

○碓井委員長 皆様、こんにちは。

時間が参りましたので、ただいまから、第21回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日の審議についてでございますが、前回の審議におきまして皆様からいただきました「特別区の他地域への適用について」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いたします。次に、これまで皆様からいただきました意見をもとに「とりまとめに向けた考え方について（その1）（案）」を私から事務局に命じて作成させましたので、これを事務局より説明させます。その後、委員の皆様から御自由に御発言いただく形で進めてまいりたいと存じます。

それでは、前回の小委員会におきまして皆様からいただきました御意見について、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、前回の議論のまとめ「特別区の他地域への適用について」関係でございます。

極めて財政的に豊かで、全国的にも特別な地域である東京23区の制度を他地域に適用することが、大都市の抱えるさまざまな問題の解決につながると言えるのかどうかという議論でございました。

特別区の他地域への適用を議論する際に、仮に東京都に適用されている制度と異なる制度を導入する場合には、その論拠は地域の特性やその地域の政治的な意思決定によることとなるのではないかという御発言がありました。

大阪に特別区を設置する場合、区を内部団体と位置づけるような発想は、東京都の特別区の経緯を踏まえると適当でないのではないか。

大都市制度の問題は、昼間人口と夜間人口が大きく乖離し、行政需要と負担の不一致が起こっていることが1つのきっかけになっている。これを踏まえると、特別区の人口規模についても夜間人口のみをもとに議論をすべきではないのではないかという意見がございました。

大阪に特別区制度が適用されるとしても、実態は東京と同じものにはならないのではないか。民間会社に例えると、赤字子会社が多くでき、コミュニケーションコストが増大し、現場で解決できない新たな問題が数多く出てくる懸念があるのではないか。このような事態を避けるために、事務配分などについて汎用性のある仕組みを地方制度調査会としてもきちんと考えておく必要があるのではないかという意見でございました。

裏面でございます。

大阪府と大阪市の二重行政の合理化や行政の効率化により、大阪の再生、成長を望む市民の期待にこたえられる制度となっているかどうかという視点で大阪における制度設計について指摘することが求められるのではないか。

特別区を中核市並みにすると言われているが、それとは別に現実的に動く制度としては、今の大阪府、大阪市、行政区で処理している事務の配分をどこまで変えれば、特別区の制度を適用したと言えるのかを検討すべきではないか。

個別の権限配分や議員定数については、地域の意向をもとに制度設計せざるを得ないが、特別区の設置に伴い国全体の財政負担がふえるといったことがないよう制度設計をすることが当然期待されているのではないか。

国の財政負担がふえないことは言うまでもなく、本来、他の市町村へ配分されるべき財源が大阪に配分されるような財政調整制度は問題と言えるのではないか。

昔の特別区のように内部団体なのであれば、財政調整も都と区で実態に合うようにやればよいが、現在の特別区は基礎的な地方公共団体であり、しっかりと財源保障するよう制度設計しないといけないのではないか。

ただ、1つの市を特別区に分割する場合、理論的には基準財政需要額は増加するため、仮に地方交付税の所要額を変えないように帳尻を合わせるには、特別区の財政調整制度における基準財政需要額の水準を切り下げることが必要となる。地方交付税の交付団体である大阪において、基礎的な地方公共団体として特別区を設置する際には、このようなことが許容されるのかが問題となるのではないか、こういう御指摘がありました。

議員定数については、議会の自立性を高める方向性がある中で、新たに特別区が適用される地域の住民や議会が決定すべき性質のものではないかということでございました。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ただいまの事務局からの説明につきまして御意見等がございましたら御発言をお願いいたします。

よろしいでしょうか。

それでは、次に、「とりまとめに向けた考え方（その1）（案）」及び関係資料につきまして、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 お手元の資料2は、いつも検討の視点をお示しして、そこで議論をお願いして、その次の回に主な議論としてまとめておりますが、これをわかりやすいように、左に検討の視点、右に主な議論として、今回御議論いただきます指定都市、特別市、中核市・特例市についてまとめたものでございます。これは御参照いただければと思います。基本的に今までここでお示しして、修正した結果がここにそのまま載っております。

御説明は、資料3の案につきまして、これはあくまでも事務局でつくりました、たたき台でございますが、基礎資料になりますものを資料4で用意しております。

資料3と資料4をざっと御説明したいと思います。

「とりまとめに向けた考え方について（その1）」ということで、きょうはパーツの議論でございます。

まず、「1. 指定都市」でございます。

(1) 指定都市制度の見直しの視点といたしまして、(二重行政の解消と住民自治の強化)を挙げておきました。

指定都市を今回、制度改正するとすれば、この2つの視点を前提に、このために制度の見直しをしたらどうかということを挙げてございます。

(2) いわゆる「二重行政」の解消を図るための見直しでございます。

①都道府県から指定都市への事務の移譲でございます。

ここでの考え方は、指定都市の区域において都道府県が処理することとされている事務については、可能な限り指定都市に移譲し、事務処理の主体を一元化することとしてはどうか。都道府県の事務で指定都市に移譲できないものは除いて、基本的には移譲するという方向を出してございます。

(対象事務)といたしましては、後ほど御説明いたしますが、都市計画と農地等の土地利用の分野、福祉、医療、教育などの対人サービスの分野を中心として検討することとしてはどうかとしております。

その際、「少なくとも」といたしまして、地方分権改革推進委員会第1次勧告によって指定都市ないしは中核市、市へ移譲対象とされたにもかかわらず移譲されていない事務はこの際、移譲すべきではないかと書いてございます。

典型的なものとしまして例を挙げておりますのが、1つは、県費負担教職員につきまして、指定都市では、給与の負担者は都道府県で、人事権者は指定都市となっておりますが、これを指定都市に一元化することとしてはどうかとしております。

2つ目のポツは、いわゆるマスタープランでございます。都市計画区域の中で都市計画を規制する、整開保とよく言っておりますが、マスタープランがございまして、これについて都市計画区域が指定都市の区域を超えない場合には移譲することとしてはどうかとしております。

後ほど資料を見ていただきますが、20の指定都市のうち10都市程度は指定都市内で都市計画区域がおさまっております。ほかの10都市は広域的な都市計画を持っておりまして、これについてはここに置いておりませんが、指定都市の区域内でおさまる場合には移譲してはどうかということを入れております。

②指定都市から都道府県への事務の移譲でございます。これはなかなか難しい問題がございまして。

ここでの議論をまとめておきましたが、国民健康保険や介護保険の保険者に係る指定都市の事務を都道府県が行うことについてどう考えるか。もちろんその場合、指定都市のみならず、全ての市町村の保険者に係る事務を移譲することが前提となると思われまして、こういうことが今の県と市町村の間で可能かどうかということを入れておきました。

次に、③指定都市への事務の移譲に伴う税財源の配分でございます。

事務の移譲により指定都市に新たに生じる財政負担については、適切な財政措置を講じる必要がある。その際、県費負担教職員の給与負担等のまとまった財政負担が生じる場合

には、税源の配分も含めて財政措置のあり方を検討してはどうか。

この意図は、いろいろシミュレーションをしてみますと、県費負担教職員の給与負担が非常に財政的には大きゅうございます。こういったまとまった財政需要が生じる場合には、その措置の仕方について税源の配分も含めてきちんと議論してはどうかということでございます。

④都道府県と指定都市との間の事務の調整を挙げております。

今まで二重行政があったときに、県と市が話し合うツールがない、あるいは話し合っても決着がつかないときにどうするかという議論でございました。

そこで挙げておりますのが、都道府県と当該都道府県内の指定都市との間で、同種の事務等についての連絡調整を行う協議会を置くこととしてはどうか。

(協議事項の例)として挙げておりますのは、例えば県の側が指定都市の区域内に新たに公の施設を設置しようとするときに、それが市の側から見て二重行政に当たるか当たらないか、こういう議論をしていただいたらどうかということでございます。

もう一つ、これは仮想事例で申し上げますと、同種の事務のうち指定都市あるいは都道府県が協議を求めた事項。これはどんなことを想定しているかと申しますと、現在は権限が移譲されておきませんが、仮にあるヘクタール以上の農地転用の許可権が県にあって、あるヘクタール未満の許可権が指定都市側にあるとすると、同じ指定都市の区域内で農地の転用の方針の齟齬があってはいけないのではないかとすることがあり得ると思います。こういうことについて議論することとしたらどうかでございます。

(報告事項の例)としておりますのは、そういう県と指定都市の間で法律上役割分担がきちんとしておけるけれども、お互いに相手の処理状況、相手の考え方をわかっておいたほうがいいという部分がございますので、こういったものにつきましては、定期的に処理状況を報告し合うとしたらどうかでございます。

(協議会の構成員)でございますが、会長は知事または市長あるいは委員は知事または市長、各議長、議員の先生方、職員から選任することとしてはどうか。県と市が対等なボードを組んで調整していくイメージでございます。

そこで協議が整わなかったときにどうするのかという議論がありました。ここで挙げておりますのは、協議が整わない事項について、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、これは後ほど御説明いたしますが、現在、県と市あるいは県と県、市と市、いろいろなケースがありますが、いろいろな紛争が生じた場合に、都道府県知事、総務大臣が任命する第三者機関であります自治紛争処理委員が調停案を出す場合がございます。調停案は、両方ともが受諾する意思がないと調停は成り立ちません。これに加えまして、それでも解決が見込まれない場合の裁定の仕組みを設けることを検討してはどうか。もちろんいきなり裁定ということを期待しているわけではありませんが、裁定権というものが背後にあれば、調停で落ち着いたり、あるいは調停を待つまでもなく協議会で落ち着くこともあるのではないかとしておりまして、二重行政が最終的に決着がつく仕組みを入れたらどうかという

ことを入れているわけでございます。

これまでが「二重行政」でございました。

(3) 住民自治を強化するための見直しとしまして、(区の役割の拡充)を入れております。指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市における住民自治を強化するため、区の役割を拡充することとし、条例で、市の事務の一部を区が所管する事務と定めることを検討してはどうか。

これはこの場でも議論がありましたが、指定都市に一律とは考えておりませんで、例えば大都市特別法が適用されているような200万以上あるいは150万以上だとか、そういうところについて念頭に置き、それよりも小さなところにつきましては、入れるか入れないかは自己判断かなとも思っております。そこで、「とりわけ」という言い方をさせていただきました。

