

○碓井委員長 皆さん、こんにちは。

それでは、時間が参りましたので、第16回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

なお、本日、15時30分からの総務大臣政務官の交代式に出席するために、事務局は事務次官以下、何名かの者が遅れて到着する予定でございますので、お知らせいたします。

本日の審議につきましては、論点の項目4の大都市制度の見直しの方向性のうち、指定都市制度のあり方について、事務局にあらかじめ準備させた行政区のあり方、都道府県との関係、事務配分と税財源に関する資料について説明を求めることといたし、審議を進めてまいりたいと考えております。

なお、前々回の審議におきまして御指摘のありました件について、消防庁から資料の提出がありますので、審議の最後に御説明を求めることといたします。

それでは、本日、事務局が準備しております指定都市制度に関する資料につきまして、事務局に説明を求めることといたします。

山崎行政課長、お願いいたします。

○山崎行政課長 行政課長でございます。

資料1に基づきまして御説明を申し上げます。

今回は、わかりやすくするという観点から、問題につきまして検討の視点をお示しし、その視点に基づいて議論をするときに必要な資料を後ろ側に付けていくという体裁をとってございます。小委員長とお話をしながらまとめさせていただきました。

まず、指定都市の区・住民自治に関する検討の視点という1枚目でございます。

1つ目、指定市の区の役割や住民自治に関する現状を踏まえて、これらを強化する方法を検討すべきかとしております。

2つ目、区の役割や住民自治の強化を検討する場合に、すべての指定都市を対象にすべきなのか、それとも、特に人口規模の大きい指定都市を対象にすべきなのか。

例えば大阪だとか横浜、名古屋あるいは150万人程度の神戸だとか、京都だとか、そういうところを主にターゲットを置いて検討すべきなのか。それとも、全般にこういうことを考えるのかでございます。

前回、議論が出てきました区の役割の強化という観点で、現行では、個別法により区の事務や区長の権限が定めてある。あるいは市長の権限を任意に区長に委任する制度がございますが、これに加えて、新たにこういうことをやってはどうかということでございます。

1つは、議会が関与した条例によりまして、もうこれは市役所本庁の事務ではなくて区の事務にするとか、市長の事務ではなくて区長の権限にすることを定めることはどうか。

予算がかなり大きな権限としてあるわけでございますが、市長が勿論予算についての調整権を持っているわけでございますが、その権限の一部を区長に条例で与えてしまうことがあるかどうか。そういったことを書いてございます。

次の丸でございます。こういう区の役割を強化したということになりますと、そういうことに対応して、区レベルでの住民自治を強化することが更に大きな課題になる可能性が

あります。その場合に幾つかの方策についてどう考えるかでございます。

1つは、区長を特別職とし、市長が議会の同意を得て選任することについてはどう考えるか。特別職になるということは、政治的行為の制限が外されますので、単なる一般職の公務員ではなくて、政治家になることもできるということでございます。議会の同意を得て選任をするというのは何かと申しますと、今、副市長とか副知事がそうでございますが、市長が任命しているのみならず、議会もこの方を区長にするのに賛同していることがあるということでございます。本来としては、恐らく準公選にする、あるいは区長を公選にするという議論もあるかもしれませんが、とりあえず、資料としてはこういう話にしておきました。

前日も議論をさせていただきましたが、市議会内に区単位の常任委員会のようなものを設置するかどうか。例えば西区常任委員会みたいなものを設置するかどうか。

地域協議会の御説明を前回いたしました。区単位で、例えば住民の代表のPTAの代表とか、自治会の代表という方々も入ったところで諮問機関を設置することをどうするかということでございます。

その次の丸でございますが、これも前回の議論でございますが、指定都市の区域内から選出されている都道府県議会議員、人口比例によりますと相当の数になりますが、この議員の方々の取り扱いについていつも議論になりますが、指定都市の市議会議員との兼職を可能とすることがあるかどうかでございます。

最後の丸でございますが、この間御指摘がありました、単に指定都市における全職員に占める区役所職員の割合の話だけではなくて、人口当たりの職員数との関係もあるのではないかという話がありましたが、こういうものについてどう考えるかでございます。

2ページ、参考になります現行制度を挙げておきました。

実は、現在、区長さんは市長の補助機関である職員でございますが、これは局長とか部長と同じでございます。そういった方々にどうお仕事をさせているかということ、委任の形式については特段制限がなく、地方自治法第153条に基づきまして委任をする、臨時に代理させるということで、逆に言えば、委任を解除することも現在でしたら長限りでできるわけでございます。規則によることが通例でございますが、そこまで地方自治法が求めているわけではございません。ですから、任意にこの権限は当面、区長にさせておくのだけれども、こういうことが終わったから、区長の権限から解除するということもできるわけでございます。

先ほど申し上げました、区長の事務とか、区役所の事務みたいなことを条例で定めることにヒントになる条文があるかどうかでございますが、かつては法定局部制と言いまして、県の局とか部につきましては法律で定めていた時代があるのですが、現在、いろいろな改正を経まして、普通地方公共団体の長の直近下位の内部組織の設置及びその分掌する事務については条例で定めるものとなっております。

ですから、今、何とか市何とか局、何とか県何とか部は条例でこういう仕事をするのだ

と決めてあるわけですが、こういうものを区役所とか区長に応用しますれば、事務分掌を条例で定めて権限を与えることもできる可能性がございます。

では、市町村長とか知事以外に予算に関する権限を有している例があるのかどうかでございますが、地方公営企業法に、例えば公営企業管理者、水道管理者とか病院管理者があるのですが、こういう方々は、公営企業の原理に即しまして、ある程度独立して効率的な企業運営をしなければいけないという観点から一定の権限を予算について持っております。地方公営企業法の9条3号でございますが、「予算の原案を作成し、地方公共団体の長に送付すること」と、公営企業に関しては予算の原案作成権を持っておるわけでございます。

また、ほかに参考になりそうなものは、地方教育行政の組織及び運営に関する法律でございますが、教育委員会は、教育に関して独立性を持っている委員会でございます。ただ、予算の調整権はすべて市長なり知事が持っておりますので、市長とか知事が教育予算をつくる時には教育委員会の意見を聞かなければならないという規定がございます。こういったものが参考になるかどうかでございます。

前回、総合調整についていろいろ議論がございました。総合調整というのは余りはっきりしない概念でもありますが、内閣では内閣がやる、内閣官房がやる、内閣府がやるとかいろいろ書いてございます。地方公共団体の場合は、今、どう総合調整を考えられているかということになりますと、国では各大臣が仕事を分担管理しているのですけれども、この行政分野の多くが長に集中している。教育委員会だとか監査委員だとか、ほかの委員会、多元的な執行機関に対しても、長の統括代表権を持っていたり、組織等に関する長の総合調整権がある。

先ほど申し上げましたが、予算は一体で、予算の調整権を長が持っていることからしますと、現行においては、区長にいろいろな権限を与えておりましたが、総合調整権という意味では、長が果たすのであろう。ただ、この問題と区長限りとか、区役所限りで事務が処理できるように、あるいは権限を与えてしまえば、その与えられている権限については、實際上、勿論調整をし、執行していくことになるだろうと思います。

3 ページ、兼職の関係につきまして、前回、私どもの資料もまずくて、きちんとしたものをおもひまして、少し分析をいたしました。

都道府県議会議員の場合、どう規定されていることによって兼職ができなくなっているかでございます。

まず、1番、立候補制限によるものがございます。昭和25年の公選法の制定後、こういう形になっているわけですが、公選法89条1項で国、地方公共団体の公務員等の在職中の立候補制限が定められております。90条で現に公務員が立候補した場合には、特段手続を要せず退職したものとみなされるということがございます。

ただ、例外は、在職中は、すべての公職の候補者となることができないのですが、例えば都道府県議会議員の任期満了選挙がありますよと。任期満了前に選挙がある場合、在職中でも立候補が可能ですという規定がございますが、基本は、いろいろな公務員の方が立

候補をすれば、その時点で退職したものとみなされるということでございます。

2つ目に、これは知事だとか市長にはないのでございますが、都道府県議会議員、市町村議会議員には、昭和25年までは地方自治法、昭和25年以降は公選法ですが、年齢要件のほか、被選挙権に住所要件がございます。3か月以上市町村の区域内に住所を有するという住所要件が必要でございます。

このため、住所は1つだとなっておりますので、都道府県議会議員がほかの県の県議会議員を兼ねることはできませんし、市議会議員がほかの市の市議会議員を兼ねることはできないということで、水平的な兼職はこの部分でできなくなっております。知事とか市町村長にはこの住所要件がありませんが、議員に関してはこういうことでございます。

3番目に兼職禁止というものがございまして、前回はなぞることになりますが、昭和22年の自治法制定当時には、国会議員、同一の都道府県の知事及び有給の職員との兼職を禁止となっていましたから、逆に言えば、下の網掛けのところでございますが、昭和23年の改正までは、都道府県及びすべての市町村の職員との兼職ができた。市町村の議会議員との兼職は可能であったということでございます。

昭和23年の改正後は、ほかのすべての都道府県の知事及び有給の職員、すべての市町村長及び市町村の有給の職員との兼職を禁止した。この時点で都道府県議会議員は、住所地の市町村の議会議員との兼職は可能だとなっております。

昭和25年改正後は、市町村議会議員との兼職も禁止いたしましたので、現在、すべての地方公共団体の長及び議員との兼職が禁止されている状況でございます。

そういった意味では、現行憲法下で都道府県議会議員が市町村議会議員を兼ねられていた時期があったということでございます。

4、5、6ページはその関係の条文を挙げてございます。

7ページ以降に、各政令指定都市の行政区で何人の市議会議員が選出されているか。選挙区が行政区と同じでございますので、都道府県議会議員も何人選出されているかを入れておきました。県議会議員と市議会議員を兼ねるといふ議論になる場合、あるいは市議会において区別の常任委員会をつくる場合にこの人数も関係するだろうと思います。

例えば7ページの神奈川県・横浜市をごらんいただきますと、横浜市の西区は市議会議員が2人でございます。県議会議員が1人でございます。そういった意味で、区単位で常任委員会を設けるといたしましたら、本当に2人で常任委員会をつくるのかという議論があり得るので、先般申し上げましたトロントなどは、幾つかの区が集まった上で常任委員会みたいなものを持っておられるようでございます。そういうこともあるかもしれません。県議会議員と市議会議員の兼職になりますと、2人の市議のうち1人が県議会議員になると考えられますので、かなり重みを持った議員になる可能性もございます。

8ページ、愛知県・名古屋市は東区が2名、中区が2名、熱田区が2名。京都府・京都市は東山区が2名です。今回見まして、大阪市は2名の方が選出されている区が非常に多うございまして、福島区、此花区、中央区、西区、天王寺区、浪速区が2人になってござ

います。そういった意味で、全体に大阪市の行政区は規模が若干小さいことがわかるよう
でございます。

参考までに、9 ページの一番最後に東京都・特別区の区議会議員の数を置いております。
大阪市の市議会議員が86人でございますが、東京都の特別区の区議の数を全部足しますと
906人となります。この辺り、かなり特別区の区議会議員と市議会のありようはやはり違う
という感じがございます。

