

○碓井委員長 皆様、こんにちは。

暑い日の殊の外暑い時間帯にお集まりくださいましてありがとうございます。

それでは、時間が参りましたので、第18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中核市制度及び特例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、現行の都区制度について、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、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 それでは、資料1でございます。

7月18日に開催されました第17回専門小委員会の主な議論についてでございます。

「中核市・特例市に関する検討の視点」関係ということで、まず、人口が減少する中で人口要件のみに着目した現行制度は見直すべきではないかという御意見がございました。

大都市圏では、中核市の人口要件を満たしている団体であっても、不交付団体等では移行に消極的な傾向が見られるのではないかと。

都道府県から、中核市、特例市に移譲すべき事務としては、教育分野、特に人事権や給与負担の部分と都市計画、農地利用の分野があるのではないかと。

人口20万以上の都市で保健所を設置しているものを、中核市とするというのは少し一般化し過ぎではないか。保健所も共同設置できるよう地方自治法が改正されており、その活用も考えるべきではないか。

地方の拠点都市にリーダーシップを発揮してもらうためには、都市計画など、拠点都市の区域外に外部効果が及ぶ権限を移譲することが考えられるか。

地方の拠点都市が周辺地域も含めた区域に直接権限を行使する際に、協議会方式で方針を決定し、進めていくようなことができるのではないかと。

最近の自治体の権限移譲の要望は、特例市は中核市並みに、中核市は指定都市並みに、指定都市は特別自治市を望むといったように上昇運動を起こしているのではないかと。中核市、特例市が多様である現状を踏まえると、国としての一定の権限配分を定めつつ、それ以上の権限移譲については、条例による事務処理特例制度を活用するといった二段構造でやるほかないのではないかと。

特例市の特殊性が余りなくなっているのではないかと。人口20万以上なら中核市になり得るといった形に統合することもあり得るのではないかと。

周辺の市町村まで含めた都市圏全体を包括する広域連合や定住自立圏による水平補完が制度化された場合に中心市が事務を行うことに対して、財源措置をすることもあるのではないかと。

地方の拠点都市の通勤・通学10%圏の中には県境を超えるものがあることについてどう考えるか。

拠点となり得る中核市、特例市に周辺市町村の分を含めて頑張ってもらおうという考え方においては、定住自立圏の枠組みは有効ではないか。その際、中心市と周辺市で協定を結ぶ手法に加え、一部事務組合制度の要素を加えることも考えられないか。

市町村よりも県がやった方がよいものについては、逆移譲のようなものが制度としてあってもいいのではないか。ただし、この場合には、都道府県に現場機能もあって、それにふさわしい人材と財源も確保できるという制度をつくる必要があるのではないか。

中核市や特例市に関する検討の中で、住民自治の視点をどれだけ入れられるか。制度設計はなかなか難しいと思うが、支所・出張所などを活用し、独自の住民自治の拡充を図るというメッセージは出すべきではないか。

いじめ、虐待など子どもの問題が山積する中で、児童相談所の設置を中核市等に下ろすべきではないか。

地方の拠点都市における権限移譲の受け皿としての体制整備について、定住自立圏タイプ、あるいは、一部事務組合・広域連合タイプがあるが、どういう事務をどちらでやるべきか、基準を考えるべきではないか。

教育関係の事務であれば、広域連合、教育委員会の共同設置などが受け皿の体制としてなじむと考えられる一方、道路・河川については、圏域全体で計画を策定するための協議会が必要と考えられるなど、事務ごとに異なるのではないか。

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。

主として、前回いただきました御意見を確認いただくという趣旨であります。是非これだけはこの際付け加えてほしいということも伺ってもよろしいかと存じます。

よろしゅうございますか。

それでは、これは御確認いただけたということにさせていただきます。

次に、本日、事務局において準備しております都区制度に関する資料について同様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に現行の都と特別区に関する資料をまとめております。もう一つ、参考資料がございますが、これは事務配分、都区財政調整、税の特例とか、前にお配りした資料をもう一度お配りしております。

資料2を説明いたします。

まず、検討の視点でございます。

1つ目、都区制度は既に定着しており、基本的には大きな制度変更は必要ないと考えるか。あるいは、効率性や住民自治等の観点から見直すべき点はないか。

多くの特別市の人口規模が中核市・特例市並みであることから、中核市・特例市が行っている事務を特別区に移譲することについて、どう考えるか。他方、人口が少ない特別区があることについてどう考えるか。

現在特別区で処理している事務の中に、都において処理すべき事務はあるか。特別区が一部事務組合で共同処理している事務。後ほどごらんに入れますが、ごみ焼却施設の管理運営、人事委員会等でございますが、それについてどのように考えるか。

特別区の区域のあり方について、どう考えるか。

都と特別区の税財源の配分について、どう考えるか。都区財政調整制度は有効に機能しているか。

都と特別区の間での調整は有効に行われているか。法定されている都区協議会の運用状況についてどのように考えるか。

地方自治法に位置づけられた都区制度と、都と特別区について、例えば警察法のように個別法に定められた各種制度との関係をどう考えるかという視点を挙げておきました。

2 ページ、これはいつもごらんに入れている資料でございますが、網掛けの部分が東京都の特別区が行っている事務でございます。

ごらんいただきますと、中核市とか特例市のやる事務について、例えば保健所の設置、飲食店営業等の許可はやっておるわけでございますが、ほかの中核市・特例市がやっている事務で、例えば保育所、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、身体障害者手帳の交付等々、白い欄の部分は中核市・特例市の事務が下りていないわけでございます。

前のヒアリングのときに議論がありましたが、児童相談所の設置という事務は指定都市の事務でございまして、こういった事務について特別区に移譲するのかどうかという視点がございまして。

3 ページに復習の意味で都区制度の沿革をもう一度載せておきました。

少し解説が必要だと思いますのが、一番最近の平成10年の地方自治法改正でございます。特別区はそれまで都の内部団体という位置づけでございましたが、地方自治法を改正しまして、特別区は特別地方公共団体だけれども、基礎的な地方公共団体だといまして、都が特別に処理するものを除き、一般的に市町村が処理する事務を処理するとなりました。

都からそのときに特別区へ事務の移譲をしております。後ほど詳しく見ていただきますが、一番大きかったのは、一般廃棄物、ごみの処理です。収集・運搬・処分が都から特別区に移ったわけでございます。

特別区の合併につきまして、廃置分合と書いておりますが、このやり方を変えました。前は内部団体としての特別区という意味が強くて、都の側が合併について発意をして、特別区が同意をするというシステムだったのですが、通常市町村と同じように特別区が申請すると変えました。

都と特別区の場合、それまでは、例えば主として特別区で行われる事務につきましては、

都知事の事務であっても特別区長に事務委任するものとするということで、機関委任をしておりました。事務委任された事務は、都知事が当然に指揮監督権を持つということでございましたが、これを廃止いたしました。

都区財政調整制度につきまして、調整財源に何を充てるかを法定いたしまして、固定資産税、特別土地保有税、法人市民税と法定いたしまして、都の総額補填方式をやめております。これは簡単に言いますと、調整財源で足りなかった場合、それまでは都の財源を充当して財政調整するというシステムだったのですが、それをやめたということでございます。

入湯税の特別区への移譲を行いました。

ここまでが平成10年の特別区と都の改革であったということでございます。

4、5ページ、そのときに都から特別区に移りました事務、法律の名前の一覧を挙げましてお示しをしております。これはごらんいただければと思います。

6ページ、事務が移譲された後も、23区でつくっている一部事務組合のようなものがございます。

都の清掃局が特別区に移行したわけですが、ごみの焼却施設の整備、管理につきましては、23区で一緒になってやっているということで、一部事務組合が処理しております。

この一部事務組合と23区が一緒になりまして、ごみの収集・運搬は各特別区がやっているわけですが、契約については一体でやるという協議会がございます。特別区間の連絡調整もするという協議会がございます。

昭和26年にできたものでございますが、特別区は人事委員会を事務組合で共同してやっております、23区の職員の採用をここで一括してやっております。ですから、例えば新宿区が採用するとか豊島区が採用するという独自の試験をやっているわけではございません。給与勧告も一緒にやっております。職員の研修を共同で実施したり、特別区相互間とか特別区と東京都の間の職員の人事交流を連絡調整する事務がこの事務組合にございます。ある意味で、23区はかなり結び付きの強い仕事の仕方をしているということでございます。

