

○碓井委員長 皆様、こんにちは。

それでは、時間が参りましたので、第22回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

初めに、今回、都合によりまして、直前になって会場を変更させていただきました。メール時代で実害はなかったものと願っておりますが、御迷惑をおかけしたかもしれませんので、お詫び申し上げたいと思います。

本日の審議につきまして、前回に引き続き、これまでの議論を踏まえ、とりまとめに向けた考え方について審議を行うことといたします。まず、私のほうから事務局に命じて、「特別区の他地域への適用」などの点につきまして、「とりまとめに向けた考え方について（その2）（案）」を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考えております。

それでは、「とりまとめに向けた考え方について（その2）（案）」及び関係資料につきまして、説明を求めたいと思います。

山崎行政課長、お願いいたします。

○山崎行政課長 それでは、私から資料について御説明申し上げます。

資料1は、いつものように、前にお示しいたしました検討の視点と、ここで出ました、いつもまとめをお配りしております主な議論を並べたペーパーでございます。

ただ、1つだけ、7ページの「大都市圏域の調整」という部分につきましては、検討の視点を出して、主な議論を詰めるということではございませんで、6月に少し大まかな議論をしていただいたものがございますので、それを載せておきました。

そこで、今回のメイン資料が資料2でございます。

前回の指定都市、特別市（仮称）、中核市・特例市等に続きまして、今回は、特別区の他地域への適用以降の話でございます。

「とりまとめに向けた考え方について（その2）（案）」ということでしたき台を示させていただきます。

まず、「4. 特別区の他地域への適用」でございますが、検討の前提として、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が前国会で制定されたと。これを前提に議論をするということを書いてございます。

大阪市など、東京都以外の人口200万以上の区域に特別区を設置する場合の手続が定められたことを踏まえ、この法律に基づいて特別区を設置する際に留意すべき点は何かをまとめてまいるということでございます。

「その際」と書いておりますのは、この法律では、特別区と道府県の事務の分担、税源の配分及び財政の調整に関する事項のうち、今の東京都の都区制度と違う部分について、政府が法制上の措置等を講ずる必要があるものは、総務大臣との協議事項とされておりまして、これを踏まえまして、協議になりましたら、それにつきましてどう協議をするかという方針になりますので、事務分担、税源配分及び財政調整を中心に留意点を明らかにしておく必要があるのではないか。

もちろん法律では全体の協定書につきまして総務大臣が意見を申し上げることになっておりますので、全体の協定書についても議論をしておく必要があるわけでございます。

(2) 基本的な考え方でございます。

この場に出た議論でございますが、特別区の設置に当たっては、各地域の判断に委ねられる部分が多いが、いわゆる「二重行政」の排除、行政の効率化といった住民の期待に応じたものとするのが求められるのではないかと。

2つ目、長年存在してきた指定都市を特別区に分割することにより、分割される事務の処理に係る費用、特別区間や道府県と特別区の間での調整に係る費用が増大するといった懸念に対応することが求められるのではないかと。

ここは、1つでやってきたものを分割いたしますので、事務処理に関する費用は増加するだろうということ。この場に出ておりました、いろいろな調整コスト、コミュニケーションコストがかかるのではないかと議論がありましたので、そういう部分についてどう対応するかを書いてございます。

具体的に、(3) 事務の分担でございます。

ここでまず書いておりますのは、指定都市で今まで一体的に処理してきた事務のうち、どの部分を道府県が処理することにするか。特別区に分割するかでございます。行政の一体性及び統一性の確保の観点から基礎自治体の事務でありながら、現在、東京都が処理することとされているものについては、道府県の事務とすることが基本となるのではないかと。

例えば東京消防庁だとか上下水道、現在、旧東京市の区域について一体で都が処理しておりますものは、大阪において例えば指定都市を分割することになりましても、府に行くのが基本となるのではないかとということでございます。

次のページ、それに加えて、例えば保健所などが典型的でございますが、専門職員の確保が必要になるものもございまして、国民健康保険等、保険財政という観点がございます。それを特別区に分割するかどうかという話でございます。

東京特別区におきましては、累次の改正によりまして、保健所設置市の事務をやるように徐々にそうになってまいったわけでございますが、今回、特別区を新たに設置することになったら、そこから始めるかどうかという議論でございます。

特に国民健康保険等の保険財政は、財政規模に応じまして安定に差がございます。こういったものについてわざわざ分割するかどうかという議論でございます。

さらに、特別区において処理すべき事務で書いてございますのは、新たにできる特別区が中核市並みの事務を処理するという御主張がございます。その場合は、現在、東京都の23区でも処理をしていない事務が大阪なりの新しい特別区では事務を処理することになります。これは、ある意味では、未知の領域でございまして、そういうことについてどう考えるのかでございます。

そういうことからしますと、この場に出た議論でございますが、例えば発想を逆にいたしまして、現に指定都市の区で今、処理している事務、大阪なら大阪の行政区が処理し

ている事務を出発点として、どの程度の事務をさらに区側で行うようにすれば、特別区を設置したという確かな意義があると考えられるのかという観点からも検討すべきではないか。初めに中核市と考えるのか、それとも現状から始めて、特別区設置の意義というところまでいけるような事務配分を考えていくのかという論点を挙げてございます。

(4) 税源の配分と財政の調整でございます。

道府県と特別区の仕事の分担との関係と書かせていただきました。

道府県と特別区が分担する仕事の規模に応じて、税財源が適切に配分されることが必要ではないか。

これは、特別区が処理する仕事がたくさんになれば、税財源は特別区側に行くような仕組みが必要になります。道府県の側がたくさんお仕事をしようであれば、そちらに税財源が行かないとできない。これはある意味で当たり前でございますが、そう書いてございます。

その際、税源の配分と道府県と特別区の間での財政調整の仕組みを適切に組み合わせることが基本となるのではないか。

もちろん通常の市でございますと税源配分が先でございますが、1つでやってきた指定都市をある程度、細かに分割するといたしますと、税だけではなかなか難しい部分もございます。そういった意味で、税源配分と財政調整の仕組みを非常にうまく組み合わせないといけないということを書いてございます。

さらに、目的税とその用途との関係にも留意すべきではないか。

具体的には、都市計画税とか事業所税でございますが、これは都市計画の財源にするためとか、ある目的のためにとっている税でございますが、応益負担の面がございます。そうすると、その税をとる目的があるから、例えば都市計画事業をするところで使わなければいけないとか、おのずから限度があるのではないか。こういう点について留意すべきではないかということを書いてございます。

また、現在指定都市が処理している任意事務についても、道府県と特別区の間での事務分担に応じた配慮が必要ではないか。

これは、現に例えば市立病院と府立病院をどうするか。市立大学と府立大学をどうするか議論もございます。そのときに、形式上、府のほうにかなり片寄せで事務が残ったといたしましても、その財源は今まで持っていた府の固有財源だけでやれるとも思えないわけでございます。そのあたりについて書いてございます。

特別区が処理すべき仕事や特別区の規模によっては、現行の都区財政調整制度における調整3税以外の何らかの財源を調整財源として活用することが必要となる場合があるのではないか。

これは後ほども出てまいります、処理すべき仕事が多くなれば多くなるほどお金がかかります。特別区の規模が小さいほどお金がかかります。そういったことからすると、現行の東京都で法人市民税と固定資産税と特別土地保有税、特別土地保有税は今、空でござ

いますが、この3つで調整しているのだけで足りるのかという議論がございます。それ以外の何らかの財源を考える必要があるのではないかとございます。

その次に、財源の均衡だとか、財源保障のあり方でございます。

特別区が、税源の偏在がある中で等しくその行政サービスを提供できるよう、財政調整の仕組みにより適切に財源保障することが必要ではないか。

大阪側の資料では、現行の行政区単位で見ますと、税源の帰属に差がございます。こういったことについて書いてございます。

その際、特別区間で偏在の大きい税を道府県と特別区間の財政調整の財源とすることが基本となるのではないか。

例えば中央区にたくさん税金がたまる。別の区には税金が余り行かないという税につきましても、調整財源とするのが基本になるのではないか。もちろんこれは遍在性だけの議論ではありませんで、先ほど申しましたように、財政調整の規模を維持するためにどういう税源を財政調整の財源とするか、あるいはどういう財源を財政調整の財源にするかももちろんかわります。

現行の都の特別区は、平成10年改正以来でございますが、基礎的な地方公共団体であるとされておりまして、以前、内部団体であったときよりも、しっかりと都区財政調整制度によって財源保障を行っております。新たに道府県に置かれる特別区についても現行と同様に財源保障を行うことになるのかどうか。

そこで、財政調整の際の特別区の財源保障の水準でございますが、府と特別区がどういう役割分担をするのか、どういう規模になるのか非常にまだあいまいでございます。そういった意味からしますと、今の都と特別区の関係と違う事務配分になったりするということを前提にいたしますと、財源保障の水準がそれと全く同一である必要はないのではないかとということを入れてございます。

先ほどと繰り返しになりますが、特別区において処理すべき事務が多いほど、また、特別区の規模が小さいほど、分割される事務の処理に要する費用が増加する。特別区の間で行うべき財政調整の規模が大きくなることについて留意すべきではないか。逆に言いますれば、府の側がたくさんお仕事をし、特別区の規模が相当大きくなれば、財政調整の規模は、おのずとある程度におさまるのだろうと思います。

制度を設計するときの留意点でございますが、国や他の地方自治体との関係でございます。道府県による特別区の設置によって、国や他の地方自治体の財政に影響が生じないように留意すべきではないか。

特別区に分割したことによって、国の財政負担が増える、あるいは他の自治体に行くべき財源に影響を受けるということはないようにしたらどうかという話がこの場でございました。

地方交付税の算定について書いてございますが、指定都市を特別区に分割した場合、今の東京と同様でございますが、地方交付税の算定については、特別区を1つの市とみなす

必要があるのではないか。さらに、道府県と特別区の事務の分担や税源の配分が一般の道府県と市町村と異なることから、現行の都区合算制度と同様の仕組みによることが基本となるのではないか。

これは、通常道府県分、通常市町村分ということで普通交付税は算定をいたしますけれども、事務配分が非常に特殊であるという自治体になりますので、今の東京都でいいますと、東京都を1つの府県とみなす。23区のあるところを1つの市とみなす。そこで基準財政需要額と基準財政収入額を計算いたしまして、それを合算して、全体として交付になったときに交付をするという仕組みでございますが、こういうことが基本になるのではないかと考えてございます。

