

○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、ただいまから、第23回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日は、全国知事会、指定都市市長会、中核市市長会、特例市市長会、東京都、特別区長会、大阪府市統合本部から大都市制度に関するとりまとめに向けた考え方につきまして御意見を聴取することといたします。

本日のヒアリングの進め方でございますが、皆様の日程を調整させていただいた結果、2部制とさせていただくことといたしまして、前半をおおむね14時20分まで、若干の休憩時間を挟みまして、後半は14時30分ごろから1時間程度を予定しております。

なお、前半は、全国知事会、指定都市市長会、中核市市長会、特例市市長会から「とりまとめに向けた考え方のその1」について御意見等を聴取することとし、後半は、東京都、特別区長会、大阪府市統合本部から「とりまとめに向けた考え方のその2」につきまして御意見等を聴取することといたします。

また、各団体からの御意見等につきましては、10分を目安に順次御説明いただくこととし、委員の皆様からの御質問等については、各団体の御説明後にまとめて御発言をいただく形で進めることといたします。

それでは、早速でございますが、議事に入りたいと存じます。

まず、御多用の中、御出席を賜りました方々を御紹介いたします。

指定都市市長会会長の矢田立郎神戸市長さんでございます。

中核市市長会・地域自律に向けた都市制度再編プロジェクト幹事の仲川げん奈良市長さんでございます。

特別市市長会会長の竹内功鳥取市長さんでございます。

ありがとうございました。

なお、全国知事会副会長の上田清司埼玉県知事さんにおかれましては、会議途中から御出席される予定でございますので、到着次第、改めて御紹介をさせていただきます。

それでは、早速でございますが、矢田市長さんより、本日の提出資料等につきまして、10分を目安に御説明をいただきます。

どうぞよろしく願いいたします。

○矢田市長 それでは、指定都市市長会の立場から申し上げたいと思います。

本日は、地方制度調査会の小委員会の場で、こうした機会を設けていただきましたことに、まず、御礼を申し上げます。指定都市制度、特別自治市制度に関し積極的な議論をいただいていることにも感謝を申し上げたいと思います。さる10月15日の本委員会でお示しをいただきました、とりまとめに向けた考え方については、私どもの思いを反映していただいております、大変ありがたいと感じてございます。

まず、指定都市制度について、事務の移譲に関しましてでございますが、道府県の処理する事務について可能な限り指定都市に移譲をし、事務処理の主体を一元化するという方

向性が出された点につきましては、大変評価をしております。ぜひともその方向でお進めをいただきたいと考えております。

また、対象事務についてお示しいただいた内容は、どれも従来から私どもが切実に求めていたことございまして、ぜひその考え方で進めていただきたいと考えてございます。

2点目は、税源配分でございます。

税源配分の考え方につきましては、新たな事務移譲に対しまして、税源配分も含めて財政措置のあり方を検討していただいている点については、大いに評価をさせていただきます。

今後、道府県税の移譲について明確な方向を出していただきたいと考えてございます。

また、従来からお願いをしておりますが、大都市特例により、指定都市が実施している事務にかかる財政負担についても同様の検討をお願いしたいと考えてございます。

3点目は、住民自治の強化についてでございます。

住民自治の強化、また、区の役割を拡充すべきという考えにつきましては、指定都市も同様でございます。各都市がこれまでも区長の権限強化はもちろん、区民によるまちづくり計画の策定、実効の仕組みを構築するといったことに住民主体のまちづくりの実践をしてございます。

それらにつきましては、林委員からお示しした事例のほかでございますが、例えば名古屋市では、小学校区単位で地域委員会というものを設けておりまして、その委員を市民の自立を促し、住民自治を真に実効あるものにしていくために、立候補制として、住民投票で選出するといった取り組み事例もある状況ございまして、各都市ともそういった工夫で区の体制を整えておる状況でもございます。

区長の権限等につきましてはの制度改正が示されておるところでございますが、一連の御提案に対しましては、各都市での現状における区の規模、位置づけ、組織体制などが大いに異なりますので、地域の実情に応じた裁量、選択が可能となる検討をお願いしたいと考えております。

区長権限の独立化あるいは選任手続については、市長との関係や組織の一体性確保、責任のあり方などの課題があらうかと思えます。また、区の教育委員会を置くことは組織の複雑化を招くことになるといった課題があると認識してございます。これについては慎重な御判断をお願いしたいということでございます。

次に、協議会の設置等でございます。

指定都市から都道府県への事務の移譲、事務の調整の場としての協議会の設置については、具体的な制度設計に当たりまして、さらに指定都市との協議をお願いしたいと考えてございます。

次に、特別自治市についてでございますが、この必要性について少し申し上げたいと思えます。

本年8月、大都市地域における特別区の設置に関する法律が成立したところでございま

すが、これは大都市のポテンシャルの十分な発揮と、また、道府県と指定都市のいわゆる二重行政の解消を目的としてございますが、条件の整ったところから特別区を設置する制度であると理解をしてございます。

大阪府市においては理解できるものの、多くの道府県は生活圏が大きく異なるさまざまな地域を有する広域性があるということ。また一方では、指定都市の生活圏あるいは経済圏の一体性を考えれば、他の指定都市においては、指定都市を廃止し、特別区を設置するという方向は見出し難いのではないかと考えてございます。また、基礎自治体を優先するという観点からすれば、市に権限、財源を集約する考え方が地域主権改革に沿ったものではないかと考えてございます。道府県の規模、地域性に鑑み、人口規模による限定をせず、全ての指定都市を対象とした特別自治市制度が必要であるとと考えてございます。

さらに、世界を見てみましても、韓国の広域市と経済自由区域、カナダのトロント、イギリスの大都市圏など、大都市を一元的に運営することが時代の要請ではないかと考えてございます。

神戸市をはじめ指定都市は、都市基盤整備から福祉・教育、そして防災分野まで計画部隊あるいは実働部隊も含め、これまでもフル装備で執行をしてきてございます。こうしたノウハウと蓄積を考えれば、大都市行政の一元化は指定都市を基本とすることが適切ではないかと考えてございます。

次に、産業・雇用政策の実行に関してでございますが、産業政策を推進し、海外に対抗し得る都市圏域の形成を展開していくために、企業の育成と社会基盤整備を総合的、持続的に行っていくことが不可欠であろうと見ております。また、これらの施策と福祉・教育などの住民に身近な施策との連携も重要でございます。これを可能にするためには、特別自治市による一元化が必要であると考えております。

次に、福祉・教育面についてでございますが、福祉・教育といった住民に身近な行政につきましても、例えば幼稚園あるいはこども園の権限一元化により、待機児童の解消が期待できる。高等学校のように双方が行っている事務について、現状では、新たな需要に対し、どちらが責任を持って行うかといった課題などもございます。このように一部道府県に権限が留保されている結果、効率的な執行に支障を来している面や責任関係の不明確な部分が生じてございます。こうした事務の二元化あるいは隙間を解消するためには、特別自治市制度が必要であるとと考えてございます。そして、それによりまして、福祉・教育の一元化が図られ、トータルな子育てや地域福祉の実現が可能になるのではないかと考えてございます。

次に、警察事務に関してでございますが、地域防犯、交通問題など、地域に関わります警察業務は、現在でも、区や土木行政との連携が不可欠でございます。指定都市が行うことにより、地域と一体となった取り組みが効果的でございます。そうした中で、広域犯罪への対応については、現在においても、各県の本部間の連携で対応していただいておりますことや、既に市警本部が存在していることから、警察事務をもって特別自治市制度創設の障

害とはならないと考えてございます。

次に、道府県と指定都市の事務の調整について申し上げたいと思います。

特別自治市においては、原則として、地方が執行すべき事務は全て特別自治市が執行する。ただし、暫定的、例外的に道府県が事務を実施しなければならない場合は、個別具体的に法律等で規定を設けましたり、あるいは条例等で役割分担を明確にして対応していくことが現実的ではないかと見てございます。

具体的には、1つ目として、特別自治市に引き継ぐに際し、道府県と市が協議をし、段階的に移行する場合。2つ目として、現在、県下統一的に実施している事務について整理が整うまでの間、法律等あるいは道府県と特別自治市の協議により、道府県の事務とする場合。3つ目として、現在、指定都市市域内において設置されている道府県固有の事務に係る施設などを道府県が継続運営する場合。4つ目として、住民の利便施設を道府県と特別自治市が共同設置する場合などでございます。

そして、特別自治市創設による周辺自治体への影響でございますが、財政調整機能につきましては、地方交付税制度が機能するわけでございます。

なお、私案でございますが、もし幾つかの指定都市におきまして、特別自治市に移管される事務権限に比べて、税の移管による歳入の超過が顕著な場合が生じましたならば、暫定的に超過分の一定割合を道府県に対し特別譲与税の形で交付するなどの財政調整機能を検討することが適当ではないかと見てございます。

さらに、事務の市域間調整につきましては、協定、協議会、一部事務組合、広域連合などで対応することで都市圏としての一体性も保てると見てございまして、周辺自治体への影響はないと考えておりまして、それが特別自治市創設を否定する根拠になるものではないと考えてございます。

最後に、実質的に特別市に近づけるという方向性は十分に理解してございまして、指定都市制度の改革をまず行うことが非常に重要であると見てございまして、それに際しましては、指定都市の法律上の位置付けを含め、指定都市の果たすべき役割、さらにそれに見合う事務権限、または税財源などを明確にさせていただきたいと考えてございます。

また、大都市制度のゴールには、これまで私どもが主張してまいりました、特別自治市があるものと考えてございます。引き続き検討をお願いしたいと考えてございます。

私の方から今日のヒアリングに当たりまして申し上げました項目につきましては、十分に意を酌んでいただければ大変ありがたいと考えております。

よろしく願い申し上げます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

次に、奈良市、仲川市長さんより、本日の提出資料等につきまして、御説明をいただきます。

よろしく願いいたします。

○仲川市長 中核市でございます、奈良市長の仲川げんでございます。

本日は、3月29日の第9回専門小委員会に引き続きまして、このような意見聴取の場を設けていただきましたことにまず、感謝を申し上げます。

また、大阪都構想を初め、いわゆる大都市だけの議論ではなく、中核市や特例市まで踏み込んだ項目をとりまとめの中でも御検討いただいておりますことに改めて感謝を申し上げます。

それでは、今回、とりまとめに向けた考え方について示されました中核市・特例市の項目に即しまして、中核市市長会としての意見を申し述べさせていただきたいと思っております。

お配りの資料の順に沿ってお話を申し上げます。一応、4項目ございますが、3つ目の市議会議員の選挙区についてというところにつきましては、先日開催されました中核市サミットの中でも、これは市長会として意見を挙げるべきか、それとも議長会の方としてのマターとするべきかという議論もございましたので、今日は余り重きを置かず、主に1、2、4について意見を申し上げたいと思っております。

まず、1点目、両制度、中核市制度と特例市制度の統合についてでございますけれども、御存じのように、人口30万以上と20万以上と要件は異なっておりますが、権限に差異を設ける合理性は乏しく、むしろ一体的に権限を移譲するという形で地域主権、地方分権を進めていただくことが非常に望ましいと考えてございます。そういった意味では、中核市の要件を緩和する方向で両制度の統合を進めることが望ましいと考えてございます。

しかし一方で、中核市としての要件を満たしながら移行していない市が14市、現状でございますので、そういった市に対する我々の調査によりまして、中核市としての十分な財源が措置されていないということを理由に、中核市への移行をなされていない市があるということがございます。そういった意味では、中核市・特例市両制度の統合を効果的に行うためにも、あわせてより踏み込んだ財源措置のあり方を見直す必要があると考えてございます。