7ページにいつものような図を載せておきました。

星印が昼夜間人口比率が1以上、四角の印が1未満、1を切っているということでございまして、郊外の特別区は、ある意味ではベッドタウンになっていて、都心の特別区は星印になっているということを見ていただければと思います。

8、9ページまでに各特別区の状況を挙げておきました。

人口規模とか区域の点が議論になりますので、ごらんいただきますと、人口は、小さい方では、千代田区が4万7千、中央区が12万2千というのがございます。台東区が17万5千というように、20万以下のところがこれぐらいございます。大きい方で申しますと、大田区が69万3千、世田谷区が87万7千、杉並区が54万9千、板橋区が53万5千、練馬区が71万6千、足立区が68万3千、江戸川区が67万8千ということで、総じてごらんいただき

ますと、先ほど申し上げました、千代田、中央、台東を除きますと、みんな特例市以上の規模はある。人口でいけば、特例市、中核市、指定都市ぐらいの規模がある特別区がございます。

面積は総じて小そうございまして、千代田区の12km²、中央区の10km²、文京区が11km²、台東区が10km²でございます。大きい方でも、大田区が59km²、世田谷区が58km²ございまして、総じて平成の合併を経験した市町村に比べますと面積が小さいという状況でございます。

今回、職員数がどれぐらいかを出してみました。勿論規模の利益がございますので、一概に見るわけにはいきませんが、人口1万人当たりの一般行政、教育、公営企業会計、全部を合わせた職員数を見ますと、千代田区は人口が少ないこともありまして222人、中央区が118人、港区が105人と多うございます。一方で、規模の利益があるのでしょうか、世田谷区ですと58人、足立区が53人、江戸川区が55人ということで、職員の張り付き方にも少し違いがあるようでございます。

財政力でございますが、総じて高うございまして、実は、この欄の財政力指数は、都区財政調整制度の基準財政需要額と収入額でつくっておりますので、一般の交付税の財政力指数と違ひまして、低く出がちなところでございます。ただ、この財政力指数を一番右のところでございますが、特別区平均値でございます。これは旧東京市一本で算定した普通交付税の基準財政需要額と収入額で出した財政力指数でございますが、23区全体では1.57、都道府県の平均が0.49で、市町村の平均が0.53ですから、特別区はかなり財政力の強い地域にあるということでございます。

経常収支比率、これは経常的な財源で、経常的な支出がどれぐらい賄えているかということでございまして、低いほど弾力性が高いのでございますが、特別区の平均値が85.7%、都道府県が91.9%、市町村が89.2%ということで、かなり弾力性が高くなっていると思います。個々の特別区を見ますと、例えば千代田区が77.9%、港区が73.2%、品川区が78.8%ということで、70%台のところもございます。

実質公債費比率でございますが、これは歳出の中に過去の借金返しがどれぐらいあるかという割合だとごらんいただきまして、低いほど財政的には借金を負っていないと考えていただければいいのでございますが、特別区の平均値が1.3%、都道府県が13.5%で、市町村が10.5%ですから、過去の借金返しも余りないと考えられます。

将来負担比率は全部バーが引いてあります。これはゼロないしマイナスということでございまして、標準財政規模と比較いたしまして、将来の負担になる部分は余り心配することは全然ないということでございまして、この部分が都道府県が220.8%、市町村が79.7%でございます。

今回特徴的だと思いましたが、積立金残高、人口1人当たりどれぐらい持っているか。過去の地方債の残高を比べてみますと、特別区全体で15万1千円の基金を持っていて、8万円の借金をしよっているとごらんいただければと思います。千代田区ですと155万2千円積立金がありまして、借金は10万5千円であるということで、例外もございまして、総じ

て積立金の残高の方が地方債の残高よりも高いところが多く見えます。こういう状況でございます。この部分をごらんいただきますと、都道府県ですと、積立金残高が5万4千円で起債残高が66万9千円。市町村ですと、積立金残高が7万3千円で起債残高が45万7千円でございます。

そういった意味で、今回こうやって見ますと、特別区は、全国的見ますと格段に財政力が豊かな地域であることがわかると思います。

10、11ページ、東京・神奈川・愛知・大阪の都府県を比べておりまして、特別区とか政令指定都市についての指標を出しております。

ごらんいただきますと、特徴的なのは、特別区は職員数でいけば、保育所に張り付いていらっしゃる職員が1万3,794人と格段に多いということがございます。

普通会計をごらんいただきますと、勿論特別区は東京消防庁がございまして、消防はやっておりませんが、消防をやっていない前提で、人口1万人当たりの普通会計職員数が67.2人。横浜の場合は、3,439人が消防に張り付いておりますが、それでも人口1万人当たりは、54.2人でございます。当然のことながら、水道、下水道もやっておりませんので、病院、水道、下水道はゼロでございます。これも通常の指定都市とはかなり違う職員の張り付き方になってございます。この部分について大阪でございますが、大阪市は、先ほどの例でいきますと、消防に3,423人張り付いた上で、普通会計人口1万人当たり93.7人の職員がいるということでございます。大阪の場合は、病院、水道、下水道に非常に多くの職員が張り付いておりますので、全体として人口1万人当たり143.3人という職員数になってございます。

12、13ページの辺りは、特別区と政令指定都市の都議会議員がどこの区にどのように張り付いていて、区議会議員がどう張り付いているか。指定市でいけば、都道府県議会議員と市議会議員がどの区からどう選ばれているかでございます。

実は、これは中核市にも当たる問題ですが、指定都市は行政区ごとに市議会議員が選ばれますので、おおむね中選挙区になってございます。ところが、中核市あるいは特別区は、人口がかなり多くても、特に条例で選挙区を分けない限り一本でございまして。そういった意味で、世田谷区などは87万の人口で、世田谷区全体で50人の特別区議を選ぶとなります。これは中核市も同じような問題がございまして、どう地域に密着した特別区議会議員、市議会議員が選べるかという問題意識もございまして。

これに比べまして、13ページ、前回もごらんいただきましたが、大阪の場合は行政区の規模が小そうございまして、区から2人ずつ市議会議員が選ばれていて、府議会議員が1人だという選挙区になっておるということございまして、この辺も大分、東京と大阪では違う実態になってございます。

15ページ、職員がどう張り付いているか、さっきの特徴のようなものでございまして、先ほど一部申し上げましたが、今回、特別区と横浜、名古屋、大阪を比べてみたのですが、やはり保育所に公務員が専任で張り付いている例が特別区では目立って多うございます。

保健所は大体みんな同じような感じでございますか。窓口事務に張り付いている公務員が特別区はかなり多い傾向がございます。福祉事務所は生活保護のカウンセリングをするケースワーカーがいるところがございますが、これは大阪市が多いとなっております。

16ページ、施設の特徴を見てみたのですが、特別区には図書館の数が多いでございます。100万人当たりでいきますと、25か所。横浜とか名古屋、大阪に比べても格段に多い。そこに張り付いている職員数も非常に多くなっております。体育館、施設数はむしろ大阪の方が多いのですが、そこに張り付いていらっしゃいます専任職員数でいけば、やはり特別区が格段に多いということで、人による行政サービスが重視される傾向があるような運営がされているかと思われまます。

17ページ、3月16日に東京都の総務局長さんと特別区長会の会長さんが来られたときの議論をまとめておきました。

復習をしておきますと、東京都の側は、現行の都区制度は、最適かつ必須の制度になっている。特別区長会の側は、都区制度は、よい制度ではあるけれども、すべてが円満とは言えず、必ずしもモデルとなるものではないとおっしゃっていました。

東京都の側は、都区合意の下、5年前から検討委員会をつくっている。そこで事務配分と区域と税財政制度を一体として切り離さずに検討しているのだと。最適規模を、人口50万人を目安に区域を再編成して、その後に事務を振り替えることが適当だとおっしゃっておりました。特別区長会の方は、都が一体的に処理するとされている市町村事務の範囲が必ずしも明確ではない。都と区の役割分担の明確化とその役割分担に基づく財源配分が必要だということをおっしゃっておりました。

区域の再編が前提だという話が都から出たけれども、区域のあり方は、それぞれの区が主体的に判断すべきものである。事務配分の議論の前提と位置づけるべきではないとおっしゃっておりました。

