

○碓井委員長 おはようございます。

それでは、時間が参りましたので、ただいまから、第17回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日の審議につきましては、前回の審議において皆様からいただきました指定都市制度についての御意見の主なものがわかる資料を事務局にとりまとめさせましたので、まずはこの内容について御確認をいただくこととし、次に、論点の項目4の大都市制度の見直しの方向性のうち、中核市及び特例市制度のあり方につきまして、事務局に準備させました資料の説明を求め、審議を進めてまいりたいと考えております。

それではまず、前回の小委員会において皆様からいただきました御意見につきまして、事務局より資料に基づき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 資料1で前回の指定都市に関する議論の主な意見をまとめておきました。御説明申し上げます。

まず、「指定都市の区・住民自治に関する検討の視点」ということをごさいますて、一番初めに、法人格を持たない区に議会を置くことはハードルが高いが、市議会議員が区担当の常任委員会の委員となることは現実的な案と言えるのではないか。

区に議会を置くことは、法的には可能ではないか。

諮問機関の構成メンバーを公選によって選ぶという方法もあり得るのではないか。

議員が区単位の委員会においてカウンターパートは市長というパターンと、行政区を代表する議員が議会の外で、区長と相対するパターンのどちらがよいのか議論が必要ではないか。

区長を特別職にし、議会の議決を経ることとするのはよいのではないか。また、市議会内に区単位の委員会や分科会を設置することと、区の地域協議会のようなものを設置することは、本質的に異なるものであり、両立してもいいのではないか。

都道府県議会議員と指定都市の市議会議員との兼職は、選挙期日や、一方の解職請求が成立した場合の取り扱いなどの課題もあるのではないか。

都道府県と指定都市の議員の兼職が、住民自治の充実との関係でどうリンクするのか疑問。

都道府県と指定都市の議員の兼職については、利益相反の問題も考えなければならないが、事務権限がより明確に区分できれば、利益相反の問題についても建設的に検討できるのではないか。

都道府県議会の中に指定都市の問題を扱う委員会的なものを設ける可能性についても検討してはどうか。その場合には指定都市全域を選挙区とすることも検討してはどうか。

現行制度においても地域自治区等がありながら、大都市の住民自治の議論をしなければいけないということは、一定以上の人口の大都市については、選択肢を提示し、いずれかを選択させることが必要ではないか。

区議会のような仕組みを導入する場合、県議会、市議会、区議会の構成を最も合理的にするという視点が必要ではないか。

区の役割強化により組織が肥大化することも想定されることから、国民に支持してもらうには、効率的、効果的な行政を行っている証明が必要であり、強い技術的助言が必要となるのではないか。

次に、「都道府県と指定都市の事務・権限に関する検討の視点」関係でございます。

都市計画と農地、福祉、医療分野、教育分野についての事務は、指定都市に移譲されるべきではないか。特に教育分野については、給与負担者と人事権者は1つであるべきではないか。

医療など広域の計画に関する事務をあえて移譲する意義についてどう考えるか。

人口が減少していく中で、広域の都市計画区域を維持する意義は余りなく、指定都市のみの都市計画区域に再指定し、権限移譲すればいいのではないか。

国民健康保険や介護保険の保険者の事務について、指定都市の分においても国あるいは都道府県が行う方がいいのではないか。

「都道府県と指定都市の税財源に関する検討の視点」関係で、県費負担教職員のようなロットの大きい事務を移譲するような場合には、併せて税財源の配分についても検討が必要になるのではないか。

権限移譲を進めていくときには、必要な税源移譲を併せて進めていくことが必要ではないか。

税財源の議論をする際に、個別の県と市の財政力を勘案すべきではなく、一律にやっつ後は財政調整の問題として捉えるべきではないか。

「都道府県と指定都市との間の調整に関する検討の視点」関係で、任意事務について、調整を行う仕組みを設けることは意味があるのではないか。その際、法定化あるいは強制する必要があるのかは議論が必要ではないか。

任意の調整メカニズムは奨励すべきだが、制度化すると、合意がなければ物事が前に進まなくなるのではないか。

災害時に県と指定都市の間の調整に課題が生じたが、きちんと議論してもらう場が必要ではないか。

以上が前回の議論の主なものとしてとりまとめさせていただいたものでございます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

それでは、御意見等がございましたら、皆様をお願いいたします。

ただ、この御意見等というのは、前回皆様からいただいた御意見がほぼ正確に反映されているかどうか。あるいはどう読んでも自分には意味が不明であるといった趣旨の御意見等を賜ればありがたいと存じます。

よろしくをお願いいたします。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 最初の「指定都市の区・住民自治に関する検討の視点」関係の2番目の丸です。「区に議会を置くことは、法的には可能ではないか」。西尾会長が言われた議論であるかとは思いますが、この議会というときに、どういう意味での議会であるのかがその次の問題としてあったはずで。その部分はもう、これも後で議論するけれども、とにかく議会と言いたくなるような組織を置くことは可能ではないか、そのような程度の理解でよろしいでしょうか。

○碓井委員長 これは西尾会長ですか。

○西尾会長 私が言ったのではない。

○碓井委員長 どなたか特定はされていないのですが。

○西尾会長 斎藤委員が。

○碓井委員長 斎藤委員ですか。どうぞ。

○斎藤委員 ですから、この点については、その下の幾つかの丸にもありますように、具体的には議会というものにどういう権限を与えるのか。あるいは区自体にどういう権限を与えるのかとある程度連動しますけれども、出発点としては議会というものを指定都市という法人格のある市の中に法人格のない区を置いて、しかし、そこになおかつ議会があるという選択肢も可能ではないかということと理解いたしますが。

○碓井委員長 今、斎藤委員が最後に言われた法人格のない区にという点について、太田委員、何か御意見がおありでしょうか。

○太田委員 議決機関であるとか、法人格もない区におかれる議決機関であっても、だれの名において議決するのかということも含めて将来的な制度化の問題であると、そこはオープンになっているという理解でよろしいということですか。

○碓井委員長 そう思います。斎藤委員の御趣旨はそういうことですね。

○斎藤委員 ですから、あくまで出発点として、法人格がないのだから議会と名の付くものはだめですよという、そういう立場には立っていないのではないですかということですが、何かそれ以上に問題がありますでしょうか。

○碓井委員長 多分これでよろしいかと思えます。

ほかにございますか。

よろしゅうございますか。

それぞれ皆様の御発言がほぼ正確に反映されているか、あるいはほかの方が御発言になった御意見等でこの文章からはうまく理解できない箇所があるか。

大丈夫でしょうか。

それでは、一応、今後の審議の際に皆様からいただいた御意見が出発点になると思えますので、そのように踏まえさせていただきたいと思えます。

それでは次に、本日、事務局が準備しております、中核市・特例市制度に関する資料につい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 資料2で前回の指定都市と同じような体裁の資料をつくりました。

まず、1ページに検討いただきたい視点について並べてございます。

御説明申し上げます。

まず、指定都市のときも議論いたしたわけですが、中核市・特例市は、指定都市の事務の内数のような事務をやっております。都道府県から中核市・特例市に更に移譲すべき事務があるかどうかという視点がございます。

次に、これも指定都市のときに議論をいたしましたのが、中核市・特例市に対する現行の税財源の配分。基本的には、地方交付税制度で調整しておりますが、これについてどう評価するか。

3つ目、都道府県から市への権限移譲がかなり進みました。特に、地方分権改革推進委員会の勧告を受けましてかなり市全般に権限移譲が進んでおります。こういった意味で、特例市として固有に処理する都道府県の権限が減少しておりますが、特例市のあり方について見直す必要があるかどうか。