補完性の原理・基礎自治体優先の原則に伴って、我々といたしましては、将来的には全ての基礎自治体により自立的な地域経営を行えるような権限、財源の配分をすることが重要だと考えてございます。

したがって、中核市市長会といたしましては、当面の課題といたしまして、中核市制度と特例市制度を統合することは大変好ましいことと考えておりますけれども、そこにとどまらずに、指定都市制度も含めた都市制度全体の抜本的な再編を近い将来に行うべきであるという認識を持ってございます。

続きまして、2つ目の項目、都道府県から中核市・特例市への事務の移譲についてでございます。

中核市市長会といたしましては、我々中核市がこれまで地方分権の中心的な役割として取り組んできたという自負がございます。そのため、できるだけ多くの事務権限が移譲するのを原則としてとらえる必要があると考えております。

この資料の3ページに「事務権限等の移譲に関する意向（必要度）調査」というものを

載せてございます。

これは中核市市長会の中での権限移譲に関するプロジェクトチームの中で調査を行ったものでございます。アンケートの中身、結果で申し上げますと、教員の人事権や定数の決定権、学級編制基準など、教育に関する権限を必要と挙げている中核市が多うございます。また、せんだっての震災などを踏まえて、防衛大臣に対する自衛隊の災害派遣要請権というものを挙げられる中核市もございます。

しかしながら、地方の拠点都市としての中核市もあれば、大都市に近接している都市型の中核市もあることもございますので、同じ中核市の中でもさまざまな地理的条件や都市の性質がございます。そういった意味では、今後の権限移譲のあり方を議論する際には、基礎自治体による主体的な判断で権限を選択する仕組みが1つ検討される必要があると思っております。

そして、2つ目の話でございますけれども、加えまして、現状の都道府県からの条例による事務処理特例制度についてでございます。

都道府県知事とその県下の市町村長は、原則的には対応な立場というものがございすけれども、例えば県からの補助金をもらうという立場であったり、もしくは国から流れた資金が一旦都道府県に基金として造成され、その配分は県が権限を持っている。そういったいろいろな状況において、長年の統治機構の中で、上から下といった立ち位置になってしまっているのが現状でございます。

また、我々が会員の中核市にアンケートを行いましたところ、都道府県知事と市町村長との間で、県側がこういった権限については権限移譲してもよいとある程度、メニューをつくって、その中からあなたたちが欲しいものを選びなさいという形で事務処理特例が活用されている自治体もあると聞いております。そういった意味では、本来的に都道府県の考え方と県下の市町村長の考え方が同じ方向を向いていない場合には、事務処理特例は非常に機能しないと考えております。

一方で、この仕組みに際して、まだ十分ではないと思うところは、恒常的に県と市町村の協議の場を設置する。これは国と地方の協議の場の地方版というイメージでございますが、都道府県とその県下市町村の恒常的な協議の場を設置する。もしくは、県と市町村間で紛争や意見の一致が見られなかった場合には、それを仲裁する仕組みを担保できないか。そもそも権限移譲に関する基本的なルールを確立する必要があるのではないかと考えております。

また一方で、住民生活に非常に密接な分野もございすので、都道府県と市町村の協議自体が、そのプロセスが住民によりわかりやすくするという観点では、例えば議会への報告義務を課すということも1つ考えられるのではないかと考えています。

そして、次の論点といたしましては、権限移譲を実際にやっていく上におきまして、現実的な問題で考えると、やはりそれを担う職員の問題が出てまいります。我々の調査でも、人口規模に応じて専門職職員の抱えている数に非常に大きな差があることが見えてきてお

ります。そういった意味では、実際に都道府県からの権限、事務の移譲に際しましては、人材ごとの移管も1つの方策として考える必要があると考えてございます。

3番目は割愛させていただきます。

4番目の地方の拠点都市としての中核市・特例市の役割というところに行かせていただきます。

現在の少子化、もしくは人口減少という状況の中で、自治体間の水平連携が重要だということは、我々中核市市長会も同じ認識でございます。まさに中核市が地域の核として、その圏域における経済や文化を牽引する役割、また、災害時等の応援、支援体制の中核として役割を果たしていきたいと考えてございます。

その中におきましては、現状の定住自立圏の制度がございますけれども、特に昼夜間人口比率の問題であったり、現実的に中心市宣言を行っている中核市が6市にとどまっている状況の中で、現在の定住自立圏の発想は生かした上で、それにとどまらない新しい柔軟な仕組みを検討する段階に来ているのではないかと考えております。

特に、中心市宣言を行っていない中核市の声といたしましては、法的根拠が法律ではなく要綱であることから、継続性に不安があるという声。もしくは、中心市として周辺自治体をリードする上において人員の負担が伴う。一方で、その負担に伴う財源が措置されていないという声も上がっております。従来都道府県が担っていた小規模自治体に対する支援機能、支援に伴う財源がしっかりと中心市に移管される、移譲されることが不可欠であると考えております。

以上、大変駆け足になりまして恐縮でございますけれども、大都市制度のあり方につきまして、中核市市長会としての意見を申し上げます。

最初に申し上げましたとおり、会といたしましては、基礎自治体と広域自治体と、また、国との役割分担の明確化に伴って、これからの都市制度を抜本的に再編していくことが重要だと考えてございます。

このような機会をいただきましたことに改めて感謝を申し上げたいと思います。

ありがとうございました。

○碓井委員長 ありがとうございました。

次に、特例市市長会会長、鳥取市、竹内市長さんより、本日の提出資料等につきまして、御説明をいただきます。

よろしく願いいたします。

○竹内市長 鳥取市長の竹内功です。

全国40都市ある特例市の中でいろいろ議論をしてきた内容を踏まえて御報告をさせていただきます。

地方制度調査会の中で都市制度についての検討が進められ、特に基礎自治体の特例市のあり方についても御検討いただいていることに敬意と感謝を申し上げたいと思います。

特例市の関係の資料は、資料4-1、4-2、4-3と3つに分かれておりますが、総

論的なものを取りまとめたものとしては、4-2がありまして、ちょっとそれを一目見ていただきたいと思います。

資料4-2にありますように、全国特例市市長会では、自律可能な都市制度についての提言をまとめております。4-3がその内容ですが、本日、午前中に臨時総会を開いて、最終的な提言を決定したところがございますが、これまで各40市と連携をとって調整を図ってまいりました。

ポイントは、人口による画一的な枠組みの見直し、教員人事権、児童相談所、都市計画等の事務や権限を基礎自治体が能力や地域の実情に応じて選択できる制度をとということ、さらに具体的に中核市と特例市の統合ということで、下の図にありますように、現在の制度から新たな都市制度のイメージとして、国、広域自治体、そして、基礎自治体として中核特例市という1つのカテゴリーを想定して考えているということがございます。また、右のほうにある市町村については、広域化といったことを水平連携などを中心にやっていくことを考えているところがございます。全ての基礎自治体が自立可能な都市制度を目指しているというのが我々の提言であります。

さて、資料4-1で4つの論点について触れさせていただきます。

まず、(1) 両制度の統合について。

これは先ほど述べましたように、中核市と特例市は早期に統合することを望んでおるところでございます。現在の人口規模による画一的な枠組みについては見直す必要があります。また、特例市の要件を満たしていても、人口的に特例市になっていない市は8市ありますけれども、そういった状況の中で、中核市と特例市を1つの制度として制度設計を考えていただくことが望まれるという認識を持っております。

そして、内容的には、地域の実情に応じて人口要件20万人程度ということで、保健所設置という例が挙がっておりますのですが、これなどの権限も選択可能な制度の内容の1つとして考えていただきたいと思っております。

次に、(2) 都道府県との関係であります。

都道府県との関係は、特に特例市が基礎自治体として、市民にとって十分に必要な業務が行われる権限と財源を備えさせてほしいと考えております。住民に身近な事務は基礎自治体が行うという原則です。広域自治体、国等の役割分担を進めていく必要があると考えており、こうした基礎自治体の事務が拡大すれば、国、広域自治体の事務は縮小していくことになるという認識を持っておるところでございます。広域自治体にとっては広域的に必要な事務を行い、基礎自治体が住民に一番身近な自治体として幅広い、住民に必要な身近な事務の権限を有することを実現していただきたいと思います。

教員人事権、児童相談所、都市計画、まちづくりと言ってもいいのですが、そういった権限につきましては、基礎自治体の能力や地域の実情に応じて選択できる制度、先ほどの保健所などの並びでそういった制度の設計をお考えいただきたいと思います。

条例による事務処理特例制度につきましては、先ほど中核市を代表して仲川市長さんが

お話になられたように、やはり移譲される権限や財源が県の意向に左右されるといったことから、基礎自治体の意向を十分に反映できる制度設計が必要だという認識を持っております。

権限移譲にかかる人件費などの経費、財源確保が非常に不十分だという認識を持っておりますので、財源の面も十分手当をした権限移譲が実現できるようにお願いしたいと思っております。

国民健康保険とか介護保険、生活保護、医療費の補助、児童手当といった国民に普遍的な社会保障制度については、都道府県とか広域自治体あるいは国といったところの役割が大きいかと考えておりました。基礎自治体の財源負担の現状から見て、個々人の市民が負担する負担金の額が大きく変動したりしていくこともいろいろありますので、制度を安定かつ持続的な制度にするためには、広域自治体以上の立場での対応をお願いしたいという考えを持っております。基礎自治体としての役割もあるものと思いますが、基礎自治体任せというわけにはいかない制度であると思っております。

(3) 市議会議員の選挙区の件などについて、余りこれまで十分な議論を特例市の40市の中でしておりません。これは市の中の問題なので、条例にらせていただくのが一番いいのではないかと思います。

(4) 地方の拠点性、都市の拠点性という点であります。

これにつきましては、先ほども広域化ということを書きましたが、定住自立圏の考え方は有効な考え方だと基本的には考えておりました。特例市が周辺のもう少し規模の小さい市町村と連携して、基礎自治体としての権限能力をいけば周辺の市町村が発揮できるように制度設計を考えていただければ大変幸いだと思っております。

定住自立圏の考え方というところでとらえておりました。そこに書いてありますように、包括的な権限の配分、税源を含む権限に見合った財源の適切な配分とか、そういったことなど、広域的な対応を特例市として行うために必要な制度を充実強化させていただきたいと考えておるところでございます。

以上です。

○碓井委員長 ありがとうございます。

それでは、ただいまお三方より御説明をいただきましたことにつきまして、委員の皆様から御意見、御質問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 主として、仲川市長と竹内市長にお伺いしたいのですが、お2人とも事務権限の移譲に関して選べるようにしてほしい、つまり、あるものはもう要らない、あるものは欲しいと、選べるようにしてほしいというところで意見が一致されました。

おいしくない権限は要らないが、おいしい権限は欲しいと考え、とてもわかりやすいのですが、そういう俗っぽい話をするのではなくて、原因として、地域の実情がさまざまだから、地域の実情に応じて選べるようにしてほしいという一般論でした。それはそれ

として理解できるのですが、私は学者で現実のことをよく知りませんので、どういう地域であればある権限は欲しいが、ある権限は要らないということになるのか、実務家として横断的に見て、このタイプの中核市であればあの権限は要らないのだけれども、この権限は欲しい、あのタイプの中核市・特例市であればこの権限は要るのだけれども、あの権限は要らないという形で、ちょっと類型化して具体的に御説明いただけると、より正当化しやすいかと思います。

単に自分が欲しいものだけ寄せ、自分が欲しくないものは要らないというのでは、なかなかこっちとしてもそれに乗っていいかなと思うものですから、実務家ならではの具体的な御説明をいただけないかと思うのですが。

