

## 大阪府議会大阪府域における新たな大都市制度検討協議会

### 〈第3回協議会 開催結果概要〉

■日 時：平成23年8月11日(木) 13:00～16:10

■場 所：第1委員会室

■出席者：浅田均座長、青野剛暁委員、岩木均委員、大橋一功委員、紀田馨委員、徳村聡委員、中野稔子委員、中野隆司委員、新田谷修司委員、松井一郎委員、宮本一孝委員、宮原威委員

■講 師：山田宏 前東京都杉並区長

○浅田座長 それでは、始めさせていただきます。本協議会の定数は20名で、本日11名が御出席されておりまして、座長である私も含めると定足数を満たしておりますので、本会議は成立していることをまず御報告いたします。

それから、本日の協議の流れと、講師の先生にお越しいただいておりますので、進行について御説明申し上げます。まず、前回の協議会でちょっと積み残しました、宮原委員から前回までの協議事項でありました「大阪府域における広域自治のあり方」につきましてプレゼンをしていただきまして、その後で、次第に記載されておりますように、本日の協議事項であります「大阪府域における基礎自治のあり方」について、まず私のほうから課題提起をさせていただき、続きまして維新の大橋委員からプレゼンテーションをいただきます。その後に東京都杉並区の前区長、山田宏様より東京都区制度の現状と大都市制度のあり方をテーマに御講演をいただき、皆様方との質疑応答に移ってまいりたいと存じます。

御講演いただくのは最後のほうになるんですけども、今傍聴席のほうにお座りいただいております山田様のことを簡単に御紹介させていただきます。

山田様におかれましては大変お忙しい中、遠路お越しいただきましてありがとうございます。心より感謝申し上げます。山田様の御経歴を簡単に紹介させていただきますと、京大法学部を御卒業後、松下政経塾2期生として入塾され、昭和60年に東京都議選に史上最年少の27歳で当選。平成5年に衆議院議員に当選され、平成11年には東京都杉並区長に初当選され、3期11年区長を務められました。都議会議員と衆議院議員、それから首長を経験されたという珍しい御経歴をお持ちです。その区長時代に杉並区の財政再建に尽力されまして、レジ袋税や区独自の教師養成機関「杉並師範館」を設立されるなど、数々の独自施策を推進されたという御経歴をお持ちであります。

本日は、都区制度の現状をはじめ杉並区長としての御経験に基づく新たな大都市制度への御提言などもお聞かせいただけたら幸いです。まことに恐れ入りますが、冒頭申し上げましたように、広域自治、それから基礎自治のプレゼンの後、御講演ということになりますので、しばらくお待ちいただきますようよろしくお願い申し上げます。

それから、お手元にお配りいたしておりますが、前回の協議会におきまして岩木委員等から御提案がございました平松大阪市長を本協議会にお招きして御意見を拝聴させていただく件であります。皆様のお手元に配付させていただいておりますとおり、8月5日付の文書により欠席との御回答をいただきましたので、御報告いたしておきます。

それから、前回申し上げましたように、私から最終的なアウトプットイメージとして「これからの広域行政機能のあり方」と題する資料を御提案させていただき、産業とか都市計画、広域行政機能のあるべき最適形態についてお考えを記載していただくということで、委員を推薦いただいてない3会派についてお願いすることにいたしております。今後、本協議会への参加要請も含めまして、繰り返しお願いに上がるつもりでございますので、御了解いただきたいと思います。

それから、最後にマイクの使用についてであります。前回も申し上げましたけどマイクを通して録音によって記録をとっておりますので、御発言される場合は必ずマイクを御使用くださいますようお願い申し上げます。

#### —宮原委員プレゼンテーション—

○浅田座長 それでは、早速中身に入っていきたいと思います。

前回は大阪府域における広域行政のあり方を中心に議論いただきまして、本日は基礎自治のあり方について議論いただきたいと考えておりますけれども、まずそれに先立ちまして、広域自治のほうで積み残しておりました宮原委員からのプレゼンテーションをやっていただくことにしたいと思います。

○宮原委員 資料とレジюмеと出させていただきます。前回とダブるところはできるだけ省いていきたいと思います。今日3回目ですので、皆さんの議論もお聞きした中での基本的な立場というのを書かせていただきました。もちろん大都市制度の検討、それ自身はもちろん別に否定するものではありませんが、大阪府政の中身を、府民の暮らしと大阪経済振興を重点とした中身に切りかえるという議論なしに制度の議論をしても建設的なものにならないんじゃないかと。それから、個々の問題については大阪府議会という性格上、大阪府政と大阪府民の利益との関係に絞って議論する。それから、ぜひ維新の会の皆さんにお願いしたい点なんです。大阪都構想というのはいまだに中身がはっきりしていない。その点ではやっぱり具体的な制度と財源だとか、あるいは都構想と大阪市との関係だとか、あるいは大阪市以外の自治体の住民の暮らしや行政区のあり方がどうなるのか、それから国保、生保、消防いろいろ課題が出るんですけど、一体大阪都が直接かかわるといって課題はどの課題なのか、その際の制度や中身はどうするのかというようなことをぜひ明らかにしていただきたいと思います。

それから、前回1997年を節目に日本と大阪は変わったということを申し上げましたが、その中身はほとんど捕捉をしておりません。ただ、資料の3-1から5で国保の法定外繰り入れだとか国保の決算だとか資格証明書の発行率だとか、いろんな資料をつけました。それから介護の料金の各行政区の資料もつけておきました。非常に行政間の格差も開いているということが問題だと思います。

3ページにいきまして、この過去2回の議論で大阪が危機、あるいは府民の暮らしが危機だということは一致して見えるけど、実はその原因を維新の会の皆さんの議論では分析されてないんじゃないかと。すぐ制度の問題に行くんですけど、ここで私は2つ問題点があると。1つはやっぱり国際競争力至上主義。輸出大企業だけがもうけて府民や中小企業が貧しくなるというこの十数年の日本経済の成長方式の間違い、これがやっぱりあるんだと思います。資料は幾つか、大企業の内部留保の額だとかいろいろつけておきまし

た。資本金10億円以上の大企業がたしか内部留保の約半分、140兆円ぐらいを占めていたと思います。国保についても、先ほど国の政治の責任のところ国保の資料つけてると言いましたが、資料3-1で1980年代から国保に対する国の関与がいかに縮小されてきたかという資料も出してありますので、ご覧いただきたいと思います。

もう一つの原因はやはり大阪府政の開発優先路線と広域的役割の縮小だと。これは前回は幾つか言いましたのをさらに詳しくしたものです。例えば4ページの真ん中では、税金収入が1年間平均で3,000億以上減る中で、公共事業は大体年1,824億円ぐらい増やしてきた。実はこの場合の公共事業というのは六十数%が借金なんですけど、そういうことも載せております。そういう中で財政再建というのはずっと始まってくるわけですが、橋下さんがやられてきたこととそれ以前のと違うのは、それ以前はいろいろあっても広域的役割は認めながら中身を縮小していくというものだったと思いますが、橋下さんの府政になって広域的役割を解体する、その中で幾つかの特徴的なことを挙げておきますと、安全・安心が後退したというのを私は随分実感をしました。例えば6ページのところでは、地震関連の11事業、これが4割ぐらいになってるといような資料も載せておきましたので、ごらんいただきたいと思います。同時に、一方で特区、大阪都、関西州ということでいろんな特区を出されてるんですが、大手前、森之宮地区でも具体的な進出希望が一切ない。関心があるとかそういうのは出てますがね。それから咲洲も、大阪府が旧WTCを買収して以降咲洲に進出した企業は1つもない。こういうことはやはり冷静に事実として見ておく必要があるんだと思います。

それから、議会の問題も、ここでは議会の問題は課題でないかもわからんけど、しかしいろいろ出されてるので。やっぱりこの前の府議会の選挙制度の問題も、4割死票になるというのが大きな問題で、これは議会費の無駄を省くというのは我々も賛成で、いろんな提案もしてきたし、皆さんと御一緒にしてきたこともありますが、今度の選挙制度の改定というのは、やはり4割も死票になるというのは、これいかにも有権者の民意を反映しない議会の形骸化につながるというふうに私は思っております。

広域行政として、大阪府がどういう役割を果たすかという点では、ここの7ページの4から基本的な方向を書いておりますが、脱原発と自然エネルギーの拡大、それから安全・安心のまちづくり、福祉、教育の充実、こういうものでやっぱり人に優しい大阪をつくるということが大きな点だろうと思います。原発問題とか自然エネルギー問題いろいろ調べましたので、資料をその中に入れておきます。近畿の住宅の太陽光というのは去年の12月段階の統計、恐らく去年の4月1日ぐらいじゃないかなと思いますが、その統計でも既に原発の0.4基分ぐらいはある。そういう点では、何か原発ゼロを目指すという現実的みたいな議論がありますが、私はそういう点では、大阪府が例えば年間10億円使って1万戸太陽光の発電をする。これは1キロ2万5,000円と仮定してですが。そうすると大阪だけで10年間で原発の1基分の半分以上を大阪府の関与するだけでつくることができるという点も、大阪府にはそういう制度はありませんが、既に府内の市町村では資料12に示したように、かなりそういうところをやっているところがありますので。

それから、安全・安心のまちづくりで仕事と雇用を増やす。安全・安心のまちづくりという点ではそこに何といてもベイエリアの地震対策、それから住宅の耐震化、それから河川、小中学校、それから橋、府道、それから水道管の耐震改修、いろいろ資料つけてお

きましたので、ごらんいただきたいと思います。それから、福祉の充実という点も幾つか項目を書きました。

問題の財源なんです、この前松井委員からも私が非現実的なことを言っているように言われましたので、財源もつけておきました。皆さんとは御意見が違いますが、8月5日の決算黒字の繰り入れも含めれば、財政調整基金というのは今895億円、それから国の基金交付金というのが今年度分だけで1,263億円あります。こういうものを活用することと、当面はそこにならざるを得ないと思いますが、もう一つはやはり三位一体で1,800億円ぐらい、1,500億から1,800億、これはアバウトにしか、言いようがないので、それは私の責任ではなくて制度の責任ですから御容赦いただきたいと思いますが、三位一体の改革で奪われた地方財源をもとに戻すということが基本的な考えだろうと思います。表は資料18でつけております。

あとの点は、二重行政だとかそういう点では前回言いました。ただ、ぜひ今日意見を聞かせていただきたいのは、9ページの大きなⅢの1、府営住宅だとか図書館だとかという点、あるいは地下鉄の民営化すべきでないというような点、それから関空の2期や阪神高速道路への二重投資というのは既に無駄なんじゃないかとか、検証が要るんじゃないかというような点について、前回関空の問題なんかは少し議論になりましたが、ぜひ維新の皆さんからの御意見を聞きたいということで、ここではちょっと維新の会からの反論はなかった、今回は答えてほしいというふうに書かせていただきました。

それから、ごみのリサイクルの問題が前回出ましたが、もちろん大阪市の問題は大阪市の問題で議論したら悪いとは思いませんけど、やっぱり府内の自治体の中でも遅れてるところもあるので、まずは広域自治体としての大阪府が府内全体のリサイクル率を上げるためにどうするかという議論が必要なんだろうなと思います。

それから、水道は今の時点でも府内の卸売料金はさらに下げることができます。そういうことと、それから職員の一覧表を載せておきましたが、それはおとしの4月1日現在なので、去年の4月1日現在のそういう同じような資料はこの年末ぐらいに出るんだと思いますが、資料20で見ていただきたいのは、技術職員というのは非常に少ない。同時に技術職員のかなりの部分が団塊の世代で次から次に退職をしているという問題がありますので、卸売料金を下げながら住民に直結した市町村水道をさらに値下げをしていく、あるいは技術職員の確保や水道管の耐震化を進めていくというようなことをぜひやるべきだというふうに思っております。

○浅田座長 これから私どもが進めようとしております基礎自治の部分にまでも踏み込んでプレゼンテーションをいただきましたけれども、今宮原委員のほうからいただきましたプレゼンテーションに対しまして、御質問、御意見等ございましたらお願いします。

○松井委員 まず、宮原委員の経済論とか産業の活性化論というのは、今日本の国は資本主義で成り立ってますので、まずそこを、これはもう世界経済は資本主義の中でやっていますので、その制度を見直さないといかんということにつながってしまいますので、大企業を優先して、そこから金を取り上げるという話は、全体の経済のルールから見るとちょっと違うというふうに考えてます。

それと、一番ここの部分を答えなさいという部分で、府営住宅なんですけど、これはやはり所得の低い方々に優良な住環境というのを、これは公の役割としては僕は必要である

というふうには考えてます。ただし、それが役所が建てた建物でなければならないということとはまたちょっと違うと思います。今民間のさまざまな賃貸住宅等々、そういうものもありますので、そういうストックを十分活用して、しっかりと住宅に困窮されてる方々のフォローをしていくというふうに切りかえていくべきだと。府営住宅についても、これは府民の税金で建てたものでありますし、財産は府民のものでありますから、そういう需要が、希望が多いからといってどんどん、大阪府の財政状況、また各市町村の財政状況からいっても、建築コストをどんどんかけて、コストをかけて新しくしていけばいいというものではなく、やっぱり民間のストックとか、そういうものも活用しながらやっていけばいいと。

それと、地下鉄の民営化で、国鉄がJRになったときにローカル線がなくなったというような話ですけど、大阪市内の地下鉄がローカル線という扱いは全く当てはまらないというふうに考えてます。あと、地下鉄の職員の皆さん、市営地下鉄の職員の皆さんの報酬というのは、これは明らかに民間と比べれば高いものになっておりますから、こういう部分を民営化でサービスもよくしてコストも下げてもらうことによって利用者の料金にその分を反映させていただいて、安くて便利な乗り物にさせていただくというのは、これは民営化になれば必ず実現できるものだというふうに考えてます。

また、ごみの問題ありましたけれども、これもまさに広域でさまざまな部分を連携することによりまして、今の焼却場の問題、これも焼却場の耐用年数によってはこれから何百億というお金をかけてやりかえていかないと。しかし、分別によってごみの量も減ってきてると。そういう中を、どの地域のどの焼却場を残していくのか、どの地域とどの地域が一緒になってごみ行政を担うのか、焼却場を維持していくのかということを見直すことによって大きな財源を生み出せるということにつながると思っております。

