

○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、第33回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日は真夏のような陽気でございますが、私も率先して上着はもとより、ネクタイも外しておりますので、皆様もどうぞお楽な姿勢でお願いいたします。

本日は、昨年末の中間報告以降の状況を踏まえまして、大都市のあり方について議論したいと思います。私から事務局にお願いいたしまして、都道府県から指定都市への事務の移譲、条例による事務処理特例、地方圏及び三大都市圏における水平連携、指定都市における教育事務並びに指定都市への事務の移譲に伴う財源措置に関連した資料を作成してもらいましたので、これを事務局より説明してもらいます。その後、委員の皆様から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います。

まず、本日お配りしております資料1から4につきまして、山崎行政課長より説明をお願いいたします。

ややボリュームが多いのでございますが、よろしくをお願いいたします。

○山崎行政課長 行政課長でございます。

今回、大都市の関係の中間報告から後に詰めました話を答申に向けて御説明させていただきたいと思います。そういった意味で、少し資料が多くなっておりまして、いつも大体30分ぐらいをめどに説明しておるのですが、かなり長めになりますので、初めに御容赦いただきたいと思います。

御説明したい項目が幾つかあります。

1つは、都道府県から指定都市へ事務を移譲するようにと中間報告がございますが、これを具体的にどう進めていくか、どう考えていくかというペーパーがございます。

資料2は、市長会の側から、あのころ条例による事務処理特例という都道府県の条例で市町村に事務を処理していただくものにつきましてなかなか運用がしっくりいっていないというお話がございますが、これを中間報告に入れておりますが、それについてどう考えるかという資料がございます。

資料3は、あのときに名前も含めまして少し議論になりました地方の中核都市とか地方の拠点都市だとか、そういったことについて触れておりましたが、これについてどう考えていくか。基礎自治体の議論の中で柔軟な連携のシステムというものも出てまいりましたので、これを生かしながらどうしていくかという事務局側の今の考え方を示したいと思います。

資料4は、指定都市が小中学校の数がすごく多いということで、管理スパンを超えているのではないかという議論があったときに、指定都市の行政区で小中学校の管理等の事務をどう担うかということを経験報告で少し触れておるわけでございますが、その後に教育再生会議等で動きがございましたので、これにつきまして御説明したいと思っております。

資料5は、税務局企画課長のほうから指定都市に義務教育の国庫負担金等の事務が移っ

た場合にどう財源措置をすることがあり得るのかという論点を示したペーパーでございます。

それでは、順次御説明させていただきます。

資料1でございますが、資料1と資料1別紙がございます。

これはどんなものかと申しますと、資料1別紙は、主な都道府県の事務につきまして、指定都市に事務移譲して大丈夫かどうかを指定都市側の意向、指定都市を含む道府県側の意向を調査したものでございまして、これにつきまして御説明をしたいと思います。

資料1に戻っていただきますと、中間報告がどう書いてあったかということでございます。

中間報告では、「二重行政」の解消を図るためということで、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し、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ことによって、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であると書いてございます。

その上で、都市計画と農地等の土地利用の分野、福祉、医療分野、教育等の対人サービスの分野を中心に検討すべきだと。少なくともという形で、県費負担教職員の給与負担、いわゆる整開保という都市計画マスタープランにつきましては、分権改革推進委員会の1次勧告で移譲対象とされたにもかかわらず移譲されていない事務ということで、移譲を基本として検討を進めるべきであるとなっております。

あわせて特別市について議論する場で、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、実質的に特別市に近づけることを目指すと出しております。

こういったことで検討を進めました。

2ページ、今回の議論で、基本的な考え方として、今の中間報告を踏まえますと、規模能力の点では都道府県と遜色がない指定都市における事務の処理について、大まかな考え方ですが、都道府県と指定都市の関係を極力、都道府県間と同様に考えるというシミュレーションはできないか。

そういったことを前提に、別紙の主な73事務について指定都市に移譲することができるかどうかを検討したわけでございます。

これは昨年10月に、中間報告の前でございますが、指定都市側の意向を調査いたしまして、それを前提に本年2月にかけては、指定都市を含む15の道府県に対しまして渡すべきかどうかということ投げかけたわけでございます。

結果でございますが、資料1別紙で丸がついてございます。指定都市の3分の2以上が移譲することに賛成の欄に丸がある。道府県の15のうちの3分の2以上で移譲が賛成のところには丸がついてございます。条例による事務処理特例というもので、県条例で既に指定都市に渡している実績があるものに丸をつけてございます。

結果でございますが、指定都市の意向としましては、3分の2以上の指定都市が移譲に賛成とした事務は、73事務中68事務でございました。非常に指定都市側の意欲が高いとい

うことが見てとれました。

道府県の意向でございますが、これも非常に積極的な部分がございます、73事務中31事務は移譲してもいいのではないかとというのが、3分の2以上の道府県でございました。

3ページ、条例による事務処理特例で下ろした実績のある事務は、73事務中21事務でございました。実は、先ほどの道府県の意向のところと重複がございます。道府県3分の2の賛成は得られていないけれども、下ろした実績のある事務が4つございました。

(4)でございますが、移譲ということになるということで、道府県側あるいは指定都市側から懸念が示された事務がございます。性格を分類して例を挙げてございます。

①に、道府県の側から見ますと、指定都市においては専門性の確保が困難ではないかと懸念される事務。例として挙げておりましたのが、重要文化財等の管理に係る技術的指導、高圧ガスの製造・貯蔵許可などが挙げてございました。

②が行政サービスの県としての総供給量を都道府県が決定している事務。例えば私立小・中・高校の設置認可は、横浜市の部分も含めて神奈川県が認可しているわけですが、神奈川県は私学の総量を決定しているわけでございます。

③は、指定都市の区域を超える区域を前提に都道府県が処理している。都市計画のマスタプランが挙げてございました。これは指定都市の市域内に都市計画区域がおさまっていないような場合、そこについては県がやっているという性格でございますので、懸念がある。

④につきまして、これは事業者の立場に立ってどうかという議論でございましたが、例えば介護サービス事業者の業務管理体制の報告の受理・命令というようなことでございますが、例えば指定都市だけで仕事をするというのならいいのですが、指定都市とその隣の市でも事業者が事業をするというときに、今までだったら例えば県一本の指導、届け出でよかったのが指定都市と県と両方に出さなければいけなくなる。こういったことについてどう考えるかということが④でございます。

⑤は、極めて少数の施設等が1つとか3つとか、県全体でこれぐらいと義務づけられているものについて指定都市にも義務づけることが効率的かどうかという議論でございます。例えば婦人相談所等につきまして、県で1つでいいというものを県にも指定都市にも置くのかという議論でございました。それぞれにいろいろ議論がございます。

4ページ、事務局としてどう考えたかということでございます。

先ほどの指定都市の3分の2以上も道府県の3分の2以上も賛成している事務については移譲を前提に検討を進めるべきではないか。ただ、もちろん今後、所管省庁におきまして懸念があるとか、これはどうしてもということが出るかもしれませんが、県と市が一致している部分につきましては移譲を前提に検討を進めるということでいかがかと思っております。

(2) 条例による事務処理特例の活用で既に指定都市が処理した実績がある事務がございました。これも処理できたという実績がありますものですから、移譲を前提に検討を進

め、各省庁なり、あるいは各道府県、指定都市の意見をまた聞いてみるという議論になっていくのだらうと思います。

そこで、懸念がいろいろ示された事務でございます。

まず、先ほどの専門性の確保が困難ではないかという話でございました。これにつきましては、懸念もよくわかるわけでございますが、事務局のまとめ方としましては、指定都市の規模・能力が人口70万以上で相当な行政機構を要しておりますので、専門性についての懸念は基本的に余り必要ではないのではないかと考えます。それでもって、例えば具体的な事務移譲をする場合に、一定の期間、都道府県と指定都市の間で人事交流をするとか、専門知識の習得をするとか、そういうわかりやすいやり方で検討していくことができないかということが①でございます。

②の行政サービスの総供給量を都道府県が決定している事務でございまして、この懸念は指定都市の区域を県の区域から切り離して考えた場合に、行政サービスの供給量を決定するために必要な各種情報の共有ができなくなるのではないかとということでございました。そういった意味で、例えば神奈川県全体で最適なサービス量を横浜市の情報なしでは決定できないという話があるのではないかと、ある意味でもっともな懸念でございます。これにつきましては、例えば計画策定とか許認可等に当たりまして、指定都市と都道府県が協議をするとか、いろいろこの前の中間報告では調整システムを考えておりましたが、そういう工夫を行ってはどうか。あるいは個別法のもとで工夫をすることも考えられるかもしれないということがございます。

③、先ほどの都市計画マスタープランのように、たしか記憶では、20の政令指定都市のうち半分ぐらいは政令指定都市の市域で都市計画区域が完結しておりますが、半分ぐらいは指定都市の区域を超えて都市計画区域がございまして。こういったものにつきまして区域全体を捉えた事務の処理ができなくなるのではないかと懸念でございます。こういったものにつきましては、例えば中間報告に一部考え方を示しておりましたが、計画区域が指定都市の区域を超えないものなど、事務の対象区域が指定都市の区域内にとどまるものについて移譲を検討するという考え方があり得るのではないかとしてございます。

6ページ、先ほど申しました事業者の経済活動等が指定都市の区域を超え得る事務だということで、これは事業者の立場に立ったときに、例えば横浜市と神奈川県との両方の許認可をいただくことが大丈夫かどうかという議論でございます。これについての考え方でございますが、例えば全ての事業所が横浜市内にとどまっている事業者に限って横浜市が許可をし、神奈川県域全体にわたるものについては神奈川県が許可をするという便法も考えられないだらうか。この辺も個別法の所管官庁との議論になると思います。

⑤につきまして、効率性という観点から、県全体で1つとか2つでいいのに指定都市にも義務づけるのかという議論。これももっともな議論でございますが、これについて、この議論を効率性の観点でやっていくと、恐らく特別自治市とかの議論は成り立たなくなるだらうと思います。そこで、例えば指定都市と都道府県と両方に義務づけがかかるのであ

るけれども、施設のあり方については、両方が協議して、例えば今、神奈川県が横浜市に設置している施設を横浜市と神奈川県が合理的に議論した上で共同設置をするとか、あるいは事務委託をするとか、そういうやり方も考えられるのかもしれない。ここは指定都市をある程度、県から区分して考えるとするとこういうやり方があるだろうと思ってございます。

最後に、(4) 移譲が適当でない特別なものに該当すると考えられる事務。これは警察事務を挙げてございます。これにつきましては、この場での議論でもございましたが、広域的な犯罪に対処するという議論の中で、今、にわかには指定都市に警察事務を公安委員会を設置することと同時に、お渡しするのは現実的ではないのではないかとまとめさせていただいております。

ちなみに、7ページでございますが、中間報告の後に閣議決定が行われております。義務づけとか枠づけの見直しにつきましてはの閣議決定で、3月12日に行われました。その中で各省の所管事務について意識をしていただいた文言がございます。

文科省関係の地教行法の関係でございます。義務教育の国庫負担の話でございますが、後ほどまた税務局からお話もありますが、30次地方制度調査会において行われている大都市制度の見直しの審議状況及び教育行政のあり方についての検討状況を踏まえつつ、関係省庁において、関係者の理解を得て、速やかに結論を出した上で、指定都市へ移譲するとなっておりまして、関係省庁の中には恐らく文科省、総務省が入ると思いますし、関係者は恐らく指定都市も都道府県もでしょうから、理解を得ればという議論がされてございます。閣議決定でございます。