現状、中核市を人口30万以上、特例市を人口20万以上としておりますが、現在の区分が必要かどうか。もっとも、中核市は初めのうちにはいろいろ要件が付いておったわけですが、現在は中核市も特例市も人口だけになっております。これでよろしいかどうかでございます。

少し議論が進むわけですが、現在中核市ではない人口20万以上の都市について、保健所を設置すれば中核市並みの位置づけを与えることについてどう考えるか。これは後ほどごらんいただきますが、中核市の事務のうち、保健所を設置していることによって引き受けている仕事が多うございます。これを例えば人口20万以上であっても、30万なくても、保健所を設置すれば中核市と同じような仕事をしてもいいのだという考え方もあるのではないかとことです。

今回また資料をお付けしておりますが、人口だけで中核市・特例市を考えておりますので、どうも都市の性格がかなり違っておるのではないかとという視点でございます。大都市圏にある中核市・特例市と、地方の拠点都市である中核市・特例市とでは、都市としての性格や圏域における役割が異なっているのではないかとという視点でございます。

更に進みまして、地方の拠点都市である中核市・特例市が、圏域内の市町村との協力関係を強化し、圏域行政を進めていくことについてどう考えるか。進めていく場合には、それをどのように担保すればよいか。また、その税財源についてはどのように措置すべきか。これは中核市・特例市、地方圏の都市が都市圏域のかなりの機能を担っているという部分がございますが、これについてどう評価して、どう促進していくかということでございます。

以上のような視点を議論するための資料といたしまして、2ページ、これは前にごらんいただいた資料の再掲でございます。

それぞれ保健衛生、福祉、教育、環境、まちづくり、治安・安全・防災という分野で指

定都市・中核市・特例市がどう担当しておるかでございます。

例えば保健衛生のところであれば、中核市には保健所がありますので、飲食店営業等の許可、温泉の利用許可、旅館業・公衆浴場の経営許可がございます。ですが、特例市についてはこういう仕事は特にありませんで、通常の市町村と同じ仕事をしてございます。

福祉につきましても、中核市は、保育所、養護老人ホームの設置の認可・監督、介護サービス事業者の指定、身体障害者手帳交付などをやっておりますが、これについて特例市は空白でございます。あと、この分野で指定都市の方がやっていて中核市がやっていない仕事は、児童相談所の設置というものがございます。これは東京特別区の時にも議論になりました。

教育でございますが、指定都市は、県費負担教職員の任免、給与の決定をしてございます。中核市は、県費負担教職員の研修のみをしております。特例市につきましては、通常の市町村と位置づけの変わりがありません。

環境行政の面では、一般粉じん発生施設の設置の届出、汚水・廃液処理をする施設の届出だとか、こういうものは特例市にございます。ですが、あとの部分につきましては余り大きなものはありません。

まちづくりにつきましては、市街化区域または市街化調整区域内の開発行為の許可、土地区画整理組合の設立の認可について特例市にございます。中核市と指定都市の違いは、指定都市は、例えば区域区分に関する都市計画決定。市街化区域にするのか、市街化調整区域にするかというのを指定都市は担っておりますが、こういったものは中核市はやっておりません。国道、県道の管理、一級河川、二級河川の管理は、指定都市はやっておりますが、中核市はやっていないわけでございます。

治安・安全・防災につきましては、現在のところ、県レベルで警察がやっておるといのが多うございまして、あとは市町村一般に消防・救急で消防活動をやっておるといことでございます。

3 ページ、近年中核市に移譲された主な事務を一覧化しております。

中核市ということで、福祉関係で移譲されましたものが、指定障害福祉サービス事業者・指定あるいは有料老人ホームの届出受理、指定居宅サービス事業者等の指定、介護老人保健施設の開設許可。これは市全般にということでございます。

保健・衛生のところは、一覧していただきますと、保健所を持っているということで、保健所設置市に薬局の開設許可、結核指定医療機関の指定、毒物劇物の業務上取扱者の届出受理等々、かなり大きな権限が下りております。理容所とか美容所の衛生基準の設定等も下りておるといことでございます。

4 ページ以降が指定都市が処理する事務のうち中核市に移譲されていない主な事務でございます。

福祉の面では、1 次勧告では、市まで社会福祉協議会である社会福祉法人の設立認可を下ろせという話がありましたが、これは下りておりません。児童相談所とか児童福祉の設

置、最近、子どもに関する行政が話題になっておりますが、こういったものは中核市に下りていないということでございます。あと、家裁への少年の送致、知的障害者更生相談所の設置、こういったものについては、指定都市はやっているけれども、中核市はやっていないわけでございます。

保健・衛生の分野につきましても、精神保健福祉センターの設置、発達障害者支援センターの指定、割と広域にわたる事務といたしますか、かなり専門的な事務については中核市にはまだ下りていないということでございます。

5 ページ、都市計画・土木の関係でございますと、一番大きいのは、都市計画決定につきまして、指定都市につきましては、都市計画区域の整備、開発、整開保について下ろせという話がありましたが、これは下りていないわけでございます。指定区間外の国道、県道の管理、一級河川、二級河川の管理につきましては下りてございません。

教育につきましては、先ほど申したとおりでございます。

あと、市立高等学校の職員につきましては、特殊なものの給与負担というものがまだ県の方に残ってございます。

6 ページ、大店法関係につきましては、中核市に下りておりません。

治安・安全・防災では、規模の問題もあると思いますが、消防学校の設置だとか、避難住民等の救援の実施については下りておりません。

環境関係についてもごらんとおりでございます。

7 ページ、近年特例市に移譲された主な事務でございますと、一般粉じん発生施設の関係の事務が下りてございます。特例市は今、どちらかというところ、環境関係の事務が主に下りている色彩になってございます。

8 ページ、中核市が処理しているのだけれども、特例市に下りていない事務でございます。

指定障害福祉サービス事業者の指定、授産施設・母子支援施設・保育所の設置認可、第一種社会福祉事業の許可、身体障害者手帳の交付、母子福祉資金・寡婦福祉資金の貸付、児童委員の指揮監督、民生委員の指揮監督、このようなものが下りてございません。

9 ページ、例えば保護施設の設置認可とか、医療扶助を行う指定医療機関・介護扶助を行う指定介護機関の指定といったものが下りてございません。

保健・衛生の関係は、保健所がないこともございまして、結核指定医療機関の指定から低体重児の届出受理、水道事業に供する水道以外の専用水道の施設基準適合の確認等々、飲食店営業の許可等、こういったものが下りてございません。

11 ページ、都市計画・土木につきましては、広告物の表示等の禁止、景観計画の策定、農住組合の設立認可、こういう事務が下りておりません。

教育では、県費負担教職員の研修も下りていないということで、市町村立の義務教育の学校につきましては、研修の権限も都道府県にあるということでございます。

12 ページ、環境関係でございますと、ばい煙発生施設についての届出、ダイオキシン類

を排出する特定施設の設置の届出、一般廃棄物処理施設の設置許可、PCBの処分事業者による保管・処分状況の届出、こういったものは下りてございません。

ということで、特例市は中核市の事務のうち、かなり限られた部分をやっておるとなっている状況でございます。

13ページ、指定都市・中核市・特例市が今、どういう指定状況かと挙げておきました。実は、中核市につきまして、人口30万以上で政令市の指定を受けていない市がございます。真ん中の辺の八王子、川口、松戸、市川、こういう首都圏の都市が余り受けておりません。下線を引いておりますのは、実は、こういう都市は保健所も持っておるということでございますが、指定を受けていない市がございます。