水の話は、あとは大阪市が入っていただいただけだと。宮原委員の高槻もここへ入って来ますしね。事務組合入ってるのに、入らないところがおかしいと。これはもう宮原委員も一番よくわかれてると思います。

これ答えになりましたでしょうかね。

○宮原委員 前回も言ったんですけど、僕は何も世界経済だとかそういう視野で物を見るなというようなこと言ってないので。同じ資本主義でも、おおむねですけど、ヨーロッパ、とりわけドイツだとかフランスだとか北欧諸国などは、もちろん大企業も大事にしています。しかし、その国の中の国民の暮らしだとかいろんなことを大事にしながら、そのことによってむしろ大企業の強みも発揮するという、そういうやり方してますので、私はそういう意味で経済政策も提案してるつもりなので、誤解のないようにしていただきたいと思えます。

それから、府営住宅の問題は、民間にもあるじゃないかと。しかし、民間が高いから府営住宅が必要なのであって。それともう一つは、今の財政事情やその他からいって、どんどん建てるといようなこと私言ってるわけではありません。ただ、大阪府の場合に、歴史的にいますと横山知事の場合は建て替えだとかをするたびに少し増やすという時代でしたよね。横山知事までは。太田知事になると、建て替えはするけど戸数は増やさないと。余った土地は売るといやり方になりました。橋下知事は、ある住宅でも募集戸数そのものを大幅に減らすというのがこの間のやり方ですから、それをやっぱり松井委員がおっしゃるストックを活用するという点でも、今の大阪府のストックさえ実は十分に活用でき

てないという点で問題だと思います。

それから地下鉄は、私が指摘しましたのは、確かに例示はローカル線の問題は出しましたが、ここで具体的に言いますが、要するに赤字の5路線でも朝のラッシュ時は2分半から4分に1本走ってるじゃないかと。それは便利なんですよ、住民のために役に立ちます。ところが、民営化などされると赤字の路線などは5分から8分に1本とかいうようなことになりかねないと。そういう危惧があるということを私は指摘してるので、例示としてローカル線なんか出したりしてますが、直接地下鉄のことで言ってるのは、赤字の路線などの利便性が後退するんじゃないかということを指摘をしたというふうに思っていたらいいと思います。

水道の問題は確かに大阪市との関係もちろんあるでしょうが、大阪市が入る、入らないにかかわらず、さらなる値下げが可能だということを私は申し上げてるつもりなので、それはそれで広域自治体として大阪府の環境衛生課が今も関係してるわけですから、大阪府がそういう府内の市町村の水道行政と住民の利便性を助けるという点で役割を果たすことは十分可能だというふうに思っております。

今出た点では以上。あと、ごみは、維新の会の皆さんも大阪市会でも第一党でいらっしゃるわけやから、そこで十分議論されたらいかがかと。大阪市内のごみの問題はね。と思います。

○松井委員 府営住宅のストックの活用の部分は、宮原委員、民間住宅の空き家を活用しようということなんです。それを公で何も住宅を建てるのではなくて、民間の部分で家賃が高ければ、その一定補助を出せばいいじゃないですか。そのほうがそこへ住みたいという人の希望に沿った住宅へ住めるようになるじゃないですか。

○宮原委員 議論であって、全然現実的にまだなっていない議論じゃない。

○松井委員 だから、そういうふうに切りかえていきましょうと。

○宮原委員 そういうことが実際に保障できるようなことになってそういう議論するんだったらいいけど。

○松井委員 我々はそういうふうに切りかえていきたいというのが考え方なんです。

○宮原委員 ただ、今ある府営住宅のストックまで耐震性などを理由にして募集を少なくするというのはいかにももったいない話だと私は思います。

○松井委員 その次行っていいですか。地下鉄の赤字5路線は、これは大阪市が赤字だと言ってるだけで、これは民営化してその体質を民間の体質に切りかえれば、この赤字5路線が黒字化をやっぱり民間はやってもらえenと思いますよ。コストが高過ぎるんです、今の経営コストは。それはもうやり方で黒字に転換できるというふうに。それが民間の活力を使うということですから。

○大橋委員 先ほど来おっしゃられてるごみのリサイクル率の関係なんですけれども、この間私プレゼンさせていただいたのは、あくまでも現行の焼却炉がどれぐらい稼働してるのかと。そしたら7割ぐらいですと。じゃ、もう少しリサイクル率を関東並みに上げれば、まだまだこの稼働率も低くなってくるんじゃないか。低くなってくれば、恐らく焼却炉というのは数がなくて済むんじゃないですか。じゃ、その資産は有効活用できますねという話やったんですよ。だから、リサイクル率を高めるということだけではなしに、資産を高めようということの話をさせていただいたということで御理解願います。

一座長提出資料「大阪府域における基礎自治のあり方」について一

○浅田座長 それでは、前回に引き続きまして宮原委員のほうからプレゼンテーションいただきまして、広域自治のあり方について議論してきましたけれども、これからは、基礎自治のほうに焦点を絞りまして、大阪府域における基礎自治のあり方について議論いただきたいと思います。

私のほうから資料を用意させていただいてますが、表紙をめくっていただいたところに目次が記載されております。大きく、「1 総括」、「2 分析編Ⅰ～大阪市・堺市の行政区と中核市・特別区等との比較～」、それから「3 分析編Ⅱ～府内市町村の現状～」の3編で構成されております。時間に限りがございますので、1番の総括を中心に分析の部分を交えながら、現状と課題から問題意識の整理、そして論点と今後のあり方の順に議論を進めさせていただきたいと思っております。

まず、現状と課題であります。本協議会の第1回目でも申し上げましたが、府民生活が非常に厳しい状態になってきております。これは1人あたりの課税所得、あるいは1人あたりGDP、県民所得等を1回目の協議会で説明させていただきましたけれども、非常に府民生活が厳しいものになってきている。それを向上させることが急がれておりまして、住民に最も身近な基礎自治体においては、住民の安心・安全、生活基盤をどういうふうにして守っていくかということが一番求められているんだと考えております。その生活基盤を守っていくためには、行財政基盤の充実とあわせて、住民自治機能の向上が必要だと考えられます。住民自治機能と私が考えておりますのは、それぞれの地域に住民ニーズがあって、そのニーズの優先順位づけ、予算制約がある中で、どれを執行していくのかという決定、それから自己責任というのを住民自治機能というふうにとらえております。大阪の場合でいいますと、住民には非常に近いけれども、行財政基盤が非常に脆弱な基礎自治体から、規模が大きくて住民から遠い基礎自治体までさまざまな基礎自治体が存在しているというのが現状でございます。こうした現状を変えるには、基礎自治体が自らの決定と責任で行政運営できる体制を構築すべきではないかと考えます。特に人口が266万人の大阪市は、いわゆる高次の都市機能を支えるため、広域機能と基礎自治機能の両方を担っておりますが、今日の大阪の状況を考えると、住民の厳しい生活を支える役割など改めてその担うべき役割を考えるべきではないかと思っております。こうした観点から、行政区、区役所といったほうがわかりやすいのかもしれませんが、行政区のあるべき姿、役割を検討すべきではないかと思っております。あわせて、政令市以外の府内市町村のあるべき方向についても検討していく必要があるのではないかと考えております。

それで、資料の4ページから5ページをごらんいただきたいと思いますが、これは基礎資料です。政令市、それから政令市内の区役所と東京の特別区、一般市の概要を記載しております。人口規模とか事務権限の違い、首長が選挙で選ばれるか、議会があるかどうか等について基礎資料を書かせていただいております。7ページには参考に国の地制調の答申、それから今年1月に出されました府の自治制度研究会最終取りまとめの抜粋を添付いたしております。

それから、8ページ、住民との距離感という観点から、行政区の区長と市町村長、特別区長を比較しております。行政区長、区長と言われてますけれども、区役所長、行政区長

は出先事務所の長として限られた役割しか持っていない。これに対して政令市長と住民との距離はその巨大さゆえに遠い存在ですが、市町村長や特別区長は住民の顔の見える距離にいます。こういう話は後ほど山田前区長からお話いただけるものと思っております。

それから、9ページから10ページにかけて、それぞれ政令市の行政区の権限、行政サービス、住民との距離について、11ページはその体制、人員等、27ページ以下の分析編を踏まえて、それぞれ私の問題意識を整理させていただきます。

まず、権限についてであります。政令市は御存じのように通常の市町村よりも多くの権限を有して総合的な行政を展開しております。ただし、これは資料をごらんいただくとよくわかりいただけますが、大阪市と堺市の行政区、区役所の権限は土木部門が別立てになっております等、ほかの政令市と比べても限定的で不十分であります。大阪市、堺市の区役所というのは住民登録とか福祉などの権限に限られておりますけれども、これだけの権限しか区役所が持っていないくて、住民自治の向上のための役割を担っていると言えるかというような問題意識を私は持っております。

次に、行政サービスについて。これは総論としては、政令市は総合的で専門的な行政サービスを展開していると。広域機能にも及ぶ広い管理スパンの中で、区ごとに人口や事業所数等の集積が小規模の市程度から中核市程度までさまざまです。それならば、それぞれの区の実情に応じた行政サービスを目指すべきではないか、広域機能と基礎機能を分けたほうがよりきめ細かな行政サービスの展開が可能ではないかという問題意識を持っております。

総論を述べましたが、各論について具体的に述べさせていただきたいと思っております。

まず、教育についてであります。これは分析編Ⅰの47ページ以降をごらんいただきたいと思っております。大阪市が持っております公立学校数、これ525校ありますが、これは全国一多く、府の3倍、中核市である高槻市の6.4倍、また大阪市の教育委員1人当たりの学校数、児童生徒数は中核市や一般市の5倍から13倍となっております。広い管理スパンの中でそれぞれの学校レベルでのきめ細かな教育行政が果たして行われているのかという問題意識を持っております。

次に、具体例の2番目といたしまして、道路管理について。これも分析編の51ページ以降をごらんいただきたいと思っておりますが、教育と同様、道路に関しても路線数が非常に多い、管理延長も長い、生活道路と幹線道路をバランスよく整備していくのが難しくなっているのではないかと問題意識を持っております。

それから、一番顕著な例の1つとして福祉を取り上げたいと思っておりますが、政令市は通常の市町村よりも多くの権限を持っております。大阪市の高齢者福祉施策の水準は他の大都市に見劣りしておりません。しかしながら、高齢化の状況は区ごとにまちまちであるのに、市域一律の施策展開がされております。保育所入所率についても区ごとにばらつきがあります。この分析編の資料をごらんいただきたいと思っておりますが、地域によって、区によって実情がばらばらであるのに、一律の基準を適用しているから保育所においてもいっばいのところと空いているところが出てしまうという実情がございます。だから、各区の実情に応じたきめ細かな行政サービスを求められる場合、もうちょっと小さな単位にすべきではないかという意識を持っております。

それから、具体例のもう一つといたしまして、これは東日本大震災を経て特にそういう



感じを持つようになってはいるわけではありますが、大阪市は全国的にもすぐれた消防機能を持っており、防災・危機管理体制を確保しております。他方、行政区の役割は非常に限定的であります。大規模災害に際して府と市の考え方がずれてしまうこともあります。したがって、区役所に権限と責任を持たせて、住民に最も身近な区役所の防災・危機管理機能を向上する必要があると。また、大規模災害に関する広域と基礎の役割分担を確立すべきではないかという問題意識を持っております。

次に、これも後ほど山田前区長からお話ししていただきたいと思っておりますけれども、住民との距離については、政令市の市長さんはもちろん公選、選挙で選ばれ、議会、それから直接請求といった住民コントロールの仕組みがあります。しかし、区役所、行政区では区長は公選ではなく、区議会もない。直接請求の単位も市域全体となり、成立が非常に難しい。1つの区で大問題が起きていても、ほかの23区が全然知らんぷりしていると絶対に成立しないという状況がございます。住民の声を受ける公聴事務も、区役所で受けて回答は本庁という体制が維持されております。これは個人的な話になりますけれども、笑い話では済まされないというのがあります。私の知り合いの方が区役所へ用事を頼みに行ったというか、陳情あるいは質問に行ったところ、「こんな難しいことは役所に聞いてくれ」と言われたという笑い話にもならない話があります。住民に身近な行政区において、住民コントロールを高めていくべきではないかという問題意識を持っております。

それから、11ページに移りまして、体制・人員についてであります。確かに総合的な行政サービスを提供可能な体制を確保するためには、人員がほかの政令市に比べて多くなるというのはやむを得ないことかと思っておりますが、事務権限レベルを合わせた上で、それから昼間人口を考慮して人口当たり職員数を比較しますと、大阪市が中核市より7.4人、一般市より3.1人多いという結果が出ております。行政区の人員についても同様の比較をした結果、府内の他の市町村とほぼ同程度、または大阪市の区役所のほうが多いという結果が出ております。このことから、最適な組織・人員体制となっているのかという問題意識を持っております。

続きまして、行政コストにつきまして、これは分析編の107ページ以下を参照いただきたいと思っておりますが、申し上げておりますように、政令市は、一部府県の権限を含め、一般の市町村より多くの権限を有しております。したがって、人口当たりの歳出規模も当然大きくなります。ただ、大阪市とほかの政令市との人口当たり歳出総額を比較しますと、政令市の中でも大阪市が最大で、とりわけ人件費、扶助費等が多いということがわかります。また、府内の中核市、一般市との比較においても、大阪市のほうが人口当たり歳出が多いという結果になっております。全国共通の尺度であります交付税について、ほかの政令市、府内中核市、一般市との間で、生活保護、戸籍住民基本台帳、徴税の各品目について算定額と決算額の比較を行いましたところ、すべての費目で大阪市の決算額が上回る結果となっております。最適なコストパフォーマンスとなっているのかという問題意識を持っております。

それでは、今まで総論、それから各論を具体的に述べさせていただきましたけれども、29ページ以下の分析を通じた私の問題意識、次にそれを踏まえた論点と今後のあり方を提示させていただきます。これは12ページをごらんいただきたいと思っております。