そういったことで、こういう議論をしてまいりますと、(5) 道府県に置かれる特別区の性格ということで、道府県に新たに置かれることになる特別区は、実のところ、事務配分も税源配分、財政調整のあり方も仕組み方によってはかなり異なってまいります。先ほど申しましたように、事務が今の東京特別区よりもうんと少ない特別区もあり得ます。税源配分も全然異なることもあり得ます。財政調整のあり方も違うやり方があります。そうなりますと、今の都の特別区は、基礎的な地方公共団体ということに平成10年以降、位置づけをしておりますが、できたものが性格が異なるものとなる可能性もあるかもしれないということに留意すべきではないかと入れてございます。

(6) 財産処分及び職員の移管でございます。

特別区ができたとき、財産をどうするか。大阪市が持つておる財産をどう処分するか。大阪市の職員をどう移管するかにつきましては、事務の分担を基本に検討することとなるのではないかと。基本は、前のお大阪市の事務がこの特別区に行きましたとか、この事務は府に行きましたということをお前提に職員の移管を考へていくのではないかとお言ってございます。

その際、市町村合併が参考になるとお思いますがお、市町村合併につきましては、合併前の市町村の職員が合併後の市町村の職員としての身分を保有するよう措置する。合併後の市町村が職員の身分取扱いに関しては、職員の全てに通じて公正に処理しなければならないとお合併特例法が決めております。おこういうこととの均衡にも留意すべきではないかと挙げてございます。

以上が特別区をおこの度できました法律に基づいて設置する場合の留意点としておこの議論をおまとめたものでございます。

「5. 都区制度」は、おいわゆる東京都の都区制度についてでございます。

まず、(1) 都から特別区への事務の移譲。

これはいろいろ都の側からも、特別区の側からも議論いただきました。都から特別区への事務の移譲について検討する際には、特別区の区域の再編と関連づける議論もあるがお、特別区の財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性等を踏まえると、人口規模のみを基準にする必要はないのではないかと。

これは、特別区が合併をしたり、ある一定の規模を持つことになって初めて事務移譲が起こるのだという議論がございましたけれども、必ずしもそうは言えずに、財政力が非常に高い、人口が少ない区もある。そのときに仕事ができるかどうかというのは別の観点があるかもしれない。あるいは幾つかの区で一部事務組合をつくったり、協議会をつくったり、事務委託をしたりするやり方もあるかもしれないということで、特別区の再編が全て的前提になるということではないのではないかとっているわけでございます。

具体的な話でございますが、都から特別区に移譲すべき事務としては、後ほど資料をお見せいたしますが、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職の確保等の観点から小規模な区の間で連携するといった工夫を講じつつ、移譲することが考えられるのではないかと。

そこで、事務移譲について1つの考え方を出示しております。今までは、特別区の側も東京都の側も、特別区は同じ性格のものであって、事務は同じであるとお考えの部分が多かったと思いますが、ここでお出ししております考え方は、特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については規模・能力に応じて移譲することとし、その際には、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、通常の普通地方公共団体間に関しましては、規模・能力に応じた権限移譲を行うというのが第一次分権以来、中核市をつくって以来、大体の考え方になっておりますけれども、特別区も平成10年以来、基礎的な地方公共団体になったという前提で考えますと、こういう議論もあるのではないかと入れさせていただいていました。そういった意味で、条例による事務処理特例制度を活用するといったしますと、東京都条例で事務を渡せますので、そういう個別の議論も可能ではないかということも挙げてございます。

(2) 特別区の区域でございますが、規模・能力論と若干違うのでございますが、今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しが必要となるのではないかと。

これは、初めのころに三大都市圏での人口のこれからの推移、高齢化の推移、インフラの更新需要等をお見せいたしましたけれども、そういったことを考えますとこういうことも必要になるのではないかということも挙げてございます。

(3) 都区協議会でございます。

都区財政調整制度等に関する都区協議会における調整について、仮に協議が調わない事項が生じた場合、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、都道府県と指定都市との間の協議会と同様に裁定の仕組みを設けることを検討してはどうか。

前回、二重行政の排除の観点から、指定都市と指定都市を含む都道府県につきまして協議会を設置するか、裁定の仕組みを設けてはどうかという議論をしていただきましたが、この議論が都区協議会にも活用できるのではないかとということもございまして。

(4) 区議会議員の選挙区及び住民自治でございます。

これは、前回、中核市・特例市で議論していただいたことと同じことが書いてござい

す。

特別区は、87万の人口の特別区もございます。そういう特別区の区議会議員の選挙区についても、中核市・特例市と同様の課題があることを踏まえ、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。

前回も申し上げましたが、全体が俯瞰できないという議論もあり、住民に身近な選出母体をつくるという議論もある反面、中核市・特例市、特別区、みんなの代表でございますので、こういう選挙区をあえてつくる必要はないという議論もございます。そのことについてどう考えるかということ挙げてございます。

ここも中核市と同じでございますが、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。

後ほど申し上げますが、特別区の下にどういう地域的なまとまりがあるのかということも御指示をいただきましたので、調べた資料を後ほど御説明申し上げます。

地域自治区や支所・出張所等の仕組みを地域の实情に応じて活用し、住民自治の拡充を図るべきではないかと。

地方自治法の改正で、地域自治区という住民代表が協議するような機構も入れられるようにしてあるわけでございますが、これはなかなか中核市・特例市、特別区は活用実績がございませんので、こういったものはどうかということと、支所・出張所のことを書いてございます。このあたりは中核市・特例市と共通する議論でございます。

「6. 大都市圏域の調整」でございます。

三大都市圏においては、社会経済的に一体性のある圏域、例えば通勤・通学10%圏。これは、毎回申しておりますが、その市あるいはその町で通勤・通学をしている方の全数を分母にとって、ある町に行っているということ分子にとりますと、それが10%を超えるところかなりつながりがあって、生活圏域が一体だという知見がございますので、そういうことでございますが、そういう広がり、市町村のみならず都道府県の行政区域も超えている。ただ、いわゆる地方ブロック、関東とか中部とか、そういう地方ブロックほどの広がりとはなっていない。このような大都市圏域において、例えば交通体系の整備や防災対策といった共通した行政課題について調整する枠組みを設けることについてどう考えるか。

ここで議論が出ておりましたのは、例えば道路のつなぎ目の話だとか、公共交通機関の体系あるいは医療、救急、防災、こういったことについて圏域全体で考えることが必要かどうかという議論が出てございました。

そこで、協議会の設置について書いてございます。

大都市圏域において、指定都市及び都道府県を構成団体とする大都市圏域行政に関する連絡調整及び計画策定を行う協議会を設けることについてどう考えるか。こういった調整機構のようなものをつくるかどうかでございます。

協議会の権限・構成でございますが、大都市圏域にわたる行政課題についての連絡調整、そのような課題に関する圏域計画の策定をすることについてどう考えるか。

実効性を担保するために尊重義務を構成団体に課すことについてどう考えるか。

こういう規模になってまいりますと、国との調整が必要になると思います。国との調整を図るため、協議会は、必要に応じて、国の関係行政機関に対して、職員の出席、説明、必要な資料の提出などを求めることができるようにすることについてどう考えるか。

では、協議会の構成はどう考えるかということも挙げてございます。

そこで、用意しました資料3と資料4でございます。

資料4は、三大都市圏の通勤・通学10%圏域を示しました、いつものカラー刷りの資料でございます。これは御参考までにごらんいただければと思います。

資料3で今日の議論のために必要だと思われるものを再掲しておきましたのが、1ページが大都市地域特別区設置法のスキーム図でございます。

2ページ、3ページは、条文の抜粋と、この特別区設置の対象になる8地域10指定都市のことを掲げてございます。

4ページは、いつもごらんいただいておりますように、道府県、指定都市、中核市・特例市、特別区の事務がわかるようになっているものでございます。

先ほど申しました部分は、黒い太い囲いでございますが、これが現在、東京特別区が処理している事務でございます。逆に言えば、東京都の側は、上下水道とか消防・救急活動、都市計画決定、この部分が基礎自治体側にはみ出しているわけでございます。これを基本に考えたかどうかということも先ほど申し上げたわけでございます。中核市並みにするとした場合には、へこんでいる部分、保育所、養護老人ホームの設置の認可・監督、こういった一連のところについて新しい特別区が処理するようになりますが、これをどうするかということでございます。

5ページ、東京都と特別区、大阪府と大阪市の財源についてまとめたものでございます。

網掛けの部分が東京で言えば、本来、市町村税であるのであるけれども、都がとっている税でございます。調整財源として活用されておりますのが、ここにあります、法人の市町村民税、固定資産税、特別土地保有税でございます。復習になりますが、この合計額の45%を都における市町村事務に使い、55%を特別区間の財政調整に使っておるということでございます。その部分が大阪市においてどれぐらい財源があるかを示してございます。

6、7ページは復習でございます。

東京都をつくるときに職員の引き継ぎをどう考えたか。市町村合併のときに職員の引き継ぎをどう考えているか。財産とか職員の引き継ぎについて、一般に普通地方公共団体の設置があったときにどう考えているかという条文でございます。

9ページが現在の特別区の位置関係あるいは面積、昼夜間人口比率を地図に落としたものでございます。

23の特別区のうち、数えてみますと、12が昼夜間人口比率が1以上ということで、周りから人が来ておって、残りの11がある意味ではベッドタウン的な性格を持っているということでございます。



10ページ、特別区の規模・能力論がございましたので、挙げておきました。

人口で申しますと、復習になりますが、人口が小さいのは、千代田区の4万7千、中央区の12万2千といったところでございます。あと、10万人台は台東区の17万5千というものがございます。大きいほうでは、世田谷区の87万、大田区の69万、足立区の68万、練馬区の71万と四角囲いのところは、50万を超えておりますので、法律上は指定都市になり得るような規模を持ってございます。

一方で、面積でございますが、これは総じて小そうございまして、千代田区、中央区あたりは10平方キロ前後でございます。大きいほうでも、世田谷区58平方キロ、大田区59平方キロというところでございます。このあたりを資料に示してございます。

12ページ、児童相談所の概要は前回ごらんいただきました。

今回、新しくつけ加えましたのは、13ページでございます。それぞれの県なり、指定都市なりに幾つ児童相談所があって、1つの児童相談所あたりどれぐらいの管轄人口を持っておるかということでございます。

