

第9回東京の自治のあり方研究会 議事要旨

日時 平成24年9月10日(月)午後6時30分から

場所 都庁第二本庁舎 10階 201・202会議室

出席者 (学識経験者)

辻座長、牛山委員、大杉委員、金井委員、神橋委員、土居委員、
沼尾委員

(行政実務者)

砥出副座長、西村委員、嶋原委員、樋口委員、山本委員、高木委員、
名倉委員

【会議概要】

1 開会

2 検討事項

(1) 「大都市経営」及び「産業政策・社会保障制度」について

(2) 市町村合併の取組、職員数等の現状について

◇ 大都市経営、産業政策・社会保障制度、市町村合併の取組及び職員数等の現状について、資料をもとに意見交換を行った。

○副座長 本日は、辻座長が所用により遅れて出席するため、それまでの間、副座長の私が進行させていただくのでよろしくお願ひしたい。

前回の研究会では、東京をとりまく現状や将来の姿について示した「予測される東京の将来の姿(案)」及び「『東京の自治のあり方』の方向性(案)」の座長私案に対して意見をいただいた。その結果、今回は、東京を一体として捉えた大都市経営という考え方、産業政策及び社会保障制度について、具体的に都と区市町村の役割分担の議論を行うことと、併せて、市町村合併と行革の現状について議論するという整理になったところである。

今回は、この2点について資料を用意したので、これを基に意見交換を行いたい。まず1点目の「東京を一体として捉えた大都市経営」について」と産業政策・社会保障制度について、事務局から資料の説明をお願いしたい。

○事務局長 まず、資料2、「東京を一体として捉えた大都市経営」について」であるが、前回提示した「『東京の自治のあり方』の方向性(案)」において、「東京を一体として捉えた大都市経営」の意味するところについて議論があったため、参考として東京自治制度懇談会で提示された大都市経営の考え方を示している。

次に、資料3、都及び区市町村による産業政策の取組についてであるが、前回の資料、「『東京の自治のあり方』の方向性(案)」で都と区市町村の役割分担について産業分野に関する議論があった。このため、現在の都区市町村の産業振興の取組をまとめて資料として用意した。なお、本資料に記載の事業は各

団体の取組を網羅するものではなく、例示としてまとめたものである。また、都と区市町村の平成24年度予算額が表記されているが、単位が異なっているので注意願いたい。

1 ページから2 ページは東京都の取組である。中小企業支援から観光振興、農水産業振興から職業訓練など幅広く取り組んでいる。海外販路の開拓やベンチャー企業支援は、意欲ある中小企業に対し、機会の提供や技術面、財政面等で支援する取組である。また、コンベンション誘致では、既に東京ビッグサイトや東京国際フォーラムを運営しているが、観光への波及や東京の魅力発信という観点からも効果の大きい取組である。さらに、観光振興では、平成14年から宿泊税を導入しており、統一的な観光案内サインの整備に取り組むほか国内外への観光プロモーションなどを行っている。

3 ページから5 ページが区部における取組である。まず、3 ページの台東区の台東デザイナーズビレッジである。台東区は全国有数のバッグ、アクセサリなどの産地であるが、これはファッションビジネスに特化した創業支援施設で、意欲ある新進デザイナーに対して、オフィス賃貸、ビジネスノウハウのサポート、ネットワークづくりなど、総合的な支援を行っている。次に、4 ページの大田区の新製品・新技術開発支援事業である。大田区は、ものづくり拠点を形成するため、ハード・ソフト両面から数多くの事業を展開しているが、この事業は企業の更なる成長につながる新製品・新技術の開発等に取り組む中小企業に対して、開発スタート、開発ステップアップ、実用化・製品化などきめ細かな助成を行っている。次に、5 ページの練馬区の地域共存型アニメ産業集積活性化事業である。日本アニメ発祥の地である練馬区は、90社を超えるアニメ制作関連会社が所在する国内最大の集積地となっている。フランス・アヌシー市との交流事業や国際ビジネス支援等の事業を通じて、アニメ産業を世界に通用する重点産業として戦略的に強化し、区内産業の活性化に取り組んでいる。