まず、政令市と行政区に関する論点といたしまして、政令市制度のもとで、都市内分権

によって住民自治機能を向上させていくのか、あるいは現行制度を見直して、新たな体制・枠組みのもとで、行政区が住民に身近な存在として基礎機能の充実を目指すのかということ、すなわち論点を踏まえた政令市と行政区に関する今後のあり方といたしましては、大きくは、1番目が、基礎自治体への再編、すなわち分割を行う。それから2番目は、政令市を存置した上で取り組みを進める。この2つになるかと思えます。それから、基礎自治体への再編につきましては、市町村に分割するのか、あるいは特別区に分解するのかに分かれると思えます。政令市を存置した上での取り組みといたしましては、区長を選挙で選んで、区の権限を強化する、それが1番目。それから2番目は、区長公選以外の都市内分権を進めるということが、それぞれ今後の方向性として考えられると思っております。

それから、今後のあり方を検討していくパターンといたしまして、政令市の基礎機能充実ということに関しましては、13ページをごらんいただきたいと思えます。それで、それぞれの概要を示した上で、効果、課題の記述をさせていただいておりますので、御理解いただきたいと思えます。

この中で、政令市を市町村に分割すると、住民に近い基礎自治体としての機能が充実する効果が考えられますが、都市としての一体性、スケールメリットを損なうのではないかという問題が生じると考えられます。

それから、特別区に再編するパターンでは、市町村分割パターンと同様に、基礎としての機能充実は図れるものの、一部機能を広域で担うため、市町村への分割に比べ、その効果は限定的になるのではないかと。課題についても、一部基礎機能を広域で担うことにより、市町村への分割に比べ一体性は確保できるが、それでもやはり都市としての一体性、スケールメリットは損なわれるのではないかという考えが成り立ちます。

それから、政令市を残したまま区長を公選する、区の権限強化を実施する場合、基礎自治体としての機能が向上され、住民に身近な地域ニーズに合った行政が展開できるのではないかと考えます一方、市長と区長の役割分担の整理などの検討が必要になってきます。そもそも市長と区長を限りなく対等の関係とするのか、大きな市長権限のもとに限られた権限を持つ関係とするのか、これは大きな論点であります。

それから、都市内分権パターンでは、区長公選に比べ限定的ではありますが、住民参加の促進や区の権限の上乗せにより、行政区の、すなわち区役所の基礎自治機能は一定程度向上するのではないかと。しかしながら、それで真に住民に身近な基礎機能を担う存在となるかは大きな問題であります。

私から、論点を整理して、今後の方向性を求めるとするならばこういう選択肢があるということについて述べさせていただきました。

今まで私のほうから説明させていただきましたことにつきまして、質問、発言、御意見等ございましたら、この際お聞かせいただいで、お答えさせていただきたいと思えます。

○宮原委員 基礎自治体優先の原則にするんだというのは、一見、非常にいいことのように思うんですけども、ただ現実の政治というのは、財源だとか権限だとかということ抜きにしては語れないので、先ほど私が三位一体改革のところ指摘しましたように、あのときも、都道府県が自己決定、自己責任するんだということで、権限移譲と一体になってああいうことが行われたわけで、ある意味、権限だけは都道府県や市町村に随分来たんですけども、本当の意味で住民のために自己決定、自己責任ができるかということ、やりよう

がないと。そういうことが、例えば市町村に配置されている学校の先生などでいいますと、従来国が2分の1持ってたのが3分の1持つというようなことになってきてるわけで、基礎自治体優先の原則というのは一面正しいんだと思いますが、それが現実には財源面やその他の面でどんどん損なわれていってるという現実の分析をなしに、こういう基礎自治体論をやるというのはいかなものかというのが、今日聞いた、まず第一の印象です。その他の問題については、また発言したいと思いますが。

○浅田座長 三位一体の改革の評価については、私どもも、今、宮原委員が述べられたことと近い考え方を持っております。

○宮原委員 大阪府が橋下さんになってやってきたことも、国が都道府県に三位一体ということでやってきたのとよう似ていると思いますよ。権限移譲ということで、随分権限は渡すけど、市町村の受け入れる体制だとか、財政だとか、人員だとかいうのは、十分成り立ってない中で進められていってるというのが、現実の問題だと思いますけどね。そういう点では、基礎自治体を大切にすることになってないという今の大阪府政の分析を含めて、大阪市問題なんかも議論しないと、何かちょっとと思いますよね。

○新田谷委員 三位一体の改革は、確かに国が勝手に強引にやられまして、私ども10万人クラスのまちで、大体10億円だまされておるんです。だから、おっしゃるように、三位一体の改革の名のもとに、地方自治体が困った状況になる。これずっとですからね。だから、そのときから毎年10億円ずつ、何とか別に財源を調整しなければならないということになってるんですけども、今、委員のおっしゃる、橋下知事が大阪府内の各市町村に権限を移譲しようとしてますけども、これは我々がというか、ちょっと前の市長の立場で申し上げましたら、それぞれの市の立場で、国にだまされた経緯、経験がありますので、それはだまされないぞということで取捨選択して、きちっと経費もかからずにいけるもの、あるいは経費はかかるけども、幾つかの市でまとまってその業務を受けることによって解消できるもの、それと黙って受けたら損するものということに分けて、引き取るものは引き取る、断るものは断るという、そういうそれぞれの自治体の思いが反映されるようになってますので、知事から、むちゃくちゃ、これは全部引き取れ、引き取らなんだらどうのこうのという話は今のところはないんで、それぞれの基礎自治体が考えて、引き取る、引き取らないという判断をしてますので、ちょっとその三位一体の国がやったむちゃくちゃなやつと一緒にされたらいかなものかなという気はします。

○宮原委員 ただ、府営住宅は、今、市町村への移管なども、実際にはまだ打診の段階だと思いますから具体化されてないですけど、しかし市町村にもう既に問題提起は大阪府のほうからされてますよね。あるいは保健所なども、従来、つい10年ぐらい前までは29ぐらいの保健所があったのが、今は14保健所、十何支所ぐらいになってる。そういう中で、大阪府の広域的役割を事実上縮小して、基礎自治体という名前のもとにやられてきたことが、例えば保健所の行政にしても住宅の問題にしても、本当にそういう住民自治の拡大に、あるいは福祉の拡大になっておるのかなというようなことも、実際に広く検討した上で、今日のような議論もすべきだと思いますけどね。

○浅田座長 新田谷元市長、何かコメントないですか。

○新田谷委員 確かに僕、かわるぎりぎりのときに、大阪府のほうから府営住宅を引き取ってはくれないかという話があったので、とんでもないと。逆に市営住宅を引き取ってく

れという話をさせていただきました。というのは、これ、後の基礎自治体の国保にもかかわるんですけども、やはりそれぞれの今の基礎自治体における公営住宅の数、府営住宅あるいは国の住宅あるいは市町村の住宅の割合というものは、多ければ多いほど、その基礎自治体の平均所得が下がってくるんです。所得があろうが、悪かろうが、医療費というのは同じだけかかりますから、そういう公営住宅の割合の多い市町村にとっては、国保にしろ介護にしろ大変なんです。だから、そういうことをわかっている首長さんに、府営住宅を引き取ってくれと言われても、何言うてまんねんと。市営住宅を引き取ってくれという形で、今、松井委員が言われたような形で、やはりそういう低所得者層が必要とする住宅は、それぞれの基礎自治体の人口に比例した数だけきちっと作り直さないかんと思う。しかし、それは、今から、こっちをつぶして、こっちつくるんかということではできませんから、言われたように民間のものを利用する形で、それが均一化されるような方向にするべきやなという思いはしています。

○浅田座長 ほかに御意見、御質問等なければ、大橋委員からのプレゼンテーションをお願いします。

—維新提出資料「行政区のあり方」について—

○大橋委員 それでは、第3回の検討協議会におきまして、私どもから問題点の提示をさせていただきますと思います。

お配りさせていただきました資料に基づいて、あわせて画面表示をごらんいただければ、カラー画面になってございますので、よくおわかりいただけるかなというふうに思います。

まず、行政区ということのあり方について、ここでお話をさせていただきたいと思えます。大阪市と特別区の施設の設置状況や行政サービスの提供、あるいは予算の違いということについて、まず1点。次に、東京23区特別区と大阪24区行政区の権限の違いについてはどうなのか。続いて、水平連携によるスケールメリットがあって、それを確保すれば一定の成果が出てくるのではないかと。次に、特別区長、これは東京都なんですけど、特色ある取り組みについて、ここでお示ししたいと思います。

1枚おめくりいただきまして、まず問題意識といたしまして、区政と言われておりますけれども、これは住民自治の実態からはほど遠い。区政の名に値しないのではないかと。問題点でございます。単なる行政事務管轄の単位にすぎないということでもあります。

現行の大阪市役所は、地域の実情に関係なく、先ほど座長の御指摘もありましたように、24の行政区ごとに一律の施設設置やサービスの提供がされていると。区の裁量予算は極めて少額であります。括弧書きにいたしております、住民1人当たり1,900円程度と。これは平成22年度ベースで大阪市予算全体の0.25%にすぎません。結果として、住民が受けるサービスが同一ではなく、人口比による格差が出ていると。住民ニーズにきめ細やかな対応はできていないのではないかと。いうふうに思っております。

今の大阪市の24行政区と特別区の社会教育施設の設置状況を比較いたします。

まず、東京都の特別区でございますが、23区の特別区には、図書館、体育館、プール施設、文化センター、美術館といったようなものが、人口に応じた割合でもないんですが、かなりその区ごとに増減があります。これは特色ある施策の一つと言えるのではな

いでしょうか。

大阪市でございますが、24行政区ごとの社会教育施設状況を比較いたしました。これによりますと、24区、図書館、スポーツセンター、まあプールはそれぞれですが、区民センター・ホールというようなものが、ほぼ1つ設置されております。右端をごらんいただきますと、平成22年4月1日現在ですが、人口はこのようにばらつきがございます。一番多いところでは20万人近くの人口の区もありますし、5万人程度の区もございます。

特別区と大阪市の社会教育施設の設置状況を今ご覧いただきましたが、右上のグラフです。図書館、体育館、文化センターという施設を東京都の区の数によって割り振ってみました。特定の区というのは、千代田区は特別区内で人口が一番少ないため、1人当たりの設置数が大きくなっておりますので、かなり上方になってございますが、そのほかを比べましても、人口当たりの設置状況は大阪市に比べて差はありません。

左側の下の図です。大阪24行政区の人口1万人当たり社会教育施設を同じように比べてみました。人口と関係のない各区一律の設置となっている状況が見てとれます。ただし東成区は、人口が比較的少ないところに、市が文化センター3カ所、市内最多でございますが、設置しているために、ちょっと飛び出た格好にはなっています。

今の大阪市の24行政区予算でございますが、いわゆる「区長裁量予算」と言われているものに着目をいたしました。

右側が東京23区、これはすべて公選の区長が調整する予算でございますので、すべてが裁量予算と言われるものだと思えます。縦軸が決算額、横軸が人口でございます。人口に比して、その額がふえていると。いわゆる正比例の状況になっておるようです。

比較しまして、大阪市24行政区の人口と裁量予算と言われる比較でございます。今の大阪市の24行政区には、区長裁量予算自体が非常に少ない割り振りになってございます。区の予算額は、人口規模にかかわらず、ほとんど変わりません。いわゆる円の中にほとんどの区が集まっていると。そして、1.5億円から2.8億円ぐらいまでの間に固まっていると。一律であるということが見てとれます。

次に、東京23区の予算に比べますと、今の大阪市の24行政区の裁量予算は非常に少額というのは、今も申し上げたとおりです。しかも大阪市の24行政区の裁量予算は人口規模に関係なく一律というのも、今申し上げたとおりでございます。その額を左のグラフに落とし込みますと、比例関係になっているのが東京23区、何と下の下位のところで棒状で固まっているのが今の大阪市の24行政区ということで、金額ベースで見ますとこのような状況になります。

次に、特別区1人当たりの予算額を見てみました。東京23区では、平均37.1万円というデータが出ております。比較的裕福な千代田、中央、港などを除きますと、大体同じような水準になってございます。ところが、先ほど来申し上げております大阪24行政区の人口1人当たり裁量予算額につきましては、何と平均1,900円の上下1,000円単位の中でほとんどの区の予算がはまっていることがわかります。

次に、今の大阪市の24行政区は、人口規模にかかわらず一律のため、各区ごとのサービスの中身について格差が大きいのではないかということです。

東京23区、右側の表を見ますと、すべて区長が編成する予算のため、額が大きいというのは、先ほども御案内したとおりでございます。これは、人口規模にかかわらず人口1

人当たりの予算を確保しているからでありまして、先ほどの比例している表を思い出してください。それとあわせまして、大阪市の24行政区の区長裁量予算というのは、非常に額が少ないため、人口1人当たりで割りますと、人口の多い区にとりましては1人当たりのサービス提供額が減ってくるということで、比例とは反対の方向を示す図が左の状況でございます。

では、大阪市の全予算に占める区独自予算というのを調べました。先ほども申し上げましたとおり、わずか市予算全体の0.25%でございます。その中身について、区ごとに、大阪市区政概要を参考に調べてみました。

まず、上の北区をごらんください。北区の区長裁量予算は、大阪市によりますと2.2億円、これを北区の人口で割り込みますと、人口1人当たりの区長裁量予算は2,200円程度というふうになります。しかし、この区長裁量予算と言われている額の中に、施設管理運営費、いわゆる区役所の管理経費であったりその横の事務的経費が、1.4億円、0.4億円というふうに、1.8億円のいわゆる義務的経費が入ってございます。これを差し引きますと、区長裁量予算というのは0.4億円というふうになってくるようでございます。

表の一番下の淀川区をごらんください。同じように、1.8億円の区長裁量予算のうち、これを人口で割りますと1,000円程度ということではありますが、施設管理経費が0.9億円、そして事務的経費が0.4億円と。これを引きますと0.5億円が区長裁量予算の実態でありまして、人口17万2,257人で5,000万円を割りますと、実は何と290円程度しかないということがわかります。

右の重点・新規項目というところ、大変字が小さくて申しわけないんですが、この5番の「協働による観光美化緑化」というようなところに着目いたしました。種から育てる地域の花づくり事業というのが、此花区、そして天王寺区、そして淀川区にそれぞれ計上されてございます。先ほど申し上げましたが、この事業につきましても、300万円が此花区、天王寺区で200万円、淀川区で230万円という、これ1自治会単位での事業のような額であります。同じように生野区でも、植物の植栽によるヒートアイランド対策という独自重点施策を記載されてございますが、何と9万5,000円という予算額。住之江区に至りましては、役所等での植物栽培ヒートアイランド対策事業11万円、東住吉区におきましては区役所等緑のカーテン設置事業15万5,000円、これは区役所の管理経費の中に入れるような事業なのかなというふうに思ったところでございます。