よろしく願いいたします。

○碓井委員長 どうぞ。

○仲川市長 中核市でございます。

今、御指摘いただいたように、欲しいものだけとって、やらなければならないのに嫌いなものは断ると、そういうわがままな選択制ではいけないというのは、我々も会の中でよく議論に出ています。ですので、あくまでも標準的なメニューは当然共通で移譲した上で、さらにより意欲的にこれもやりたいという場合には、それを選択できる。そして、それを選択すれば、それに伴う権限、財源の移譲が受けられるという形が今、考えている1つのものがございます。

個別自治体ごとにかなりばらつきはありますが、一番大きな類型化といいますと、先ほど申し上げましたように、地方都市の県都を特にイメージしておりますけれども、地方の中核的都市が求められる存在としての役割というのと、特に大都市の、近隣に指定都市があるようなところにおける中核市というのは、同じエリアの中での存在感といいますか、立ち位置が大きく異なると思っています。例えば近隣に指定都市さんがあれば、文化施設であっても、さまざまな事業においても、非常に先導的にされている。それにもかかわらず、その真隣の中核市が同様のことを一律にやるのは無駄な、重複する部分も出てくると思っています。

もしくは、地方の拠点都市でいえば、都道府県としても、何か1つサービスや拠点を置くときに、県都に置くということがありますので、同じ県都の市の中に都道府県の役割と中核市としての拠点が重複して置かれるということも出ています。例えば奈良市の場合ですと、兎相は県に2つありますけれども、そのうちの1つが奈良市内にありますので、奈良市としては独自の設置が必要かといわれると、現状、サービスでカバーされていると思います。これは今後、権限を整理していく中で、では、県の方は新たにどういうところに設置をするべきかという仕分けをしていく必要があります。

わかりやすく申し上げます、都市型とそうではないところで類型化をして、それぞれに必要なメニューを整理していく必要があると思っております。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかに御意見、御質問等ございますでしょうか。

どうぞ、竹内市長さん。

○竹内市長 今のお答えを述べさせていただきます。

中核市さんが述べられたこととそう違わないのですが、まず、地域性のようなところで農地や山林がたくさんあるような地方の特例市と非常に面積がコンパクトで、ほとんど平地で、人口が密集しているような大都市圏の特例市もあります。

そういったことから、例えば今、ここで3つ挙げている都市計画等の権限などでは、より大きな都市計画の大きなカバーがされていて、特例市だけで独自に都市計画の線引きなり何なりを判断するような余地のない場合もあろうかと思えますし、農地がなければ農地についての権限はそんなに恐らく関係ないことになります。

しかし、地方都市でかなり面積の多い農地、山林も含む特例市があります。900平方キロとか、そういう市がありますが、農地を含む山林あるいは都市計画の線引きの権限、これは県ですが、そういういろいろなまちづくりの権限を包括的に持ちたいと考えてころがあります。それは都市と農山村的な要素があるところとのいわば、差として申し上げました。

あと、教員人事権なども、その都市を含むまとまった地域で大体、人事が行われている。例えば鳥取県で言えば、東部が1つの単位になっていることになっておれば、周辺の町村と一緒に教員人事権を特例市が持ちながらやっていくこともあり得るでしょうけれども、小さな圏域の同じ教員人事として、一定の範囲が認識されているときに、個別の市に教員人事権を与えるのが適当かという議論は恐らくあると思うので、その都市が所在している状況、それによる変更、判断の違いもあろうと思えます。

また、児童相談所などについては、児童虐待とか、そういう問題などが先鋭化しているところと、全くそういうことが問題になっていないところなど、いろいろあると思えます。それぞれの都市が限られた財源と人員をもって、基礎自治体として行政を執り行っておりますので、やはりある程度、政策的あるいは能力的にもかなう場合とかなわない場合があるかと思えますので、今後、財源の問題も含めて、そのような選択ができる制度になっていないと、本当の基礎自治体としての住民に対する最大の幸福を実現することができにくいと思えます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

今のことに関連する御質問等はございませんでしょうか。

林宜嗣委員、どうぞ。

○林（宜）委員 各自治体の同一性と異質性と言いましょうか、そういうものをどうやって酌みとっていくのかといったときに、中核市と特例市は人口要件だけで分けられているけれども、それは1つにしたほうがいいのではないか。これはそんなに人口で違いが出てくるわけではないという御認識だと思うのです。ところが一方で、置かれている地理的条件だとか、そういうものはかなり違うのだから、いろいろなパターンが選択できる選択肢

を増やしてほしい。

質問というよりも、中核市だとか、指定市だとか、特例市だとかという形での御意見を集約するのは、もうここで限界ではないかと私は思っているのです。大阪の府市統合会議だったら大阪のことを考えれば具体的なところまで出てきますけれども、これだけ多様な地域があって、それを具体的にここに出ている方々に、奈良の市長は奈良のことは恐らくおわかりだろうけれども、もっといろいろな違いがあるのだからこそ、多様な選択ができる制度にしてほしいという具合におっしゃっているので、これ以上、多様なといったときに、では、農村部と都市部はどうする、あるいは人口だってひょっとすると、1人当たりの経費は違って来るかもしれませんから、その辺まで区分は、場合によってはできるかもしれないしという、何かそのパターンをある程度、示していくことぐらいしか具体的な、先ほどの虐待の問題にしても、非常に広いところもあれば、そうではないところもあるなどという話になってくると、これはちょっと制度的には非常に難しいので、そういうところが自由に選択できる制度ということではないのかなと思っていて、これ以上のことが果たして、中核市の市長会とか、特例市の市長会から具体的なことが出せるのだろうかというのが、ちょっと私は難しいかなという気がしております。

○碓井委員長 何か他に、今の点について関連して、御質問等ありますでしょうか。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 遅れて申しわけありませんでした。

既に出ている論点でしたら申しわけないのですが、今の点に関連いたしまして、条例による事務処理特例につきまして、仲川市長さん、竹内市長さんがそれぞれ課題を指摘されましたが、その点について手短にお伺いしたいのですが。

まず、仲川市長さんには、御説明の2のところ、先ほど議論があった選択制による権限移譲が必要だと。それとあわせて事務処理特例についても全国共通の権限移譲に関する基本的なルールが必要であるという御指摘でした。ただ、ここで例えば選択制でもってある市においてこういう事務はやれますよと。やったとしますね。ただ、それでもなお、都道府県に残っている事務について、これは事務処理特例を使って動かせるかどうかという話になると思うのです。そこで基本的なルールとしてどういうことをお考えなのか。

つまり、全国で決め打ちにしないで、地域地域の特性に応じてということにある程度こたえられるはずなのが事務処理特例で、もちろん実際にはいろいろな課題があることは承知しております。そうすると、ここに関して全国的な何か実体的なルールをつくってしまうと、ちょっとそこに齟齬が生じてしまう面が大きい。これは調査会の政令市と県の二重行政のあり方のところでは、例えば国の方でこの事務はこっちと決め打ちにしないで、そういう問題が生じたときには協議会を置いて、そこで何か解決できるようにできないかという、こうゆうことにとどめている案が出ているわけです。

そうすると、そことの平仄で考えても、余り一律の基本的なルールがこれから適切なのかどうかやや疑問に思うところで、むしろ、今までの流れですと、事務処理特例で実績が

あったものについては、県から市へ移譲するという形で進んでいますので、その辺について何か補足的に伺えることがあればというのが1つです。

○碓井委員長 この点は、中核市市長会の資料に「全国共通の『権限（事務）移譲に関する基本的なルール』』という言葉で表現されておりますので、仲川市長さんからまずお願いします。

○仲川市長 先ほども少し触れたのですけれども、現状の事務処理特例ですと、基本的には県がこの権限を市町村に移譲しても構わないと考えない限り、簡単に言えば、県が抵抗すれば移譲しなくてもいい仕組みになってしまっているのです。この両者が合意に至らなかった場合の紛争解決のプロセスが担保されていないということ。もう一つは、先ほど申し上げたように、住民にとって必ずしも丁寧な、過程の説明が透明性を確保できる仕組みになっていないところが現状の問題点ではないかと思っています。

ですので、私が全国共通のと申し上げましたのは、移譲対象業務を全国一律に設定するというのではなくて、協議のためのルールを一律に設定して、その中で地域特殊性、地域特性に応じた権限の議論をスタートさせていくべきではないかと考えているわけでございます。

御存じのように、一番少ないところだと、事務処理特例で京都が18本、静岡が120本を移譲対象としている法律があるという調査がことし4月に出ていますが、奈良県の場合ですと、29本しかなくて、47都道府県中42番目です。これはやはり都道府県の首長さんの考え方に今は非常に依存する事務処理特例の運用実態になっているところに1つ改善の余地があるのではないかとというのが提言でございます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

御趣旨としては、事務の種類とか内容ではなくて、事務移譲の進め方の基本的なルールということで理解してよろしゅうございますか。

それでは、ちょっと途中ではございますが、埼玉県の上田知事さんが到着されましたので、御紹介をさせていただきます。

全国知事会副会長の上田清司埼玉県知事でございます。

早速ではございますけれども、本日の提出資料等につきまして、10分を目安に御説明をいただきたいと存じます。

よろしく願いいたします。

○上田知事 御紹介いただきました、埼玉県知事の上田でございます。

それでは、意見を述べる機会をいただきましたことを感謝申し上げるとともに、知事会を代表する形で意見を申し上げます。

地方行政体制特別委員会での検討状況報告概要という資料がありますので、こちらに目をお通しいただきながらお話を聞いていただければありがたいと思っております。

この概要は、7月に行われました全国知事会会議でとりまとめた大都市制度に関する全国知事会の基本的な考え方でございます。

先日、この専門小委員会で示されました、とりまとめに向けた考え方を拝見させていただきましたが、この知事会の基本的な考え方がおおむね網羅されているのではなかろうかと思っております。

まず、特別市についてでございますが、資料の3番目の項目、政令指定都市が主張する「特別自治市構想」でございます。

この特別市については、5月31日の専門小委員会でも申し上げましたが、都道府県の果たす広域調整機能についての制度的担保がなく、この機能の低下につながる恐れがないだろうか。

また、特別市のエリア、特別市域に集中する都道府県の税財源が、特別市制度の導入により特別市の市税とされた場合に、都道府県財源の低下に伴って周辺市町村への行政サービスに影響を与えないか。低下するのではなかろうかということをお願いしました。

今回の考え方では、新たな大都市のカテゴリーを創設するものではなくとされましたので、知事会の懸念に対して御理解をいただいたものだと思っております。

しかし、続けて都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を進める方向とされていること。この点については、そのときの専門小委員会で、全国一律に政令指定都市が行うことが適当な事務については既に移譲されているところと申し上げており、更なる移譲については、知事会の意見を聞きながら慎重に検討していただければありがたいと思っております。

今回の考え方では、例として出された県費負担教職員の給与費負担について、5月の専門小委員会で知事会としても、事務を行う団体と費用を負担する団体が異なって、ねじれが生じているということはよくないことだという判断をしておりますので、是正が必要だと申し上げました。

県費負担教職員の給与負担の移譲のように、まとまった財政負担が政令指定都市に生じる場合には、財政措置のあり方を検討する必要があると考えております。しかし、その財政措置としては、税源配分の見直しではなくて、適切に基準財政需要を積み上げて、地方財政措置で対応するべきではないかと考えております。また、都道府県によっては独自の施策として自らの負担で基準以上に教職員を加配している場合もございます。こうした県独自の取り組みについては、政令指定都市がその加配の継続の是非も含めて自らの責任で判断し、負担を担うべきではないかと考えます。