国交省関係の都市計画法でございますが、ここで問題にしておりました都市計画マスタープランにつきまして記述がございます。30次地方制度調査会の審議状況を踏まえつつ、一の市町村の区域を超える広域の見地からの調整機能や関連する制度との整合性が確保される場合には、指定都市へ移譲するというところで、国交省が非常に前向きに議論を進めてくださっているということがございます。あわせて都市再開発法関係の事業計画の認可等でございますが、これは既に指定都市に移譲するという閣議決定が行われてございます。

ということで、12月に中間報告を出しましてから、かなり各方面で検討が進んできたということがございますので、あわせて御報告申し上げます。

次に、資料2、条例による事務処理特例でございます。

これは若干、復習の意味で申しますと、都道府県が県議会で条例を決めると都道府県独自の判断で県の事務を市町村に移譲することができるというシステムでございます。

これにつきまして、中間報告では、意義を書いた上で、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懸念も存在する。このような懸念を払拭するため、市町村の事情を十分踏まえて移譲が行われるようにするための方策について、引き続き検討

するとされておりました。

この背景は、第25回専門小委員会におきまして、全国市長会が権限移譲の決定権限は都道府県にあり、都道府県と市町村が実質的に対等となっていないため、市町村としては権限移譲を要望するだけになっており、真に市町村が求める権限の移譲が困難である。事務処理の特例により市町村に権限を移譲する際には、あわせて十分な財源と人材を移すことが必要ではないかという問題提起があったことを踏まえて記述したものでございます。

2ページ、私どものほうで現実に条例による事務処理特例をどう制度運用されているかということ調べました。

制度運用の現状でございますが、41都道府県におきまして、移譲対象事務をリスト化した「権限移譲方針」とか、何年から何年までの間にこういうように事務権限の移譲を進めていくというような「権限移譲推進計画」というものをつくってございました。ある意味で、都道府県の側からは予測可能性があるようにこういったものを示しているということでございます。また、こういうものを策定していない都道府県におきましては、都道府県と市町村の間の定期的な会議を開催することなどにより推進しているという回答がございました。

ただ、市長会の言い分もよくわかりますのが、条例による事務処理特例によりまして、市町村に移譲されている事務に係る法律数にかなりでこぼこがございます。17の法律による事務しか移譲していないという都道府県もありますし、120移譲しているという都道府県もあります。平均は57でございました。こういったことにやはり市長会側の思いもあるのであろうと考えられます。

今回、いろいろな調査の回答を踏まえまして、どういう運用をしている、あるいは運用でどういう改善があり得るかを模索してみました。これはいずれもやっているところがあるものでございます。

まず、移譲対象事務についての選び方ですが、都道府県が移譲対象事務のリストを作成する際に、あらかじめ市町村の意向を聞き取り、その反映に努めるなどの工夫をしているというお話がありました。ですから、いきなり示すのではもちろんないと思いますが、これをデュープロセスといいますか、明晰な手続を踏みながら市町村と合意をしていくというやり方があるかどうか。

市町村の意向を踏まえた計画的な権限移譲を行うためには、都道府県が策定する移譲計画に協議を経た上で、移譲事務とか移譲対象とする市町村、移譲年度を具体的に定めるといった工夫がありました。こういったことを議論を詰めていくというやり方で、割と市長会の言い分あるいは市の側の言い分、市町村の言い分が明確な形で反映されるようにできないかという運用があり得るのではないかと思います。

3ページ、人的な支援でございます。この辺の不満もございました。これにつきまして、事務処理体制の構築が市町村側に困難であるとすれば、市町村の要請に基づきまして、都道府県の側から職員の派遣をすとか、人事交流をすることによって知識を習得すると

か、あるいは事務単位での情報交換の場を設置するなどという人的支援が考えられるのではないか。これからもう市町村の事務なので、県の側は知らないよという話ではもちろんないと思いますので、このあたりがうまくソフトランディングするような人的支援を講じることを運用として考えていくべきではないだろうか。

財政措置について、今回の議論でいろいろありましたのが、例えば専門知識の習得とか、事務処理体制の構築とか、イニシャルコストについてどうも都道府県の側の認識が浅いのではないかという議論がありました。こういったものを事務移譲についての交付金に加算するとか、実態に即した需要の積算になりますように、定期的に財政措置のあり方の見直しをすることかということが考えられるのではないかと思います。

こういったことをきちっとやりながら、定期的に権限移譲の希望とか、移譲事務の執行にかかる要望を照会するという都道府県側の工夫をお願いする部分があるのではないかと思います。このあたりのことがもし最終答申に記述できるようであれば、一定の成果になるのではないかと。

もう一つ、今回わかりましたことがございます。第27次の地方制度調査会の答申によりまして、それまでの事務処理特例というのは、都道府県が協議をして、条例をつくって、事務移譲をするだけでございましたが、市町村側からの要望も踏まえまして、市町村長から知事の権限の一部を当該市町村に移譲するよう、要請することができるという条文が入ってございます。実は、これの実績がゼロでございました。

5 ページをごらんいただきますと、条文を掲げてございますが、前は252条の17の2の1項と2項しかございませんでしたところ、3項で「市町村の長は、その議会の議決を経て、都道府県知事に対し、第一項の規定によりその権限に属する事務の一部を当該市町村が処理することとするよう要請することができる」。4項で「前項の規定による要請があつたときは、都道府県知事は、速やかに、当該市町村の長と協議しなければならない」という協議義務も課してございます。こういう条文を入れておりますが、活用実績がゼロだということが今回判明いたしましたので、市町村側にこういう条文の活用も促す必要があるのではないかと考えた次第でございます。

以上が事務処理特例でございます。

次に、資料3、中間報告におきまして、地方の中核的な都市という位置づけをしておりました。これは委員の先生方からも「中核」という言葉が重過ぎるとかという議論もいただいております。中間報告では、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である。このような都市をはじめとする地方の中核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と書いていただきました。

現状、実態がどうなっているかを今回調べて、最終答申にこういったものを盛り込むかということをやっと考えたわけでございます。

まず、復習でございますが、ここでいっております定住自立圏というのは要綱上の政策

でございますが、人口5万人程度以上という中心市、少なくとも4万人超の人口が必要である。昼夜間人口比率が1以上ということで、昼間働きに来ているとか、学びに来ている方々のほうが夜そこで暮らしていらっしゃる人よりも多いという要件を課し、地域は原則として、三大都市圏の都府県の区域外の市であるとしてございます。これを今後どう考えるかという議論でございます。

そこで、今回調べましたのが、2ページ、3ページ、4ページ以降にございますが、中心市要件を満たすもので、中心市として周りとの役割分担をしてその地域を支えていこうという意思表示をされたところがどれぐらいあるかを調べたわけでございます。今回出ました傾向は、20万人未満のところにつきましては、5万人未満で33%、5万人～10万人で31%、20万人～30万人で30%というぐらいに、そうはいつてもかなりの部分が賛同して意思表示をされておることがわかってございます。ところが、30万人以上、50万人以上になりますと、非常に率が低くなってございます。宣言済みの中心市、79市の分類でも、5万人～10万人とか10万人～20万人のところ非常に意欲が高いと見てとれます。

ちょっとしつこいようですが、3ページに指定都市、中核市、特例市という、ある意味ではその地域の都市機能をかなり担っていて、周りとの役割分担をお願いできるといいなと思うところについてどれぐらい宣言をしているかという率を示したものでございます。指定都市がゼロ、中核市が21%、特例市が33%でございます。

4ページ以降に具体的にそういう都市の顔ぶれを挙げておきました。指定都市でも三大都市圏であったり、あるいは昼夜間人口比率が1未満のところは入っておりません。地方の中核的な都市と考えていただければと思うのですが、これでいきますと、50万人以上のところが14、30万人～50万人のところ23でございます。その中で星がついているところが役割分担をしようという意思を表示されているところだということでございます。そういった意味で、都市の顔ぶれをざっとごらんいただければと思うわけでございます。

こういうことを前提に、では、答申に向けてどう考えていくかでございますが、8ページに少し現状のまとめを書きました。

定住自立圏施策につきましては、人口規模が大きくなるほど取り組みが進んでいない。指定都市、中核市、特例市ごとに見ても、中間報告で言った地方の中核的な都市というものに実は、取り組みが余り進んでいないのだということがわかるわけでございます。

9ページで今後のあり方に関する論点を挙げたわけですが、定住自立圏政策を掲げました数年前と比べましても、人口減少、少子高齢化が一層進行しておる。こういう中で、都市機能を集約化することと、いろいろな市町村で都市の機能を分担して、ネットワーク化することというニーズはますます高まっていくのではないかと考えます。

その際、これまで比較的進んでいない指定都市とか中核市などの人口規模の大きい中核的な都市のほうが一定の都市機能の集積が見られることから、ある意味では、より大きな地域を支える役割を果たすことができるのではないかと。私どものほうに人口規模の比較的大きい中核的な都市の中で、ここに書いてあります中核拠点都市研究会というものが開か

れているようでございますが、広域連携の役割に伴って相当な財政負担が生じていることから施策の充実を求めるといった意見も出てございます。こういうことを踏まえますと、地方において一定以上の人口規模を持つ中核的な都市、ここは中間報告のときに議論がありましたので、穏便な都市名をつけておりました、地方中核拠点都市。その圏域において今後果たすべき役割と、その役割に応じた適切な財政措置のあり方を考えるべきではないか。

お金のことを言うと何なんです、なおで書きましたのは、今、定住自立圏の中心市に対しましての財政措置は、中心市宣言をしますと、大体、1市当たり4,000万円程度にしております。こういったことになりましたと、やはり規模の大きな都市につきましても、役割分担を買って出ることについてのインセンティブとして、若干十分かどうかという議論があり得るのかと思います。

10ページは、名前が中間報告で議論になりましたので、中間報告で示したのが、地方の中核都市、地方の拠点である都市という言い方をしておりました。今回、いろいろ探しておりましたら、いわゆる五全総で三大都市圏、地方中核都市圏、地方中核都市圏といいながら、中核拠点都市圏という言い方も使っておられました。そういった意味で、仮置きですが、地方中核拠点都市みたいなものについて役割分担をお願いするようなことをしたらどうかと考えているわけでございます。

11ページ、では、三大都市圏はどうするのかという議論でございます。中間報告では、これまで地方圏がその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においては今後極めて短期間のうちに対策を講じることが必要であるという記述があります。

また、高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新時期にきており、これまでと同様の社会資本を維持し続けるかどうかなど、社会資本の整備のあり方の見直しも問われているという問題提起を中間報告でしていただきました。

12ページ、そういった意味で、これをどう記述していくかでございますが、いろいろな問題点がございまして。前回のこの場でも西尾先生のほうから議論がございましたが、実は、定住自立圏施策は、もともと地方圏から三大都市圏への人口流出を防止するとか、三大都市圏から地方圏へ人の流れを創出するというのを重視するという政策でございましたから、三大都市圏は原則対象外となっているわけでございます。また、三大都市圏は地方圏とかなり都市の様相を異にしております。全体として圏域の規模が大きい。その上で、面積は狭いけれども、人口規模とか能力が一定以上ある都市が圏域内に数多く存在している。三大都市圏は少数なり、一なりの中心市が集中的に広域的な都市機能、行政機能を整備して担うという地方圏のやり方とは違う広域連携の姿が想定されるのではないかと。現状を見ますと、規模・能力が一定規模以上ある団体が多いものですから、三大都市圏では基礎自治体間の連携はこれまで正直申しまして余り進んでいない状況にございます。