そこで、区への権限や財源の移転をしなければ、やはり地域の実情や住民のニーズを反映したサービス提供にはなっていないのではないかとということでもあります。これは、今の大阪市の24行政区の区役所に権限・財源がないからではないのかと。また、権限の範囲が狭過ぎるのではないか、住民に身近な区にもっと権限と財源をとという主張でございます。

次に、特別区と行政区の権限の違いについて、ごらんください。特別区が行っている事務ということで、東京23区で行われている事務の概要であります。中核市レベルの事務、そして特例市レベルの事務、一般市レベルの事務、すべての事務が東京23区の特別区では取り扱われております。何と今の大阪市の24の行政区が行っている事務は、点線囲みの戸籍事務、住民基本台帳管理、住民票や印鑑証明の交付といったいわゆる窓口業務、カウンター業務でしかございません。先ほど来申し上げておりますように、区役所とは名ばかりの、区政とは名ばかりの出先機関の事務でしかないということが見てとれます。

先ほど申し上げました水平連携によるスケールメリットの確保ということでございますが、複数区の連携で効果的な実施をすればどうだということでございます。区同士の連携により、効果的に実施できる事務もあるのではないかと。今の大阪市単位の大きな自治体を置く必要はないだろうと。東京都特別区でも、事務を連携している事業はございます。大阪でも、新設する特別区が事務連携することで、複数の区にまたがる業務は十分にこなせるのではないのでしょうか。

特別区の一部事務組合等の概要でございます。23区全区で構成されているものとしまして、人事・厚生事務組合が1つ、また清掃の一部事務組合があります。ほかには特別区競馬組合というのがあります。23区のうち5区のみで構成されるものとして、臨海部広域斎場組合というのがあるそうでございます。以下、この組合の概要を記させていただきますので、皆様方、後ほど御参照いただけたらというふうに思います。

今の大阪市の24行政区は、中之島本庁の縦割り各部門の出先機関にすぎず、先ほど申し上げたとおりです、わずかな権限のみを行使しています。区長は、単なる区役所長。権限と財源を本庁から区役所に移すことにあわせ、住民によるコントロールを強化する必要があります。区長公選の実現を望めば、現大阪市内に初めての「自治体」ができます。住民自治ができるわけであります。

東京にあります特別区長による特色のある政策の例といたしまして、後ほどゲストスピーカーであります前区長、山田区長からお話があるかと思いますが、杉並区では次のような取り組みをされております。減税自治体構想でありますとか、非常に教育界で話題になりました夜स्प、あるいは杉並師範館というようなことを熱心にされております。

以下、ずっと列記させていただきますが、右をご覧ください。※印、現区長が廃止をされているものがあります。区長によりまして、独自の施策ができたり、また廃止されたりできる自由度があるということだと思います。

次の新宿区につきましては、女性の中山区長が、歓楽街の浄化運動ということで、主な取り組みを記載させていただきました。品川区では、はまの区長が教育改革プランをされております。学校選択制、公立学校の質的転換と信頼を回復するというところで、大なたを振るっているそうでございます。江東区ではCO2削減の施策を、足立区では、区民が誇れるまちづくりとして、イメージアップ施策をされております。中野区におきましては、田中区長は、行革課長から立候補された区役所職員の区長でございます。職員であった方が区長になりました。そして、行革を区長の立場からということで、人員削減を断行されているそうでございます。北区の花川区長、板橋区の坂本区長が、それぞれ予算編成過程の公表等、独自の施策をとられております。

それぞれ区長の出身、経歴を記載させていただきましたが、そのほとんどと言っても過言ではございませんが、役人の天下りポストや官製の区長ではございません。それぞれがそれぞれの経歴を持たれて、選挙を経て区長に就任されたということでございます。

そして、我々の主張といたしましては、区に権限と財源を。地域の実情に応じた政策ができるように。そして、住民目線に立った区長として、公選制の区長。スケールメリットがあることは、区同士の水平連携で可能であります。市分割により財政格差が生じると言われておりますが、財政調整制度の設計で解消できると。まずは、政治決定で中核市並みの権限を持った区を置き、あとは、公務員組織をフル活用して、精緻な制度設計を行うこ

とが肝要であるというふうに主張させていただきたいというふうに思います。

○浅田座長 今、大橋委員のほうからプレゼンがありましたけれども、今のプレゼンに対するQ&Aをやりたいと思いますが、それに先立ちまして、私、先ほど府内の基礎自治を議論すると申し上げまして、市内の行政区、政令市域、行政区についてのみ、私どもの問題意識と、それから論点を整理させていただきまして、その後、いわゆる衛星市の問題を今回取り上げるつもりでございましたけれども、もう既に1時間半を経過いたしております、山田前区長もお待ちでございますので、この大橋委員のプレゼンに対する質問、質疑を終えた後、山田前区長から御講演をいただくことにしたいと思いますので、府下衛星市にかかわる基礎自治の件につきましては次回に扱わせていただくということで御了解いただきたいと思います。

それでは、今、大橋委員のほうからありましたプレゼンに対しまして、質問、意見等ございましたら、この際、挙手お願い申し上げます。

○宮原委員 これは事務方の皆さんにもぜひお願いしたい点なんですが、税金の入って来方はもちろんいろいろ違いますけど、しかし東京都民1人当たり、仮にね、財源がどのぐらいあるか。これはもちろん、入って来方は、都税という形で入ってくる場合もあるし、法人税やいろいろありますけど、しかし計算はできると思います。それから、大阪の場合に、大阪市民といいますか、大阪府民1人当たりの財源がどの程度、税収といいますかね、1人当たりの税収がどの程度あるか、そういう基礎的なことをきちんと踏まえた上で、一方で、大阪と東京の、まあ23区にこの場合限っても構いませんが、例えば教育、就学援助なんかの扶助率だとか、生活保護の保護率だとか、全体としての暮らしや経済の現状というものを、そういう財源の面も含めて比較をしないと、率直に言って大橋委員は、僕から見ればですけど、恣意的だと。何か東京はよくて、大阪は悪いというような議論には単純にはならないんじゃないかということが一つなので、ぜひ私が今言ったようなことについての行政水準と一方で税財源の状況、それと住民の関係みたいなものが大枠でわかるような資料をぜひ次回出していただいた上で議論をしたいと、一つは思います。

それからもう一つは、これももちろん東京一極集中というのはいろんな議論があって、私もあまり賛成じゃないですけど、ただ、良い悪いは別にして、東京、埼玉、千葉、神奈川ぐらいが持っている人口と、それから関西圏が持っている人口だとか、スケールが随分違うわけですよね。これはすべての議論に共通するんですが、例えば電車一つとったって、大阪市の地下鉄のように、昼間だと4両ぐらいで走っているような電車は東京にはないです。わかりやすい言い方をしたら、ほとんどの路線が大阪の御堂筋線か谷町線並みの混みぐあいだといつていい、朝夕なんかはね。だから、そういう点からいきますと、1人当たりのコストの割に、黒字額がある程度増えたりするという面が当然出てくるわけですし、そういう東京と大阪の置かれている現状の違いも踏まえた上で、こういう行政区のあり方というのを議論すべきなんじゃないかなと思います。それはぜひそういう資料をいただいた上で、次にもう少しやりたいと思いますが、とりあえず以上です。

○大橋委員 今、宮原委員のほうから御指摘いただきました東京がよくて大阪がだめと、まさしくそのように映っていただいたらありがたいかなと思います。というのは、これが恣意的なものではなしに、データを使って1人当たりに対してどれだけのサービスが予算化されているのかというプレゼンなんです。ということは、やはり公選制の区長が意識を



持って住民サービスを行うということがいかに大事か。それも一律でなくて、それぞれの区がそれぞれ独自のサービス提供をされる。ここの区はこういう特色をやっているということができるのは、やはり行政体として特別区というのがあるからだこそということで、私はあえてお話をさせていただいたわけでありまして、今、大阪は24の行政区がございしますが、すべてコントロールは中之島の大阪市役所の財政の担当が握っている。ということで、すべてのガバナンスがそこでコントロールされている。だから、一律のサービスしかできないから、人口の多いところにとってはサービス量が減ってくるという、ただただデータ分析のプレゼンをやったということでございます。

○宮原委員 だから、それは区長の権限という角度から見た大橋委員の分析なんですよね。私がどんなことを言いたかったかということ、例えば就学援助なんかの率は、僕一回調べてみてびっくりしたことがあるんですけど、大阪が東京の倍もあるかといったら、そんなことはないんです。そんなに変わらないです。ということは、東京は東京で暮らしの大変さというのは結構あるんだと。そういう形から比較すると、例えば一方では、税財源は大阪よりはるかに豊かなわけですから、そういうことからいけば、むしろ東京のほうが税財源がちゃんと住民に還元されていないという見方だってできるわけで、私が言いたかったのは、住民の暮らしという目線からも、もちろんそれぞれの行政区が特徴を持つということを否定はしませんが、しかし最小限の東京都民の、都の場合はナショナルミニマムとは言わないけども、都の中の一定の行政水準ということがあった上で、同時に特別区ごとの特徴もあつたらいいということなので、私の場合、やっぱり前提はそこにないと、ちょっと区長の権限というところからだけ、確かに大阪市のような大きい都市で住民自治をどう拡大するかという、それは大きな問題で、私どもも別にそれはどっちでもええと言っているわけではないんですけど、ただもう一つの、もう一方原点に戻った検討が要るんじゃないかと思って、さっきの資料提供をさせていただいたので、またおいおい発言をしたいと思えます。

○浅田座長 御要望のありました資料、これはかなりの部分が自治制度研究会での資料とか、私が1回目に提示させていただきました資料の中に含まれておりますし、そこにはないものはまた事務局にお願いして作成したいと思えますので、御了解いただきたいと思えます。

○大橋委員 最後に1つだけちょっと宮原委員にお願いしておきたいんですけども、区長の権限というのか、裁量予算というのと、ものすごい区長が勝手に単独、独裁的にというような聞こえ方になったんですけど、もちろんおわかりいただいていると思えますけど、もちろん住民に近い選挙で選ばれた区長が予算執行することによって住民が求めるサービスが実現して、提供できるという意味合いでございますので、よろしく願います。

○青野委員 大橋委員の今のプレゼンに対しまして、二、三、確認をさせていただきたいんですが、10ページ、11ページ、先ほど大橋委員のほうから説明がありました区独自の裁量予算のところなんですけど、大きな事業をさまざまやっておるんですけど、この中でも、これは項目だけなので確かめにくいところがあるんですけど、例えば住之江区が行っている駅周辺における放置自転車対策というような予算なんかは組まれております。これ例えば放置自転車対策なんかは、大阪市、首長が全力を挙げて何とかしなあかんという重点施策的なものではないかなと僕は思っておるんですけど、これがあえて区長の裁量権の枠内でし

かできないというのがどういう理由なのか。言うなれば、本予算の中でも類似的な予算というものが含まれているんじゃないか。それがあえてなぜこの区独自の裁量権の予算でやろうとしているのかというのが、この予算の仕組みがどうなっているのか、ちょっとわかりにくい。わからないところがあるので、こういうのを逆に座長のほうで調査できるような資料というのをいただきたいというのと、それ以外を見ましても、東淀川区が行っている市民協働型自転車の利用適正化、港区にも同じようなものがあったりとか、種から育てる地域の花づくりというのも、淀川区であったり、此花区であったり、平野区であったりというような類似的なものがあって、これが地域の特色であるのかというのはちょっと疑問でもありますし、言うならば本体の、これは土木予算なのか本予算なのか、何予算かわかりませんが、同じような、似たような項目の中で本予算でもありながら、裁量予算でも行われているというような、だぶつき分というものがあるんじゃないかなど。逆にいうならば、そのこのところをもう少しきちんと整理することによっての予算の仕分けというようなものが可能じゃないかなというのは、単純に、これは見ただけですけど、思っておりますので、そのあたりをより掘り下げていくような資料というのを再度調査していただきたい。逆にこっち側で調査していいのならします。

○浅田座長 私が知り得る限りでは、メニューみたいなものがあって、全区どれをやるかというところで、ほとんどの区は選んでいて、そこだけ選ばなかったと。また何らかの理由でそれを追加する必要が生じて、再度予算でやっているとか、あるいはやっているけども、それだけでは足りないから、エキストラとして出しているというふうに考えられますけども、正確を期して、事務方のほうに調べるようお願いします。

○青野委員 例えば西淀川区の区役所窓口改善の実施というものの自体は、職員さんの勤務対処的なものがサービス向上させるためのものかというのは、それは逆にいったら、西淀川区自体が非常に問題があるのか、改善しなければならないような窓口対応なのか。それとも、いうならば、同じような一律のものであれば、全部区役所の対応なんかは逆に一緒にやらなあかんのちゃうかなとかありまして、非常にメニューの中の、ある意味均等的でもありますし、逆の見方からしたら特色が出ているようなところもあるのかもしれないけど、非常に本当に、どう表現したらいいんですかね、これ。

逆に言うたら、本来でしたら本予算で調査整備なんかをしないといけない予算の枠組みのところ、予算査定で漏れたものを区長裁量権のところ、補っているというようなこともあるんじゃないかなというのがね。

○大橋委員 先ほども何回かプレゼンの中で申し上げているんですけども、この実態については定かにはわかりませんし、いろんな意味合いがあるんだろうと思うんです。

しかし、サービス提供という面だけとらまえていきますと、区の人口の多い少ないにかかわらず、全部サービスが一律であるということだそうでありますので、恐らくメニューの中から選んでくださいます的な発想になってくるのかなというふうな推測はいたしておるんですが。

○松井委員 大橋委員のプレゼン資料を大橋委員がやられている範囲の中では、もうこれで限界だと思うんです。だから、先ほど青野委員が言われたようなことを、ぜひとも平松市長に来ていただいてということをお願いしたんですけど、もう来ないということ、文書で座長のほうにあったと。ということで、これはもう大阪市役所の事務方と一度青野

委員の言われているのを資料で提出いただけるのか、それとも事務方として、この協議会にご参加をいただけるのか、それを再度座長のほうから大阪市に申し入れていただきたいと思えます。