「特別区等」としておりますのは、23区だけではなくて、管轄が三鷹市、狛江市と島嶼部を含んでおるということございまして、「特別区等」となっております。

特別区等の区域には、東京都の児童相談所が7つございます。1つの児童相談所の管轄人口が130万を超えてございます。こういった意味で、児童相談所についてどうするかの議論が出ているのだらうと思います。一方で、青森県には児童相談所が6つございまして、1カ所当たりの人口が22万8千。秋田県では3つございまして、36万1千と実はかなり管轄人口が割と少ない児童相談所もあるということでお示しをいたしました。

14ページ以降でございますが、前の特別区の議論をしたときに、特別区の下のところの地域的なつながりがどうなっているかという議論がございました。

文京区で例にとりますと、人口が20万6千ですが、地区町会連合会という単位町会を束ねた町会の連合会が9つあるようでございます。実は、区の出先機関でございます地域活動センターは、この9つの連合町会の単位に合わせて地域活動センターが9つ置かれているようでございます。同じように、台東区は11町会がありまして、区民事務所・分室5と、地区センター6がそれに対応しているということで、ごらんいただきますと、今回、照会をいたしました結果、網掛けのあります文京区、台東区、品川区、大田区、世田谷区。特に世田谷区あたりは人口も非常に多いものですから、地区町会連合会の数が27あって、それをとりまとめるさらに連合会組織が5つあるようございますが、その5つに総合支所が対応し、連合町会の27に出張所とまちづくりセンターが対応しているということで、ある意味では、三層構造のようになっているような特別区の運営をされているようございます。こういう資料でございます。そういうものが板橋区にもございまして、かなりの区で地域的なまとまりを尊重しながらお仕事を進める仕組みを持っていらっしゃるということでございます。

17ページに支所・出張所・地域自治区の関係条文を入れておきました。

地域自治区は、先年の地方自治法改正で入れたものでございますが、202条の4で「市町村は、市町村長の権限に属する事務を分掌させ、及び地域の住民の意見を反映させつつこれを処理させるため、条例で、その区域を分けて定める区域ごとに地域自治区を設けることができる」。地域自治区に事務所を置くと書いてございます。実は、ここに協議会が置かれておりまして、住民代表がこのお仕事について議論をするという仕組みでございます。市に適用される条文は特別区にも適用されますので、特別区にも適用可能でございます。もちろん中核市とか特例市にもこれは適用可能で、指定都市の行政区単位に置くこともできるようになってございます。

18、19、20ページは再掲でございます。

三大都市圏でいろいろなお仕事を協力する仕組みが何があるかということでございまして、特に前のときに御説明いたしましたのは、18ページの九都県市首脳会議、これは東京都市圏域の知事と指定都市市長が集まる仕組みを持っておるということで御紹介申し上げた記憶がございます。

最後に21ページでございまして、こういう議論には、国の法律があるわけでございます。昭和31年にできた首都圏整備法というものがございまして、これは首都圏の定義がございまして、この場でも御指摘がありましたように、相当広うございまして。政令で地域が決まっております、東京都の区域のほか、埼玉、千葉、神奈川、茨城、栃木、群馬、山梨の全域が入ってございます。そういった意味では、お示しをしております、生活圏としての10%圏よりかなり広い地域が対象になります。

首都圏整備計画を国土交通大臣が定めるわけでございますが、この中で「首都圏内の人口規模、土地利用の基本的方向その他首都圏の整備に関して基本となるべき事項」を定める。「既成市街地、近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する事項で次に掲げるもののうち、それぞれその根幹となるべきものを定める」。

宅地の整備、道路の整備、鉄道、軌道、飛行場、港湾等の交通施設、電気通信等の通信施設、こういったものの根幹となるものをこれで定めることになってございます。

最後のページ、例えば3号、政令で定めておりますが、病院等の医療施設の整備に関する事項なども定めることになってございます。

「首都圏整備計画は、国土交通大臣が関係行政機関の長、関係都県及び審議会の意見を聴いて決定するものとする」となっております。

同じような仕組みが近畿圏と中部圏にもございまして、この圏域計画について、最近では、機能しているかどうかという議論もあるようでございます。

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。

それでは、ただいまから、この案につきまして御意見等を伺いたいと思っておりますが、便宜上、今日はポツのついた番号が4、5、6と3つございます。そこで、最初に「4. 特別区の他地域への適用」の箇所について御意見等を伺いたいと思っております。よろしくお願ひい

たします。

林宜嗣委員、お願いします。

○林（宜）委員 欠席が多いものですから、ひょっとするともう既に議論が出ているところかもしれませんが、まず、そもそもは特別区は何のためにやるのだろうと考えたときに、住民の声が聞こえる行政をしよう。そして一方で、今までばらばらでやっていたものをもっと統一的に、より広域的なところでやったほうが効果が上がるのではないか。その両面があったのではないかと思うのです。ところが、住民の声が聞こえるとかということになってくると、どちらかという、事務の処理の話ではなくて、むしろ意思決定をどうするのだというところが物すごく重要で、今まで地方分権の議論は進んできたと思うのです。

ところがここで、非常にこういう財政調整だとかということを考えるときには、処理ということが非常に重要になってくるのだろうと思いますが、しかしながら、処理をする上で経費が上がるとかといった話が非常に多く出てきているので、そういう意味での特別区制度というのは、ちょっと何か違和感があるなということをまず申し上げた上で、少し技術的なお話もさせていただければと思います。

今、財政調整というのと、税源配分と事務配分というのは、これは当然密接に絡まっているので、先ほど課長もおっしゃったように、まだ事務配分がどうなるかわからない、税源配分がどうなるかわからないときに、財政調整の議論をすることは非常に難しいわけです。つまり、財政調整というのは、財源不足分を結果として調整する、保障するというのを考えるならば、その部分が非常に重要になってくる。

ただ、そこがまだ不透明であり、自治体によっては、地域によっては、場合によって事務配分が変わるかもしれないという話になってきたときに、これで1つ基準財政需要額のカウントのところで、今までだったら大阪市全体でやっていたものが分割されて、仕事をしなければいけない。

そうすると、規模が小さくなるので、経費が割高になる。経費が割高になりますから、今までの大阪市の基準財政需要額に比べると、合計すると当然これは大きくなる可能性がある。そのときに、従前どおりの行政水準、標準的な行政水準を維持しようと思ったら、その部分は保障していかざるを得ないわけです。

そうすると、これは大阪府と大阪市の合計の基準財政需要額が大きくなっているわけですから、交付税財源に当然これはかかわってくる。それが他の自治体には影響を及ぼさないようにしましょうという話になってくると、行政水準を抑えていかざるを得ないことになるわけです。その抑えていくことに対して、いや、それはもうそういう選択を地域がしたのだから、それはそれでいいではないかというぐあいに割り切れるのかどうかというところが1つ大きなポイントだと思います。

そこでもう一つは、経費が割高になるという話は2つあって、今までだったら、交付税が多くなるというのは2つあって、今までだったら大阪市内でやっているの、税金が多いところと、少ないところがあっても、そこでやりとりをするから、ネットアウトして、

不足額が小さくなっている。それが分割されることになっていきますと、ダイレクトに国が財政調整をすれば、当然膨れ上がっていきますね。

ところが、府に財政調整を任せることになりますと、当然、府下の税収あるいは大阪市の全域からの税収が入ってきますから、そういう心配は余りないのではないかという気がするのです。ただ、やはり経費が割高になる可能性がある。ただ、経費が割高になるかどうかは、事務は事務配分によって大きく違って来る。

場合によっては、大阪都がかなりの部分の仕事をするというぐあいになってきた場合には、逆に基準財政需要額は今までよりも小さくなる可能性もあるかもしれない。その場合には、交付税は減らせるわけです。そのときに交付税を減らすのではなくて、そこは自由に使ってくださいと。

つまり、合併のときに基準財政需要額が小さくなって、いずれは減らされますよという話のときに、特例的なものとして、府がやるのだったら基準財政需要額は、今まで大阪府がやっていて、それを府がやるということで、規模の経済が働いて、基準財政需要額が小さくなるという、これはちょっと試算しないとわかりませんが。そうなったときには、交付税が減らされるという話になるわけです。

でも、それは減らさないで、自由に使ってくださいということが一方であるのだったら、基準財政需要額が大きくなって、他の自治体に影響を与えないようにするためには、やはり何らかの形で、その地域の中で調整をしてくださいという話になってくるので、今は何か割高になるから、基準財政需要額が大きくなるという話でいっているような気がするのですけれども、事務配分のあり方によっては、これはまた大分変わってくる可能性があるということもちょっと試算をしなければいけないかなとは思いますが、何かあるのではないかな。

もう一つ言わせていただきますと、児童相談所も、これから子供の健全な成長をどうやって担保していくのかということを考えてときに、果たして児童相談所だけでどこが持つのかということ、しかも、人口がどうだとかということ議論していいのかという議論があるのだらうと思うのです。

つまり、これは教育だとか、福祉あるいは場合によっては警察だとか、そういうところとの連携の中で児童相談所はどこが担うべきなのかを本当は議論していかなければならないときに、どうも処理をする、そして、経費がこれだけだということからアプローチしてしまっている気がして、今までずっと議論してきた地方分権改革の議論というのはそういう議論ではなかったような気がするのです。その辺を今後どのように考えていくのか。

つまり、他の自治体に影響を及ぼさないようにするという事なのか。あるいはそれを留意するというのがよくわからなくて、大きくならないようにするという事も留意だし、あるいは対応だし、その辺のところはまだ議論が煮詰まっていない段階で、果たしてどこまで考え方としてまとめていけるのだらうかという気がしております。

ちょっと意見になっておりますが。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

児童相談所のことはちょっと後に回すことにいたしまして、その前の事務配分、税源配分あるいは財政調整絡みについての林宜嗣委員の問題提起につきまして、皆様から御発言等ございますでしょうか。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 ほとんど趣旨は重なると思うのですが、この特別区、要するに都区制度をほかの県にもという話は、いろいろな面がありますが、基礎自治体レベルだけから見ると、要は基礎自治体の分割なのだと思うのです。

今まで市町村合併をするのがいいことだということですとずっとやってきて、それが分権に受け皿として基礎自治体を大きくするという方向ですとずっと来ているのですが、それと全然逆の方向の話だというのが1つ問題点としてあると思うのです。

それで、今、おっしゃったように、新しくできた基礎自治体である特別区は、それぞれでは立ち行かないから、仕事を減らそうということになると、むしろ中央集権というか、県のほうに権限が上がっていってしまうという話になるので、合併して基礎自治体を強くして、権限をそこにおろしてきましょうという話とは全然さかさまの方向のベクトルになってしまうと思うのです。だから、そこをどう考えるかというものがないと、なかなか議論がしにくいのではないかと思います。