都の側は、都区財調の仕組みは、有効に機能しているということをおっしゃっておりました。特別区の側は、特別区間の財政調整について、都区間の財源配分を行った後の区側の財源の配分について、自主的な調整を基本に整理すべきではないかとおっしゃっておりました。

都区特有の事務配分は非常に適切に行われていると、スケールメリットが活かしているということをおっしゃり、特別区の側は、もっと権限を移譲すべきであって、能力的にもできる。特に児童相談所については早期に移管する必要があるという御主張をなさいました。

児童相談所につきましては、都の側は、移管の是非よりも、児童虐待防止という観点から、どういったサービスの提供形態がいいのかという視点で議論すべきである。

都の側からは、都区制度の見直しについて、ほとんど特別区と協議していくことで課題の解消は可能である。制度改正のニーズはほとんどないという認識だとおっしゃいました。特別区の側は、現行制度の協議による解決を図るべく運用改善を優先して取り組んでいる

けれども、協議による解決の限界を克服する方策として、別の制度を考えるのも選択肢の1つであるとおっしゃってありました。

18ページ、平成10年に法定いたしました都区協議会が具体的にどういう構成員で、どういう頻度で行われているかということでございます。

都の側は、知事、副知事3名、知事本局長、総務局長、財務局長。特別区の側は、荒川区長始め8人の区長がお集まりになって都区協議会が行われると。

3回行われておりますが、6月と8月の都区協議会は書面による会議で、実際顔を合わせて会議をされているわけではないと。2月にその年の都区財政調整制度を決める等のときに顔を合わせて議論をされているということでございます。

19ページ、個別法でどう都とか特別区が定められているかを今回検索いたしまして、一覧をつくりました。商法を始め全部で142の法律がございまして、都とか特別区、区だとか、特別区を意味するものに限っておりますが、142本の法律がございまして。政令レベルでは、未確認ですが、90本程度あると理解しております。

主なものでございます。23ページ、組織に関する特例。この場でも議論になりましたが、警察法がございまして。警察法では、通常の道府県警本部、警察本部というわけですが、48条1項で都警察に警視總監を、道府県警察に道府県警察本部長を置く。47条1項に都警察の本部として警視庁を置くとなっておりまして、警視庁と警視總監という扱いが違っております。警視總監については、内閣総理大臣の承認を得て任命するということでございます。

消防組織法におきましては、特別区の消防は、特別区が連合して消防責任を有する。特別区の消防は都知事がこれを管理するとしております。

消防法はこれを踏まえまして、消防法の中の市町村条例とありますのは、全部都条例と読み替えるとか、市町村長を都知事と読み替えるとしてございます。

道路法でございまして、通常、道府県道はある種県内全体のネットワークをつくる道路と位置づけておられるわけですが、都に関しては、特別区の区域内でそういうネットワークではなくとも都道をつくれるという規定がございまして。

24ページ、都の方が特別区の存する区域において市町村事務をやっている例の続きでございまして、水道法、下水道法、都市計画法がございまして。

2-2のグループは、特別区に一般市以上の事務を配分するという法律でございまして。これは地域保健法でございまして、保健所は、30万以上の中核市だとか、保健所は政令市がやっているわけですが、特別区はすべて保健所を持っておりまして、そういう規定がございまして。保健所があることを前提に食品衛生法以下の事務が下りております。

建築基準法が25ページにございまして。通常、25万以上の都市に建築主事が置かれておられるわけですが、特別区には人口にかかわらず建築主事がおりますので、それを前提の条文がございまして。

26ページ以降が税財政に関する法律でございまして。地方交付税法は、都をまず道府県と

して交付税を計算します。特別区の存する区域を一本で、旧東京市分の交付税を算定いたします。それを合算いたしまして、交付、不交付が決まるとなっております。

地方税法は、道府県税と市町村税とカテゴリーが分かれておりますが、都は、特別区の存する区域においては、市町村税の一部を課税するということが明確に決まっているわけでございます。

27ページ、地方自治法は、都区財政調整制度の財源を法定しているところの条文でございます。国有資産等所在市町村交付金法は、国有資産があるところに固定資産税の身代わりとして交付金を出すものでございますので、通常は市町村に出す交付金を都の方に出すと決めておる法律でございます。特別とん譲与税法も港に係る税金を譲与税として渡す法律でございますが、これも市町村ではなくて都の方に渡すという部分でございます。

28ページ、その他の特例。公職選挙法に特殊な条文があります。普通、県議会議員の選挙区は、郡市の区域でつくるのでございますが、都の場合は、例えば三鷹市だとか武蔵野市を1つと見ますが、特別区については、23の特別区を一本で1つの都市として見ることができる。それによって、旧東京市分と武蔵野、国立分ということが配分されまして、その配分された部分を更に特別区に割り振るというやり方ができることになっております。

商工会議所法は、市ではなくて、特別区のある区域では、都で一本で商工会議所を置く。

地方公務員等共済組合法は、都の職員、特別区の職員を含むわけでございますが、都職員共済組合という特別区の組合がございます。

大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法ということで、都の区域では公営住宅を都がやっている部分がございます。

大体用意した資料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。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 意見というよりは、この場での議論の射程の確認ですが、東京のことだけ念頭に置いて議論すればよろしいですね。都の区がほかのところへ置かれるということとはとりあえず無視して議論してよろしいですね。

○碓井委員長 勿論とりあえずはそれで結構でございますが、その内容次第では連動した場合のことが出てくるということは当然のことです。

皆様からすぐ手が挙がらないようですので、私から問題提起。特に私が意見があるというわけではないのですが、ただいまの資料を拝見しますと、選挙のところはかなり東京は人口が多いにもかかわらず政令指定市の場合と対照的な印象を受けたのですが、その辺で何か皆様から御意見等ありませんでしょうか。

どうぞ。

○江藤委員 先ほど行政課長からも示唆があったと思うのですが、12ページ、区議会議員の人数が50人というのが3つ、大田、世田谷、練馬とありますけれども、定数はそれぞれ

の自治体で決めればよいことだと思っておりますが、一括選出という今の大選挙区単記非移譲式という制度は、私自身の見解かもしれませんが、有権者にしろ議員にしろ、全体を見にくくしているということで、部分的な思考になってしまう制度だと思っております。

私は、基本的にこういう選挙制度は異常だと思っておりますのですけれども、選挙制度の1人1票を変えないとすれば、勿論変えることを考えられると思っておりますが、現行制度でやった場合、選挙区選挙も必要だとある程度メッセージを送るべきだなと。勿論法律で今の政令市のように行政区を置くことも考えられないことはないのですが、法律で縛るよりは、選挙区選挙もできるということになっていきますから、そういう形での動かし方もあるというメッセージを強く押し出す必要があるのかなと思っております。

○碓井委員長 江藤委員のお話は、一特別区全体を選挙区とする方式ではなくて、その中に選挙区を設けるべきという御趣旨ですね。

○江藤委員 現行の1人1票を前提にすればということです。

○碓井委員長 ほかに12ページ以下の資料などで御意見等ございましたらお願いいたします。

どうぞ。

○江藤委員 ついでにですが、前回も特例市と中核市のところで住民自治の側面の強くメッセージを送るべきだということをお話したと思っておりますけれども、世田谷の87万人とか、かなり大きい規模があつて、世田谷の場合は地域行政制度だとか、中野区、目黒区なども狭域的な自治を目指していたり、あるいは中央区などでは自治会の中に法人を入れたりして、かなりまちづくりなどをやっていると思っておりますが、是非検討の視点では、何のための権限、財源の議論かというところは入れておいていただければと思っております。

ついでに付け加えさせていただきました。

○碓井委員長 ほかに御意見等ございますでしょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 先ほど江藤委員が言われた選挙区選挙もあり得べしということですが、特別区はあまり区域が大きくないですね。そういうところに導入したところで、一層地元の部分代表制を強めてしまうのではないか。それは、もし区全体の代表であるということを議会に期待するのであれば、かえって逆効果ではないかという危惧を持つのです。

人口が多いので、比例選挙だというのはならまだ理解はできるのですが、選挙区選挙の方がいいというのが私にはいまいちちょっとまだ理解ができないので、よろしければ補充の御説明をいただけませんか。