政令都市から都道府県への事務の移譲についてでございます。

考え方の中で、いわゆる二重行政の解消を図るための見直しの位置づけで、国民健康保険や介護保険の保険者に係る市町村の事務を都道府県に移譲することが例として挙げられています。しかし、国民健康保険等の保険者として厳しい財政運営が大きな問題となっているのは、政令指定都市よりむしろ比較的規模の小さな市町村であります。したがって、今回の地制調の議題であります、大都市のあり方の問題として、これらの制度を議論することはいささか適当ではないのではないかと思います。

なお、これらの制度については、どこが保険者となるだけではなくて、負担水準の適切な決定や財政措置のあり方も含めて、トータルでいかにその財政を安定し、持続可能な制度を構築していくかを検討することが重要ではないかと考えます。

市町村の国保では、5,400億円の法定外繰入と繰上充用など、厳しい財政運営になっていることも付言させていただきます。

市町村国保については、既に厚生労働副大臣、知事、市町村長等がメンバーになって、国民健康保険制度の基盤強化に関する国と地方の協議において議論を重ね、都道府県による財政調整機能の強化を図るなど、一定の結論を得て、27年度からの施行に向けた法改正もなされております。この件に関しては、こうした協議の場で構造的な問題の抜本的な解決に向けた検討を引き続き地方側と十分協議をしていただきたいと思います。

とりまとめに当たっては、ぜひ地域のことは地域が自主的に選択、決定できるように、地方の選択肢を広げる方向で考えていただければ、議論を進めていただければありがたいと思っております。

極めて簡単ですが、以上でございます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ただいまの全国知事会の御意見等も含めまして、引き続き、委員の皆様から御質問や御意見等を賜りたいと存じます。

林宜嗣委員、どうぞ。

○林（宜）委員 知事にお伺いしたいのですが、特別自治市構想のときに必ず出てくる議論が、いわゆる大都市地域で上がった税収が全て大都市で使われるようになると周辺部の行政サービスの水準が落ちるのではないか。これは要するに大都市地域からの税収が周辺部にある意味、実態としてはトランスファーされているという実態を表しているということですね。

そうすると、県内あるいは府内の財政調整の議論が必要で、それに対しては先ほど仲川市長が財政調整のお話をされたと思うのです。交付税を府の方にとという話もあったり、その辺は、議論が財政調整をやることによってこの問題は解決ができないのかというところはいかがなものでしょうかという御質問です。

○碓井委員長 林宜嗣委員の言われる財政調整というのは、水平的財政調整ですか、それとも垂直的ですか。県と市町村を巻き込む。

○林（宜）委員 水平的というか、逆に大都市に税収が集中してしまうわけですね。その分を周辺部にとというのは、今ある制度では全くないので、むしろどちらかというところ、下からという、そういうことまで考えていくと、こういう問題も解決ができるのではないかなということですね。

○碓井委員長 では、上田知事さん、お願いします。

○上田知事 現在でも、いわゆる政令市と県での財政力の課題は、例えば北海道を見れば、北海道の財政力指数は0.38763、札幌市は0.69。宮城県は0.52で仙台市は0.86。埼玉県は

0.7525ですが、さいたま市は1.01。千葉県も0.77で千葉市は1.0。これは22年度です。神奈川県は、県としても高いのですが、0.93、横浜市は1.0、川崎市は1.07、相模原市は1.03。こうして他のところも大体、同じような状況で、例えば岡山県などは0.5140、しかし、岡山市は0.80とか、こういう形で、基本的に都道府県と政令市ということでいえば、圧倒的に財政力の強さは政令市が強い。

そういう中で、特別市を構成して、財政力と、そして、全ての権限を特別市に移譲したときに、今度、周辺が完全にドーナツみたいな形で、ドーナツというのは後ろが強いわけですけれども、真ん中が空いているのですが。逆にあんこみたになってしまうのではないかなというように、そういう形になって、おいしいところばかりが政令市あるいは特別市という形になってしまうのではないかな。

そういうときに、広域行政という意味での調整は誰がどうするのか。県が広域行政の調整をするのが基本だと思いますが、それに見合うだけの財政力が交付税頼みというのも余りいい形ではない。できれば、今の交付税も、東京都以外は全部交付団体というのも、いささかこれもおかしな体制だと思っておりますが、そういうことも含めると、新しい税制も含めた制度を考えていかないと、ちょっと困難ではないかと考えるわけであります。

○碓井委員長 今のことに関連した御質問や御意見はありますか。

矢田市長さん、どうぞ。

○矢田市長 今、指数をお示しいただきましたけれども、これは税收だけの要素ではないと私は思っております。行財政改革を徹底してやっておる、そういう場面も実はこの背景に、財政力指数としてあらわれてくるわけでありますから、そういう要素等々を含めて見ていただかないと、各自治体の知恵、創意工夫も背景にあるのだということも少し加えて認識をいただきたいと思っております。

○碓井委員長 他にいかがでしょうか。

林文子委員、どうぞ。

○林（文）委員 今、上田知事から財政力指数のお話がありましたが、これは各県によって相当ばらつきがあり、神奈川県内の市町村は政令指定都市よりも財政力指数が高いというところもかなりあるのです。だから、一概には政令指定都市の財政力が高いという判断はできないのかなと思っております。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょうか。

上田知事さん、御発言がありますか。

どうぞ。

○上田知事 まさに今、林市長さんが言われたように、神奈川県みたいに全体が強い、あるいは東京都みたいに全体が強いところと、例えば地方もよりローカルになればなるほど、県都だけに人口が集中して、そのほか非常に少なくなっている傾向が明々白々になっておりますので、そういう意味での議論はきちっとしておかないと大変困難だなと思っております。

○碓井委員長 小委員長の私が発言して恐縮ですが、今でも、名称はよく存じませんけれども、県レベルで実施されている「〇〇交付金」というようなときには、多分、財政力指数か何かわかりませんが、そういう財政力に応じた傾斜的配分をなさっておられるかと思えます。宝くじ関係のものを配分するときも同じようにやっている。しかし、そういうものが先ほどの林宜嗣委員の問題提起に答える程度に達し得るかどうか。また、今後の税財政の改正のときにそういう財源を引き続き確保できるかといった宿題が当然残るのだろうと思えます。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 矢田市長にお伺いしたいのですけれども、特別自治市を創設しても地方交付税制度は機能するはずであると、周りへの影響はないとおっしゃいました。かつ歳入の超過が顕著な市がある場合には、暫定的に一部を、これは恐らく所属する、昔、属した都道府県に差し出してもよいと、こういう趣旨の御発言であろうと理解しました。では、そのように財政調整が制度として本当に機能するとしたときに、矢田市長としては、都道府県というのはどういう役割を果たす地方公共団体として今後、存在することになるのか。全てが特別自治市になれるわけではないと思うのです。

そうすると、全てが特別自治市になるのでないとしたすと、他の区域について都道府県はあるはずなわけですが、しかし、今までは何となく大都市部から上がったものを使って付近にも、広域行政の名のもとに都道府県が事務をやっていたとすると、今後、地方交付税制度が動いて他の市町村に直接行ったりするなどという制度を仕組みますと、都道府県は一体何のためにあるのかという疑問が出てくるわけです。

上田知事は恐らくそういう事態は耐えられないだろうと思われまますので、むしろ、こういう提案をされている指定都市市長会の矢田市長としてはどのような都道府県イメージをお持ちになるのかお伺いしたいと思います。

○碓井委員長 では、矢田市長さん、お願いします。

○矢田市長 政令指定都市は今、20市ございます。人口規模71万のところから横浜市さんのように360万というところまで幅が広いわけでございまして、そうした中で、一番身近な住民のサービスというものに対していかに責任を持ってやっていくかという際に、実質のサービスの内容を考えますと、さっきもちょっと申し上げましたけれども、我々は大体フル装備でやってございます。ですから、フル装備ということは、実際の事務の配分として入っていないものは、現状フル装備とは言えないかも知れませんが、しかし、住民のサービスとしてこれをきちっとやっていこうという際には、実はフル装備になっておるわけでございまして、県と同一の状況で機能しているのではないかということをお知らせしたわけでありませう。

税収の過剰が起こった場合についてでございますけれども、これにつきましては、現実に現状、例えば第一次勧告にありましたものを例に挙げてちょっと調べてみたのですが、その中で、私どもの神戸市を引き合いに出して恐縮ですが、その際に、例えば平成22年決

算ベースでございますが、神戸市域における県税の収入額が大体1,950億円。神戸市が県から受ける支出金が470億円。これは介護保険の部分、国民健康保険も一部入っておりますが、これを差っ引きますと、大体1,480億円が県税として残ることになるわけでありましたが、一方で、一次の勧告にあります内容のものを、例えば県費負担職員の神戸市分の計算をしますと、530億円。あるいは警察業務が移管された場合の神戸市分を考えますと、320億円、それから県の公債費中の神戸市分、これらは人口割りで見ておるのですけれども、そうしますと、この合算額は1,590億円ということで、むしろ県の、先ほど申し上げた、1,480億円残るだろうというものよりも、実際に神戸市の負担として発生するもののほうが大きくなるということでもございます。

これは各都市においてそれぞれ差があろうと思っておりますけれども、しかし、要は、基盤となる事務移譲をきちっと、まずは達成していくという中で、それに伴う財源の問題が、これはでこぼこがあるわけでございますので、そこで出てくれば、調整的に行う1つの手だてとして、調整金として県にそれをお返しするというのもあって、そして、それを県下の他の団体のところに配分されるということは、あり得るのではないかと先ほど申し上げたつもりでございます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

どうぞ、他のテーマでも結構ですから、御発言等ありますでしょうか。

中尾委員、どうぞ。

○中尾委員 それぞれ首長さんに御出席いただいておりますので、この点については余り深く御検討されなかったという発言もありましたが、住民自治の観点、いわゆる中核市、それぞれ住民自治の拡充については、画一的ではなく、個々の実情に合った対応が必要であるという表現、または、条例に任せることということで御発言がございましたが、この点をもう少しどのようなお考えなのか、竹内市長、仲川市長にお考えをお聞かせいただきたいと思っております。

○碓井委員長 まず、仲川市長さんからいいですか。

○仲川市長 先ほどいただいた御質問とも少し重複する部分もあるかと思っておりますけれども、我々といたしましては、まず、原理原則といたしましては、中心性という問題と自立度という問題があると思っております。人口が多ければ必ずしも自立度が高いか、もしくは人口が多ければ必ずしも中心性、拠点性が高いかということ、やはりそうではないと思っておりますので、標準的な権限移譲の対象については、一定の基準に基づいて、いわゆるミニマムとして設定をする必要があると思っておりますが、それに加えて、その地域特性であるとか、その自治体の自立度、やる気に応じて個別の権限の移譲が可能となる仕組みを設定すべきではないかと思っております。

これは先ほど林委員がおっしゃったように、我々も41の中核市で1つの制度、1つのルールの合意形成を図るのはかなり限界に来ております。ここで合意がとれないからいつまでたっても今の制度に甘んじているということでは、やはり時代の要請に応じられないと

思っておりますので、そういう意味では、我々もあえて1つの答えに集約をせずに、選択制というものを担保したのはそこに要因がございます。

ただ一方で、先ほど申し上げたように、中間自治体のそもそものあり方を我々は非常に大きなテーマにしておりますので、その中間自治体と基礎自治体が協議をする際には、当然、基礎自治体が優先で議論されなければならないのにもかかわらず、都道府県優先になってしまっている状況について、これはやはりフェアにしていこうと。そのための統一した見解やルールが必要だと考えております。