以上です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかにいかがでございますでしょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 先ほどの林宜嗣委員の意見について少し申し上げたいと思います。

前々回でしたか、特別区をほかの地域へ適用する問題を議論したときに、たしか私と辻委員の間で少し議論になりました。要するに分割して割高になる、基準財政需要額がふえる、それでどうするということが問題になると予想される。その場では、私は、大阪市民が茨の道を行きたいというのであればとめる理由はないという方向のことを言いました。それは要するに、ネットワークとしてのほかの地方公共団体に迷惑をかけないという前提で2月に市長が言われていて、それが通るのであれば、市民も同意したということでありましょうから、国がどうこう言う必要はない、外部効果を持たないからということでありました。それに対して、辻委員は、そういう強硬路線には比較的警戒感を示されまして、どちらかという、やれる範囲で、要するに倒れない範囲で区に事務をさせて何とか回る程度にして、特別区を適用したことにしてやったらどうかという路線を主張されたと記憶しております。

私個人は、林宜嗣委員の今日の御意見を聞いても、余り基本ラインを変える必要はないと思っています。すなわち、あくまでも今後、どのようなレベルで誰に何をやらせるかというのは、一種の自己組織の問題ですので、結局は、外部効果を持たない限り、最終的に

住民の自由な選択に委ねるべきであろうと思われるからです。

もう一つ重要なのは、なぜほかの区域に迷惑をかけてはいけないかという点、やはり大阪が大都市だからですね。大都市であって、効率化したい、効率化していくと、日本全国に対しても一種のいい影響を与えるようなことになるだろうという約束で特別なものを導入してほしいと言っているはずですが、それがかえって分割して、そこへほかの過疎地域にひょっとすると流れ込んだかもしれない財源を大都市地域へ流し込んでしまうというのは、やはりちょっとバランス論としておかしいと思います。その前提で考えるならば、そこから先、茨の道を行きたいという人々をとめる必要は、国に、そんなにパターンリスティックに振る舞う必要はないだろうと考える次第です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

では、林宜嗣委員、どうぞ。

○林（宜）委員 太田委員のおっしゃることはよくわかります。私も、地域が選択をするのだったらそれはしようがないと。ただ、それだったら、逆に経費を節減できる自由もあるわけで、そのときには、交付税は減らさないという形でいくというのも、バランスを考えれば要るのではないかと。

もう一つ、自由度を与えることによって、恐らく地域で何とかしましょうねということはあるのだらうと思いますが、それだったら、もう税源をどのように配分するかとか、どのように事務配分をするかということの議論を、果たして全国画一的にここでやっていく必要があるのかということになるのではないかと気がするのです。

だから、それはいろいろなやり方があると思います。場合によっては、割高になる経費があるけれども、これは一方で都がやることによって経費は割安になるからということでプライマイゼロにするというやり方もある。そういうぐあいに考えていくと、私はそういうやり方が1つの手だと思うのです。だから、もっと自由度を与えるという形でやっていくのだったらいいのですけれども、何かそこだけほかのところに影響を与えないようにしましょうねと。でも、事務配分はこうしましょうねという形でいくのだったら、これは自由度がないわけで、茨の道だけを歩みなさいという話になるから、私は、基本的には太田さんとそんなに意見は違わないと思っています。

だけれども、ここで議論すべきことは、そういうことを前提にするのだったら、もっとほかのところも自由度、茨の道に行く自由度もあれば、もっと効率的にやる自由度も与えるという議論をしていかないと、何かそこだけ議論しているのでは、解が出てこないと思います。

○碓井委員長 今の林宜嗣委員の御発言についてですが、今日の案は事務配分を固定しようというつもりで出していないわけです。むしろ、今のような税源配分なり、あるいは事務配分なりを自主的に決めるときにこういう問題が生じる。そういう問題提起的な意味があると私は受けとめてつくってもらっているわけです。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 先ほどの意見ですが、碓井先生が言われたところにもかぶります。後ろのほうの事務配分に関する林委員の意見に関しては、現在、大阪が府と特別区に本当に行きたいのであれば、自由に事務配分を分け直すことができますので、それを前提にした議論です。もちろんおっしゃるとおり、国がこうでなければだめだと言い出すと、そこは話は変わります。

前段のほうの経費の節減をしたときには、それを自由に使わせてやれと。ある程度、期間を限ってそうするというのは合併と同じようにあるかもしれませんが、結局、大都市へ移行したことによって経費を節減して、ほかのところもハッピーになる。こうでないとわざわざ特権的にしてやる必要もないだろうと思うので、経費を節減してほかのところもハッピーになりましたということの論証として、その経費節減は特に手元へ置かせる必要はないのではないかという気がいたします。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

林宜嗣委員にもう一つ質問させていただきたいことがあるのですが、経費節減分の扱いですが、暫定的にという御趣旨でしょうか。未来永劫にという言い方はよくないのですが、恒久的にという趣旨ですか。

○林（宜）委員 私のように経済学を専門にしますと、暫定的にという考え方は余りないのですね。つまり、一方で茨の道を行くのだったら、一方でお花畑に行けるようなということも置いておかなければいけないということです。

○碓井委員長 わかりました。

ほかにいかがでございましょうか。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 今の観点は、私も非常に重要なところだと思うのですが、実額で交付税がどうなるかという話については、もともと大都市の基準財政需要額がどう変わるかということにも関係しますので、そのところよりも、制度として財源保障をどうするかが重要だと思うのです。

都区合算制度というのは、普通に比べると、2つの点を合算してしまっていて、1つは、通常なら23区別々に財源保障するのを23区一体のものとしてみなして計算しているところと、普通なら都道府県と市で別々に算定すべきところを府市一体に見ている。この2つの意味で合算をしているということです。もともと東京は合算すると不交付になるということもありますし、出発点は内部団体で始まったので、こういう制度を入れることに違和感がなかったということになります。

今回、この制度を拡大した場合に、仮にこれを基礎的な地方公共団体と考えた場合に、基礎的な地方公共団体であっても、条件が重なれば合算の算定をしていい、つまり、複数の団体を集めて、それを一括して、財源保障するのもありだというルールをつくることになるのと同時に、幾つかの市町村と都道府県を合算して財源保障する。それでも一応、基礎的的地方公共団体と制度的には言えるのだということになると思うのです。これでいいの

かどうなのかというのが、多分、一番の制度の根幹で、今後の基礎自治体のあり方を考える上でも大きいのではないかなと思います。

今回、この制度でいくと、今の解釈でいいのか。その点についてはいろいろな特例があって、一般化できないのか。この部分について委員の皆さん、また、事務局の中でどう考えているかというのをぜひ議論していただきたいと思います。

○碓井委員長 大変基本的な問題点で、都区合算制度を当てはめる場合の趣旨の理解の仕方ということでしょうか。

いかがでございましょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 直感的なお答えになりますが、都区財政調整制度を持っており、地方財政も都区合算でやっていること自体が、特別区は幾ら基礎的な地方公共団体であるといっても、普通の市町村のように、真の意味でという問題がありますが、真の意味で基礎的な地方公共団体ではないのだということを示していると考えざるを得ないのではないかな。だからこそ、特別地方公共団体なのだ。ちょっと言い過ぎかもしれませんが、一応、地方自治法上の整理は特別地方公共団体なのだ。

ということは、大阪市を仮に特別区へ、幾つかの特別区に移行させるということは、1つの普通地方公共団体で全員合意をもって憲法上の地方公共団体だと見るものを、複数の特別地方公共団体であり、憲法上の地方公共団体であるかどうかお議論のしがいがあるところへ、私は憲法上の地方公共団体と言ってもいいかと思いますがけれども、その議論を可能にしてしまうところへ、彼らが行きたいといっているので行かせる。そう整理することになるのではないかと思います。

○碓井委員長 またこの点は前にも既にいろいろ議論しているところですが、基礎的云々と内部団体云々の議論ですが。

畔柳副会長、お願いします。

○畔柳副会長 いろいろと先ほどから出ている中で、今の日本の状況などを考えたときに、制度変更によって税負担がトータル的にふえることは日本国民は誰も望んでいないと思います。それは確認的なことです。

ですから、先ほどの大阪などのケースのときは、今までの推移を見ても、大阪府と大阪市の合理化からメリットがあつて、その上で特別区の負担をそれ以内におさめるかという大前提になった上での議論だと思いますし、特別な東京とか大阪を除いたケースにおいては、特別区の議論をとするならば、大きくなり過ぎた基礎自治体といいますか、逆に、横浜市なら横浜市で、市長がいらっしゃいますけれども、大きくなったらから県との合理化を図って、そのメリットを生かして、その場合に大きくなった基礎自治体の中で特別区を有効に活用できないかという大前提の中での特別区のあり方を追求しているだけであつて、そこだけ抜き出して、議論しては、全体的な整合性が得られないのではないかと思います。



○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかにいかがでございましょうか。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 今回の副会長の御発言と、先ほどの林宜嗣委員の最初の住民が身近なところで決定というお話、大山委員もそういう趣旨のことをおっしゃったと思うので重なりますが、行政の効率性とか、二重行政の観点からこういう制度を仕組まれているということが確かに大きい。私も否定はいたしません。そういう要素があるということは。

他方で、今、副会長がおっしゃったように、現在の大都市よりは身近なところ、住民に近いところでいろいろなことをやることによってうまくいくという、そういう面、積極面をさらに求めるとすればそういうことだと思います。

そうすると、今回の論点整理で、現在、議論になっているところとの関連だけ申しますと、例えば2枚目の(3)の最後の丸のところ、ここはその上の丸との対比で、中核市並みになったらいろいろ考えなければならないことがあるでしょうということの対比で、指定都市の区で処理している事務を出発点として、とあります。ただ、これは先ほどの別の資料の意見の整理では、区のそれをベースにするという趣旨の発言にはなっていないで、現在の府市、行政区で処理している事務をどこまで変えれば、ということになっているのです。

ですから、ここの2つ目の丸は、仮に住民に身近なところに特別区を置いて、ポジティブなものがあるという考え方に立つとすると、現在の指定都市の区の仕事が出発点だというのは、上との対比ではわかるのですが、これは非常にミニマムなものになってしまって、ちょっとそこが強調され過ぎると思います。