10ページ以降、ここでまず訂正がございました。前回、資料を公開いたしましたしてから、横
浜市と京都市から訂正の申し出がありました。報告が違っていたようでございます。時点
のようでございますが、横浜市の区役所職員数を前回6,996人と申し上げておったのですが、
7,319人である。全職員に占める区役所職員の割合も、前回28%と言っておりましたが、27%
である。1区の平均職員が389人と申し上げておりましたが、407人である。もう一つ、京
都でございます。京都市が、前回、区役所職員数を2,619人と書いておりましたが、2,720
人。全職員に占める区役所職員数の割合が、前回33%を申し上げておりましたが、20%。
1区の平均職員数は238人が247人であったということでございます。前回の資料もホーム
ページ上は訂正させていただきたいと思えます。

今回これをお示しいたしましたのは、議論といたしまして、例えば横浜市をごらんいた
だきますと、全職員に占める区役所職員の割合が27%である。1区平均の職員数も407人お
るということでございます。

11ページ、大阪市をごらんいただきますと、全職員に占める区役所職員の割合は13%と
横浜に比べてかなり低うございます。1つの区の平均職員数が204名でございまして、区役
所の職員数の規模は小さいということが言えます。

ただ、前回御指摘がありましたように、どちらが効率的なのだという議論もござい
ます。人口1万人当たりどれぐらい一般行政職員がいるのかを見ますと、横浜市は37人、大阪
市は62人です。全職員について見ますと、1万人当たりで横浜市は73人、大阪市は138人とな
ります。特に大阪市の場合は、公営企業会計の職員数が48人ということで、かなり多くな
っている部分もございまして、全般に横浜と大阪を比べますと、大阪の方が人口1万人当
たりの職員数は多いようでございます。

傾向的に見ますと、例えば名古屋市が全職員に占める区役所数の割合が13%、1区平均
が201人。一般行政職が50人、人口1万人当たりが111人で、少し大阪と似た傾向があるよ
うでございます。

ですから、横浜は首都圏にあるということがあるのか、あるいは大阪とか名古屋がかな
り違う行政手法があるのかよくわかりませんが、こういう数字が出てございます。

以上が行政区の問題でございます。

12ページ、今度は都道府県と指定都市の事務・権限に関する検討の視点を挙げておりま
す。

1つ目、都道府県から指定都市に更に移譲すべき事務はどのような事務か、逆に、都道

府県から指定都市に移譲すべきでない事務はどのような事務なのか。

2つ目、これは理論上あるかということで書いておきましたが、現在、指定都市において処理されている事務のうち、都道府県が処理した方がいい事務はないか。

3つ目、これは少し復習でございますが、指定都市をつくったときの議論とも重なるわけですが、地方自治法上、都道府県は3つの事務をやることになっております。

1つ目、広域にわたる事務。市町村の区域を超えて、広域に影響があるという事務です。

2つ目、市町村に関する連絡調整に関する事務ということで、都道府県は、市町村を包括する団体ですので、市町村間の連絡調整をする役割がございます。

3つ目、昔は補完事務と言っておったのですが、今の地方自治法では、規模とか性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められる事務ということで、例えば県立高校を置く事務みたいなことを書いておりますが、どの市町村でもやってもらわなければいけない事務とはいえないぐらいの規模とか性質の事務でございます。

こういう事務を県がやることになっておりますけれども、指定都市の存する区域におきまして、都道府県が処理すべき事務は、やはりこのうち広域事務と連絡調整事務が中心となるのではないかと。非常に指定都市は規模能力がしっかりしているとすると、一般の市町村が処理することが適当でないと認められる事務でも、指定都市はかなりのものができるのではないかとこの議論でございます。

最後の丸ですが、実は、平成20年5月28日に地方分権改革推進委員会が第1次勧告を出しておりまして、都道府県から指定都市へ移譲対象とした事務がございます。ですが、今回見てみますと、やはりそれでも移譲されていない事務がございます。こういったものについてどう考えるのかでございます。

13ページ、前にごらんに入れました、主な行政分野で都道府県と指定都市以下の市町村がどういう役割分担になっているかという概念図でございます。

14ページ、まず、近年都道府県から指定都市にこういう事務が移譲されたということが4つ出ております。

1つは、区域区分に関する都市計画決定。これは何かといいますと、ここを市街化区域にして、ここは市街化調整区域にするという、いわゆる線引きでございますが、この権限は都道府県から指定都市に移っております。

都市再開発方針等に関する都市計画決定。これも県から市に移っております。

指定都市内部にある高速自動車国道とか一般国道に関する都市計画決定も県から指定都市に移っております。

あと、NPO法人につきましての設立認証、定款変更の認証、報告徴収、立入検査等の事務も移っております。

15ページ以降でございますが、実は、できるだけきめ細やかにということでいろいろ議論をしまして、福祉分野、保育士の試験・登録からずっと書いてございますが、これは都道府県がまだ持っている事務で、指定都市に渡していない主な事務の一覧をつくってみた

ということでございます。

15ページ、保育士の試験・登録、介護支援専門員の登録、国民健康保険組合の設立認可、障害福祉計画の策定、認定こども園の認定、婦人相談所の設置、こういったものにつきましては、まだ都道府県から指定都市に下りておりません。

16ページ、保健・衛生の分野では、医療計画の策定、病院の開設許可、精神科病院の設置、こういったものにつきましては下りておりません。

労働分野では、職業能力開発大学校、障害者職業能力開発校の設置、こういったものも下りておりません。

17ページ、都市計画・土木の分野で、1次勧告で下ろせという話があったのですが、やはり下ろしていないものがございます。都市計画区域の指定。これは指定都市の立場からしますと、知事会も一緒だったのでございますが、例えば名古屋市なら名古屋市の区域で都市計画区域をつくらうとしますと、都市計画区域をここにするという指定権限も指定都市に落としたらいいのではないかという議論だったと思います。ただ、国土交通省の立場からしますと、指定都市が単独で都市計画区域を持っている場合もありますし、指定都市に隣接する市町村も同じ都市計画区域にする場合もある。そういった面からすると、この指定は、都道府県に留保すべきではないかという議論だったようでございます。

今回いろいろ話を聞きまして、かなり指定都市側に思いが残っておりますのは、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画決定、都市計画マスタープランと言っていますが、整開保と関係者は言っているようでございます。都市計画区域を定めるときに、大体市街化区域はこれぐらいの人口を持っておいてくれとか、何年後はこうだとか、市街化調整区域はこれぐらいのヘクタールは維持しなければいけないという指針を示しますものですから、都市計画区域のあり方にかかなり影響を与える決定でございます。そこについては、指定都市に都市計画区域がおさまっているのであれば任せてほしいという議論がありますが、これはまだ下ろされておりません。

都市計画事業の認可は、街路事業をやるとか、そういう事業の認可でございますが、これも指定都市にまだ下りておりません。

同じように、市街地再開発事業の認可、防災街区整備事業の認可、事業ものの認可につきましては、指定都市に下ろせという話がありましたが、下りていないということでございます。

こういったところが都市計画土木の議論でございます。

18ページ、農林関係でいきますと、農用地域域内における開発行為の許可。1次勧告は市まで全部という話があったのですが、下りていない。

よく議論がありますのが、農地の転用許可です。農地で使っているものをほかの宅地あるいは商業地に転用する許可権を4ha以下につきましては都道府県が持つてございます。それにつきましては、分権委員会の方では、2ha以下であれば市の方がやっていたのではないかという議論があったわけでございますが、これがまだ下りていないということで、都道

府県が持っています。

教育の分野でいきますと、いわゆる県費負担教職員の問題がございます。県費負担教職員は、結局、県費負担教職員定数の決定、給与の負担、学級編制基準の決定。市町村立の義務教育の諸学校につきましては、都道府県がやっているわけですが、指定都市について申しますれば、任免等は指定都市がやっております、全部の権限を負担もした上で指定都市に下ろすかどうかという議論がございます。分権委員会は中核市ぐらいまでこれを下ろしてもいいのではないかという議論だったようでございます。

19ページ、最近の議論で出ておりますのが、外交ですが、一般旅券の発給申請受理・交付につきまして都道府県でやっておりますけれども、かなり条例による事務処理特例で市に下ろしたりしております。こういったものは指定都市ならできるのではないかという議論もございます。

治安・安全・防災では、高圧ガス、プロパンガスなどの製造・貯蔵許可。火薬類の製造・販売・消費許可でございますが、分権改革推進委員会の議論では、市町村には消防があって、さまざまないろいろな専門的なことをやっているの、下ろせるのではないかという議論がありましたが、その中でも指定都市の消防はかなり実力がありますので、こういったものはどうかという議論があります。

今回、東日本大震災の折に議論がありましたのが、災害時の応急救助、災害救助法の権限が指定都市に下りていないという議論があります。

防衛大臣への自衛隊の災害派遣の要請。これは都道府県知事になっておりますが、指定都市の市長もやったらどうかという議論もあるわけでございます。

勿論でございますが、都道府県警察の設置、交通規制・管制といったものにつきましては、全部都道府県に専属しております。

そういった意味で、今回、お示しいたしましたものが、よくすべての都道府県の事務をできる限り指定都市に下ろすべきだという議論があるわけですが、具体的に個別に見てどう感じるのかをごらんいただくということでございます。

20ページ、都道府県と指定都市の税財源に関する検討の視点でございます。

参考資料1と2で、参考資料2は、先般この場で財政局と税務局から説明があった資料を再掲してございます。参考資料1は、道府県税と市町村税で共通するものがあるかどうかをごらんいただくために、それぞれの税目の課税標準、税率、収入見込額等がわかる資料をつくっておりますので、これを横に置きながらごらんいただければと思います。

論点といたしましては、現行の指定都市への税財源の配分をどのように評価するか。

仮に指定都市に対して更なる事務・権限の移譲を行う場合、それに対応した税財源についてはどのような方法で措置すべきか。

事務・権限の移譲とそれに対応した税財源のあり方とを一体的に検討する場合、どのような点について留意することが必要かということを示しておりますのが、移譲対象事務の種類や所要財源の規模との関係。つまり、余りロットのある事務、お金のかかる事務が下

りなければ、所要財源が少なくなりますので、所要財源の措置の仕方はこういうものに影響されるかどうか。

地方税体系のあり方との関係。やはり市町村税であるべきもの、道府県税であるべきものがあるかどうかでございます。

現在の指定都市と指定都市を包括する都道府県の財政のあり方との関係。一般に指定都市の方が財政状況は割と余裕があるという見方もありますので、この場合に税等が移譲された場合どうかという議論だと思います。

21ページ以降にそれぞれ指定都市を包括しております都道府県とその下に対応する指定都市の財政状況を書いてございます。

例えば北海道でありますとどう見るかといいますと、地方税のうち個人道府県民税が1,559億円ある。そのうち札幌市内で個人道府県民税を徴収しているものが620億円ありますと見ます。札幌市の方は個人市民税を912億円とっていますと見ます。

このときに、例えば議論として、先ほどの財政力という話でいきますと、財政力指数は、北海道は0.39で、札幌は0.69です。そういう意味からすると、税で担保できている部分が札幌市の方が割合が多いわけでございますが、北海道から仮に札幌市に税源が移譲された場合にはこの数字が変化するわけでございますが、それで善しと見るのか悪しと見るのか。

将来負担比率などでいきましたが、北海道は330.2%ということで、標準財政規模の3倍ぐらいの将来的な負担を背負っておりますが、札幌市の場合は115.1%で、標準財政規模プラス α ぐらいのところの負担を背負っていると見ていくわけでございます。

21ページの神奈川のところでござりますと、神奈川県は、川崎、横浜、相模原とございますので、それぞれ都市内で上がっている個人道府県民税をわかるようにしてございます。それぞれの財政状況もござりますと、ごらんいただければと思います。