○碓井委員長 中尾委員は住民自治とおっしゃいましたね。住民自治の仕組みについて、自発的なものに任せてくれという御意見と承りましたが、そういう趣旨ですか。

○中尾委員 そうです。

○碓井委員長 それでは、竹内市長さん、お願いします。

○竹内市長 今回の3番目の議員の選挙区とか、住民自治という点に関してのお尋ねだったと思います。住民自治というのは大変重要で、各都市で協働のまちづくりとか、そういったいろいろな考え方で、例えば地区公民館などを自治の1つのかなめとして展開しているなど、いろいろな取り組みがあろうと思います。

市議会議員の選挙区を分けた方がいいのか、分けない方がいいのか、それが制度的に条例で委ねる制度以外の制度の方がいいと余り考えたことがないのですが、経過的に見ると、要するに、首長の方は、市なら市1つで選ばれますし、議員もできるだけ市が一体的に、そして、バランスよく発展していく運営を議員も考えていく方がいいのではないかと考えることが普通ではないかと私は思います。

ただ、市町村合併に伴って経過的に選挙区を分けて市議会議員の選挙をしたことも、鳥取市でもありますし、合併市ではいろいろな例があります。経過的にはそうであっても、やがては市を1つの選挙区で行うのが少なくとも、特例市の規模の市については十分可能であるし、適当であるように思いますが、それはだけれども、その市の中で条例を定めて、分けてするということになる場合も、大体、議員の定数が30前後の市が多いわけですが、28ぐらいから38の範囲でしょうか。そういう選択も市に任せて、市議会なりが納得してそうしていくのであれば、それが一番、最終的にはベストではないかと考えており、住民自治そのものと選挙区とを必ずしもリンクして議論できるということではないのではないかと思います。

ここは余り議論していないと先ほど前置きさせていただいたとおりですので、少し個人的な見解が入っていると御理解いただければ幸いです。

○碓井委員長 では、西尾会長、どうぞ。

○西尾会長 特例市市長会の意見について伺いたいのですけれども、今日の発表では、権限移譲について選択制にしてほしいという、これは中核市・特例市が共通して言っているのですが、特例市市長会の意見書では、保健所の移管についても選択制の範囲にしてほしいと書いてあるのです。保健所という業務を持つか持たないかは中核市になるか

どうかのメルクマールになるぐらいの大きな塊のある事業です。それも選択制にせよと言われたら、特例市が中核市にならないということになるわけです。そこまで選択制を要求されますか。

○碓井委員長 具体的な質問ですが、どうぞ、竹内市長。

○竹内市長 保健所についてどう考えるかというのは、特例市の中では、今までの議論では、やはり選択できる権限なり業務と考えさせてもらうのがいいのではないかとことであります。保健所は都道府県の中で設けられて、何カ所かあったりして、確かに衛生管理とか、いろいろなことで重要な役割を果たしておりますから、市民にとって身近な業務ということではあると思いますけれども、保健所をやらなければいけないから、なかなか大変だと。

そして、財源が十分に確保されていないではないかということが特例市のみならず、中核市でも問題にされる状況もございます。中核市の資格のある都市でも問題にされる状況もありますので、今の時点で一応は、特例市としての考え方は選択制の1つで考えさせていただきますが、財源措置とか県からのいろいろな協力が得られる状況が確認できれば、一応、基礎自治体的な業務だと考えて、保健所を積極的に担当しようとする、今の時点での特例市も出てくるものと思いますので、そのような状況を御理解いただければ幸いです。

○碓井委員長 どうぞ、辻委員。

○辻委員 せっかくの機会ですので、私も幾つかお伺いしたいのですが、まず、最初の知事会さんのところでありまして、今回出されたペーパーの中で、非常に大きい点は、特別市その他に対する税源移譲、指定都市に対して財源措置をした場合の懸念に、周辺市町村への行政サービスが低下するおそれがあるということです。これは前回ヒアリングのときにも表明されていたと思います。

こういうおそれを持つのは都道府県としては当然のことではないかと思うのですが、問題はそのおそれがどのぐらい根拠として具体化できるかということです。今日も先ほど財政力指数をめぐって議論がありましたけれども、現時点で知事会さんの方が出しているもので、このおそれを具体的に示す根拠としてどんなことがあるのかをぜひ御教示いただきたいというのが1点です。

もう一つ、今回出された中で、特に県費負担教職員の人件費を指定都市に移譲するかどうかは非常に重要な点だと思います。今回の資料1-1と1-2を読みますと、特に「大都市制度の議論に当たっての留意点」という形で、「地方税と地方交付税等の比率など都道府県の現行の財源構成も踏まえた議論が必要」ということになっておりますが、今日、上田知事さんがお話になされたことはもっとこれより踏み込んでいて、基本的には、基準財政需要を積み上げて措置すべきだという趣旨だったと思うのです。

今回出されている資料1-1や1-2よりもかなり踏み込んでいて、原則として地方交付税で対応すべきだと私には聞こえました。県費負担教職員は大体県職員の半分ぐらいに相当するので、この半分を移譲するのを全部地方交付税というのは、いかにも無理のある

話で、やはりそれ相応の地方税の措置でと、私は考えていて、この報告書を読む限りは、この報告書も私はそのように読めるような気がしたのですが、今日のお話は必ずしもそうはなっていなかったように思います。これはどういう読み方が正しいのか。今日仮に踏み込んだ発言をされたとすれば、どういう意図からそういう発言をされたのかをお聞かせいただきたいと思いますというのが知事会さんに対する質問です。

指定都市会に対しては、今回、特別自治市に限らず、税財源の今の配分について道府県税の移譲について明確な方向を出していますが、道府県税の移譲についてより具体的な案がありましたらお聞かせいただきたいと思います。

もう一つ、区長の独立等の項目のところ、たしか教育委員会の話も一緒にされていたかのように思いました。区長の独立の話と教育委員会の話はちょっと違うのではないかという気もしてまして、教育委員会の件については、区長の独立等と合わせて考えておられるのか、違う問題として慎重に検討するという意味なのか。そこのお聞かせいただきたいと思います。

○碓井委員長 では、上田知事さん、2点ございますが、簡潔にお願いします。

○上田知事 まず、歳出の低下の恐れがあるのではないかという根拠ですが、先ほど財政力指数の話は1つ意見しました。政令市側からは行革もしっかりやっているのだと。都道府県がやっていないように聞こえてしまうもので、それは困る話になりますが、それぞれみんなやっていて、0.3とか0.5の差は少々の行革では追いつくものではないもので、基本的には、比較的高額所得者が住む、そして、企業の本社等が立地するという、まさに都道府県の中心部などにある政令市などが基本的には強いというのは、これはもう、しかも、加えて言えば、1人当たりの税収額で比較しても圧倒的に強いんです。

金額を言い始めると切りがありませんが、例えば北海道全体でいくと、もう2倍近く札幌との差が出てくるとか、そういうことも出てきます。だから、そういう点でも、明らかに特別市という形になってきたときに、そこに全てが集中して、それ以外のところの調整機能が本当に特別市でできるのか。そういう懸念は、証拠という形ではなかなか提出できませんが、大体、常識で考えれば、基本的には分かっていた話ではないかと思っております。

2点目ですが、県費負担教職員の給与負担については、地方税だけでは足りなくて、地方交付税や起債なども財源にしてカバーしている部分がありますので、そういう点でも、この部分に関しては、現行の財源構成をしっかり分析した上で、税源移譲でけりがつく話でもない私たちは理解しております。

○碓井委員長 矢田市長さん、お願いします。

○矢田市長 まず、道府県税の移譲の件でございますけれども、これは大都市によってそれぞれ色が少し違うわけではありますが、例えば医療、生活保護とか、そういう例を1つとりましても、こういった内容に関して考えるときに、かなり広域の役割を実は政令市は果たしておるといふ点がございまして、そういったものも視野に入れながらお考えいただ

けたらありがたいと思っておりますが、やはりその際に権限の移譲ということが項目別に整理された上で、それに伴って財源の手当もしていただきたい。その際に広域的に役割が現に存しておるのだということの配慮をいただきたいということでございます。

教育委員会のお話をいただきましたけれども、これは今回のとりまとめの考え方にも話が出ておるわけですが、私どもは、やはり区というものを考えましたときに、地域のそれぞれの特色あるいは沿革というものがありますし、また、教育を地域地域で分けていって果たして意味があるのか。これはまた教育委員会を置くことによって経費が増えるという逆の問題もございますので、これに関しては、私どもは、教育委員会を置くことについて、非常に現実的な見方ではないのではないかと申し上げておるわけですが。

○碓井委員長 ありがとうございます。

まだまだ委員のほうからお尋ねしたいことがあるわけですが、時間も限られておりますので、この辺で前半部分の審議は閉じさせていただきたいと存じます。

なお、私ども委員からの質問は、ひょっとすると、事務局を通じてお尋ねすることがあるかもしれませんが、その際にはどうぞ御協力のほど、よろしくお願いいたします。

上田知事、矢田市長、仲川市長、竹内市長、四方におかれましては、御多用のところを御出席いただき、貴重な御意見をいただきまして、まことにありがとうございます。

それでは、ここで一旦休憩とさせていただきます、14時40分から会議を再開することとさせていただきます。

よろしくお願いいたします。

(休憩)

○碓井委員長 それでは、時間になりましたので、本日の後半の審議を始めることといたします。

まず、御多用の中、御出席を賜りました方々を御紹介いたします。

東京都の笠井謙一総務局長さんでございます。

特別区長会会長の西川太一郎荒川区長さんでございます。

大阪府市統合本部の山口信彦事務局長さんでございます。

ありがとうございました。

それでは、まず、笠井局長より、本日の提出資料等につきまして、10分を目安に御説明をいただきます。

よろしくお願いいたします。

○笠井局長 それでは、御説明させていただきます。

まず最初に、私どもの副知事が公務のため出席できず、私が説明させていただきますけれども、よろしくお願い申し上げます。

それでは、本日は、とりまとめに向けた考え方につきまして、都としての意見を申し上げ

げさせていただきたいと思っております

まず最初に、現在の都区制度について申し上げます。

先日のヒアリングの際にも申し上げましたが、東京の中でも、特に区部につきましては、約900万人の人々が暮らす一方、昼間には周辺から300万人を超える人々が流入してまいります、業務、商業、住宅などが高度に集積した大都市でございまして、全国的あるいは世界的に見ても特異な存在かと思っております。

都区制度は、こうした巨大都市東京の特性を踏まえながら、大都市の一体的な経営と住民自治との両立を可能にする制度でありまして、今後とも、この東京の活力を維持、向上させていくために、都区制度は最適かつ必須の制度だと考えております。

今回御提示いただきました考え方の中には、都から区への権限移譲について幾つか記載がございますので、これについて申し上げます。

東京都と特別区の間では、現行地方自治法のもとで特別区制度発足以来、事務分担の見直しを継続的に行ってまいりました。主要な事務といたしましては、昭和40年に福祉事務所、昭和50年に保健所、そして、平成12年には清掃事務を特別区に移管してまいりました。その後も、事務処理特例制度などを活用した事務移譲を進め、現在、私立の幼稚園、私立の専修学校及び私立の各種学校に関する認可指導事務、法定河川の管理などに関する事務など、区部に98項目の事務を委ねておりまして、常に必要な見直しを行っております。