○宮原委員 僕は前回、平松さんと呼ぶというのに実は同意したつもりはなくて、事務方と呼ぶというのも、それは維新の会の皆さんは大阪市議会の第一党でしょう。だから、それはそれでそこでされたらいいことなので、大阪市の事務方と呼ぶというようなことを、今ここで決めなあかんという筋ではないと思えますけどね。

○松井委員 要望です。要望として。それで、維新の会としては、大阪市議会ではそれはそれとして向こうの都市制度の通常の委員会で、昨日も委員会やってみましたけど、そこはそこでやっております。だから、今、この委員会としてはそういう青野委員からの話が出たので、ぜひとも我々の要望を大阪市へ伝えてもらいたいというのを座長にお願いしているということでもあります。

○宮原委員 僕はそれはちょっと同意できないということを申し上げておきたかったんです。

○浅田座長 宮原委員、今ある種の資料が出てきて、その不備を申しわけありませんが補っていただくことはできませんかというふうな御依頼をするというのはだめですか。

○宮原委員 それはいいと思えますよ。そういう実務的なことでいったら、それはいいと思えます。

○浅田座長 わかりました。

それでは、ほかに御質問もないようですので、山田前区長、非常に長らくお待ちいただきまして、山田前区長の御講演を50分から、ちょっとここのしつらえも変えなあきませるので、50分まで、短い時間ではありますが、ちょっと休憩をさせていただきたいと思えます。

—山田前区長 講演・質疑応答—

○浅田座長 冒頭申し上げました東京都杉並区の前区長山田宏様より、東京都区制度の現状と大都市制度のあり方をテーマに御講演をいただき、その後、委員各位との質疑応答に移ってまいりたいと思えます。

それでは、山田宏さん、よろしく願い申し上げます。

○山田前区長 ありがとうございます。今御紹介いただきました、東京から参りました山田でございます。

今、大変高度な議論をされておられて、私資料もなく、学者でもありませんし、また行政のプロでもありませんので、そういう数字を裏づけにしたお話というものは準備をしておりませんけれども、現職11年務めた特別区の区長として、自分の仕事をどう見てきたかということ住民自治の観点からお話しさせていただきたいと思えます。

そんな難しいことではなくて、首長ということですから、首長を経験された方はだれでもおわかりになるというふうに思えます。

私が今日申し上げたいことは、貧しい時代はともかくとして、国が豊かになれば分権を進めるべきであると。それはやはり、税金は身近なところで、使い道を住民の目の前で透明度を高く決めていくことしか方法はないのだということです。貧しければ一部の優秀だ

とされる人たちが計画を決め、税の配分をしていけばだれも文句は言わないけれども、しかし、豊かになってくるとそれぞれ選択肢が増えるということですから、やはりその選択肢、多様性に応じてきめ細やかな行政ができるかどうかというのが問われているというふうに思います。これはもう待ったなしです。

ですから、政令市のようなものは時代遅れです。やはりもう少し基礎的自治体というのは、市という名がつくならば、または区という名がつくならば、やはり身近なところで税の使い道を決めるべきだと。また、そういうことがそれぞれのサービスの向上につながる、また税の有効活用につながるということをぜひ私は主張したいと考えております。

今、大阪市の区の話がございましたけれども、大体260万人の基礎的自治体なんていうのはイリュージョンですね。ないです、こんなものは。これはもう巨大な官僚組織と見ていいと思います。

なぜかといいますと、私は52万人の杉並区の公選の区長、首長として仕事をしましたけれども、私全然区役所って1年に1回ぐらいしか行ったことなかった。だから、仕事を知らなかったんです。どうやって仕事を覚えたかという、毎日区役所に寄せられる膨大な手紙とかファクス、区民から来ている要望、それに毎日目を通して、そして自分の疑問点を課長を呼んで解消していったんです。これが11年間です。

読んでると、何でこんなこと言われるんだろうと思いますよ。そうすると課長を呼んで、何でこんなことになってるのと聞くと、こうですということなんです。それが合理的なもので、なるほどと思われるものもあれば、何でそんなふうにしてるのと、変えたらということも言えるというようなことで、そういう形で仕事を覚えてきましたけど、果たして260万人の大阪の市長が、どんな優秀な人であっても住民の直接の声をそういう形で耳にすることがあるのかと。タウンミーティングはあるかもしれないけど、これだって平場というか、儀式といえば儀式なわけ。やはりそういうファクスや手紙や電話というものに毎日目を通せるかどうかということが、基礎的自治体の住民代表たる選挙で選ばれた長の大事な仕事なんです。

それがないと、そういう手紙はどこで、例えば横浜市はどこでやられるかという、もう課長のレベルで終わりなんです。課長のレベルで、こんなことはちょっといいよ、いいよというふうな感じで終わってしまうんですね。そういう事例を一つ挙げたいと思います。

中田前市長は私の友人ではありますがけれども、私が杉並区の区長をやっているときに、横浜市では全然取り上げられなかったとって住民の方々とその仕事、事業を進めようという方々がおいでになりました。何の事業かという、大阪はやられているかどうか、もうやられていると思いますけれども、ブックスタートという事業なんです。ブックスタートというのは、子どもが生まれてから最初の健診のときに保健所で本を渡すんです。そして、お母さんに読み聞かせを進めていきましょうと、図書館のカードも上げますよということで、非常にすばらしい事業だと私は思ったんです。これを杉並でやってくれませんかと言ってきたんですね。

これまでの経緯を聞きますと、横浜に頼みに行ったというんです。横浜に頼みに行って、まず横浜の区に行ったと。そしたら、いや、それは本庁に行ってくれというので、本庁に行ったと。本庁に行ったら、それは保健所かなというので保健所に回された。いやいや、本だからこれは図書館だろうというので図書館に回された。保健所だ図書館だと言って

いる間に何も進まなくなかったという話でした。

それで、その中の1人が杉並区民でございまして、じゃ杉並区でやったらどうだというんで、すぐ私、区長が会いましたね。そして、お話を聞いたら「いいじゃない」というんで、検討しましょうというんで、私は何をしたかという、すぐ副区長、当時の助役にこんないい話あるからうちで考えたらというんで、保健所と図書館、いろいろ所掌分野はあると思うけれども、助役が中心になってこれを整理してくれということになったら、もう瞬く間にできちゃったわけです。全国で初めてですよ。横浜市に最初持っていったのに、あっちだこっちだやっているうちにそういうものが。

これはブックスタートという事業の例ですけども、恐らくそんなたぐいの話は山のようにあると思うんです、横浜市や大阪市は。いい提案があっても受け入れ体制がない。受け入れる人は課長ですから、やはりこれまでの経緯とか、この間断っちゃったとか、今までの市政の流れから見てこれはちょっと無理だよということで、市長の耳に届かないから決断できない。だから、決断しようって事業を、課を超えるもの、部を超えるもの、局を超えるものはなるべくやめたいんです。自分の判断でできないから。だから、こういうことが起きるので、実際は住民の声に敏感に適切に反応するという、基礎的自治体の最も大事な使命を市というものが果たせないというのが政令市の一番の問題点です。

私はこういう住民からのいろんな手紙やファクスを読むことを通じて自分の仕事を覚えましたが、これは、今度は役所はそのことによって緊張するわけです。区長のところへやってくる手紙は区長が目を通してるといふのを知ってますから。そうすると、役所の人たちはやっぱりそういうのが住民から区長の目に届く、耳に届くということを知って仕事をやるわけです。ですから、そういう面では役所も緊張感を持つわけです。

1回提案したものがどこへいったのかという、なしのつぶてになってですね。先送り、先送りになってしまったり事なかれで中途半端な形で終わるといふようなことは、長に届く限り、その長の姿勢次第ではありますけれども、十分変わるわけです。

それを一番やらなきゃいけないのは、一番住民の身近な市であり、区なんです。それが260万人もいたり360万人もいたらできるわけがないんです、どんな優秀な人だって。もうそういう市長は全部シンボリック・マネジャーです。ですから、実際の仕事はほとんどしてないと言っていい、私は、できないということですね。ですから、そういう意味で、私は府県のレベルを申し上げてるんじゃないんです。一番身近な市のレベルがそんな人口でいいのかということですね。ですから、そこから物事が始まると思う。

特に、豊かな時代は住民要望が多様ですから、どれを取ってどれを取らないかということをしちっと説明する義務があります。それを一番やれるのは、やっぱりそれぐらいの単位なんです。私は52万人の杉並区というところの長をやっておりましたが、まあ自分の感覚から言ってやっぱり30万人から50万人が限度。100万人になったらもうシンボリック・マネジャーになって、もう官僚制がそこにあるだけです。

かといってじゃ5万人がどうかとなってくると、これはもう財政力の問題で、税源が何なのかと、ちゃんと仕事できるのという問題が出てくると思うんですけども、大体どれぐらいの人口規模がそういう仕事をするにはぎりぎりかなという、50万人ぐらいが限度ですね。ですから、やはりそれぐらいの規模に基礎的自治体はしていけないと、やはり豊かな時代に住民の多様な要望に透明度高くこたえていくということは私はできない。だか

ら、政令市というのは時代遅れであると。これは貧しい時代の代物であって、こんなものはやめなきゃいけない、本当は。私はそう思っております。

東京都の特別区は戦後内部団体としてスタートしまして、一時占領時代には公選でした。しかし、すぐ占領が終わるとこれが官制になります。今の大阪市みたいになります。そして、1975年に公選制が復活して選挙が行われます。そして、2000年には内部団体よりも今度は自治法が改正されて、特別区は特別地方公共団体として、基礎的自治体として認知されるようになります。御存じのように、この辺は皆さんがいろいろと検討されてるところですから。

ただ、じゃ市になったのかということ、特別区のままなわけですね。市と特別区はどう違うのかということ、もちろん大都市の一体性のものについては東京都がやるんだという振り分けはされてますけども、税源ですね。これがもう最大の問題です。東京市がもともとあって、東京都が東京市を引きずっておりますので、例えば大阪市を廃止して大阪市の権限を大阪府がやるとなると、私はそのままそれを賛成することはできないんですね。

それはもう我々23区がみんな抱えてる問題で、東京都のやはりかなり強い23区に対しての力というのは、今まで本当は市税であるべきものが区税になっていないというところなんです。それは何なのかということ、市税であって区税でないものは御存じのとおり固定資産税、都市計画税、そして住民税の法人が払う分、市町村ですね、特別土地保有税とこういったものがあるんですけども、固定資産税がとりわけでかいです。こういったものが都税になってるものですから、一旦都に入って各区に配分されるという財政調整をやっています。55%が配分されるわけですけど、なぜ45%を都が取るのかという根拠は明らかではありません。ですから、それが23区と東京都の交渉事項にずっとなっております。

23区側はどうなってるかということ、ちゃんと市並みに税を配分しろと、固定資産税は区税にしろとこう言ってきているわけですけど、東京都は大都市行政の一体性ということのを盾に、その分の費用は要るんだというわけです。じゃ、それが45%なのかということ、その根拠を示せと言うと、根拠を示す必要はないと。これは都税であるから、区に幾ら配分するかを都が決めるということで、55%が23区に総額で来るわけです。そして、その55%を財政力の弱いところを中心に配分されていくわけです。

この制度というのはあながち、合理的なものもあります。それはもう千代田区、中央区、港区なんていう、もうすさまじい額が入るところですね、固定資産税が。こういったところをそのまま市にしてしまえばもう大変な財政格差が生まれるということで、その分をならすんだということではあります。しかし、それが努力をした区と、つまり行革努力をした区と行革努力を余りしない区が同等に扱われるという、そういう問題が出てきて、杉並区のように4,000人の職員を10年間で1,000人減らしてきたところで、やっと積み立てて、それを今度は減税に回していこうなんていうことをやったときに、この都区財政調整制度を活用してしまうと、ここは財政力が豊かなんだからということになってしまって配分額が少なくなるわけですね、固定資産税等の。こんなものが許されるのかというのが、私は杉並区長としては非常に強い義憤を感じておりました。

ですから、そういった意味では、各区の努力が反映されにくい、行革努力が反映されにくいという財政調整の仕組みの欠点もあると同時に、財政力の強いところから弱いところにそのお金を回していくんだという、昔の東京市が一体となって発展していくんだという、

そういう理想のもとで財政調整が都を中心に行われているというようなプラスの面と、両方抱えているわけです。

これは大阪市を特別区にしていくんだということでも、さっきも皆さんの御議論にありましたように、住民に身近な行政は住民が決めていくんだということでの公選区長、公選議会というものと、それから大都市としての一体性、または財政調整というものは、もう必ずこの2つをどうするかという問題についてもあります。

今東京の現状はどうかというと、23区の区長会はこぞって23区を市にしてくれと東京都へ言っています。東京都は、一応の権限はいろいろ移譲するけれども、市、つまり税源を譲るということについては一切ノーです。石原さんはむしろ逆に、東京市を復活していったほうが良いというぐらい言っているわけです。要するに、それは大都市としての、もっと言えば首都の、彼の言葉で言うとエンジン、ダイナモを維持するためには、これは一体でなきゃいけないんだと。だから税は都税として持っていくんだということで、これは火花が散ってます。都知事と23区の区長とは、23区は市にしろと言ってるわけです。そして、都は東京市側にもう少し立った側になってるわけです。

税源は東京都が持ってますから、東京都に交渉するといっても23区は交渉力がないわけです。じゃ23区に対して、そんな税を配分するのはいいけど、すごい差がつくじゃないかと。千代田区と足立区ってどうなるんだという話になると23区は困るわけですけども、それは我々としては合併で対応するんだと、自主的にやっていくんだということですね。23を13ぐらいにしていくということで。

東京の場合、山手線がありますから、山手線の駅を中心とした都市部があります。この大都市業務地域と、それから放射線状に区を合体させていくと。そうすると、業務地域があつて商業地域があつて住宅地域です。こうやって外に行けば行くほど、そういう形での合区というものが現実的になってくると。つまり、住宅地だけの都市ではいびつなわけです。やはり業務地、商業地、それから住宅地をやっぱり兼ね合わせてないと一つの行政ができないということで。ただ、これをやると問題点は、100万人ぐらいになっちゃうわけです、1都市。そうすると、さっきのお話のとおり、それが基礎的自治体かという話になると悩ましいところであります。