6 ページから10 ページが市部における取組である。6 ページの上段、八王子市の「首都圏情報産業特区・八王子」構想推進協議会のサイバーシルクロード八王子事業である。商工会議所との共同による中小IT関連企業への支援活動で、他業種・世代間の交流シンポジウムや起業創業セミナー、後継者・中堅社員セミナーなどを実施する人の輪、知識の輪をつなぐ取組となっている。続いて、8 ページの日野市の農業・農地を活かしたまちづくり事業である。市の農業振興アクションプランに基づく都市と農業の共生を目指すまちづくりプランを策定し、観光農園等のPRを行うほか、この秋完成のファーマーズセンターでは農業体験講座の開催や農具・防災倉庫などを整備している。続いて、9 ページの稲城市の観光推進事業である。市の長期総合計画に基づき、地域資源を生かした観光事業を推進するため、お祭りなどにおける稲城のお土産や梨などの特産品のPR、有名メカニックデザイナー協力によるイベントを開催し、市の魅力を発信している。

11 ページから12 ページが町村部における取組である。11 ページの中段、

奥多摩町の森林セラピー事業である。森林の持つ多面的機能を活用して森林散策やそば打ち、星空浴など自然体験教室を通じて心と体の健康維持増進を図るものである。次に、その2つ下、大島町の伊豆大島ジオパーク認定申請事業及び推進事業である。ジオパークとは地球活動の遺産を主な見どころとする自然の中の公園であるが、平成22年度に日本ジオパークの認定を受けており、世界ジオパーク認定を最終目標に、低迷する観光振興復活の起爆剤にすべく取り組んでいる。最後に12ページ一番下、小笠原村観光局集客対策事業である。旅行業者、マスコミ、個人旅行者などに対して、世界自然遺産に登録された小笠原諸島の魅力を発信するほか、相談業務や本土におけるイベントなども行っている。

続いて、資料4、社会保障制度における国、都、区市町村の役割についてである。産業分野と同様に、都と区市町村の役割分担という観点から社会保障制度についても議論があった。このため、社会保障制度のうち、現在、区市町村を主体に運営している国民健康保険制度、後期高齢者医療制度、介護保険制度、生活保護制度について、制度の仕組みや概況をまとめたものである。

1ページでは、国民健康保険制度と後期高齢者医療制度の概要をまとめている。国民健康保険については、区市町村を主体に運営されているが、特別区においては統一保険料方式がとられている。また、後期高齢者医療制度については、東京都内の区市町村で構成している広域連合によって運営されている。国は、国民健康保険制度の都道府県単位化の推進や後期高齢者医療制度の廃止を示している。昨今、社会保障・税一体改革関連法案が可決され、社会保障制度の中身については社会保障制度改革国民会議で議論されることとなっているが、現時点で議論は始まっていない。

続いて、5ページでは、介護保険制度の概要をまとめている。介護保険制度は、区市町村を保険者として運営されており、保険料は3年ごとに見直されることになっている。特別区においては2ページの通り、国民健康保険の介護納付金賦課分のうち均等割部分については統一保険料となっている。

次に、7ページでは生活保護制度の概要をまとめている。区市が保護を実施しているほか、町村部は都が保護を実施している。また、居住地不定者の保護費は都負担となっている。

8ページの下グラフは、生活保護人員の推移を示している。直近では、やや伸びは鈍化しているものの増加を続けている。

最後に、9ページの資料は、社会保障制度に関する東京都及び区市町村の考え方をまとめたものである。主に国や都に対する提案、要望の内容をまとめたものである。国民健康保険制度等については、安定的かつ持続可能な制度設計と財源の確保策を国の責務として実施することなどが謳われており、更に区市町村については都道府県単位化等の広域化を推進することも提示している。また、生活保護制度については、都及び区市町村ともに、国の責務として全額国負担すべきとの考え方を提示している。

○座長 委員の皆さんから意見をいただきたい。

○委員 前提の認識を共有させてもらいたい。大都市経営について説明があったが、前回の議論のどのような流れで出てきた話なのか、ご説明いただきたい。

○事務局長 前回、座長私案として出された『東京の自治のあり方』の方向性(案)の中で「都市経営の視点から見た都と区市町村の役割分担」について議論があった。今後の方向性という記載の中で、「今後発生する莫大な都市インフラの更新需要については、自治体の財政環境がより厳しくなることが予想される中、少子高齢化や人口減少等に伴う社会構造の大きな変化に備えて、計画的、重点的に対応していくことが必要である。効率的・効果的な行財政運営を行うためには、東京を一体として捉えた大都市経営という視点からの投資戦略がより一層重要となる。」という方向性がたたき台として示されたところである。これに対し、先ほど説明した産業分野に関して、大田区の例が提示され、住民に身近な町工場など、フェイス・ツー・フェイスの関係での産業振興の取組が国際競争力の強化といった観点からも重要ではないかという意見、あるいは社会保障制度の関係でいうと、今、都道府県単位化というような提案がなされている中で、そういった項目こそ大都市経営で取り扱うべきではないかというような意見があり、改めて大都市経営の意味するところと含めて、産業分野と社会保障制度の資料を示したというのが経緯である。