基礎自治体と広域自治体の役割分担につきましては、その都市の立地条件、規模、土地利用や昼夜間人口の状況に加え、社会状況の変化やそれに伴う行政ニーズの変化、法令や国の諸制度などの枠組みの変化など、多種多様な条件においてあるべき姿が変わってくると思っております。

殊、東京のような大都市では、大都市としての一体的な都市経営ときめ細かな住民サービスの両立が求められますけれども、それをどのように効率的、効果的に実現していくかが常に問題となっております。

御指摘のように、特別区への事務移譲を進める際には、事務処理特例制度を活用して、規模・能力に応じて事務を移譲することも1つの方法かと存じます。

いずれにいたしましても、現場を熟知しております、都と区で真摯に議論をして、都民であり、区民の行政サービス向上を目指してさまざまな方法を活用しながら、適切な役割分担を実現していきたいと思っております。

加えて、特に児童相談所についての記載がございますので、改めて東京における児童虐待防止などに向けた児童相談体制について御説明をさせていただきます。

まず、東京における児童相談所の平成23年度の児童虐待相談件数は約4,500件と、10年前に比べまして、約2.5倍に増加しており、非常に厳しい環境のもとにございます。児童相談所では、子供本人や家庭に関する調査、心理診断、医学診断などをもとに、子供の福祉を最優先にそれぞれの子供や家庭に最も効果的な援助を行っております。

具体的には、被虐待児の相談、保護などを初め、警察などからの通告に伴う非行少年へ

の対応や障害相談、また、里親や児童養護施設などへの入所調整などを実施しております。施設などに入所後も、虐待により傷つき、情緒的な問題を抱える子供たちへのケアや、親子関係を修復し、家庭に復帰させる取り組みについて、長期間の専門的な支援を行っております。

また、近年の児童虐待の深刻化に伴いまして、夜間や土日祝日対応の実施や、一次保護所の増設、また、児童福祉司、児童心理士の増員や弁護士、児童精神科医の配置なども実施しております。

さらに、不登校や引きこもり等、さまざまな社会的不適応を示す子供たちに対して継続的な支援を行う取り組みなども実施しております。

一方、都内の市区町村におきましては、地域や家庭における養育機能の強化を目指し、平成7年に子供と家庭に関する総合相談を行う子供家庭支援センターを都のモデル事業として開始いたしました。そして、平成15年から虐待に対応する専任ワーカーの設置を進め、平成23年度には、都内の全区市に設置されております。

加えて、平成23年度からは、子供家庭支援センターにおきまして、総合調整機能を果たすとともに、関係機関との連携強化を担う、児童虐待コーディネーターの配置を進めるなど、虐待対応力の向上を図ってまいりました。

結果として、地域に身近な児童相談機能が強化され、児童相談所との連携体制も構築されることで、平成23年度の市区町村における児童虐待相談件数は、約7,000件と都の児童相談所を上回るものになっております。

このように、地域における見守りの体制は、市区町村を中心に整備されてきており、一時保護や施設への入所調整、家庭復帰や自立支援など、専門的かつ広域的な対応を都が担う体制となっております。

先ほど申しあげましたとおり、現在、都におきましては、児童相談所と市区町村の子供家庭支援センターが連携しながら、児童虐待などのケースに対応しているわけですが、もしこうした事務を全て市区町村に委ねていくということであれば、複雑化、深刻化する子供を取り巻く環境に、専門的かつ広域的にも対応できる体制がそれぞれの市区町村において整備されることが必要不可欠であると考えております。

次に、特別区の区域について申し上げます。

特別区の区域は、戦後、60年以上変わっておりませんが、この間、特別区内の人口は増え続け、約400万人から900万人へと倍以上に増えてまいりましたが、一部の区では土地利用の変化などから人口が減少し、特別区間の人口規模の差は著しく拡大しております。

一方で、先ほども御説明いたしましたが、この間、都と区の協議を通じて、東京都から特別区への事務移譲も進めてまいりましたが、都と市区町村で実施している研究会によりますと、今後、東京は2020年をピークに人口減少に向かい、2040年には高齢化率も30%を超え、2050年には約440万人の高齢者を抱える予想となっており、御指摘のような厳しい社

会状況に対応できる行政体制の見直しも必要になってくると思われま

す。今後とも、都民・区民に対する行政サービスの維持・向上を図るため、東京都と特別区の事務分担のあり方に加え、特別区の区域のあり方についても検討が必要と考えており、都と区で真摯に議論をしていきたいと考えております。

最後に、都区協議会における調整に際しての裁定の仕組みについて申し上げます。

特別区財政調整交付金の交付に当たりましては、都知事はあらかじめ都区協議会の意見を聞かなければならないと地方自治法上、明記されておりました、都区協議会は法定上、必置の機関となっております。特別区財政調整交付金の交付に関する条例は、ほぼ毎年改正を行っておりますが、条例改正に当たりまして開催された都区協議会において、これまでさまざまな議論はありましたけれども、都と区で合意に至らなかったことはございません。

このため、私どもといたしましては、現時点で裁定の仕組みを改めて設ける必要はないものと考えております。

先ほどの繰り返しになりますけれども、今後とも、現場を担い、熟知する都と区で真摯に議論を積み重ねて、連携・協力しながら必要な改善を行い、都民サービスの維持・向上に努めてまいりたいと思っております。

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。

次に、荒川区、西川区長さんより、本日の提出資料等につきまして、御説明をいただきます。

よろしく願いいたします。

○西川区長 特別区長会の会長を務めております、荒川区長でございます。

本日は、先般の第22回専門小委員会で提示いただきました、とりまとめに向けた考え方（その2）につきまして、特に都区制度を中心に幾つか意見を申し上げさせていただきます。

お手元に用意しました資料は、2点ございます。

1つ目は、本日御説明を申し上げる内容を整理した説明メモでございます。

2つ目は、第18回専門小委員会で示された都と特別区に関する検討の視点について、特別区の見解をまとめたものでございます。

時間の制約もございますので、説明メモをもとにお話させていただき、参考資料は後ほど御参照いただければ幸いです。

まず、都から特別区への事務の移譲について申し上げます。

丸の1番目、事務の移譲について、人口規模のみを基準にする必要はない。丸の2番目、児童相談所については、専門職の確保等の観点から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との記述について申し上げたいと思います。

この2点は、御賢察のとおりでございます、特別区の行財政能力や特別区間の共同処

理の実績と可能性等を踏まえれば十分に対応できるものと私どもは考えております。

特に、児相の移譲につきましては、現下の最大の課題でございまして、私どもの切実な思いを受けとめていただいたものと感謝を申し上げます。

移譲に際して課題となります児童福祉司等の確保、育成につきましては、特別区が保有する保健師・保育士・ケースワーカー等の幅広い人材の活用が可能でございますし、これまで子ども家庭支援センターで培ってまいりましたノウハウも生かしながら、総合的な人材確保と育成を進めていく所存であります。

また、1つの相談事例の中には複合的な問題が潜んでいることが多くございます。住民生活に密着している特別区だからこそできるものもございます。子ども家庭支援センター・保健所・福祉事務所または保育園・学校等のもとより、児童委員・民生委員、また地域の警察署との連携によって幅広い支援体制やネットワークを組むことが可能でございます。いわば現場に最も近いところの特別区こそ、即応体制が組めるということだと思っております。

特別区という1つの体制のもとでよりスムーズな意思決定が可能となり、悲惨な事件や事故を防ぐことができ、子供の未来をしっかりと守ってあげられる、そういう気持ちを強くしているところでございます。

児童相談所を移譲していただき、相談、通告に始まり、調査、援助方針の確定、一時保護、家庭復帰等に至る一連の支援体制の構築に責任を持って対応し、区民の皆様にも、特別区に権限が来てよかったと思っただけのように、持てる力を傾けていく覚悟でございます。

次に、丸の3番目として、事務の移譲について、「人口規模のみを基準にする必要はない」としながら、「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」としておられますが、事務の移譲は、基本的には規模による差を設けるべきではないと私どもは考えておまして、全ての特別区に可能な限りの事務移譲を行うべきと考えております。

例えば千代田区は夜間人口が5万人ほどでございますが、5万人といえども、一般市と同じ能力を持っていると考えております。

事務処理特例の制度を活用して、個別の特別区に権限移譲を行うことを否定はいたしません。あくまでも、事務の移管は法令に基づいて行われることが基本であると考えております。先ほど述べましたように、特別区の行財政能力や、特別区間の共同処理の実績や可能性等を考えれば、全ての特別区で一定の事務の移譲に十分こたえることができる。それが可能だと考えているところでございます。

次に、特別区の区域について申し上げます。

今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要増加などの課題は、区域の再編によって解決できるものとは考えにくく、なぜ、特別区の区域の見直しに直結するのか、率直に言って、理解できないところでございます。

区域のあり方は、それぞれの自治体が、歴史的な経過と将来に向けての展望を踏まえながら、みずからの生き方を自主的に選択する問題だと考えております。

地域におけるさまざまな需要や資源を考慮し、検討する、しないも含め自治体が主体的に判断するものと考えているからであります。

仮に、これが効率化の視点からの問題提起であるとしますと、一面的にすぎるのではないかとおもうところがございます。公共施設は、それぞれのエリアの中にあってこそ機能し、意義があると考えております

次に、3番目の問題として、都区協議会について申し上げます。

裁定の仕組みを設けることを検討してはどうかということでございますが、この問題は、基本的に、東京都と特別区が協議を尽くして調整を図るべきものだと考えております。それが都区協議会を法定している制度の趣旨であると考えらるからであります。

自治紛争処理委員による調停に加え、御指摘のような裁定の仕組みが設定可能かどうか、慎重な検討が必要ではないかと考えております。

むしろ、東京都と特別区は、相互尊重の姿勢を大切にしながら、自主的にこれらのことを解決する能力を有していると思っております。

次に、区議会議員の選挙区及び住民自治について申し上げます。

この問題につきまして、まず、選挙区の見直しにつきましては、その効果と影響を慎重に見きわめる議論を深めていく必要があると存じます。

例えば少数会派、一人会派の議員の皆さんは、広い地域で支持を受けても、限られた区域ではその議席を保持することができないという具体的な悩みに逢着するのではないかと長年の経験からそのような危惧を抱いております。

また、住民自治の拡充につきましては、地域の実情に応じて多様な選択ができるようにすべきだと考えております。もしお尋ねがあれば、後ほど、世田谷区、港区、江戸川区、大田区等の例を引いて御説明できると存じております。

次に、特別区の他地域への適用と、大都市圏域の調整に関する意見といたしまして、それぞれ1点ずつ申し上げます。

まず、4の特別区の他地域への適用についてでございますが、道府県に置かれる特別区の性格において、事務分担や税源配分、財政調整のあり方によっては、特別区とは性格が異なるものとなる可能性があることに留意すべきとしておられますが、私どもがたどってきた歴史を振り返りますと、特別区は、あくまでも、基礎的自治体として設置していただくべきものだと考えております。

次に、大都市圏域の調整に関しまして、今後、大都市圏域の協議会の設置について検討する際には、その構成団体として、大都市の中心に位置する特別区を構成メンバーに加えていただくことをぜひお願いしたいと存じます。

私からは以上でございますが、今後の詳細な検討、議論を御期待申し上げます。

どうもありがとうございました。

○確井委員長 ありがとうございました。

次に、大阪府市統合本部、山口事務局長さんより、本日の提出資料等について御説明をいただきます。

よろしく願いいたします。

○山口事務局長 大阪府市統合本部事務局長の山口でございます。

本来なら松井知事あるいは橋下市長が参って御説明しなければならないのですが、9月議会中ということで、私が代理ということでお許しをいただきたいと思います。

それでは、資料7に基づいて、大阪の取り組みも踏まえまして、現時点での松井知事、橋下市長の考え方に沿って意見を申し述べさせていただきたいと思いますので、よろしく願いいたします。