大阪市は24区あつて、一番でかいところでも20万人ぐらいだと思んですけども、少ないところは数万人だと思んですけども、私はこれ合併すれば、比較的30万人ぐらいの都市、20万人でも30万人でもそれぐらいの都市になると、一定の業務地域、商業地域、住宅地域を含むことができるんじゃないかなと。東京よりはまだましな一つの自治体の単位がつかれるんじゃないかと、こういう気はしてます。東京はそういう意味では課題はあります。ですから、なかなか厳しいものがあるなというふうに思っております。

それから、公選になると、今申し上げたように住民の声に敏感に適切に反応できるという基礎的自治体が必ずできます。これはもう、今の官僚制よりはるかにいいものになるに決まっています。なぜかというと、もう市同士が競争するように区同士も競争してるんですね。じゃ、ナショナルミニマムはとか、最低限の行政をないがしろにするんじゃないかと。あり得ないです。もうそんなものをやったらすごい批判がやってくるわけですね。隣の中野区はちゃんとやってるのに杉並区は何だといって、次の杉並区長選で私はクビですよ。ですから、もうそこはちゃんとするわけです。基盤はちゃんとした上で、プラスア

ルファで競争が始まるわけです。こっちはこれぐらいのことをやった、こっちはこれぐらいのこと、だから切磋琢磨が始まるんです。

その切磋琢磨ができる前提は、やっぱり税源というものを、独自財源をやっぱりきちっと持ってるということですね。だから、それがやっぱりないと、それを交付金か何かで受けてると、やはり努力のしがないわけです。ですから、やっぱりいい区にしていくということが、または住民を、やっぱりそういう面で誇りを持ってまちをきれいにしてもらような住民が増えていくということは、まちにとってもサービスにとっても私はもう絶対的にそれがいいに決まってる。だから、横浜市や名古屋市や大阪市のように政令市の中に区があれば、それはやはりそれぞれの区、合併も含めて、基礎的自治体のきちっとした単位にしていくということが住民にとっては非常にプラスになるということをお話ししたいと思います。

東京都は2000年まで東京都清掃局というのがあって、23区のごみは全部東京都が仕事で集めて、そしてそれを燃やし、埋め立ててました。しかし、2000年以降自治法の改正によって、ごみ収集作業については、収集については23区がそれぞれやることになりました。それから中間処理、燃やすということですね、焼却。これは23区の一部事務組合がやります。そして、最後に埋め立て。埋立地の造成は、これは東京都がやると。こういう役割分担になりました。

収集事業を各区がやるということになって何が起きたかということ、今まで800万人、900万人の23区の仕事を一律に東京都の清掃局がやってきたものが、これが各区で独自に収集が始まると、まずリサイクルというものが非常にそれぞれの区で始まりました。住民を巻き込んで、どういうふうに、分別のやり方も区でそれぞれ全部違います。それから、リサイクルのストックヤードとか、いかにこのリサイクルを効率的にやるかということも各区はそれぞれ知恵を絞ります。

そういうことを通じて、またそれだけではなくて、リサイクルが多様化したということだけじゃなくて、さらにその延長線上で、今まで東京の場合は各集積所にごみを集めてくるということで、集積所はごみの山になってカラスがいっぱい来たりしてたんですけども、それをやめようということで、品川区あたりは各戸収集になるわけです。ですから、これは費用がかかりますけども、それぞれごみを出す人の責任と。家の前に出すということですが、そういったことも品川区でやる。杉並区ではやってませんけども、そういうことが行われる。

例えば、じゃ杉並区が一番最初にやったのは、高齢者が増えてきたので外に大きな荷物を出せない、またそういう、いわば大きな家具とかベッドとかそういったものを出せないというときには、自治体の杉並区の清掃事務所が行って出してあげるというような収集や、やっぱり最近ごみが出ないということを聞くと「大丈夫ですか」みたいな、むしろ安否確認みたいなものを兼ねたごみ。ごみというのはもうまさに、そういった意味では各戸に非常に、いわば昔のセールスマンが“ピンポンピンポン”やるぐらい職員は精通してくるわけですね、そういうふうな場所に。

なので、これと福祉を兼ね合わせて、清掃局、清掃事務所の仕事とそれから福祉の仕事、つまり安否確認などを一緒にやるような、そういった事業もある区が始めるとそれが各区にずっと広がっていったり、それぞれ各区の独自性を出そうとするわけですけど、いいも



のであれば翌年にはもう各区いろんなところでやり始めます。ですから、そういった意味ではサービスの向上が図られると。

じゃ、そのサービスの向上を、財政を幾らでも使っていいんならばだれだってできるわけですけど、決められた財源の中でやるわけですから、そこは工夫するわけです。例えば杉並区の場合は職員数を退職不補充という形で減らして行って、その財源をもって新サービスに回すというところも出れば、またあるサービスを削って、そしてこっちに回そうという形で時代に応じたサービスをやろうとするとところも出てくると。それは全部区長の最終判断で決まるわけです。

ですから、いわば市でやってることですけども、こういった区が公選区長になれば、必ずそういった選挙で4年ごとに洗礼を受けるわけですから。また議会もあって、隣ではこうやってる、あそこではこんなことやってるみたいなことをしょっちゅう議会で言われ、それを答弁しなきゃなりませんので、職員も勉強しますし、また区長も勉強しておかなきゃならないということで、非常にその辺で、内部団体である行政区の区よりははるかにその地域に合ったサービスになると。西成区みたいな大変厳しい、生活上厳しい方々が住んでおられるところも、私はそれはそれで行政のやり方が出てくるんだろうと思います。

ですから、万全じゃありませんよ。万全じゃありませんが、最低部分だけきちっと広域行政で見ておけば、あとプラスアルファはそれぞれの自治体の努力ということでやれば、それなりの区長が公選で選ばれて、それなりの仕事を私はするんだろうと思う。今よりははるかにましになるだろうというふうに思います。今の人たちが能力がないと言ってるわけじゃありません。制度上努力のしがいもないということですね、自分のやった努力が。私も区長の経験で感じます。区長というのはおもしろいですわ。もう本当に私こんなにおもしろい仕事なのかと思うぐらい、50万人の都市の区長というのは大変、11年間苦しいこともありましたけど、本当にいろんなことができたと思います。

私の区長になった志というのは、杉並区を日本のモデルにという、そういうスローガンで区長になりましたけども、いつもその気持ちを持ってればそういうチャレンジがいつでも可能だというのが、その結果住民のほうにプラスの、財源を確保していく面でも、またサービスを向上する面でも私はよかったんじゃないかこう思っております。

ですから、それぞれの区が公選の区長を持つということは、まず身近なところでいろんなものが決められる。それから、敏感で適切なサービスができる。各区でいろいろ競争ができる。こういうふうなことで、私は今よりははるかによくなると。今はどんな大阪市に立派な市長が生まれても、260万人以上の市長がやれることというのは限られてます。また、その議会が住民要望だと言ったって、それも限られてます。ですから、私はそれは制度上問題があるのであって、人の問題じゃないと。むしろ、いい人が集まれば集まるほど、やはりきちっと権限を渡したほうがいい仕事をするに決まってるだろうというふうに思います。

私は1990年、平成11年に杉並区長に当選しましたがけれども、当時は23区の中で、政治家出身、議会出身の区長というのは4名でした。そのほかは、1名が新聞記者からなられた方、あとは全員区の職員から助役を通じて、助役、区長というパターンでした。しかし、どんどん自治権が拡充されるにつれて、政治家区長の割合が一遍に増えました。

今はどうなってるかという、23区のうちで、議会出身者は23区のうちで12人です。

それから職員ですね。役所出身の人が10人。民間出身の人が1人です。議会というのはどこからきてるかという、まず一番多いのは都議会議員です。ですから、ここにいらっしゃる府議会議員の方々が一番区長選にはプラスだということですね。12人のうち9人が都議会議員出身者。国会議員出身者が2名。それから、意外と少ないのが区議会議員出身者、1人です。ですから、非常に区議会から区長になるというのは厳しいですね。

じゃ役所はどうかというと、役所出身者というのは10人おりますけれども、そのうち都の職員から出てきている人というのは2人です。10人の2人。あとの8人は区の職員からなってる人です。区の職員から副区長、そして区長ですね。ですから、こういう人たちが8人おります。

民間1人というのはさっきも申し上げました中央区の区長で、今一番長い、8期やっておられると思いますけども、民間出身、新聞社出身ですね。私になったときからも含めても、どんどん都議会出身者が増えまして、議会出身の区長が非常に多数を占めるようになりました。やっぱりそれも一つの姿なんだろうと、自治というものの。やっぱりおれはこうやりたいというものがあって、そして住民に支持されて出てくるわけですから。そして、ある程度細かい行政能力というか、知識というものがなくても私は務まると。橋下知事を見ればわかりますけれども、務まるわけです。

ですから、それぐらい、民主党が言っておられるような、何か行政マンの仕事に政治家が口出すなんて私は無理だと思うんです。そうじゃなくて、やっぱりおれはこうしよう、ああしようというものがあって、そして、しかも住民の声にいつもやはり向き合っていると。向き合うというのは、住民の声に言いなりになるんじゃないくて、私の場合もそうですけど、反対があったって乗り込んでいって、これはこうなんだと言えるのは役人には言えないわけです。

やはりそれが言えるのは、選挙で選ばれるから言えるのであって、そういうことができるというのはだんだん多様化、多様な価値を満たさなきゃいけない行政のレベルからいうと、これを、Aという価値を満たしたときBの価値は無視されるということになったときに、説明しなきゃいけないわけです。これ、役所じゃ説明できないんです。右肩上がりのときは説明できるけれども、いつかやりますよと言えればいいんですけども、右肩下がりのような今の状況のときに、役所の人が説明しようといったってできません。やっぱり政治家、選ばれた政治家が、こっちをなぜ選ぶかということだからですと、こちらはこうすることで確保できないんですからということを行った後、選挙できちっと審判を仰ぐということで正当性があるわけです。

そういった点で見ると、いわゆる政令指定都市の行政区と、それから特別区の行政区は、この区長の評価をその上の上司がするのか、それとも住民がするのかという、そういうことですね。レストランだってそうですよ。そのレストランがフランスの何とか賞をとったなんていったって、食べに来たお客がまずいと言えばまずいんですよ。ですから、レストランの食事がうまいというのは客が評価するものであって、何とか賞評価委員会が評価するものじゃありません。そのように、行政の一番身近な小売店である市または区というのは、そこにいる住民が評価するものであって、その上の上司が評価するものではないという。そういう時代からは、そういう制度というものをやはりなくしていくということが私は重要だと思います。

最後に幾つか、これから大阪市と大阪府、また大阪都構想というものを進めていくに当たって、東京都の23区がベストかというところと全然そう思いません。中途半端です。私はぜひ30万人から50万人の区をつくって、そしてそこに税源、固定資産税も含めてきちっと委ねるということではないとだめです。固定資産税が委ねられないと、まちづくりするインセンティブが市に、区にわきません。いいまちづくりをして固定資産税が上がるからまた頑張るわけで、その固定資産税を全部府に取られちゃうと、都に取られちゃうと、大阪都に取られちゃうということであれば、まちづくりというものも停滞していくわけです。

ですから、この区が一番大事なものはソフト・ハードを含めてまちづくりですから、まちづくりができるだけの、反映されるだけの税源を渡さないと、交付金ではだめです。なので、そこを東京都23区はできてないので、ぜひ新しいそういう大阪都の中においては、財政力というものを税源という形で、その税源の大きさ、悪いところ、いいところができますから、これは例えば10年間ぐらい財政調整制度をしていいと思うんですけど、これは府が主導してやるのではなくて、区が組合をつくってやらせると。そして、広域自治体に必要な府がやる仕事、大阪都がやる仕事は、この組合から大阪都に交付するという逆交付金体制をしないとだめだと思います。

ですから、大阪都のほうがこういう広域行政をしていくということで、今度はこの大阪都の区の方の組合の判断によってやっていくということが私はいいのではないかとこのように思いますし、東京都の23区も今それを主張しているところです。

上下水道やごみ中間処理ですね。これはもう広域でやったほうがいいに決まっていますから、これは事務組合でやればよいというふうに思いますし、消防はどうかとなると、やっぱり大阪都消防局みたいなものがあつたほうが、これはもう危機管理ですからそっちのほうがいいんだろうなというふうに思います。その他産業、交通に係るものはもう全部大阪都がやるということですね。ですから、一体性という、大都市の一体性というものについては大阪都がやるわけですがけれども、やはりここの財源というものについては、先ほど申し上げたように新しい大阪の特別区事務組合から一定額を交付してもらおうというふうな形にしていく必要があるというふうに思います。

それから、最後に区議会ですが、杉並区は52万人で48人の区議会議員です。はっきり言って多過ぎる。私、区議会の議論を聞いてても、こういう基礎的自治体ですから御当地ソングが多過ぎるわけですよ。この場所にこうだああだ、電灯がどうだこうだ、LEDにしろとかね。そんなのは区議会の議論ではなくて、やはり自治会長が言えいいと思うんですよ、僕は。だから、自治会長、町会長とその基礎的な特別区との関係を整理して、自治会の人たちと色々な自治会議会みたいなものをつくって、そこでお話を聞いて、そしてあと特別区が判断すると。

そして、議員はもっと少なくして、そして全体の、区全体の話をちゃんとできるような議会にしたらいいと思います。うんと少ない区は、私は区議会なんか任意設置で、区議会じゃなくても別の住民評議会みたいなものをつくってもいいし、またはシティー・マネージャーみたいなのを雇ってもいいし、もう少しその辺も、東京23区も硬直化していますから、あれをそのままねしないようお願いしたいなというふうに思っています。

以上です。あとは御質問いただきたいと思います。ありがとうございました。

○浅田座長 ありがとうございました。

それでは、今の御講演いただきました山田前区長に対しまして、御意見とか御質問とかございましたら、この際、挙手をお願いします。

○青野委員 どうもありがとうございます。非常に参考になりました。

ちなみに私、東大阪なんですけど、東大阪、50万人都市で議員の数は先日、4名の削減をし、42名になりました。参考までということでございます。

ちょっと確認したいんですが、ごみ行政についてなんですけど、2000年に都から区へということで収集業務が移管されたということなんですけど、恐らく身分移管の問題というのが一つの大きな問題になったんじゃないかなと僕自身は思っておりますので、その身分移管のときの組合との話の経過、その後、どのような身分移管の、身分保障の問題的なもののお話をもう少しお聞かせ願いたいなと思うのと、もう一つは、夜間の収集業務を杉並区は行っているということであるんですけど、当然勤務体制にかかわることありますから、現業の現場となりましたら、組合交渉でさまざまな問題点が出てくるんじゃないかと思いますが、その辺はやっぱり組合との交渉をどのようにしてリードしていかれたのかというような話を、少し聞かせていただけたら助かります。よろしくをお願いします。