ですから、ここは留意事項を示すにしても、ニュートラルな表現にして、なおかつ事務の配分の話だけなのだということがわかるようにしていただきたい。例えば組織については、議会と長があって、それぞれ東京都の特別区と同じような仕組みがあるのだということがわかるようにしたほうがいいのではないかと。

同じことは、次のページの(5)で、特別区について、「あり方によっては、都の特別区とは性格が異なるものとなる可能性がある」とある。これも、性格が異なるものとなるというと、非常に一般的な、先ほどの組織あるいは住民参加とか、直接請求とか、そういう制度のあり方まで変えてということも含まれる記述になっていますので、ここも法制度上、組織等について特別な手当が必要になるものは出てこないのではないかと。ちょっとお考えいただければと思います。

以上です。

○碓井委員長 行政課長、どうぞ。

○山崎行政課長 資料のつくり方の問題として申しわけなかったのですが、今回の資料のつくり方が、検討の前提が、今度、法律が制定された。法律の制定で、動かせる部分が法制上の措置を講じる部分で、事務の分担と税源の配分と財政の調整という部分が現行の

東京都の特別区と違うようにできるというしつらえになっておりました。

実は、これを書きましたのは、後の区議会だとか、区長だとか、特別区については事務分担と税源配分と財政調整以外は、制度としては、基本はもう同じだという前提で、協議の対象になって、政府が何かすることになることの部分を書いておまして、そういった意味で、もしわかりにくければ、そこの部分を付言して書かせていただきたいと思います。これについて、例えば議会をやめるとか、長をやめるとかと全然想定しておりませんので、そこだけは事務局として申し上げておきます。

○碓井委員長 よろしゅうございますか。

ほかにいかがでございましょうか。

今、主として、財政調整をにらんだ議論が今までなされてきたわけですが、それ以外のことでも結構でございます。

先ほどの斎藤委員の御指摘で、指定都市の区で処理している事務を出発点としてという、余りにも狭いところから限定し過ぎた出発点の置き方ではないかという御指摘がありました。この辺などについてよろしゅうございますか。

辻委員、この辺は前の議論との関係がありそうですが。

○辻委員 議論としては、観点からも検討できるというだと思います。両にらみでどういう制度にしたらいいかということを考えており、後者の白丸のところだけ強調しろという意味では必ずしもないので、多分、斎藤委員の言われた懸念は吸収できるのではないかと思います。

○碓井委員長 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 今の話ですけれども、東京都の特別区の場合には、どんどん制度変遷があって、だんだん今のような姿に変わってきたわけですが、当初、出発してから特別区に福祉事務所をおろす。さらに大きかったのは、保健所をおろすということが起こり、50年以降は区長公選ということになり、その上で、清掃業務まで受け持つのならと、そこまでいって都区間の財政調整制度も変えるという、配属職員制度もやめるということならば、そこで特別区を基礎的地方公共団体と認めていいのではないかということに過去の地方制度調査会は踏み切ったわけです。

だんだん事務の範囲を広げてきて、今日の姿になったわけですけれども、元へ縮小して戻していけば、当初の特別区は福祉事務所すら持っていなかったのです。ということは、市のレベルでもなかったわけです。町村レベルだったということです。そのときから特別区は特別区であると言ってきた。ただ、そのときは基礎的な地方公共団体とは認めないと言っていたということなので、極端に行くと、大阪で今度の特別区をつくる際に、当初の出発点は中核市並みとおっしゃっていましたが、なかなかその制度設計は大変なことでありまして、実際、工夫してやっていると、いろいろな観点から、どうもそう行けないのではないかと。それでは、どこまでの範囲の事務を持ったら余りよそ様にも迷惑をかけ

ず、何とか回るといふ制度になるかということ考えたときに、当初の話とは違って、およそ中核市並みの事務配分にならないという可能性は現にあるわけです。そうすると、どの範囲まで持てば特別区と言えるのか。かつて辻委員が出された問題。それはかなり深刻な問題なので、ここに書かれたような観点は1つ重要な観点なのだと思うのです。

今の行政区がやっている程度のことで特別区と言うのかと言われれば、それはやはり違ふだろうという話にならざるを得ない。それでは、どの程度まで持てば特別区と言えるのかという話ですから、東京の23区について考えれば、保健所もない、福祉事務所もない、それでも特別区だったということまで戻れば、一番縮小した特別区なのだと思うのです。

そこまでいったときに、それを基礎的な地方公共団体と言うかというのはもう一つ大問題になるということだと思ふのです。その考え方によっては、財政調整の姿も変わってくるわけで、現在、都区間でやっているような財政調整ではなくて、かつての都区間でやっていたような財政調整の姿に戻らざるを得ないのかもしれない。

今どき内部団体論など出すなどおっしゃいますけれども、大阪府市がみずから考えて、これしかないというのがそういう姿であったら、さてそれを基礎的な地方公共団体と云うていいのかという問題が残る。そういうことだと思います。

○碓井委員長 大分問題が整理されたように思います。

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 先ほど単純にはいと申し上げましたが、そういう議論までスコーピングに入っているのであれば、(5)の「都の特別とは性格が異なる」。たとえ事務分担、財源配分、財政調整のあり方についてだけ留意点を示すとしても、そこの中には、会長がおっしゃった、現在の特別区が位置づけられている、特別地方公共団体だけれども、基礎的な自治体としてというところまで同じと扱えるのかどうかという問題が生じるのは確かだと思います。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 (3)事務の負担の最初の丸と次の丸についてお伺いしたいのですが、これは普通の市町村であれば持つべき事務を、大阪市を解体した結果として、大阪府へ上げてしまうと、こういうシチュエーションを念頭に置いたものですね。

この文脈での議論ではなかったかもしれませんが、常に、一たんおろした上で一部事務組合を使うかということは選択肢として議論してきたと思うのです。この書き方は、今度の特別区制度を他地域へ適用するという問題の文脈では、特別区に事務組合を組ませるといふのは、例えばコストの問題からやらないのだということを含んでいるのでしょうか。

○碓井委員長 これは行政課長に伺いましょう。

○山崎行政課長 ここを書きましたのは、一部事務組合のどうのこうのの話までは意識しておりませんが、今回の法律を前提にすれば、基本はまず、東京でやっている制度が出発

点になると思われま。そのときに、広域自治体側に寄せてある基礎自治体の事務は、少なくとも東京で行政の一体性及び統一性の確保の観点からやっているとする、そこはやはり大阪でも広域自治体の側に寄るのではないかと書いた上で、さらに、現在の23区は保険財政単位を別に持っておったり、保健所を持っておったり、昭和49年以降はしておるわけでございますけれども、それを現在、1つでやっているものをわざわざ割るのがいいのか。それとも、この際、事務の分担は可塑的になっておりますので、府の側に寄せるといふ考え方もあるだろうということで書かせていただいている、そこにそれではわざわざ指定都市の大阪市でやっているものを全て24か、12か、6かわかりませんが、割った上で一部事務組合をつくるというところまでは、このペーパーでは余り考えずに書いております。

もちろん23区が廃棄物の処理につきまして組合を持っておりますから、基礎自治体、特別区のほうに渡した上で23区が組むようなこともないわけではないと思っておりますけれども、今回、新たに特別区をつくるのでありますから、できるだけ広域自治体と基礎自治体の事務処理の体制が効率的で、しかも、住民にこたえるようなものにできるとすれば、すっきりさせたほうがいいかなという気持ちはありました。けれども、余り意識して書いておりません。

○確井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

もうこの項目は終わりにしたいと思うのですが、先ほど畔柳副会長からの御発言の中で、今回の特別区を他の地域に適用するとした趣旨で、国民の税負担がふえるというようなことは想定していないという御発言がありました。

これについて確認ですが、日本国全体としての国民の税負担がふえては困る。これは共通の認識です。ところが、同時に、多分、大阪府、大阪市あちらの方々も住民との関係では、いろいろな説明で負担がふえるものではないと御主張なさっています。もしその背景に国の負担に頼ってそうするという趣旨が含まれているとすると、そこでバッティングを生ずるわけです。その辺はどのように理解したらよろしいのでしょうか。

これは聞いてみなければわからないことですが、相手を頼っていて、つまり、日本国民全体の負担がふえないという点からいくと、その帰結は、場合によっては、大阪なら大阪の地域の人たちの税負担が、もし水準を維持すると、税負担がふえても、それは地域の選択だからやむを得ない。これは太田委員の御趣旨にはそういう帰結があると思うのですが、そういうことなのか。それとも、大阪は、自分たちのところはふえないから、後は国で面倒を見てくれと、こういうことを含んでいるのか、その辺がちょっと私にわからないものですから、どなたか御理解がありましたら、確認をさせていただければと思います。大変デリケートな問題ですが。

では、これは問題提起とさせていただきます。大変失礼しました。

それでは、「5. 都区制度」の項目に移らせていただきます。

どうぞ御自由に御発言をお願いします。

林美香子委員、どうぞ。

○林（美）委員 4ページの上のほうに児童相談所の事務のことが書かれていて、それに関連しての質問ですが、資料3の児童相談所の設置状況ですけれども、単純に1カ所当たりの人口割で出ています。今、児童相談所をめぐるさまざまな問題も多い中で、子供の数という発想はないのでしょうか。私はその専門ではないので、とても素朴な疑問として、単純に1カ所当たりの人口という表示にびっくりもしたのですけれども、そのあたりはどうなのでしょう。

○碓井委員長 どうぞ、行政課長。

○山崎行政課長 これは資料の作成上の話ですけれども、大体、人口に子供の数がアバウト比例しているのではないかと考えながらつくっておきまして、そういった意味では、1つ当たりの児童相談所の管轄区域の人口が多いほどたくさんの子供を相手にしているのではないかということが推定できると思ってつくった資料でございます。

もちろんこれで15歳以下の子供の人口も恐らくとれますので、それはまた作成させていただけたらと思いますが、とりあえず、近似的な理解として、たくさん的人口が管轄下にあると、たくさんの子供さんを相手にしているということではないかと思ってこれをつくらせていただきました。

○碓井委員長 児童相談所のことについてですが、先ほど林宜嗣委員から問題が提起されていまして、その問題提起も含めまして、皆様から御意見がありましたらお願いいたします。

林宜嗣委員に御質問ですが、これはいろいろな考慮があつてしかるべきだと。それは、例えば地域の選択に委ねられる、そういう趣旨をお含みの御発言だったのでしょうか。

○林（宜）委員 できればそうなったほうがいいかもしれない。ですけれども、ただ、児童相談所だけで児童の福祉だとか、そういうものを考えていくのはいかがなものか。だから、事務配分とか、そういうトータルな配分の中で考えていくべきで、児童相談所も同じことではないかという趣旨です。