○委員 大都市経営が前回の座長私案の中で取り上げられて、大都市経営をどのような文脈でどのように捉えるのかということが東京の自治のあり方を考える上で重要な論点の一つになると思っているので、今回、こういう議論の場が設けられたのはとてもよかった。今日用意してもらった資料は、東京自治制度懇談会の「議論のまとめ」を踏まえて作成されているが、この懇談会には私も関わって議論させていただいた。そのときの議論として、大都市経営をどう捉えていくのか考えたときに、ここでの大都市をどのような範囲で捉えるのかという議論があったと思う。例えば、D I Dであるとか、業務の集積度合いであるとか、そういうようなことを勘案して大都市の範囲を他の地域などと比べながら、東京においては東京23区のエリア相当というような表現でまとめて、大都市地域のあり方を、ここにあるような大都市経営という形で、都が、あるいは当時議論されていた道州制の議論の中で場合によっては道州が担っていくものである。そのような議論であったと思う。それに関する評価もいろいろあると思うが、この研究会で議論する中では一体、大都市の範囲をどのように考えていくのか。今回は、23区相当のエリアだけではなくて、オール東京ということで多摩・島しょ部も含めることになってくるわけで、東京を一体として捉えてその大都市経営を考えるときに、当時の東京自治制度懇談会と同じような範囲を大都市の地域と捉えて、それを包括する東京のあり方を考えていくことになるのかどうか。ただ、懇談会当時の捉え方では、直接の大都市経営の対象としては23区の範囲であるが、当然その他の東京のエリアとの関係を見ると、今回の東京という範囲には出てこない、周辺の1都3県にまたがるAラインと当時は呼んでいた地域との関係なども含めて議論してきたので、その

ような議論との関係をこの研究会ではどうするのか。

また、自治という点からこの大都市経営をどう位置付けていくのかということが、改めて議論しなければならない論点としてあるのではないか。そのような問題提起として受け止めて、今日議論すべきなのかどうかというところも大きな論点の一つになるのではないか。東京自治制度懇談会に関わっていた者としてそうした論点を提示させてもらいたい。

○委員 第7回、第8回研究会でいろいろ推計をやってきて、簡単に言えば、人口減少になる、高齢化が進むということが非常に大きなテーマであったが、大都市経営という概念が人口減少の話とうまく整合がついていないということがこの研究会の最大のウイークポイントであり、且つ、発言が沈滞する最大の理由ではないか。要はつながっていないということである。今まで研究してきたテーマとここで出されている検討事項の間に大きな溝がある。もっと言えばタイムラグがある。

東京自治制度懇談会で示されたAライン、Bライン、Cライン、あれは大変おもしろいというか、非常に重要な成果だと思う。現状における大都市の空間的広がりと人口の張り付きを検討しているが、OECDの東京という概念は恐らく1,300万人の東京都のエリアでなく1都3県3,000万人のエリアである。ただ、OECDの統計を見ると、東京だけ異常な形態であることが非常によく分かる。世界的に見ても東京がおかしくて、次にソウルがおかしい。ちなみに大阪も結構おかしい位置付けになっているが、OECDの都市の概念からいうと恐らく5位だと思う。これはどう考えても異形の形態になっているというのが現状である。それはそれで、こうした異常な状態においてどのようなガバナンスを考えなければいけないのかということは別途あるが、今までやってきたのはそういう直近の話でなくて、少なくとも異形の3,000万人を抱えている怪しいところでありながら、とりあえず日々何とかやっているというのでそれは置いておいて、むしろ問題になってくるのは、数十年後に莫大な人口減少と縮退が始まり、高齢化も始まる中で、東京というエリアのあり方をどう考えていくのかということになる。恐らく一番欠けているのは、人口減少と高齢化の中で空間的張り付きがどうなるのかということだと思う。どういう縮退が起きるのか。もっと言えば、どういうスラム化が起きるのかということ地理的に検討していく必要がある。要は、オランダ語でいうラームテラク・フェルケニング (Ruimtelijke Verkenning)、空間的展望という概念である。これはオランダの国土計画局 (RPD) がやっているが、これを大都市経営と呼ぶかどうかはともかくとして、空間的な張り付きの状況をどう推定するのかということがこの研究会に一番求められていることではないか。