○山田前区長 これ、悩ましいんですけども、まず身分移管なんですけども、東京都の職員から23区の職員になったわけです。ただ、労働組合は23区の労働組合じゃなくて、清掃労組というのはそのまま残りました、23区一体の。それから、身分、待遇については、東京都時代の待遇というものを継承するというのが移管条件になっておりましたので、その移管条件を飲みます。そして、その分の費用については、東京都が23区にいわゆる財調配分の中で配慮するということになって、東京都の職員の待遇を区の職員に身分が変わってもそのまま維持された。そして、その財源については東京都の財調基金から調整の配分割を増やして、その方たちの給与に充てるということになったわけです。

ですから、形としては区の職員とはいいいながらも、給与は他の普通のというか、清掃職員と違う人たちと比べれば高いです。これが今後の問題です。これをどう平準化するのかということについては、非常にそれぞれの各区が頭を抱えています。

あと、清掃労組と協力、交渉していかなきゃいけない交渉事項になっておりますので、これはそう簡単ではないと。しかし、徐々に平準化しつつある。本当に微々たるものですけど、徐々に交渉して減らしてきていると。そして、23区の労組と同じぐらいのものになってきているというふうに、そちらのほうに向かっているというふうになってきつつあると。

それから、夜間収集などを含めて、そういう労働条件は各区で変わってきます。これは、各区の清掃職員との交渉事項になっていきます。もちろんその背後にいる東京都清掃労組というものが強力に指示をして、各単位労組、各区の労組に指示をしてきますけれども、その中で話し合っていてやっていくということで、これは私は相当抵抗があるんじゃないかと思いましたが、やはり私は、いや、そんなことやるんだったら全部民間委託か民営化したほうが早いんじゃないかというようなことを、清掃労組の一番嫌がることを主張してましたので、こんなことやってしまえば民営化されちゃうんじゃないかというようなこともあって、両方がお互い妥協して、かなり協力的にそういうことは交渉として、ストを打ったり反対を中心にするよりも、むしろ杉並区の清掃労組は、こうやるよと言ったらかなり協力的になっているというのが現状ですね。

本来は、僕は杉並清掃事務所は株式会社杉並清掃事務所にしたほうがいいと思いますよ。そして、身分を公務員から会社の社員にすると。そのかわり、うんといい仕事をして儲ければ、それはボーナスが上がるというふうにしたほうが、僕はああいう仕事というのは民営化になじむと思いますけれども、そこまではできないと。いろんな、東京都と清掃労組、23区の約束事があって、それがいつまでかというの、それも期限が定められてないわけで、だからこれをやっぱり。すごい強いんですよ、清掃労組って。

○青野委員 それはあれですか、先が定められてないというのは、身分移管された方々の採用された時期もあると思うんですが、当然歴史的な経過の採用もきっとあると思いますので、それが今、年齢構成的なものでいうと微々たるもので、大半がそうやと思うんですよ。それが、その最後のところがゼロになるまでずっとというような形の感覚で、その期限を切らなかったというような組合との交渉経過なんですか、それは。

○山田前区長 そういう条件で入ったんだから、そういう条件での清掃の仕事なんだから、だからそれはやはり少なくとも今いる人たちには維持してもらいたいということですね。

○青野委員 わかりました、ありがとうございます。

○紀田委員 どうも御講演ありがとうございました。

私も、東京の港区に10年ちょっと住んでいたんですけども、住んでいた人間の実感からいって、お金があり余っている港区というのが実感だったんですけども、そうではない区があるのも事実だというのは当然承知しております、だからこそ、事実上の都区財政調整というのは必要不可欠なのが実態なんだろうと、そのように感じておったんですけども、その際に、先ほどなぜ45%なんだというお話があったんですが、この都区財政調整で都が吸い上げる比率、あるいは区に戻ってくる比率というのは、都と区が協議して決めるというのが法律的には書いてあるんですけども、この区側の発言力というのは、実態としてはほとんどないに等しいというようなものなんでしょうか。

○山田前区長 実態はそうですね。ですから、何か特別な財政需要が都のせいで、つまり清掃とかそういうものがあつたときにやるとか、または世論全体が分権の流れにあるときに機会をとらえてやらないと、税源全体は都が持っているわけですから、都が決めるということですね。

そして、もう一つ大事なのが都議会。やっぱり都議会は、各区を単位にして議員が中選挙区で選ばれていますので、区議会を味方にしなきゃいけないです。だから、区議会がバックアップをしてくれて、東京都の担当者と交渉して配分割合を決めていくということですけど、そう簡単には動かないです。都議会議員の人も、選挙区は区だけれども、仕事は都でやっているわけですから、都の権限、財源が減ることが、やっぱり実態上、いろんな意味で抵抗があるというのも事実なので、非常に難しいです、それは。

○紀田委員 一応理論的には、消防だとか、都が本来基礎自治体で行うべき業務をやっているんで、その分を吸い上げるという形になっていると思うんですけども、そういった事業の見直しがない限りは動かないと。

○山田前区長 そうですね。我々は、ずっともう何十年も東京都に、こういう大都市としての一体性の事務というものをやらなきゃいけない、地方自治法に書いてあると、この財源だと言うんですけど、じゃ一体どの事務に幾らかかるんだということを明示しろと言っても、一回も明示したことないですから。

○中野(隆)委員 どうもありがとうございました。

私、キャッチコピー大好きで、今日も「政令市は時代遅れ」、すごいフレーズやったなというふうに今感動してますけども、私、大阪の一番東の端の隣が奈良県に隣接している衛星都市選出の府議会議員なんです。

2つお聞きしたいんですけども、石原知事がまた東京市に戻すというふうな話について、その論旨をもうちょっと詳しく御説明をお願いしたいというのが1つと、もう一つは、区長さんやられてまして、周辺のいわゆる衛星都市の市長さんとの感覚のいろんなずれもあると思いますし、我々もこれから大阪都構想の中で衛星都市についての問題も取り組んでいかなあかんと、構想もまとめていかなあかんとという中で、そのずれと、あるいは同調できている点とかあれば教えていただきたい。

○山田前区長 石原さんは、例えばごみを23区に移管するときも反対しているんですね。決められたことだけでも、これは一体でごみなんかやったほうがいいんだと、だから、23区に任せないほうがいいんだと、そのほうがコストが上がっちゃうし、ばらばらでやったってしょうがないというのが石原さんの持論だし、それから東京市は一体何なのかとなったときに、彼はやっぱり首都というものを非常に強く意識していますので、首都のまちづくりのときに、ここをこういう形で開発をし、こういうように施設を配分していくんだというようなことで大都市の一つの絵をかいたときに、一タータそれを各区に了解を得なきゃいけないというようなことについて、こんなことでちゃんと大都市経営は成り立つのかというような意識をやはり持っておられるというふうに私は思います。

それはそれで一理あるだろうというふうに、だから特別区を大阪都がつくっても、その一体行政、大阪のエンジンが損なわれないようにしないといけないわけです。ですから、それが一体、一体性とは何なのかという議論をちゃんとしないと、イメージだけで物を進めてはならないと思うんです。

例えば、大阪のまちの成り立ち、工場のある場所、産業の立地状況などを見て、これは特別区の中でまずはいろいろやってもらって、そして大きな空港やら、いろんな産業インフラやら、そういったものはある程度大阪都で検討して、それでやると。それを、どういうふうにこの大阪都のリーダーシップで進めるのかということに、やはりこの辺は23区と東京都の間に少し確執があるので、23区の場合は住民のほうを見てしまうわけですけど、東京都はやっぱり働いている人、産業のほうに目を向いてしまうので、この辺で住民、つまり住民票のある人たちばかりの意見を聞いていいのかと。やはり東京都は日本の東京じゃないかというような石原さん自体の考え方というものもあるので、そこの整理がやっぱり大阪の場合も必要になるだろうと思います。

それから、私、23区にいて、さっき財源調整の問題ありましたけど、やっぱり23区は豊かなんですよ、それは。ほかの26市と比べて、多摩という衛星都市のほうと比べると豊かです。ですから、金持ちけんかせずになっちゃうんですね、区長というのは。もう本当にお大尽ですよ。

僕は、26市の市長さんたちと交流すると、彼らはもう目がつり上がっているわけですよ。やっぱり必死ですからね。もうごみの問題でも、財源の問題でも、すごい苦勞が顔ににじみ出てて、発言、みんな一人一人の市長は、区長会と市長会と一緒に発言すると、区長の人たちはみんな黙ってコーヒー飲んでるんだけど、市長会のほうは、これを要望す

べきだ、あれをこうすべきだと、みんな一家言あるわけですね。

だから、そういう意味では、いわゆる23区の区長と26市の市長の色合いが違う。なぜ違うかという、23区はやっぱり首都ということもあって、企業もあって、やっぱり大都市の特有の税源を、特有というか税収がいいということですね。それを今回23区は市並みにという、全部千代田区と港区に戻しちゃうのかという、それはだめだろうと。それを、大きなそのお金を23区の中で配分したいがために、23区の事務組合をつくって配分するんだというわけですけど、今度は衛星市のほうは、多摩のほうの市は、それは我々の住民も働いて生み出している富なんだから、そういうものは23区だけで独占しないで、市になった場合は全部これは都全体に、市も恩恵があずかれるようにというところで、市と区の確執もあるんですね。

つまり、23区で生まれた富を23区の中で封じ込めて、その中で分けてしまうのか、それとも23区で生まれた富を東京都全体で配分してしまうのかというような、そういう問題もあって、私は23区はずるいなと思うのは、やっぱりそれをなるべく多摩のほうの市には渡さないで、自分たちのところだけで確保して、しかし都にも文句を言わせないという体制を考えているということで、これは私は、そんなに長くそんなものが通じるのかという気はしますよね。

ですから、そういった意味では、大阪都の場合も、大阪の都心部で生み出されてくる富を、各区が仮に自主財源で固定資産税などを持ったときも、すごい財源の偏在が出てくるときに、すごくたくさん出ているところの富を今までの24区で分配するのか、それともそれも大阪都全体で大都市経営に使うのかというような議論は出てくると思います。

○中野(隆)委員 前区長さん自身はどちらの考え方ですか。

○山田前区長 私は、そうですね、大都市行政というけれども、都全体が大都市、大阪都全体が大都市かという、やっぱり我々が競争しなきゃいけないのは、ソウルであり香港であり上海であり、また東京の場合は大阪であり横浜でありということだろうと思うんですけども、やはりそういう市を解体したときに、全体を引っ張っていく、世界の都市と対抗できるような規模と産業と、それを生み出せるような、富を生み出せるような何か行政体というんですかね、例えば東京都でも23区のうち都心3区とか都心5区と言われるんですけど、こういったところをやっぱり一体として特別市にしてしまうという手もあると思います。

ですから、そういうことで、特別市で生まれた富をほかのところに配分するというので、今までの大阪でいうと、24区と他の市と分けなくて、大阪の24区の中でも、ここは重点的に世界の大都市と競争する都市として育成しようというんだったら、そこを特別市にして、そのほかを区にするということも私は一つの手だと思いますね。

ちょっとその辺は、単に住民自治という視点だけではなくて、大阪都が競争しなければならないものは、世界の、アジアの各都市であって、そういった都市に引けをとらないようなやはり行政と、また都市経営というものが行われるものをある程度意識的に残すという手も、私はそういう知恵があってもいいと思います。そのかわり、そこで生まれた財源を、富をやっぱり大阪都全体に行き渡らせていくという仕組みが要るんじゃないかと思います。

○宮本委員 ありがとうございます。

私は、パナソニックの本社のある門真出身なんですけども、昨年、東京のほうに行かせていただいたときに、各特別区の経常収支比率の平均は一昨年で大体76%に比べて、大阪の市町村の現状というのは、ほとんど90%でも後半、うち、門真なんかではずっと100超えてるような状態でして、そういうふうな財政状況が根本的に非常に厳しい状況の中で、この都区制度へ入っていく中では財源調整の議論が一番重要になってくるかと思えます。

先ほどお話のある中で、固定資産税なんかですけども、やっぱり都市の中心部に関しては、それ相応の税源、財源が投資されてるわけですから、当然そんな面でいえば区じゃなくて、基礎的自治体じゃなくて、広域のほうである程度財源調整として召し上げなあかんとこというのは、必然的に出てくるんじゃないかなという考え方を僕自身は持っています。

その上で、先ほど言われた部分で気になってくるのは、恐らく都市計画の権限を基礎的自治体、まあいえば特別区に置くのか、もっと言えば都に置くのか、ここはちょっと議論になってたかなと思うんですけども、先般のこの協議会の中の議論でも、都市インフラをきちっと整備していく中で、都市計画の権限はやっぱり広域に置くべきだろうというような中で議論してたんですけども、そんな面で、先ほどまちづくりの根幹となっていく都市計画のあり方に関して、どのようなお考え、実感を持っておられるか、お聞かせいただければと思います。

○山田前区長 やっぱりそれは基本的には広域自治体が持つべきでしょうね。だけれども、規模によりますね。例えば、都市計画って、道路や港とかいうだけじゃなくて、公園なんか、やっぱり一定の規模は、23区の場合はどうなっているかということ、都立公園もありますけど、ある程度の大きな公園も、これは都市計画税が都に行っちゃってますので、都市計画交付金という形で都に認められた公園買収ですね。例えば、日産自動車の工場の跡地を公園にするというのを杉並区はやりましたけど、この場合もやっぱり都に交渉して、この都市計画税から出る都市計画交付金を受けられるかどうかで、公園がつくれるか、つけれないか決まります。

ですから、そういう面では、大きな公園というものも、区立公園とはいえ金は全部東京都の都税である都市計画税から来てますから、全体としては東京都が持っているというふうに言えると思います。ただ、小さいものですね、そういったものは、今までどおり市がやっているようにやればいいんじゃないでしょうか。