○碓井委員長 ほかのことで結構ですけれども、5ポツの箇所御意見等ありますでしょうか。

小林委員、どうぞ。

○小林委員 確かに児童相談所は大事だと思うのですけれども、都から特別区に移譲すべき事務で、児童相談所のことが全面に出るのがちょっと違和感があるような感じがします。そもそも中核市の法定事務でまだ特別区がやっていないものがありますから、その辺も踏まえた上で児童相談所の問題が出てくるのであれば、まだちょっと理解ができる。

もう一つ、児童相談所は、児童の育成にしても、障害児への対応にしてもかなり専門性が要求されます。一番専門性が要求されるのが、やはり虐待対応。臨検、立ち入り、警察との連携、場合によっては、立ち入る人の安全面も考慮しなければいけないので、かなり現実的な専門性が要求される。そういったものを、例えば23区にそれぞれに児相を置くこ

とが果たして効率的なのかどうなのかという気がしています。

ただ、本来は23区にそれぞれ児童相談所があって、それぞれ児童福祉司をたくさん抱えて、何か虐待などの問題があった場合にすぐに現地へ飛んでいけることができればベストなのかも知れませんが、実際、ちょっと大変ではないか。むしろ、児童福祉司の数が足りないとか、スキルアップのための研修をどうしたらいいのかとか、国家資格を充実させたらいいのではないかと、そういった点での議論も必要ではないかなという感じがします。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

中村委員、お願いします。

○中村委員 今回の児童相談所の件でございすけれども、私どもは現場でいろいろかかわっておりますと、絶対的に児童福祉司の数は今の件数からいいますと、足りないと思えます。ですから、それをふやすことができることになりますと、児童相談所を各区におろしてなくてもいいのかもしれませんが、現状ですと、とにかく抱える件数が多い、人口が多いわけですから、もう少しこの件については考えなければいけないのかなと思います。

虐待にしても、1つのケースを抱えた児童福祉司がそれだけで終わるのではなくて、区の福祉部とか、障害がある子供でしたら障害福祉とか、必ず警察も含まれますし、地域の関係団体も含まれて地域会議を開いたり、ケース会議を開いたりしておりますので、多くの方たちがかかわって子供1人に当たっているわけです。

現状、新宿区は中央児童相談所の管轄になりますので、そういう意味から行きますと、抱える件数はすごく膨大になります。ですので、やはり児童福祉司をふやす、あるいはそういう関係で、どの区にもおろすということではないにしても、人口的な世帯数でというのでしょうか、そういった形では、何らかの形を考えるべきだと思っております。

虐待だけではなくて、本当に今、子供の問題は山積しております。いじめの問題にしても、いじめと言っても、学校関係、教育関係だけの問題ではありませんし、児童相談所もかかわってまいりますので、そういう意味からは、ぜひこのあたりはお考えいただきたいと思えます。

○碓井委員長 ほかに御意見等ありますでしょうか。

では、太田委員、どうぞ。

○太田委員 児相の件については、私も、要するに問題は児童福祉司だと考えると、児相を特別区へおろすことが児童福祉司をふやすというロジックに本当になるのかというところがよくわからない。余り関連しないのではないかと気が多少しております。むしろ、ネットワークを23区の中できちっとつくることのほうが現実的かなという気が今もしております。

○碓井委員長 今、太田委員がネットワークという言葉が使われた、これは大変重要だと思うのですが、それぞれの児童相談所を拠点とした一種のサービス、それをさらに上回るようなネットワークがあって、強力な、先ほど小林委員のおっしゃったようなそういう需

要に対応できるようなシステムが必要なかもしれないという気がします。

ただ、特別区におろした場合には、そこでの意思決定がききやすいという、それは財源を有しているという前提のもとですが、それは確かにメリットとして出てくるのかなという気がします。

ほかに何か児童相談所絡みでの御発言はありますでしょうか。

どうぞ、太田委員。

○太田委員 財源があって、23区におろしたら東京都が雇っている以上に児相を充実させるという確証があるならいいのですけれども、その確証は一体どこから調達してくるのかというのがいまだによくわからないのです。

中村委員にお伺いしたいのですが、その辺は現実的な問題として、23区に行けばばんばん児相を充実させるだろうという予想は立つのでしょうか。

○中村委員 私もそのあたりは、財源等そういった面はあれですけれども、私ども地域に暮らしておりまして、そういう中から見ますと、緊急一時保護をしたお子さんの行き場所を警察が探したりなどというときに、現在、大きなところでくくっておりますので、なかなかそういったお子さんの対応をしてくださるところが、夜間とか何とかで間に合わない場合があったりするのです。

虐待だけではなくて、犯罪等も含め、母子の関係も含めて警察で取り扱うことが、夜間、子供たちを警察の中にとどめ置くとか、そういうことにも無理がありまして、そんな面からも、もう少し23区内に、23区でも、全部の区が持つということではなくて、近くの2区が一緒になって持つということでもいいと思うのですけれども、そういう面では、そういったメリットはあると思います。

○碓井委員長 それでは、この話題はこの程度にさせていただきます。

では、斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 1つは、先ほどの小林委員の御発言に賛成、私も同趣旨で、児童相談所については、確かに都と区でのこれまでの協議があり、ここでも両方主張なさいましたから、ここで丸を立てるのはわかるのですが、これまでの小委員会ですと、主な議論に載っておりまして、私も申しましたように、地域に即したまちづくり、都市計画あるいは都市景観とか、都市環境、都市内農地利用といったことについては、やはりなお特別区で行うべきこともあると思うのです。

ところが、現在の整理ですと、それは埋没してしまって、児童相談所の次のポツで、それは規模が多様だから、多様な中で考えましょうということですが、そういったまちづくりに関する決定等の権限移譲の問題は、必ずしも規模にかかわりなく、まだ残っている。先ほど小林委員が言われたように、中核市、一般市と比べても、特別区がへこんでいる部分があるので、そこは御配慮いただきたいというのが意見です。

もう一つ、(4)の地域自治区等々の活用、この文言自体には特に異論はございません。ただ、現実には地域自治区が特別区において利用されていない。それはそこから2つ問題

が出てくるので、1つには、使う使わないは自由でこれも自治でありますとしても、せつかくつくったのであればもう少し使い勝手がよくて、それをサポートする法制度に変えるべきという論点がある。これは、29次地制調で答申をして、積み残しになっている、例えば市区町村の一部での地域自治区を設置可能にする改正をすべきであるという答申が出ていますので、それに沿った方向での議論も必要ではないか。

もう一つの問題点としては、地域自治区を使っていないで、特別出張所とか地域活動センターを置いている。例えば文京区の例を見ればわかるのですが、14ページの図を見ると、余り所管事務を扱っていないにもかかわらず、連合町会単位で地域活動センターを置いている。これはどうしてかという、一方でそこに出ている所管事務についてはむしろワンストップ化するのが便宜だということで集中してきているのです。

ところが、他方で、地域活動センターを維持し、あるいは再評価するという方向があって、そこはここに出ないいろいろな事務について連合町会との連絡とか連携が非常に重要だということで、それを置いている。ですから、これは各区ある程度共通だと思いますが、町会連合会等との間で地域づくりを考えるのがいいのだとして、行政の側も現状についてもそう問題意識は持っていないのではないか。

ただ、その現状が、例えばあまねく広い住民、昼間住民とか外国人、あるいは広く薄く参加の意識は持っているけれども、なかなかそういう昔ながらのコアのところには入っていけない住民にとって、いい状況なのかどうかというのはちょっと考えてみる必要があるのではないのでしょうか。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

今の斎藤委員の御発言、最初のほうのことに関連してちょっと皆様に御意見を伺いたいと思いますが、(1)の最後の丸ですか、「特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については規模・能力に応じて移譲することとし、その際には、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」と、この辺の記述についてさらに御意見があれば。

小林委員、どうぞ。

○小林委員 「規模・能力に応じて移譲」というところは異論がないところだと思います。事務処理特例については確かにいい制度で、実際、事務処理特例条例によって県から市にかなり事務が行っていると思うのです。ただ、あくまでも県と市の合意が必要で、この文脈でいくと都と特別区の合意が必要になります。しかし、合意しようとしても、実際は事務処理交付金がネックになります。事務を受ける市の方は安い、事務を出す県の方は十分出しているということで、現実には、なかなか前に進まないケースがあります。

一方で、県に限っていいいますと、県は早く身軽になりたいものですから、とにかくパッケージをいっばいつくって、どうですかということで提案しているのですけれども、受ける側はずっと行革をやっていますから、人間をふやせない。だから、受けようにも受けられない。



安いというのがまたこれはいろいろありまして、例えばまちづくりとか農地などの事務の移譲を受けるとなった場合に、定額の部分と積算の部分があって、あと、初年度の一時金みたいなものがあるのですが、ただ、それだけで事務経費が十分賄えるかといったらそうではない。まちづくりや農地みたいなものは訴訟に巻き込まれるリスクがあるのですけれども、この場合の経費は一切考慮されないものですから、受ける側は受けられない場合があるし、議会にも説明できない。

というようなことで、「事務処理特例制度を活用することとしてはどうか」ということですけれども、県と市の間では、この制度の活用はもう十分やっているはずなのです。それにもかかわらず、「さらに活用することとしてはどうか」などということを書くよりは、もうちょっと事務処理特例が利用できやすい仕組みといいますか、例えば事務処理交付金でもめた場合に誰かが中に入って、もうちょっと事務の実情、事務処理の実情を考えて上乘せしてやったらどうだみたいな勧告を出すとか、そういうことを考えられたほうがいいのではないかなという気がします。

○碓井委員長 大変実態に即した御発言をありがとうございました。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 事務処理特例については、東京都の事情と他県の事情は少し違うところがあると思っていて、もともと東京都が23区に事務を移譲するときには一体性が保てるということがあったのと、23区側もいろいろ心配だということがあって、23区一括でやるというのが他県よりも多くなっています。

確かに、大きな事務移譲は、10年改正からありません。それは、お金のこともさることながら、23区全体で合意しなければならないことや区域の再編がネックになっています。区域再編の問題を棚上げして、やりたい区だけやっていいよということを奨励すれば、大きい区や個別に移譲してもらいたい区で、ある程度、進むのではないかと思っています。