22ページ、大阪はどうかですが、大阪の場合は、大阪府が大阪市内で徴収している個人道府県民税は916億円。大阪市が徴収している個人市民税は1,300億円程度でございます。財政力指数は、大阪府が0.76で大阪市が0.94。将来負担比率は266.8%と220.6%でございます。こういったところがわかる資料にしてございます。

先ほどの道府県税の概要と市町村税の概要で申し上げておりますのは、今、わざわざ個人住民税の話を上りましたのは、個人住民税に関しましては、御案内のとおり、指定都市の側で徴収をして、その分を都道府県の方に納めているという形をとっております。

あと、共通するような税目は、たばこ税だとか、税ではありませんが、地方消費税交付金だとか、こういったところが共通税目でございますが、この辺りを動かすのか動かさないのか、あるいは動かす必要はないのか、この辺でございます。

24ページ、都道府県と指定都市との間の調整に関する検討の視点でございます。

25ページに再掲をしておりますが、前に整理をいたしまして、二重行政について重複型だとか、分担型だとかという話をしてございました。任意事務に多い重複型の二重行政を解

消する。広域的な観点から協力して行政運営を行うため、例えば以下のような場合に、指定都市を包括する都道府県と指定都市の間で調整する仕組みを設けることについて、どう考えるか。

典型的に考えておりますのが、例えば県の側が指定都市の区域内で箱物、会館等の公の施設を設置する場合、これは二重行政の重複型としてどちらも同じような図書館を持っているとかという議論がありましたが、これを調整の上設置するのか、調整の上設置しないのかという議論があるかもしれません。

2 ポツ目が、指定都市を包括する都道府県と指定都市が、同じような補助金を設ける場合、調整をするのかしないのか。

よくある話ですが、指定都市境界付近で道がうまくつながらないというものがあります。都道府県道を指定都市の区域内では指定都市が管理していて、区域外では都道府県が管理している。そうすると、お互いの整備するリズムがうまく調整できないとちぐはぐな、共用開始がうまくできない道路になってしまう。こういうものを調整するかどうか。

最後は難しいのですが、例えば指定都市が指定都市の区域内で地下鉄を整備する。それによって県内で指定都市に通っている人の利便性が相当向上する場合もあれば、あるいは指定都市の区域を超えて路線を延ばす場合もある。こういうときに、指定都市だけがいろいろ負担をするのか、それとも広域にわたる受益がある場合には、何か調整をして、県の方も何かするのかどうか。こういった議論があり得るかと思って挙げてございます。

もう一つ、法定事務に多い分担型の二重行政です。まだ下りていないもので言うと変ですが、例で言えば、都道府県が農地転用を4 ha以上のところを担当する。指定都市が4 ha未満2 ha以上のところを担当するみたいな権限配分が仮に行われた場合、これがお互いどう農地転用の許可をするのかを調整する仕組みが要るか要らないか。実は、こういう法定事務に多い分担型の二重行政については、分権改革推進委員会は、むしろ指定都市に権限を移譲するとか、つまり住民に近い側に権限を移譲することによって二重行政の解消が頭にあったわけですが、仮に権限を分担のまま留保するとなると、両方で調整する仕組みをつくるかどうかということがあるかもしれません。

そこでどんなことを考えるかということが最後でして、指定都市を包括する都道府県と指定都市との二重行政を解消するために、自治法上の協議会とか機関等の共同設置の仕組みを活用することについて、どう考えるかでございます。

25ページは、二重行政をどういうものに考えられるかという再掲でございます。

26ページは、今回調査をいたしまして、具体的な政策調整を都道府県と指定都市側でするような仕組みを設けているかどうか。

割と形式的なものもありますけれども、例えば北海道と札幌市の間で、北海道・札幌市政策協議会というものがあって、これは知事さん、市長さんが出るのではなくて、総合政策部長、市長政策室長、政策局長とか、そういう方々のレベルですが、年4回にわたっていろいろな役割分担だとか、個別連携課題について議論をしている例があるようでござい

ます。

同じように埼玉県とさいたま市の間は、企画財政部長・副部長、企画財政部地域政策局長が出て、市の側は政策局長とか総合政策監、財政部長が出ているようでございますが、月1回程度、企業誘致・企業支援策、雇用対策の方向性あるいはより具体的にゲリラ豪雨対策における連携をどうとるかということをやっておられるようでございます。

回数が多かったのはそういうところでございます。

静岡県・静岡市・浜松市だと、毎年度開催となっておりますので、これは年に一遍ぐらいの頻度のようにございます。

28ページ、京都府と京都市が府市行政協働パネルというものを持っていて、これも平成23年度、計20回開いたとなっていて、それぞれの個別行政分野のパネルをつくって調整をしているようでございます。

30ページに地方自治法上の協議会の仕組みについて挙げておきました。

例えば市と県が議決をとりまして、議会の議決をとって、協議会という仕組みをつくるわけでございます。これは自治法上の組織でございます。法人格はありません。協議会固有の財産とか職員は有さないのですけれども、協議会として行動ができます。

1番目に書きましたのが、管理執行協議会というものでございまして、事務を共同して管理執行するための協議会です。例えばかつては長野県内の市町村で共通に住民票を発行するために協議会をつくって、協議会名で住民票を発行したという例もございます。

2番目に書いてございますのが、連絡調整協議会。これはまさに公共団体間の連絡調整をするために、そういう調整をする場として協議会をつくっているということです。

3番目に、計画作成協議会。かつて広域市町村圏計画というものがございましたが、こういったものにつかましてやっている例が多かったわけでございますが、協調して仕事をしていくための計画を一緒につくっていくという協議会もございました。

31ページ以降には機関の共同設置を挙げております。

例えば指定都市と都道府県が分担的な権限を有しているとしたときに、それをどちらかに片寄せするのではなくて、例えば教育委員会を共同設置する、あるいは32ページに置いておりますが、部とか課も共同設置できますので、両方の権限を一元的に行使する機関の共同設置を行うことも考えられるかもしれないということで御参考までに挙げている次第でございます。

私からは以上でございます。

○確井委員長 どうもありがとうございました。

それでは、これから御意見等を伺いたいと思いますが、大変盛りだくさんな論点がございます。そこで、うまく時間配分ができるかどうかわかりませんが、まず、資料1の1ページに指定都市の区・住民自治に関する検討の視点が提示されておりますが、ここを中心に御意見等をまず伺いたいと存じます。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 前回の議論で、区の単位で住民代表的な機関を置くにはどうしたらいいかという話が出たかと思います。そのときに、区選出の市議会議員の方で兼職のような形で区議会的なものを設けたらどうかという話が出ていたかと思いますがけれども、ちょっとこの表現が違っているので、そこがどうなっているのかが1つの疑問です。

区単位の委員会を市議会内に設置することになっていまして、結果的に同じような役割を担うのかもしれませんが、ちょっとニュアンスが違っているので、その辺はどうなのでしょうかというのがお聞きしたいことです。

関連して、都道府県議会の議員についての方は兼職を可能とすることについてどう考えるかとなっておりますけれども、こちらも都道府県の県議会の中にある種の委員会的なものを設ける可能性もあるのではないかと思いますので、その辺も併せて考えてもよいのではないかと思います。

○碓井委員長 行政課長、コメントはありますか。

○山崎行政課長 実は、4つ目の丸のつくり方が3つ目の丸と兼ね合いだと思っていまして、区の事務とか区長の権限が強くなり、区長に予算に関する権限が一部付与されると、それを専門に議論する何らかの区選出の市議会議員の集まりが必要になるのではないかと考えているのですが、それを区議会と決めつけるのかどうかという議論があると思いましたが、私どもとしては、とりあえず、少しマイルドに常任委員会ぐらいのことを書いておりますが、そこは全然言葉にこだわっているわけではございません。

○碓井委員長 限定する趣旨ではないと御理解をいただきたいと思います。

西尾会長、どうぞ。

○西尾会長 今の問題は非常に重要な問題だと思っておりますけれども、私はかつて地方制度調査会で地域自治区の制度に当たるようなものの、それを許容していくべきではないかという答申を出したときの調査会にかかわっているわけです。

地域自治区、今は協議会しかつくりえない仕組みになっておりますけれども、もし地域自治区に自治区の議会を置きたいという地域がもしあるのならば、出てくるのならば、それは公職選挙法に基づいて議員を選出することを許してもいいのではないかと。すべての地域自治区をそうすべきだと言ったわけではないのですけれども、もしそれを希望する地域があるのならば、地域自治区といえども、議会を置き、議員と名乗る人を設ける道を開いてもいいのではないかとということを主張していました。そして、地方制度調査会の答申としては、それも有り得るという形で答申はされたと思うのですけれども、その後の政府与党間折衝で与党側から非常に厳しい批判が出て、それは許さんと。それはやってはならぬということで立ち消えになって、現行制度の地域自治区は、議会を置くことを拒否しているわけです。

それに類似の問題として、大都市で行政区を持っているというときに、行政区にも地域自治区を使い得るようになってきているわけですがけれども、しかし、今の地域自治区の制度を使う以上は、協議会をつくるのが精いっぱいでありまして、議会を置くことはできない

となっているわけです。

これはなかなか難しい問題で、実は、行政区は法人格を持っていないわけです。法人格を持っていない、そういう意味で、地方公共団体になっていない。地方公共団体でない、法人格もないところに議会を置くというのはほとんど前例がないわけです。しかし、それでも私は、法人格を持った地方公共団体でなくても、民意を反映させるための議員あるいは議会があったっておかしくはないではないかと考えているわけです。

フランスのパリや何かにつくられているような地域単位の区に区議会議員のようなものがある。法人格がないにもかかわらず議会は設置されている形態であるわけです。それは日本でもう認めてもいいのではないかと私自身は考えているわけです。

それで大山先生が言われたことに関連するわけですがけれども、行政区にも区議会、区会といったようなものを設けて、直接公選される区議会議員を置いてもいいのではないかと私は思っているのですが、それは1つの選択肢ですけれども、かなりハードルが高いのかなと。もしそれがだめならば、市議会議員、行政区が選挙区になって選ばれる市議会議員で市議会の中にその区の担当の常任委員会みたいなものをつくらせて、それが区長を監視するとか、区長の諮問に応じるとかという形態が現実的なのかなという、何となくニュアンスをここへ出して、区議会を置くという構想が表に出ていないのだろうと思うのです。

これはかなり深刻な問題で、法人格のない団体に議会を置くかどうかは、1つ飛び越えないとなかなかできない事柄ではありますが、私個人としては、それを認めていってもいいのではないかという感じを持っているわけです。ただ、これを実現しようとするとかかなりハードルは高いのではないかという気はしています。行政法の人たちの意見を少し聞いたのですけれども、これを突破する気があるかどうか。

○碓井委員長 行政法の人に西尾会長が問題を投げかけましたが、御発言はありますか。

斎藤委員は駆け付けたばかりですが、何か御発言ありますか。

○斎藤委員 それは29次の地制調のときにも確かに関連した議論、地域自治区の強化ということで若干議論をしたと思います。

そのときにも申し上げたかと思いますが、法的には、区にどういう権限を下ろすのか、長の系列の方にどの程度のどういう権限を下ろすのかというのとある程度並行して、議会を置いて、そこにどういう権限を持たせるのかも含め、法的には設計が可能なはずなのです。その上で、それを法律で一律に行うのか、それとも条例にどの程度ゆだねるのか。ですから、包括的な法人格がなくとも法的な可能性としては権限との関係で開かれているとは思っています。