先ほどの文章の中でのみそは、今までの区役所と市役所の事務は、区長の規則で切り分けているだけですが、住民代表の議会が条例で市役所の事務と区役所の事務を切り分けたらどうかということがさっきの文章だったわけです。そこで、それを前提にしまして、3ページでは、(区長の権限)について書いております。

区役所の事務が切り分けられたことを前提に、区長に、市長から独立した人事・予算等の権限を持たせることを検討してはどうか。

(権限の例)といたしまして、区長が区の職員の任命権者となり、職員を指揮監督することとしてはどうか。

これは、ちょうど消防職員の任命権者が消防局長、消防長であるのと同じような感じでございますが、区長については市長が直接、指揮監督するけれども、区役所の職員は区長に任せるという考え方でございます。

次に、区長は、法令、市の条例・規則に違反しない限りにおいて、区規則を制定することができることとしてはどうか。一定の規則制定権を与えたらどうかでございませう。これは、教育委員会規則だとかそういう規則がございませうが、こういったものを与えたらどうかということではございませう。

専ら区にかかわる予算については、区長がその原案を作成し、市長に送付することとしてはどうか。

後ほど御説明いたしますが、例えば公営企業管理者が予算についての権限を持っておりますが、こういったものを入れるかどうか。もし入れるとすれば、区長が原案を作成する範囲を明確にするための何らかの財務的な工夫が要すると思っております。

市長が管理する財産のうち専ら区にかかわるものを区長が管理することとしてはどうか。例えば区役所のような建物について、管理権限も区長に渡してはどうかということではございませう。

こういう区長に権限がある、区役所に事務が切り分けられたことを前提に、区長の選任手続を定めたらどうか。

例といたしまして、例えば区長の選任手続を副市長並みにいたしまして、市長が議会の同意を得て選任する。任期4年の特別職とする。副市長も今は任期中の解職あるいは再任もできますので、そういうことを可能としてはどうか。

かつて特別市についてございました、区長を公選とすることについてどう考えるかということも入れておきました。

ただ、この点におきましては、市長と区長の関係について、例えば党派が違う方が選ばれる場合がございますが、こういったことについてどう調整するかも必要になるかもしれません。

その次に（区教育委員会）を入れております。

現在、区には区の事務所の長としまして区長、区の選挙管理委員会、かつて収入役でしたが、今は会計管理者を置くこととされております。これに加えまして、実は、この場でもヒアリングのときにごございましたが、指定都市の大きなものは、本当に多数の小学校、中学校を管理していることが指摘されております。そういうものが管理できるように、現行の教育委員会制度を前提とするならば、条例で区に教育委員会を置くことを可能とすることを検討してはどうか。

ここに書いてございますのは、後ほど御説明いたしますが、かつて地方制度調査会は教育委員会制度について必置規制をやめろという答申を出しております、これとの関係もございまして、現行の制度を前提とした場合、置きたいところには条例で区に教育委員会を置くことも可能としてはどうかということでございます。

もちろん議論としては、教育委員会が分かれるわけですから、煩雑になるという考えもあるかもしれません。

（権限の例）といたしましては、市域全体に及ばないということで、小中学校の設置管理とか、必ずしも一体的に処理する必要がないもので条例で定めるものということでどうかということでございます。

その次に、議会関係でございます。

（区を単位とする常任委員会）。

指定都市における住民自治を強化するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一または複数の区を単位とする常任委員会を置くことを検討してはどうか。

区によりまして、区選出の市議会議員が2名というところがございます。そういったことを踏まえまして、例えば2つないし3つの区で常任委員会をつくってもいいのではないかと、いう前提で、先ほどのように、区役所の事務が切り分けられ、区長の権限が明確になったことを前提に、区長の権限に関する事務の調査を行う、あるいは区にかかる議案、請願等の審査を行うこととしてはどうか。

一連のこういう流れは、いわば行政区の見える化を図るということございまして、行政区の存在を明確にして、それについて住民自治なり議会のチェックなりが及ぶようにしたいということでございます。

4 ページ、「2. 特別市（仮称）」としております。

（1）特別市（仮称）の意義。

いろいろな議論の中で、やはり特別市には一定の意義があるだろうということを書いてございます。

特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消される点において意義を有するのではないかとしておきました。

2 番目、しかし、新たなカテゴリーでございまして課題があるだろうということも挙げてございます。

創設する場合には、さらに検討が必要となるのではないかと挙げてございます。

1 つは、まず、（住民自治）でございまして、ここで議論が行われました、一層制、二層制の議論でございまして。

一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることまでは必要ないのではないかと一応、書いておきました。

しかしながら、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要ではないかと入れておきました。

（処理する事務）でございまして。

特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市の区域とそれ以外の区域に分割することとなる。その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に支障が生じるのではないかと入れておきました。

（税財源）でございまして。

特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響を及ぼすのではないかと入れておきました。

（対象団体）でございまして。

全ての指定都市を対象とすべきなのか、それとも、大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に人口200万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市に限定することが必要ではないか。

総じて、非常に意義はあるのであるけれども、完全に都道府県の区域から抜くとする解決すべき問題があるということも挙げてございます。

そこで、5 ページ、（3）当面の対応でございまして。

こういう課題を踏まえまして、特別市（仮称）という新たな大都市のカテゴリーを創設するのではなく、まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指してはどうか。

そういった意味で、先ほどの指定都市についての考え方が特別市に近づけるという意味での解法にもなるのではないかと掲げているところでございます。

「3. 中核市・特例市」でございます。

(1) 両制度の統合を挙げております。

一般市への事務の移譲が進み、特例市特有の事務が少なくなっていることから、人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となるという形で、両制度を統合することを検討してはどうか。

次に、(2) 事務の移譲でございます。

都道府県から中核市・特例市に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられる。しかしながら、中核市・特例市が多種多様である現状を踏まえると、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については条例による事務処理特例制度を活用することとしてはどうか。

これは都道府県と市の議論によって決めていくことはどうかを入れてございます。

(3) は両説あると思うところを挙げておりますが、市議会議員の選挙区及び住民自治でございます。この場であった議論を書かせていただいております。

中核市・特例市の市議会議員の選挙区は、特に条例で選挙区を設けない限り市域全体である。地域に、より密着した市議会議員を選出するため、選挙区を設けることを制度化することについてどう考えるか。

現状でも、条例で選挙区を設けることはできるのでございますが、後ほど見ていただきますが、ほとんどが合併がらみのときだけでございます。例えば人口60万の中核市で50人市議会議員を選ぶときに、今の大選挙区1票制が適当かどうかという議論でございます。ただ、こういうものを設けた場合には、いわゆるグリマンダーを防ぐため、何らかの方策が必要となるのではないかと。

この場で議論がございましたが、地域自治区、支所・出張所等の仕組みを指定都市の側ではある程度活用したりしておりますが、中核市・特例市でも、地域の実情に応じて活用して、住民自治の拡充を図るべきではないかということを入れております。

(4) 地方の拠点としての中核市・特例市の役割です。

実は、見ていただきましたように、中核市・特例市は、三大都市圏の大都市近郊の人口が多いところと、地方の拠点的なところと2つの性格があるようでございます。その拠点である中核市・特例市につきまして、周辺市町村と適切な役割分担を行い、圏域全体の連携を進めるためには、定住自立圏の考え方が有効であり、地方の拠点である中核市・特例市の担うべき役割とそれに伴う財政措置について検討することとしてはどうか。

例えば昼夜間人口比率1以上のところは、周りから人が来ているわけでございます。そういうところについて、適切な周辺の市町村を支える役割を与え、それに伴う財政措置について検討してはどうかということを入れてございます。

その際、定住自立圏の中心市と周辺市町村との間の柔軟な連携の仕組みを制度化するこ

とを検討してはどうか。

イメージは、事務局としては、今、一部事務組合とか協議会を規約によってつくるのでございますが、この規約をもう少し使いやすくして、いろいろな連携だとか役割分担の基礎にできないかを考えてございます。ただ、その制度化については、基礎自治体一般のあり方に密接に関連するものであることから、基礎自治体について議論をする際にあわせて検討をすることとしてはどうかとしてございます。1月以降により具体の基礎自治体論がありますので、この場合にこういう規約をどうするか議論をしたらどうかということも挙げてございます。

資料4をざっと御説明申し上げます。これは再掲資料がほとんどでございます。

1 ページ目が、指定都市が処理していない事務として何があるか。中核市が処理しているが、特例市が処理していない事務が何があるかがわかる資料でございます。

2 ページ以降、都道府県が処理していて、指定都市が処理していない主な事務の一覧表を挙げてございます。

いわば、これに一つ一つ移譲可能かどうか丸をつけていくことをこれからやっていくイメージでございます。もちろん広域的な計画ものとか、都道府県域全体について必要なものにつきましてはいろいろ議論があると思いますが、それを一つ一つ吟味したらどうかということでございます。

例えば4ページのように、都市計画区域の指定が指定都市だとか、マスタープランが指定都市だとか、かつて分権委員会の第1次勧告で指定都市だとか、市だとか、そういうところに移譲すべきだとされておりますが、まだ移譲されていないものがございます。こういったものについては、そのときに議論もある程度尽くされているので、事情の変更がなければ、今回、移譲を図ってはどうかを考えているわけでございます。

7 ページ、県費負担教職員制度を簡単に書いてございます。

一般の市町村では、義務教育の小中学校の教員は、簡単に申しますと、人事権は県にあって、給与の決定も県にあって、給与は県からもらうとなっております。ところが指定都市につきましては、人事権は指定都市にあって、給与の決定権も指定都市にある。負担だけが都道府県になっておるという状況でございます。これにつきまして、かつて分権改革推進委員会の第1次勧告でも、既に人事権が移譲されている政令指定都市と、中核市において人事権者と給与負担者が一致する方向で検討し、20年度中に結論を得るとなっております。

ところが、地域主権戦略大綱の閣議決定では、中核市の部分が非常に難しいということで、小規模市町村を含めた関係者の理解を得て順次実施するとなった。逆に言うと、指定都市につきましては、このときに問題点が指摘されていないわけでございますが、これも見送られているということで、これを行うかどうかでございます。

8 ページに都市計画マスタープランについて書いてございます。

これも第1次勧告で移譲すると書いてございますが、どんなものかといいますと、都市

計画法の6条の2に「都市計画区域については、都市計画に、当該都市計画区域の整備、開発及び保全の方針を定めるものとする」と、これがマスタープランでございます。このマスタープランには、2項の1号、2号、3号のように区域区分の決定の有無、区域区分を定めるときはその方針、都市計画の目標を定めることになってございます。指定都市に大半が下りているのでございますが、マスタープランだけが下りていないということでございます。