もっとも、何でも個別にやっていいかという問題や、金さえあれば何でもやっていいかという問題もあります。望めばなんでもよいということにはならないとは思いますが、今、膠着状態にある都と区の協議を少しでも進めるためには、白丸のところを強調して、児童相談所の問題なども含めて、一括で必ずしも行う必要がないもので、個別の区単位でできるものは、この条例を使ってやるというのが、現実的な案ではないかなと私は思います。

○碓井委員長 伊藤委員、どうぞ。

○伊藤委員 今、小林委員、斎藤委員、辻委員が言われたことに基本的には同じ立場ですけれども、児童相談所にやや突出している感じがありますので、やはり法令で移譲できる部分については23区一括で、それ以外のものについても検討する余地は当然あるのだろうと思います。

その上で、今、辻委員が言われたように、一部の規模・能力の観点から事務が担えるというものについては、必ずしも23区一体ではなくて、場合によっては共同処理の仕組み等

を入れることによって手を挙げてくる特別区に対して事務処理特例等を使って対応することでもいいのかなと思います。

ただ、その場合、私も詳しくはよくわからないところですけども、お金の問題が出てくるということで、それが都区財政調整のあり方に反映される可能性もありますし、都の側でも、現在でも、多分、景観行政団体等を認めるかどうかをめぐっても、都の側と特別区の側、個別の区の側の意見が違ったりということもあって、果たして都が特別区の側の移行を十分くみ取って対応するかどうかについては非常に疑問があります。

最終的には都の条例を活用して事務処理の事務の移譲を行うとしても、次の丸ポツの都区協議会の仕組みともかかわるのかもしれませんが、場合によっては、両者の意見が対立したときに何らかの調整をする仕組みを法制度として考えていくことも必要ではないかと思います。

○碓井委員長 ほかに御発言ございますでしょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 規模・能力に応じて特別区の中でも一括に配分しない、移譲しないという路線については、私もこれまでの委員の皆様と同じように基本的には賛成です。ただ、その上でペーパーの書き方についてちょっと申し上げたいことがあります。

すなわち、3ページ一番下の丸は、事務の移譲について検討する際に「人口規模のみを基準にする必要はない」と書いているわけです。1個飛ばしまして、次の丸については、「規模・能力に応じて移譲する」。その前に「一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については規模・能力に応じて移譲する」となっています。

法令で行う一定の事務の移譲は、どちらかというところ、一括に移譲できるものを国が一括で移譲してしまうということを書き込んであって、それ以外は規模・能力に応じて都区の間で決めてくださいと。その際に、一括ではなくて事務処理特例制度などを使ってできるところ、やりたいところから移したらどうですかと言っているわけです。ところが、最初の丸を見ると、その規模・能力は人口規模では見ないでねということになっています。そう読める感じになってしまいます。

問題は、人口規模以外は何にするのといったときに、国の地方自治法を見ても、一瞬、特例市か中核市のところでしたか、人口規模以外の要素を入れたことがあるかもしれませんが、基本的にこの大都市制度が人口規模だけでやると一応、法令上は書いてあるわけです。それで、何を見るのと。国は人口規模しか見てこなかったけれども、そっちのほうでは人口規模以外を見てねと読めると、ある意味ちょっと無責任だなという感じがあります。

したがって、例えば何か考えられる要素を例示できないかという感じはするのですが、これは例示するとそこに飛びつかれるので、おもしろくないということか。でも、そうすると、結局、ほかのものを見えてくれないのではないかと、人口規模だけ見るのではないよといっても、人口規模しか見えてくれないのではないかとこの感じもして、ちょっとそこは書き方ですけども、厄介なところではないかという気がいたします。

○碓井委員長 今回の御指摘は、まとめる際に論理矛盾を生じないようにという御趣旨ですね。

それでは、まだまだ御意見があろうかと思いますが、戻るかもしれませんが、「6. 大都市圏域の調整」という箇所について御意見等がありましたらお願いします。

ここでは、林文子委員に実績についての御説明をいただくと議論の参考になると思いますので、お願いします。

○林（文）委員 今、環境対策や防災などの都道府県の枠を超える広域的な課題がどんどんふえているわけです。そういう課題の解決に向けて、大都市圏域にある自治体が連携していくことは必要です。

これまで首都圏では、東京、神奈川、埼玉、千葉の1都3県と5つの指定都市の首長が九都県市首脳会議を開催しております。9首長が連携してさまざまな広域的な取り組みをやっております。例えば、環境面ではディーゼル車対策などで一定の成果を上げております。各自治体が独自性を発揮しながら、広域的な課題を解決していくためには、連絡調整や連携の枠組みについて、形式にこだわらないで、それぞれの地域に合った広域連携を、できるところから積極的に取り組んでいく必要があると思っています。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

どうぞ、皆様から御意見等ありますでしょうか。

例えば2番目の丸に（協議会の設置）という項目がございます。「人口200万以上の指定都市又は特別区を含む大都市圏域において、指定都市及び都道府県を構成団体とする大都市圏域行政に関する連絡調整及び計画策定を行う協議会を設けることについてどう考えるか」。「どう考えるか」ですから、どう考えてもらってもいいのですが、いかがですか。

伊藤委員、どうぞ。

○伊藤委員 この仕組みを果たして法制度として認めることに何か意味があるのかどうかについてやや疑問があるのですけれども、今、林文子委員がおっしゃったように、現在でも九都県市の取り組みは自主的に行われております。関西は、枠組みは違いますけれども、広域連合があって、具体的に権限を持って何かやろうということを行っているわけです。

その上で、協議会の設置を仮に義務づけるとして、この丸にありますように、計画策定という機能を持たせて尊重義務を課すということになると、最後に事務局から御説明いただいた、首都圏整備法あるいは中部圏と近畿圏の国土交通省関係の広域的な枠組みの話とやや重複してくる。今は出ていないと思いますがけれども、大都市圏戦略基本法というものをたしか国土交通省も考えているということなので、果たしてその部分とどういう関係に立つのかということは整理しなければいけないと思います。

もちろんハード面だけではなくて、よりソフト面での政策という意味で、広域の大都市圏域の連携を考えていく必要があるとすれば、このような仕組みを制度化する意味もあると思いますが、制度として整備する必要があるかどうかということになると、やや疑問が残るという気はしております。

○碓井委員長 林文子委員、どうぞ。

○林（文）委員 ちょっと言葉が足りなかったのですが、現在は形式にこだわらないで、それぞれの地域に合った広域連携を進めていますので、必ずしも制度化する必要はないという考えで申し上げました。

○碓井委員長 西尾会長、お願いします。

○西尾会長 たしか当初かなり早い段階のときに、大都市制度とは何かとか、いろいろな御議論があったときに、大都市制度の問題でもなく、国土計画の問題でもなく、大都市圏制度の問題というのは、日本ではほとんど取り上げなかったのだということを発言しまして、その領域が抜けていることが日本の1つの問題点だと発言しました。

したがって、この大都市圏域に対応する何らかの仕組みを育てていくことが極めて大事ではないか。どういう育て方をするかというのはいろいろあると思うのですがけれども、大変大事だと思っています。それぞれの地域に任せるということではなく、もう一步踏み込むべき領域ではないかと感じております。

その際、ここに書いてあるとおり、地方ブロックの広がりにはなっていない。三大都市圏について、首都圏と中京圏、名古屋圏についてはまさにそのとおりだと思うのです。山梨まで含んだ関東全域の圏域の首都圏計画と、東京圏の計画ということになれば、一番広くとっても1都3県の中に実態的な東京圏はおさまっていますので、1都3県の範囲内で作ることが可能である。名古屋について言えば、名古屋圏というのは、通学・通勤圏でいったとしても、愛知県、岐阜県、三重県の範囲内におさまってしまっているわけで、静岡県だとか富山県は一切関係ないという世界になっているわけですから、中京圏の計画、地方ブロックの範囲とは全く違うということが言えると思うのです。

ここについては、ここに書いてあるとおりなのだけれども、問題は、関西圏あるいは近畿圏です。近畿圏は、大阪都市圏の問題だけではなくて、京都の都市圏、神戸の都市圏と3つありまして、これが非常に密接に重なり合っていて、その圏域に少しでもかかっているとということになると、奈良県も和歌山県も滋賀県も全て入ってしまうのです。結局、関西圏と言われる圏域にほとんど一致してしまうのです。そこには現に関西広域連合を既につくって対応しようとしていらっしゃる。

地方ブロック単位と都市圏の範囲がずれているのだというのは、首都圏と中京圏についてはそのとおりですがけれども、関西圏はそう言えないところが厄介なところではないか。結局、全域で対処しなければ計画のつくりようがないという世界なのではないかということを感じています。

それと、この書き方で協議会のことがかなり詳しく、構成についてまで踏み込んでいるのですがけれども、むしろこういうことを仕組みとして育てていこうとすると、何が大都市圏計画の中身としてふさわしいのか。大都市圏計画で定めて、その圏域内の広域自治体、基礎自治体は、全部それを尊重しながら、協調してやっていきなさいという項目がどういう項目であるかということはおそらく重要なことで、それを育てようとするなら、そこを

詰めることのほうが肝心ではないかという感じがちょっとしています。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

今、協議会のことを中心に御意見を伺っております。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 協議会を法定化する必要はないという御議論が比較的強い印象を受けましたが、下から2番目にある、国に何か要求できる地位を与えるならば、やはり法定化したほうがいいのではないかと。

そこまでの必要はないと地方がお考えになるのであれば、国に何か義務を課す必要もなくなったから必要もないということになるのかもしれませんが、お話を聞いている限り、西尾会長のお話を聞いたりする限り、東京と中京区は国の制度が非常に広い範囲を押さえてしまっていて、それ自体として大都市圏域に対応していないわけですね。そうすると、大都市圏域用に別途置いて、それはそれとして、国としても尊重するのだということを示すためにあって困ることはないのではないかと気がします。

○碓井委員長 そうすると、今、制度化について両論がおりと思いますが、制度化というか、その定め方にも、つまり、協議会を設置した場合には、太田委員の強調された、出席説明要求なりができる、そういう制度化も可能かもしれません。つまり、協議会の設置は任意のだけれども、一定の仕組みを備えた協議会が設置された場合には、下から2番目の丸のようなことを与え、あるいはそういう協議会では、圏域計画を云々。ですから、制度化という場合、義務的な制度化と任意的な制度化というのは理論的にはあり得るような気もするのですけれども、いかがでしょうか。