まず、資料7を1枚おめくりいただきますと、府市の現段階の取り組み状況を簡単にまとめしております。

大きく分けて2つの取り組みをしております。1つは、条例設置で、4月に大阪にふさわしい大都市制度推進協議会というものを設置しております。この中で具体的に大阪にふさわしい大都市制度がどうあるべきかということについて検討しております。

委員構成は、首長と府市議会のそれぞれの議員、20名で構成ということで、現在、6回まで協議をして、9月に特別区設置法の成立も踏まえまして、一定の議論集約をやった上で、法定協議会への移行をこの条例協議会で確認しております。

確認された内容といいますのが、点線で書いております4点。

1つ目が、広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確化し、広域機能を一元化するような大都市制度を目指す。2つ目が、大阪市を特別区に再編し、公選区長、公選区議会を設置する。3、4は少し省略しますが、その他の市町村についても、一定規模・体制の充実を図るという方向性に沿って、今後、法定協議会で具体的な議論を進めていく予定でございます。

12月にも規約案を提出させていただきまして、議会で議決をいただければ、年明けからも議論がスタートするという状況になっております。

こういう制度議論とあわせて、昨年12月27日に大阪府市統合本部を設置いたしまして、制度検討とともに、現時点でできる府市での改革、特に広域機能の一元化でありますとか、今まで府市の間で二重行政と言われていたものを見直しということで、「これまでの主な議論」の②のところに書いていますけれども、こういう項目を抽出して、どういう形で改革をしていくのか、こういうものについて一定の方向性をとりまとめたところでございます。

こういう状況を踏まえまして、今後、具体的に法定協で議論をしていくこととなりますが、あくまでも現時点で、今回、出させていただいている資料は、知事、市長の考え方、これから法定協議会に出していく考え方に沿った形での意見を少し説明させていただきたいと思っております。

3 ページ、いわゆる二重行政の排除や行政の効率化といった住民の期待にこたえたものにする必要があるのではないかと御指摘でありますけれども、それは全くそのとおりでありまして、左側に府市統合本部の取り組みなり、これまで知事、市長が示した考え方を、簡単に要約を書いておりますが、基本的には、府市の新しい大都市制度をつくる中で二重行政の解消でありますとか、広域行政の一元化を通じて、しっかりとメリットを出していきたい。

ただ、安定的にやっていくためには、制度改革が必要だということでございまして、新しい制度の実現を目指していきたいと考えております。

あわせて、メリットというのは、二重行政の解消や広域機能の一元化というような、行政の効率化ということだけではなくて、いわゆる基礎自治体強化といいますか、特別区において公選区長、公選区議会を置いて、地域の実情に応じた自治を実現していきたい。こういうものを通じて期待にしっかりこたえていきたいと考えております。

4 ページには、現時点で取り組んでおります、広域機能の一元化、二重行政と言われる部分の部分的な抜粋をつけておりまして、それぞれ地下鉄から港湾あるいは下の類似・重複している行政サービスの見直しということで、いわゆる二重行政と言われる分野ですけれども、こういうものも、おおむね27年度までには、統合なり、一元化をしようという方向性を出している状況でございます。

続いて、5 ページ、この点は、これはいわゆる分割コストへの対応という御指摘であろうと思っております。この点については、条例協議会の中でも議論がありまして、知事・市長案をお示ししております。ざっと理論上の計算ということで、地方交付税上の算定上から導き出すと、大体、24区に大阪市内を分割すると、200億円から大体、800億円ぐらいのコスト増はかかるであろうという推計をいたしております。

ただ、この中には、例えば消防などを24に割った場合のコスト、こういうものを割らなければ当然、それだけのコストはかかりませんので、例えば水平連携あるいは府で持つ、共同化をするという工夫をした場合は、最大800億円が200億円ぐらいになるのではないかと推計をいたしております。

こういう数字を踏まえまして、これはあくまでも交付税算定上の理論上の数字でございますので、実際のコスト増をこれからしっかり検証をしていく必要があるだろうと。そのときには、今後の事務の分担でありますとか、区割りの具体化あるいは統合効果ということで、二重行政の見直し等による経費削減、その他の事務の再編による最適化というプラス面も踏まえまして、ランニングコストを検証していく必要があるのではないかと考えております。

あわせて、当然、再編に伴ってイニシャルコストの問題も発生するのではないかとこのことを考えておりまして、この点についても今後、しっかり検証をしていきたいと考えております。

6 ページは、事務の分担ですけれども、基本的には、都区制度がもとになっております

ので、行政の一体性、統一性の必要なものについては、道府県の事務なり、あるいはすべきではないかという御指摘をいただいております。

ただ、我々の考えとしては、基本的には、今後、再編する特別区については、中核市並みの権限を軸に検討していきたい。ただし、その場合、本当にスタート時点からそういうことができるのかどうかという検証が必要だと考えておりました、状況によっては一定の時間軸を置きながら、特別区の手務を拡充していく方向も検討する必要があるのではないかと考えております。ただ、その過程でその事務について都で持つのか、あるいは一部事務組合方式のような共同化で持つのか、こういうこともあわせて検討していきたいと考えております。

そういう意味で、大都市としての一体性、統一性というメルクマールだけではなくて、区の持つ事務については、基礎と広域の役割分担の徹底でありますとか、基礎自治体重視などの考え方も踏まえて、必ずしも東京都とは同じにならないような事務分担も許容する方向で御検討をいただけるとありがたい。

あわせて、時間軸の設定ということも考えて事務分担を考えていきたいと思っておりますので、この点も十分踏まえていただけるとありがたいということでございます。

続いて、7ページ、これは道府県と特別区の手務の分担と税財源の関係ということで、これはこの御指摘のとおりだろうと考えております。

事務の分担、規模に応じて税財源を配分することは、知事・市長案でも同様の考え方でございます。こういうことを基本に、今後、具体的な事務分担でありますとか、区割りを確定させまして、財政調整の規模も確定させていく必要があるのではないかと思います。

その結果を踏まえて、東京都でやられております、調整3税以外に、例えば都市計画税であるとか、事業所税の目的税を入れるのかどうか。こういうことも法定協議会の中で議論をしていく必要があるかと考えておりますが、こういう議論を踏まえまして、議論があるところは承知しておりますけれども、目的税の取り扱いについても柔軟な検討をお願いできればと考えております。

8ページは、特別区間の財源の均衡、特別区の財源保障のあり方ということで御指摘をいただいております。

これについても、知事・市長案はほぼ同様の考え方で、各特別区には、標準的な行政サービスが等しく提供できるように財政調整の仕組みによって財源保障を行っていくことが必要だと認識しております。その財源には、特別区間で遍在性の大きい税を基本として配分をしていきたいと考えております。

今後につきましては、必要な財源の配分を区割りとか事務分担によってしっかりと検証したいと考えております。

ただ、この財政調整の主体については、都でやるのか、あるいは特別区の水平連携機関のようところでやるのか、こういうことについては非常に議論がありまして、知事・市長の考えとしては、あるべき姿としては、特別区間の水平調整で行うことが望ましいと考

えておりますので、そういう点については、現行の都区制度ということではなくて、柔軟に御検討いただきたいということでございます。

9ページ、国や他の地方自治体との関係ということで、他の自治体に財政の影響を与えないであるとか、いわゆる特別区を1つの市とみなして算定をすることはそのとおりと考えておまして、こういうものを軸に今後、検討を深めていきたいと考えております。

今回、大阪でつくられる特別区が、都の特別区とは性格が異なるものではないかという御指摘ですが、我々としては、できるだけ中核市並みということを目標に、事務分担なり、あるいは財政調整なり、組織体制をそれに近づけるように検討していきたいと考えておりますけれども、ただ、基本的には、事務分担にかかわらず、公選区長・区議会を置きますので、基礎自治体という性格づけはしっかり行っていただきたいと考えております。

11ページ、財産処分、職員の移管ということで、これから協定書をつくっていくときには非常に大きなテーマになると認識しております。

基本は、御指摘いただいているように、事務の分担に応じて検討していくことが基本だろうと考えておりますけれども、例えば財産についても、特定の特別区に帰属をできない、いわゆる共同で、共有財産のような形で持たざるを得ない場合があるのではないかと。債務承継についても、必ずしも特別区に全て分割できるのかどうか、こういうことも非常に難しい面があるのではないかと。そういう場合は、府が債務を承継して管理する。新たな債務管理団体を設ける方法も検討する必要があると考えております。職員移管についても、特別区の事務でありますとか、府に引き継ぐ事務について留意をして考えていく必要があると考えていますので、地域の実情に応じた柔軟な対応、方向性を御検討いただければと思っております。

あとは、大阪では、今回の大都市制度に関連して、議会のあり方でありますとか、都区協議会のあり方、名称問題についても法定協議会の中で議論したいというのが知事・市長の意向であります。こういうものについてもできるだけ地方の考え方が反映されるように御検討いただければと考えておりますので、よろしく願いいたします。

説明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、ただいまお三方より御説明いただきましたことにつきまして御意見、御質問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 西川区長にお伺いいたします。

お配りいただいた資料6-1、3ページの「特別区の他地域への適用」ですが、「我々特別区が辿ってきた歴史を振り返ると、特別区はあくまでも基礎的自治体として設置すべきものとする」というお考えについてもう少しクリアにさせていただきたいと思っております。

今、大阪のほうは中核市並みということの目標をまだ維持されるようではありますが、今の特別区の考えとして、今の特別区並みの事務処理権限を持った特別区を大阪がもし設置

できないのであれば、それはもはや基礎的自治体としての特別区ではないので、そもそも特別区を置かせるなというお考えなのか、それとも、権限のいかんを問わずに、とにかく特別区を置くということであれば、基礎的自治体として扱ってやれという趣旨なのか、どちらでしょうか。

○碓井委員長 では、西川区長さん、お願いします。

○西川区長 先生にお答え申し上げます。

必ずしも上手に答えられるかどうか、お許しをいただきますが。

私ども区は、御案内のとおり、都の内部団体としての長い歴史を経てきました。私が国会に籍を置いておりました、平成11年から12年にかけて、自治法の改正の中で、特別区が一般市並みの権限をぜひ欲しいということで、それに向かってのお許しをいただいてまいりましたが、依然として、今、形としては全国市長会に所属をしてやっておりますが、固定資産税等は全て東京都にそれが一旦入って、そのうちの50%台を返していただくとか、そういういろいろなことを踏まえたときに、大きなお世話かもしれませんが、大阪を初め200万以上の人口のところでは特別区をつくるという場合には、やはりきちっとした基礎自治体としての定義をクリアにできることが最低条件ではないかと考えるからでございます。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょう。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 東京都の笠井局長さんと西川荒川区長さんに質問ですけれども、都、特別区長会両方の説明ともに都区協議会に新しい仕組みをつくることについては、消極的な御意見だったと受けとっております。

ただ、この点については、財政調整だけではなくて、前回は議論になりましたように、権限移譲についての議論であるとか、役割分担等について都と区という当事者だけで議論しているとなかなか進まない面があり、それは前回議論で出てきたところですよ。

そうすると、現状ですとそういう場合、どうなるかということ、いきなり国が出てきて、国の場に上がって何かという話になるので、そうではなくて、仲裁的なものを入れるときに、上からではなくて、第三者が入ることによって、何か今とは違ったような進め方もあるのではないかとというのがこちらでの議論の立脚点ですが、そういう点を含めても、余りこれは意味がないと。我々に任せてくれということなのか。