同じように特例市でも、福島、市原、府中、上尾、調布と、20万以上なのだけれども、特例市の指定を受けていない都市がございます。

一方で、人口20万未満なのだけれども、小樽、大牟田は保健所を持っている市でございます。

14ページ、地方圏、大都市圏で中核市の色彩が違つかどうかということで、絵にしておりますのが、星印を付けておりますのは、昼夜間人口比率1以上の中核市です。これは、昼間、通勤したり、通学してきたりする人の方が夜、住んでいる人よりも多いという都市が星印です。旭川だとか函館、青森、秋田、盛岡、郡山、九州でいきますと、鹿児島、宮崎、長崎とか、地方のある程度拠点的な都市がこういうものに当たっております。首都圏とか近畿圏の都市につきましては、船橋、柏、川越と、人口は多いのですけれども、東京に通うベッドタウンの色彩が強くなっているということでございます。

ただ、地方の伝統的な都市でありまして、下関市は北九州市に人口が流れておりまして、昼間人口が1を切っております。豊橋市は、横の田原市に工場がありまして、ここに人口が流れてございます。岡崎市も豊田市にかなり人口が流れておりまして、伝統的な拠点都市のようなものでも、かなり現在の状況は変わっておるわけでございます。近畿圏でも、東大阪市等は、昼夜間人口比率が1以上でございまして、ある程度中核性がある都市になってございます。

15ページ以降に基礎的なデータを並べておきました。

特に、今回つくりましたのが、人口1万人当たりの職員数が比較できるようにしてみました。一般的に今まで、特例市・中核市は、割と規模の利益があって、効率的な職員配置をしていると言われてまいりましたが、個々に見ますといろいろ差がございます。

例えば函館市は、人口1万人当たり122人の職員がでございます。一方で郡山とか宇都宮、高崎は、このページでも60人台でございます。いわきは109人でございます。

16ページ、東京の近郊の都市であります柏は65人、船橋は73人、横須賀は77人という数字がつながっております。

17ページ、大阪の近郊都市でございまして、高槻が68人、東大阪が70人。一方で、下関が113人ということでございまして、どうも全般的な傾向はわかりませんが、同じ中

核市であっても仕事の仕方はかなり差があるようでございます。

19ページ、特例市につきまして同じように昼夜間人口比率が1以上のところに星を付けたものでございます。

20万と30万でそんなに差があるのかという視点でございますが、地方都市を見ていただきますと、八戸、山形、長岡、上越、水戸、九州でまいりますと、佐世保、中国地方だと呉、こういったところにつきましては、先ほどの中核市とさほど違いのないイメージといえますか、かなり拠点性を有する都市がございます。

一方で、首都圏に参りますと、春日部、熊谷だとか、人口はかなり多いのでございますが、やはり東京の方に通っているベッドタウンという色彩があるところがございます。同じように、中部地方でありますと、一宮、春日井は名古屋の都市圏に入るのだらうと思えます。

特例市でありましても、地方の拠点都市としての性格は、中核市と特例市は近いのかもしれない。

同じように、20ページ以下にいろいろな数字をつくってございます。

人口1万人当たりの職員数でございますと、中核市よりも少し全般に職員数が多い感じがいたします。例えば伊勢崎が117人と100人を超える都市がございます。

一方で、22ページ、大阪でございますが、茨木が58人、加古川が63人、鳥取、松江が100人台、呉、佐世保が100人台となっております。

こういった意味で、それぞれの都市の運営の仕方も大分違う可能性があると思えます。

24ページ以降は、それぞれの地方の都市がどういう都市圏を有しているかでございまして、毎度お示ししております通勤・通学10%圏です。これは、ある都市で通勤・通学をしている総数を分母にとりまして、それがこの市に行っている人というように分子にとりますと、10%以上であればかなり行き来があると我々は見えております。

24ページ以降、北海道でいきますと、函館市と旭川市の都市圏がこうなっております。

25ページ、青森県で、青森市と八戸市の都市圏でございます。

26ページ、秋田市・盛岡市の都市圏。

27ページ、山形市と郡山市の都市圏でございます。

28ページ、北関東でございますが、宇都宮市・水戸市・つくば市に都市圏がございませぬ。

29ページ、群馬でございますが、前橋市・高崎市・太田市の都市圏でございます。

30ページ、南関東でございますが、厚木市・甲府市・沼津市に都市圏がございませぬ。

31ページ、新潟でございますが、長岡市と上越市の都市圏でございます。

32ページ、富山市・金沢市・福井市。

33ページ、長野市・松本市。

34ページ、豊田市・岐阜市・四日市市。

35ページ、東大阪市・和歌山市。



36ページ、鳥取市と姫路市でございます。

37ページ、松江市・福山市。

38ページ、四国でございます、松山市・高知市・高松市。

39ページ、九州でございますが、久留米市・大分市。

40ページ、佐世保市・長崎市。

41ページ、宮崎市・鹿児島市でございます。

お示しをいたしましたのは、特例市・中核市で昼夜間人口比率1以上のところが都市圏をつくっておって、その都市圏でいろいろな役割分担をする可能性があるのではないかとということでございます。

以上でございます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

1ページ目にもございます視点を念頭に置きながら、皆様、御意見等がございましたらお願いいたします。

手が挙がらないようでしたら、私から。

中核市固有の税財源措置は余りないという先ほどの御説明でしたけれども、これは自治税務局長に伺ったらいいかもかもしれませんが、事業所税というのは、どういう仕組みでしたでしょうか。

では、山崎行政課長、どうぞ。

○山崎行政課長 うろ覚えでございますが、事業所税は、人口が30万でしたか。その都市につきまして、都市的な財政需要を埋めるということで特別に課税できる税でございます、従業者数に係る部分と床面積に係る部分とがございます。これで都市的な財政需要を満たそうということで、昭和40年代でしたか、50年代でしたかにできた税でございます。

○碓井委員長 あの税をつくる頃、いろいろ議論されまして、集積の利益とか、それに伴う財源の必要性ということが言われて導入されたわけですが、今、御説明のように、必ずしも中核市と連動しているわけではない。ですから、ある程度結果的に重なり合う部分はあるかもしれないけれども、完全に連動しているわけではない。多分そういうことなんでしょうか。

どうぞ。

○山崎行政課長 済みません、資料が手元に参りました。

昭和50年に創設された税でございます、人口30万人以上の市で政令で指定するものということで、現在48市が課税をしております。納税義務者は、資産割の方で事業所床面積1㎡当たり600円課税する。免税点が1,000㎡以下ですので、1,000㎡を超える大きな事業所にかかる。従業者割につきましては、従業者の給与総額の100分の0.25ということで、100人を超える事業所にかかるということでございまして、平成22年度決算で、総額3,295億円税収がございまして、用途につきましては、道路とか都市高速鉄道、駐車場その他の交通施設の整備、あと水道、下水道、廃棄物処理施設とかの整備事業、学校、図書館その他の教

育文化施設の整備事業という、一応、都市的な財政需要を満たすようにやっている。

申し上げたとおり、これが中核市であるかどうかに関係なく課税ができるようになってございます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかに皆様から御意見等ございませんでしょうか。

2ページ以降に役割分担ないし事務の状況が列挙されているわけですが、この中身についても御質問でも結構でございます。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 中核市・特例市の事務配分の基本的な考え方についてお伺いしたいのですが、ある程度人口がいるので、行財政能力がある程度あるだろうとって事務権限を下ろしているという辺りは理解していますが、具体的に、例えば広域性であるとか、中核性であるとか、つまりほかの都市に対する中核性を原因に事務を移していることはあるのか。それとも、基本的に外部効果のない、その町の内部でのみ効果を持つ事務だけを選んで移しているのか。そこはどのように全体として理解できますでしょうか。