ただ、現実の問題として、その当時も議論がありましたけれども、例えば区自体に議員を置くと、本来そこを代表しているのは市町村の議会の方であるという議論がいつも出てくるわけです。これは県についても同じ形の議論があって、長の方では、例えば従来の地方振興局とか、県の中を区域区分した出先機関的なものを、より住民参加的なものに変えようということで、そこに何か住民代表的な組織を置こうとすると、県議会の方から、そ

の地域について代表しているのは我々であると。そこで県議会議員以外の代表が出てくるのはいかなるものかという、むしろ政治的なファクターで動かない面の方が大きいのではないかという意見を持っております。

○碓井委員長 わかりました。

ほかに御発言ございますか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 不勉強で29次の地制調で何が詳しく議論されたか踏まえておりませんが、西尾先生のお話を聞いていて思ったのは、議会であることと、公選で選ばれる組織体をつくることは少し質の違う話であろうと、古典的な行政法で考えるならば、そう考えるべきであろうと思いました。

要するに、議会であるということは何かを議決するわけです。だれの名において議決するか。区の名において議決して、区に権利義務が帰属することがあるならそれは法人ですが、そうではないというのが行政区であること的前提です。したがって、だれの名において議決するかにおいて、常に区は、区の名においてということがあり得ない存在です。

では、区が何か政治的な意思表示を本来的な権利義務帰属主体である市に対して行うことがあっていけないのか。一種の政治参加としてあっていけないのかというと、私はそうまでは思わないわけです。その際の区の意味のあり方として、公選で選ばれた一種の審議会のような機能を果たす、公選で選ばれた組織体が決議をして、それを区長さんが市長さんないし市議会に区の総意であるとして伝達する、代表するということは構わないだろうと思うのです。

ただ、それは伝統的な行政法学の理解であれば、議会ではなくて、公選の諮問機関である、審議会のようなものであると考えます。そうであると整理できるならば、それに法律上、異論を唱える必要はないだろうと思います。

その上で、斎藤先生がおっしゃったこととかみ合うのかどうか分かりませんが、感想を申しますと、その際に、区で選出されている市議会はどうなるのだ、市議会議員さんはどうなるのだという話がありますが、そこは前回、林さんがおっしゃったところとも関連し、要するに市議会議員は全市の代表である、区から選ばれていても全市の代表であるとすれば、全市の代表でしかない以上、区の代表は別にあっても問題ないわけです。

それに対して、区から選ばれている議員さんは、全市の代表ではなくて、つまるところ、それは区の代表でしかないのであると、市議会に対して区の部分利益を主張するだけの存在であると考えれば、そこは調整する必要があるだろうと思います。1つには、区選出の議員さんにも諮問機関と一緒にさせていただく。2人とかではまともな会議体にはならないから、ほかに公選でもうちょっと足して、みんなで議論してもらおうという程度の整理を必要とするだろうとは思いますが。そこは組み方だと思えます。

○碓井委員長 諮問機関としての位置づけの組織を設けて、その構成メンバーについて公選制を採用することもあり得るべしというのが太田委員の御意見です。

西尾会長、どうぞ。

○西尾会長 予想どおりの行政法者からの明解なる見解が示されたわけですがけれども、非常に理解のある発言をしてくださったと思っているのです。

要するに議会と呼ぶ必要があるのかというお話がありました。区は課税権を持っていないわけです。私は、法人格を持っているかどうか、地方公共団体であるかどうかを言いましたけれども、もっと具体的に言えば、根幹的な問題として議会が置かれるというのは、徴税が行われて、その課税について有権者の代表が審議することが議会の機能の根幹であるわけです。それが無い、また財産を行政区は持っていないとすれば、財産の処分ということもないということになると、果たして議会の根幹的なものはないですから、それを議会と呼ぶなければならないかといえ、名称はどちらでもいいのではないかと。

むしろ、そうした区政に参与する機関のメンバーが直接公選されてもいいのではないかと、いうことを許容してくださるのなら、名称は議会にこだわる必要はないのではないかと、いう気はします。そこまで許容してくださるのなら、いろいろな道が開かれるのではないかと、いう気はします。

○碓井委員長 大分具体的な考え方の整理も出されていると思いますが、今の件についてほかにも委員の方、もし御意見等がありましたらどうぞ。西尾会長は、名称にはこだわらないと。

いかがでしょうか。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 私は、今の議論について大賛成です。大都市制度については住民の参加という側面が弱いということで、ここで議論されているのだと思います。斎藤委員が言われるように、区のところにある程度の権限、権限という言い方をしているかわかりませんが、自由度を増すような仕掛け、そしてその代表の区長についてはどれだけ権限を高めていくか。そこの区長の自由度が高まってきたときには、何らかの諮問機関になるのか、議会になるのか、住民代表機関が当然必要になってくると思うのです。

それを、1つはここに書いてある区地域協議会のような諮問機関を設置すること。これは当然充実させなければいけないと思いますけれども、同時に代表機関としての議会的なものをどこかに設置していくという議論は成り立つと思います。

そのときに、イメージとしては、市議会議員と別なのか。それとも、今、議論されているように、常任委員会ごとに、恐らくある程度権限が増えていけば別立ての議論は出てくるかもしれないのですが、今の正当性の根拠としては、常任委員会的なものが基礎になるのではないのでしょうか。区ごとに2名、3名では余りにも少ないので、こういうものを設置するかどうかをそれぞれの区で、市で決めてもらうやり方あるいは統廃合が考えられると思いますが、今の状況の中では、常任委員会的なもの、これもいわゆる行政区ごとに選挙されていますから、正当性の根拠はあるのだろう。西尾会長のイメージとは若干ずれるかもしれませんが、公選の議員が諮問機能的なものとして配置されるイメー

ジはあり得るのではないか。

その場合、太田委員が言われているように、議員の性格をどうとらえるかどうかは残ると思います。要するに地区代表なのか、それとも全体的なものかは両方視野に入れていく議論はあり得るのではないのでしょうか。もうちょっと言えば、地域のことを踏まえながら全体のことが議論できる議員像をどこかで考えなければいけないと思っています。

○碓井委員長 今のお話を伺いますと、名称をどうするかわかりませんが、行政区〇〇会議とでもしておきましょうか。行政区〇〇会議の構成の仕方として、1つは今のお話に出てきた、市議会の中の位置づけにするという考え方。逆方向はそれとは全く切り離して、住民の意向を反映させるためのものという構成。その真ん中に市議會議員が足を突っ込む人がいると同時に、プラスαの公選の人も加わる。私の乱雑な整理だとそうなると思うのですが、この辺でもし御意見が更にありましたらいただければと思います。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 その3整理はよろしいと思うのですけれども、2ポツ目の市議会内に区単位の委員会を設置するという書き方のときに、少し詰めておいた方がいいと思うのは、ある区単位の議員さんが、先生のおっしゃる行政区〇〇会議を構成する、そのときに、それは言わば市議会の中の財務委員会などと横並びで考えるのか。

そうすると、実は、カウンターパートはあくまでも市長さんであって、言わば区に関することだから、部下に答えさせますということで区長が出てくることになるパターンになります。それに対して、ちょっと人数は少ないのですけれども、行政区〇〇会議を構成する議員さんたちは、市議会の外にいて、区長と相対する会議形式をとる場合も、多分、下位類型としてあるだろう。その整理はどちらの方がいいのか考えた方がよろしいかと思えます。

○碓井委員長 よくわかります。

ほかに何か御発言はありますでしょうか。

石原委員、どうぞ。

○石原委員 私も答えがどうこうというわけではなくて、太田先生がおっしゃいますように、1つ問題意識として持っている点ですが、会長から御示唆があったフランス以外にイギリスでも基礎自治体の下にパリッシュとかタウンのカウンシルがあります。ここは公選でありますし、議員がいますし、処分可能な財産も持っています。

ただ、問題意識で持っているのは、ここの論点は指定都市で出てきているのですが、英国の基礎自治体の下のパリッシュとかカウンシルは、一般的な傾向ではありますが、地方地域、いわゆる人口の少ない田舎に行くと多いのです。ところが、都市部にはほとんどないのです。これは私が持っている問題意識だけで答えはないのですけれども、指定市の議論で、基礎自治体の下の公選の云々の議論をするときに、どうして英国では都市部でこれが出ずに、むしろ地方の方でパリッシュカウンシルとかタウンカウンシルができ上がっているのか、そこはちょっと何か調査できないかなという問題意識は持っております。

以上です。

○碓井委員長 ほかに御発言ありますでしょうか。

畔柳副会長、お願いします。

○畔柳副会長 私は専門家ではないので、専門的な発言はできないのですが、お聞きしていて、今、大都市の議論をしている。大都市においてはどうか区というものが大きくなってきている。それは基礎自治体が1つある。そして、区民からすれば一番近いところで税金を払っている区の行政が非常に区民に影響してくるところにおいて、区議会ではないかもしれないけれども、何らかのそういった声をバックアップする組織が必要だということを考えるときに、大都市と区の上にまた県が存在するわけですから、そういう場合においては、県議会議員と市議会議員と区の組織がどう構成されるのが一番合理的なのかという整理をしないとイケないの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。

ほかに御発言ありますでしょうか。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 今、県議会の話がまた出ましたので、さっき冒頭にちょっと申し上げた点ですが、ここでは都道府県議会議員について、指定都市の市議会議員との兼職を可能とすることという整理になっていますが、兼職を認めるか否かとはまた別な論点として、都道府県の議会の中に指定都市に関することを扱う委員会を置くというのはあるかなと思うのです。

なぜかといいますと、先ほどイギリスの話が出ましたが、イギリスの議会の中にスコットランドをやる委員会というものがあって、ちょっと不勉強で今、どうなっているかよく知らないのですが、要するに、かなり文化が違って、権限も移譲されているところの問題については、本会議に行く前にスコットランド委員会でやるみたいな仕組みがあったと思いますので、そういうことも考えられるのかなとちょっと思った次第でございます。

○碓井委員長 林知更委員、どうぞ。

○林（知）委員 都道府県議会のことについて、ちょっと事務局に質問したいのですが、兼職の話は今までここで、今日議論になったように、指定都市と行政区との関係が主に念頭に置かれていたのかと私は理解していたのですが、都道府県議会の議員と市議会議員の兼職を認めるという、これはいかなる趣旨でこういう論点が提起されているのか。何のためにとということと、これは指定都市のという限定が付いていますが、一般に市町村と都道府県との関係を考え直すということではなくて、指定都市に特有のどのような問題が背景にあるのかをちょっと教えてください。

○碓井委員長 行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 実は、長らく都道府県議会議員は人口比例で定数が配分されるので、指定都市選出の都道府県議会議員が多い。しかし、都道府県においての権限とか事務については、指定都市に相当移譲されているので、実際問題として指定都市選出の都道府県議会

議員の方々が密着して議論するマターが薄くなっているのではないかという話がありまして、これをどうするのかは、この地方制度調査会でも何回にもわたって議論がされております。

ただ、その議論の経過では、人口比例原則は相当重いもので、仮にこの人口比例をはずしますと、例えば指定都市の市民だけに課税をすとか、そういうことが防げないのではないかという議論もあり得るわけです。そうすると、人口比例原則がかなり重いとすると、そこを何か解決する手段として、都道府県議会議員に指定都市の基盤のある市議会議員が兼職されることによって何か違う解決方法が出ないかという視点がございまして提示をしているわけでございます。