9ページ、東京都が作りました資料でございますが、都市計画区域のマスタープランというものが、個別の都市計画の地域地区をどうするか、都市施設をどうするか、市街地開発事業をどうするかをコントロールする役目がある。ですから、このコントロールを指定都市に渡すかどうか、ここの議論でございます。

10ページ、これは先ほど申しました、都市計画区域が指定都市を超えてあるのか、指定都市内でおさまっているのか。

例えば札幌市は、札幌だけではなくて、小樽、江別、北広島、石狩まで都市計画区域が広がっておりまして、この全体の都市計画区域を北海道が定めるということは、札幌市のみならずほかに関係するので、マスタープランを定めることは1つ理屈があるのかもしれない。ただ、例えばさいたま市、千葉市、横浜市は、都市計画区域自体が市と一致しております。市の中におさまっておりますので、こういうところまでマスタープランを県につくってもらおうのかどうかという議論でございます。

数えますと、20市のうち10市は自分の市域内で都市計画区域が完結しております。

11ページ、財政状況を挙げておきました。

150万以上のところとそれ以下のところで分けてございまして、見方は、例えば神奈川県がありまして、下に横浜市がございまして、そのこの税収の状況を書いてございます。

ごらんいただきますと、24年度の単年度でございますと財政力指数は1を切っておりますが、22年度、これは3年分の財政力指数の平均でございますが、横浜、名古屋、12ページのさいたま、千葉、川崎、相模原のあたりは1を超えておりますので、交付税をもらわない団体であったことがあるということでございます。こういった部分につきましてどういう形で財源措置をすることが理解が得られるかどうかという議論でございます。

もちろん税源配分といった場合、税源移譲だけではなくて、税交付金をどうするかとか、そういうことも含めて幅広い検討の対象になると思いますが、これについてどう考えるかでございます。

14ページ、自治紛争処理委員はどんなものかというのを挙げておきました。

県と指定都市の争いの場合には、総務大臣が自治紛争処理委員3名を任命いたします。この3名が第三者機関として両方の言い分を聞いて調停案をつくる。ただ、調停案は双方が受諾しなければ成立しませんし、受諾する見込みがないと見たときにはもう打ち切るという手続になってございます。

最近では、佐賀県と長崎県の中の砂利の採取計画の認可境界をめぐる紛争につきまして

調停いたしまして、調停を受け入れた例がございます。

こういったものの後に裁定権をつけておいて、調停でおさまったり、あるいは協議会の協議でおさまったりするようにするかどうか。二重行政の議論の場合、どこかで決着をつけるかどうかという問題がありましたので、一応、裁定について触れておきました。

15ページ、指定都市の区に関する関係条文でございます。

252条の20、指定都市は、条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所または必要があると認めるときはその出張所を置くとしております。区の事務所というのは、実は、区役所のことでございます。

区役所の位置、名称、所管区域は条例でこれを定める。

区の事務所またはその出張所の長は、長の補助機関である職員をもって充てる。

区に選挙管理委員会を置く。

6項、必要と認めるときは、条例で、区ごとに区地域協議会を置くことができる。住民の方々に集まって議論してもらうような協議会をつくることもできるようにしてございます。

16ページ、施行令に行きまして、施行令で初めて「区長」という言葉が出てきております。

区長は、指定都市の市長の補助機関である職員のうちから、指定都市の市長がこれを命ずるということで、一般職員であるということです。

かつての区収入役、区会計管理者が置かれております。

区の選挙管理委員及び補充員は、区における選挙権を有する者の中からこれを選挙しなければならないとされております。

17ページ、予算に関する権限を市長以外の機関が持っている例でございます。

公営企業法では、公営企業は特別会計をつくりますので、特別会計につきましての予算の原案を作成し、地方公共団体の長に送付することが管理者にはできることになってございます。

地教行法でございます。

市長が教育に関する予算をつくるときにはあらかじめ教育委員会の意見を聞かなければならない。これは、いわゆる予算の款項目節とありますが、款に教育費がございまして、教育費の部分について意見を聞くとなっております。こういったものが参考になろうかと思えます。

18ページ、念のために副市長の選任手続を挙げておきました。

162条で、議会の同意を得て市長が選任する。

任期は、4年。

任期中いつでも解職することができる。長と副市長は一体であるということを担保する条文でございます。

こういたしますと、86条でございますが、副知事だとか副市町村長はリコールの対象に

なっております。ですから、3分の1の署名を集めてまいりますと、リコールができる
となっております。こういった意味で、住民の権能が及ぶようになるということでござい
ます。

19ページ、地教行法の教育委員会に関する関係条文を挙げておきました。

市と特別区に教育委員会、町村にも教育委員会がある。

23条で、市全体にかかわらないものが何かあるかというものに線を引いてみました。

例えば学校その他の教育機関の設置管理及び廃止に関すること。

学校その他の教育機関の用に供する財産の管理に関すること。

学齢生徒、学齢児童の就学並びに生徒、児童及び幼児の入学、転学及び退学に関する
と

校舎その他の施設及び教具その他の設備の整備に関すること。

こういったことを、指定都市の区は住民基本台帳を持っておりますので、やれる可能性
があるように思います。

20ページ、どれぐらいの小中学校数を指定都市が管理しているかというイメージでござ
います。

横浜市が一番大きいのでございますが、小学校数が345、中学校は149でございます。

右の網掛けは、横浜市よりも県単位で少ない小学校、中学校がどういう県にあるかを挙
げたものでございます。

逆に、一番人口規模の小さな鳥取県は、小学校は139校、中学校が62校で、県教育委員会
が管理しているのではなくて、市町村の教育委員会が管理してございます。これよりも数
が多いとなりますと、小学校では、札幌、名古屋、京都、大阪、神戸、広島、福岡。中学
校では、札幌、仙台、名古屋、京都、大阪、神戸、広島、北九州、福岡といったところが、
小規模な人口の県よりも小中学校数が多いという部分がございます。

この辺が小中学校の管理が1つの教育委員会で行えるかどうかという問題提起だろうと
思います。

ただ、21ページ、平成17年の28次地方制度調査会は、教育委員会について1つの考え方
を示してございます。

答申でございます。

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

このため、地方公共団体の判断により教育委員会を設置して教育に関する事務を行うこ
ととするか、教育委員会を設置せずその事務を長が行うこととするかを選択できることと
することが適当であるということをおっしゃってございます。

ですから、今日のたたき台は、あくまで現行制度の対象とするならば、置かなくてもいいのですが、区に置くことも認めてはどうかということでございました。

22ページ以降、指定都市の区の人口とそこから選ばれている市会議員の数がわかるようにしてあります。

先ほど申しましたように、例えば横浜市西区が市議会議員の数が2名、名古屋市東区・中区・熱田区、京都市東山区、大阪市福島区以下6区については2名になってございますので、常任委員会が2名というのはなかなか現実的ではないという議論がございましたので、幾つかの区を束ねて常任委員会にすることもあり得るかとしてございます。

25ページ、中核市・特例市の指定の状況でございます。

下線をつけたところが、中核市でなくても保健所を持っている都市でございまして、人口20万あるいは20万ない都市でも保健所を持っておるところがございまして、あながち保健所を持つことが不可能ではないのではないかという視点で挙げてございます。

26、27ページに地図を挙げております。

端的に申しますと、例えば中核市で申しますと、41ございまして、大体、地方の中核市は、昼夜間人口比率が1.0以上のところが多うございまして、26ございまして。こういったところにつきましては、周りから人口がかなり、通勤・通学でまいておりますので、周辺の市町村とのつながりも高いのではないかと思います。1.0未満のところは、数えた限り、15でございました。

特例市ですと、40のうち1.0以上が16、1.0未満が24ということで、こう見ますと、三大都市圏における中核市・特例市と、それ以外のところにおける中核市・特例市の位置づけが少し違う可能性がございまして。こういったことを挙げてございます。

28ページに児童相談所。

この場でも、特別区のと きにも、中核市のと きにも議論になりましたので、児童相談所がどういうものかを条文で挙げておきました。

現在、都道府県と指定都市及び横須賀市、金沢市に児童相談所がございまして。市町村間の連絡調整、情報提供もいたします。

2のところ、児童に関する家庭その他からの相談のうち、専門的な知識及び技術を必要とするものに応ずること。

必要な調査並びに医学的、心理学的、教育学的、社会学的及び精神保健上の判定を行うこと。

調査、判定に基づいて必要な指導を行うこと。

児童の一時保護を行うことということで、かなり大きな権限を持つものでありまして、専門的な機能を持っておることが言えると思います。

29ページ、現在の公職選挙法にあります市町村の選挙区に関する条文でございます。

市町村は、特に必要があるときは、その議会の議員の選挙につき、条例で選挙区を設けることができる。ただ、指定都市については、区の区域をもって選挙区とするとなつてご

ざいます。

30ページ、現在、選挙区を置いております市町村は、ほとんどが昭和の合併か平成の合併に由来するものでございます。

設置期限なしとしております、伊達市、揖斐川町、久万高原町も平成の合併で旧市町村単位での選挙を維持するというので入れたようなことでございます。

31ページ、中核市の議員数でございます。

鹿児島とか船橋が人口60万を超えておりまして、議員定数が50だと。大体60万ですと、8掛けの48万から50万が有権者数になりますが、そういう方々が大選挙区で50人選ぶことはどうか。ただ、一面では、市全体のことを考えるのであるから、選挙区がないのがいいという考え方もあるかと思えます。ただ、もう一面では、住民に近いところで、顔が見えるような選挙をしたほうが地域代表としていいという議論もあります。この辺のことについてはどう考えるか。

同じことが特別区でも議論がありましたので、現在、練馬区、世田谷区、大田区が人口が70万あるいは80万を超えておりまして、50人という部分がございまして、挙げておきました。

32ページ、支所・出張所・地域自治区について、必要なときに条例で置けるという条文を挙げておきました。

33ページ以降に定住自立圏について挙げてございます。

33ページの2番目の箱囲いです。要件は、中心市があつて、中心市が宣言をして周りと協定を結ぶわけでございますが、人口5万人程度以上、少なくとも4万人超以上、昼夜間人口比率1以上、原則3大都市圏外。これは3大都市圏外に人口を流出させて、そこで拠点をつくってこうという政策でございまして、3大都市圏外になってございます。対象となるのは、248市が要件を満たします。