○碓井委員長 山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 中核市を創設したときには、指定都市よりも少し規模が小さい。面積も少し狭いということでございましたので、指定都市のやっている事務のうち、規模が大きくなければいけない事務とか、広い面積に関係する事務は難しいだろうということで、当時は県費負担教職員に関する事務については、ロットとしてどうなのかという議論。あと、河川とか道路につきましては、ある程度の面積的広がりがあることを前提にしているのではないかという議論が行われたように承知しております。

特例市につきましては、むしろ当時の分権委員会で議論をされて、権限移譲の受け皿として議論をされたので、もともとは人口10万以上の都市ぐらいを指定したかったのでございますが、いろいろなやりとりの中で20万以上になって、規模能力に応じて仕事ができる部分についてはできるだけ下ろしてくれということを各省にお願いしながら、折り合いが合ったものが下りていっているのが実態ではないかと思えます。

○碓井委員長 よろしゅうございましょうか。

ほかにいかがでございましょうか。

大貫委員、どうぞ。

○大貫委員 これから日本全体で人口が減少していくと思うのですけれども、そういったときに、中核市・特例市の人口要件というものは、やはり見直すべきではないかなと思えます。当初、10万という状況を今、お聞きしたのですけれども、権限の移譲と財源のバランスがあると思うのですが、人口規模だけでそれを決めていくのはどういうものなのかなと先ほどから思っております。

以上です。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

今の大貫委員の問題指摘に関連しての御意見等でも結構でございます。

大貫委員、今日の直接の議題ではないのですが、政令指定市と中核市の境についてはいかがでしょうか。それはまた別問題とお考えでしょうか。

○大貫委員 政令指定都市と中核市ですけれども、神奈川県でも中核市の要件を県内の市で持っているところもありますが、現在まだ中核市になっていないところもございます。保健所は設置をしているということ为先ほど伺いましたが、どうして中核市に指定がないのか、希望がないのか、その辺のところは私も承知していないのでわかりませんが、その辺のところも何ゆえなのかなという疑問があります。

○碓井委員長 何ゆえ中核市を選ばないのかということですね。

ほかにいかがでございましょうか。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 今、問題提起された点に私も今まで自分なりに考えてきたところがあります。今回の検討の視点で言うと、丸の下から2つ目、中核市・特例市の中で大都市圏にあるものと地方のそれとで、随分異なるというところに大きな理由があると思います。

大都市圏の場合で特に中核市になりたがらないところは、不交付団体のところが多いです。実は、地方の拠点都市よりも客観的には財政的に余裕があると数字上は出ています。本来はなれるのですが、不交付団体ですので、基本的に交付税措置となる中核市になっても、実質的に一般財源が目減りする。それで積極的になりたがらないのです。意図的になりたがらないというのが強い傾向で出ていると思います。

したがって、今の制度においては、比較的人口が多くて、財政にも余裕があるけれども、不交付団体なので、県にお願いして、あえてそれ以上、権限移譲を望まないという状況になっているのです。これでいいと考えるのか、それともここに改善が必要なのかは、検討すべき課題ではないかと思います。

逆に、地方の拠点都市の中核市・特例市の場合は、交付団体が多く、しかも、なるべくいろいろな業務を市の中でやっていきたいという思いがあるので、中核市や特例市になろうとするケースが多いと思うのです。

せいぜい中核市や特例市ぐらいしかないという県から見ても、この中核市・特例市分の仕事が、今だとまだ指定都市ほどではないので、さほど大きな障害になっていません。しかし、県全体での振興策を考えたときに、県の役割と中核市の役割に関して、単純に言うと、どちらがその圏域の地方行政のリーダーなのかということに潜在的に強い対抗関係が生じていると思っています。

地方都市の場合は、現行制度でも、交付税その他で措置すれば、中核市・特例市になるメリットがあり、増えてくる可能性があり、その場合、県と中核市・特例市との関係を検討する必要があると思います。

この点を考えて、最初の白丸に戻りますと、都道府県から中核市・特例市で移譲すべきかどうか検討する事務としては、財源の問題も考えますと、指定都市と同じで、教育に関

る人事権や、場合によっては給与負担を移譲するかしないかが、非常に大きい課題だと思っています。

教員の人事異動から考えますと、中核市クラスだと、中核市の中で、人事異動をさせているケースが目につきますし、特例市クラスでも、特例市の中で人事異動をしているケースがあるので、独立させればいいという説もありますし、しかし、県全体で採用した方がいいという意見もあります。中核市・特例市に人事権、給与負担権両方を含めてどこまで移譲するかという課題です。

もう一つ潜在的に大きいのは、これも指定都市のときに問題になりましたけれども、都市計画に関する権限です。特に中核市・特例市の場合は、今後、人口減少が顕著になると予想されますので、そうした中で全体の土地利用に関する権限や都市計画、農地利用に関する権限を、全体で担保していくのか、各市町村に任せるのかということです。これによって、土地利用のあり方については、今後、変化が出てくるのではないかと思います。これを政策的にどう考えていくのかが大きい問題ではないかと思います。

以上の点も含めて、中核市・特例市に関して、都道府県のあり方を整理した上で、残る部分の市町村部分について考えると、中核市や特例市をリーダーに全体の地域振興を図っていくというイメージのところと、県庁が中心になって県全体で地域の振興を図っていくという2つに分かれていくような感じがしております。そして、それは、多分、各地方がそれぞれ今までの事情の中で判断していくことになると思うのです。

さらに、仮に中核市・特例市を中心に地域振興を図るとなったときに、中核市や特例市については、財源面についてももう少し手当をしていかないと、リーダーとしては機能しきれないと思います。ただし、その場合には、県と中心都市の役割分担についても一段の整理をする必要があると私自身は考えております。

以上です。

○確井委員長 どうもありがとうございました。

大変問題点を整理して御説明いただいたと思います。

今のことに関連する御意見等も含めまして、どうぞ、皆様。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 辻委員に少し教えていただきたいのですが、地方の拠点都市というもので、一種リーダー性を発揮してほしい都市と、そこそこ人口があって、そこそこ行財政能力もあるので、内部的な事務、要するに外への拠点としての事務ではないにせよ、県からももう少し事務処理を受けて、事務を処理できるだろうという都市とあるわけですね。私も、そういう2つのパターンを設定するべきであると、中核市と特例市を再編するとしたらその方向も考えられるであろうし、そっちの方が合理的ではないか、人口で単に切るよりは合理的ではないかと思うのですが、そのときに拠点都市に与えるべき権限をどう考えるのか。

ある地方公共団体に県から権限を移すとなると、どうしても権限の及ぶ範囲は、基本的

にその区域までということになりますね。逆に、その拠点都市にリーダー性を発揮してほしいと思うなら、多少外部効果があるといいますが、区域外とところと相談してその地域を設計するような権限であってほしいとも考えられます。

そうすると、まず具体的にそれにふさわしい権限は何かという問題が出てきます。1つに都市計画の権限などはすぐ思い付きますが、他方でその権限を行使させる際にリーダーとしてわがままに振る舞わせないようにするためにはどうするかということもついでに考えておかないといけないと思うのです。それができないのだったら、広域性の問題で、やはり県にさせようかという方向へ議論が行く危険があるだろうと思うのです。

その2点についてももしお考えがあれば、もう少し御意見をいただけないか。ちょうど私は今、そこでどうしたものかなと思っていたものですから、御意見をいただければと思います。