○碓井委員長 林知更委員、よろしいでしょうか。

道府県行政が希薄な領域において人口比例で多くの議員が選出されている状況をどう考えていくか。

○林（知）委員 その論点自体は存じているのですが、果たしてこれがその対策になるのかが私の頭でまだよく理解ができないところで、ちょっと考えさせてください。

○碓井委員長 伊藤委員、どうぞ。

○伊藤委員 今の都道府県議会議員と政令指定都市議員の兼職についてですけれども、これも実際に政治的にはなかなか難しいという気はしています。

前回欠席いたしましたので、議論が出たかもしれませんけれども、基本的に選挙の時期を一致させなければいけないとか、あるいは片方の議会の解散請求が通ったときに兼職議員の身分がどうなるのかとかという問題があるのかなと思っております。

今の最後から2番目の丸ポツの書きぶりですと、都道府県議会の指定都市から選出されている議員の選挙区は、基本的に行政区が単位になっており、それを前提として兼職の問題が考えられているのですが、個人的には、選挙制度をどう考えるかという非常に大きい問題とも連動する話だと思います。先ほど大山委員がおっしゃったような、指定都市の議員で何らかの委員会を道府県議会の中に設けるということであれば、例えば今の行政区単位で選挙をしている仕組みを指定都市全市1区に改めるとか、そういった形での改革も場合によっては視野に入ってくると思っております。

○碓井委員長 ありがとうございます。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 先ほどから議論になっている、特に区の役割強化を前提として、区長の特別職のところと、市議会の区単位の委員会のことと、区地域協議会と3つの話があるのですが、この3つで気を付けなければならないことは、3つとも大分異なる次元のことを言っているということだと思っております。

区長特別職というのは、それこそ区長公選とかは、いろいろ弊害があるかもしれないけれども、民意を代表しているということで、議会の議決を要する特別職にする。これはこれでいいと思うのです。

2番目の市議会の中で区単位の委員会を設けるといのは、どういうことかという、今でも区づくりとかで、例えば横浜なら1億円とか、区単位で独自に執行が主にゆだねられている予算があるわけです。最終的には、全体の市会なら市会の総務委員会の中で議論をして、最終的に決算するのですが、実質的には区単位で使っているわけですから、区の中で、区単位で分科会なり、委員会をつくって議論をした方がより充実するのではないかという話だと思うのです。

ですから、2番目のものがどのぐらい必要なかは、区の中で独自に執行している額の多寡によりますが、現在、区で全く独自に使う予算はそうたくさんあるわけではないのです。そうすると、これを前提に新たに別途議員を選出するほど、費用をかける必要があるのかなということがありまして、設けるとすると、区単位で委員会をつくったり、総務委員会の中に分科会をつくったりだとか、こういうことから着実に始めるのがいいのではないかという気がします。

3番目の区の地域協議会、これに類するものを、今、既につくっている団体もあります。ある団体がこれをつくったときに、当時の執行部局や私が意図したのは、ここで何か要望をまとめて本庁に要求するというよりも、区の中でその中心となる議会の議員などがリーダーとなって、ここで自立的にまちづくりをしてもらうということでした。自分たちでできるまちづくりを積極的進めてもらうという趣旨で区の地域協議会をつくる。ものによっては、本庁部局その他にお願いするということがあるかもしれないけれども、基本的には区の中で自立的なまちづくりを進めるという意図が強かったのです。

実際、つくってみると、なかなかそうならないということもありましたが、少なくとも制度目的としては、地域協議会を設けるといのは、市議会内に区単位の委員会や何かを設けるといのは、本質的に異なるのです。ですから、これら二つは、両立してもいいですし、これとこれをどちらかというよりも、全く別のものとしてそれぞれどこまで創設する必要があるのかを考えなければならないということだと思うのです。

もう一つ、区の役割を強化するということですが、その役割強化を何を基準に考えるかが重要です。今でも場合によっては、区には仕事量のわりには、結構な数の職員がいる。職員が多い割には機械的な、定型的な仕事しかなくて、もしかすると、本庁部局に比べてやや過大に職員が配置されているのではないかとと言われることもあります。本来、この区の強化というものは、住民の意向をよりよく反映していくということだったり、地域課題を自ら発見して、自ら解決していくという自主的なまちづくりをやったりだとか、という意味であって、単純に区役所を大きくするだとか、職員を増やすだとか、そういうことでは、必ずしもないということだと思うのです。象徴的に言うと、昔だったら、税務事務は全部区で完結してやるべき典型的な事務かもしれませんが、しかし、今は税務センター構想の時代になって、必ずしも区単位で完結して、税務事務がない方が効果的という場合もあります。

したがって、区を強化するといったときの区の役割機能を適切に考えて、それにふさわ

しい住民自治の強化を設計すべきではないかと思います。条例によって区の事務や区長に権限を定めて制度化するすとか、条例によって区長に予算に関する権限の一部を付与することは、象徴的なことではありますけれども、どれだけ実効性をもつかについては、結構疑問視するところが私にはあります。実質的にどう区の機能を強化するかということと、形式的に区の権限として、法制度的にも張り付けなければならないことは何かを、よく分類して整理をして、定義するべきではないかと思いました。

以上です。

○碓井委員長 ありがとうございます。

今、辻委員のおっしゃられたことでまちづくりという分野を強調されましたが、私も十分研究しているわけではありませんが、まちづくり条例というものが結構広まっていて、まちづくり協議会といった名称の協議会が設けられているようです。そうすると、そういうものがどの程度機能していて、あるいはそれが現行法の下で差し支えのあることがあるのかとか、そういった実態も少し踏まえて議論を進めていく必要もあるかもしれない。

江藤委員、お願いします。

○江藤委員 先ほどの県レベルの議員と市会議員の議員と、この議論をしたかったのですが。辻委員の議論との関連で一言。今、区はそれほど自由な裁量がなくて、横浜でも1区当たり1億円ぐらいだったと思うのですが、それを今後、住民に身近な行政を、そして住民が参加できるようなことをやるためにどうしようかということで、それぞれ市ごとに条例でそういう委任ができる選択をしていきたいと思います。従来もできるのだけれども、地制調として自治体内分権の議論のメッセージはやはり強く送るべきだと思っています。これが1つです。

○碓井委員長 先ほどのに戻ってどうぞ。

○江藤委員 政令市を持つ都道府県の議員に占める、政令市の出身が多いという、先ほど行政課長が言われたことは、それはそれでわかるのですが、今回県議会議員と政令市議会議員の兼職が解決策になるのかがちっともわからないのです。

林委員の疑問もそうだと思うのですけれども、私もこの間、何度か欠席しているのですが、文脈がわからないでしゃべってしまうかもわからないのですが、例えば特別自治市における行政区の中の議員との兼職ですか、こういう議論だったらすぐわかる。今の政令市の中の行政区の議員との兼職だったらわかるのですけれども、今回の議論がどういう文脈で出てきているかどうか。

兼職の議論からすると、29次地制調では、一般職員との兼職の議論とか、市レベルと県レベルとの立候補制限について、立候補したらその時点で失職してしまうということを緩和していく、こういう議論はあったと思うのですけれども、今回の議論がどういう議論になっているか、私は正直わかりません。

もうちょっと言うと、今後、政令指定都市もしっかり自治を目指してやっていくときに、議員の活動はとんでもなく時間がかかってくる。都道府県レベルの議員の活動も時間がか

かってくる。実際、兼職ができるのですかということです。今、それぞれの自治体ごとにしっかりと議会に活動してもらおうというところですが、それではなかなか兼職としては活動できないのではないかと。これができるような条件が整っているかどうかも含めて議論していただきたいと思いますので、私はこの論点については反対です。

○碓井委員長 林知更委員、どうぞ。

○林（知）委員 何度か出てきている論点で、市議会あるいは都道府県議会の中に区単位の委員会を設ける、もしくは都道府県議会の中に政令市を対象とした委員会を設けるべきではないかという大山委員の提案があったりしたのですが、この辺りで、現在の法制度の具体的な話が結構抜けていたりしますので、現在どこまでできるのかをどなたが御存じの方がいたら教えていただきたいのですが。

すなわち、そもそもこういう地方議会の位置づけをどう考えるかが1つの論点としてあるわけで、地方公共団体全体の公共の利益を考えるのか、それとも選出母体となっている地域の利益を伝達する役割を持っているのかというどちらで考えるのだという問題があると思うのですが、仮に前者の立場に立った場合でも、地方公共団体全体の公益の見地から考えた場合に、例えば地域間の格差があるとか、特殊な特定の地域に係る問題を抱えていることは珍しくないだろうと思うわけです。

そうしますと、市議会の中で、市の中の特定の区域に係る問題に取り組まなければいけないのではないかと、都道府県議会の中で特定の地域に関することを扱わなければいけないだろうということは十分あり得るだろうとは思いますが、それを区の単位の委員会をつくるように、例えば地方自治法で強制をするとか、そういうやり方をとらなければいけない状況が果たしてあるのかということと、何か取り組まなければいけない問題があったら柔軟に対応できる形に現在の法制度がなっているのかどうか御存じの方がいたら教えていただきたいという質問でございます。

○碓井委員長 質問されても困るのですが、どなたか。

山崎行政課長、どうぞ。

○山崎行政課長 地方自治法の109条に「普通地方公共団体の議会は、条例で常任委員会を置くことができる」となっていて、あとは「議員は、少なくとも一の常任委員となるものとし」と書いてあるだけです。常任委員会をどんなカテゴリーでどうつくるかは普通地方公共団体の議会に任されていると思います。

ただ、一般に常任委員会が現実にはどう動いているかというと、先ほどありました総務委員会とか商工委員会とか、分野別につくられていて、地域割の常任委員会は余り例がないのではないかと。

よくありますのは、特別委員会の方で、110条で「普通地方公共団体の議会は、条例で特別委員会を置くことができる」。要は、特定の事件に関して議会の議決により付議された事件を審査するというので、例えば何とか地域についての特定問題についてどうこうするとか、何とか地域の開発問題についてどうこうするという形で特別委員会を設けている例

はあるということで、常設的に地域のことを議論する横割の常任委員会は余り例がないのではないかと思います。

○碓井委員長 時間の配分関係もありますが、これは今までの議論を集約してからでなければ議論できないことかもしれませんが、2番目の丸のところに、すべての指定都市を対象にすべきか、それとも、特に人口規模の大きい指定都市を対象とすべきか。

もう一つ、強化する方法が一番最初の丸にあるのですが、先ほどの林知更委員の問題指摘の中に、法律によって強制するという表現も出てきたのですが、例えば住民自治を強化するというときに、その手法がどういうことなのか。その辺を議論しておかないと進まないように思いますので、お願いします。

太田委員、どうぞ。

○太田委員、私もそこが気になっていて、少し議論をお願いしたいのです。

住民自治を強化する、大都市であるという文脈からいたしますと、現在の議論が、人口の大きいところを念頭に置いているのは間違いないだろうと思うのです。

人口の大きいところで地域自治区とか、要するに使えるものはあるのに余り積極的に使ってこなかったから我々がこんな議論をまたやっている文脈もあるということを考えますと、必置規制だと怒られるのですが、あるランクから上については何かを選べという必要は出てくるのではないかと率直に思うのです。ただ、他方で余りどぎつくこれを選べというのは、地方自治の尊重にはそぐわないだろうと。自己組織権の問題がある。