こういったことを踏まえますと、今後は、三大都市圏のほうが高齢化する。この場でも御指摘がございましたように、コミュニティの機能が低下してきている。インフラ

の老朽化等の課題が顕著化していくことが見込まれております。そうなりますと、今まではそれぞれの都市で大丈夫だったかもしれませんが、三大都市圏内においても基礎自治体の行政サービスの提供のやり方を効率化していく必要がこれまで以上に高まるのではないだろうか。その際、先ほど申しましたが、面積は狭いが、規模とか能力が一定以上ある都市が圏域内に数多く存在しているということですので、基礎自治体が提供すべき行政サービスについて、少数の中心市に集約するという考え方ではもたないだろうと思います。そうなりますと、各都市が恐らく規模が同じぐらいの都市が異なる行政サービスや公共施設の整備等に対しまして、水平的、相互補完的に適切な役割分担を行うことが必要となってくるのではないかと。

これはまだ例にすぎませんが、例えばA・B・Cという人口、10万とか20万の市があった場合に、例えばA市は大きな図書館を整備する。近隣のB市、C市はその図書館を大威張りで利用してください。そのかわり、B市には音楽ホールが整備されている。C市には体育施設が整備されているというような、いわゆる相互援助的な、水平補完的な役割分担ができるのではないかと。これにつきまして、前回までに議論しておりました柔軟な事務の連携の仕組みというのが制度化できるのであれば、相互契約的な、相互援助的な水平的役割分担の仕組みを設けることができるのではないかと考えるわけでございます。

広域市町村圏のころから大都市圏域におけるこういう共同事務処理というものがなかなかうまくいっておりませんが、いわゆるフィフティ・フィフティの関係で、担い合うということを持ち込めないかという議論でございます。

14ページ、全体としてこれはまだイメージにすぎませんが、こういったものを前提に、圏域ということを考えていくとどうなるかということをやっとイメージにしてみました。

地方圏でございますが、これは指定都市や、今度、制度を統合と中間報告をいただいておりますが、統合後の新中核市、そういう人口規模の大きい地方中枢拠点都市を中心にした圏域というものがあり得るだろう。これは、より大きな機能を担って、地方の支えをしていただきたいと思います。これを今回、柔軟な事務の連携の仕組みを制度化する場合に、この仕組みも活用しながら、そういう圏域的な役割分担を行った場合に、適切な役割分担を行ってもらいたいということがあり得るのではないかと。これ以外の地域につきましても、定住自立圏施策はますます大事になるだろう。都市機能を集約化し、ネットワーク化して、役割分担を図ることが必要であろうということで、これも促進することが必要ではないかと。

前回までの議論で出てまいりましたこととございますが、では、こういう中心的な都市機能を担う都市が周辺に存在しない区域についてどうするかという議論があり得ます。それにつきましては、現行の事務の共同処理制度の活用に加えまして、もしも柔軟な事務の連携の仕組みが制度化できるということになりましたら、こういう仕組みも活用しまして、水平的のみならず、都道府県による補完というものも必要ではないかと。こういうことで、地方圏の人口を減少していく中で、どう基礎的な行政サービスを提供していけるかという絵が描けるのではないかと。思います。

三大都市圏は、まず、三大都市圏内の一部の区域については先ほど申しましたが、柔軟な事務の連携の仕組みを制度化する場合にこれを活用いたしまして、一定の規模能力を有する複数の都市同士が相互援助的に、昔、相互援助条約というものがありましたが、そういう役割分担を自主的に展開して、効率化していくことができるのではないかと考えました。宿題として残りますのは、首都圏とか関西圏、近畿圏とか、こういうところにつきまして、大きな圏域についての調整は中間報告で引き続き検討になっておりますが、これについては、まだ引き続き検討ございまして、どんな行政課題があるのか。既存の任意組織との関係等をどうするのか。こういうことを引き続き検討していくべきではないかと考えました。

事務局としてはこういう整理をさせていただきながら、最終答申に向けて議論を進めていきたいと思っております。

私のほうとしては最後に、資料4、指定都市における教育事務のあり方でございます。

これは中間報告で、問題意識は、大阪市の側から出た問題意識がございましたが、政令指定都市の大きなものにつきましては、義務教育の小学校、中学校が県よりもかなり数が多い。そういう中で、市の本庁に置いた教育委員会だけでうまく管理ができるのだろうかという問題提起がございました。そういうことを踏まえまして、中間報告では、これに加え、現行の教育委員会制度を前提とする場合には、小中学校の設置管理等をできる限り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区単位の市教育委員会の事務局を置くことを可能にすることを検討すべきである。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であると言っておたわけでございます。

実は、その後、総理のもとに教育再生会議というものが設けられました。平成25年4月15日に第二次提言がなされております。この中で教育委員会制度について言及がございまして、市町村長とか知事が任命を行う教育長が地方公共団体の教育行政の責任者として教育事務を行うよう、現行制度を見直し、首長による教育長の任命・罷免に際しては議会の同意を得ることとされているとなっております。これに対しまして、地方制度調査会は、かつて平成17年に教育委員会の設置を選択性とすべきであると答申してございまして、地方六団体も実現を求めてきたわけでございます。これをどう考えるかという問題が生じました。

2つ目に、この第二次提言を受けまして、地方六団体が共同で、後ほど実物をごらんいただきますが、行政圏の執行は住民の直接選挙により選ばれた首長が住民の負託を得て行うという原則にかんがみれば、首長による教育長の任命・罷免権と指揮監督権は一体のものとして認められるべきであるという主張をなさっております。この関係をどう考えるかという議論がございまして。

教育委員会制度というのは地方自治法上の制度でございまして、地方自治法で教育委員会を執行機関で置くということが決まっております。それを受けまして、地教行法という文科省所管の法律があるという仕組みになっておりますので、これはこういうことをもし

実行しようとするると必然的に地方自治法の改正になります。そういう意味で、地方制度調査会に議論を御披露しているわけでございます。

仮にこうなりますと、教育長の権限を強化する場合には、指定都市の区には中間報告で示されたような教育委員会ではもう意味がなくなるわけでございまして、区単位の教育行政に係る補助機関を置くとかということが考えられるかどうかということになります。

おめくりいただきますと、教育再生実行会議の第二次提言は、地方教育行政の権限と責任を明確にし、全国どこでも責任ある体制を築くということで、四角囲みのようなことでやろうと考えておられるようでございます。

地方公共団体における教育行政の責任体制を明確にするため、首長が任免を行う教育長が、地方公共団体の教育行政の責任者として教育事務を行うよう現行制度を見直す。首長による教育長の任命・罷免に際しては、議会の同意を得ることとし、議会が教育長の資質・能力をチェックする。

これに少数意見がついておりまして、なお、合議制の執行機関である教育委員会制度を基本的に維持しつつ、教育長を首長の任命によることとし、教育委員会規則の制定・改廃や具体的な教職員の人事の決定は教育長に委任するなど、実態にあった制度の見直しをすべきであり、仮に教育委員会の性格を改める場合には、首長を教育行政の責任者とし、教育長を教育事務執行の責任者とすべきとの意見があったことも付記しますとなっております。このなお書きの部分は今までの六団体の主張等に割と近い部分がございます。

もう一つ、責任ある教育行政が行われるよう、国、都道府県、市町村の役割を明確にし、権限の見直しを行うというところで、はしょって申しますと、地方公共団体の教育行政が法令の規定に違反したり、子どもの生命・身体や教育を受ける権利が侵害されたりする場合には、最終的には、国が、是正・改善の指示等を行えるようにすることにより、その責任をしっかりと果たせるようにするという記述がございます。

現行制度は、教育に関しましては自治事務でございますので、ここにあります、子供の生命・身体が危ないというときに限って指示がありますが、今回、教育を受ける権利が侵害する場合ということにも指示権を拡大したいというお考えのようでございます。

3 ページに教育委員会制度。現行制度は、首長と並ぶ執行機関です。教育委員会というのは行政委員会でございます、合議制でいろいろなことを議論して進めていこうという機関でありまして、独任制になっておらないのは、議論で決めていこうとなっているようでございます。そこから1人の委員が教育長に互選されまして、教育長が教育行政の執行責任を負うとなっております。首長は、この教育委員を議会の同意を得て任命するという権限がございます。

改革後のイメージでは、首長は議会の同意を得て任命と罷免をするというだけでございますので、例えて言えば、日銀の総裁のような感じになるのではないかと思います。任命されて以降、指揮監督権はついてございません。新教育長は独任制の教育行政の責任者になるということで、教育委員会は教育長の附属機関、諮問機関として、教育長の附属機関

であれば、教育委員というのは教育長が恐らく任命されるのだと思いますが、そういうところと御相談しながら、教育長が責任を負っていくという体制を考えていらっしゃるようでございます。

4 ページ、六団体側の意見が掲げられております。

真ん中辺に首長による教育長の任命・罷免権と指揮監督権は一体のものとして認められるべきである。重ねて、首長と教育長の関係について、幅広く議論する必要がある。自治事務に対する国の関与は限定であるべきだという主張が並んでございます。

5 ページには、似たような制度がないかと地方自治法と共通している制度の中で探してみたのですが、消防局長とか公営企業管理者というものがございます。これは長の補助機関、長の部下でございますが、現場については、例えば公営企業管理者とか消防局長、消防長にお任せするという制度でありまして、一般的な指示とか指揮監督を消防局長とか公営企業管理者に対してだけするわけです。消防職員の任命権は消防長が持つておる。消防局長が持つておるといものがございます。これと比べますと、今の教育再生会議がお示しになっている部分はいろいろな制度とまだハーモナイズしておりませんで、議会が同意して、長が任命をいたしますと、独立して行動を始めますので、どういう体系になるのかという議論が必要になってくるかと思えます。

御参考までに、6 ページには、平成17年の28次地方制度調査会がどういうことを言っていたかを掲げております。

教育委員会のあり方につきまして、真ん中辺でございますが、「教育委員会を必置とする理由としては、教育における政治的中立性の確保や地域住民の意向の反映等の必要性が挙げられているが、これらの要請は審議会の活用等他の方法でも対応できると考えられる。国においては、教育行政に関し行政委員会制度をとっていないが、これらの要請が地方における教育行政に特有のものであるものとは考えられず、また、地域住民の意向の反映はむしろ公選の長のほうがより適切になり得ると考えられる。

このため、地方公共団体の判断により教育委員会を設置して教育に関する事務を行うこととするか、教育委員会を設置せずその事務を長が行うこととするかを選択できることとすることが適当である。」と答申をしております。

その後、7 ページ、地方分権改革推進委員会の勧告、地方三団体の意見。このトーンに沿ったものがこれまでなされてきている状況がございます。こういうことを踏まえて、今回の最終答申に指定都市の行政区の教育事務についてどう記述するかも含めまして議論が必要になってございます。

私のほう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、続きまして、資料5につきまして、濱田自治税務局企画課長より説明をお願いいたします。

○濱田企画課長 自治税務局の企画課長でございます。

資料5をお願いいたします。

指定都市への事務の移譲に伴います財政措置のあり方の検討に関しまして資料を準備させていただきました。

後ろのほうについております参考資料は、今までこの問題に関しまして当調査会に提出させていただいた資料などにつきまして再録したものでございますので、本日の説明は右肩に資料5とある資料に沿って御説明をさせていただきたいと思っております。

