

○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10回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日の審議内容でございますが、諸外国大都市制度につきまして、まず、事務局より説明してもらい、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おります。

なお、本日のマイクは近づけて御発言いただかないと必ずしも拾ってもらえないということでございますので、御発言の際にはよろしくお願いたします。

それでは、本日の提出資料につきまして事務局から説明をお願いいたします。

山崎行政課長、お願いたします。

○山崎行政課長 行政課長でございます。

本日用意しております資料は、まず、資料1はフリートーキングに備えまして、これまでどういう審議経過であったか。総会がありまして、専門小委員会の第6回では「大都市制度のあり方」についての関連資料を説明し、概要、三大都市圏の様子をお示ししたということを書いてございます。第7回以降、ヒアリングに入りまして、指定都市市長会、大阪府市統合本部からの御説明があった目次の項目を並べてございます。

裏に参りまして、第8回専門小委員会では、東京都から「都区制度について」の御説明を受け、特別区（西川荒川区長）から「基礎自治体連合構想と都区制度の現状・課題」ということで説明をいただきました。これも資料の目次を入れてございます。第9回で全国知事会、中核市市長会、特例市市長会からそれぞれ御説明がありまして、それぞれの御説明内容の記憶が新たになるように目次を入れた次第でございます。

今日は、こういう説明資料で最後に抜けておりました諸外国の制度につきましてわかる範囲で御説明をしたいと考えてございます。

今回、ロンドン、パリ、ハンブルク、ニューヨーク、トロント、仁川と世界の大都市でいろいろな改革をしておりますので、その改革がフォローできる部分についてある程度御説明ができればということで選んだ次第でございます。

それでは、簡単に御説明申し上げます。

1 ページ、まず、英国でございます。

一番初めに、大都市圏以外の制度がどうなっているかを右隅に書いてございます。基本は、左の図にありますように、広域自治体がカウンティで基礎自治体がディストリクトでございます。ただ、非大都市圏においてカウンティ、ディストリクトの二層制であった地域のうち、国の認可を得て一層制に移行した自治体がございます、これをユニタリーと呼んでございます。ロンドン以外の大都市圏地域につきまして、左の隅に書いてありますように、ニューカッスルからバーミンガムまでございますが、大都市圏ディストリクトというものがございます。1986年にカウンティが廃止されてから一層制となった自治体でございます。こういったものが一般的な制度である。

ただ、ロンドンにつきましては少し違ったシステムになってございます。基礎自治体レ

ベルにはロンドン・バラとシティがございます。シティは英国最古の自治体ということになっておりまして、法人格もあって、いわゆる基礎自治体でございます。GLA本体の実務機関で処理する分野以外の事務をやっている。

今、ロンドン・バラとシティ・オブ・ロンドンの上にグレーター・ロンドン・オーソリティーというものがございます。1986年以降、ロンドンでは広域レベルの自治体がなかったわけですが、2000年に企画調整・戦略策定に機能を限定して設立されたものでございます。公共交通とか地域開発等の企画調整と戦略策定をしております、後ほどもう一回申し上げますが、GLAの本体は直接公選の市長と定数25、直接公選の議会で成り立っております。職員数は600名程度ということで、非常に小さな規模の調整機関だとお考えいただければと思います。このほか公共交通、警察、消防、緊急事業について別の実施機関を持ってございます。

2ページ、現在のロンドンの形になるまでにどういう変遷をたどって、どういう議論が行われたかでございます。

1965年までは、基礎自治体の部分は余り変わりありませんが、区とシティ、両方とも自治体でございますが、こういうものがありまして、区議会があった。区長はございませんでした。公衆衛生、住宅、図書館、レクリエーションみたいな住民に身近な事務をやっていた。1965年まではロンドン・カウンティ・カウンスル、ロンドン県と訳しておりますが、300km²の範囲、320万人の自治体があったわけでございます。議会は定数が126、消防とか下水、清掃、公営住宅、教育、計画、保健、福祉等を担当しておりました。警察は、ロンドンの場合、グレーター・ロンドン・オーソリティーに移管されるまで常に国直轄の首都警察ということでございまして、所管は国でございました。勿論シティには別に独自の警察機構がございます。

1965年に改革を行いまして、グレーター・ロンドン・カウンスルを置きました。1,579 km²の範囲、677万人の人口でございまして、職員数2万2,000名という相当大規模な自治体を構築したわけでございます。総合的な土地利用計画、首都の道路建設、廃棄物処理、消防、司法事務、文化、スポーツなどもやっております。また、旧ロンドン・カウンティ・カウンスルのあった地域においては教育、建築規制もやるという自治体でございました。それ以外の事務は基本的にロンドン・バラ、シティがやっている状況でございました。

その後、1986年、保守党政権のときにグレーター・ロンドン・カウンスルが廃止されております。廃止された結果、ロンドン交通局、技術教育庁、首都警察局、ロンドン・ドックランズ開発公社といったものが政府の任命機関として存在し、あと、ちょうど日本で言えば23区の一部事務組合のようにロンドン計画諮問委員会、ロンドン区補助金委員会、消防・市民防災局などはロンドン・バラの合同委員会として存続をしていたということでございます。基礎自治体レベルでは、ロンドン・バラとシティ・オブ・ロンドンが存続しております、グレーター・ロンドン・カウンスルが廃止されたということで、内ロンドンにつきましては、教育事務についてもロンドン・バラに事務移譲が行われた。

2000年に至りまして、広域の部分でグレーター・ロンドン・オーソリティー、これはかつてのグレーター・ロンドン・カウンシルと同じ区域を所管しておりまして1,579km²です。ただ、議会の定数は25、市長はここに至って初めて直接公選。職員は600名でございます。公共交通とか経済開発、消防、文化だとか、そういうものについては企画調整と戦略策定に限定して機能がある。グレーター・ロンドン・オーソリティー以外に首都警察局長とか消防・緊急時計画局、ロンドン交通局とか、大規模な実施部隊を持っておるということでございます。これはグレーター・ロンドン・オーソリティーの傘下にあります、別の実施機関でございます。2000年改革では、ロンドン・バラ、シティ・オブ・ロンドンのところにも区長が置かれるようになったということがございます。1986～2000年までの間、区の合同委員会で行っていた消防の事務はGLAに移管されております。

大体それがロンドンの変遷でございます。

3 ページ、フランス、パリでございます。

フランスの一般制度は、基本的に、右の隅でございますが、基礎自治体レベルにコミューン、広域レベルにデパルトマン、更に広域レベルにレジオンがございます。機構としての特殊性といいますか、デパルトマンとレジオンにはその自治体を代表する議会の議長、これは首長でございますが、そのほかに国任命のその区域の国の代表する地方長官、プレフェというものがございます。デパルトマンのプレフェがレジオンのプレフェを兼務する制度もございます。州地方長官庁所在地の県地方長官が兼任するというところでございます。コミューンレベルでは、実は首長であるメールが国の機関でもあるということになっておりまして、デパルトマンとレジオンでは二本立て、コミューンでは一本で仕事をしておるようでございます。

そういう中で、大都市について少し違う扱いがございます。パリ・マルセイユ・リヨンでございます。「パリ・マルセイユ・リヨンに関する特別法」が1982年にできております。マルセイユとリヨンに関しましては、ここでは「行政区」と一応書きましたが、自治体ではない区を持つコミューンと位置づけされております。マルセイユに16区、リヨンに9区が置かれておりまして、コミューンの事務をマルセイユとリヨンは行っている。