そうなると、辻委員が前回も今回もおっしゃられて、私も少し考えているわけですが、区の役割について地方公共団体としての大都市それぞれが何を選ぶか。その選んだものに応じてこういうことをしたいのであれば、この程度の住民参加組織はつくってくださいという形で、一種Aセット、Bセットみたいな形で示して、条例で選んでもらう。あるランクから上はそうする。これに対して、やっとの思いで政令指定都市に滑り込んできましたと、区も3つか4つぐらいしかありませんというところは、それはやらなくてもいい。ただ、勿論それをやりたいという政令指定都市を禁止する必要もないから、そういうことは選べる制度にしておいた方がいいだろう。

ただ、その際に、二重行政とかの議論がありますので、小さな大したところもない政令指定都市がフルセットの装備を持って行政コストばかりかかると本末転倒なので、ひょっとすると、これぐらいより下のところはやめてねということを考えるかどうかはもう一つの論点になるだろうと思います。

その限りで、言わば必置の問題と選択の問題をうまく組み合わせる仕組みが要るだろう。ただ、その際に、単純に条例選択委せると、12月までの住民自治の議論でもそうだったように、だれが選ぶのだとか、結局、今まで選んでこなかったではないかという問題があるから、そこはやはり手を突っ込むことは避けがたいかなという気がします。

○碓井委員長 今の点についてほかに御発言ありませんでしょうか。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 私も今、太田委員の言われたことに基本的に賛成で、特に4番目の白丸の区長を特別職にするかとか、市議会内にある程度の委員会、仮に区の独自の予算を持っていたときにこういうものをつくるかどうかは、議会の方の権限にも絡みますので、この部分について制度としてしっかり規定したほうがよいと思います。一方、区の地域協議会のような役割についてはかなり柔軟に考えて設定した方がよいのではないかと思います。

併せて、これをやっていった場合に、下手をするとどんどん区の組織が行革に逆行して重厚になって、その割には事務量が少なかったりする可能性があります。最後の白丸にある区職員の割合がどうだとか、人口当たりの職員数の関係をどう考えるか。この点については、こういう制度設計を、今、国民に支持してもらうためには、効率的、効果的な行政をやっているということを証明しなければならないので、かなり強い技術的助言があっても、行革部分についてはいいのではないかと思います。

特に今回、これから見たらわかるとおり、人口1万人当たりの職員数に関しては、一般行政職で見ても、トータルで見ても、かなりの差があるのです。これがすべて都市の個性と多様性で吸収されるものなのか。昔豊かだったところ、昔人口が多かったところで、相対的に職員数が多くなっている傾向もあります。この行革の部分については、個々の自治体がしっかりやるべきことと、住民に対してわかりやすく情報提供をすること、そうした技術的助言を国がしっかりやることなど、これらをちゃんとセットで行うことが重要かなと思います。

以上です。

○碓井委員長 林美香子委員、どうぞ。

○林（美）委員 今の専門の先生たちの議論、一連のことを聞いていて思ったのは、本当に住民へのメリットという視点が物すごく重要ではないかなということ。全体の、前回提示された今後検討すべき論点の中にはそのことをきちんと書いてありますが、まさに今回の資料1の中にもそういった言葉も必要なのではないかなということをおもいました。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

まだまだ議論は尽きないかと思いますが、大急ぎで後の方もやって、もし時間が許せばまた戻ることになりました、12ページ、都道府県と指定都市の事務・権限に関する検討の視点、20ページ、都道府県と指定都市の税財源に関する検討の視点の両方を併せて、どなたでもいかなような御意見等を伺えればと存じます。

12ページの一番最後の丸のところでは、西尾会長のようにこれまで類似のそれぞれの組織に関与してこられた方には御不満もいろいろあろうかと思いますが、何か特にありますか。

○西尾会長 何を聞かれているのかわかりませんが、地方分権改革推進委員会の第1次勧告のことでしょうか。

○碓井委員長 勧告をしながらそれが実現していないという。

○西尾会長 御承知のように、地方分権改革推進委員会が勧告をしましたのは、大昔の地

方分権推進委員会の勧告と全く性質が違うわけで、昔の地方分権推進委員会時代は、関係省庁と徹底的に議論をして、相手が渋々でも、ともかくわかりましたといったこと、合意が成立したことを勧告しましたので、ほとんど九十何%の法制化が達成され、実現されたわけですが、もうそのとき各省庁がOKを出してくれるものはほとんど扱ってしまったという感じです。

それ以後、残っているテーマは、各関係省庁がイエスと言いきりない話ばかりなわけです。それを扱い出したわけですから、このときの勧告は、関係省庁はそれで結構ですなどと一言も言っていない。常にだめというゼロ回答をしてきたにもかかわらずこれはやりなさいと勧告をしたということです。それにしても、5割方は実現したというのは物すごい成果ではないかと個人的にはそう思っています。ですから、この成果に不満を述べる立場ではありません。ただ、勧告をしたのですから、100%実現してくれればいいに決まっていますけれども、とてもそんなことは期待できないにもかかわらず、内閣、関係省庁の大臣、副大臣、政務官たち、いわゆる政務三役が一生懸命各省庁の官僚を説得して、少しでもOKを出せといった結果、こういうことになったのでしょうから、これは内閣として立派に仕事をしたと言わざるを得ないのではないかと考えています。

ただ、改めて県と政令市の関係を考えるときにどういう事務が移譲すべき事務かと言われたら、ここで挙げたようなものをやはりもう一遍、言い出さなければならぬのではないかという気はします。そういう意味では、最有力候補ではないか。それは当然のことではないだろうかと思っています。

このときは、特に土地利用関係のものをなるべく固めて、市レベルに下ろしていきたいということが1つの思想になっていました。もう一つは、社会福祉、保健関係のことを極力市に下ろそうということで対象項目を選んだわけです。その結果、これでも国土交通省の都市計画関係のものはかなり下りたのですが、それと裏表の関係にある農林水産省の関係の権限がほとんど下ろされなかったことは、我々の考えている理想から言えば、はるかに欠陥を持っている事務・権限の移譲でありまして、農林水産省関係のものもそろって下りないとなかなかいい効果が起こらないというのは当然のことなのです。ですから、これはまた改めて戦わなければならない領域ではないか。私の感じはそういうことです。

ただ、ここで改めて議論するとしたら、さまざまな許認可権限や何かをどこまで移すかという事務的な仕事もいろいろあるのですけれども、さっきロットの大きなという話がありましたが、お金のかかる仕事で、何が大きな項目になるかといったら、やはり義務教育費国庫負担の方ではなくて、自治体の方が県費負担する側の問題です。この関連のことを府県から政令市に下ろせと改めて言うかどうか。これはお金が大きな固まりになって動かざるを得ないことになります。

先ほど行政課長は、例えば県立高校はどちらもやり得るのですけれども、かなり府県が高校をつくってきた。政令市は市立の高等学校を持っている場合もありますが、市内の公立高校はすべて指定都市がやっているかといえそうではないわけですが、府県立の公立

高校も政令市に移管して、政令市は全部高校をやりなさいということにするかどうか。これはかなり大きな問題で、もしそういうことが適当だということになったら、それだけのロットのお金を府県から市に下ろさなければならないという問題になります。そうすると、もう一つの方の財源をどうやって移すのがいいでしょうかという問題になってくるということだと思います。

○碓井委員長 会長が御指摘のように、大物の事務を指定市がやることになると20ページの方の税財源に関する検討も本気でやらなければならないということです。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 具体的にどの事務をとという話ではないのですが、税財源に関するときの考え方として我々として少し議論しておく必要があるのではないかと思う点について少しお話ししたいと思います。

先ほどの事務局からの御説明で、例えば北海道と札幌市を例にとられて、北海道の財政力指数は弱い、ここで税財源を更に札幌市の方へ移そうものなら、ごっそりという話をなさい、神奈川の方はともかくという形で幾つかの例をとられたのですが、県の方から指定都市の方へ財源を移すと県がまた苦しくなるということをどの程度考慮すべきなのかが私にはよくわからなかったところです。

つまり、事務を政令指定都市なら政令指定都市にやってもらうということになれば、本来、事務に係るセットの財源が当然あるならそれも付けていくべきだろうと思います。そのときに、それで苦しいということになるのであれば、そこはまた財政調整の問題ということになるのではないか。

要するに、ある事務は移すのだけれども、県の方は苦しいから政令指定都市に我慢してちょうだいとか、もっとひどいのは、政令指定都市と県の相関関係によって考えるということは避けるべきではないか。神奈川県と横浜市だったらそこそこお互いつり合いがとれているし、北海道と札幌であれば、やや言葉は悪いですが、両方苦しい台所ですね。もう一つ見ていると、県は苦しいが、市町村の方は結構それなりにという、さいたまのようなところも考えられないではないわけですね。そうやって考えると、相関関係で決めるというのはどうも筋が悪いのではないか。そこはやはり一律にやった上で財政調整の問題として更に考える必要があると考えるべきではないかという気が個人的にするのですが、勿論政治的になかなかそれは簡単には行かないだろうとも思います。その場合にどういう方針で考えるのかという問題があるだろうという気がいたします。

○碓井委員長 辻委員、どうぞ。

○辻委員 太田委員も言われましたが、まず、指定都市がやるべきか、都道府県がやるべきかを考えるときに、財政の問題は後で適切に調整されることを前提にどちらがやった方が合理的なのかを考えるべきだと思うのです。

今回出されたこの事務は、今の指定都市の制度を前提にしても、第一義的に移譲すべきことを検討すべき中身だと思っていまして、その中で特にこれからの流れを考えると、4

分野を強調したいのですが、1つは、先ほど西尾会長が言われましたが、やはり都市計画と農地の問題です。

今までは人口増加の時代でしたので、都道府県がある程度広域圏を担保することによって、もう少し増える人口を広域に分散させるという意味があったのですが、今、指定都市部分に関しても、今後、2050年まで約平均2割人口が減るという状況になっています。もともと今ある都市計画マスタープランの人口フレーム自体が人口増加を前提にしていますので、これも役に立たなくなってくる。人口減少していく中でそれぞれの団体が指定都市も指定都市の中で人口減少に備えて、都市計画区域、調整区域、市街化区域を含めて対処しなければならない状況です。

しかも、農地も、農業のための土地ということばかりではなく、いわゆる緑として、緑地として都市計画的な土地利用も考えながら進めていく必要があります。生産緑地の制度の終了期限がそろそろ射程に入ってきていますので、指定都市の方に一括して総括的に土地利用全体の責任を持ってやってもらう制度をつくることは重要ではないかと思えます。

福祉も出たのですが、福祉の点については、今はかなり完結したのですが、残る部分は障害関係のものです。指定都市の部分については移譲してもいいのではないかと思います。

今後の少子高齢化を考えてくると、大きくなっていく役割は医療です。指定都市と都道府県の間を見ると、比較的今でも大きな権限が県に残っているのは、医療の分野です。この部分をどうするかが将来の超高齢化に備えた指定都市と県の役割を考える上でとても大きいと思っています。

これはそれこそ負担の話ですけれども、後期高齢者の医療負担などの都道府県分の負担も考えながら、この部分をなくすことを考えながら、しかし一方で医療について指定都市分は指定都市分が責任を持ってやっていく体制をつくるのがよいのではないと思っています。今でも指定都市分については指定都市の意見を尊重してやっていますので、制度的に大きな混乱はないと思っています。