34ページ、現在、中心市宣言まで行ったのが、81団体。圏域形成まで終わっているのが、68圏域でございます。

こういうことで、地方における拠点性を確保して、生活を維持し、持続可能にしていくという1つの政策が実行されているということでございます。

私からは以上でございます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

それでは、御意見等がございましたらお願いいたします。

いきなり全部をとというと御発言しにくいと思えますので、資料3の「1. 指定都市」の項目から御意見等を伺いましょうか。お願いいたします。

伊藤委員、お願いいたします。

○伊藤委員 質問ですけれども、2ページの下から2つ目、指定都市と道府県との間での協議における調停及び裁定という制度が考えられているところで、裁定の仕組みについてですが、これは一般的な制度として設けることを前提とされているのか。それとも、指定

都市と道府県の二重行政の解消ということのみを念頭に置いて考えられているのかについてお伺いしたいと思います。

○碓井委員長 行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 一般的に裁定を入れると考えておりませんで、今回、指定都市と県の間の二重行政がこれだけクローズアップされた。二重行政について、例えば知事さんと市長さんが同じ党派であれば大丈夫だけれどもという議論もありましたので、そのところについて、やはり二重行政が起り得るということで、指定都市と県の間に限って裁定という仕組みを入れたらどうかと事務局としては考えております。

○碓井委員長 伊藤委員、今の行政課長の御発言で大丈夫でしょうか。ちょっとそれているかもしれません。

○伊藤委員 私も法律の専門家ではないのですけれども、ほかの県同士で例えば調停が結局うまくいかない、受け入れられない場合には、打ち切りをする一方で、県と指定都市の間の場合には裁定という仕組みまで用意しておくことの制度的な差をどう正当化できるのかというのは、ちょっと疑問なところがあるかなという気はします。

○碓井委員長 行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 これは議論があると思います。一般的にこういう裁定制度が要るかどうかという議論があると思うのですけれども、ただ、事務局としては、立法事実的なものとしてどういうものがあるかと考えたときに、県と指定都市が同じ区域について自治権、統治権を持っているという前提の中で、二重行政がずっとあると困るという話があるとすれば、決着をつけるという制度がいいのではないかと思った次第でございますが、一般的に県同士だとか、市同士だとか、そういう話のときに裁定まで全部入れるかどうかはかなり大きな議論が必要になるのではないかと考えております。もちろんここで入れるかどうか大きな議論が必要だと思いますけれども、今回かなり徹底的に二重行政についてどうするかを議論するとすると、こういう考え方はどうかとお示したわけでございます。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょう。

大山委員、お願いします。

○大山委員 区のほうの話でもよろしいでしょうか。

○碓井委員長 どうぞ。

○大山委員 少し区に権限を下ろして、区長にも権限を与えるという方向なので、それをもしするとしたら、当然、住民自治の強化なり、区長に対するチェック機関の強化ということで、何らかの住民代表的なチェックが要するというのはよくわかります。

ここでは市議会内に常任委員会を置くということだけが載っておりますけれども、前のここの議論でもっといろいろなやり方が出ていたかなと思います。例えば区単位で協議会みたいなものを置いて、そこに区選出の市議会議員も加わっていただくとか、区議会を置いてもいいのではないかとということも議論されていたと思うので、その辺も少し視野を広げておいたほうがいいのではないかと考えました。

○碓井委員長 趣旨としては、委員の皆様、今までの審議の経過に鑑みますと、よく御理解いただけると思います。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 今のところと少し関係もしているのですが、2ページのところで聞き逃したかもしれないのですが、一番最後の（区の役割の拡充）で「条例で、市の事務の一部を区が所管する事務と定めることを検討してはどうか」と、これは人口別に200万以上は義務化するのですか。そして、それ以下は方向性としてこういう方向でやっていくということになるのですか。

まずは確認です。

○山崎行政課長 そこは御議論ですけれども、私どもで考えたのは、特に、全ての指定都市にこのやり方を必ずという話にはならないのではないかと考えております。

ただ、人口が特に多い指定都市においては、いろいろな議論がこの間に出ておりますので、こういう区の役割強化の部分をお願いしたほうがいいのではないかと考えています。そのときに、200万なのか、150万なのか、それはいろいろ議論があると思いますが、通常の指定都市よりも相当規模の大きい指定都市において住民自治を拡充するために区を見える化することとするとこういうことが必要になるのではないかと考えました。

○碓井委員長 江藤委員、お願いします。

○江藤委員 今の点ですが、私もこういう方向性について大賛成で、都市内分権の方向でかじを切ってくれるというのは賛成ですけれども、この時期に人口規模で義務化するかどうかについては、むしろ、こうやったほうがいいよというメッセージのほうがいいのではないかと思います。

その上で幾つかですが、選任手続については、今、行政課長から提案があったように、3ページの真ん中あたり、区長を公選することについては、今の市長と区長が選挙で選ばれてコンフリクトが生じる。コンフリクトが悪いわけではないのですが、現状としては、今後は課題として残るのでしょうかけれども、今、ここでの提案のような副市長並みの市長が議会の同意を得て選任するという方向がいいのではないかと考えています。

その上で、今、大山委員が言われたように、ここに出ているような区を単位とする常任委員会、コミュニティカウンスルの議論はすごく大事ですが、今、大山委員が言われたような協議会のようないろいろな議論の場をつくることを強調することも必要です。区議会ということについては、現状については必要ないのではないかと考えています。

この常任委員会のことについてももう少し書き込んでいただきたいのは、単なる見える化の議論だけではなくて、区に権限が落ちたら、そこで住民代表がいろいろな提案をしていくシステムをつくったほうがいいと思っています。

その場合、3ページの一番下に（権限の例）として2つ出ていますけれども、これはこれでいいのですが、施策の承認とは言いませんけれども、提案とか具申だとか、1点目「調査を行うこととしてはどうか」だけではなくて、調査だけではない権限、今、お話をしま

したように、提案だとか具申は必要ではないか。とりわけ、今、常任委員会でも議案を提出できると変わっていますから、本体の議会の部分に提案すると同時に、それはできますけれども、区レベルについても、調査だけではなくて、提案もできるということが必要なのではないかと思います。ぜひつけ加えておいていただければと思います。

○碓井委員長 それでは、今、議論が出ております住民自治の強化のシステムのあり方につきまして、先ほど申しましたように、今までの審議の経過、いろいろな案も議論されています。この点に絞って御意見をいただきます。

林知更委員、お願いします。

○林（知）委員 住民自治の点について、2ページが一番下の一番最初の方針の論理がいま一つよくわからないというのが個人的な印象です。

「住民自治を強化するため、区の役割を拡充することとし、条例で、市の事務の一部を区が所管する事務と定める」云々とあるのですけれども、そもそも区に事務を下ろせば、それが住民自治を強化することになるのかということ、これは多分、直ちにそういうことにはならないのだろうと。

つまり、住民によって民主的にコントロールをするという、これを強化するのだということであれば、事務を下ろして、その上でどうするか。先ほどの大山委員の発言と重なるのですけれども、そういうことになるのだろうと思うのです。

その際に、そこで言う、住民というのは一体何がそこで観念されているのかを明確にしなければいけないのではないのかというのが個人的な印象です。

すなわち、政令指定都市なり、市全体の住民がより強くコントロールを発揮できるようにするという発想でいくのか、それとも、市の中が区に分割されていて、区の単位での住民が自分たちの区にかかる事柄を自主的にコントロールできるようにするのかという、この2つの論理があると思うのです。

3ページに幾つか出ている提案ですと、例えば区長の選任手続を副市長並みにして、議会の同意を得るとした場合の議会は、市議会ということになるわけですね。そうすると、市全体の住民によって選ばれた議会がコントロールするという、こちらの論理が一方で出てくる。

ところが、区を単位とする常任委員会を市議会の中に設けるのだと、こういうところだと、市議会なのだけれども、市議会の内部に地域代表の要素を強めて、区の代表者が区のことに関心を持つという論理を入れていこうということで、2つの論理が非常にあいまいな形でまざり合っている。ここはもうちょっと整理をしないと、それがどうして住民自治の強化につながるのかという筋道がいま一つ見えにくくなるのではないのかというのが個人的な印象です。

その意味では、区議会を設けること自体が本当にいいのかどうかは、いろいろな観点を入れて考えなければいけないことだとは思いますが、1つの論理としては筋が通っているけれども、それをとらないのであれば、いかなる意味での住民自治かというのはちょっと

と考えなければいけないのではないかというのが個人的な感想です。

○碓井委員長 林知更委員の今の御発言は大変重要な点についておられると受けとめていますが、この点について、もちろん行政課長も含めて結構ですが、委員の皆様、御意見等がありましたらお願いいたします。

江藤委員、お願いします。

○江藤委員 区に法人格を持たせるというのであれば、今みたいな議論はすっきり論理的に組み立てられるのではないかなと思いますけれども、現状において区に法人格を持たせないということを前提にしながら議論するとすれば、どこかで妥協点を探っていかなければいけないと思うのです。

今、全体の市だけでは余りにも重過ぎるので、住民に近いところで施策を行っていき、それを住民がチェックしながら政策誘導をしていきという方向性での都市内分権という議論の中で進めるとすれば、どこか妥協点があるのではないのでしょうかということで私は出させていただいています。

法人格を持たせるという議論があれば今みたいな議論は成り立つと思いますけれども、前提のところ少し調整したほうがいいのではないかなと思って一言言わせていただきました。

○碓井委員長 ほかに今の点について御意見をどうぞ。

辻委員、お願いします。

○辻委員 3ページは、先ほどから議論がありますとおり、それぞれの丸は、独立で考えるべきところとある程度パッケージで考えたほうが良いところと両方あると思うのです。

私は、仮に法人格がないとしても、住民になるべく近いところに任せるということは住民のコントロールがきくということが大前提になっていると思いますので、3ページの白丸の区長の権限をこの形で強化するときには、2番目の白丸については、必ず黒ポツの最初の制度をとって、並んで最後の4番目の白丸は、必ず常任委員会を置くということをセットで考えないとうまくいかないのではないかと、思います。

逆に2つ目の白丸の黒ポツ、区長を公選にする場合は、一体的な市であることを考えると、最初の白丸で、区長に独立した人事権と予算権を持たせるといって、後で重大な矛盾を来す可能性があると思います。