パリは若干違いまして、デパルトマンとコミューンの地位を併有している。それで、区を持っております。パリ議会は、県議会かつコミューン議会であります。パリ市長はコミューン市長かつ国の機関になります。議会で互選されます。区は20区ございますが、いずれも法人格のない非自治体でございます。ただ、区議会、区長が置かれております。パリはそういった意味で、デパルトマンとコミューンの事務双方を行う。ここでも首都警察として特殊性がありまして、パリ警視総監は国が任命しておりまして、パリ市とは違う扱いになってございます。

4 ページ、今、申し上げた概要でございますが、パリの面積的なイメージをごらんいただきますと、左の真ん中でございますが、105km²、人口218万人でございますが、非常に狭い区域になってございます。パリ議会の定数が163、市議会議長が市長でございます。警察

は別の扱いがございます。デパルトマンの事務として、フランスは中学校の事務などはデパルトマンがやっていますので、そういう基本的な事務を行い、コミューンの事務は小学校、幼稚園とかということを行っている。

ここで区の扱いでございますが、1.8～24万人ぐらいのところでは20区ございまして、非自治体だけでも、区議会議員がいるということでございます。区議会議員の名簿上位者の原則3分の1は市議会議員を兼務するというので、354名の区議会議員がいらっしゃるようでございます。区長は区議会議員であり、市議会議員である方から互選をする。事務は、実は大きな事務は余りしておりませんで、託児所とか児童公園などの施設の設置、区に関する事項についての市への意見表明、運営等を行う。どちらかと言えば、パリ市政全体に区民の意見を反映する色彩が強くなっているようでございます。

こういう状況の中で4ページ、右端ですが、2009年にバラデュール委員会という国が設置した委員会がグランパリ構想という報告書を出します。要はパリの地域が狭いということで、ヨーロッパの中での競争力というか、国際的な競争力が大丈夫かという議論があったようございまして、パリ市と周辺のオー・ドゥ・セーヌ県始め3県を合併させる。657㎞²の地域で433万人の自治体をつくろう。パリ市とか周辺3県を廃止するという構想でございました。デパルトマンの事務はすべて、住宅・都市計画・交通に係るコミューンの事務も広域的なものは一部移譲しよう。グランパリの圏内にある事務組合は廃止するという構想でございました。

結果、2010年6月にグランパリ法というものができたのですが、結果的にパリ市は存続になりまして、3県も存続でございます。結局、グランパリというものを自治体として構成するのではなくて、大都市圏プロジェクトとして構成しよう。プロジェクトの分野としては、恐らく大都市圏全体として調整が必要なものでしょうが、地域開発、交通整備、科学技術先端地域の集約が行われております。ただ、このときに併せまして、国の機関でありますパリ警視総監がパリ市区域を超えてグランパリ区域全体を管轄するようになったようでございます。

以上がパリでございます。

5ページ、ドイツの制度でございます。

ドイツは、基本的には、右の隅でございますが、基礎自治体レベルがゲマインデ、広域自治体レベルがクライスということで、郡とよく訳しております。

ゲマインデにつきましては、やはり身近な事務をやっております。戸籍、旅券、国勢調査、選挙、ここに書いてあるような事務でございます。クライスにつきましては、道路の建設だとか環境保護、警察、上下水道とか、こういうかなり実態的な事務をやっているわけでございます。クライスの組織は郡議会と郡参事会が執行機関になっておりまして、郡長がいるようになってございます。

ドイツの大都市制度で特徴的なのは、都市州という基本法に位置づけられた州という機能を持つ都市と、郡独立市、クライス・フライシュタットと言うみたいですがけれども、郡

と同じ機能を持っている。郡から独立している市というものがあるようでございます。

都市州は左の隅に書いておりますが、ベルリン、ハンブルク、ブレーメンでございます。ブレーメンは人口が55万でございます。郡独立市の中にはミュンヘン135万、ケルン101万、フランクフルト68万ということで、ブレーメンより人口が多いところがございます。つまり、人口規模で都市州かどうかが決まっているわけではなくて、歴史的な経緯その他で決まっていると考えべきなのでございます。

都市州は一番右の上、憲法前文に位置づけられた連邦を構成する州ということで、州と郡と市の機能を併有している。ただ、1つだけブレーメン州はブレーメン市とブレーマーハーフェン市の2市から構成されている特殊性がございます。執行機関は直接公選の議会、参事会、長、これは州の首相かつ市長ということになります。それから参事会の長ということになってございます。

都市州には非自治体である区、いわゆる行政区だと思っておりますが、そういったものが置かれておまして、ベルリン州に12区、ハンブルク州に7区、ブレーメン市に22区置かれております。いずれも直接公選の区議会と区議会から選任される区長、参事による区参事会というものがございます。

6ページ、具体的にハンブルクの例でございます。

ハンブルクはやはり歴史的経緯を背負っていると思われまますが、正式名称は自由ハンザ都市ハンブルクという名前でございます。755km²、179万人でございます。議会の定数は、市議会かつ州議会でありまして、定数121。参事会がございます。市長は市参事会の議長でもあって、市議会が選出する。区で行う事務以外のすべての州・市の事務を実施する。

区はハンブルクの場合、7区でございます。50～161km²の範囲で12～41万人。これは先ほど申しましたが、自治体ではありません。地方公共団体ではないということです。それでも区議会がございます。直接公選の区議会。区長は区議会が推薦して、市参事会が任命する。面白いのは、区議会の中の総務委員会以外の委員会については、半分の議席に区内の一般住民を指名することが可能である。事務自体は、ここに書いてありますように、非常に住民に身近な窓口のような事務、道路とか緑地等も維持管理とかという事務でございます。

更に区の下に地区委員会がございます。これは任意設置の住民代表組織でございますが、区議会の意見を聞いて市参事会が設置を決定する。15名の委員が区議会の各会派の勢力に比例して配分されて、一般住民が任命されている。22か所に地区事務所がありまして、更に区の下で出先機関のようなことをしているわけでありまして。

2006年10月以降、実はこれを少し変えまして、地域委員会という住民自治を強化するシステムが入っております。人口10万の地域ごとに区議会内の委員会として設置する。ですから、何とか区の議会の何とか委員会ということになると思いますが、それが半分の議席には区内の一般住民を指名することが可能である。結局ここでも、先ほどのパリと似ているわけでございますが、意見をとりまとめて市政に反映する、州政に反映する機能が非常に大きくなったようでございます。地区事務所を少し改編いたしまして、市民センターが

24か所設置されたようでございます。

以上がハンブルクの例でございます。

7ページ、アメリカは御案内のとおり、非常に多様でございますので、ニューヨーク州の例を御説明いたします。

右の隅になっておりますが、今回、勉強しまして整理しましたが、カウンティとタウンというのがどうも基本のようでございます。州の下の出先機関としてまずカウンティができた。カウンティの出先機関としてタウンができた。ただ、このカウンティが議会を置いて独立した広域自治体になった。タウンも独立した基礎自治体になったというのが基本形のようでございます。カウンティの中で特に自治を厚みを持ったものを行って、サービスを負担と受益の関係を基に提供していこうという前提のところ州議会で個別に法人化を許された基礎自治体がある。カウンティの中でインコーポレートされたものがシティだとお考えいただければと思います。同じようにタウンの中で、自分たちはこういう負担をするから、これについてももう少し厚みのあるサービスをという議論なのかもしれませんが、そういうところで住民投票を経て、法人化された基礎自治体がありまして、タウンの中で囲われた特別な地域がヴィレッジだと御理解いただければと思います。

ニューヨークには、左の隅にございますが、ニューヨーク市のほかは、バッファロー市以降、26万とか、オルバニーまでの10万とか、そんなに大きな都市はないようでございます。ニューヨークは、今まで申し上げたことを前提に考えますと、シティとカウンティの機能を併有している自治体でございます。直接公選の市議会と直接公選の市長がござい