西尾会長、どうぞ。

○西尾会長 もう現在は廃止してしまいましたけれども、過去には、広域市町村圏制度というものがあって、広域市町村圏を形成して、協議会をつくって、広域市町村計画をつくるということをやってきたわけです。これは何ら法制化しないでやってきてしまったのです。そういう中間的なやり方も十分あるだろう。

今までこういうことを十分議論してきていないわけですから、いきなり法制化するなどというレベルに認識自身が達していないので、そういうことがいかに大事なことかという議論から始まって、そういうことを徐々に促進していこうという動きが出て、法制度化するというのはその先の話ではないかとは思いますが、そういう発想は大事なのではないかと思います。

○碓井委員長 わかりました。

ほかに御意見等ございせんか。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 この大都市圏の調整ということで、今回、ここに提案されているイメージが一番近いのは、九都県市首脳会議だと思います。これは過去にもっとも実績があると思いますが、しかし、おもしろいことに九都県市首脳会議は、関西広域連合だとか、九州広域行

政機構のように、行政組織を整えようとしていません。まずは、これまでの九都県市首脳会議がどういう役割を果たしてきたのかを検討する必要があると思います。

さらに、計画策定といった場合にどういう計画をつくるかということが最大の課題です。今、通常の都道府県レベルでも、10年、20年の計画をつくるのは簡単ではありません。実効的なものは難しく、せいぜい5年計画にしたりだとか、かなり抽象的な計画にしたりしています。大都市圏の場合は、これに増して複雑性が高く、情報量があって、変遷が激しいわけですから、どのぐらいのボリュームの計画を立てるのか。どのぐらいのタイムスパンで考えるのかということ自体が、恐らく最大の難問だと思うのです。実効的なマスタープランを、今の時代に、本当に首都圏全体でつくるのが可能なかどうか。これを検討する必要があります。

一方で、連絡調整の類いの会議は、私の認識では、既に、いっぱいあるのです。九都県市首脳会議も自治体でつくるものの一つですが、国の中でも、内閣府でも、国交省でも、さらに国交省の中では各局単位でやっています。みんなそれぞれの目的と小銭を持ち寄って計画だけはつくるのだけれども、大規模な事業費はこの財政状況でなかなかつかなくて、事業はなかなか進捗しないというのが今の実情であって、会議や調整ばかりをさらにふやしても実効性は上がらないと思います。

こういう状況からすると、それこそ本当に自治体で一番力を持っている人と、国で一番力を持っている人がトップで会談してもらって、決めるべきものを決めるという場をつくることは意味があると思うのですが、果たしてそういう場をつくることができるのか。また、そういう場をつくるときに、計画の策定義務や尊重義務を課すことがプラスになるのか。さらには、ここで言っている、資料請求だとか出席だとか説明だとか、こういうものを課す必要があるのかどうか。何らかの形で大都市圏を全体で考えていく仕組みは必要ですけれども、どういう構成にして、どういう中身にするかというのは、引き続き検討する必要があります。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかに御発言ございますか。

畔柳副会長、お願いします。

○畔柳副会長 私も、大都市圏域を考えていくことは、私は経済界のほうですけれども、やはり大事かなと思っています。

この間の大都市法でも、法律で、都道府県という枠になっていきますと、例えば尼崎だけは色が塗られていないみたいな形が生じてしまっているわけで、ちょっと不自然に感じます。

ですから、今後、日本全体としての雇用機会というか、結果としては、ウエルフェアの拡大ということを考えていくと、大都市圏というものの問題意識を持ってやっていかざるを得ないと思って、そういう意味から、さっき会長が今までなかなかそういうものがなかったということですが、そういう1つの考え方をいろいろな方面から考えていく。たまた

ま災害もあったので、今、災害とかがありますけれども、観光とか、いろいろな面でそういう領域で考える考え方のニーズは高まっていると思うので、こちらの場合でもそういう考え方をひとつ前に出していくというのは必要ではないかと思います。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかに御発言ございますか。

林宜嗣委員、どうぞ。

○林（宜）委員 現在の地域政策とか都市政策は行政区域単位で行われていることの弊害は物すごく大きいと思うのです。恐らく各都市圏の自治体の長の方々も、それは非常に強く感じていらっしゃる。したがって、例えば総合計画をつくるときに、その市の総合計画だけではなくて、もっと広域的な総合計画が必要だということの認識もありません。ところが、現実に例えば協議会をつくって、果たしてそういう形で空間の構造をどうするか、あるいはコンパクトシティをどうやってつくっていくのかといったこととか、そういうことに関しての合意はなかなか得られないわけです。

今、ヨーロッパではそういう問題を前提にして、どういうインセンティブをつければ行政区域を超えた、いわゆる都市圏単位での政策が打てるかということが一般的に議論されているようになっている。シティビジョンという考え方の中で、ただし、それは必ずつくりなさいということではなくて、つくった場合には、こういうインセンティブがありますよといった形のものがないと、恐らく形で義務的にこういうものをつくりましょうといっても、結局は、開店休業ということになってしまう。

だから、これからそういう行政区域を超えた政策を実施していくに当たってどのような手段を立てていくのがいいのか。だから、協議会というのはいいと思いますけれども、それだけで、中身が入って、こういう計画をつくりなさいということもいいのだろうと思うのですけれども、その中身をこうしなさいということまでは絶対無理なので、インセンティブをどうやって与えていくのか。太田委員がおっしゃったように、これをつくったことによって何かメリットがあるということがなければ、恐らく義務化しても、結局は一緒だろうと思います。

○碓井委員長 そうしますと、義務化には恐らく否定的な意見が多いと思いますが、この地方制度調査会としてどのようなメッセージを発信するのがいいのかということになりまして、そういう大都市圏域の課題を強調して単純に促すのか、今、議論が出ましたようなメリット、インセンティブを与える仕組みが必要だということに踏み込んでいくか。しかも、そのインセンティブの与え方ですね。単純な補助金とか、今後の選択に委ねていいのか。あるいはインセンティブの与え方を法制化するのか。その辺についてもし御意見がありましたらお願いいたします。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 尊重義務を設けるかどうかというよりも、実効性のある機関をつくらないとだめだということだと思うのです。義務を持たせたほうが実効性が高まるのかそうではない

のかということとは別に、計画自体が可能かどうかということもあると思うのです。実効性のある機関をどうやってつくることができるのか。単なる連絡調整にとどまらない機関をつくることができるのか。九都県市首脳会議を超えるものがどうやってつくるのか。その観点からの検討が重要ではないかと思います。

○碓井委員長 私から辻委員に質問ですが、まさに実効性ある機関を自主的に決めると議論するのか、その実効性ある機関は国としてお膳立てすべきかということもポイントになると思うのですが、いかがでしょうか。

○辻委員 よくわかりません。

○碓井委員長 伊藤委員、さっき手が挙がりましたか。

○伊藤委員 ややトリビアルなことですがけれども、大都市圏域で考えるときに、今の九都県市を前提に、かつ、今回のペーパーを前提とすると、指定都市と都道府県という主体で構成されることになると思います。しかし、実効性ということを考えて、今、九都県市は首長、知事・市長の会議ということですがけれども、さらにいろいろ細かく考えていくと、例えば議会の代表者をどうするか、あるいは大都市圏域として考えた場合には、特に市町村のレベルまでおりにいくと、連担していない地域の市町村、間に挟まっている地域、市町村をどうするかという問題があります。例えば市町村が担っている事務権限についても、大都市圏固有の問題だから、計画の中身に盛り込むということになれば、圏域の中に含まれる市町村の意見も吸い上げなければいけないということになって、結構、組織としては複雑かつ大規模なものになると思います。あるいは計画自体もかなり詳細性を持ったものにするとなれば、市町村の権限にまで踏み込んでいろいろな長期的なプランを立てざるを得ないということになると、それこそ実効性という面ではやや疑問があると個人的には思っているところです。

○碓井委員長 ほかに御発言ございませんか。

それでは、全体を通じて何か。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 先ほど5のところで言いたかったことが2つあります。1つは、前回と同じですが、最後の白丸の「地域自治区や支所・出張所等の仕組みを地域の実情に応じて」という部分です。地域自治区を地域の実情に応じてというのは的を射ていると思うのですが、大都市の真ん中で、コンビニでもいろいろできるようなことになっていねなかで、出張所とか支所がほんとうに必要なのかどうか。団体によっては、こういうものを使ったほうがいいかもしれませんが、団体によっては廃止したいけれども、過去のしがらみで、そうできないでいるところもあると思います。住民自治の拡充が重要だとすれば、「地域自治区等の仕組みを活用し」というぐらいにしたほうがいいのではないかというのが1点です。

もう一つ、先ほど(1)のところ、今後の特別区の話がありましたが、ベースになるのは、今ある23区の特別区の個性、多様性をどうやって生かしていくかが重要なところだと考えますと、先ほどのように条例によってできるところはおろしていくという制度と同



時に、今、一括でやっているところについても、23区がそれぞれもっと独自に工夫できる余地のあるものは、もっとそれを可能にするという改革もあわせてやることが重要ではないかと思えます。

以上です。

○碓井委員長 ほかに全体を通じて。

大山委員、お願いします。

○大山委員 今、おっしゃったところの上の選挙の話はまだやっていなかったと思うので一言だけ。

私は、市町村の大選挙区制は相当問題があると思っているのです。ただし、特別区の区議会だけの問題ではありませんので、もうちょっときちんと全般的な議論すべきだろうと思っています。

ここではゲリマンダーのことがいきなり出てくるのですけれども、それはちょっとまだ書かないほうが。先の話なので、もう少し選挙制度についてきっちり議論をしてからの話なので、現時点でそこまで書く必要はないのではないかと思います。

○碓井委員長 ほかに御発言ありませんか。

今の大山委員の御発言からしますと、今期の地方制度調査会でももちろん十分、問題点として意識はしているけれども、本当に議論を詰める際には、また改めて例えば選挙制度なら選挙制度で議論すべき課題とか、そういうものもあると。今の大都市圏域行政も慌てて具体的なことを言うよりは、むしろ問題を喚起することにとどめるほうが賢明かもしれないという感じもいたします。

全体のまとめ方について感想を申し上げたのですが、御意見等ありませんでしょうか。よろしゅうございますか。

そろそろ時間が参っております。特段の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。

次回でございますが、11月7日午後1時から開催することとし、とりまとめに向けた考え方につきまして、本年2月から3月にかけて意見聴取を行いました関係団体等から意見を聴取することといたします。開催に際しましては、改めて事務局より御連絡させていただきますので、よろしく願いいたします。

それでは、これもちまして、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。