つまり、財政調整の条例については、毎年合意がなければ交付できませんから、合意に向けておやりになるのでしょうかけれども、ここで議論になっているような、児童相談所等についての議論についても、いや、もうおせっかいだということなのかどうか、簡潔に補足していただければありがたいです。

○碓井委員長 それでは、まず、笠井局長さん、お願いします。

○笠井局長 それでは、私のほうからお話申し上げますけれども、結論といたしましては、今の区と都の間でもって十分な話し合いをした上で、両者が納得した上で物事を進めていくのが最適であろうと、ベストだろうと思っております。

といいますのは、上から目線とかそういうものではなくて、第三者がこれはという御判断を、言ってみれば、裁判所のような御判断をということでありますけれども、常日ごろから区の行政と都の行政は非常に密接、ある意味では不可分な仕事をやっております、両者の十分な納得が行かない上で、第三者からこれはこうしろという、唐竹を割ったような結論が出ると、恐らくそれを進めていくのも相当なエネルギーが必要になるかなと思ひまして、私は、でき得れば、あくまでも都と区の間でもって十分な協議をしてやっていくのがベストであろうと思っております。

○碓井委員長 それでは、西川区長さん、お願いします。

○西川区長 今、先生の御説明を伺っていてちょっと心が動きまして、魅力的だなとも率直に思いました。それは正直なところであります。

しかし一方で、例えば今、清掃事業の具体例を申しますと、被災地のごみの処理を23区が東京都と共同で、東京都は産業廃棄物を、私どもは女川町の5万トンの一般廃棄物を、それぞれ放射能を3回はかって、ダイオキシンを洗い落として、きちっと処理はできています。それから、東京都ができないことを今、やっております、1つは、20カ所の清掃工場で年間59億円の売電収益を上げております。小学校等に電気が供給されております。また、海外の技術指導をマレーシア、ベトナム、ブラジルで行い、技術顧問料を300万円ずついただいて、国際化に二十三区清掃一部事務組合は頑張っております。

そのように、いろいろないくたてがあつて、石原知事は、清掃を移譲したことは失敗だったと仰せになったようであります、少なくとも、今、そうしたボードにも東京都の関係者に入つていただいて、円滑に進んでおります。でき得べくんば、東京都と私どもで四百何十項目のうち53項目を移譲する方向で検討することが決まったのですが、それを放棄しても兎相をぜひということでもあります。

これは笠井さんがおっしゃつたように、時間はかかるし、労働組合との関係もあることは現実に私どももよくわかつておりますので、第三者からサジェスチョンいただくということは、本当に最後の最後なのかなと。できるだけ、後のことも考えて、我々当事者で何とかできればいいなという気持ちは強く持っております。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

中村委員、どうぞ。

○中村委員 笠井局長様と西川区長様にお伺いしたいと思っております。

兎相の問題でございますけれども、平成6年、厚生省の施策の中で民生児童委員の中に主任児童委員ができました。その当時と比べますと、本当に児童福祉司の数も多くなり、心理士の数も多くなり、子供家庭支援センターは東京都の施策でしょうか。それとも厚労省の施策でしょうか。とりあえず、そのあたり子供家庭支援センターもおつくりいただいて、今では虐待の問題はほとんど地域からの窓口は子供家庭支援センターとなっております。

そういう中で、子供を取り巻く環境が複雑化、そして、深刻化する中で専門職の方の偉

大なそういったものも確かにこれはあると思うのですけれども、必要だと思います。ですけれども、それを支援する地域のネットワークという、これがないとなかなか有効な活用はできないのではないかと考えております。現在、ケース会議というのではなくて、地域関係者会議と言っているのでしょうか。そういったものが開かれる中で、大変多くの方たちがこれに参加して、子供たちに当たってくださって、家庭の支援に当たってくださっております。

そういうこともお考えいただいて、ぜひ児童相談所の件をお伺いしたいと思っておりますけれども、その中で、専門職というものが必要であることはわかっておりますが、支援体制の重要性をまず、笠井局長様にお願いしたいと思っております。

○碓井委員長 では、笠井局長、お願いします。

○笠井局長 中村先生がお話のとおり、子供の児童相談というのは、児童福祉司や心理相談員ですとか、児童相談所に勤務しております職員だけでできるものではなくて、地域の民生委員さんとか、幅広い方々の御支援がなければできないものだと思っています。

したがって、1つの地域という部分で連携をしてというのが当然必要だと思いますけれども、一方で、一時保護所の話ですとか、親子の関係ですとか、広域的に考えていかなければならないものも当然あるわけがございます。したがって、そういったさまざまな状況をどうやって、誰が担当して、誰がその問題を解決していくのが一番いいのかということがこの問題の一番核心にあると思っています。

ですから、今、私どもと区のほうで児童相談所の問題については実務レベルで一生懸命検討を行っておりますけれども、そういう中で本当にさまざまな課題が出てきておりますが、それを一つ一つ掘り下げていって、そして、子供なり親御さんにベストな体制はどういうものだろうかというのを検討していきたいと思っております。

○碓井委員長 西川区長さん、御発言ありますか。

○西川区長 地域で実践を積んでおられる中村先生だからこそのお尋ねだと感謝申し上げます。

笠井局長は、この問題については都庁一理解を持っていただいています。このことを笠井さんの重荷にしたいとは思いますが、事実、笠井さんが私どもの申し入れを受けて、話し合いの機会を定例的に設けていただいています。しかし、そこに出てくる都側の方々は、移譲ありきという言葉が出たら一切、我々はこの席につかないというかたくなな姿勢で出ていることは事実であります。一方、23区側の委員は、現場をよく知っている者を重点的に出しております、そこでは、時には対立的なこともあるし、時にはそうだねと。今日の笠井局長のコメントでもおわかりのとおり、否定はされていないわけでございます。

私どもも、いろいろな都の実情をよく承知しておりますから、強引にという気持ちはありませんが、客観的に見て、やはり相談件数が児相の4,500に対して子供家庭支援センターが7,000であるとか、または、児相の職員に現場に来てもらうには、どんなにクイックレスポンスをしても、例えば本区でございますと、お隣の北区の児相から来ていただかなければ

ばいけません。そういうときに、私どものセンターにその権限をお移しいただければ、行政上は、警視庁は東京都で99%の予算を持っていますが、実態としては、私ども荒川区には3つの警察署があって、その署長や生安課長や、いろいろな方々と定期的な会議を我々は持っております。

そういう意味では、もっと大事なことは、今日ここに私が羅列申し上げました機能以外に、下町町会というのがとても熱心に見ていて、超具体例で恐縮でございますが、どうもあの家は店屋物ばかりとっている。しょっちゅうそば屋やいろいろなものが配達に来ている。1回、民生委員の方々が町会長さんと一緒にそのおたくを訪れてドアを開けたら悪臭とコンビニまたは持ち帰り店の発泡スチロールの器が山のようにあって、そこで子供が苦しい思いをしているということも発見できるわけです。

東京都はとても手厚くやっていただいております。しかし、ここはもっと協力して、徐々にでも23区にその権限を移していただく最適例ではないかと率直に思っております。

○碓井委員長　そろそろ時間が参っているのですが、せっかく遠方から来ていただいている山口事務局長さんに対する御質問を。

では、辻委員、お願いいたします。

○辻委員　今回の専門小委員会の議論の中でも、特に特別区が基礎自治体であるということについて何をメルクマールに考えるかというのがいろいろ議論になっていたと思います。

そうした中で、これは大阪さんにも東京都さんにも特別区さんにも共通に、特別区が基礎自治体と言えるためには最低限どういう要件を備えていなければならないとお考えなのかを聞きたいのが1点です。

特に大阪さんの場合はそれに対して中核市並みということをおっしゃられています。中核市並みといった場合に現時点で考えられるのは、それに付加してどういう要件が加わった場合、中核市並みと言えるかということです。

ちなみに、トータルに中核市並みということは、通常の市町村以上に業務をやっていることになりますので、都区財調制度で言うと、府に留保される部分の財源の部分は限りなくゼロになることになります。全て24区間で配分されることになるのですが、そのイメージで考えていいのかということです。

あと一点だけ、今日、特別区さんと東京都さんの見解を聞きますと、前回と同じような見解が示されているところが多いと思うのですが、私が若干違うと思ったのは、先ほど斎藤先生が言われた都区協議会の部分です。ここについては両者の足並みがそろったのかなという気がします。

もう一つ、事務処理特例に関する部分で、これは特に特別区さんのほうですが、事務処理特例によるよりも、なるべくならば全部一括してというのは、お気持ちとしては非常によくわかるのですが、事務処理特例による移譲を否定するものなのかどうなのか。そこについてお伺いできたらと思います。

以上です。

○碓井委員長 それでは、まず、基礎的自治体の位置づけにつきまして、山口事務局長さん、お願いします。

○山口事務局長 これは非常に難しい問題だと我々も考えさせられています。ただ、一応、中で我々が検討した段階では、我々としては、基本的には、中核市を目指して事務を配分していきたい。ただし、それは先ほど説明しましたように、2つ目の質問と重なるのですが、状況によっては時間軸を設定せざるを得ないのではないかという議論があります。

といいますのは、やはり中核市をやろうとすれば、それだけの規模、今、大阪市内には24区がありますけれども、これをきっちりと30万以上ぐらいに合区できるのかどうかというものが1つあるということですし、その上で、組織体制、特に専門職とか職員をきっちり配置できるのかどうかという問題もありますし、あるいはそれだけの人材が今の大阪府市にきっちり配置できるだけの状況になっているのかどうか。さらに、財政調整というか、財源もそういう中できっちり仕事を保障できるだけの財政調整ができるのかどうか。

こういうことを全て検証した上で考えていかなければならないと考えていますので、そういう意味で、時間軸を置きながら、場合によっては検討する必要もあるだろう。ただ、目標としては、何年間の中では、やはり中核市を実現できる仕掛けを考えたいというのが現時点での府市の考え方ということであろうと思っております。

そういう意味で、少し飛躍があるのですが、今回の案としては、我々としては、そういう方向性を目指した中で、まず、第一段階をスタートすれば、その事務の分担の移管ということだけを見るのではなくて、目指すべき方向とか、議会が設置をされている、あるいは首長が公選になっているということを見て、基礎的自治体として扱ってほしいと、こういう視点で今回整理をさせていただいているということです。

○碓井委員長 西川区長さんのほうには、先ほど基礎的自治体の件については、太田委員からの質問がありましたから、そこはちょっと省略させていただいて、条例による事務処理特例のことについてだけ御発言いただければと思います。

○西川区長 太田委員にクリアにということをおっしゃって、十分なお答えができなくて申しわけないと思っておりますが、ただいまの御質問につきまして、まず、今の各区が中核市並みの権限を担う覚悟と能力は持っておると私ども思うのでありますが、したがって、将来、法改正をしていただきたいということは率直に思っております。しかし、だからといって、現段階では事務処理特例により段階的に権限を移譲することも1つの方法だと受けとめておりました、否定するものではございません。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

まだまだお伺いしたいことはございますけれども、時間が既に経過しております。本日はここまでとさせていただきますと存じます。

笠井局長、西川区長、山口事務局長、お三方におかれましては、御多用なところを御出席いただき、貴重な御意見をいただきまして、まことにありがとうございました。

次回でございますが、11月29日午後3時から開催することとし、本日、関係団体の皆様

からいただきました御意見等も踏まえまして、大都市制度についての中間報告の素案について審議することといたします。開催に際しましては、改めて事務局より御連絡させていただきますので、よろしくお願いいたします。

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。