○碓井委員長 踏み込んだ問題提起かと思います。

辻委員、御発言がありましたらお願いします。

○辻委員 今の問題提起に対する即回答ではないのですが、関連した事項で考えるのは、今、太田先生が言われたように、中核市・特例市としてリーダーシップを発揮すべきものとして、漠然としたイメージでは、要するにまちづくりといいますが、地域振興といいますが、都市計画や産業政策などを含めたものの中で全体的に地域を活性化してほしいというものです。なかでも、都市計画に関する権限や農地転用に関する権限が重要となります。

市町村の場合は、国と違って土地利用に関する権限が産業振興策にも非常に密接に結び付いています。土地利用とインフラ整備をどうするかというのが大きいので、これらのものについて、實際上、どちらがリーダーシップをとってやっていくのかというのがイメージ上、非常に大きいところだと思います。

中核市以外の周辺市町村が県全体でやっていくべきなのか、それとも中核市や特例市のようなところと一緒にやっていくべきなのか。このことは、それこそいろいろな懸念やいろいろな考えの中で選ぶべきことなので、一概にこういうことがあるからこういう制度をつくったらいいというように、にわかに判断するのは難しいと思います。

もともと、先ほども言いましたが、財源面で言うと、やはり教育関係です。教職員をどっちが雇って、どう運用していくかということについては、非常に大きい課題になります。また、今回、都道府県から中核市・特例市への事務移譲という角度から書かれているので、正面から出てこないのですが、都道府県と中核市・特例市の役割分担が問われているのは、消防です。消防の広域化では、30万人ぐらいの人口規模を基準にという方針でやっていきます。なかなかそのめどが立っていないということですが、30万人消防本部の圏域をつくっていくときに、県の指導の中で、県全体でくくっていくのか、もしくは、中核市・特例市ぐらいを中心に、圏域をつくっていくかということによって、将来的には大きく異なると思います。

このほか、今、情報通信システムのICT化やクラウド化が進んできています。システム関

係のものが県単位に入ってくるのか、広域圏の中に入ってくるのか。それによっても今後の市町村事務のあり方も大きく変わってくると思います。その辺をある程度試行錯誤しながら、事後的に圏域や事務の共同処理体制が形成してくると思いますので、圏域をうまく、支障なく誘導できるような体制を確立していくことが重要ではないかなと思います。

以上です。

○碓井委員長 いかがでしょうか。

太田委員もいろいろ模索しておられるようですが、例えば都市計画のような場合、拠点都市が周辺の部分も含めて直接、権限行使するというのは多分、難しいことだと思います。そうすると、方針決定とかそういうときも、地方自治法の今の制度に即してやれば、例えば協議会方式とか、可能なものはある程度あるのだろうと思いますが、そういうものが本当に機能するかどうかは1つの問題点として出てくるのではないかという気がするのですが。

太田委員、その辺は何か御意見がおありでしょうか。

○太田委員 同じようなことを考えていて、他方で、権限は移譲するけれども、これを行使するときは周りの市町村と協議会を通して協議することと義務づけてしまうと、その制度をどう評価したらいいのかがちょっと難しい。要するにひも付きで権限がくるわけですね。それは分権と言えるのかというのが若干疑問に思ったわけです。ただ、そうでもしないと地方拠点都市でやってほしいという趣旨はなかなか実現されないかなとも思うわけで、考えあぐねているというのが正直なところです。

○碓井委員長 小委員長が発言してはいけないのですが、そういうときに、拠点都市にのみ権限がゆだねられるとなると、それはちょっと問題で、むしろ拠点都市を中心とした周辺も巻き込んだ形の単位で移した上で、そこでの意思決定のあり方をどうするかと考えないと、拠点都市だけにどうしても問題が残りますね。

私の発言は無視してくださって結構です。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 碓井先生がおっしゃったように、全体の調整問題で済むならそういうところもあるだろうと思います。

その上でちょっとお伺いしたいのは、趣旨目的は違いますが、どの辺まで自分で拠点性を自覚しているかという観点からお伺いしたいのですが、定住自立圏協定というものが制度として一応ありますね。それを結んでいるような町と地方の拠点となるような中核市・特例市はかぶっていると見ていいのでしょうか。ちょっと情報提供として教えていただければと思うのですが。

○碓井委員長 これはやはり山崎行政課長に伺いましょう。

○山崎行政課長 今、資料を出しますけれども、私の印象では、むしろ定住自立圏を中心市宣言をして結んでいるところは、比較的小規模なところが多くて、中核市・特例市の部分でやっているところもありますけれども、例えば下関あるいは松江、鳥取などはありません。

すけれども、どちらかというところ5～10万ぐらいのところを中心市として頑張っているところが多いという感じです。

もともと政策の意図としては、地方の中核市とか特例市とかが圏域行政を担う、あるいは民間のいろいろな機能を役割分担していくということが趣旨だったのですがけれども、現実のところ、まだ中核市・特例市で大きなところがどんどんやっているという状況にはないように思います。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 まちづくりについて中核市だけに下ろした場合の問題点の指摘がありましたけれども、その点についてまず。

これは、県と政令市との間でもあって、例えば政令市だけにまちづくりの権限、大きなものを下ろすと、その政令市とその他の市町村の境の辺りにいろいろな問題があるのではないかと。政令市の側はそんなことはございせんという御意見がよくあるのです。

ただ、地方の場合でも、市だけに下ろしてしまうと、その境というか、そこはかなり歪みが出てくる部分があると思うのです。だからといって、県のままでいいかという、現に県にある程度のまちづくりなり、都市計画の権限があるところで現状がそうなっているのですから、そうすると、先ほど碓井先生がおっしゃったような、何か特別な、周囲も巻き込むような仕組みをつくって、そこで検討してもらおうというのは、大上段の反論としては、それは義務づけではないかというのがあるかもしれませんが、ただ、それは事柄の性質上、そういうゆがみが出やすいものですから、それに対応するための仕組みはあってもおかしくはないと考えます。

逆に、大都市あるいは大都市圏である程度の規模がありながら中核市にならないということについては、辻委員の説明でかなり、何でならないのかというのはクリアになったと思うのです。

そうすると、論点の5つ目、20万以上だけれども、保健所を持っていたら中核市並みの位置づけを与えるというのですが、これもやはり少し一般化し過ぎだと思うのです。つまり、保健所を何で持ちたいか、あるいはその権限というものと、今後、超高齢化で、ますます重要になってくる福祉についての権限は、やはり違う面がありますから、保健所を持っている以上、こうあってくれというのは財源措置との関係でなかなか難しい面も大都市周辺、大都市圏周辺ではあろうかと考えます。

ただ、他方で、地方ではどうなのか。保健所を持ってこうやってくれというと、それも最近の法改正では、保健所などの行政組織の共同設置も認めるという方向で法改正もしていますから、そこもそういった制度の利用、そういう面も考えないといけないのではないかと思います。

広域消防についても同じで、広域消防の必要性は十分わかりますし、御苦労なさっていますけれども、広域の消防圏に一致させる形で何かをつくらなければならないかという、

それはいろいろな無理が出てくる面があるかと考えます。

以上です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

畔柳副会長、どうぞ。

○畔柳副会長 先ほど辻委員からもあったように、全国的に中心になって活性化していく地域の認識が大事なと思うのですが、そういう意味で、事務局にお伺いしたいのは、例えば37ページの図などで、福山と松江が対比されていると思うのですが、こういうものを目でとらえるときに、県という単位は、その他のページを見ると、大体、県の中の周りの都市みたいになっているのですが、福山ですと、岡山のところも一部入っているかなと。それに対して松江を見たときに、鳥取が入り組んでいると、非常に松江に近いのに青くは塗っていないみたいな要素があると思うのです。