最後の4番目に申し上げたいのは、これも先ほど西尾会長が言われた教育関係のところでは、今後は、指定都市においても児童数が減ってくるようになります。要するに縮小していく中でどうやって教育体制を充実させていくかを考えなければだめなのです。

一方、昔は、実態として年齢に応じた一律の給与支給が行われていました。給与支給が一律であれば、給与負担者と人事権者が異なっても、大きな支障はなかったのかもしれませんが、今後、超高齢化の中で、児童が減っていく中で最適な職員配置をして、教職員に対しても能力と実績に応じた適切な給与支給をしていくことを考えると、給与負担者と人事権者は、絶対に1つであるべきだと思います。この点については、すべての指定都市が、この2つを兼ねる制度改正をしていくのがとても重要なことではないかと思えます。

以上です。

○碓井委員長 辻委員に質問ですが、すべての指定都市と言われた、その指定都市は、現在の指定都市すべてという意味ですね。

○辻委員　そうです。

○碓井委員長　ほかにいかがでしょうか。

齋藤委員、どうぞ。

○齋藤委員　11ページの都道府県の役割と今までの具体的な議論を伺っていて少しコメントしたいのですが、ここでは指定都市の中で、大きなものについては、3つ目の丸ですが、都道府県は、広域事務と連絡調整事務が中心となるのではないかと。これはある意味で当たり前といえば当たり前で、補完事務は規模なり、リソースの点でなかなか難しいところを都道府県が補完するということですから、超大都市においては、広域事務と連絡調整事務に特化していく。ただ、その中で今までどおりの広域事務でやるのかというと、例えばニーズとか需要が県全体に散在しているものは今までどおり、あるいは県の事務としての広域事務と言えるのだと思います。

しかし、今まで出てきたまちづくりや、福祉であれば、それはむしろ大都市に問題が集約している。広域的に散在しているわけではない。だから、漫然と広域事務がそのまま残るのではなくて、その中でも限定的な役割に県は特化していく方向が1つあるのではないかと。

今まで余り指摘されていなかった点で、さっき出てきた別の論点とつなげますと、先ほどの論点で、県議会議員と政令市の議員の兼職を考えたかが出ていました。そうすると、法的に考えると、議員と執行部の兼職でも出た議論ですが、両方の利益相反を考えなければいけない。例えば県全体の観点から何かを議論し、議決すべきときに、兼職した場合に、市議会議員としての立場はどうなるのか。

ですから、12ページで挙げておられるように、特に大都市の場合、県の役割と市の役割をもっと明確化していけば、利益相反ということを考える際も、従来よりはもう少し建設的に考えられるのではないかと。この点についても、議会議員と何か執行部の兼職よりは、諸外国でも異なるレベルの議員の兼職を認めているというものは、認めている慣行はあるわけですから、両方の権限明確化を進めれば、よりポジティブに考えられる面もあるのではないかと思います。

○碓井委員長　ほかにいかがでしょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員　ちょっと事務のことについて、地制調の委員としては余りふさわしくないのかもしれませんが、少し疑問が出ましたので述べておきたいと思います。

計画の決定に関する疑問で、特に広域に係る計画の決定を下すことの意味です。大都市制度、大都市ですから能力があることは前提にした上で、私が心配するのは、それはしかし、裏口から言わば特別自治市のような区域分割を持ち込まないだろうかという疑問があるということです。具体的に申しますと、例えば都市計画区域の指定とかを考えます。

既にいろいろと見せていただいた資料にもあるように、日本の大都市圏は1つの大都市を超えて広がっているという特質があるわけですから。その際の広域の計画調整という問題が

どうしても避けられない。一旦大都市に下ろした上で、付近の市町村、同じように全員が権限を持つ市町村で相互に協議しなさいとするのは1つのやり方だと思います。東京のようにずるずる広がって、県域さえ超えているところには、これは実にふさわしいだろうと思うのです。

ただ、見せていただいたものの中には、たしか愛知であったり、福岡であったりしますが、県域は余り超えないタイプのところもあって、そういうところについてあえて下ろすかという疑問がちょっとあります。都市計画はそれでもやはり土地利用にかかわります空間管理なので、まだそれでよいのかもしれませんが。

もう一つ、医療計画の方を考えますと、大都市だと二次医療でも、三次医療でも、人が多いのでそんなに広域にはならないという説もあるかもしれませんが、政令指定都市でも地方にある大都市を考えますと、二次、三次はかなりの範囲に行くだろうということが予想されます。

そうすると、医療計画全部をこのように下ろすのがいいのか。そこでもあえて下ろすというのであれば、何かやはり考えないといけないのではないかという気がいたしまして、他方で広域性のある事務は都道府県にやってもらおうと考えているわけですから、その部分でどうにもちょっと走っていいのかなという疑問が私にはなお残ってしまいました。申し訳ありません。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょうか。

西尾会長、どうぞ。

○西尾会長 都市計画区域の決定の問題が太田委員から出ました。これは地方分権改革推進委員会が指定都市に下ろせといったことで、関係省庁の方は、広域都市計画区域という制度があって、現に使っているところがあるので、下ろすのは適当ではないといって下りていないという問題です。

御承知のように、大正時代に都市計画法が制定され、そして東京市含めて旧六大市にまず適用されて、どんどん広域都市計画区域を指定したわけです。東京についても、大阪、京都、名古屋等々についてもそうです。そして、前にお話が出ましたように、現在の東京23区という区域は、そのとき東京の広域都市計画区域として指定した区域がほぼそのまま大東京市として昭和7年に大合併をしてつくってしまった。都市計画区域に一致した東京市をつくってしまった。それが現在の23区区域にほぼ完全に一致しているという姿で、広域都市計画区域を指定したことが、大阪が膨張するのにも寄与しました。大阪市が周辺と合併して大きくなっていくというのにも寄与しましたし、京都でも同様だった。そういう意味では、物すごい効果を発揮してしまったわけです。

ただ、現在、政令指定都市でこの都市計画区域が政令指定都市の区域を超えているというのはそう多くはないのではないかと。京都が若干はみ出しているかなと。今の京都市を超えた広域都市計画区域になっていたかなと。周辺のところがまだ区域に入っている部分があったかなという気がするのですが、そのずれは非常に少なくなっていると思います。

かえって地方の方に数市を一括にした都市計画区域になっているところがあります。

地方分権改改革推進委員会が都市計画区域の指定を指定都市に下ろしなさいといったときは、仮にそこが一致していなければ、この際、都市計画区域を変更して、指定都市は指定都市の区域。周辺の市は周辺の市の都市計画区域ときちんと市町村別に区分けしてしまった方がいいのではないか。現在、どうしても広域都市計画を維持しなければならない理由は余りないのではないかという理解の下にこういう勧告をしたということです。

本来の考え方はそういう理想に立っていたのですけれども、今も広域市町村区域を超えた広域都市計画区域を設定することにどれだけの意味があるのかというのは、少し疑問なところがあると思っています。

話は変わりますが、12ページの事務の権限に関する検討の視点では、2番目のところに、現在指定都市において処理されている事務のうち、都道府県が処理すべき事務はないか。逆にこの際、上げるべきものはないかという設問があるわけです。

ここは難しい問題ですけれども、国民健康保険、いわゆる国保の保険者が市町村になっている。これが市町村ではもう担い切れない。多くの市町村がそう思っているわけで、国で一元化してくれないかとか、せめて都道府県単位の広域化してくれないかという声が市町村側には一貫してあるわけです。いつもいつも陳情が市町村側からは出ているという問題になっているわけですが、こういう保険制度の場合は、常識的に考えると、一種のリスクの分散ですから、分母になる母数が大きければ大きいほどいいわけです。市町村で保険者をやることは非常に無理になっているのではないかと思うので、これは国あるいはせめて都道府県で担うべきではないか。これは保険者の機能のことを言っています。サービスの方のことを言っているのでは決してないのですが。

どこが保険者になるかという意味では、市町村から都道府県に上げた方がいいのではないかと思っているのですが、そのときに、指定都市は県並みで、県の扱いをするのかということです。指定都市は指定都市でやりなさいというのか、指定都市も含めて都道府県であるべきだということかということが1つ大きな問題だと思うのですが、私は、これは都道府県がやるべきではないかという気がしています。

介護保険問題はもっと複雑でちょっと厄介で、慎重に考えなければならないのです。保険であるということと、その保険者が市町村になっているという点は国保と同じでありまして、こころもたないのではないかという気がして、こういう保険制度に関しては広域化する方がいいのではないか。市町村から返上する方がいいのではないか。そのときは指定都市もやはり市町村でありまして、放棄すべきではないかと私は思っています。

○碓井委員長 ただいまのような問題点になりますと、個別行政分野の相当な分析もしなければならぬという重い課題を背負うこととなります。

まだ御発言がおありと思いますが、時間の都合で、24ページの都道府県と指定都市との間の調整に関する検討の視点について少し御意見を伺いたいと思いますが、御発言がありましたらお願いいたします。

伊藤委員、どうぞ、

○伊藤委員 最初は感想といいますか、この資料自体大変興味深いものだと思います。

先ほど来お話がありますとおり、仮に現在都道府県が行っている事務のうちのかなりの部分を指定都市の方に移すということになれば、二重行政等の問題はある程度は解消されるということなので、このような調整を協議する場というものの意味づけは変わってくるのかなと思っています。

むしろ、これから場合によってあり得るのは、任意事務です。各種施設等々の重複について検討する場を考えることがあり得ると思っています。その意味では、今、これからもし役割分担ということが都道府県と指定都市の間で明確化するのであれば、それでもなお残る調整課題について議論する場を設けることは考えられるのですが、現在でも事実上、各県市の間で行われているということですから、これを制度化することが、どのレベルで制度化するかも含めて少し議論の余地があり得ると思います。

ちょっとレベルが違う話ですけれども、例えば都区の制度については、都区協議会が法定化されているわけですが、そのような形で法定化した方がいいのか、あるいは任意設置で形態を指定した上で条例等で設置するのかということがあります。個人的には、今、現在でもかなり自主的な取り組みが始まっているところですから、果たして強制といいますか、法定化するところまで必要なかと考えています。ただ、協議の場を設置することと、最初の丸のポツが4つあるような個別の協議を義務づけることとはまたちょっと違うレベルの話なのかなとも思っています。

まとまっていなくて申し訳ありません。

○碓井委員長 ほかに御発言がありましたらお願いします。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 24ページのところと、その前の20ページのところでそれぞれあります。24ページのところは今、伊藤委員が言われたのと同じで、まさに都道府県と指定都市の間で任意でこういう調整のメカニズムを持って努力してもらうのは非常にいいことで、これは奨励すべきだと思うのです。しかし、制度としてつくって、これは合意ができないと何か新しいことができないということにすると、合意できるまでできなくなるということになりますので、支障が大きいのではないかと思います。

特に最近の事例で二重行政に近い形で問題になるのは、仮に県なら県が医療費の助成をやるという、最初の3か年分ぐらいはみんな同一負担なのだけれども、途中で指定都市分は財政力が高いから補助率を落とすとか、もともと制度設計する段階から指定都市分は落とすとか、ということがあります。こういう負担に伴うものがどこまで適正かということは、容易に決着しません。これは都道府県から見たら指定都市に文句があるし、指定都市から見たら都道府県に文句があるところだと思うのですが、こういうたぐいのものは、まさに政治の真ん中のところで、事務協議機関をつくったからといってそう簡単に解決する問題ではないと思うのです。従って、協議の場は、ある程度、限界があるということ