※1に書いておりますのは、ニューヨーク市のマンハッタン区以降の5つの区は、もともとは5つのカウンティであった。5つの自治体でもあったわけです。そういったところが1つになったということで、1989年以前は、実は本当の決定機関はBoard of Estimateという、市長と議長と会計監査官と5区の区長が構成するボードがあって、そこが決定機関だったということがございます。現在は1989年の違憲判決を受けまして、1990年の市憲章改正により廃止されております。しかし、ニューヨークはもともと複合的な団体が現在の姿になっているということがございます。

現在、5区が設置されておりますが、そういう経緯を背負いながら、各区域がカウンティとしての位置づけを併有しておりますが、自治体ではありません。直接公選の区長と区委員会、これは区選出の市会議員とコミュニティ委員会の委員長がメンバーであります、そういったものがございます。

区の下に、市内に59コミュニティ委員会がございまして、区長は50名以下の委員を任命する。うち半数は関係市議会議員から指名を受けたものを任命するわけですが、これも住民自治の仕組みがあるようございまして、ここでも事務というよりも、どう意見をとりまとめて反映するかには勢力があるようでございます。

8ページ、ニューヨークは概略を申し上げたとおりでございますが、広域・基礎自治体

レベルにはニューヨーク市、785km²ということで、パリよりはかなり広い区域でございます。818万人。市議会の定数が51。カウンティの行っている事務と一般的な市が行っている事務と両方ともやっています。5つの区がございます。非自治体の区でございますが、47～250万という非常に大規模なまとまりになってございます。区長は直接公選。区委員会の議長を兼ねてございます。この仕事の主なものは、市のサービス提供の監視、公聴会の開催、コミュニティ委員の任命、市の契約の見直し勧告など、市に対するチェック機能が非常に大きい感じがございます。コミュニティ委員会が置かれております。ここでは住民ニーズの集約・伝達、行政評価、苦情処理の仕事をしているようでございます。

では、アメリカの場合、大都市圏全体を視野に入れた仕組みが何かあるのかということで、1921年以降、ニューヨーク州とニュージャージー州でPort Authorityを持っている。域内の1,700万人の人口ですが、5つの空港を管理したり、橋梁・トンネル・バスターミナルを管理している。鉄道を管理している。こういうものがございます。

1968年以降、1万3,000km²、1,460万人を対象にしまして、州知事が指名して、州上院の同意を得て決定される17名の理事で、ニューヨーク大都市圏交通公社ということをやっています。理事のうち4名はニューヨーク市長が推薦する。地下鉄・スタテンアイランド高速鉄道、バスというものについて管理をしているわけでございます。そういった意味で、大都市圏全体の交通機関についてはこういう公社があるということでございます。

以上がニューヨークでございます。

9 ページ、カナダです。

カナダは非常に複雑でございまして、オンタリオ州の制度を入れておりますが、もともとの基本はカウンティと基礎自治体のシティ、タウン、ヴィレッジ、タウンシップのようでございますが、60年代から70年代の都市化の進展によりまして、カウンティを改編して、権限、責任を増加させた広域自治体としてリージョンというものも表れております。

トロントとかオタワ、ハミルトンですが、リージョンとカウンティと、その区域内の基礎自治体が合併した団体がございまして、一層的な自治体がございます。ただ、オンタリオ州の北部、北極圏の地域がこのようなところでございますが、そういうところも一層制の自治体となっております、必ずしも大都市に限定されて一層制となっているわけではないようでございます。組織は、直接公選の議会があつて、直接公選の首長がいて、首長が議会を兼ねるとなっております。

トロント市でございますが、一般制度である一層制自治体の1つでございますが、一般法は、オンタリオ州の場合、「2001年自治体法」というものがあるようでございますが、それとは別の「2006年トロント市法」という特別の法律があるようでございます。他の自治体とは異なる権限。財産税以外の新たな税を課す権限だとか、市が州政府とか連邦政府と直接に協議をすることが認められているということでございます。

下部機関としてコミュニティ・カウンスルがございまして、市内の4つの区域ごとに設けられた市議会の一委員会ということで、区というよりも、トロント市の何とか常任委員会

という感じの委員会があるようでございまして、各区内選出の市会議員が委員となっております。

10ページ、トロントは制度が非常に変遷しております。私どもが広域連合の議論をしておりましたときに参考にさせていただいたところでございます。

1954～1998年には、広域自治体レベルにメトロ・トロントという、日本で言う広域連合のようなものがございました。基礎自治体のところでごらんいただきますと、トロント市は、1967年に13から6に基礎自治体が統合したものの1つでございまして、97km²、64万人ぐらいのトロント市が1991年にはあったわけでございます。6市ございまして、市議会の定数は106。市長は直接公選となっております、その上で広域計画、運輸、警察、高速道路といった広域的な処理が必要なものを処理するためにメトロ・トロントという自治体をつくっております。議員は当初24議員で、構成市からの間接代表。議長は州政府が任命するということでスタートしたようでございます。1988年からは34議員になって、これは6人の市長が入って、28人の直接公選議員、議長ということで、議長が執行責任を担うという制度になったようでございます。

ところが、1998年にこういうメトロ・トロントの体制をやめまして、改革が起こります。その前提になりましたのが、1996年1月にグレーター・トロント・エリアのタスクフォースが州政府に設置されまして、報告書が出ました。これは、グレーター・トロントカウンシルを設置したらどうか。メトロ・トロントと4つの広域自治体。非常に広い地域です。7,061km²を最広域の自治体として管轄するものをつくったどうか。基本はメトロ・トロントから引き継ぐのだけれども、救急とか地方道路以外の道路、児童・老人福祉、公衆衛生等は市町村に移譲すると考えていたようでございます。

しかし、この結果、1998年に実質的にできましたのは、大トロントサービス委員会 (Greater Toronto Services Board) が1999年に設置されますが、2001年に廃止されています。これは鉄道・バスの運営等を行う調整機関のようなものだったようでございます。その変わりメトロ・トロントのエリアで合併をいたしまして、広域・基礎自治体を兼ねる一層制の自治体、新しいトロント市ができております。630km²、262万人ということでございまして、市議会の定数44、市長直接公選でございまして。

新トロント市の下には、先ほど申しましたコミュニティ・カウンシルが置かれておまして、当初6区、2003年に4区でございまして、こういったところで住民自治のシステムがあるとなっております。

以上がトロントでございまして。

最後に韓国の制度でございまして。

韓国もさまざまな改革を経ておりますが、基本は右の隅にございまして、基礎自治体レベルでは市か郡がある。広域自治体は道であるとなっております。基礎自治体は、市というのは人口5万以上で都市的な形態を具備することとなっております。道が処理する事務以外の事務は処理しますと。道は広域的・統一的事務を行い、国家との連絡調整を行

い、基礎自治体が処理することが困難な道路、河川、治山・治水といったことをやるとなっております。

韓国のシステムでは、少し違う扱いがありますのが、広域市と特別市がございます。大都市におきましてソウルは特別市、釜山から蔚山までは広域市となっております、これは道並の市でございます。道に属していない市でございます。

左の絵にありますように、自治体であります自治区がございます。ソウルは自治区だけがある。広域市は自治区と郡があるとなっております。特別な法律によりまして、実は、2010年に「地方行政体制改編に関する特別法」というものがございますが、これで道に属してはいるのだけれども、一定の権限があり、区を置くという特例都市というものが認められております。特例都市は、京畿道の水原とか、100万人以上の都市でございますが、これが実は人口50万以上でできるわけでございますが、100万に達した市でも広域市にせずはまだ特例市だということもあるようでございます。