ですから、どういう地域をどうとらえるかというところは、表づくりにおいて、特に県境を意識していたのではないと思うのですが、ほかのページはほとんど県を超えると何か違うようなとらえ方がされているのですけれども、通勤・通学10%圏は大変大事な概念だと思うのですが、この図を見てただけで認識していいのかどうか、ちょっと御見解があれば。

○碓井委員長 山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 これは国勢調査人口で出したものなので、別に意図は全然していませんが、例えば松江に関して言えば、これに少し落とし穴がありますのが、米子市があるのです。米子市が特例市になっていないので、この図から落ちておりますが、米子も松江と同様に中心性を持っておりまして、米子もこれに入れますと、実は、安来の辺りは米子に行っております。島根県安来市だけでも、米子の方に通っております。

ですから、今回、特例市・中核市にスポットを当てて図をつくりましたので、そのようになっていますが、実際は、県境地域はかなり入り組んで行き来しているということがあると思います。

特に鳥取県と島根県の県境につきましては、中海という湖を挟みまして同一の経済圏域ですので、この辺りは随分行き来があると思います。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかにいかがでございましょうか。

山崎行政課長、どうぞ。

○山崎行政課長 先ほど定住自立圏と特例市・中核市の話がありましたけれども、手元に資料が届きました。

今、特例市・中核市で中心市宣言を既にしてしているものが幾つかあります。八戸、山形、伊勢崎、長岡、鳥取、松江、旭川、下関、高松、高知、久留米、長崎と12ぐらいでございます。あとは中心市になり得るべき要件に合致しておりますが、まだ中心市宣言をしているのが多数ではないということでございます。



○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかにいかがでございましょうか。

西尾会長、お願いします。

○西尾会長 ほとんど重要な論点は出尽くしているような気もするのですが、私は、昔の地方分権推進委員会時代に都道府県から市町村への権限移譲を極力進めたいという観点から、市の中に人口段階別の幾つかのランクを置いて、30万以上ならば下ろせるのではないですかとか、20万以上なら下ろせるのではないですかとか、10万以上ぐらいの市ならばそれなりの行財政能力を持っていて、下ろせるのではないかというランクを設定して、各省庁を一生懸命説得するということをやってしまった張本人です。

市町村というものが人口350万を超える横浜市から200人に足りない村までありまして、大変な幅があるものですから、従来、極力市町村という1つの固まりで物事を考えてきたわけですが、それだと分権はなかなか進まないという観点で、当時、特例市という制度を新たにつくってしまったわけです。

10万以上というのは、たまたまもう一つのランクとして考えていたのですが、各省庁側が10万以上ならばこのぐらい下ろせませうというものが全く出てこないものですから、最終的には、そのランクは消えて、20万というところに特例市という制度をつくるということを行った。

中核市の制度は、実は、地方分権推進委員会自身がつくったわけではありませんが、それ以前から地方制度調査会で議論をされて、スタートをしていたものだったわけですが、ただ、当初は3つの要件が付いていたのをだんだん要件を外してきて、人口30万以上であればいいとなった、その経過で面積要件を落としたり、昼夜間人口比率1以上というものを落としたのは、私の委員会だったかなという気もするのです。そこで中核市の性格を変えたのも私たちの責任だったかもしれない。

こういう政令指定都市が昔からあって、その下に中核市というものが出来て、特例市まで現れて、そして一般市になって、町村という幾つもの段階ができたわけです。私は、都道府県から市町村への事務権限の移譲を進めさせるという意味では、それなりの意味を持ってきたと思っているのですが、弊害も随分多くなってきたような気がするのです。

その後の平成の市町村合併で、できるだけ合併をなさいと総務省も勧奨しましたので、お勧めになったので、町村がまとまって市になる。市であったところが特例市を目指すとか、特例市だったところが中核市になりたいと目指すとか、更に政令指定都市になりたいと考えて周辺を編入合併して、政令指定都市に昇格していく。そういう運動が全国に起こった。これは町村合併がそうさせてしまったという面が多分にあると思うのです。

その結果、皆さん、上昇運動を起こしているのではないかと。地位が上がりたいという願望を起こしているのではないかと。町村はできるものなら市になりたい、市も特例市以上になりたい、中核市以上になりたいとか、政令指定都市になりたいとなって、みんな大きくなる、高いランクに行きたいということは余り健全なことではないのではないかと。それぞ

れの自治体はそれぞれ身の丈に合った自治をやっていけばいいのでありまして、大きくなることを刺激したのは決していいことではないなという反省を若干しているわけでありませう。これはもう起こってしまったことです。

それでは、権限としてこれから移譲を受けるかというときに、特例市の方々は中核市並みになりたいという言い方をしばしばなさる。現に中核市まで行っているところは政令指定都市並みの権限が一括欲しいとおっしゃる。どんどん下から上へ上がりたいという感じなんです。そうやって追い詰められると、政令指定都市はまたランクの差を付けるためには、県の仕事をみんなもらって、特別自治市になりたいとおっしゃる。

こういうことをやっているわけですが、次にどこまで下ろしてもらおうかという、モデルがあるものに、あの水準まで行きたいという指標になってしまうわけですがけれども、現実には本当にそんな必要があるのか、そうした方がいいのかは、かなり慎重に考えなければいけないと思うのです。

これから拠点性を持っている中核市並み、あるいは特例市並みのところにもう少し県から事務権限を下ろして、充実した拠点として、都市としての自治ができるようにするためにはどういう事務を下ろせばいいのか。政令指定都市には更にこれ以上、拡大するとすれば、どういう権限を県から下ろした方がいいのか。これはよくよく考えなければいけませんけれども、機械的に指定都市が今、持っている権限は全部もらおうとか、県が持っている権限をすべてもらおうとか、そういう発想をしないで、もう少し細かい厳密な何が必要なのかを考えるべきではないかと思っています。

ただ、そう言いながら、中核市にしても、政令指定都市にしても、非常にそれぞれに多種多様で、一律に考えようがないというところがあります。そうすると、中核市になれば、ここまでのものは権限として下ろすという国としての基準はあって、その基準までは税制上の措置をするとか、交付税上の措置をするということを国はしなければなりませんから、一応、中核市になったらここまでのセットは持っているものだとはっきりした方がいいわけです。

ただ、各地域ごとに考えると、それ以上の権限を持ちたいという中核市があり得る。そして、それは都道府県と協議をして、そこまで都道府県から話し合いの上で引き受けてやるというのは自由なことです。事務処理特例条例で県と市の間で協議をされて、更に下ろしてもらおう。その変わり、その財源措置は県との協議で付けていく。国はそのことまでかわらないという二段構造でやっていく以外ないのではないかと私は感じております。

設問に出ている特例市問題ですけれども、確かに件数も少ないですし、その後の一般の市に権限を下ろしてきたこととの関連で、特例市の特殊性は余りなくなってきましたから、むしろ、それでいながら、各地方の拠点的な都市が特例市になっていってしまうところもあるので、いっそのこと、特例市という制度はやめて、中核市の制度と統合したらどうかなという気はします。

ただ、統合するとき、どちらで統合するのかという問題はあるわけですがけれども、や

り方としては、人口20万以上なら中核市になり得るという形で、そちらにそろえるということしかないのかなという感じはちょっとあります。

今回出てきた一番重要なことは、地方の拠点都市である中核市・特例市という問題と、大都市圏内に人口が多いだけだという自治体と、これは全く性質が違うと考えて、これから育てていくとしたら、地方の拠点都市の中核市・特例市をどうして、まさに拠点都市としての役割を果たしてもらおうかということに検討の重点を置いた方がいいのではないかという感じがします。