そういう意味では、最初の白丸、1つ目の黒ポツ、区を単位とする常任委員会と、これはセットで選択すべきではないかと思います。

これに対して、3つ目の区教育委員会は、事務局の説明にもありましたけれども、本来なら廃止するという選択肢も可能な上で、なおかつ望めば区単位で教育委員会を設置することも可能だと、これは全くの自由選択を前提に提起すべきではないかというのが私の考えです。

以上です。

○碓井委員長 では、中尾委員から先に手が挙がっていました。

○中尾委員 域内分権も含めて住民自治の進化に対しては私も賛成をします。

ただ、今すぐにその権能を住民がきちっと利害に反することを決定していけるのかなという、単純な疑問をずっと持っていて、意思決定機関たる議会が、法人格の問題は当然あろうけれども、議会というシステムを入れておくほうがいいのではないかと思っています。

○碓井委員長 ちょっと済みません、中尾委員に確認させていただきませんが、そうすると、市の議会で決定する基本的システムを当面は維持したほうがいいという御意見ですか。

○中尾委員 はい。

○碓井委員長 わかりました。

では、斎藤委員から先に御発言をどうぞ。

○斎藤委員 まず、区の議論ですけれども、住民自治についてどう考えるかというときには、超大都市ですと、全域の住民がかかわれることは限定されているということが出発点になっていると思うのです。ですから、より身近な区においてどの程度、実質的な参加が図れるかで考えるのが、先ほどの林委員の指摘に対する私の考えであり、そうすると、辻委員が御指摘になったように、その観点から幾つかのものをきちんと組み合わせていけばよろしいのではないかと考えます。

ただ、その際に問題になるのは、それでは区が実質的に行うべき権限や事務の内容はどういうことかということで、これも地域地域で考えればいいという面もあろうかと思いますが、それが余りに少ないのであれば、大がかりな仕掛けをつくる必要はない。

例えばここでの提案の中で、区長が区の規則を制定するということになっていますが、一体、区長が市の条例や市の規則ではない規則をつくってまで行うようなことが何なのか。もう少しここで想定されている区の権限ということについて考える必要があるのではないか。例えば公の施設の管理といったものを考えているのかもしれませんが、そういう意見を持ちました。

先ほどの調停、裁定の仕組みについて一言だけよろしいですか。

○碓井委員長 どうぞ。

○斎藤委員 一般的な制度として裁定というものを考えますと大がかりな話ですし、他方でこれまでの調査会や地方行財政検討会議の検討の中で、機関間紛争の裁定制度については、後に裁判があるわけですから、国の関与的な裁定はなくして、裁判でやればいいのではないか。現に裁判があるものについては、そういう方向性で議論をしていましたらから、一般的な制度として裁定をつくるのは矛盾する面もある。

そうすると、この問題に特化して裁定というものを考える場合、それは当事者の申請による、つまり、仲裁裁定というイメージですね。ですから、調停に加えて、当事者が第三者の拘束的な決定に委ねるものであるべきだと思います。

仮にその後、裁判ということを考えますと、これもここで何度か議論が出ましたが、一体そのときの基準は何なのかというと、任意事務についてどちらがやったほうがいいのかと

いう話ですから、裁判的な基準はないので、恐らく仲裁裁定限度であって、ですから、今の機関間紛争における裁定の後、裁判があるというものとは違うという理解が私の意見です。

○碓井委員長 今の裁定の点はちょっと後回しにして、その前の区の議論についてさらに御意見があればどうぞ。

大山委員、お願いします。

○大山委員 先ほど最初に申し上げたことをちょっと補足したいのですが、辻委員のおっしゃった区及び区長の権限が増加するのであれば、当然、選任手続も変えなければいけないし、何らかの方法でそれをチェックするものが必要だと、それは全く同感です。

その上で、チェック機能あるいは提案とか、そういう機能を持たせる組織としてどういうものが適当なのかということだと思うのですが、私も、現段階では、別に区議会までは行く必要ないと思っています。ですが、市議会内の常任委員会だけでは住民の提案を生かす仕組みとしてはちょっとまだ不足のような気がしているので、何らかの、選挙で選ばれた議員ではなくて、区レベルで何か協議会みたいな組織を設けて、その中に区選出の市議会議員も加わっていただく、逆に常任委員会では、その協議会の人がかき出ていって話をするとか、何かもうちょっと柔軟なやり方が考えられたらいいかなと思っています。

以上です。

○碓井委員長 ほかに御意見がありましたらどうぞ。

林文子委員、お願いします。

○林（文）委員 横浜市の例でございますけれども、平成6年度から区の裁量で使途が決められる予算制度をつくりました。これは「個性ある区づくり推進費」といい約1億2,000万円ぐらい各区が裁量で執行できるのですが、この使途についてきちっとチェックをしなければいけないということで、各区選出の市会議員さんによる「区づくり推進横浜市会議員会議」を定例的に開催しています。これは市会議員が区民の代表として区政にかかわる仕組みです。

もう一方で、直接的に区民の皆様が区政に関わる仕組みとして、地区の経営委員会を設置しております。連合自治会、町内会の区域が単位で、特に泉区がモデルケースでずっとやっておりまして、自治会、町内会、地区の社会福祉協議会、PTA、商店会など、地域で活動する団体で構成されておりまして、これはかなり自由闊達な意見で御提言もいただいております。

さらに、地区経営委員会から2名ずつ委員を選んで、区政への御意見、区の事業のチェックをしていただくため区地域協議会を設置しています。

私としては、現在の指定都市制度の中で、区議会の設置は必要がないと思っているのですが、区民の視点をもっと区政に反映するような、区の中で直接参加できるものをもっと広げていきたいと考えております。

以上です。

○碓井委員長 では、林知更委員、どうぞ。

○林（知）委員 済みません、大したことではなくて、先ほどの補足という感じですけども、2つの論理があり得る。市全体の住民が民主的な正当化の源となるのか、区を1つの単位として認めていくのかという2つの考え方があるという点では、やはりどちらにのっとっているかは明確にしなければいけないのだろうということです。

ここでは、先ほど法人格を結局、区には与えないのだという話が出ましたが、区を自立した単位としてはまず認めないのだと。したがって、区長を認めるとしても、議会の同意という、主の単位で考えるのだというのがまず第一だということだとすれば、そこはまず押さえておかなければいけないのだろうと思います。

その上で、先ほど斎藤先生がおっしゃったことですけども、それでもやはり住民に近い単位で決定することが望ましいのだというのは、それは1つあり得ると思うのですが、公式な決定のルートはあくまで、市議会、市長というこちらの流れだということを前提にした上で、それを補完するよりインフォーマルな情報伝達なり、住民の要望の伝達のルートをどういう形で組み合わせるかという考え方になるのではないかと思うわけです。

それで見ただけの場合に、先ほど大山先生もおっしゃったところですけども、常任委員会が果たして十分な制度なのかは考える必要がある論点ではないかと個人的には思います。

以前も議論になったかと思うのですけれども、別に今の市議会であってもやろうと思えばできることであるのではないか。つまり、それぞれの区の単位で何かやっていることについて議会がコントロールをしようとして、インフォーマルな形で調査を行ったり、市民の要望を伝えることは議員が今まででもできることであって、それでもし不十分であるという場合に、一体何を付け足したらいいのかということは、もう少し何か考える余地がある論点ではないかと、個人的にはそういう感想を抱いたということだけ補足いたします。

○碓井委員長 畔柳副会長、どうぞ。

○畔柳副会長 ちょっと違う角度の御意見かもしれないのですが、今回のところで、二重行政の解消ということと、住民自治の強化を2つに分けて論点が整理されてあるわけですが、住民から見ると、両方を一緒にやってほしいみたいな希望のところがあるので、住民自治の強化をした結果が、全体としての行政コストが上がったとかということになっても、これは住民が望んでいるかなと思うので、それぞれがやったことがお互いに担保されているかという検証を最終的にした上で、トータルとして前進したという形で議論が収束しないといけないのではないかと思います。

○碓井委員長 それでは、今まで議論してきました住民自治の強化という側面で、ちょっと私から問題提起をさせていただきたいと思います。

今までお話を伺っていると、例えば市議会を起点にして、がっちりとした制度化を考えるというのが一方の極にあるように思います。他方、この地方制度調査会でどう臨むかにかかわるわけですが、ある意味で、住民自治を強化すべきであるという訓示的な規定ぐ

らいは設けるにして、あとは創意工夫に委ねるという、最もやわらかいものがある、その間にさまざまな段階のものがありそうなのです。その際にも、例えば大山委員のアイデアに学びますと、メニュー方式だってひょっとするとあるかもしれない。どの辺に議論を収束させていくかという課題を認識したのですが、さらに議論を深めたいと思います。

いかがでしょうか。

○山崎行政課長 1つ補足をいいですか。

○碓井委員長 行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 先ほど言うのを忘れていたのですが、今回、常任委員会のことばかり書いておりましたのは、現在の地方自治法で、資料4の15ページに書いておりましたが、「指定都市は、必要と認めるときは、条例で、区ごとに区地域協議会を置くことができる」という条文がもうありまして、この地域協議会には住民の代表を市長さんが任命して入れることができるわけです。

ただ、現実はこの条文を活用して区ごとに地域協議会を置いて、住民の方々を任命して、活発に議論していらっしゃる例が余りないものですから、そこで今回は、議会サイドの常任委員会の話は今まで提案しておりませんので、こういうものをつくらせていただいております。

そういった意味で、実は、現にいろいろな制度があるのですが、あるけれども、活用されていないという部分も含めて御検討いただけたらと思います。

○碓井委員長 中尾委員、お願いします。

○中尾委員 たびたび議会にこだわって申しわけなかったのですけれども、そういう意味で、全国各地で市民自治の運動というか、顕著にあらわれた例の提出も求めていたのですが、これも明確には出てこない。

ということからすると、片方で議会というものにこだわりながら、皆さんの議論の中で私も妥協点といいますか、ここまで書き込まれれば、制度として、市民自治が新たな展開になるのだというところが見えれば、私は、議会に最後までこだわるつもりではありません。

○碓井委員長 そうしますと、きょう、大方の委員の皆様の御意見は、区議会を設けるには及ばない。これはほぼ皆様の合意を得られていると思います。それはよろしゅうございますか。

それでは、また戻るかもしれませんが、先ほど畔柳副会長からも言われました、二重行政の解消という、もう一本の柱のほうに余り今まで議論できませんでしたので、そちらにも目を移して御意見等をいただければと思います。そこには先ほどの協議会方式とか、問題となりました裁定とか、そういうものが含まれております。