まず、先ほど来お話がございまして、昨年末の中間報告で示された考え方のおさらいから始めさせていただきたいと思っております。

先ほど行政課長から御説明がありました部分に続く部分でございますが、1ページの下の一番最後の3行ほど、最後のパラグラフでございます。

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りとした後で、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（税源移譲や税交付金など）も含めて財政措置のあり方を検討すべきであるという報告が示されたところでございます。

この後の動きといたしまして、2ページ、これも先ほど行政課長から御紹介がございましたが、義務付け・枠付けの第4次見直しに関します閣議決定の中で県費負担教職員の給与の負担問題に関しまして触れられております。

下のアンダーラインをしているところが御注目いただきたいところでございますが、指定都市に係る県費負担教職員の給与等の負担につきましては、当調査会において行われている大都市制度の見直しの審議状況、教育行政のあり方についての検討状況を踏まえながら、関係省庁におきまして、関係者の理解を得て、速やかに結論を出した上で、指定都市へ移譲するという方向が出ております。

関係者の理解と、中には、先ほどもお話がございましたように、指定都市並びに特に税源移譲等となりますと、もとになります道府県の側ということも念頭にあるということだと思っておりますけれども、後ほどもお話をいたしますように、お立場によりかなり意見が食い違い得る問題であると思っております、関係者の理解を得て進めていくところがポイントの大きな点ではないかと思っております。

3ページ目、以下の御説明の前提として、まず、この地方の一般財源に占めます地方税収入、自主財源であります地方税等の収入の割合の状況について御説明をさせていただければと思います。

一番上にごございますように、地方財政全体でございまして、地方税等の収入。細かいものは下に注意書きが書いてございますが、約6割。当然、自主財源であります地方税によりまして賄っていくのが望ましい姿でありますし、基本でございまして、現実には、地方交付税がこれを補完するものとしてございまして、約4割は交付税等によって賄われているのが地方財政全体としての姿でございます。

これに対しまして、今回、議論の対象になっております指定都市においてはどんな状況

か。この指定都市を抱えます、指定都市が所在します道府県においてはどんな状況かということを紹介させていただいた資料でございます、指定都市が真ん中でございます。指定都市におきましては、比較的地域の経済力が強いということがあると思われまじけれども、地方税の割合が8割近いということになってございまして、交付税も2割ほどでございます。税目別に見ますと、真ん中にあります固定資産税、個人市民税、この辺が主力でございます、その他、法人、地方消費税の県からの交付金。こういったものが主なものになってございます。

一方で、指定都市を抱えます道府県におきましては、指定都市に比べますと、むしろ地方税の占める割合は少なくなっておりまして、この6割弱、地方財政全体の数字よりも若干低いぐらいだということでございます。4割は交付税等に依存しているということでございまして、税目別には、下にございますように、個人の道府県民税、法人二税、地方消費税、その他というものが主なところになっているということでございます。

現状、このようなことになってございますので、指定都市のサイドからは事務の移譲に伴いまして、税源をとというような御意見が出ておるといことであろうと思っておりますけれども、恐らく県の側からいたしますと、現状、総体的に自主財源に恵まれている指定都市に対しまして、総体的に自主財源に恵まれていない県から税源の移譲を考えないといけないのかどうかということについて御意見があり得るのではないかという感じを持っているところでございます。

4ページ、次に、特に問題になっております義務教育職員の関係経費、給与費等に関します財源措置の現状につきまして少し簡略化したイメージで御説明をさせていただきたいと思っております。

一番上の※に書いてございますが、このイメージ図はあくまで地方財政計画に計上されております標準的な経費に関してのイメージ図でございます。実際にはこのほかに各道府県におきまして、いわゆる地方単独の施策としまして、単独の加配職員、いわゆる標準法の職員に上乘せをして、措置をしている職員の配置経費などがございまして、それはいわゆる独自行政という部分でございまして、国の標準の部分としてはこういった財源措置が現状行われているということで御説明したいと思っております。

関係経費はいわゆる標準法の規定によりまして、算定をした数の職員数の分の関係経費でございます。これは2つに大きく分かれまして、給与等のいわゆるコアの部分に関しましては、三位一体改革後、国庫負担の割合は3分の1となっております、逆に言いますと、残りの3分の2が地方負担、地方の一般財源で負担をしないといけない。県の一般財源で負担をする部分になります。

また、例えば年金とか健康保険などにかかります共済組合の負担金、あるいは退職手当につきましては、現状、全て地方負担、国庫負担の対象外となっております、この給与等の国庫負担の地方負担分とそれ以外の共済、退職手当などの分が地方の財政負担、県の財政負担になってまいります。これにつきましての財政措置につきましては、普通交付税

の算定におきまして、地方が負担すべき部分につきまして基準財政需要額に算入されるということになります。

これに対しまして、このほかのさまざまな行政に関する需要額と合わせましたところで、この下の基準財政収入額と比べまして、足らざる部分を普通交付税で手当される構造になってございますが、今回ちょっと御注目をいただきたいポイントが、基準財政収入額というものが地方税法の規定によりまして、標準的に見込まれます税収の全額を算入することになっておりませんで、75%分のみが基準財政収入額に算入される構造になっております。言いかえますと、右側の25%は留保財源と書いてありますが、標準税率で課された税収のうちの約4分の1に相当する部分につきましては、基準財政需要額の機械的な計算になってまいりますので、こういった機械的な計算では補足されない各団体の独自の財政需要などにこたえていくために留保されている財源だという意味で、留保財源と称しております。

そういう意味で、現状も地方税の収入のうちの25%がこういった単独施策などの独自財源見合いのものという位置づけになってございますので、これも税源移譲を求められる都道府県の立場からいたしますと、仮に今の地方交付税の算定の考え方が維持されることとなりますと、税源の移譲に伴いまして、留保財源、単独施策を担っていきけるような留保財源の部分もあわせて指定都市のほうに移っていくという形になってまいりますので、同時に移ってまいります単独施策、上に書いてあります単独加配職員の経費などとおおむね規模において見合っていれば、それほど議論にならないかもしれませんが、全体としてあるいは個々の団体でかなりのアンバランスが出てくることとなりますと、この点、道府県の側で御懸念の声が出てくる可能性があるのではないかという感じを持っているところでございます。

以上を前提に置かせていただきまして、5ページ、今後の検討において必要になるであろうと思われる視点をまとめさせていただいております。

まず、一番上でございます、これは確認でございますが、移譲部分につきまして生じる財政負担につきましては、適切な財政措置を講じることが必要だということでございます。

2つ目の丸、これは中間報告にもお示しをいただきましたように、従前の事務配分の特例の部分につきましては、交付税の基準財政需要額の割り増しという形で、要はその分、交付税の額が県から指定市に移るという形で対応されているということでございますが、まとまった財政負担が生じるような場合には、税源の配分も含めて財源措置のあり方を検討する。これは中間報告の御趣旨でございます。

3つ目の丸、このため、具体的な方法としてどのようなものがあるかということで、3つ検討のパターンが考えられるのではないかとございまして。

1つは、文字どおり、税源移譲でございまして、下に書いてございますが、指定都市についてのみ、ほかの市町村は別にいたしまして、指定都市に関してのみ、道府県税の一部を市町村税に移譲するという形。

②が税の交付金でございまして、道府県民税で、税源を直接に移譲するということでは

ございませんが、一たん入ってきました道府県税の収入を、一定割合を自動的にという形で、税の交付金として指定市に交付するというパターンが①に準ずるようなものとして考えられるのではないかという点でございます。

③が交付金と書いてございますが、これはむしろ個別の指定都市ごとにどの程度の所要経費、財源が必要かということをも算定いたしまして、その額に見合ったものを道府県から指定都市に、こういった財政需要に見合った額を交付金として交付していくというパターンが考えられるのではないかということで、以下、具体的にそれぞれにつきましてどういった点が問題点といたしますか、論点として出てくるかを検討させていただいております。

4つ目の丸、いずれにいたしましても、法律上、指定都市に義務教育などの歳出を義務づけるという形になってまいります。また、税源の偏在があるということでございますので、全体としては調和をしておりますけれども、個別の団体によっていわばでこぼこがあるということでございますから、地方交付税によります財源保障あるいは財源調整を行うことは当然、不可欠であるということでございます。

別の言い方をいたしますと、税源移譲が仮にないいたしますと、基準財政需要額が県から指定市に移っていきまして、結果、地方交付税の額が県から指定市に移っていきまして、結果、地方交付税の額が見合いで県から指定市のほうに移るという形で手当をされるということでございますが、その過不足調整は税源移譲等が行われた場合でも、もちろん交付税で行われる。このことは大前提であるということでございます。

最後の丸、特に先ほど申しました、3つのパターンのうち、税源移譲あるいは税の交付金により手当をする場合については、次の点についての検討が必要ではないかということで、3点掲げさせていただいております。これは今まで指定都市のほう、関係者の側からは一般的あるいは抽象的に税源移譲、税源での手当をというお話がございましたが、ポツの1点目に書いておりますように、それでは具体的にどの程度の金額を税源移譲、税交付金により手当をしたらいいのか。この点についての議論は余り具体的なものはまだ出てきていないのではないかと思います。最大限申しますと、先ほど申しました、いわゆる国の標準法に基づいて必要な標準経費に県が単独で配置をしているような単独事業の施策の経費もかかっておるわけでございますので、そこまで含めて移ってくるとすれば、最大限、全額というお立場もあり得ようかと思います。

※で注釈に書かせていただいておりますが、先ほど来申し上げておりますように、地方で必要な一般財源につきましては、税だけではなく交付税の組み合わせということでやっておりますので、そういうことから考えますと、ここの部分について全額税ということには必ずしもならないのではないかと思います。そういう意味で、総体的な規模をどうするかということが1つ大きな議論があるであろうと思います。

また、その点である程度、方向が出ましても、具体的にそれではどのような税目で手当をするか。これは後ほど少しいメージをお持ちいただくための説例を御紹介いたしますが、

これを具体化していくためには、この部分も当然、特定をしていく必要があるということだと思います。

3点目が地方交付税の算定でございまして、先ほど4ページで申し上げましたような留保財源の問題ということもございまして、地方交付税の算定が現状のままということで、関係の道府県も含めまして御理解が得られるのか、そうではないのか、何らかの手当が必要なのか、こういった点が必要になってくると思います。

最後の丸の後段、「また」ということで書いてございしますが、これらにつきましては、指定都市、関係道府県におきましても十分協議をいただいて合意形成を図っていくという手順が必要ではないかと思えます。

一般的な税源移譲の御要望は今まであったことと思えますが、指定都市の側から具体的にこのような税目で、これだけの金額をといた具体的な御提案が我々としてもまだ承知できていない状況でございまして、そういったものが、例えば今後、当調査会におきましても、答申に向けまして六団体のヒアリングなども行われるようにお聞きしておりますけれども、そういった場合も含めまして、具体的に御提案があり、それに対して特に当事者である関係の道府県がどうお考えか。御異論があるのであれば、対案的なものがあるのかないのか。そういった御議論をし、コンセンサスが図られた、大体大きなコンセンサスができてきたという状況を踏まえて具体的にどういう設計をしようという手順で具体的な検討を進めていくことになるのではないかということを書いているところでございます。