済州は、右に書いてあります特別自治道ということで、島1つで道と基礎自治体を全部兼ねているという扱いになってございます。

ソウルは、右の上でございますが、基礎自治体の事務のうち一部の事務はソウル特別市自治体が処理をする。ソウルは一般の地方自治法とは別に「ソウル特別市行政特例に関する法律」というものがありまして、監査とか計画策定等に関して行政安全部の長官ではなくて、国務総理が関与するという特例がございます。

広域市は釜山から仁川、大邱、蔚山まで6市でございます。法定要件はないのですが、通常は人口100万以上を対象として検討されるようでございます。これも基礎自治体の事務のうち一部は大都市の特殊性にかんがみて広域市が処理するということでございます。

12ページ、ソウルは広域市から郡の部分を除かれたぐらいに考えていただければいいということで、仁川の例を出しております。

仁川は、1981～1988年までは仁川直轄市ということで、広域自治団体と基礎自治団体の機能を併有する市でございました。そのときには下部の行政組織として、これは自治体ではない区というものが置かれておりまして、更にその下に洞というものがあつたということでございます。

1988年からはどうなっているかといいますと、仁川広域市ということで、面積が1,002 km²、非常に広うございます。266万人。市議会議員は直接公選である。市議会議員は、小選挙区による地域区議員が30、比例代表議員が3、特に珍しいのが教育経歴等を有する者を直接公選して、教育議員にする。教育議員は市議会議員としてのメンバーシップを持っているのだけれども、議会内の委員会である教育委員会の委員にもなるとなっております。それで、市長がいるということでございます。

では、広域自治体が、基礎自治体の事務の何を背負っているのかといいますと、例えば今、東京で言えば、23区で合同でやっております任用試験、人事交流、教育訓練といったものも広域市の方に配分されている。墓地・火葬場・一般廃棄物処理施設、住宅、都市計

画、幹線道路、上下水道、地方軌道・都市鉄道といったところについては、やはり広域的な事務ということで、広域市の方で処理されているようでございます。

自治区は基礎自治体でございます。法人格もでございます。直接公選の区議会と直接公選の区庁長というのがいらっしゃる。広域市が処理する事務以外を全部区が処理する。郡につきましては、ちょうど東京の都下の市と同じようなことございまして、これは郡議会と郡守がいて、全部の基礎自治体が本来やることをすべてやるとなっております。

その下に洞、邑・面というものがございます。

2010年の「地方行政体制改編に関する特別法」はどんなことを決めたのかといいますと、まず、人口とか面積が過小な自治区は適正規模に統合するという方針が出され、基本計画の中では自治区の地位、機能等について報告がありました。法案段階では、自治区の議会は廃止となっておりますが、これは修正によって議会は存置することになったということでございます。韓国の場合には、やはりある程度の事務を基礎自治体としての自治区がやるという前提に立っているシステムになっているようでございます。

非常に時間をとりましたが、以上でございます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまから御意見等がございましたら、御発言をお願いいたします。

なお、大変要領よく御説明いただきましたけれども、委員の皆様の中には外国の都市に詳しい方もいらっしゃるかもしれませんので、補充的な御発言も歓迎いたします。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 今日の議題は大都市の在り方についてということですが、これは勿論諮問がそうなのなのですが、私はこれまで議論をずっと拝聴してきまして、大都市の在り方という問題の立て方でこれから考えていっていいのかなとちょっと疑問に思い始めております。

確かにこれまでは一定の基準を満たした大都市に特例として権限を移譲するというのでやってきて、その結果、政令指定都市と中核市、特例市ができてきているわけですが、このやり方を手直しするとかということではもう行き詰まるのではないかなというのが私の感じございまして、もう少し大胆に見直した方がいいのではないかなと思いつているところでございます。

もう一方では、既にほかの委員の方からも御指摘がありましたけれども、別に大都市であるか否かを問わずに基礎自治体の権限移譲を進めていくという流れがあって、かなり進行しているわけですので、そちらをもうちょっと大胆に進めていって、意欲と能力のある基礎自治体にはどんどんいろいろな仕事をしていただくというのが大きな流れとしてあるかと思えます。そうしますと、特に大都市だからということではなくて、すべての市町村を対象として、権限としては、包括的に相当大きな権限を与えてしまっていて、その上で、そうはいつでもやり切れないところもあるわけですから、横の連携、広域連合のようなことも考えると、言葉の本当の意味での中核市ということ構成する、あるいはそれで最終

的にどうしてもうまくいかなければ県による補完を考えると、そういう方向の方がいいのではないかなと少し考え初めているところです。

政令指定都市の一部のようにもっと更に権限が欲しいというところは例外的にあると思いますが、それは個別に議論していてもいいのではないかと考えております。

細かい点はまだこれから議論していかなければいけないと思うのですが、大都市の在り方というくくりで物を考えていると進まないような気がしておりますので、発言させていただきました。

以上です。

○碓井委員長 ありがとうございます。

大山委員の御趣旨は、議論の出発点をどこに置くべきかということについての御意見だったかと思えます。

今の大山委員の問題提起に関連して御発言がありましたら、その点をちょうだいしましょうか。

大貫委員、お願いします。

○大貫委員 私も大山委員と同様に、すごく大きな問題を、広範囲に議論しなければならないように今までの経過で考えています。もう少し焦点を絞って考えていった方がいいのではないかな。基礎自治体の在り方、広域自治体の在り方をもうちょっと分けて考えていった方がいいのではないかなと思えました。

○碓井委員長 ほかに御発言ございますでしょうか。

それでは、今の大山委員の問題提起に限らず御発言がありましたら、いただきたいと思えます。

林美香子委員、どうぞ。

○林（美）委員 パリに関してはヨーロッパの中でどうマネジメントしていくかということがあって新しい制度が考えられたという説明があったのですが、ほかの大都市を見ても随分と変遷を遂げてきているのだなということを改めて思ったのですが、各大都市についてはどういった背景があってこう変遷を遂げてきたのかがもしわかれば説明をいただきたいと思えました。

○碓井委員長 では、山崎課長、お願いします。

○山崎行政課長 では、わかる範囲で。

ロンドンにつきましては、広域自治体のエリアについて、私どもで勉強しております限りでは、グレーター・ロンドン・カウンシルというものがあつたときに、党派性でいきますと、労働党が非常に強いマネジメントをしておられたという部分があつて、GLCを存続させるかどうかということにつきましては、保守党政権になったときにそういったものが必要なかどうかという議論があつたようでございます。その結果、政府任命の機関とロンドン・バラとシティ・オブ・ロンドンでやっていって、全体を調整していけばいいと一応、割り切ったのだらうと思えますが、その後、2000年になりまして政権交代もあつた中で、

グレーター・ロンドンエリアでオーソリティみたいなものがやはり要するという議論になった。しかし、そのときにグレーター・ロンドン・カウンシル自体が非常に非効率であるという議論が盛んに行われておったので、その効率性というものに意を尽くしながらこういうものを形成したと承知してございます。

パリにつきましては、先ほど申し上げましたように、どうも国家的見地で首都をどうしようかという議論が進んだようでございます。

ドイツにつきましては、経過が余りよくわかりませんが、地域委員会を設けるときの議論としては、ハンブルクの中において住民自治をどう強化するかという議論があったように聞いてございます。