ただ、今お話で言ったように、私はやっぱり大阪の全体を、単に住民票だけで自治というものを見るだけじゃなくて、もちろん住んでいる人は大事ですけども、今お話があったように大阪に仕事に来ている人、勉強に来ている人、こういった人たちも一つの大阪の富を増やしていく、エネルギーを高めていく人たちですから、やっぱりそういった意味では、今お話しになったようなそういう特別な一部分、都市部にかかわっている税について、それを広域自治体を使うという制度は合理性があると思います。

○新田谷委員 山田さんと同じく11年間、10万人の市の首長をした者ですけども、なったときに、東の夕張か西の泉佐野と言われまして、倒産寸前だったんで、先ほどのごみ収集の話でも、とにかく人件費に手をつけなあかんから、もう退職不補充で、私がやめるときに直営率が確か8%まで下がって、九十何%、もう民間にお願いしている。これは、労使交渉とか云々じゃなしに、そうせざるを得なかったということもあるんですけども、今回の東京都と23区の区長の間での税源、固定資産税の配分の仕方というんですか、僕



らから見てたら金持ち同士がけんかしてるようなもんで、ええかげんにせいやと。

だから、東京都なんか、関ヶ原の戦いで西軍が勝ってたら立場は逆転してると思うんですけども、それ以来何もかも、人、物、金、全部が東京一極集中の国の政策によって、同じ1坪の土地でも銀座の1坪と鳥取市の中の1坪とが違うように、そんだけの国の誘導によって得たメリットを23区と東京都で何やねんと、それは日本全部に返してもらわなあかん違うんかという気はしてるんですけども。

あと、23区というのは東京都、今900万人と1,300万人ぐらいの大ざっぱな比率になってるから、比較的そういう論理も、その900万人の中で一定、あとの400万人の衛星都市さんに一定我々で決めてちょっと恵んだろかというような話はあっても、大阪の場合は260万人と880万人です。やはり大阪市内の固定資産税、もちろん平米単価でいうたら一番高いんですけども、それは260万市民が作り出したものじゃなしに、当然衛星都市から人も、雇用もありますし、購買力もすべて周りからもたらしたものを、作り上げたものを大阪市だけで独占していいのかと。

だから、今東京都が問題になってるのは逆に、わかりやすく言えば、今少なくとも僕が考えている大阪都構想というのは、そのエキスを集約している大阪市が、そのエキスの部分を大阪市民が全部それを享受してるならまだましですけども、多くの部分が組合というんですか、その働いておる人たちで僕は搾取してると思うから、そいつを取り上げて大阪市外の、大阪府全体の衛星都市にも配分できるような仕組みをつくるべきやと、僕は今でも思ってるんですけども、今、山田さんのお話であれば、いや、それは元どおり取り戻さなあかんというようなお話ですけども、そやから僕らの、外から東京都全体を23区含めてうらやましく思っている者から見れば、ぜいたくなけんかしたるなというふうにはしか見えないんですけども、いかがなものでしょうか。

○山田前区長 そうですね、まあそうでしょう。でも、今の制度の中で起きていることですから、全体を配慮していかなきゃいけないんでしょうけれども、そういう制度になっていると思います。

大事なことは、不公正な状況、今お話しになった状況を、もっと大きな、自治体というか行政体が平準化させようということは、一見正義に即しているように見えるんですけども、やはりそれをやり始めると非常にある面ではやる気を失う。それから、もう一方では、やっぱり正義というふうに見えるけれども、何か間にいろんな忒意が入ってしまってちゃんと機械的に分かれな、何かここは困ってそうだから出してやろうとか、例えば東京でいうと都市計画公園なんかをつくる時に、調子のいい区長のところにはしょっちゅう配分されるけど、石原知事とけんかすると配分されないとか、そういうことが起きるので、なるべくこの辺が機械的に行われないと、理想はいいけれども、その配分は難しいなと。

そうするんであれば、もうやっぱり税源はあんたところこれだけ、これよというふうにして決めて、その中でやるしかないんですけど、一番の問題は、さっきもお話のように、東京の場合は都心3区または都心5区、3区というのは千代田区、中央区、港区、それからあとは新宿区とかその辺ですね、この辺が入ってくると、もうそこでほとんど税収が、固定資産税が上がってしまうというようなことなんで、やっぱりそれをまあ特別、こんなこと言ったら千代田区長は烈火のごとく怒って関係が悪くなりますけど、特別市にして、そ

してそこで大阪の特別市みたいなのを残して。仮にですよ、そしてその税収というのは市じゃないんだと、特別な税体系なんだということで、大阪全体にそういうものが行き渡るように考えるほうが何となく公正な気がするので、何か財政調整制度って非常に役所の人間の恣意が入りやすい制度で、非常に私はすごい不健康なものだというふうに思って、なるべくその分野を少なくするのがいいと思います。

○新田谷委員 もう一つ、今、山田さんのお話の中で、政令指定都市はだめだというのを、1人の首長が見れる範囲は30万人から50万人が限度だという話もあったんですけども、もう一つ、財政力からの面で見たときに、東京云々じゃなしに、それぞれの政令指定都市とその周りの衛星都市を見た場合、だんだんと税源移譲が進む中で、政令指定都市だけが財政がよくなって、その周りがだんだんと格差がつき過ぎてくると思うんです。このまま今の4分の1留保して、あと国が調整してくれる方式では、どんどん税源移譲がされつつ、そういう政令指定都市、各地方においても中心的な役割を担っている都市から不交付団体になっていって、周りがだんだんと交付団体のままずっとあえぎ続けるというふうになるんじゃないかと思っとるんですけど。

だから、そういう切り口から見ても、やはり大きな政令指定都市は1人の首長が見れるというのと逆に、違った見方で、財政面から見てもやはりきちっとした、周りの衛星都市と一緒に、同じレベルでやっていけるような何らかの税配分か、あるいはそれを分割で市にしてしまうのかということも大事じゃないかなと思ってるんですけども、その辺は。

○山田前区長 もう賛成ですね。やっぱり政令指定都市をつくと周りが全部疲弊しちゃいます。だから、ああいう制度も、政令でできてる市なんてちょっとこれも異様ですよ。政令ということは、中央の官僚の恣意で決まるということじゃないですか、一応は決まってるけど。何でうちはなれないんだということですよ、あれも。だから、ああいうものも非常に貧しい時代の代物で、つまり貧しい時代は官僚制度なんです。しょうがないんです、これは。だけど、豊かになってきたら、やっぱり自分たちのことは自分たちでやろうぜというふうになるべくしていかないと、努力しないし、発明も起きないし、いい制度も生まれませんじゃないですか。

だから、まずそこにやっぱり期待をかけるしかない。ああいう恣意的につくられた大規模な自治体というものは、私はやはり時代から淘汰されると思います。

○松井委員 我々、今日はそういう基礎自治の役割という部分でさまざまな議論をしてたんですけど、東京23区は区長がそれぞれ公選で選ばれてるんで、これからやっぱり東京も高齢化社会といいますか、お年寄りが1人で住んでるとか、そういう福祉住宅といいますか、そういう問題も出てくると思います。公営住宅の問題は、まさに基礎自治体での仕事になってくるんじゃないかなと、状況がよくわかるんで。その辺の今の東京都、また杉並区の状況はどういうふうになっているのかというのはどうですか。

○山田前区長 公営住宅、先ほど興味深くお話をお聞きしましたがけども、私は、そうですね、さっき松井委員がおっしゃられた方向でいいと思います。もう自治体が土地を買い、建物を建てて運営するなんてできないですよ、そんなの。やったところで、たまたまうまく入れた人は得だけど、漏れた人は大損で、その人たちの家賃分まで払わなきゃいけないなんて不公平ですよ。

私は、家賃補助にすべきだと。公営住宅は本当に困っている人、それはやっぱり障がい

を持っておられるとか、福祉住宅に変えるべきであって、もう福祉政策にすべきだと。これは、住宅政策というのは全部を救えばいいけど、公平に、こんな高い金使って、しかも高い給料の職員が経営やって、こんな民間がやったほうがいいに決まっていますよ。だから、公営住宅というものは、これまでは貧しい時代には合ったけども、これからの時代は家賃補助に変えていって、民間の住宅を活用していくほうが私は多くの人を救えるし、また民間も喜ぶし、またやっぱり税も有効に使われるというふうに思いますけどね。

○松井委員 今も都営住宅と区営住宅ってあるんですか。

○山田前区長 さっきのお話じゃないけど、都営住宅は要らんと言ってるんですよ。都営住宅、そんなもん要らんと、冗談じゃないと、大変だと。住宅つぶしていいならやると。そしたら、条件はじゃあいいよと、そのかわり5年後は住宅つぶすからねと。だから、住宅用地としてはやらないよというものから、区営住宅も本当になるべく少なくしてるんですよ、区営住宅も。その分、家賃補助をやっぱり強める。そうでないと、そんなたまたま、だって東京なんて何百倍ですからね、大阪もそうだけど、もう運よく入れた人はハッピーだけで。で、ずっと入ってるわけですから。こんなの僕だって入れてもらいたいですよ、それは。

だから、そういう意味では、しかもある程度収入が高くなってもなかなか出ないじゃないですか。出られない理由もあるんでしょうけど、しかしもっと困っている人は入れないと。それで、さらに住宅つくっていったら、そういう人たちをたくさん生み出すだけで、財政幾らあったって足りないんじゃないですか。だから、それは厳しいなと思います。宮原委員の御意見とはちょっと違いますけども。

○宮原委員 いや、その点はまた。今日はおいときますわ。

○徳村委員 今日貴重な御講演、ありがとうございました。

私、前職は大阪市会議員を務めておりまして、それで府に移ってきたんですけども、大阪市は、一言で言えば国が地方にずっと求めてきてました均衡の原則と自治の原則のバランスという観点に立てば、本当に均衡の原則に偏ってたというのがこれまでの行政体系でして、全く自治の原則というのを度外視してるような状況なんですね。それを住民目線に合わせて、そういうような維新の流れに私は乗っていったんですけども、今東京は、本当に均衡と自治のバランスというのは非常にとれてるように私は感じてます。しかし、今前区長がおっしゃったように、特別区財政調整会計55%の根拠というのは全くわかりません。都の取り分が45%。で、先ほどおっしゃったように、杉並区さんは1,000人の職員を削減したにもかかわらず、それに対するインセンティブがない。私は、それは例えば基準財政需要額を増やしてあげるとか、何かそういうような形のインセンティブを上げるべきやと思いますけども、それはやっぱり都の財政当局の職員の怠慢じゃないかなと思ったりもちょっとしました。

というのは、やっぱり均衡の原則という観点から立てば、今見れば、港区さんとか、例えば渋谷区さんぐらいのものしか自分で自前でやっていけないんですよ。そういう観点に立って、例えば固定資産税、本当に中心部とへりに行ったら全然違う、それを与えてしまうということに対しては、たぶん市になった場合、本当に財源豊かなところとそうじゃないところのばらつきというのに対しては、非常に心配なんですけども、いかがなものですか。

○山田前区長 だって、多摩の市だって、大阪の衛星市というんですか、だってやってるじゃないですか、悪くても。だから、今より悪くなるかもしれないけど、あの一部は、でも僕は一定のルールを決めたらやったらいいと思うんです、荒川区も江戸川区もみんな。で、僕は必要ならばというか、嫌だろうけども、ある程度強制的にでも、例えば財源を持っている千代田区と不安定な足立区や荒川区なんかを一緒にして、1つの市にしたっていいし、やっぱりそういう合区みたいなものは、財源を想定して、それからまちの姿を想定してやっていく必要があると思います。

だけれども、やっぱりこうやって、財政調整というのは、国の交付金もそうですけれども、これって本当に役人の忖意の塊みたいな制度ですから、私は、こういうのは本当に何でそうなるんだらうというのがやっぱり最後ははっきりわからんという分野ですから、やっぱりこの辺、努力した者がはっきり認められるというような制度に変えていかないと、その分、差がついてもやむを得ないということですね。

もし、最低限のそういう行政サービスができないという状況になったときに、一定の条件をつけた上で支援、日本のIMFみたいなのをつくって支援したらいいんじゃないですか。だから、そこまでは自力でやらないと。だから、自力でどこも、23区から見れば、武蔵野市だって檜原村だってみんなやってるわけですね、国からももらってるけど。だけれども、みんなそれぞれ文句言わず、必死の形相で各多摩の首長さんたちはやっているのに、23区の場合は本当に比較的いいにもかかわらず、それでも配分が少ないとか何か言ってるわけでしょう。

だから、そういった意味では、私はあるルール、つまりルールというのは、税源はこれとこれとこれよと、この中でやってよと、ちゃんと。そして、もし厳しくなった場合は、多摩にも、23区の特別区、市にも適用される共通のルールの何か財政支援措置、国際社会でいうとIMFみたいなもんですよ、もう厳しくなったら入り込んできて、そして、もっとこうしろ、ああしろと言って、それを条件に支援するというような、そういうふうにしないと。

杉並区というのはどういう状況かという、都税として取られる調整3税と同じぐらい戻ってきてますから、我々としてはどっちでもいいんですけども、増えることも、減ることもないんですけども、だけれども、やっぱりちょっとその辺が、努力してくればくればど23区から離脱したいなというふうに思っていましたね、ずっと。杉並市になったほうがいい。

○浅田座長 ありがとうございます。

それでは、山田前杉並区長におかれましては、貴重な御意見、それから御提言までいただきましてありがとうございます。

それで、今後のことですが、私どもは今日で基礎自治のところを終えるつもりでしたけども、ちょっと時間の都合で、衛星市とのかかわり等につきまして、今日議論する時間がございませんでしたので、次回の第4回協議会に繰り延べさせていただき、次回はその衛星市にかかわる基礎自治の部分と、財政調整、税財源のところに入っていきたいと思っております。

それから、第5回協議会には報告書の素案を提示させていただきたいと思っております。それまでに各会派で議論していただき、意見集約の上、第5回協議会で意見表明をお願い

したいと思っております。そのために、第5回協議会は当初9月2日の金曜日を予定しておりましたが、第4回協議会とほぼ約1週間しか間隔がありませんので、9月12日の月曜日に変更させていただきたいと思っておりますので、御了解よろしくお願いたします。

それから、宮原委員、青野委員等から御要望のありました資料につきましては、可及的速やかに事務局に準備してもらおうよう、こちらのほうから指示を出しますので、御了承お願いたします。

今回、第3回の協議会はこれにて閉会とさせていただきます。長時間ありがとうございました。また、山田前区長、ありがとうございました。