6ページ、3つのパターンの中の税源移譲による対応ということに関しましてまとめさせていただきます。

考え方は、県内のほかの市町村は別にいたしまして、指定都市についてのみ道府県、特に税目のイメージとしましては、市町村税と課税標準が同様のものがイメージされると思えますが、これを市町村税に移譲するというところでございまして。これもより具体的に問題点、論点を明らかにしていくために、イメージとして全くの仮置きで、価値判断は入っておりませんが、こういうことでイメージをしていただければということを書いております。

指定市の区域から上がっております道府県税のうち、仮に半分ぐらいを指定都市に移譲すると考えますと、例1にございまして、いわゆる個人住民税、所得割の場合は、現行、トータルフラットで10%の地方税になっておりますが、県民税が4%、市民税が6%、4対6の配分になっております。これを指定市の市民が県に納められている4%分のうち、2%の半分を市民税として市のほうに移譲することになりますと、指定市の区域に住所を有する住民の皆さんは、県民税2%、市民税8%。逆に、指定市以外の方は4%、6%というのが続いていくというパターンが例1でございまして。

一方で、例2は、住民税でも、法人税割という企業にお支払いいただいているものがございまして。これは国に支払われている法人税額を基準にいたしまして、県に対してその法人税額の5%相当、市に対しては12.3%をお支払いいただいているという制度でございまして、これも指定市の区域内に事務所がありますような法人につきましては、県に5%払

っているところを、半分を指定市に移すということにしますと、県のほうは2.5%分、市のほうに14.8%分、こういったイメージで議論をしていくことかなということで書いております。

この場合、論点として考えられる点を4つほど掲げさせていただいております。

一番最初に書いてございますのが、道府県民税（所得割、法人税割）、個人、法人いずれにいたしましても同等の租税負担能力を有する住民が県から受ける行政サービスが確かに政令市とそれ以外では違ってくるということではございますが、同じ道府県内であっても、住んでいる場所によって税率が異なる。さっき申し上げましたように、住民税でいいますと、普通の指定市以外では4対6なの、2対8になりますと、同じ県に対して、同じ県民なのに払う税率が違うということをどう考えるかということだと思います。

今までの既存の制度で申しますと、目的税などにつきましては、こういった類似の例が、例えば都市計画税などがこういったイメージで説明がされるということかと思いますが、普通税であり、基幹税であるような住民税に関しまして、こういったことが起こってくるということに関しまして、道府県の側も一定、御意見がある可能性はあるのではないかと考えております。

2点目の丸は、同じようなことではございますが、特に、こういった住民税的なものかなりのウェイトで指定市に移譲することになりますと、これらの税は、性格としましては、地域社会の会費的なものだと位置づけておりますので、県に対してそういった会費的なものをほとんど払わないということが、これも県の立場から申しますと、どうお考えになるかという問題もあるのではないかと考えております。

より具体的な問題としまして、3つ目、全国一定の率で税源移譲を行うことになると、都市にはそれぞれ政令市の中でも経済力の差がございまして、団体によりまして、移譲に伴って必要となつてまいります必要な経費に対しまして地方税で充足がされる、措置がされる割合にばらつきが出てくる。これは後ほど数字をごらんいただきますが、これについてどう考えるかという問題。税収構造が県と指定市の間で当然といえば当然で、変わってくるということでございまして、住民税の所得割、これは訂正があるということで貴重でございますし、法人税割、法人課税は景気がよくなればどんどん伸びていく。こういう意味で、いいところがありますが、これらについて税源移譲を行っていくことになると、県あるいは市との税収構造の安定性、慎重性が当然変わってくることになると考えております。

具体的な数字のイメージを少し作成させていただいておりますので、ごらんいただければと思います。

7ページ、先ほどの個人住民税、所得割のケースでございます。便宜上、この表の一番下の行をごらんいただきたいと思っております。Aの欄でございますが、義務教育の県費の負担職員分の指定都市におられます職員の方にかかっている経費。これは基準財政需要額、交

付税算定上の基準財政需要額で捉えますと、全体で1番下にあります7,500億円程度ということでございます。

これに対しまして、税のほうのデータでございますが、市町村民税、個人住民税が、先ほど申し上げた6%分が1兆5,000億円ぐらい。道府県民税、これは指定都市の区域内に住んでおられる方々が納められております道府県民税はそれの4%分、6対4という形になりますので、1兆540億円という数字になってございます。先ほどの説例で、機械的に仮置きとして、指定市から上がってくる県民税の半分ぐらいを移譲するといったしますと、Dの欄でございますが、Cの半額、5,200億円ぐらいを移譲するというケースを説例として考えますと、全体7,500億円ほどの財政需要が移ってくる中で、5,200億円ほど税源移譲がされることになりまして、いわゆる充足率、税による措置される割合は一番右のFの欄、69.7%、約7割が税源移譲で手当されることになります。

ただ、これは個々の団体によりまして、かなりのばらつきがあるということをお願いいたします。資料でございますが、上から3分の1ぐらいにあります川崎市さんぐらいになりますと、県から住民税の半分をもらってくるだけで101.8%、おつりが来るぐらいの税源が移ってくるということになるわけでございますが、逆に、一番下の熊本市さんになりますと45.6%、必要な経費の半分ぐらいでありますので、残り半分は交付税なりという手当を考えなければいけないということになってくるという状況でございます。経済力の差がございますので、同じ税率で移しても倍ぐらいの差があるということでございます。

8ページが同じようなことを法人住民税に関しましてやったものでございます。時間の関係がございますから、Cの欄をごらんいただきますと、県の法人税割5%分が1,700億円ぐらいでございますので、一番下でございます。このうちの半分、866億円が移譲されることになりまして、絶対額が少のうございますので、充足率は右側の端でございます14.4%。マクロでそういう数字でございます。これは団体間の差は個人住民税以上にございまして、大きいところは下から3分の1ぐらいのところを見ると、大阪市、27.4%ぐらいはいけるということでございますが、これも上から3分の1ぐらいの相模原市さんでございますと、4.4%ぐらいでございますので、こちらになりますと、6倍ぐらい充足率に差が出るという状況でございます。

続きまして、9ページ、税の交付金による対応ということでございまして、税源ではございませんが、一たん県にお納めいただいた上で、その一定割合、一部を税の交付金として指定市に交付をするという考え方でございます。この際、参考になりますのは、現行の制度で、指定都市が道府県の道路の関係の事務を一部担っているということがございまして、それに着目いたしまして、一般市には交付されていない軽油引取税の交付金でございますとか、自動車取得税の交付金、これは割増でございますが、これが県から指定市に交付されている。こういったものの類推で新しい設計ができないかということでございます。

これも同じように、区域内から県に上がってくる部分の半分ぐらいを指定市に交付をするということと考えますと、例2、3は先ほどとボリューム的には同じでございますが、

例1、地方消費税の交付金もイメージとして掲げさせていただいております。地方消費税は国のほうに徴収を委託しております、国から県に入っております。その後、県間で精算したものの半分を市町村に交付するという制度になっております、県市で折半をしているというものでございますが、指定市内に相当と、計算できるもののさらに半分は、本来の県の取り分のうち半分は指定市に渡すということをイメージとして考えたかどうかということでございます。

論点といたしまして、上の2点は先ほどと同じでございます。団体間で財政需要に対する充足率にばらつきが出てくる、あるいは税收構造が変わってくるということがございます。

3つ目の丸、特に地方消費税による対応ということを考えますと、来年、再来年、地方消費税が現行1%から段階的に2.2%に引き上げてまいります、引き上げ分は社会保障財源にするということが法律上明記されておりますので、そうしますと、義務教育等々の関係でいいますと、引き上げ分は恐らく無理だということになりますので、現行の1%分の範囲内でどう考えるかということになるということでございます。

4つ目の丸、こういった税交付金の考え方の利点といいますか、メリットといたしましては、同じ県の中で住所によって県民税の税率が違うということが税交付金の方式であればなくて済むということがメリットだという一方で、逆の立場からいたしますと、同じ課税標準で行われております個人住民税、法人税割に関しまして、これは市町村も課税しているわけでございますので、それについて一たん県に納めてもらって、また市町村に還流するという、いわばまどろこしいことをする必要はなくて、市町村移譲のほうがいいのではないかという御異論なり、反論はあろうかと思えます。

既存の税交付金、例えば地方消費税の交付金などの加算という形でやる場合には、今の交付金の考え方と違う考え方を導入することについてどう折り合いをつけるかという問題はあろうかと思えます。

10ページ、地方消費税の分につきまして新しい数字がございますが、これだけ御説明をさせていただきたいと思えます。

一番下をごらんいただきますと、7,500億円ぐらいの中で、今、指定都市に地方消費税の交付金が入っておりますが、2,800億円、Bの欄でございます。ですから、これの半分相当が移譲されることとなりますと、Dの欄にあります1,400億円ぐらいということでございます、この7,500億円に対する充足率は2割弱、右端の18.6%でございます。これも都市間で差がございますが、大きいところが下から3分の1ぐらいの大阪市さんで25.4%。小さいところが堺市さん、すぐ下で14.4%ということございまして、差はありますが、法人ですとか、個人住民税に比べますと、比較的ばらつきが少ないということが言えると思えます。

11ページ、12ページ、数値的には先ほどの税源移譲の場合と同じでございますので、省略させていただきます。

時間がかかって申しわけございません。

13ページ、3点目、財政需要に着目した交付金による対応でございます。

考え方といたしまして、法律上の制度として、個別の指定市ごとに事務移譲について幾らお金がかかるかということのを計算しまして、その額を県から指定市に交付する。今、条例による事務移譲が行われた場合と同じような形で、これはただ法律上の制度として設計するというパターンはあり得るのではないかとございまして。

具体的なイメージは先ほど申し上げたとおりでございますが、この点の財源の裏づけは、県から政令市に交付する交付金のお金、財源が要りますので、2つ目の丸に書いてあります財源相当額は地方交付税の算定の中で、県の基準財政需要額で手当をするということが必要になってくる。これはある意味、今のままといいますか、今の継続という形になるかと思っておりますが、こういったことになろうかと思っております。

この場合の論点といたしましては、特定の事務の財政需要につきまして交付金の交付を法律上、義務づけるというのはいかがかという議論があらうかと思っております。現行、例えば義務教育だけではなくて、福祉、道路等、いろいろなものにつきまして特例が設けられておりますので、義務教育だけかという議論があらうかと思っておりますし、こういう制度を入れるとしますと、政令市だけではなくて、指定市だけではなくて、2つ目の丸にありますような、中核市や特例市でも同様の制度を創設する必要があるのではないかと御議論が波及してくることも考えられると思っております。さらに申しますと、指定市の側から申しますと、そういうことであれば、直接、地方交付税でいただいたほうが良いという御議論もあるかもしれないということだと思っております。

大変長くなって恐縮でございます。以上、いろいろお立場によって考え方が異なってくる問題だと思っておりますので、具体的な御提案をぜひ、御要望されている指定市の側からいただいて、そこから具体的な議論を進めていくという手順がぜひ望まれるのではないかと考えております。

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、これから御意見等を伺っていきたく存じますが、一括というわけにもまいりません。都合によりまして、資料1、その後、資料4、資料5の3つをまず、優先して御意見を伺っていくことにいたしますが、まず、資料1についてをもとにいたしまして、御意見等を伺いたいと思っております。

よろしく願いいたします。

特に、方向性の議論が4ページから出ておりますが、この辺に注目していただいて、御意見等を伺いたいと思っております。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 2点あります。