先ほどのどこまでの仕事をそこに下ろすのかというものは、中核市という、その市だけで言えば、人口規模も政令市並みまでとても行きませんし、面積的にもそれだけの規模を持っていないのですけれども、通勤・通学10%圏という圏域をとってみると、それ全体ではかなりの人口なり面積なりを持っている都市圏を形成している地方拠点都市があります。

そうすると、中核市としてはここまでの権限だけれども、周辺の都市圏としての一体性まで考えると、政令指定都市並みの権限みたいなものをそこに下ろしてもおかしくないというものが有り得るのではないか。例えば教員の人事権とか、給与負担といった問題も、中核市だけでそれを担いますと、周辺との関係で非常に問題がいろいろと残る。

周辺の市町村まで含めた都市圏全体でやりますという仕組みが、例えば現在の制度で言えば、都市圏の広域連合のようなものをつくって、そこでやりますというやり方もありますし、場合によっては、定住自立圏で協定を結んだところには、中心市が水平的なサービスの保管をやりますという方式がもっとちゃんと制度化されるとすれば、もっと柔軟に協定を結んだ都市圏内の圏域に関しては、真ん中の中核市が水平的補完をいたしますので、その財源措置はうちの市にしてくださいという制度だってあり得るのだらうと思うのです。

地方拠点都市の中核市・特例市のようなものをこれからどうサポートしていくかという観点から制度を考えるべきなのかなと思っています。

以上です。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかに皆様、御意見等ありませんでしょうか。

林文子委員、どうぞ。

○林（文）委員 今、西尾会長のお話を大変感銘したというか、ある切り口としてはそのような見方もあると思いました。政令市の市長として少しお話をさせていただきます。

今、横浜市が大都市制度、つまり特別自治市ということを御提案して、お願いしているのは、先ほど資料の中で、1万人当たりの職員数が出ていて、随分いろいろな差があると思ったのですが、例えば横浜市は1万人当たり約55人です。政令指定都市の中で比べても随分少なく、行財政改革をかなり厳しくやってまいりました。

県の権限を全部くださいと、政令指定都市は言っていますので、上昇志向という見方もありますけれども、私たちが本当に大都市の抱えている高齢化、そして、硬直化している財政、投資的な経費がどんどん縮まって、義務的なものがどんどん増えてくるという認識

があります。

要するに、海外では大都市に国が集中的に投資をして、特別市に指定して、経済振興を図っているのと、日本の場合は、非常にそこが進まないという観点で、私どものように県とほとんど同じように事務事業が果たせるところは、やはりもっと自立していくことができないかということです。

例えば私も国への要望に毎年毎年、行くわけです。経営者をやっている、人にこれを貸してくださいとか、お金をもうちょっとくださいというのは非常に恥ずかしいのだけれども、市長になりますと、この辺の余裕がないから、是非ここは国から御援助していただきたい、御支援いただきたいと毎年、行くのがとても抵抗があるのです。

そういう意味で、大都市が自分たちで何とか稼ぎ出し、国全体の経済的な成長を図るため、閉塞感がある中でもやれるだろうということで、是非そういう意味で自立させていただきたいというお願いをしております。

今、西尾先生がおっしゃったように、どうしたらサポートできるかという視点です。広域を見て、どうしたら都市圏全体でお互いに協力、サポートすることによってそれぞれの都市に効果が出るかという視点が全体に薄いような感じがいたしまして、そこは私自身もとてもいいお話だと思いました。

ただ、御理解賜りたいのは、要するにないものねだりをしたくないという気持ちもございますし、今、横浜市は、特別自治市で自立させてくださいとお願いをしていますけれども、県と1つずつお話をさせていただいて、二重行政を解消することで、お互いに効果が出る場所は1つずつやっていきましょうということを知事ともお話しております。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかにいかがでございましょうか。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 今、西尾会長からお話がありましたが、私の認識はちょっと違っています。特に、先ほど中核市の要件を満たしながら、中核市にならない市が結構あるという話があったとおり、今、中核市になりたくてたまらないと切実に陳情している団体の方が少ないのではないかと。特例市に至っては、大分、認識が薄いという気がしています。

保健所政令市についても、「このぐらいの体力があるのだったら、せめて保健所ぐらいやってください」と散々お願いしてやっと保健所設置してもらおう。さらに、保健所政令市になった後、「中核市はどうですか」といっても、「まとまった財源措置に結びつかない細かい事務が来るので、なるべくならやめておく」「うちにメリットがないのでやりません」と言っている方が、私から見ると大勢なのです。

政令指定都市については、中核市に比べると権限が多いし、まとまった財源措置もあるので、多くの団体が手を挙げましたが、今回の熊本市の指定都市昇格で、なれそうなどころはすべて指定都市になりました。これで、昔、高度成長期に政令指定都市がどんどん増

えてきたように、相撲の番付が上がるように、特例市、中核市、指定都市、更には特別市という感じで、みんな上昇志向のように自治体があがっていくという感じではなくって、いや、もううちはこれでいいと。本当はもうちょっと人も財源もあるのだから頑張ってくれよと言いたいところも含めて、いやいや、もう将来きつからやめてくれという、引き気味になっているのではないのでしょうか。これをこのままでいいのかどうなのかを考えなければならぬということだと思っております。

今日の話で言うと、2通りの方法があって、1つは、拠点になり得る中核市や特例市に周辺市町村分を含めて頑張ってもらおうという考え方です。その枠組みとして、このところやってきた定住自立圏は、制度としては結構使えるのではないかと考えています。

先ほど畔柳副会長も言われましたけれども、定住自立圏ですと、県境を超える定住自立圏もつくれますし、大きな定住自立圏の中に小さな定住自立圏が入るですとか、定住自立圏がオーバーラップしてもそれを認めるですとか、かなり地方の実態に近い圏域設定が可能になっています。

また、これは小委員長が先ほど指摘されたところと関係するのですが、今まで合併の協議もしてきましたし、一部事務組合の協議もしてきましたので、全団体すべてが合意しないと1つの事業もできないという枠組みだと、もう基本的にうまくいきません。圏域設定はみんなで作るけれども、事業については中心市と周辺市町村の一对一の契約で基本的に事業をやっていくという枠組みで、とりあえず、みんなそろわないかもしれないけれども、そろったところだけでやろうということが可能なので、かろうじてこの枠組みで進んでいるということだと思っております。

この構想をもう一段進めるということになると、例えば、今まで広域市町村圏組合でも認められていない都市計画決定みたいなものを、この中で認めていく。しかし、この場合は一对一の協定では難しいので、やはり関係市町村すべてに入ってもらって事務事業を行う。しかも、事務事業をするものについては、まとまって財源措置もする。要するに、定住自立圏にこれまでの一部事務組合的な要素なども含めてどうなるかを検討すべきではないかと思っております。

これは委員の中で提起されましたけれども、機関等の共同設置の対象が拡大されて、事実上、事務作業は共同で進めるけれども、責任主体はそれぞれの市町村長と議会のままということが可能になりました。これが今の体感で言うと、既存の市町村長や議会の権限がなくならないので、既存の一部事務組合を進めるのに比べるとはるかに進めやすいですし、県に参画してもらって1つでやるということのもやりやすいのです。これをやったときに、どういう財源措置するのかということなども含めて、機関等の共同設置をどうやって使っていくべきかを考えなければならぬのではないかと思っております。