○碓井委員長 江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 私も、かなりこういうところは政党会派の選挙になっているので、比例代表はあり得ると思っております。その議論までここがやるならば別ですが、現行制度を前提にして議論するとすれば、例えばイメージしていただきたいのは、50議席ある中で1人し

か選べない制度はやはり部分的にならざるを得ないのではないか。それよりは、選挙区を置いたときに、ある程度それぞれの地域ごとの地域代表になり得る可能性は勿論ありますが、行政区ごとに出た代表で全体を見ていくという水面下の議論を公式化しながら、地域代表を全体代表にという二側面の視点が選挙区選挙では、一応、今の制度よりはベターではないかということを出させていただけただけで、これですべて解決するとは思っておりません。

もう一点、今のお話だと、そういう選挙区を置いたときには、ある程度それぞれの狭域的な拠点がそこででき上がって、そこを拠点にした住民自治の議論もできる可能性が少しは出てくるのではないかということで、ベターな議論として出させていただけ、完全なものだと思っているわけではありません。

○碓井委員長 私から江藤委員に質問ですが、部分的ということの意味を明らかにしてください。

○江藤委員 先ほど言った部分的というのは、1人1票ということですから、50人の議員だったら、全体から票をとらなくてもいいという意味での部分的。そして、有権者の方も全体の構成をイメージして選挙を入れることはなかなかできないという意味での部分的です。今、済みません、同じ言葉で違う意味を言ってしまったのですが、太田委員に答えたのは、地区代表的な意義という意味でお話をさせていただきました。

○碓井委員長 ほかに御意見等ありますでしょうか。

どうぞ、斎藤委員、お願いいたします。

○斎藤委員 今の点ですが、現行制度のどの部分は維持するのかということ議論をしないと拡散してしまうと思うのです。

もう一点は、今までも別の大都市についてのユニットの中で議論してきましたように、地域自治区や地域協議会のあり方で考える方法もありますから、そちらの代表機能を強化する、あるいは区議会議員がそこで何らかのポジションを持つことを認めるという方向もあり、一本化ということではなくて、幾つかのファクターを、その問題について議論して、何らかの方向性を出すのであれば、もう少しその点は議論の幅を広げた方がよろしいかと思えます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかにいかがでしょうか。

畔柳副会長、お願いします。

○畔柳副会長 これは意見というよりは、山崎課長への質問も含まれるのですけれども、こういう整理をしたときに、東京は非常に特別だという認識があるし、最初に太田さんが東京について議論するんですねというところも関係していると思うのですが、東京は、整理するとき、1,300万の人口のうち900万が23区で、残りの400万は市町村という形になると思うのですが、そう整理したときに、市町村にこういう整理をしたときに、果たして都民としては、地方自治あるいは財政的に公平性みたいなものがあり得るのか。どう担保さ

れているのかみたいなどころはどう理解したらいいのですか。

○碓井委員長 山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 十分ではありませんが、私の印象は、財政的には、都下の市とか全国の市町村とは違う位置づけにあるなど。そういった意味で、例えば対人サービスみたいなものにつきましても、3歳児未満の医療が無料の市町村もあれば、幼稚園まで無料のところもある。例えば23区ですと中学まで無料とか、あるいはひよっとすると、ごく恵まれたところは高校まで無料とか、そういうものがあります。今回の8、9ページで財政的な指標とか面積、人口、職員数を見ますと、通常のほかの市町村とはかなり違う仕事の仕方、違う財政力の状況にあるという感想は抱きました。そういった意味で、市町村全般のことを特別区に一般化することはできないかもしれませんが、特別区がやっていることを市町村に一般化することもなかなか難しい印象を個人的には持ちました。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 私の方から全般的になりますが、御意見を申し上げたいところがあります。

大きい点は、都と特別区の方からヒアリングをしたときに申し上げたことと基本的には同じです。今までの都と区の制度改革は、都と区で合意したものを持ってきて、国で改正していただくという形でやっていて、分権の精神で、一定の改革を達成してきたもので、これまでのところは一定の成果があったと思っています。

しかし、現行の都区制度についても大分限界点に近づいて来ているのも事実です。これは日本全国と同じように、基礎的な団体である23区にできるものはなるべくやっていただくということで、仕事の分量を増やしてきました。一方、23区間の財政力格差は、戦後、ずっと拡大傾向にある中で、格差が拡大している団体に同様により多くの仕事をしてもらうために、調整率を引き上げ、都区財調依存度を高める形で制度改革が行われてきました。

問題は、これから更にどういう改革をしていくかということになります。今後、東京都の人口は、若干増えた後、急速に高齢化、人口減少していきます。一方、調整率は従来に比べれば高い水準にあり更に調整率を引き上げ、23区の財調依存度が更に高まることで、23区にモラルを維持して、自立して仕事をこなしてもらえるのか、という課題があります。今日、説明がありましたが、2000年改正のときに財源対策を廃止しましたので、高齢化に伴って経常的費用がどんどん高まってきたときに、本当に、財政調整し切れるのかどうかという問題もあります。

そうしたなかで、今、直面している課題は、23区の自主財源を仮に増やしていったときに、23区間の財政格差が広がっていくことを容認していいのかどうか。それとも、単純に仕事を増やすのではなくて、仕事の入れ替えをして、改めて23区と都のあり方を考えるなりしなければならないのか。それとも、調整率を引き上げて、都区財調の調整機能を強化していくのか。どれも単純にわりきれない問題で、大きな分岐点に来ているように思います。そう遠くない将来に制度的に一度、今までの経緯を踏まえながらも、抜本的に検討し

なければならないのではないかと考えています。

こういう観点から、今日出された白丸の7つの点に関して言います。まずは、真ん中の特別区の区域のあり方についてどう考えるかです。が、結局、23区は昭和の合併も平成の合併も両方していないということになります。区域の再編でどれだけの効果があるかについては検討してみないとわかりませんが、一度、23区の区域を再編した場合にどうなるかということについて考えるべきではないでしょうか。

先ほど言いましたように、23区の財政力格差が広がっている中で、なおかつ仕事を増やしていき、一部の区で著しく財調依存度を高めないためには、区域を再編してもらうのが、多分、一番よいのではないかと思います。区域の再編については、少なくとも、23区の自主的な動きに対してそれを促進する方策を都としてとるのか、国としても応援するのかわかりませんが、区域の再編については、少なくとも検討はしていかなければならないのではないかと思います。

次に、2番目の中核市・特例市が行っている事務を特別区に移譲するかどうかというメルクマールです。既に表にも示されているとおり、通常の中核市や特例市の仕事を基準に都と区の仕事のあり方について考えるのは、困難な状況になっていると思います。

特に財政需要からいっても大きいものに上下水道や消防がありますが、上下水道や消防については、少々中核市クラスの都市を強引につくったとしても、なかなか移譲し切ることができません。これは非常に特殊な人口集積の持った地域で、税財源も集中している地域だということで、既存の中核市や特例市を基準に考えるのではなくて、東京都の実情に合った形で本当に効果的なものは何なのか、という観点で検討することが必要です。

仮に下水道の一部を更に23区に移管するとか、消防の一部を移管するとか、こういう形でやって本当に効果が上がるとは、私には考えられません。中核市や特例市の基準とは別な観点から都と区のあり方について考えるべきではないかと思います。

3番目の白丸についても、23区の特別区がそれぞれ個別に業務をやるよりは一部事務組合で処理をして、より効率的になっていることは基本的に認められると思います。しかし、都が一括してやった場合と、一部事務組合で共同処理していた場合にどちらが効率的、効果的なのか、という観点も必要です。民主制という点からしても、どちらがわかりやすいかについては、私は大いに議論の余地があると思っています。

これと関係するのは最後の白丸のところでありまして、2000年改正のときに、自治法の中では基礎的な団体に改正されたのですが、今回紹介された幾つかの法の中でも昔の東京市の伝統を引き継いでいるものがあります。23区一括で算定するものが残っていたり、23区全体で財源保障をしたりというものがあります。2000年以降、基礎的な団体となって、23区ごとにそれぞれ多様な制度をつくっているかということ、必ずしもそうではなくて、結構、東京市の伝統を引き継いで、23区一括のものは基本的に一括のままになっているものが多い状況になっています。23区が基礎的な団体といっても、ある部は一括になっていて、ある部分は自主的にやっているという中途半端な状況になっていると思うのです。