1つは比較的細かいものです。都道府県のほうから懸念が出た中で、区域全体で1個ま

たは少数を設置することが義務づけられている施設をわざわざ全部必置にするかという疑問が出て、それに対して、6ページにおいて協議をした上でということが出ておりました。一般論としてはよくわかるのですが、具体例を見ますと、婦人相談所というものが出ていて、この婦人相談所はどこだったかなと思うと、別紙の2ページ、14番に出ていて、売春防止法第34条等が根拠条文であり、表を見ると、都道府県の3分の2以上は賛成している。指定都市も3分の2以上賛成しているので、これは合意があるので、懸念があるにもかかわらず、都道府県のほうはいいよと言っていることになりまして、都道府県はまじめに答えているのか、あるいは市町村はまじめに答えたのかという疑問もないではないのですが、そこは入らないことにしますと、こういう場合、そもそも総論として、4ページから6ページの中で、これは合意があるので、(1)が適用されて、移譲を前提に検討を進めるのか、あるいは懸念があるので、(3)の⑤に基づいて一応、議論するのか、まず、どうなるのでしょうか。そういうものがあるときに、どの程度、信用していいのかというのが1つ目です。

2番目に、これはもうちょっと一般論ですが、5ページの②行政サービスの総供給量を都道府県が決定している事務の中で、解決に向けた考え方の中で、協議をすとか、情報の共有を図るための工夫を講じた上でというのはわかるのですが、かえってややこしくなるのではないかと。つまり、移譲はするのだけれども、移譲した上での権限行使の際に、権限の使い方、権限行使の仕方について手続を義務づける、ないしは枠づける格好になりますね。そういたしますと、全体の仕組みとしては、要するに都道府県1つに置いておいたほうが楽なわけですね。あえて切り出して、行使の仕方をややこしくして、そこまでしてやりたいか。指定都市の行政能力と需要への臨機応変の反応から、やる意味があるというのであれば、やってもいいのかもしれませんが、もう少し総供給量、都道府県が決定している事務の中身を見たほうがいいのではないかと。つまり、介護のように計画の裏づけがあるようなものもあるのですが、市町村の場合は、私立学校までくると、法律上の要請があったかなという疑問があるのです。認可権限はあるので、認可基準ということで、都道府県が勝手にやっているのかもしれませんが、それについてそれをそのまま尊重するのではなくて、総供給量を決定する必要のない事務についてもそうしている可能性があるのではないかと。そこを少し仕分けされたほうがいいのではないかとという疑問があります。

以上です。

○碓井委員長 太田委員の2点の御指摘につきまして、ほかの委員の皆様、御意見等ありませんでしょうか。

山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 若干説明をはしりましたので少し混乱があったかと思いますが、3分の2の都道府県がいいではないかとおっしゃっているけれども、3分の1のところ懸念が出ていると、懸念として少し捉えているのです。そこで、私ども事務局としては、3分の2がオーケーというのであれば、移譲を前提として議論をするのだけれども、今、申し上げましたような一部の都道府県から出ている懸念については個別に解消していく必要が

あるというアプローチをとるべきではないかと思っっているということなので、そこは若干ちぐはぐですが、実は、3分の1のところでも、心配をされている県は結構心配をされている。心配していないところは全然心配していないという雰囲気がありますので、そこは個別のことをやっていく必要があると思います。

総供給量の議論もまとめてみましたけれども、指定都市の区域を完結的な行政区域として考えた場合には、実は、ある府県からは、そこはもう指定都市にお任せしても、その情報だけ提供してもらえばいいのだということも来ているのです。ですから、特別自治市という御主張がある中で、そこに近づけていくとすると、まずは移すことを前提に考えながら、どういう疑問とか、あるいはどういう個別問題が発生するかというアプローチでやっていくべきではないか。

そういった意味で、答申では、そういう方針みたいなものをいただければ、恐らく個別の各省庁もいろいろな議論をしてくると思いますので、そこは結果的な妥当性をきっちりはかっていく必要があるのではないかと思っております。ですから、いわゆる法定受託事務のメルクマールみたいに、これで全て結論が出るわけではないと思っっている次第でございます。

○碓井委員長 今の例えば最初のほうの婦人相談所の例が出ているので、そういうケースの場合ですと、多分、道府県と指定市との関係において、ある道府県においては、専らその中にある指定市において需要があると考えているところがある。別のところでは、その区域以外のところでも需要があると考えている。そういうことも賛成と賛成せずの分かれが生じているのかもしれないという気もいたします。

林宜嗣委員、お願いします。

○林(宜)委員 権限移譲の話は地域の需要に合った仕事ができるようにという話ですね。したがって、最初から県でこの地域はこれだけの需要でという形のものもう想定せず、要するに地域のニーズに合ったということができるようという話ですね。それを進めていこうとしたときに、県全体でこれだけの供給量が必要なのだといったときに、これは今、議論している基準が違うような気がするのです。そんな行政はどこにあるのだろうかという気がするわけです。だから、むしろ県で決めたほうがいいよというものに関しては、特に権限移譲をする必要がないわけで、今、指定市のほうから権限移譲と言っっているのは、要するに地域のニーズに合ったことを言っっているわけですね。だから、それぞれの地域において最適供給量があつて、それを積み上げたものが県の最適供給量になるはずなので、それを最初から最適供給量があるかのごとく言っってしまうというのは、これはもう県がやればいいのかと思います。

もう一つ、懸念の中で経済活動ですけれども、これは具体的にどの事務を言っていらっしやるのでしょうか。ちょっとまずお聞きしたいのですが。

○碓井委員長 山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 端的なものとして、3ページの④に麻薬取扱者の免許と入れたのですが、

要は薬局とか医療機関とか、そういったものが、先ほど例に申し上げましたが、鎌倉市でも、横浜市でも、そういう取り扱いを場所としてしたいという種類の事務があるのです。そのときに、今は神奈川県認可で、神奈川県域ではどこでも大丈夫になる。ところが、横浜市に免許権を移しますと、横浜市で受けた上で、鎌倉市だとか、ほかのところでやろうとすると、神奈川県にも認可を受けなければいけないという二重手間になるのではないかという議論がありましたものですから、事業系の介護サービス事業者の業務管理体制の報告の受理・命令等と書いてありますが、これは介護サービス事業者に対する監督とか指導の類ですけれども、これも介護サービス事業を横浜市以外のところでもいろいろ展開しようとする、神奈川県と横浜市との両方の監督を受けなければいけなくなるし、届け出が要る。それなら神奈川県一本でやったほうがいいのではないですかという懸念でございます。

○碓井委員長 林宜嗣委員、どうぞ。

○林（宜）委員 そういう面も多分あるのだろうなと思うのです。監督という面からいえばそうなのでしょうけれども、これもやはり先ほどと同じように、要するに、事業者が経済活動を行う上で、どこに権限があったら一番いいのかということから考えていかないといけないわけで、むしろこれを決めるのは、民間の事業者ではないかという気がするのです。両面がありますから、両方に企業が監督を受けなければならなくなるのはちょっとしんどいのではないかみたいな話を行政の側からすること自体が本当にそれでいいのだろうか。つまり、メリット・デメリットがありますから、その部分を企業が、経済活動というのはすぐれて民間活動ですから、民間の企業がどのように考えているのかという視点が必要なので、それが監督のほうを重視するのか、それとも需要活動におけるニーズを重視するのかということが今、非常に重要なポイントになっているのではないかと気がするのです。

事業所がある一定のところにとどまっているというぐあいになったときに、事業の開設、閉鎖などは日常起こるわけですから、その都度、変えていかなければならないといったことも起こってくるかもしれないし、府県域を超えて活動している事業所があるわけです。それからいくと、県の言い分からすれば、これも国が監督すべきだという論理になってしまうのではないかと。そういう感じがするのですけれども、いろいろな面があるので、要するにこれは何のためにやっているかといったら、行政がやりやすいようにするためにやっているわけではなくて、むしろ、個人だとか企業だとか、そういう主体が動きやすくしていくためにどのような制度であればいいのかという話をしているわけですから、やはり判断は行政の中だけで判断するのではなくて、そういう主体の声も聞く必要があるのではないかと思います。

○碓井委員長 今の林宜嗣委員の御発言を酌み上げますと、今、建築基準法の指定確認検査機関の指定行為というのは、都道府県の区域を超えて、複数の場合には大臣の指定ですし、1つの都道府県内の場合には知事の指定ということになっていまして、そういうこと

を遵守していくと、ひょっとして今回問題にしている二重行政ということにもなってしまうかもしれない。そういう例があるということだけ申し上げさせていただきます。

ほかに御発言ございますか。

齋藤委員、どうぞ。

○齋藤委員 2点、簡略に申し上げます。

1点は6ページの(4)で、単なるコメントですが、現在の政令指定都市に警察事務を移譲できるかという点、これはここにあるとおり、政策論的にもこういう記述になるのだと思うのです。ただ、中間報告のほかの部分のところでは特別市の議論をしておりましたから、そこではよりこの問題が先鋭に出ます。ただ、その場合、警察の組織や事務は現行法でも、ここで言われている特別なものとは別の意味で特別な指揮監督や人員になっていますから、もし特別市として都道府県から独立するというのであれば、それに応じた特別な、例えば広域犯罪化に対応する任務について道府県の側に委託するなど、いろいろ考えられると思いますので、ここはあくまで現行の指定都市についての議論だということ、少し限定して考えたほうがいいのではないかと。特別市の場合にはまだほかに議論することがあるのではないかとというのが1つです。

もう一つは、その上の⑤に関するところで、解決に向けた考え方のところでは、先ほど太田委員のほうからもこの点に関して若干指摘はありましたが、解決に向けた考え方で協議の仕組みを置いて、政令指定都市において義務づけることになっています。ただ、これは個別の法令において、言い方を変えれば必置規制があるもの、あるいは名称についてもそれがあつたものを念頭に置かれている。そうすると、それは一方で、第二次分権改革で必置規制について見直すべきものが全部見直しているかという点、御承知のとおり、それは残っている。その前提のままで政令市に義務づけることについては問題があるのではないかと。例えば政令市で、何々相談所でも何でもいいですが、それをほかの政令市が持っている事務なり権限と組み合わせ、あるセンターを置きたい。そういう需要があることもあり得ます。しかし、そのときに現在の法律がそういう名称を許していなかったり、事務の所管としては、この法律に基づくものだけだということになると合理的ではないし、示された懸念の中の効率性の観点からも疑問ですから、ここで義務づけるというのであれば、義務づけているほうの法律を再度精査して、そちらの弾力化といいますか、見直しを伴った上で政令市に移譲すべきではないかと考えます。

以上です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

まだ御発言があると思いますが、戻ることあるべしで、実は、林文子委員が早く退席されますので、その関係で、資料4と資料5をあわせて。

林文子委員、どうぞ。

○林(文)委員 申しわけありません。今日は、ほかの仕事が入っておりまして、恐縮でございます。

指定都市の立場から具体的な話ではございますが、4ページのIV、指定都市において専門性の確保が困難とされる事務というところがございますが、示された懸念、解決に向けた考え方で整理をしていただいているのですが、もう一度申し上げたいのは、指定都市は保健衛生、都市計画、土木、教育などの分野ごとに専門職員を配置しております。そして市民サービスを提供していますので、専門性の確保には全く問題がないと考えております。都道府県の区域を前提とした事務なども、指定都市と都道府県の協議を行うことで十分に処理ができると思います。ぜひ解決に向けた考え方に沿って指定都市への事務の移譲をしていただきたい。重ねてのお願いでございます。