さらにいえば、市町村同士というよりも、対象によっては県ぐらいの範囲が最適なものがあり、そういうものに関しては、県にも参画をお願いしてやっていくということが、制度としてはあってもいいのではないかと思っております。機関等の共同設置を活用して、都道府

県の中にももう少し現場業務を復活させていかないとなかなか厳しいように思います。

要するに、現場の業務をどこでやるかが重要なのです。かつて過疎代行でいろいろな事業をやっていた時代もありました。都道府県のサイズでやるといったときには、都道府県に今以上の現場機能があって、それにふさわしい人と財源も確保できるという制度でつくらないといけないと思います。ずるずると今の制度のままやって、行革は進んでいるけれども、権限は何となく県に残しておくという形では、なかなか前に進まないのではないかという気がします。

以上です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかにございませんでしょうか。

先ほど辻委員から小中学校教員の問題が重要だという御指摘があり、西尾会長からもそれに関連する御発言があったのですが、例えば具体的な問題として、拠点都市のところに教員の人事権がゆだねられることになる。今、指定都市はそうなっているわけですが、そこがくり抜かれていくと、残りの比較的人口が少ない地域が県教委の人事権の下で残されてしまう。そうすると、教員の方もそれぞれの生活基盤があるわけですから、そういう中での人事異動を考えると、最も住みやすい部分の教員は恵まれた環境に置かれるけれども、そうでないところに勤めている方々は、全く反対の地域に異動を命じられるとか、いろいろな不都合も生じるのではないか。そういう場面でも、多分いろいろな協力関係とか調整が必要になるのかなという感じがいたしました。

どうぞ、ほかに御意見等ございませんか。

中村委員、どうぞ。

○中村委員 児童相談所の設置の件でございますが、いろいろな要件がありまして、現在は指定都市という形になっておりますけれども、今、子どもたちの現状は、本当に子どもの問題が山積する中で、いじめにしても、虐待にしても、そういう中で、もう少し細かいところで手当ができる形にはならないでしょうか。中核市ぐらいまで下ろしてはどうでしょうかというような、ちょっとそんなことを思いました。

今、子ども家庭支援センター等で、そういった手当はしておりますが、やはり児童相談所というところでのものがないものもあるかと思うのです。そういう中で是非児童相談所等はもう少し中核市等に下ろしていただければと思います。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかに御発言ございましたら。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 今、西尾会長あるいは辻委員から上昇志向という議論がありましたけれども、私などはまだ上昇志向があるのかなという印象を受けていますが、中核市は今年も増えるものがあると思いますけれども、そういう意味では、私の感覚では、分析はしていませんけれども、あるのかなと思っています。地方自治がそれぞれ独自の発想で町をつくってい

くというのは、地方制度調査会としては大事な視点だと思っています。

その上で、特例市の独自性が余りなくなってきた。だから中核市に一体化するというのは、私もそれはそれですごくわかる議論だなと思っているのです。ただ、それがすぐできれば、それはそれにこしたことはないなと思うのです。ただ、制度を変えるにはなかなか時間もかかる。その二層制、特例市と中核市が残存する場合、先ほど大貫委員からあったような基準の緩和というのですか、意欲あるところがそういうものになれる、あるいは地方における中心的な都市として担っていこうという役割があれば、そういう思考方法も必要ではないかと思っています。これが1つです。

もう一つは、論点のところ、対案があるわけではないのですが、中核市・特例市に関する検討の視点の中で、やはり地方自治制度は団体自治という、権限、財源の問題はすごく大事ですが、政令市でも議論されていた住民自治の視点がどれだけ制度設計の中にかかわれるか。勿論政令市の場合は、行政区を拠点にして住民自治の拡充をやっていこうということを議論されていたと思いますが、勿論ここに行政区を置くなどというものは現実性がないものですから、制度的には提案はなかなか制度設計はできないので、市は出張所などを使いながら、あるいは狭域的なところで独自の住民自治の拡充をというメッセージを送るべきだろうと思っています。

以上です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかに何か御発言がありますでしょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 少し前に西尾会長と辻委員が言われた地方拠点都市の整備の仕方として、地方拠点都市と周辺の部分で定住自立圏なり、それをブラッシュアップした制度を使うというやり方、あるいは今ひとつの方法として、一部事務組合のようなものを使って、それで規模が政令指定都市並みになるのだったら、そこにいろいろなものを下ろすというやり方ですが、どちらの筋を一種本命と考えるか。つまり、定住自立圏協定だと中心宣言都市の方へ個々の合意に応じて権限などを付けることになる。他方で、都市計画とかだと全部の関係市町村がそろそろ必要があると考えられ、そうすると、どちらかというところ、一部事務組合のような方がクリアかなという気もするのです。

ただ、自立圏協定だと中心市に水平的補完のためとってお金と権限を付けてもちゃんと使ってくれるか。周りがそれに納得をした使い方になっているかどうかというものをどのように担保するかという問題が残る、一部事務組合ないしは広域連合でもいいのですが、そういうタイプだと、今度は逆にみんなが合意して、ちゃんと機関決定をできないと何もできないということにもなりかねないわけで、その辺の機動性と周りの納得の問題を考えると、結構、お互いの制度のメリット・デメリットがちょっと違うようになってくるだろうと思うのです。

その辺を権限に応じてどちらかのやり方を使っていくということになるだろうとは思

のですが、各権限、各事務をどちらのルートでいくことを本命にするかという基準はやはり考えないといけないだろう。その部分をどう考えるとよろしいかという問題を我々として考える必要があるということと、もしお二方が何か既にお持ちであれば是非お願いしたいと思います。

○碓井委員長 いかでございましょうか。

西尾会長、お願いします。

○西尾会長 それこそ事務ごとに違う気もするのです。太田さんのおっしゃっていることは全くそのとおりですが。

教員の人事権と給与負担を持つという話であれば、教員人事に関する広域連合をつくるという方針もあるでしょうし、先ほど機関の共同設置という話がありましたけれども、その圏域の市町村の教育委員会を共同設置してしまって、その教育委員会がそれを一元的に行うのです。それはそれぞれの自治体は依然として発言権を留保しているというやり方。教員の問題について言えば、そういうやり方で済むのではないかという気もするのです。

ただ、政令指定都市が持っているもので、国道等まで含めて道路の一元的な管理であるとか、河川に関して管理権を指定都市が持っている。それを中核市だけならば持ちようがない。面積的にも適当ではないのですけれども、中核市を中心にした地方都市圏のような圏域までいきますと、道路の計画とか河川の管理もその圏域で一体にやった方がいいという地域もあるかもしれません。

そのときは、都市圏域全体での計画をみんなで、関係自治体が協議しながら計画をつくるということが前提だと思うのです。この区域はこう整備しましょうと、こう河川改修をしましょう、道路もこうしましょうとかということが前提になった上で管理がなされていくということなので、少なくとも協議会というものが設定されて、昔の広域市町村圏みたいに協議会が設定されて、計画が策定されてというところから始まるのだろうと。それにふさわしい仕組みをつくらなければだめだろうと思うので、何が仕事の中心になるかによって違ってくるかもしれないという気がします。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

今日は余り御意見が出なかった一番最後に書いてある税財源についてはどのように措置するか。何か名案のおありの方、いらっしゃいましょうか。

どうでしょうか。

これは投げかけさせていただくことにいたします。

そろそろ時間が参りますので、特段御発言もないようですので、本日はここまでとさせていただきますと存じます。

次回は、月が変わりまして、8月3日午後1時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。  
長時間、ありがとうございました。