さらに、今は、都区合算で不交付団体なので、都と区の中では激しくやっていますが、最後はこの財源を守るということでもとまります。しかし、仮に、全体として財政状況がさらに厳しくなってくると、果たして今の制度体制のままでやっていけるかどうかについては、疑問が残るところだと思っています。

これに関連して、下から3つ目の都区財政調整制度に関しても、不交付団体である限りは、基準財政需要額の算定も地方交付税制度に準拠しながら独自の財源配分をして、一定の効果を確かに発揮しています。しかし、昔に比べると、市町村分の水準超経費にしても、随分、減ってきていますし、都道府県分に関しては、このところ、不交付から交付に転じていまして、広域自治分だけだと交付団体になっています。こういう状況を考えると、今後とも、この制度を維持していくことができるのかどうか。今は、まさに一括算定しているメリットが出ていて、都道府県分と区分でやりとりして、交付税を配分しないで済んでいるわけですから、その効果は大きいと言えば大きいといえます。しかし、より財政状況が厳しくなっていく状況について、将来的な課題として考えていかなければならないと思います。

最後に、さきほど、都区協議会の運用状況の説明がありましたが、ここで示されているのは、最後の御前会議とも言うべきもので、実務協議者の会合はもう少し頻繁にやっています。成果が出ているかどうかはともかく、検討はしているという状況だと思います。

以上です。

○碓井委員長 ありがとうございます。

どうぞ、伊藤委員、お願いいたしましょう。

○伊藤委員 今、辻委員がおっしゃった、特に資料2の一番最初のページの2番目の丸に書かれている点に関連するのですが、特別区が置かれている社会経済状況あるいは歴史的経緯からすると、ただ単に人口規模という観点から中核市や特例市と同じ扱いをする、あるいはそれができていないからそれを再編するという取り扱いは恐らくできないだろうと考えております。かつては東京市として一体で整備が進められていた経緯もございますから、各種の施設あるいは人口の動態等がほかの地域とはかなり異なるということが考えられると思います。

ですので、辻委員からその次の丸とも関連して、共同処理として現在やっている事務を都の方がやることも考えられるのではないかというお話がございましたけれども、逆に、現在都が行っていることについて特別区が共同処理する仕組みもあり得るのかどうかという問題もあります。勿論これは論理的なお話でございまして、実際に民主制や効率性という観点から見ると、共同処理の仕組みの方がマイナスの側面があるというのも否定できませんが、今、都が一体で行っていることについて特別区の側で共同処理する仕組みも場合によっては考えられるのではないかと考えております。

区域のあり方も財政調整とも絡む問題だと思いますけれども、これも例えば50万と都の側が言っているような規模で再編するということで、では、50万の指定都市なり中核市並

みの事務を担える団体になり得るかという点、やはり疑問があり得る。上下水道を含めた全体のネットワークあるいは更に広げて首都圏全体のネットワークも考えなければいけないという点からしますと、やはりこの特別区の区域について、ほかの特例市や中核市と人口規模の面で比肩して、単純に議論するのはなかなか難しいのではないかと考えております。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでございましょうか。

今、資料2の1ページのそれぞれの丸の視点に着目した御意見が出されておりますが、ほかにいかがでしょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 先ほどからお話のあった人口規模で考えるのは難しいであろうという意見に対しては、私もやはりそのように考えます。ただ、それを正当化するものが何かというと、恐らくそれは、非常に連担している大都市であるということと、旧東京市の陰だろうと思います。

結局、普通の中核市、特例市のように扱わないこと、基礎的な地方公共団体であると言っているけれども、普通の市町村のように扱わないことを正当化するものは何かというと、それはやはり都の区であるということにしかならないのではないかと気がいたします。そうすると、普通の市町村のように扱えない以上、大直しはできないのではないかと。つまり、一方で普通の市町村のように扱う、他方で一種の基礎自治体連合を組ませる。元東京23区であるということと特殊な扱いをするということは、全国的に見たときに正当化がどうも難しいだろうという気がしました。

そのことに関連して1つ余分なことを言っておきますと、逆に共通の歴史なり、共通の大都市基盤がないところが特別区になるために、ほかを巻き込んで特別区を設置してもらうということになったときに、ひょっとすると、結局、一体になり切れずに、もう一度、普通の市町村になりたいと言って出てくる可能性があります。今、23区が普通の市町村のように扱ってくれと言ったときに、もはや君たちにはそうなれないということは言えても、ほかのところをやったときには、また解体する危険があるだろう。その部分は、東京都には限らないのですが、よそのところに導入するときに多少考えた方がいいかなという気が、コインの表裏の問題として、感じました。

○碓井委員長 最後の部分は冒頭の太田委員の問題提起を意識した御発言かと思えます。

ほかにいかがでございましょうか。

今の事務の扱いについて、2ページ目の網掛けと白い部分と分かれておりますが、こういうものをにらんだときに、共同処理なら、ここまでむしろ特別区の仕事と位置づけた上で共同処理という方式が考えられるのではないかとか、何かそういう御意見等ありますでしょうか。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 今の点と多少は重なるかと思うのですが、個別の区では無理で、共同処理という話です。ただ、今までのヒアリングや議論で出てきたのは、共同処理でなくても、もう少し単体としての区が住民に一番身近な自治体として担えるものがあるのではないかとことです。今日お示しになった資料の中でも都と書いてあるものがたくさんあります。2ページの資料で言うと、例えばまちづくりについてはかなり特別区は下の方にとどまっている。現状でも単体で、なおまちづくりなり都市計画なり、そういう観点で区の方が担ってしかるべきではないかというものはあると思うのです。それは都の方でも認識はしておられて、協議はしている。しかし、ヒアリングで聞いた出た現状では、児童相談所を移すかどうか、そこ一点でぎりぎりやっている状況ですね。

これは、1ページ目の論点で言うと6つ目の調整や都区協議会の運用状況をどう考えるかにもかかわります。現行の都区制度の中で、なお単体の区に移譲していい、それは都から見ても、区から見ても、客観的に見ればそうであるというものについて動かない。片方では、それをやるには合併しなさいと言ったりする。あるいは区の方では、ヒアリングの方の資料に出ていますが、都区調整などということ言わずに、自治体連合でいくのだと主張する。これはまさに今、小委員長がおっしゃった共同処理に関することだと思うのです。

ただ、そこに一足飛びに行く前に、協議で合意がなければだめだということではなくて、何らか仲裁的な制度、現在は国や都道府県の関与でなければ恐らく調停というか、そういったものしか利用は可能ではないのだと認識しますが、勿論国の側がこうせいあせいといって、申請もないのに出ていくというのは自己決定や、分権の観点で問題があります。ただ、他方で申請ということをや要件にして何か第三者的な判断が可能な制度も考えていいのではないかという意見です。

以上です。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょう。

どうぞ、石原委員、お願いします。

○石原委員 私は、余りここは専門ではないので、ピントが外れていたらごめんなさい。

資料2の2つ目の人口云々ですが、今日いただいた資料を見ましても、東京の特別区の財政状況は非常にいいわけですが、将来負担比率であるとか実質公債費比率にも顕著に表れていると思うのです。

これはイギリスの例ですが、イギリスは東京都と匹敵するかもわかりませんが、グレーター・ロンドン・オーソリティーという大東京市がありまして、その中に32、33のバラがあります。そこは東京の特別区と同じように、非常に財政力は強いと一般的に考えられている。そこは資料2の2番目にありますような、日本で言うと中核市、特例市が担っているような、それに相当する権限をかなり持っておられる。

例えば一般の地方公共団体であれば、イギリスの場合は、ごみ処理は2つの局面に分けてまして、日本の場合、自治法では、収集と処分を12年に一挙に区と書いてありますが、イ

ギリスでは、二層制の場合は、基礎自治体はコレクションしますが、処分は一層制の上の地方公共団体がするという区分になっています。ところが、私の記憶に間違いがなければ、ロンドンの特別区はディスポーザル、処分の方もやっているわけで、相当の仕事を実はやっている。これは人口ではなく、財政が理由ではないのかなと思います。