これをやっていく必要があるのではないかと思います。

また、その前の20ページのところの先ほどの権限移譲に関する点ですが、これを進めていくときの大きな課題に税源移譲の問題があります。道府県と指定都市の間なので、地方税の在り方や、区分を変えて、県民税なり、法人二税なり、移譲事務に相当するものを、ベースとしては地方税で対処する形にしないといけないと思います。これを全部、交付税で対処するとすると、何となくまた交付団体を増やすのではないかという感じの改革にも見られかねないので、ベースとしては地方税でしっかりその分は対処するということにすべきではないかと思います。

以上です。

○碓井委員長 ほかに御発言ありますでしょうか。

林美香子委員、どうぞ。

○林（美）委員 26ページ以下に指定都市を包括する道府県と指定都市の間における政策調整の場の設置例が出ていますが、最近のことで調べたからでしょうか、宮城県と仙台は全くそういうことをやっていなかったのでしょうか。最近であれば大震災のせいできなかつたのかなとも思ったのですが、その辺りはどうでしょうか。

○碓井委員長 山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 これはかなり幅広に聞きまして、いろいろやっているものを全部聞いた結果ですので、恐らくアドホックにやっておられるかもしれませんが、制度といたしますか、任意の位置づけとしてかなり継続的にやっているものは今回拾ったつもりです。

私も北九州市におりましたけれども、北九州市長と福岡県知事は、やりとりはしていますけれども、確かに要綱的なものとか、継続的なものでいつやるとはしていなかったもので、そういうものが拾われていないのではないかと思います。

事実上、宮城県と仙台市が何かおやりになっているかもしれませんが、今回聞いた範囲ではこういうことでした。

○林（美）委員 そう思うと、先ほど出ましたが法律で決めることが大切なのかなと思います。先ほど移譲していこうという中に、例えば災害時の救助ですとか、自衛隊の災害派遣の要請というようなこともありました。そういうことも含めてきちんと県と政令指定都市が話していくことが重要なのかなと表を見ながら思いました。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

若干これから時間が超過するおそれもあるのですが、一言だけ。

辻委員は2回ぐらい技術的助言のことを言及されましたので、技術的助言がどれだけ力を持ち得るのか。私たち小委員会から意見を出して、地方制度調査会自体で答申を出して、その中に盛り込まれた。そうすると、総務省は、総務大臣は自信を持って技術的助言ができるものなのか。それとも、そこでもいろいろ考えて、そんなに簡単には出せないものなのか。これは事務局に伺いたいのですが、局長に伺った方がいいですか。

○久元自治行政局長 もう釈迦に説法ですけれども、技術的助言は強制力がないわけです。

ですから、従っていただけるのかどうかは、結局は技術的助言というものが正当性、合理性あるいは社会的に見て、なるほど、そのとおりだなというような、つまり、自治体から見て受け入れられやすいものであれば、それはわかりましたということでやってくれますけれども、自治体にとって苦いものである場合には、やはり社会全体から見て、是非これはそういうことなのだろうという説得力があるものであるということが必要だというのが私どもの言わば皮膚感覚と言いますか、経験から言えるのではないかと思います。その際、地方制度調査会でこういうことが是非方向性が必要だと、それにのっって技術的助言をやるようにということは大変心強いことだと感じております。

○碓井委員長 言わずもがな質問でしたが、どうもありがとうございました。

次官、どうぞ。

○岡本総務事務次官 行政課長が最初に申し上げたかは、済みません、遅参したのでわからないのですが、最初の1ページの問題意識は指定市が大き過ぎて住民自治が弱まっているのではないかと、大阪市長がおっしゃった問題意識です。大阪都構想は言わば大阪市を特別区に再編し直して、その問題を解決していこうというアプローチなわけです。そのときにおける旧大阪市は、ある意味では、やわらかい抽象的な緩やかな結合に変わって、その中で特別区に全部再編され直していくというやり方です。

1ページでいろいろ御議論いただいている問題意識へのもう一つのアプローチは、そのときにもともの大阪市、これは別に横浜でもどこでもいいのですけれども、そういう1つのまとまりは維持した上で、しかし、行政区単位あるいはそれを再編するかしないかは別といたしまして、それをもっとより住民自治の強化という観点から見直していく。そういうときには事務の分担を変えたり、区にもっと特別区並みに近い権限を与えるところまである程度柔軟な仕組みをつくっていくことも1つの選択肢にあるのではないかと。そこまでやってしまっているのかどうかをご議論いただこうという問題意識として持っているものです。これは西尾先生などはずっと前からおっしゃっているお話ですが、その意味の③、④ぐらいのことを掲げているわけです。

そうすると、仮に今、申し上げたような前提に立てば、1つの市の中のまとまりを維持した上で、その中でいろいろなものをつくっても、さっき辻先生がおっしゃったように、まさか1つの市のまとまりを維持しながら全体の行政コストが増えるようなことはしないでしょうねということは、我々としては言いやすいかもしれない。例えばいろいろなものを特別区に再編し直すときに、橋下市長もおっしゃいましたけれども、全体のコストを増やす気はないのですというお話もございましたので、それぞれそれはどういう事務が分担されていくかどうかによって、今、久元局長から申し上げたような行政指導をするという観点でも説得力は違ってくるし、それに地制調のいろいろな御意見をいただければ、よりそれが重みを増すということはあるのだと思っております。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

それでは、時間が既に参っておりますが、最後に、前々回の審議におきまして御指摘の

ありました件について、消防庁から資料の提出がありますので、説明を求めることといたします。

それでは、山口消防庁防災課長、お願いいたします。

○山口防災課長 消防庁の防災課長の山口と申します。よろしくお願いいたします。

資料2、緊急消防援助隊の出動スキームという資料をお配りさせていただいております。

前々回の御議論の中で、消防の広域応援について、特に都道府県、市町村、国の関係がどうなっているのだろうかという御質問があったと伺っております。

ここでは、広域応援のスキームと法改正の経緯を少し説明させていただきたいと思っております。

御承知のとおり、現行の消防組織法は昭和23年にできておりますが、基本的に市町村が消防を担うことになっております。法制定当時は、市町村が担うのだけれども、市町村が協定を結んで応援をしましょうという基本スキームでございました。その後、類似の改正の中で大規模災害の対応を強化しようという改正を何度かやってきております。

ここには書いてございませんが、例えば昭和27年の消防組織法の改正で、都道府県内で非常災害があった場合には、都道府県知事が市町村に指示ができるという規定が県内についてはございます。

ただ、国の関与の規定は一切なかったわけですが、昭和40年の改正で初めて消防庁長官が都道府県知事に応援を求めることができるという規定が入っています。これは、この前年の昭和39年に新潟地震がございまして、コンビナート火災があった。残念ながら、その当時は、新潟県内に化学消防車がなかったものですから、東京消防庁等から応援に行ったというものがございます。

それを教訓といたしまして昭和40年に、このときのスキームは、この資料の下のスキームで見いただきますと、災害の発生した市町村の属する新潟県の知事さんが、消防庁長官に要請をする。その要請を受けまして、初めて消防庁長官が他の都道府県知事、東京消防庁であれば、東京都知事の方に応援に行ってくれということを求める規定でございます。あとは、求められた知事さんが県内の市町村長に応援に行ってくださいと求める。これが基本スキームでございます。

こちらの規定で昭和40年以降、運用してきたわけですが、次の改正が平成7年でございます。御承知のとおり、平成7年に阪神・淡路大震災がございまして、このときの教訓が、このときも消防の応援はなされたわけですが、端的に言いますと、応援のタイミングが遅かったのではないかという大変な御指摘を受けました。要請を待っていたということが、これは消防だけに限らず言われたことでございますが、そういう意味で、平成7年の改正で大きく2点、ここに書いてございますが、1つは、被災地の知事からの要請を待たないで、消防庁長官の判断で応援を求めることができるという規定が入ったのが平成7年改正でございます。

もう一つの改正内容が、実は、原則は消防庁長官が他の都道府県知事に応援に行ってく

れと言うわけですが、何と言っても、消防は市町村がやっております。東京消防庁を別にすれば、実際の実務をやっている実動部隊は政令市等市町村でございます。そういう意味では、特に人命のために緊急を要する場合には、消防庁長官が直接市町村長に応援を求められることができるという規定が入っております。

下の絵で言いますと、長官の方から他の都道府県知事に2項に基づいて求めるケースと、場合によって、現行ですと44条4項と言っていますけれども、ケースによって消防庁長官が直接他の市町村長に応援を求められることができるという改正が入っております。

次の改正は、平成15年に、当時、まさに今と同じような感じで、首都直下地震ですとか、東南海・南海地震について相当、中央防災会議で議論がされていまして。そういった本当に大きな災害になったときに、緊急消防援助隊という仕組みは、平成7年に、後ほど資料を見ていただきますけれども、阪神・淡路を契機としまして、事実上、要綱に基づいて作っていたのですが、それを法律に位置づけた方がいいだろうということで、それを法制化すると同時に、あと、本当に広域な災害など、こういった場合には、求めよりも一つ、指示権を長官に認めてもいいのではないか。その場合、指示をしたときには、国がそれにかかった経費を負担するという改正を平成15年に行っております。

1枚おめくりいただきまして、今回の東日本大震災についての出動実績と部隊編成を付けさせていただきます。

まず、緊急消防援助隊の仕組みを見ていただく意味で、3ページを見ていただきますと、基本的に消防も部隊活動を行います。大きく見ていただきますと、3ページの方で言うと、指揮支援部隊という考え方と、もう一つ、都道府県隊という考え方がございます。

指揮支援部隊は、基本的に東京消防庁及び現在ですと、18の政令市の消防本部から指揮支援部隊を登録いただいています。部隊活動の場合にどういう指揮をとるかが一番重要でございます。原則は、被災地の市町村長が消防について責任を持って指揮をとることになっているのですが、それを實際上、普段から大規模な災害対応等を行っている東京消防庁あるいは政令市の消防局が指揮支援部隊として被災地の市町村長を言わば支援、補佐するという仕組みがございます。

もう一つ、都道府県隊という概念がございまして、こちらの方は、基本的に各都道府県知事にまとめていただきまして、当該都道府県の中にある消火隊ですとか、救助隊、救急隊を、やはり活動するときに市町村単位でばらばらに活動するとなかなか統一がとれないということで、原則は新潟県隊、静岡県隊ということで、県単位でまとまっていただいて活動するという形でございます。

2ページに戻っていただきまして、東日本大震災でどういう運用をしたかといいますと、3月11日の2時46分に発災したわけでございます。消防庁としては、直ちに被災状況の把握をすると同時に、今回は非常に広範で被害が出ておりましたから、なかなか登録していても出られないケースもございます。そういう意味では、出動可能かどうかを把握いたしまして、15時40分の段階で、消防庁長官の先ほどの指示権に基づきまして出動を指示して

おります。

そのときに、先ほど御説明しました、指揮支援部隊については、とにかく迅速に行っていただく必要がございますので、直接政令市あるいは東京消防庁の方に消防庁長官の方から指示をして、被災地の方に行っていただくという形で運用を行っております。他方で、消火隊ですとか、救助隊、救急隊につきましては、原則としまして、都道府県知事の方に出勤してくださいということで指示をするという形で運用を行っております。

以上、簡単でございますが、説明とさせていただきます。

よろしく願いいたします。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

皆様から何か御意見、御質問等がありましたらどうぞ。

よろしゅうございますか。

どうもありがとうございました。

本日は、ここまでとさせていただきますと思います。

次回は、7月18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。