林文子委員、どうぞ。

○林（文）委員 指定都市の立場から、もう一度このところをお話しておきたいのですが、今回の特別自治市を我々が御提案しているということは、一番の目的が二重行政の完

全解消です。今回、この案をおまとめいただき、そういった意見を入れていただいたことには大変感謝しております。

今、都道府県が実施している事務で、指定都市が全く未経験の事務は警察事務ぐらいだと思います。指定都市は、保健衛生、都市計画、土木、教育などの分野は、基礎自治体として市民サービスを提供しておりまして、そしてかつ専門職員が配置されており、専門性もありますので、これはぜひ移譲していただくと本当に合理化になると思います。

その際に、当然ながら、事務の移譲に伴う税財源の配分をしっかりとしないといけないと思っております。現行の指定都市制度で都道府県から移譲された事務に必要な、現在、我々が都道府県から移譲されて、県から受け持っている事業ですが、必要な財源も、実質的には措置が不足している状態でございます。今回、事務の移譲の目玉の一つが、教職員の県費負担を政令市に移すという問題ですが、例えば横浜ですと、1,150億円以上の費用が生じるということが想定されておりますので、この税源の移譲もきちっとやってもらわないと難しいと思います。

税源の移譲ですが、個別の県と市の財政力で考えるのではなくて、一律の制度として税源移譲をまずしていただいて、支障があるようであれば、調整をしていくのがよいのではないかと思います。

そういう意味では、今、大都市制度の様々な議論がされておりますけれども、今、基礎自治体は本当に窮境な状態でございます。いつ起こるかもしれない大地震などの対策も考えなければなりませんので、スピード感を持ってやりたいと思います。そういう意味でも、県とできるところの二重行政は話し合って、積極的に解消したいと思います。ことしの6月から横浜市は県と話し合いを、副知事と副市長レベルでもやっておりますし、今後も引き続き進めていく予定でございます。

○碓井委員長 今、林文子委員からも言及がありましたが、やや個別論点になるかもしれませんが、対象事務についての県費負担教職員と都市計画決定のことが例示されているのですが、この辺についてさらに御意見がありましたら伺いたいと思います。

辻委員、お願いします。

○辻委員 県費負担教職員の件については、今回、知事会のほうも積極的に移譲と聞いていますので、財源措置をどうするかが非常に大きい問題だと思います。

三位一体の改革以来、ともすれば、何となく、分権すると損するのではないかという気分が自治体に蔓延している中で、今回はかなりまとまった移譲ですので、これについては基本的に地方税でしっかり対処する。水準超過経費が出ないように地方交付税を調整することがあり得ると思うのですが、基本はやはり地方税で措置をする。これが今後のさらなる分権にもつながる重要な点ではないかと思います。

都市計画決定についても、昔のように人口がどんどんふえていく時代ですと、県で広域の都市マスタープランの権限、整開保を担保していくというのは意味があると思うのですが、今後、指定都市も含めて大都市でも、人口が顕著に減少していくという状況にありま

して、指定都市の中で柔軟に線引きの見直しなりをして、最適なコンパクトシティに向けて行政運営していかなければならない状況になります。そういう意味において、柔軟にコンパクトシティに対処できるように基本的には、指定都市に移譲することが正しいのではないかと思います。

あわせて、協議会のところで、1つ質問ですが、都道府県と指定都市の間で無用な誤解を避けるためにもこういう制度があったほうが良いという前提に立っての質問ですが、自治紛争処理委員会で今、話題になっている調停とは、やや異なるものが都道府県と指定都市で問題になることが多いと思うのです。

例えば、県と指定市でそれぞれ半分ずつぐらい費用を負担して、子供の小学校までの医療費の無料化をしていたとします。初めは両方とも半分持っていたのだけれども、県のほうが、指定都市さんは財政力があるので、指定都市分については、今度、全額を指定都市さんが持ってくださいよと、こういう提案をしたとします。これは当然、指定都市としては、いやいや、それは困るということになって、多分、協議の対象になるのではないかと思います。しかし、これは、お互い政策的、財政的見地からやっていることなので、県には県、市には市、それぞれ言い分があって、仮に協議会の場になって、果たして、政治的に決着はつけられると思うのですけれども、こういう紛争処理の仕組みの中で何か有効に機能して、今ある状況と本質的に変わる結論が出るのかな、という疑問があります。こういうものがあってもなくても、これは本質的に政治的な問題なので、こうした問題は、今回の協議の主たる対象の枠外であって、特に有効な影響を与えないのが健全だと考えるべきなのか。この辺のところのイメージを聞かせていただければと思います。

以上です。

○碓井委員長 今のは行政課長にですか。

○辻委員 事務局でも、皆さんでも構いません。

○碓井委員長 行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 私どもがイメージしましたのは、いろいろなことが紛争になるだろうと。今、先生がおっしゃったような、財源的なこともあるだろうし、いろいろなことがトラブルになるだろうと。当事者同士で協議会で協議が整えば、それでもう全然大丈夫だと。ところが、いろいろな今までの自治紛争、市町村合併を見ておきますと、当事者だけで、ありていに言いますと、勝った負けたの議論をしていると非常にまとまりにくい場合もある。そういうときに、中立な第三者が入って議論を仲介するとか、仲裁するということがあってもいいのではないかと。

そのときに、仲裁をするだけであれば自治紛争処理でできてしまうわけですがけれども、その後何らかの裁定権限みたいなものがバックにあったほうが仲裁がまとまりやすいのではないかと考えたわけです。それは、先ほど斎藤先生がおっしゃった、仲裁裁定のような話だと思います。

要は、第三者の前に出てそれぞれの言い分を公にする。そのことによって紛争の解決に

資する場合があるのかないのかということだと思います。そういう意味で、自治紛争処理がありましたので、今回、自治紛争処理委員を前提にするような書き方をしましたけれども、例えば二重行政問題に特化した別の仲裁制度をつくってもそれはあり得るのだろうと思います。

○碓井委員長 まだまだ御意見はあると思いますが、逆に、指定都市から都道府県への事務の移譲として国保と介護保険のことが例示されていると思うのですが、これは、これら自体が大問題であって、地方制度調査会で決着がつけられるかどうか自信のない課題ですけども、しかし、口を挟まざるを得ないかもしれませんので、どうぞ、御自由に御意見を。

大貫委員、お願いします。

○大貫委員 日本が高齢化の時代に入っていて、そして、例えば国保特別会計で、市が保険者ということでやっておりますけれども、もっと大きな、これはこの場で余り議論されてこなかったのです。たしか西尾会長からお話があった件だと思うのですが、私は、都道府県で保険者を持ったほうがいいのではないかと。これからの高齢化社会を考えますと、医療費の増大等々で財政的に非常に厳しい状況に現在もあるので、これからも多分、相当な厳しい状況になってくると思いますので、もっと大きな単位の都道府県が保険者になるほうが運営がうまくいくのではないかと思います。

○碓井委員長 ほかの方、御意見ありますでしょうか。

今、介護保険は広域連合という形でやっているわけですか。広域でやっているとはいえ、行政コストを見ると、ひょっとしてあの組織をつくるためにも、地方公共団体の人が集まっているいろいろ議会を持ってやっているわけですから、それ自体のコストもかかっているような気がします。林文子委員、何か御意見ありますか。

○林（文）委員 そのような御意見もございます。都道府県側や国が大変になるかもしれませんが、現在の市町村のスケールでは限界だと思います。

○碓井委員長 その際に問題になるのは、今、道府県は、住民に近いところに事務所を多分、そんなには持っていない。地方事務所とか、振興局とか、いろいろな名称の事務所を持っているので、それは多分、広い区域を単位としている。その辺がコスト増の問題としてひょっとしてはね返るかもしれない。さりとて、それを市町村に徴収はお任せするというのに、そのこと自体もまた火種になるということですね。何かうまい、解決できる御意見はありませんでしょうか。

中尾委員、どうぞ。

○中尾委員 小規模自治体に住んでいる者としては、保険料の徴収については一方で、都道府県でやっていただけるほうがいいのですけれども、身近なサービスは市町村の窓口のほうが楽です。住民になればですね。非常にわがままな発言ですが。ですから、これは相当難しい問題を含んでいると思います。私は役所の職員として見ますと、ちょっと単純にこちらというようには言い切れない。

○碓井委員長 お気持ちはよくわかります。

この辺についてまだほかに御発言ありますでしょうか。

辻委員、お願いします。

○辻委員 今回の大都市制度改革は、超高齢社会をにらんでということですので、特に②の部分、国保ですとか、介護保険ですとか。それに、本当は障害者福祉の部分ですね。さらに、今回議論に出てきていませんけれども、後期高齢者医療制度をどうするかは非常に大きい点だと思います。

私は、これらについて、みんな連関していますので、なるべくどこか一元的に任せる方向に調整すべきだと思います。その際、ある程度、規模がないと保険機能が十分図れないということになりますので、小さ過ぎるところについては、やはり都道府県ぐらいでというのがあると思うのですが、県で数百万を超えているようなところで、政令指定都市でも一定規模のところは、むしろ政令指定都市で独立させたほうが保険としてのメカニズムもききやすいと思います。全ての指定都市が独立するかどうかは考える余地があると思いますが、ある程度、残りの県の大きさがあって、指定都市が一定の規模のところは、指定都市に関しては、障害福祉や後期高齢者医療も含めて独自に負担して、なるべく一元的にサービスをする制度が望ましいのではないかと思います。

以上です。

○碓井委員長 ほかに今の項目についてございませんでしょうか。

大貫委員、お願いします。

○大貫委員 先ほど言い忘れてしまったのですけれども、国保の保険者の関係ですが、これは指定都市にかかわらず、各基礎的自治体全て含めてとちょっと言い損なりましたので、つけ加えさせていただきます。

○碓井委員長 ほかに御発言ありませんでしょうか。

西尾会長、お願いします。

○西尾会長 国保とか介護保険の問題ではないのですけれども、細かなことを念のために事務局に聞きたいのですが、道府県と指定都市の間の二重行政を解消するという問題について、大阪府と大阪市の間に二重行政が実態としてあって、府市でずっと協議をしてきたのだけれども、なかなかうまく解決できないということを大阪市長は一覧表を出してこられたことがありますね。あの中にはさまざまなものが入ってしまっていて、大きな問題は、ここでの事務の移譲とかそういったことで解決していくかもしれませんけれども、たしか私の記憶では、自治体が設立する独立行政法人のようなもので、今の法制度では、府がつくったものと市がつくったものを統合するといったときに、現在の法制ではうまくいかないのだと。だから、最低限の法改正をしていただかないと、府市間のものの統合が難しいのだと言ったように、幾つか法改正を要するものを挙げておられたと思うのです。