もう一点は、警察事務でございます。過去にも横浜市は横浜市警がございましたけれども、昭和30年に神奈川県警察に統合されました。それから半世紀以上も経過しておりますので、指定都市としては全く未経験の分野になっております。当然ながら犯罪の広域化への対応が指摘されていますし、現行制度の中で指定都市に移譲することは現実的ではないと思います。しかし、指定都市のほうでリクエストしているところですが、警察事務の中でも地域防犯や交通安全対策など、地域に密着した事務が数多くございまして、例えば児童虐待対策、青少年の健全育成、災害対応、安心・安全なまちづくりという点は、指定都市と警察の密接な連携が必要でございますので、一体的な取り組みをすることが効果的だと思いますから、特別市の制度設計とあわせまして、警察事務のあり方も検討していくべきだと考えております。

以上でございます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

それでは、続きまして、資料4、資料5をあわせて御意見等をいただきたいと思います。

伊藤委員、どうぞ。

○伊藤委員 まず、資料4に関して、事務局から御説明がありましたとおり、教育再生実行会議の第二次提言が出ておりまして、教育委員会制度に関する前提が大きく変わっているということです。私もやはりやや懸念を持っておりまして、新しい教育長は首長が任命・罷免するに際して議会同意が必要であるということです。副知事や副市区町村長のような特別職とはまた違い、罷免においても議会同意が必要であるというポストになっているということと、かつ、御説明でもありましたけれども、恐らくは独任制の執行機関として位置づけられるということでありまして、非常に独立性が高いポストになるということです。ですので、果たして任命・罷免権だけでいいのかという問題もありますし、政治的な中立性を要求しているためにこういう制度設計になっている部分もあるかと思いますが、国の指示の権限が強まるということと合わせますと、懸念を持っているところであります。

その上で、中間報告では、都市内分権により住民自治を強化するための見直しということの一環でこの教育事務の取り扱いということを各区レベルでどう考えるかということが議論になっていたと思うのですけれども、私自身も、教育委員会を区に置くという構想自体は、やはりちょっと大がかり過ぎて、必ずしも必要ではないのではないかと個人的

な意見を持っていましたが、このような制度が今、議論されている中で、果たして区の単位に補助機関まで置く必要があるのかどうかということはいさし考えなければいけない。むしろ、住民自治を強化するという観点から、各区レベルでの教育事務に対して住民の方々がどのように参画できる仕組みにするかということをもう少し具体的に検討する必要があると思います。教育長の独立性が今以上に強化される、あるいは教育行政の独立性が今以上に強化されるという制度設計がなされた場合には、それを牽制するための必要性という観点からも区レベルでの住民参加の機会というものをもう少し広げていく取り組みも一方では必要であると思います。

ただ他方で、教育事務の効率的な執行のためには指定都市でも区の規模はかなりばらつきがありますので、その行政区が果たして効率的な教育事務の執行の単位として望ましいのかどうかという点については慎重に考えなければいけないと思います。

○碓井委員長 ありがとうございます。

林文子委員、どうぞ。

○林（文）委員 ただいまのお話でございますが、賛成でございます。横浜市は平成22年4月に指定都市として初めての取り組みでございますが、学校教育事務所を市内の4方面に開設いたしまして、きめ細かい学校支援を行っております。地域と学校の連携を図るために、全区に学校支援・連携担当課長を配置しているということで、区の下に教育委員会を置くということは必要がないのではないかと。学校施設の管理運営とか教育環境の整備など、そういった事務を教育委員会から各区に下ろして、地域の実情に柔軟に対応する方法もあるのではないかと思います。

もう一点、資料5でございますが、指定都市への事務の移譲に伴う財源措置のあり方の検討でございますが、事務の移譲による財源措置としては、必要な税財源は道府県税を市税に移譲する、税源移譲により対応すべきだと思います。具体的には、現在でも指定都市が個人県民税と個人市民税を一括徴収していますので、個人県民税の移譲による対応が最も効率的で、無駄な経費もかからないと考えております。中間報告でも、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としておりますから、まとまった財源が必要となる県費負担教職員の給与負担などにつきましては、税源移譲をしていただかないと、特別市に近づくことにはならないので、こういった手法が一番スムーズかと考えております。

以上でございます。ありがとうございます。

○碓井委員長 どうもありがとうございます。

ほかに御意見等ございますか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 資料4と資料5でそれぞれ1点ずつですが、資料4は、端的に言うと、教育委員会がなくなったときに自分たちの答申をどうするかという問題であろうかと思うのですが、最初の論点について出てきたところに関して、補助機関をわざわざ置く、必置させ

ることの意味は一体何だろうか。確かに行政区の区長とか、そこにはやはりそれなりの政治的な若干の重みは最低でも期待していただろうし、さらに我々は答申でそこに合議体のような諮問機関などをつくって、あるいは議会と称することさえ辞さない形で何かつくって、そこに一定の独立性を与えようとしたのだらうと思うのです。そうすると、単なる補助機関を置くというだけの意味ではもうないのではないかという気がまずします。

その上で、しかし、住民参加、自治の問題があったのはそのとおりであって、そこは伊藤委員がおっしゃったとおりだと思ふのです。そういうことであれば、あるいは諮問機関に成り下がったというとは何ですが、諮問機関になってしまった新教育委員会に対応するものを各地方公共団体に置く。それは諮問機関である分、もっと軽いものとして置けるかもしれない。要するに必ず置くというよりは、人口何万人ぐらないしは単位に1個ぐらい、1方面ずつ置いてくれという形で、軽い形で置けるかもしれないので、そういうことを要求することは考えられるかもしれないという気がいたします。

ただ、他方において、教育長というものが何かよくわからない。行政法学上、合議体機関をまじめに考えてこなかったからこういうことになって、今、危なくなっているのだらうなという気が私はするのですが、そういう教育長になってしまうからといって、下に合議体機関を置いてはいけないということになるのかどうか自体が1つの論点だろふと思ふます。その部分は考えることができるかもしれませんが、それは地方制度調査会が考えることではないということからすれば、やはり最初の伊藤委員のあたりが穏当かと思ふます。

もう一つ、資料5のほうですが、よくわからないのは、地方制度調査会が税源移譲か交付税か議論するというあたりまでは分かるのですが、この税を移したらどうですかというあたりまで議論しなければいけないものなのかというのがいま一つよくわからなくて、その辺は関係者がとにかくうまくやってくさいということではなぜいけないのですかという感じもします。それだと関係者もまとまらないので、何か言ってくださいということであれば、真ん中の交付金制度はいかにもややこしいかなど。わかりやすいのは税源移譲なのでしょうが、予想したとおりにそこそこのばらつきがやはり出て、予想したとおりに動いてくれない。あくまでも需要に対応して交付税をやるというのであれば、最後のもののほうが地方交付税の論理からいえば、むしろ素直ではないか。税源があつて足りないところを補うので、地方交付税制度を膨張させるのはいかながなものかということになれば税源移譲ですが、要するに需要を発生させる事務が移ったので財源の手当をするというのなら、地方交付税制度も素直ではあろうという印象は持ちました。

ただ、最後にあつたように、そうなると、本来はもっと大直しをしないといけないということになる。あるいは法律にもっと明確に書くべきかもしれません。法律に明確に書いて、大直しをするということは法学者としては反対ではないのですが、それでは今までやってきた地方交付税制度のうまみがなくなると実務がお考えになるのであれば、それはそういうことだらうなという気がいたします。

○碓井委員長 どうもありがとうございます。

ほかに御意見等ございますでしょうか。

ちょっと私から問題提起ですが、資料5の3ページ目の図をごらんいただいて、これを見ていただくと、指定都市というのは比較的経済力がありますから、地方交付税等の比率が低くなって、今度その費用負担を移した場合に、今までの指定都市の強さを維持しなければいけないのか。それとも、これはやはり地方交付税の分が若干ふえても仕方がないと考えるのかということもひょっとしてポイント。林文子委員はもう帰られてしまったのですが、その辺も念頭に置いて議論いただければと思います。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 その論点ですが、1つの考え方としては、確かに強いのだからお前、もっとたくさんやれと、しかし、金は強いのだからなしだと。これもあるとは思うのですけれども、そこまで所得再分配的といいますか、社会保障的に地方自治制度ができ上がっていたであろうかという疑問があるのです。つまり、事務があつて、仕事があつて、だから財源があつてと。たまたまその財源を非常にたくさん持つてしまうようなところは、もちろんその後、財政調整をするという論理ではなかったか。そうすると、一たん事務が移るのであるから、本当のことを言えば、税源なり、何らかの財源を移す。税源をとにかく移す。それで変に持つてしまった地方都市がある場合には、変な話ですが、地方都市から再度、財政調整のためにお金を出させるというのが筋がいいのではないかと思って、先ほど碓井委員長の挙げられた論点には触れませんでした。

○碓井委員長 ほかに御意見ございますか。

林宜嗣委員、どうぞ。

○林（宜）委員 一番シンプルなのは、やはり基準財政需要額を丸々移すということですね。その場合に、不交付団体になってしまうようなところが出てくると、それはどうするのだと。交付税はふえないしという話になっていくので、そこは少し考えなければいけない。税源移譲をする話になってくると、今度は、多分、基準財政需要額が減るのだから、その分、税源移譲を、仕事がなくなるから税金も要らなくなるではないかというぐあいになってしまうと、今度は留保財源がありますから、県としては、やはりネットで一般財源が減ってしまうという問題が出てくる。それとは逆に、今度は指定市のほうで留保財源分多くなるという問題が出てきます。だから、これはなかなか難しく、マクロでつじつまを合わせても、恐らくミクロで考えたときにはでこぼこが出てくる。だから、税源移譲をしたときに、仕事以上に税収がふえてしまうといったところが出てくる。それはそれでもういいのだということであればいいのですけれども、その場合に、逆交付税的な、もらい過ぎだからということまで考えていく。つまり、2段階での財政調整というか、そういうことまで考えていくとすると、今の交付税制度を随分変えていかなければいけない部分があるので、これはもっとシンプルに、何を目的にするのか。要するに仕事に来る、それに対して財源がないと困るのでというシンプルな形で考えるのが一番いいのではないか。

ただ、そのときに不交付団体になってしまうところはどうかという問題が残ったと

しても、一番シンプルで、そういう意味では、交付金の制度、3つ目ですか。3つ目のところがよくわからないのが、交付税で措置をするというところがありますね。ちょっと教えていただきたいのが、具体的なイメージで、個別の都市ごとの事務移譲で必要になったものを指定市に交付金という形で渡す。その場合、移譲された事務に係る財源の相当額を道府県の基準財政需要額において措置するということですが、これはどういうことなのでしょう。つまり、とりあえずは都道府県の財源だというぐあいに考えた上で、交付団体は一たんその部分は交付税として道府県にもらっておいて、そこから交付金で渡すという意味ですか。新たにそれを追加して措置するというわけではないですね。

○碓井委員長 濱田課長、お願いします。

○濱田企画課長 新たに追加というよりは、むしろ、現状、県の仕事であって、県で基準財政需要額がある。これが基本的にはスライドしたようなイメージのほうがむしろ現状に近いということだと思いますが、基本的な発想は、県から指定市に交付金を需要に見合っ  
て手当をするということを出発点に考えますと、県のほうに財政需要が発生することになりますから、それは国として県に対して財源保障をしないといけないという流れになるであろうということでございます。