ニューヨークは基本的に1898年から同じシステムですが、もともとは経緯を背負ったカウンティの名残りだとか、それぞれの執行機関にもそれぞれいろいろコントローラーがいたり、議長が入ったり、市長がいたりするボードだったものが、別の観点からの連邦最高裁での違憲判決を受けて廃止され、ジュリアーニ市長の回顧録などを読みますと、相当、市長に権限が集中しながら、毎朝、モーニングミーティングをしながら仕事を進めていったことが書いてあります。参考になると書いて書きましたのは、大都市圏域ということ意識したものが何かあるかどうかというときに、ニューヨークの場合には、ニューヨーク大都市圏交通公社が見つかりましたので、これを紹介したということでございます。

カナダにつきましては、余り詳しく私も承知しておりませんので、またいろいろ御示唆いただければと思います。

韓国でございますが、韓国はやはりかなり政府主導でいろいろな議論が行われておまして、広域市をつくるときも内務部から行政自治部になるときにいろいろな議論もありました。2010年の「地方行政体制改編に関する特別法」もかなり改革志向で国として大都市をどう考えるかと考えていった経過があるようでございます。

わかる範囲では以上でございます。

○碓井委員長 今、林美香子委員の御質問に対しまして私からお願いして恐縮ですが、岩崎委員はカナダのことがお詳しいと思っておりますが、もし御発言がありましたら、お願いできませんでしょうか。

○岩崎委員 トロントは、政治的経緯があっただけでございまして、1995年か1996年に政権が新自由主義的な保守党政権に変わって、地方議員の数が多過ぎる、これを減らすという法律もつくって、なるべく自治体を整理、統合するという中でメトロ・トロントという二層制のシステムを大規模な1つの一層制に合併させました。市民運動などかなり反対があり、訴訟までいきましたけれども、オンタリオ州は州がオールマイティ、自治体に対してオールマイティなので、これを押し切ったということです。カナダは、ほかの州はもっと違うので、とりあえず、トロントはそうなっております。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

今の林美香子委員の御質問に対してほかの都市等について何か補足的な御発言がありま

したらいただきたいと思いますが、ドイツにお詳しいメンバーの方もいらっしゃると思いますので。

では、ほかにも御質問がありましたらお願いいたします。

岩崎委員、どうぞ。

○岩崎委員 事務局に代わって説明するだけで終わってしまうのはどうも。

今日のいろいろな国のシステムを、国それぞれですけれども、これを出してきたのは恐らく日本でもいろいろ考える示唆になると思って出してきたのだと思いますが、基本的なところがよくわからない点があります。

それはどういうことかといいますと、例えば行政区と書いていて、区議会があるとか、非自治体であって区議会があるとか、そういうところがよくわからないわけです。自治体であるかどうかは選挙によって選出される議会があるかどうかを判断する基準と考えることができる。例えばフランスのレジオンは、昔からレジオンはありましたけれども、これが自治体になったのは議会を導入してからで、それで三層制になったわけです。

そう考えていくと、例えばフランスのマルセイユとカリヨン、区、非自治体で各区に区議会が置かれていると書いていますし、次のページ、区（arrondissement）で非自治体であるのですが、区議会の議員がいる。これは市議会の議員も兼ねるですとか、要は基礎自治体のカテゴリーに入るものは何か、広域自治体のカテゴリーに入るものは何かと考える必要がある。こういう大都市の問題を考えるとときに1つの市の中にもしも区があって、区に区議会があったりすると、例えば東京都が基礎自治体であったのを特別区に選挙が導入され、区が基礎自治体となったという説明を受けたように思います。政令市の中の行政区は、これは行政区であって、議会の選出はしていませんね。そうすると、行政区でありながら区議会があるという書き方がこの中で目立っているので、基礎自治体というカテゴリーの中には一体何が入るのかという基本ラインでもう一度これを整理してみないとよくわからない点があります。

先ほど大都市の在り方だけではなく、基礎自治体と広域自治体の在り方を考え直すことも重要であるという話も出たのですが、広域という言葉が持つイメージについても少し考え直す必要があるかなと思っています。

よく政令市の特別市構想などは、基礎自治体と広域自治体を兼ねるみたいな、一層制にするとあるのですが、広域の持つイメージが例えば都道府県の権限を政令市が持つという意味での広域自治体と言っているのものであるとするとちょっと違う感じがするのです。都道府県はもう既に範囲が狭小であるというので、だから都道府県の範囲を超える道州制議論などが出てくるわけですので、広域自治体というイメージはちょっと違ってくる気がしているのです。

例えばロンドンですとか、メトロ・トロントの話で広域自治体と言われていますが、それは大都市圏の中での中心市の境界を超える人の出入りのあるという意味での大都市圏内の話なので、これを広域と言ってしまうと、もっと広い広域のイメージがあるので、その

辺も違ってくるのかなと思っています。

何が言いたいかといいますと、最初は事務局にお答えをいただきたいのですが、今回の大都市制度を考えると、基礎自治体とは何か、広域自治体とは何かをもう一度はっきり定義をするというか、基礎とか広域のイメージですね。それをやった上で都市自治体は何かと考える方がすっきりする気がしています。

以上です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

まずは山崎課長に御発言いただきましょうか。

○山崎行政課長 すみません、実は、そこは悩んだところでしたので、御説明をはしょりましたが、例えば2ページ、「広域自治体等」「基礎自治体」と表側に書いてあります。この基礎自治体というカテゴリーに入っているのは地方公共団体である。つまり、法人格を持っているというところでカテゴライズしております。そういう意味で、ロンドンの場合には、メトロポリタン・バラもシティ・オブ・ロンドンも自治体だと書いておりますのは、法人格を持っておると。地方公共団体として取り扱われているという意味でございます。

ところが、4ページのパリをごらんいただきますと、まさにおっしゃるとおりで、区というものが法人格を持っておりませんで、区長とか区議会議員はいらっしゃるわけですが、それについて法人格を持っていなくて、自治体として扱っていないということなので、ここは「区」と書いております。そういった意味で、「基礎自治体」という欄が、「広域・基礎自治体」となってパリがそこに入っているわけでありまして。

おっしゃるとおり、ここでの広域と基礎のイメージは、国に近い方から一層目と二層目ということで、たまたまこういう言葉を使っております。広さでいけば、ここで「大都市圏全体」というカテゴリーを置いておりますが、二層なのか、それとも広さが広いのかというところはここで区別をしております。そういった意味で、パリの場合は広域と基礎という二層制はなくなっているのだけれども、グランパリという広い区域を意識した何かを考えようとしたと考えております。

同じように、6ページ、ハンザ都市ハンブルクの場合には、広域・基礎自治体としては、地方公共団体として扱われているものは自由ハンザ都市ハンブルクしかない。「区等」と書いてあるところは法人格がないという意味で、地方公共団体ではないようですので、こういう扱いをしていると全体を整理しております。

そういった意味で、今回、事前に会長とお話をしたときも、そこを行政区という言葉で区切っているのかどうかという議論がありまして、未整理かもしれませんが、頭の整理は、基礎自治体となっているところは法人格がある地方公共団体、区等となっているところは、そういう法人格とか地方公共団体扱いをされていないと一応、整理をしたのですが、不十分かもしれませんので、また精査させていただきたいと思います。

○碓井委員長 ただいまの御説明をいただきますと、まず、基礎自治体、自治体という言葉でいいのですが、そのときに法人格を有することをメルクマールにする。それに対して

先ほどの岩崎委員の御発言では、住民による選出がなされているか。議会があることというメルクマールだったようです。この辺についてどういう前提でこれから議論をしていくかにかかわりますので、御意見等がございましたらいただけますでしょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 岩崎委員がおっしゃったことについて言いますと、要するに軸をはっきりさせればいいだけの話なので、法人格をまず持っている団体をベースに考えるか、あるいは公選議会がある団体を基礎と称するか、どちらでもいいのだらうと思うのですが、法学者として考えると、法人格がないと権利義務の帰属主体にはならないので、決定的に違うという感じで考えてしまうわけです。