その種のことは非常に細かなことですが、二重行政を解消するという意味で、こうした地方自治法で解決していくような制度ではない細かなことで、周辺的なことが幾つ

か挙がっていたように思うので、それはそれできちんと処理します、考えますということとは別途あるのでしょうかということをちょっと聞きたいということです。

○碓井委員長 行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 独立行政法人につきましては、別途いろいろな議論がありまして、もともと地方独法については、指定管理者制度でできるもの以外のものを対象にしようとか、もともと国の独立行政法人も評価が定まっていなかったとか、いろいろな議論がありました。

そういった意味で、今回、大阪のほうでおっしゃっていることについてどう対応していくかも含めてきちんと検討はしていきたいと思っております。ただ、全てやりますからというわけにはいかないような感じでございますので、そこは別途きちんと検討をするべきものはしていきたいと思っております。

○碓井委員長 二重行政絡みのところで、税財源の配分の項目がございますが、この辺についても何か御意見等ありますでしょうか。

それでは、また後であればということで、「1. 指定都市」についてはほぼ御意見をいただいたと思うのですが、この際ということでもしあれば。

江藤委員、お願いします。

○江藤委員 二重行政の解消と住民自治の強化はすごく大事ですが、これと関連があるのか、それとも落ちているのかちょっとわからないので一言指摘させて下さい。

政令市の出身議員が県議会で占める割合はすごく高いですね。ここでもちょっと議論になりましたが。これについて、政令市に権限が移譲される。でも、県議会では政令市出身の議員がすごく多くなってしまいうのはよく言われていることです。これは代表制から問題があるのではないかと。これはかなり悩ましくて回答がなかなかできない。

例えば権限配分から政令市出身議員の割合を削減しろだとかといっても、これは配分としては無理だし、面積要件などを入れても、平等性の原則から問題だと。今回、ここでも議論したけれども、兼職と言っても、實際上、活動量からするとそんなのは無理だということで、悩ましい問題で、例えば比例代表制とか、政党選挙を入れ込むなら、ある程度、ベターな解決策が出るかもしれないのですけれども、これは無理だと。そうすると、そういう議論も、答えがあるわけではないのですが、例えば政令市の出身の議員以外の代表制をどのように保障していくかどうかな。

例えば知事とか議会が審議会をつくりながら市長や市町村議員を入れた第二議会的なものからそういう人口配分としては出てこないような意見を吸収するとか、そういう別立ての意見を出すような議論をしていかないと、今の議論からすると、今の制度からするとなかなかそういう声が上がってこない。

逆に、政令市の議員も、本来、政令市だけをやっているわけではなくて、広域的な議論ができる視点を政令市の議員は持っているのではないかとこのところを強調して、むしろそういう転換を、転換なのか現状がそうなのか、ちょっとその辺が定かではないのですが、そういう今の政令市に権限が移譲されたときの県議会の役割といたしますか、そうした問題

状況について確認させていただきました。

○碓井委員長 わかりました。

せっかくの江藤委員の問題提起ですが、林知更委員がひょっとして前に御発言されたことがあるかもしれませんが、今の点についてもし御意見がありましたらお願いしたいのですが。

○林（知）委員 大変大きな問題だと思うのですが、政令市から選出された県議会議員が、しかし、政令市に対して県は余り大きな権限を持っていないというゆがみになるわけです。

今、江藤委員がおっしゃった論理で言えば、その場合、しかし、それがなぜそれでも許されるか。少なくともデモクラシーの観点から許されるかといった場合に、それはその政令市から選ばれた議員であっても、県全体の代表者なのだと、県全体のために行動しているのだという、この論理でかろうじて正当化できるのか。ただ、それでは不十分なので、何かもうちょっと違うルートで補完できないかという御指摘だったと思うのですが、それは論理として1つの論理だろうと思うのです。

ただ、それは他方で、例えばきょうのここでの議論に引きつけますと、先ほど政令市、指定都市において議会が市の中の区の代表者としての性格を重視しようという、これはむしろ市議会議員が市全体の代表であるよりも選出母体の代表者であるという、こちらの観点を重視して、その機能を高めようという話なので、2つのベクトルが対立し合っているという、そういう問題であるという感じがするので、そこをちょっと整理しなければいけないのではないかなという印象を抱きました。

○碓井委員長 今回の点について、大山委員、お願いします。

○大山委員 政令市の選出議員であっても、政令市の住民も県民であることには違いないので、県議会に代表を送れないとか、不平等な選挙権になるとかというのは多分、無理だと思うのです。だけれども、県議会の中の審議の工夫はあり得るのではないかと考えています。

それは市議会の常任委員会の発想と全く同じですが、例えば政令市にもう移譲してしまった権限について何か議論をする場合には、それに関係するのは政令市以外の地域だけなので、政令市以外の地域の選出の議員だけが常任委員会みたいなものをつくって、そこで大体仕上げてしまって、本会議に上げるとかという工夫はあり得ると思います。

○碓井委員長 ありがとうございます。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 今回の点と絡むのですが、現在でも、指定都市選出の道府県議会議員は、指定都市区域においては行政区を選挙区として選ばれています。これから仮に指定都市の市議会の中で各区の代表という色彩を強めていくとなると、その指定都市選出の市議会議員と指定都市区域選出の道府県議会議員の役割分担が余り明確にならないということからすれば、今、行政区を選挙区としている道府県議会議員の選挙制度について見直すことが

必要になってくると思います。

指定都市の区域にあつては、必ずしも行政区を単位とせず、場合によっては、全市1区の中から県議会議員を選出するという仕組みも含めて検討することが必要になるのではないかと思います。

○碓井委員長 まだこの点について御意見等ありますでしょうか。

よろしゅうございますか。

それでは、「1. 指定都市」はよろしゅうございますか。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 区教育委員会ですが、自由設置ということですがけれども、やはり教育委員会を区に置くということになると、かなり重い制度でありまして、教育長も選任しなければいけないということになります。区レベルで学校に関する事務を管轄するのであれば、区に教育事務所を置いて、そこを区長が統括する仕組みもあり得ると思います。必ずしも教育委員会制度を前提として、区レベルでの学校行政を担う仕組みを考える必要はないのではないかと個人的には思っております。

以上です。

○碓井委員長 ほかに何かありますでしょうか。

教育委員会については、昨今の深刻ないじめ問題などによる特有な課題も抱えているのではないかという気もいたします。

それでは、ひとまず指定都市の項目は終わりました、残された時間がそれほどあるわけではございませんが、「2. 特別市（仮称）」の項目に移らせていただきます。

御意見等がありましたらお願いいたします。

ここでまた林知更委員に質問させていただいて申しわけないのですが、住民自治の最初の黒ポツに「実質的に二層制とすることまでは必要ないのではないか」という、要するに一層制でも構わないのではないか。今までもこちらでもそういう議論があったのですが、私は、このごろの日本公法学会の席などで憲法の人に何うと、いやいや、憲法学会はそうではない、体制が違うぞという御発言をいただいたりして不安になったものですから、林知更委員、ぜひ御意見をお願いします。

○林（知）委員 私も学会の体制が何なのかというのは余り自信がなくて。そんなことを言うとしかれますが。

何といいますか、憲法自身がそれほど規律密度が高くない、余り細かいことまで決めていないということになりますので、あとはどう解釈するかであって、どういう議論の状況かは、それぞれの論者の割と個人的の願望であるとかが入ってくるということなので、人によって評価が違うのだらうと思います。

憲法でこれに関連するのは住民自治ということぐらだとすると、住民自治はそれぞれの地方公共団体を設けた場合にその内部で民主的な手続が定められていなければいけないという要請がまず出てくると思うのですけれども、それだけではなくて、二層でなければ

いけないか、あるいはその地方公共団体がどれぐらいの規模で、どれぐらい住民に近くなければいけないのかという、こういう論点です。これに関して住民自治という要請から何か出てくるのかという問題になると思うのです。

少なくとも、これは非常にクリアな、ここまでの線でここから先は憲法違反とか、そういう線は非常に引きにくい問題だとは思っています。ただ、明確な線、一種の法的な規則をここから酌みとるのは難しくても、一種の法原理として方向性を示すような原理をここから酌みとれるのではないかという議論が成り立つ余地はあるだろう。ある程度、住民に近接していなければいけないというですね。

ただ、果たしてそこから二層制でなければいけないというところまで強い要請が出てくるかという、これは一義的には出てこないのではないかと。ですから、あり得る議論としては、可能な議論としては、やはり一定程度の住民に対する近い自治というか、公共団体の近さというものが必要だということを一般的、抽象的には言えるかもしれないという、こんなところではないかというのが個人的な感触です。

○碓井委員長 大変ありがとうございました。

全体の特別市の項目について御意見等を伺いたいと思います。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 ここに書かれている記述がどういうイメージを想定しているのか質問が2カ所あるのですが、1つは、4ページの住民自治のところ「何らかの住民代表機能を持つ区が必要ではないか」という記述になっています。この「何らかの住民代表機能」についてなのですが、先ほど指定都市のさらなる移譲の中で住民自治の強化策を論じました。この強化策も含めてなのか、それ以上のことを考えておられるのかというのが1点です。

もう一点は、5ページのところで「当面の対応」ということで、実質的に特別市に近づけていくという戦略自体はいいのですが、問題は「当面の対応」と言った場合の「当面」の期間ですね。昔、当分の間ということでも半世紀ぐらい引っ張ったこともありましたが、ここで「当面の対応」と書いた場合には、事務局としては一体どのぐらいの期間を念頭に置いて書かれたのかをお伺いできればと思います。

さらに1点、税財源のところ、特に「周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響を及ぼすのではないか」ということで、要するにここについては、特別市をつくる時に必ず周辺自治体にどういう影響を与えるかについてはしっかり検証するということをむしろ原則として考えるという記述のほうがいいのではないかと思います。

以上です。

○碓井委員長 それでは、最初の2つの点について、行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 事務局としては、一層制としましても、特別区までは必要なくても、いろいろな世界の大都市で基礎自治体ではないのですけれども、その下の住民に身近なレベルのところでは何らかの代表機能を持っていることが多い。しかも、過去の特別市も制度と