加えまして、5、6月にイギリスを回っているときに、2つほど、これは聞いただけですが、2009年に英国では地方自治法が改正されて、いわゆる基礎自治体がなくなった地域があります。バラとかディスクリットという基礎自治体は実は英国内では2か所あるいは3か所ほどなくなりまして、そこにはカウンティと呼ばれる県しかありません。つまり、財政力が余り強くない田舎の方の地方公共団体は、基礎自治体としての市町村がなくなって、県がすべてのサービスを担う。そういう自治法改正がローカル・ガバメント・アクトのリバイスが英国では行われておりますので、論点2の人口に加えて財政力が権限移譲を行う場合、ダウンストリームあるいはアップストリームを考えるとときの非常に大きな要件になるのではないかと、感想であります、思いました。

○碓井委員長 大変重要なことかと思えます。財政的な影響の大きなものをどう考えるかという視点ですね。

ほかにいかがでしょう。

今の関連での私の発言になりますが、例えば資料2の2ページ目の県費負担教職員の任免、給与の決定は、現在は、特別区の区域は東京都が行っていることになるわけです。しかし、〇〇区立小学校の設置者は特別区であるという位置づけでいいわけですね。こういう場合に、その学校で働く先生方に対する任免権、権限を握った方がいいのか、それとも現在のように任免の問題と学校の設置の問題が別だという方がいいのか。この辺は教育の世界の独特の論理があるのかもしれませんが、詰めていくときにはそういうことも考慮に入れなければならないと思います。

何か御意見がありましたらお願いいたします。

今の関係でいくと、人口規模だけからすると、膨大な特別区があるのですが、指定都市になりますと、最近のところを取り上げてもいいですが、静岡市の場合には、教育の欄にあるように任免までやっているということです。

どうぞ、太田委員。

○太田委員 直接の県費負担教職員にはかかわらないのですが、対人サービスの部分について少し感想をお話します。

指定都市などに下ろされている中で、広域的な事務だけれども、指定都市ぐらいなら耐えられるだろうというものについては、連担性の問題があるからどうも特別区に下ろすのは難しいのではないかと思うのです。ただ、狭いところにたくさん人がいて、そこに言わば労働集約的にたくさん専門家、ケースワーカーのような人を突っ込まないといけないというときには、今の特別区がたくさんの対人サービスを可能にする人を抱えられる財政力を持っているということは、特別区にそういう事務を下ろすことを正当化するとは思いま

す。

ただ、ここから先、私がよくわからないのは、比較的強制に近い、侵害行政に近いような権限行使をするような機関があり、そこに一定の専門職が要求されるタイプあります。要するに単に人が多く必要というだけではなくて、一定の専門能力が要求されるというタイプです。本来ならケースワーカーもそういう人が望ましいと言われていた、こういうものについて下ろしてそういう専門家をきちっとそろえるだけの能力と気概というか、必要性の意識が特別区の方にあるのかが私にはいまいちよくわからないところであります。

○碓井委員長 専門的な能力を備えた職員が必要な事務をどう考えるかという問題提起です。関連する御質問、御意見等でも結構です。

中村委員、どうぞ。

○中村委員 都の方の任用について善しあしははっきりしないのですが、区によっては、都の任用の職員のほかにその学校、学級、地域のニーズによって特別に何名かずつ学校に区費で教員を付けているんです。そういうものを考えますと、区の人事任用というのでしょうか、そういったものの方がよいのか、ちょっとその辺りがはっきりいい悪いはわからないのですが、とりあえず区によってはそういう形で学校に1名、2名という形で職員を送っております。

児童相談所の件ですけれども、現在のところだと、子どもが虐待等で緊急一時保護をされても、夜間だと児童相談所の緊急一時保護室がいっぱいだったり、夜間は受け付けなかったりということがありまして、その子どもさんを警察で保護しても、どこにお連れしていいのか、そういうものを警察でもすごく迷っているということです。警察では、飲酒だとか、あるいは刑法に反した方を収容するところはありませんが、子どもをそこに一緒に入れるわけにはいかないという面もございまして、そういうことからいきますと、そういう手当とか、児童福祉司を増やすとか、そういったものも必要になってくるのではないかと。そういうことを考えますと、やはり区なり中核市にあった方が住民サービスの点についても、子どもの将来、子どもが本当に幸せにはぐくまれなければならない、そういったものがありながら、そうでない現状ですので、そういう面からしては、特別区等で児童相談所もできる形になればと私は考えます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 今の点で、なるべく現場に近いところで業務ができればそれにこしたことはないと思うのですが、23区の場合、特徴的なのは、6ページの表を見ていただくとわかるのですが、23区に清掃事務を移管したといっても、清掃一部事務組合は23区共通にやっているということです。さらに、教職員もさることながら、23区の職員についても全体で人事委員会を1つ持っていて、勤務条件に関しては23区一体ということです。そこは、普通の個別の市と根本的に異なっているのです。国保料金に関しても、国保の保険料については23区共通。ですから、実際は東京全体で制度設計されていて、個々の事務だけ各区でやっ

ているということで、通常のように23区にそれぞれ個別に分権しているのと大きく事情が異なっているのです。それぞれ区ごとに受益と負担を一致させて、見えやすい行政をやっているということでは必ずしもないのです。だから、職員配置の問題ですとか勤務条件の問題で各区で問題になっても、最終的には二十三区事務組合の方に逃げていかれることがあり、各区だけで対応できるところには限界があります。逆に言えば、ある程度こういう体制をとらないと全体の効率で維持できないということだと思っております。

23区は非常に近接していますので、本当に23区が独自にやって、例えば職員の勤務条件に大きな差が出るということになったら、通勤・転居しやすいですから、よりいい条件を求めて職員がどんどん特定の区に集中することが考えられると思うのです。

つまり、ある程度、23区が一体的な行政をしながら、しかし、なるべく個性も生かしながら、格差を拡大しないようにという形でぎりぎりやってきたのがこの制度なのです。こうした中で、清掃事務組合の件や特別区人事・厚生事務組合の件が基本的に現行どおりで、国保の料金体制も今のままだとすると、本当に23区が別々にあって、普通の基礎自治体想定できる効果が期待できるかという、私はストレートにそういう話にならないのではないかと考えています。

もう一つ大きな争点となっているのは都市計画です。移譲すべきかどうかという観点です。他の政令市などと比べて都市計画の権限については比較的、都に多く留保されています。しかし、これは今回の財政事情を見ているとわかるのですが、23区はほとんど借金をしていません。これは、大規模公共事業をほとんどやっていないことのあらわれです。都市計画事業を基本的にやっている都が、都市計画決定においても重要な役割を担っているということになります。

こうしたなかで、普通の市と同じように都市計画関連の権限を区に移譲すると、まだ、短期的には人口増加が見込まれる都区内においては、都市計画事業に伴う財政負担をあまりきにせず、容積率などの緩和を競って行い、都心区などの集積がさらに高まる状況が出現しかねません。東京や日本全体がまだまだ伸びていくことが予想されるのであれば、これはこれでいいのかもしれませんが、しかし、今後、10年以内には、東京の人口も減少に転じ、高齢化がすすんでいくことが見込まれる状況において、区部の一部においてさらに人口・産業の集積を各競って行いうる体制となることは、時代の趨勢に逆行することのように思われます。以上、大規模公共事業を都が行ってきたという過去実績と、人口減少や高齢化が予想される将来動向をあわせて考えると、都市計画決定に関しては、現行制度を大きく変えることは、困難であると私は思っています。

以上です。

○碓井委員長 斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 事業系の都市計画について辻委員がそういう危惧を持たれるのはもっともだと思いますし、その点はわかるのです。ただ、事業系ではなくて、まちづくりなり、左の縦の項目の環境なりで、例えば何々区なら何々区独自の景観規制をやるときに、都市計画

法や、関連法令上の権限が都の方にあったり、あるいは景観条例のように区の方で権限を持てるけれども、都の方の関与でなかなか独自のものを認めてくれないというものもありますから、そこは都市計画全体として移譲はだめというのではなくて、もう少し都市計画の中を見ていく必要があるのではないかと。

あともう一つは、分権の考え方との関係でも、どんどん分権を進めていって、なおかつそれで箱物をばんばんつくるのですかというのと、それは住民が自分で賢明に判断してくださいというのが一次、二次分権改革の方向性でもありますから、そこももう少し考える余地はあるのではないかと。