そうすると、住民自治とその前提として団体自治というものを考えてきたというオーソドックスな立場からすると、まず、法人格をベースにある団体を基本とする。法人格のない団体というか集団をその内部に考えて、そこになお公選というものを選ぶというのはかなり丁寧な手続をとる住民参加の仕組みにかなり近くなるだろう。その上で、結局、そういう法人格もない組織に、しかし住民公選のような機能、組織を与えることの意味は何か。逆に法人格もない団体をそもそも置いておく意味は何か、参加の中でも参加のシステムをパブリックコメントなり、自由に意見を与えるというものと、組織をきちっと協働させるということの意味は何かという形で分けて考えていった方が、ややこしいのですが、議論はクリアになるのかなという気はお聞きしながらしておりました。

○碓井委員長 今の太田委員の御発言をちょっと確認させていただきますが、もし、団体自治、住民自治ということを使う場合に、権利義務の帰属主体としての法人格がまず備わっていないなければならないと、これはよくわかりましたが、住民自治というときには、やはり公選の議会があるということが、自治体という以上は必要と、そこがはっきりわからなかったものですから。

○太田委員 古めかしい話をすると、団体がない限り自治というのは関連しにくいだろうと思うのです。したがって、法人格のない団体が公選の議会を持っていると、これは住民参加とかなり連続的になってしまう。その差の区別はどうするのだろうというのはいまだによくわからないのです。地域協議会制度などを考えるたびに。

しかし、ある程度連続性を持つという現象自体はあるので、その中でどっちのタイプを選ぶか、なぜ選ぶのかを専門家として詰めていく思考をとった方がいいかなという判断です。

○碓井委員長 趣旨は、自治体という以上は法人格プラス公選議会がなければならないと考えてよろしいでしょうか。その確認だけですが。もう一つの方はいいです。法人格のない方のことはいいのですが。

○太田委員 伝統的にはどうか知りませんが、私としては団体自治さえあれば、とりあえずという感じはいたしますが。公選議会が必要かと言われると、そこはどうでしょう。大学などを考えるとどうでしょうね。

○碓井委員長 わかりました。

ほかの皆様、今の岩崎委員の問題提起は出発点にかかわることですので、御意見等がございましたら、お願いしたいと思います。

西尾会長、どうぞ。

○西尾会長 1点だけ、事務局に確認したいのですけれども、専ら法人格があるかないかで区切っているという話がありましたけれども、法人格を与えられているところは同時に課税権を持っていませんか。重要なこととして。そうではない区等には課税権はないと理解すべきではないかと思うのですが、違いますか。

○碓井委員長 山崎課長、お願いします。

○山崎行政課長 地方公共団体か否かということで考えていきましたので、法人格だけを始めに申し上げましたけれども、全部もう一回、よく見なければいけません、ずっと見た限りでは、法人格がなくて、さっき区としているところには独自の課税権はとりあえずないように見えました。そういう意味では、そこもメルクマールになるのかもしれませんが。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょうか。

林知更委員、憲法の視点からはどうでしょうか。自治体とは何ぞやと。

○林（知）委員 いきなり聞かれてなかなか答えられないのですが、要するに講学上の分類概念として自治体なり地方公共団体を論じる場合と実定法上の概念として論じる場合を区別しなければいけないのだろうということだと思います。

講学上の概念としては、どう定義するかというそれぞれの学問的立場の問題だということで、憲法上、地方公共団体であるために何が必要かは、実定憲法上の解釈問題になりますので、これはどういう線で従来コンセンサスが成り立っているかになるのだろうと思います。日本国憲法上は、地方公共団体である場合には、地方議会と首長が公選であるということは特別な規定によって定められておりますし、その線ではコンセンサスがあるだろう。

ですから、首長と議会が公選されるという二元代表制を外すといった場合に、憲法改正によって外しても地方自治の本旨は守られるのかという問題として定式化されるのかなというところですが、ここはこの文脈から外れますので、そういうものとして詰めるべき問題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。

ほかに御意見等がございましたらお願いいたします。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 最初の大山委員のおっしゃったことに関連で少しお聞きしたいのですが、議論の焦点を絞ることを考えたときに、我々には、基礎自治体にそもそもどのような権限を与えるのか、どの辺まで地方分権をするのか、地方分権をした結果として特例市や中核市のようなものはもういいのではないかと考えるべきかという問題が一方であります。

他方で、焦点を絞って、今度は特別自治市や都制といったもっと大きな方、今の政令指

定都市の方へ議論を絞るとなると、結局、詰まるところは道府県をどうするかという問題になってくると思うのです。そうすると、私も大山委員のように物事を順番に考えるとそうなるだろうと思うのですが、結果として我々は大都市制度だけを考えられない。地方自治制度全体を考えた上で都市とは何ぞや、どの辺りをなお大都市として我々は考えるかという問題にたどり着くことになるだろうと思います。

問題は、一つにそこまで大騒ぎをするのかということと、もう一つ、そうやって制度をいじくり倒すときのメリットを一体何を求めるのかがよくわからないわけです。1つには、大都市というのはそもそも大きいので、住民自治がきちっと機能しているのかという問題はずっと疑いがかけられてきているわけです。地域協議会とかいろいろな制度を使おうと思えば使えるようになっているにもかかわらず、余り使っていないところの方が多いのではないかというイメージもありますし、特別自治市の回の議事録などを見ていると、行政区に公選議会を置いて、そこに住民参加なり、住民自治を機能させるという方向に熱心ではなかったという印象があります。

ということで、国が無理やり、言わば住民自治を強制する形で大都市制度に手を入れる。それで住民自治が強化されることをもってメリットと考えるのか、もう少し経済的利得にかかわる効率性あるいは行革、経済成長がしやすくなるということをもってメリットとするのか。そうすると、逆にメリットの及ぶ範囲でいじくることになるだろうから、そこでまた議論の仕方も変わるだろうし、大都市として特別扱いする基準も変わってくるだろうと思うのです。この部分はだれがどのように決めるのか。我々がそもそも議論して決められるのかという点を含めて、だれに意見を聞けばいいのかよくわかりませんが、御意見を聞かせていただければと思うのです。

○確井委員長 問題の所在はよくおわかりいただけたかと思います。これは別に事務局にお尋ねということではないと思いますので、委員の皆様から御自由に御発言をお願いしてもよろしいかと思います。

1つは、今の問題提起は、住民自治の機能を強化すべきかどうかということ。今日、御説明いただいた外国では、非自治体という中にはかなりそういう意味での住民自治の機能を発揮できるかのような仕組みがあったかと存じますが、いかがでございましょうか。

岩崎委員、どうぞ。

○岩崎委員 私は、住民自治とか団体自治を分けて考えて話をするよりは、自治と効率、マネジメントですが、自治と効率をどうバランスをとるかが重要で、どちらか一方であればいいわけではない。

例えば決められない政治とかとよく言われていますけれども、即断すればいいというのであれば、一番効率のいい政治制度は独裁ということになっていきますね。ちょっと極論ですけども、そうなっていきますね。そうではなくて、自治というか、みんなの意見を聞いて、聞いて、聞いて、聞いて回っていくと、何も決められないわけで、だけれども、聞かなくていいわけではない。その間をとってどういろいろな意見を調整し反映させなが