して、公選区長を持っていたということからすると、指定都市のほうで御提案申し上げているような、副市長並みを超えて何か必要なのではないか。そのときに、法人格がある区を設置するのであれば、もちろん議会だとかがあるでしょうし、法人格がない区でいいのであれば、議会ではなくて、区長なのかもしれませんが、そこに何らかの住民から選ばれたという要素が必要ではないかと思って書かせていただいたということです。

指定都市で一層目に都道府県があって、二層目に基礎自治体としての指定都市があるという状況と、一層目から広域自治体と兼ねてしまっているというときに、同じでいいとはちょっと言い切れないのではないかという思いでございました。

「当面」というのは、こういう課題が解決されるめどが見ついたときということなので、そういうことでございます。

○碓井委員長 ほかに御意見等ありますでしょうか。

先ほどの辻委員からの御発言では、税財源のところはより積極的な記述にされたほうがよいという御意見で、この点などについて委員の皆様から御意見ございますでしょうか。

辻委員に御質問ですが、これはやはり手続として何か求めるということになるのでしょうか。

○辻委員 いや、手続よりも額の問題。

○碓井委員長 やはり中身の問題ですか。

○辻委員 はい。

○碓井委員長 なるほど。

ほかに何か御意見等ありますでしょうか。

これは大山委員から前からおしかりを受けている点ですが、4ページの対象団体のところで、人口200万以上とするのは、これは大山委員でしたね。問題提起を。きょうまたその点でもし御発言がありましたらどうぞ。

○大山委員 そんなこと申し上げましたか。何でしたか。

○碓井委員長 こういうものは設けるべきではないというような御意見を前に伺ったような記憶があるのですが。

○大山委員 余りいろいろなカテゴリーができ過ぎるのはいかがなものかと申し上げたことです。

○碓井委員長 やはり依然として批判的であると理解してよろしいですか。

○大山委員 もともとの御提案は別に人口で区切っていたわけではないと思うのですけれども、人口で区切ったほうがいいのではないかとおっしゃった御意見があったので、そうすると何かまた別なカテゴリーをつくるというのはどうかなということです。

○碓井委員長 この辺について御意見をさらにいただけませんかでしょうか。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 これは先ほど辻委員がおっしゃった税財源の話とも関係すると思うのですけれども、200万以上とした上でさらに周辺市町村に影響を及ぼさないところを対象とするか、

あるいは200万という基準は外した上で周辺市町村に財政的な影響が及ばない形にするかという選択だと思うのです。実態として果たしてどれぐらい対象となり得るのかというのはいろいろ議論があるところだと思うのですが、私個人としては、必ずしも大都市地域特別区設置法のカテゴリーに従う必要はないのではないかなと思っています。

○碓井委員長 ほかに御意見等ありますでしょうか。

林文子委員、お願いします。

○林（文）委員 伊藤委員の意見に賛成です。200万人以上と限定する必要はないと思います。

○碓井委員長 そうしますと、きょうの御意見としては、むしろ実質において周辺自治体との関係などにおいて大きなマイナスの影響が出ないよなという、その辺がむしろ重視されるべきだという御意見が強かったということによろしいでしょうか。

そうは言いますが、何となく実質論ということで難しい場合もひょっとして出てくるかもしれません。どういう数値をとらえてとか。

どうぞ、畔柳副会長、お願いします。

○畔柳副会長 やはり前の資料にあったとおり、ある都市をベースに、周辺で経済発展というのは全国的にある程度認識されて、その都市の活力をグローバルな時代に生かしながら全体として過疎の問題も解決していこうという基本的な環境変化に適応しようというところがあると思うのです。

ですから、東京と大阪は特別な、首都圏ないし準ずるところであって、全国的には、いろいろな意味で経済成長も落ちているし、問題を抱えていますから、そういう意味の中で、仙台とか福岡、横浜ももちろんそうですけれども、どういう発展をしていくかというイメージでいけば、余り都道府県の区分けにとどまらずに対象地域を考えるという考え方が大事ではないかと思います。

○碓井委員長 ほかに御意見等ございますでしょうか。

それでは、残された時間はあと15分ですが、全部議論できるかどうかわかりませんが、「3. 中核市・特例市」という項目についても、さっさとごらんいただいて、特にという御意見等を伺えればと思います。

辻委員、お願いします。

○辻委員 中核市・特例市のうち、基本的に20万以上であれば保健所を設置することによって、中核市・特例市を統合していくという方向について私は賛成です。

これに対して影響が大きいと思うのは、(3)市議会議員の選挙区及び住民自治に関する点であります。もし特例市まで含めるとなると、20万ぐらいの特例市と50万を超えるような中核市で、定数だと50ぐらいだそうですけれども、大分、選挙区事情が違うのではないかと思うのです。それを一律に考えていいのかという問題があると思います。

2番目の白丸の何らかの方策が必要だということを考えると、多分、選挙区をそれぞれ設けられることを推奨する場合に、ほかに人口基準か何かが必要になるのではないかとい

う気がしました。

もう一つは、(3)の3番目の白丸、これも中核市や特例市の大きさにもよるのですけれども、市によっては、自治区を廃止して、むしろ市全体で一体化するほうが望ましいという選択肢をしたり、支所や出張所については簡素化するという方向が合理的だと判断している団体もあつたりしますので、3番目の白丸については、一般的に言うのはどうなのか。かなり地域事情に左右されますので、一般論として掲げるのはどうかなという気がしました。

以上です。

○碓井委員長 今の御意見に関連してでも結構ですが、ほかに御意見等ありませんでしょうか。

今の御発言の(3)の3番目の白丸は、非常に評価が難しいといえますか、辻委員のおっしゃったような合理化方向が1つでは進んでいるのですが、それに伴いまして、逆に、行政サービスを受けるのに大変胡乱であるとか、そういう御不満を述べられる人たちもいるということで、なかなか評価の難しいところではないかと思えます。

そうすると、地域の実情が異なりますので、こういうものを地方制度調査会としてどう扱うのかというのは非常に難しいような気もするのですが、何かうまい方法とか御意見はありませんでしょうか。

また何うことにいたしましたして、それでは、一通り議論してきましたが、全体を通じての考え方について貫く根っこの問題とか、いろいろ全体についての御意見等があればお伺いしたいと思います。

江藤委員、お願いします。

○江藤委員 今のところですが、中核市と特例市のところに戻ってしまっていていいですか。

○碓井委員長 結構です。

○江藤委員 それぞれの自治体でいろいろな考え方があると思うのですが、やはり身近なところから意見が言えるのが原則の住民自治だと思うのです。だから、その地域自治区、出張所とか支所をつくらなければいけないとは思いませんけれども、そういう視点をぜひ。だから、そこは別に置かなくても地域協議会的なものは設置できて、そこから意見を出して全市に波及できるとか、いろいろなメッセージを送るべきだと思います。都市内分権というのは、ある程度大きければ大きくなっているほど、その地域の身近なところの制度設計が必要だなと思っています。

そのときに、選挙区を置くというのも、先ほど言った、身近なところで議論ができるという面もありますので、見える化だけではなくて、代表制の問題としても、選挙区選挙のものとして1つ必要ななと思っていますが、この方向で私は問題ないと思いますけれども、ただ、選挙区を設けるときにゲリマンダーの心配をここでしなくていいのではないですか。

といいますのは、大体、地域というのは、小学校区とか中学校区だとか、そういうところである程度の地域は歴史的に形成されてきているのではないのでしょうか。これは小選挙

区を想定されているわけではないでしょう。

○碓井委員長 ええ、別に。

○江藤委員 そうですね。だから、ゲリマンダーの心配まで書かなくてよいのではないのでしょうか。基本的には、歴史や文化に根差した形での選挙区が設定されることが望ましいのだらうと思っています。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかに御意見等ございますか。まとめ方のまとめ方、全体的方法等についてでも結構です。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 きょうの資料3ですと、二重行政の解消というものが1つの軸で立っていると思うのです。ただ、特別市（仮称）の意義のところでは、非常にフラットに、特別市をつくれば、論理必然的に二重行政を解消するという。ただ、ここでずっと大都市への特別区の適用も含めて議論をしてきたのは、やはり大都市あるいは超大都市で現在、固有の課題がある。高齢化対応であれ、インフラの更新であれですね。ですから、それにこういう制度で対応しなければならない地域もあるのではないですか。それはそれぞれの地域でお考えになることでしょうけれども、それでも制度的な対応が何か必要でしょうという、そういう理念的なものが何か必要になってくるのではないですか。

そこまでの状況でないところについては、先ほど副会長もおっしゃったように、地域地域で、府県の超えたいろいろな取り組みが必要なところもあるでしょうし、逆に、現行制度のもとで県と市との間の調整である程度やっているところもあると思いますので、もう少し、論理的に二重行政が解消されるからというだけではなくて、必要性等についても書いていくべきではないかと考えます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかに何か御発言ありますでしょうか。

中村委員、お願いします。

○中村委員 戻りまして申しわけございません。

5ページの3番の3つ目の白丸でございますけれども、特別区の出張所単位で私たちはいろいろ行政サービスを受けているわけですが、これからの高齢社会を見据えた上では、やはり身近なサービスはととても必要になってくるのだと思うのです。ですので、これはこういう形である程度残していただいたほうがいいのではないかなと。

介護保険の件でも、例えば今、高齢者の方は書類を1つ作成するにもできない。何かこういう書類を、介護保険でなくて、一般的なものでも書類を作成して出さなさいという簡単なものでもそれができないのです。これからの行政サービスというのは、そういうような書類を作成するサービス、そういったものにも目を配っていかなければならない時代になってきたのかなと思うのです。

そういう意味では、出張所を利用する住民としては、本当に身近なところで全てのもの

をやってくださる。ごみの不法投棄であれば、すぐ出張所に電話をすれば対応して下さるとか、いろいろなそういった面もありますので、地域住民としては、やはりそういった機能はうんと残していただきたいと思います。

○碓井委員長 今の中村委員は、恐らく東京特別区の出張所を想定した議論かと思いますが、そういう考え方はここで挙げている中核市や特例市の場合にも忘れてはならないと、こういう御提言と受けとめてよろしゅうございますか。

○中村委員 はい。

○碓井委員長 ほかに御発言ございますでしょうか。

よろしゅうございますか。

大変熱心な御審議をいただきまして、どうもありがとうございました。

特段の御発言がないようでございますので、本日はここまでとさせていただきます。

次回でございますが、10月25日午後1時から開催することとし、今回に引き続き、これまでの議論を踏まえ、とりまとめに向けた考え方のうち、特別区の他地域への適用など、残された部分について審議を行うことといたします。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。