あと、専門職の点についても1点だけ申せば、確かに実態を見る必要がある。例えば先生が休職した場合にどこから補充するのかというときに、現状で言うと、必ずしも同じ区からの補充になっていなくて、それで回っている面もあると思います。ですから、一方では専門職についての実態を確かに見る必要はある。しかし、現行ベースの実態のままでいいのですかと。何かニーズとして、例えば区の方で教育についてこういう権限があればこういうことができるのに今はできないという面は、それももう少し即地的に区の方から出てくれば議論がしやすい。

例えば千代田区でも、中高一貫の学校をか持っておられる。それは現行の教育についての権限配分でうまく回っているし、財源も含めてそれでできるのだと考えておられるのなら問題はないわけで、その辺も実態を見る必要と、何が教育分野のニーズとしてであるのかも踏まえる必要があるのではないかと思います。

ちょっと長くなりました。

○確井委員長 ほかにいかがでしょうか。

伺っていますと、23区の部分について陰の東京市の議論が浮かぶ部分と、外した場合には、三多摩というか、他の市とのトータルな意味の都が活用される場合と、2つありそうですね。東京市部分と東京都全体部分。その辺の兼ね合いをどう考えていくか。

ほかにいかがでございましょうか。

1 ページ目にほかにいろいろ先ほどの続きで議論がありますが、都区協議会については、先ほどの御指摘で実務者による協議はそれなりに意義がありそうだと、こういう御意見がありました。この辺はいかがでございましょうか。あるいは実態をほかに御存じの方がいらっしゃいましたら。

都区財政調整制度の点についても既に御意見はいただいておりますが、いかがでございましょう。

これは冒頭の太田委員の問題提起に戻ってしまうわけですが、現行の都区財政調整を前提にして、今、進行中の法律が通った場合にどうなのかという視点も多少は意識して御議論いただいてもいいかもしれません。現在の東京都でうまくいっているという問題と、それを存続した場合に他との関係で何か問題が生じてきはしないか。こういった点も多少の御意見をいただいております。

いかがでございましょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 2点申し上げます。

1点は、碓井委員長が言われた財政調整の問題ですが、私が危惧するのは、まず、23区を普通の市町村のように個別に市町村にしてしまう。にもかかわらず、何か旧23区専用の財政調整制度を法律において定めてしまう。それによって全国的な市町村交付税の制度についてとはちょっと違う色を付ける。そこにおいて旧23区はより高い利益を享受できるということになると、これはなかなか市町村の相互の平等から正当化しにくいであろうという問題意識があります。

では、ほかの市町村が特別区への移行をやって、特別区に化ける。化けて、そのところが昔のままの地方交付税の財政調整制度に基本的にのっかってやられて、ほかの方に迷惑をかけない、ほかの市町村に迷惑をかけないのであれば、財政の面からして、余り何かを言う必要はないであろうと思います。その上で、今度特別区になった地方公共団体が独自に財政調整を、勝手に自主条例のようなものをつくってやるというのなら、それもとめる必要はない。ほかの市町村に迷惑をかけなければそれでよいということになるのではないかと思います。

もう一つは、協議会とか、先ほどから斎藤委員がおっしゃった事務の権限移譲をやっているときに、まとまらない、デッドロック。努力に陥ったときに、一種仲裁のような制度があり得るのではないかということは何回か御指摘されましたが、私の疑問は、それは都区制度に限っておかれる必要があるのかなという疑問です。

つまり、例えば市町村と都道府県で権限を下ろしてくれと。事務処理特例制度で権限を下ろしてくれとってまとまらないというのは、しばしば中核市などのヒアリングでも聞いたところですね。そのときにも、同じような仲裁制度を何らかの形で設けることはあってもいいのかもしれませんが。ただ、同時に、言わば権限の移譲の問題であって、当事者は一種のるか反るかの大勝負をやっているような気分になっているときに、仲裁の基準は一体何なのか。むしろそれであれば、何かデフォルトルールを決めた上で、それに対しての違法、適法という形で、関与の自治紛争処理委員のルートに乗せる工夫をした方がいいのではないかという疑問がありまして、そこは私には、都区に限って何らかの仲裁制度、第三者の関与を置くことの正当性とメリットがちょっとまだ見えないところがあります。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょう。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 今、提起された点にも関係するのですが、それは、都区財調ののときもそうですし、自治制度に関して都と区で協議するときの特徴の1つでもありました。すなわち都は都で1つなのですが、23区はあくまでも23区の合議体なので、23区として何か物を決めるためには、結構手続が大変だということです。しかも、1つ決めて、1つ譲歩するたび

にいろいろ手間がかかります。しかも、23区間の利害関係が、財政状況も随分違いますから、当然異なります。

あくまでも合議体としての23区が一致しないとできないということと、各区それぞれで行うということは、根本的に異なっています。したがって、今の23区を前提に個別の区に下ろせるものについては、積極的にどんどん下ろしていったらいいと思うのですが。23区でまとまって一括して行わないといけないものに関しては、果たして現在の23区を置いたままで、これ以上進めていいのか、再検討する余地があります。都区協議を考えていても、都と区の利害の違いもさることながら、意思決定システムの問題もあるということ、忘れてはいけないと思います。

区の場合に、23区を全面的に再編しなくても、一部だけでももう少し大きさをそろえたり、23区間の財政力の均衡や面積、人口の均衡をもう少し図っていただければ、基本的に現行の個別区を前提にしても、もう少し事務移譲が図りやすくなります。その典型が児童相談所かもしれませんし、教職員の研修問題かもしれません。あくまでも23区一括して意思決定しないとできないものとして考えるのか、個別の区単位で独自に考えていいのか、ということに関しては、整理して議論をしなければならないと思います。

以上です。

○碓井委員長 斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 仲裁や調停的な仕組みについて太田委員から御意見が出ましたが、私の見解は、通常の県と市町村の間の事務処理特例についてのデッドロックについても使えるということについては、別にそれを排除しているわけではありません。ただ、都と特別区の場合には、ロットとしてといますか、問題が一番集約的に表れているので、そういうものを考える必要性も高いのではないかという点です。

もう一点、そういう案よりも、デフォルトとといいますか、基準を示して一般制度を使ったらいかかという御意見ですが、例えばある県と市の間で、事務処理特例を使うかどうか相違がある。市の側では、うちには能力、規模が十分ありますと主張しているのですが、県の方はそうではないと言っている。それを一般的な基準として書くとしても、今の広域、補充、連絡調整という以上に、国の法令なりのレベルでは書き難いので、むしろ仲裁のメリットは、チェンジエアーとといいますか、現在で言うと両方、二当事者だけで、それぞれバックアップする人々はあると思いますけれども、そういう二面的な関係だけで考えているのを少し変えて別の視点を入れて考えてもらうという点でメリットがあるのではないか。

以上です。

○碓井委員長 太田委員、多少は疑問が解消しましたか。

○太田委員 はい。

○碓井委員長 大貫委員、どうぞ。

○大貫委員 ちょっと前に戻ってしまって申し訳ないのですが、都から特別区の方に移譲すべき事務というところで、中村委員が先ほどおっしゃった児相の関係の事務で

すが、17ページに過去8回のときにヒアリングをした特別区長会の方から、上から5番目の丸に書いてあるとおり「区に移管する方向で協議を早期に進めたい」というお話があったと思うのですが、これこそ本当に地域の小さなところで虐待とかは見付け、発見されやすいのではないかと思います。子どもは本当に国の宝だと思いますので、そういったところを考えますと、小さい単位での児相のあり方がよろしいのではないかと思います。

先ほど財源の問題で箱物をつくる云々とありましたけれども、私はよく知らないのですが、特別区に児相の出張所なりそういったところがあるのでしょうか。それをちょっと教えていただきたいと思います。

○碓井委員長 中村委員、お願いします。

○中村委員 私もよくはわかりませんが、児相の出張所という形ではなくて、今、各区に子ども家庭支援センターというものが置かれております。以前は虐待等を児相にすぐ通報という、通報の義務も普通はなかったのですが、今、定められまして、通報の義務も気が付いた方はするという義務がありますけれども、以前は児相でした。ですが、今、各区市町村というのでしょうか、そこに置かれる子ども家庭支援センターが第一の窓口になっております。その後、児相にという形になっておりますので、なおそういう形ですと、できることであれば、区に児童相談所があった方がいいのかなと思います。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