ら、よるべきところはよってという、そういうことをやっていって、自治と効率の双方を前提にしながらそれぞれの単位が目指す自治と効率のどこにバランスをとるかはそれぞれが決めればよいと考えています。

政府レベルは、ナショナル、リージョン、ローカルと、最低3つあると思うのですけれども、ローカルレベルという基礎自治体は、私たちに一番近い政府である。一番近い政府であるからこそ、この自治と効率のバランスをどう考えるかという課題にしっかり対応しなければならないと思うわけです。

国であれば、自治というよりは効率というか、自治はあるのですけれども、余りにも大き過ぎてしまって、達成の方法も難しくなるのですが、勿論、民主主義という文脈の中にあると思うのですが、規模が小さければ、その自治の度合いも達成しやすくなる。けれども、規模が大きくなければ効率はよくないというものがずっとあって、それで合併や何かも進めていっちゃったのだと思いますが、その自治と効率のバランスをどうするかということを考えながら、とりわけ人口の多くて、どちらかというところ経営効率に傾きがちな大都市、とくに政令市において都市として牽引力を持つ効率の面や経営の面と同時に、自治をどうするか。これをどう両立するかが、多分、この地制調に求められていると私は思っています。

だから、政令市をどうするか、中核市もあるじゃないとか、特例市がどうなるか、権限をどうするかという問題もいろいろ議論はできると思いますが、政令市の問題をどうその自治と効率を両立できる制度にしていくかという、その視点で考えていくと、都道府県の権限がどうかとか、行政区は行政区でいいのかとか、そういう在り方になってくるので、議論の焦点は少しは絞られるのかなという気がしています。どちらか一方をとるということではないということだと思います。住民自治でみんなより合って何とかすればいいじゃないかという市民運動的な自治の話ではない。制度として住民自治の制度がつくられるかどうかということだと思いますので、この2つのバランスを少ししっかり考えて軸におきたいという気がしています。

○確井委員長 ありがとうございます。

ほかに御意見あるいは太田委員、何か先ほどの問題提起との関係で御発言がありましたら。

○太田委員 少し補充をさせていただきますと、別に効率性と住民自治を対立させているわけではなくて、世の中でよく言われていることが2つあって、何を我々は狙うんですかという疑問です。最終的にバランスをとるというのはそうでしょうが、例えば住民自治の観点でいくと、人口の多い問題、大きな都市とか、面積が広くて中心との距離があり過ぎるところにおいてどうするかという、比較的今まで連続していた問題になるだろうと思うのです。

それに対して効率性とか都市間競争で都市を発展させるということにすると、ありていに言いますと、人口だけで見られない部分があるだろう。つまり、今後発展しそうなところ

ろをピックアップする、コンクールするという思考がどうしても必要になるだろう。あるいは、俺も俺もと手を挙げて共倒れでも構わないと考えるか、それも含めて今までと違う議論の考え方をしないといけないだろうと思います。そういった辺りでどうするのですかと。だれがどう考えて、我々が考えればよいのですかというのをこのフロアに投げかけた質問だったということになります。

個人的に言いますと、私はどちらかというと、大都市と言えば住民自治の問題、その行政区の自治の問題、行政区を法人化するか、行政区の中に公選のような議会をくつつけるかどうかという方が従来の議論と連続性は高いだろうと思いますが、ヒアリングをした限りではそんな制度を望んでいる人はだれもいなかったようなので、別の文脈の問題ばかり皆さん言っておられましたので、多分また違うことを考えないといけないのだろうという認識はあります。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでございましょうか。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 先ほど事務局から御説明いただいた諸外国の制度と日本の現状を比べてということが言えるのかなと少し考えていたのですけれども、1つは、大都市地域に特例的な制度を導入しているというのはすべて各国共通していると思うのですが、首都とそれ以外の大都市の扱いをどう考えているかということです。ドイツやカナダなどは大都市というくくりで、ドイツの場合にはベルリンが入っていますけれども、首都だから特定の制度を入れているというわけではない。

日本の場合、現在、東京都が首都なのかというのはいろいろ議論がございまして、私の大学は一応、首都ということが前提になっているのですが、その首都である東京に特定の制度を導入するというので、日本は首都を特別視している仕組みをとっている。その際に現在いろいろなところから出てきている都構想というものについて、首都のみに適用する制度だけではないという形で拡大していくとなると、ドイツやカナダのような取り扱いになっていくのかどうか1つ関心があるところです。

もう一つ、先ほどの岩崎委員、太田委員、西尾会長のやりとりの中で出てきた住民自治との絡みですけれども、諸外国はさまざまございまして、もしこれから大都市地域の中における住民自治の在り方を考えていくときには、今まで日本では法人格を持って、課税権を持ち、更に公選の議会なり、首長を置くというのが、地方政府としての自治体の在り方でした。その三者を恐らく三位一体で考えていたと思うのですが、それをばらして、何か特定の要素だけを取り出しても住民自治を実現できているという形で制度設計をすることが今後可能なのかどうかを少し考えていかなければいけないのではないかと思います。

全体としては、制度を多様化するというのを果たして日本の地方制度あるいは大都市制度の在り方の中でどう理解すればいいのか。私もまだ考えがまとまっていないのですけれども、その点が議論の焦点になるのかなと考えております。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかに御発言がありましたらどうぞ。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 議論の対象と進め方をどうするのかに関しまして、今までの議論と事務局の御説明を伺っていて考えたことを手短かに申し上げます。

住民参加という点については、これは今までも都市内分権の議論があり、また地域自治区を導入したときも、地域自治区は別に大都市に限って導入したわけではありません。そうすると、そちらを軸足に考えるのであれば、最初に大山委員が御指摘になったように、今後の基礎的自治体の在り方、これは諮問事項の中にも震災後の基礎的自治体の在り方ということが入っていましたから、そちらとの関連もにらみながらやらなければならない方向になると思います。それに対して、本当に大きな都市、それだけに固有の自治制度の問題を考えるのであれば、例えば今日の事務局の御説明であれば、奇数ページにそれぞれの都市、国における大都市の制度の在り方が載っていますが、その中の一番左の列、首都には限りませんが、あえて言えば、超大都市に限って何か特別な自治制度を構想する目的と手法はどういうものかと。そちらに絞って、大都市圏の問題に特化して考えるというものが進め方としても一つあり得ると思います。

ただ、その場合も、これは前にも指摘したことがあると思いますが、そういう超大都市における国際競争力の強化といった観点を持ち出すのであれば、例えば特区制度がありますとか、いろいろな事業官庁が大都市圏あるいは大都市に対して特別な規制を都市計画等で行っている。それを改革していくことによって改善していくという部分もあるかと思いますが、本当に地方自治法の改正によって改善する、寄与できるのがどういう部分なのかをはっきりさせる必要があると思います。

これについても、更にいたずらに問題を複雑にしたいわけではありませんが、先ほどの指摘もあったように超大都市に限ったとしても、都道府県制度との関係も考えなければなりません。難しい面もあるのではないかと考えます。

もう一点、法人でないところで公選議会あるいは直接の長を持っている。これは住民参加と連続的な、あるいは住民参加の面を持っているのではないかという御指摘がありました。それで今後事務局にお調べいただきたいのは、法人区でないあるいは法人格を持っていない団体で公選議会があるというのは、住民参加なり代表機能ということでわかりやすいのですが、ニューヨークのように直接公選の議会はないけれども、長だけ公選にする。これは日本のかつて制度だけあった特別市もそういう制度が議会修正で入った。法人区は置かないけれども、特別市の区については公選の長だけ置きましょうと。一体これがどういうロジックで組み立てられているのかを、ニューヨーク等で、それも経路依存性で、歴史によるのだということになってしまうのかもしれませんが、お調べいただければありがたいと思います。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかに御発言ございませんでしょうか。