○碓井委員長 ほかに御意見等ございませんでしょうか。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 まず、資料5のほうからいきますと、今回、特別市の話もあって、その中で限りなく指定都市に権限移譲していくという形で分権を考えていくと、財政措置に関する話は非常に重要です。今回、事務局のほうから今までより踏み込んだ資料が出たことはとてもよかったと思います。今回提示がありましたとおり、いろいろ課題がある中で、今後具体的にどこまでこの議論を詰めていくべきなのかというのが第1点です。

第2点目は、しかし、いろいろ課題はありますが、今回、①、②、③で見ると、どう見ても、今度、仮に県費負担教職員の給与負担が動くとする、このロットを全部交付金で飲み込むですとか、地方交付税で飲み込むというのは無理な話で、税源移譲を考えざるを得ないということです。しかも、税源移譲の中で今回出された資料に基づいてみますと、ある程度ロットがあって、なおかつその中でも一番支障がないのは住民税、所得割の税源移譲ということになります。ベースとしてはこれを中心に地方交付税その他の制度も含めてどういう財政措置が可能なのかというのを、なるべく具体的に検討していくべきではないかと思います。

今回出された資料の中で、私が若干気になるのは、留保財源の話が随分強調されていることです。留保財源はもともと80%を75%にしたときに随分議論がありました。そもそも、今、留保財源分を何に使っているのか、どこに消えたのかと、留保財源分をとりだして議論をするのが、分権的な考え方からいってもいいのかどうなのか、疑問があります。

確かに留保財源があった都道府県で、それがなくなるのは非常に大きいことだと思うのですが、それを、義務教育に使っているのか、何に使っているのか、はっきりしません。

逆に指定都市のほうから見ると、義務教育人件費を受けることによって、予算規模は大きくなりますが、財政力指数は落ち、義務的経費が増えて財政の硬直化が進みます。その部分をどう考えるのか。しかも、仮に当該の指定都市が不交付団体であれば、まさに自由に使えるお金が減っていくことになります。そういうところもトータルに考えていく必要があります。

もともと、留保財源の25%、特に5%上がって、25%あっても、大都市を抱えている道府県はみんな財政が厳しいという実情があります。では、本来あるはずの留保財源分の25%は何に消えているのか。これが、教員の数だとか給与に使われているのか。その他全く別の施策経費に使われているのか。それによって、随分、財政措置のあり方も変わってくると思います。そういうところまで、ほんとうに踏み込んで議論すべきなのかどうなのか。ここは少し議論を整理して、今後のあり方について検討すべきではないかと思いました。

以上です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

西尾会長、どうぞ。

○西尾会長 税源移譲のことについては、1995年から2001年まで地方分権推進委員会がずっと税源移譲問題を議論してきた流れからいえば、結局、三位一体の改革以前からの改革構想でいえば、できるだけ地方公共団体の自主財源の比率をふやしていきたいと考え、地方交付税への依存率を少しでも下げるということを議論してきたわけです。ただ、それでも全自治体についてそんなことは不可能なことですから、地方交付税制度は絶対に必要なのですけれども、せめて指定都市ぐらいの大都市でさえ、なお交付税の交付を受けなければならないという状態は不健全なのではないか。やはりそれだけの経済力の中心である大都市でさえ交付団体であるという現在の仕組みは非常に不自然ではないか。もう少し自主財源で、地方税だけで大都市は成り立つように徐々に変えるべきではないかというのが全体的な流れだったと思うのです。

そういう流れからいえば、現在でも指定都市は地方税等で79%、約8割を占めていて、交付税への依存は21%程度ということなのですけれども、依然としてかなりの交付税措置を受けなければならない指定都市がずっと残っているというのが現状なのです。このときに、これだけの県費負担教職員の給与負担を都道府県から市に移すというときに、税源移譲しないで、地方交付税で措置をするというのは従来の流れからいえば完全な逆行だと思います。やはりそれはきちんと税源移譲で対応すべきなのではないか。もちろん税源移譲だけで済むわけではありませんから、プラス地方交付税の財政措置が伴わなければなりませんけれども、極力税源移譲で対応すべきではないかと思います。

そういう前提の上ですけれども、私にちょっと理解できないのは、6ページに書いてある論点の中で、住民税所得割という部分については、住民税については「地域社会の会費」という性格を持ってきたということを非常に重要視して、それに反しないかということ。それと矛盾を来たさないかという論点が上がっているわけです。確かに住民税につい

ては均等割りというものを最初から持っていましたので、そういう説明が従来からあった。この税金についてはそういう性格を持っているという説明があった。しかも、三位一体の改革のときに所得税から個人住民税への移譲をある程度行ったときに、住民税所得割について比例税率に変えました。累進税率制度をやめまして、比例税率制度に変えましたから、一層、地域社会の会費的な性格がさらにそこで少し強まったといえるのかもしれませんが。しかし、そういう前提で考えたとしても、義務教育の費用を負担するというのは、児童を持っている家庭であれ、持っていない家庭であれ、あるいは児童があったとしても、公立学校には行かせていない、私立に全部通わせていますという家庭であったとしても、地域社会で次世代の子供を育てていくというのは、まさに地域社会の会費的な費用なのではないか。自分の家には子供がないという家庭にとっても、地域社会全体として子供を育てていくということは、地域社会の費用なのではないか。それに充てるという点で何ら矛盾しないのではないか。

その場合に、同じ県民税でありながら、指定都市に住んでいる県民は2%しか払わない。しかし、指定都市以外の市町村に住んでいる人たちは、何%県に払うことになるかと、変なことになるとおっしゃるのですけれども、何もおかしくないのではないか。市町村に納めているのが町内会費的な住民税だとしますと、都道府県に納めているのは町内会連合会に納めている費用のようなものなのです。たまたま連合会がどこまでの任務を背負うか。基礎単位である町内会がどこまでの仕事をするかという比率が区域によって指定都市とそれ以外の地域と変わる。その仕事の分担に応じて町内会費をどこへ分割して払うかが変わるだけの話で、何も矛盾しないのではないか。ここを非常に重視されるというのはどうも私には余り納得がいかない。税交付金という制度で対応するというのはどう考えても不自然なのです。そのことをもう一遍詰めて考えていただきたいと思います。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

では、ちょっと急いでください。

○林（宜）委員 私は決して、今の分権の流れに抵抗しているわけではなくて、要するにこういう政令市に権限を移譲することをまず最優先するのだったら、シンプルなやり方があるのではないか。税源移譲をやるとやはりどうしてもそのあたりの問題が出てきますから、それでなかなか前に進まないということと、早く進めるということとの間で、どちらに優先順位を置くかということなのではないかというぐあいに思っています。

○碓井委員長 それでは、あと5分を切っておりまして、いつも時間どおり終えているつもりなのですが、きょうは3~4分はどうしても遅れざるを得ませんが、資料2と3あわせて、これだけは発言しておきたいという方、まず、どうぞ。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 資料2の2~3ページの考えられる方策（1）で①~④まで並んでいます。①~③についてですが、私はこれを本当にぎらつかせると、いわば事務処理の権限移譲推進計画をつくらせるようなことになってしまうのではないか。それは要するに計画の義務

づけのようなものであって、ちょっとやらないほうがいいのではないかと。ましてや（２）が使われていないのであったら、これを使うように、恥をかくなのが嫌なのかもしれませんが、（２）を使うようにもっと市町村をけしかけるべきではないかと思いました。

資料３の13ページ、構想はわかりますが、こういう構想をするために特別な制度があるというよりは、お話を聞いていると、事務の共同処理、事務委託をいわば組み合わせで結合させて、協定を結んでいくというイメージが法制度としては近いので、これは三大都市圏専用になにかつくる必要があるのかどうかはわかりませんし、つくるといふ御趣旨であれば、つくる必要はないような気がしますし、つくらないでこういう使い方を宣伝することであれば、それはそれでよろしい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。

ほかにございますか。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 資料３と資料１のところでもちょっと言いたいのですが、１、３ともこれまでの議論の中核部分で、考え方としてはよくまとまってきたと思います。資料１に関しては、もともと指定都市、都道府県の部分の役割分担、事務事業をどうやって整理するかが課題で、これはきょう、随分クリアされました。

資料３につきましても、定住自立圏以外の三大都市圏をどうしていくかを今後の中枢都市の役割も含めてということに関しては、今回の中で一定の整理ができたと思いますが、資料３のほうでいいますと、特に三大都市圏の基礎自治体間の連携の12ページ以下のところです。三大都市圏における基礎自治体連合は、人口規模はそこそこのだけけれども、面積矮小だったり、人口規模はあるのだけけれども、住宅都市としての性格が極めて強いようなところがあります。これをもって合併を考えていくべきなのか、ここで提示しているような連携を中心に考えていくべきなのか。今回、ここが大きな課題になっていると思います。

したがって、大都市圏の合併をどう考えるかということに関して情報提供という記述もありましたが、そののところも踏まえて、基礎自治体間の連携、三大都市圏でどう対処していくのかという点につなげて書いていただけたらというのがあります。

資料１に戻って恐縮ですが、資料１もおおむねこれで大体よく、作業としてはこれでいいと思うのですが、２点少し懸念があります。

１点目は、先ほど議論がありました６ページの「事業者の経済活動等が指定都市の区域を超えうる事務」というところです。実際、事業者の経済活動は指定都市の区域を超えるのが多いのですけれども、その場合は、都道府県の区域も超えることが想定されます。しかし、これは国がやるのではなくて、やはり自治体がやったほうが効果的だということがあるわけです。指定都市がやるべきなのか、都道府県がやるべきなのかどうか。この点については、柔軟に実態を見て考えていただけたらという趣旨だと思いますが、そのところの表現をもう少し工夫する必要があるのかなという思いがあります。

もう一つは、5ページ、③指定都市の区域を超える区域を前提に都道府県が処理している事務の話です。これも一般的な考え方としてはこれでいいと思うのですが、例えばこれは広域都市計画に関していいますと、今でも広域都市計画をつくっているところは頑張って広域都市計画をつくっていて、周辺町村とあわせてスプロール開発の防止等に対処しているのですが、しかし、広域の調整に加えて、都道府県の重しが強いということで、機動的な都市計画決定に今でも不利な状況にあります。広域都市計画だけをこのまま都道府県に担保させたままとしますと、一生懸命、広域都市計画に取り組んでいる団体において、分権が進まないという皮肉な結果になりかねません。③は一般論ではいいとは思いますが、実態についてもあわせて考えてほしいと思いました。

以上です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

それでは、時間が来ておりますが、もうお一人だけ、これだけはという御発言がありましたら。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 資料2の3ページの(2)は、正式な要請制度も使わずに何を要求しているのだという含意があるかと思えますけれども、これはしかし、要請しても都道府県がファイナルな権限を持っていますから、そうするとヒアリングで出てきたように市町村の方は現行制度の活用に加えて、やはりそれがうまくいかない場合の裁定制度という話が出ていましたから、もう少しなぜこれが使われていないのかとか、あるいは市から出てきた現状に対する不満の要因が何かを詰めた上で、単なる活用だけではなくて、制度の、こちらの(2)の手直しについても考える必要があるのではないかと思います。

○碓井委員長 まだまだ御発言がおありと思いますが、時間が経過しておりますので、本日はここまでとさせていただきますと存じます。

本日までで大都市及び基礎自治体に関する個別の議論を終了し、次回は最終的な答申に向けた素案の議論を行いたいと存じます。日時・場所は、5月24日金曜日、15時より、合同庁舎4号館全省庁共用1208会議室となっております。詳細につきましては、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、これをもちまして、本日の専門小委員会を閉会いたします。

長時間ありがとうございました。