伊藤委員、どうぞ。

○伊藤委員 今の児童相談所の話とも関連するのですが、先ほど辻委員が、都区の協議のあり方として、都と対して必ず23区一体で協議をしている状況について、私個人も、そのような仕組みでは、いろいろ議論がこれからは進まなくなる可能性があると思います。

むしろ、児童相談所について、例えば各区でできればいいのですけれども、専門的な職員の配置ですとか、財源的な問題で幾つかの区で共同して置くといった仕組みを考えるとすれば、23区が必ず一体で、どの区もこぼれることなくという枠組みではなくて、例えば数区が共同して事務を処理する仕組みをもう少し積極的に取り入れていく。そのために今の都区協議会のあり方ですとか、各種の制度が桎梏になっているのであれば、そこは見直していくことも必要なのではないかと考えています。

ただ、勿論財政調整の問題とも絡みまして、具体的にどう設計するかは非常に難しい問題だというのは認識しております。23区全体でできれば、それはそれにこしたことはないのですけれども、そうでない場合には、幾つかの区でできるところからやっていく仕組みも考えてもいいのかなと思っております。

○碓井委員長 中村委員、どうぞ。

○中村委員 今の件でございますが、新宿区に中央児童相談所がございまして、23区内に7か所ぐらい児童相談所がありまして、何区かを受け持っているかと思っております。東京都は

そのようになっていると思います。

○碓井委員長 伊藤委員、どうぞ。

○伊藤委員 ですので、23区全体でできないから合併だという話ではなくて、もう少し中間段階として共同で事務処理をする仕組みについて活用すべきではないかと考えています。

○碓井委員長 辻委員、お願いします。

○辻委員 児相の問題については少し専門的に検討しなければいけないと思います。最近、法改正もあって、中村委員が言われたように、例えば指定都市の区役所なども窓口になって、その情報を受けて、連携して通報していく業務を担っています。まず、そういう制度改正が行われてどのぐらい実態として機能できているのかどうかをチェックしなければならないと思います。

現行においても、例えば指定都市の区などでも相当のことをしなければならぬ状況になっているのですが、やれる体制が十二分に整っているかと言われると、必ずしも自信を持ってそうとも言える状況になっていないかもしれません。これは23区や指定都市の問題だけではなくて、通常の市町村も児童相談所までは行かないけれども、それに類した機能を持つものをつくっていますので、それがどのぐらい効果を上げているのかを検証することが必要です。通常の今の児童相談所の体制を前提にすれば、地域事情に精通していることも重要ですが、個別ケースを措置するノウハウといった専門性がなければいけませんし、さらに限界的なケースでは警察をはじめとする、多方面の機関と連携することも必要となります。これらを前提に、今、行われている試みを検討した上で、判断すべきことであると思います。

○碓井委員長 わかりました。

児童相談所の場合には、児童相談所という組織なり機関だけに着目するのではなくて、現在進行形の連携のシステムがうまく機能するかどうかフォローしてみる必要があるということでしょうか。

太田委員に事務の絡みでつながりますが、例えば保育所の設置認可とか監督は今も都が行っているのだと思いますが、そういうものは、認可権や監督権を持っているところと実際の保育に欠ける児童を保育する基本的な責務を負っている区との間で離れていた方が有効に機能するのでしょうか。それともそれはなるべく近い方がうまくいくのですか。太田委員は社会保障に詳しいと思いますので、あえてお聞きしますが。

○太田委員 確たる見解があるわけではないのですが、恐らくそれはどっちもあり得るだろうと思います。要するに近いところへ下ろした方が需要に応じた供給計画を立てやすいかもしれません。一般論としては、保育に欠ける児童の認定権を持つところが福祉施設の認可権も持った方がよいとは言えるかもしれません。

ただ、勿論他方で、それは財政力のあるところのみ認められたもの、享受できる利益でありまして、財政力のないところは施設認可権を持っていても、事実上機能しませんので、そこはどっちもあり得るかなど。私も、何でこれをわざわざ都がまだ握るのかという

のはちょっとわからないところがあります。

同じような関心は、児童相談所の議論についてもあるだろうと思います。お話を聞いてよくわからなかったのは、要するに虐待児童を発見するアンテナを張り巡らせるときに、児相そのものである必要があるのか。つまり、古くからある民生委員・児童委員とか、いろいろな人がいるわけです。それをより充実させるということと、今後、児相が一種の専門性を高め、親権との関係でより侵害行政的な機能を担うようになっていったときに、どのレベルの地方公共団体がそれにふさわしい専門職員を集められるかは、なお違う問題ではなかろうかと思って、私は、したがって、辻委員の意見に感じるどころが多くありました。

○碓井委員長 児童相談所については、言わば両面の機能があるというわけですね。虐待児童の発見、通報、それを吸収する仕組みと、今、申しましたように、逆に親権を奪っていく側面もある。

ほかに御意見等ありますでしょうか。

西尾会長、お願いします。

○西尾会長 議論が最初の時点に戻ってしまうのですけれども、区の議員の選出方法の問題について江藤委員から選挙区選挙に変えることを考えるべきではないかという御提案がありました。このことについて江藤さんがどう考えていらっしゃるのか確かめたいことが2点ほどあります。

大選挙区になっていると、人口80万からある世田谷でも1つの選挙区で、50人からの議員を、恐らく60人前後の候補者の中から選ぶ選挙をやっているけれども、これには弊害も多いので、選挙区に分けた方がいいのではないかとおっしゃったわけですが、これはあくまで中選挙区を前提にしているらっしゃいますか。小選挙区制ということを考えてはいらっしゃらないですか。比例代表は別途仕組みを全部変えるのならあり得るかもしれないとおっしゃったけれども、小選挙区は考えていらっしゃるらっしゃらないですか。

○碓井委員長 江藤委員、お願いします。

○江藤委員 小選挙区は、太田委員も言われたように、地域的な特性がかなり強まってしまっているので、私は、中選挙区をイメージして議論していました。

○西尾会長 なるほど。議論するつもりはないのですが。

○江藤委員 ただ、その場合も、先ほど言いましたように、法律で強制というよりは、選挙区選挙はあり得る、今もできますから、そこを少し強調するというメッセージを。

○西尾会長 あるのだから、それを使いなさいよという、奨励をしなさいと。義務づけるのではなくてというのがあなたのお考えですか。

そのときは、中選挙区だとしますね。そうすると、世田谷区のようなところが幾つぐらいの選挙区に分かれるのかによりますけれども、現在でも区会議員は50人選んでいるけれども、都議会議員は8人選んでいるのです。これは中選挙区としても結構大きな中選挙区ですね。都議会議員の選挙も区割にしろという御意見でしょうか。世田谷をそうするの

なら、区議会議員についてそうするなら、都議も連動してそうしなさいということでしょうか。

○江藤委員 まず、その前に、世田谷区議会議員の選挙区の場合は、それぞれの地域特性があって、出張所だとか、あそこは総合支所があると思うのですが、そういうものを拠点にして、今までの伝統、歴史の流れの中で地域特性がある中で行政区ができています。総合支所ごとの地域特性がある。これを母体にする。それと都議会議員の選挙区と連動させるかは余り考えていなかったのですが、それも1つかもしれない。8はやはり大きいと思うので、分けることも想定できますけれども、今、5つで8を分けることはなかなか現実的ではないので、私はそこまでは考えておりませんでした。

○西尾会長 わかりました。

ちょっと事務局をお願いしたいのだけれども、23区の中で世田谷などは、今、江藤さんの話にもありましたとおり、区内が総合支所の区域みたいなものに幾つかに分かれている。世田谷は5つぐらいでしょうね。そして、社会福祉協議会などもその単位に分割されていると思うのです。世田谷は明確にそういう運用をしていると思うのだけれども、大田とか練馬とか、23区の中でどのぐらいそういう区割が、行政区ではないのだけれども、事実上の区割が安定してあるのかないのか調べておいていただけませんか。

○碓井委員長 ほかに何かありますでしょうか。

よろしゅうございますか。

それでは、ほぼ皆様からの御意見が出されたようでございますので、本日の審議はここまでとさせていただきますと存じます。

次回でございますが、9月に開催することとして現在日程を調整しております。特別市（仮称）について審議を行うことといたします。開催日程等につきましては、改めて事務局より御連絡させていただきますので、よろしく願いいたします。

それでは、これをもちまして、本日の専門小委員会を閉会といたします。

長時間、ありがとうございました。