辻委員、お願いいたします。

○辻委員 私も今後の進め方も含めて幾つか気がついた点を御指摘したいと思います。

各国の状況につきまして、本来、私も行政学ですので、自分でこのぐらいのことは理解していなければだめなのかもしれませんが、今回、改めて資料をいただきまして、頭の中が整理された点も多く、とても勉強になりました。

勉強になったということを前提に、可能な範囲で幾つか御要望です。1つは、今回、ある程度、正確に説明をしていただいたので、価値自由にどういう改革が行われているかはわかったのですが、単純に言うと、うまくいったのかうまくいっていないのか。特にEU統一市場ができてから、欧州諸国は相互に影響を受けるようになって、改革をお互いに刺激を受けながらやってきた中で、本当はやらなくていい改革をやったのか。それとも改革の結果、これは非常にいい改革で、根についているのか。

自治制度の改革なので、そう単純に成功か失敗か割り切れないにしても、どういう目的を主にやって、その結果、一般にどういう成果と課題があると言われているのか。全部とは言わないのですが、偏見をいれずにこうした作業を進めていただければ、私自身としては非常に興味ある結果が得られるものと思います。

2番目です。ロンドンの事例とドイツの事例。今後、特別自治市、大阪都制度等を考えていったときに、都市州みたいなものをつくるかつくらないかということ。州から広域な権限を持たせたときにどうなるかということ考えた場合に、非常に参考になる事例なので、特に、この2つぐらいに関して何かもう少し資料を出していただけないのかというのが2番目です。

3点目は、既に御指摘がありました。今回、今までのヒアリングを通じて、確かに住民自治の制度がどうあるべきかも1つ重要な論点ではありますが、同時に財政運営なり、税源なりをどうするかも非常にこれと密接不可分の大きな論点になっているように思います。

したがいまして、今回のこの資料の中で、これも全部ではなくて、特に参考になるところだけでいいと思うのですが、先ほど区を考えるとときに課税権があるかどうかという話もありましたが、結局、税源として何を持っていて、これに対して財政調整としてどんなことをしているのか、わかる範囲だけでも示してもらえれば、随分とイメージがわかりやすいのではないかと。一般に言うと、財政規模と職員数などもあわせてわかるとわかりやすいのですが、この辺の財政規模なり、職員数なり、財源調整の在り方なり、独自財源の現状なり、この辺のデータを一部団体だけでもいいので、出していただけないかというのが3番目です。

4番目は、先ほどから何人か御指摘がありました。今回、この大都市制度の話をしていったときに、大阪都のような制度においても、特別自治市の制度においても、区の中の住民自治の在り方なり、財源調整の在り方が最終的に大きな論点になるように思います。そ

れを考えた場合に、何を称して基礎自治体と呼び、何を称して区等と呼ぶかは別にして、先ほどから御指摘があったように、法人格・課税権・議会の3点セットが全部そろっていない団体で住民自治をやっていてどういう支障なり、成果なりがあるのかについて論点を詰めて何か資料をまとめられないのかというのが最後の指摘になります。

以上です。

○碓井委員長 辻委員から大変重い宿題を出されてしまいました。事務局の方で可能な限り御努力をお願いいたしたいと思います。

ほかに御発言ございませんでしょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 もう一つ、斎藤委員がおっしゃったことについて更に尻馬に乗って論点を増やしておきたいと思います。

外国の制度を見たときに、ヨーロッパなどを見たときに思うのは、大都市が比較的、大都市としてまずあって、その周りに幾つか小さなものがある。大都市は大都市としてある意味完結しているのですが、日本に関する資料を見せていただいたときに、大都市が相互に近くあって、それとして1個の生活圏を形成している。つまり、東京への通勤10%圏を見たら横浜も入るし、横浜の向こうだっていってしまう。横浜を東京のベッドタウン扱いすると多分怒る方は怒ると思いますし、それは真っ当ですが、例えば川崎市の北部、麻生区の辺りを東京のベッドタウン呼ばわりしても多分そんなに怒られないと思うのです。

そのように考えていくと、つまり大都市相互の連携という、大都市と周りの地域をどのように連携させるかのみならず、大都市相互の連携がかなり大きな論点として日本では出てくるだろう。これは恐らく外国の制度で参考になるところもあるとは思いますが、しかし、かなり日本独特の問題状況ではないか。この部分について考えるか。それこそそれは大都市の行政能力に期待して大都市に任せることにして目をつぶるか、その辺も1つの論点になろうかと思えます。

さらにもう一つ、せっかくなので、いただいた資料で気づいて、まだ出ていないところを少し確認したいのですが、実は、パリとかソウルに典型ですが、大都市だとかえって自治権が制限されるように見えるケースがあります。日本も戦前はそうだったところもあるはずですが、これは日本のこれまでの歴史にかんがみて、今さらそんなことは考えない、それを正当化する事情もないという認識でよいのかどうかが一応、論点となります。が、その前提として、国が特に自治権を、関与が大きくなって、大都市だから自治権が引っ込んでいるように見える外国について、これは憲法上、問題だという感じの議論がそれぞれの国であるかないか、もしおわかりであればせっかくなので事務局にお教えいただければと思います。

○碓井委員長 またまた宿題が出されましたが、ほかに御発言は。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 先ほど辻委員の方から御質問があって、これから事務局に調べていただけれ

ばよろしいのですけれども、私が知っている限りで申し上げると、フランスとかイギリスとか、どちらも非常に政争の具というか、すごく政治的な理由で動かしてきたという傾向が強いと思います。ロンドンの例はよく知られていますが、パリの場合も当時、シラクが市長で、左翼政権の側で、シラクの権限を少し下げたいということがありました。しかし、パリだけ分解してアロンディスマンをつくるのではちょっとまずいので、リヨンとマルセイユも一緒にしたという経緯なので、何か根本的に変えなくてはいけない理由があって変えた結果よくなったというのではないところが多いのではないかと思います。

別の話ですけれども、先ほどから、私も非常に重要だとは思いますが、大都市における住民自治のお話が出ていますが、それとそれ以外のもうちょっと制度的な枠組みの話とどちらを先にやるのかということは、あらかじめ決めておいた方が今後の議論が進むのではないかなと思います。

もう一つは、これは御異論もあるかもしれませんが、府県との関係の問題も次の段階の話ということにさせていただかないと、すごく話が錯綜してしまう気がしていますので、今後の議論の進め方を少し整理していただきたいと思っております。

以上です。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

先ほど斎藤委員から地域自治区のお話もありましたが、それはある意味で住民参加というか、そちらの方の問題になるのでしょうかけれども、それが機能しているかどうかとか、そういうことについてももし事務局の方で把握できましたら御紹介をお願いしたいと思えます。

ほかにいかがでございましょうか。

それでは、よろしゅうございますか。もっと御質問、御意見があろうかと思いましたが、今日、諸外国の大都市制度ということで、資料に基づきまして御説明をいただきましたが、それをネタにいたしまして、今後の小委員会の議論の方向性等についての基本的な問題提起がなされたということをお大変うれしく思っております。本日のさまざまな問題提起につきまして事務局の方で御整理をお願いしたいと存じます。

本日はさまざまな御意見などをいただきましたが、これをもちまして、終了させていただきたいと思えます。

次回は、4月25日午前10時30分より開催することといたします。開催に際しましては、改めて事務局より御連絡させていただきますので、よろしくお願いたします。

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。

ありがとうございました。