この調査をどうするのが一番大きな問題で、人口が減少するとしてもどこがどのように減少するのかということが地理的エリアに非常に密着している place bounded な自治体にとっては決定的に重要な問題になってくる。かつ、それがインフラの整備において、スプロールの的に拡張したのは活力があったからいいとして、スプロールの的に縮退したら滅茶苦茶になるのは目に見えている

ので、これを今、この研究会でやらなければいけないのではないかと。ただ、ここにいるメンバーを見ると、ラームテラク・フェルケニング、空間的な張り付きの予測に慣れているような人があまりいないというのが最大の弱点ではないか。そこをやっていかないと、とりあえず今、Aライン、Bライン、Cラインのどれがいいですかというのはどうでもいいわけである。渇水対策協議会とか、九都県市首脳会議とか適当にやって、きちんとそれなりにうまくいっているのだからそれはいいとして、この研究会は、もっと将来的な話をしなければいけないのではないかと。むしろ都市計画部局とか首都圏整備のほうで、このままいくとどのような縮退が起きるのかと。石川栄耀の350万計画論があったと思うが、あのようきれいな形で縮退していくのであれば結構なことで、石川が想像していたことが100年後に実現してよかったという話かもしれないが、そうなるとはとても思えない。

そうすると、どのような空間的な配置になるのか調査してもらいたいというのが一番の願いというか、期待であって、そういう意味で検討事項はやや生煮えではないかということである。人口が減るのはよく分かった。人口を増やす道はどうもなさそうだ。外国人を入れる気もなさそうで、突然、少子化対策が功を奏するとも思えない。都知事も「産めよ増やせよ」というような時代錯誤なことを言いそうもない。となると、人口減少をシナリオとして前提にするのであれば、その空間的な張り付けが一番重要なポイントだと思う。そういうところを深めていければというのが私の期待である。

○座長 この大都市経営の定義の部分については、ある意味では終着点でもあるので、今日の議論なども踏まえながら、最終的に、改めて提示できればと思っている。

○委員 大都市経営が終着点という話があったので発言させてもらおう。この考え方については、東京自治制度懇談会の「議論のまとめ」で提示されたものであるとの話があった。東京自治制度懇談会においては、「議論の整理」の中で、大都市経営という視点から地方自治法を抜本的に改正して、いわゆる共管事務について、特別区の区域を越えて便益が23区全体に及ぶ事務は都がその主体として担うことになるかとしていると思う。これは基礎と広域、基礎自治体優先の原則、あるいは補完性の原則といった現行の2層制の自治制度を大きく変えることを意味しているのではないかと思う。

特別区としては、平成12年改革で実現した広域自治体としての都と基礎自治体としての特別区の間を、改正された法の趣旨に従って都と区の間で役割分担を確立しようとしているので、この考え方には賛成することはできない。都と区の間で新たな対立軸になる可能性もあるのではないかと考えている。そういう意味で、もし、これを終着点としてこの研究会で何らかの記録を残す必要があるということであれば、今私が申し上げたことを両論併記するか、あるいは東京都を一体として捉えた大都市経営という記述については削除してもらいたいと思っている。

○委員 空間的な張り付きについての推計はどこかにないのか。都市計画の推計というのは、今まで市街化していくことを推計していたが、今度は市街化の逆の現象が起きるわけである。本来、逆線引きというのを昔からやるべきであったが、それがなかったとして、都心にどんどん戻ってくるとするならば、そういう推計がどの程度先まで行われているのか。それは人口の世代別の推計、人口総数の推計、それから外国人等の推計と結び付いたものがあるのかどうか。その辺りが一番興味深い。

○事務局長 正確には答えがたいところであるが、まず、今回の人口推計自体は区市町村別に行っている。今話のあった空間的な張り付きの議論になると、例えばD I Dの広がり在今后どういう形で縮減していくのかという単位の分析になると思うので、恐らく相当細かい単位というか、メッシュがかなり小さくなってくるのではないか。私の記憶では、そういう単位で人口推計を基にして分析をやっているものはないと思う。また、国土交通省が、全国ベースの規模でそのようなシミュレーションをしたものを目にした記憶はあるが、東京の範囲においてより緻密に見ていくというほどのものではなかったと思う。

○委員 特別区長会から話があったので、答えになるかどうか若干自信のないところはあがるが、学識経験者や行政実務者の委員で議論している中で、東京の自治のあり方研究会が何を目指しているのか、どういう方向でとりまとめていくのかということについて私なりに考えているところである。

確かに、現在の自治法上の制度としては、先ほど話があったように広域と基礎で役割分担をしていく形になっているが、正に人口推計をやってきて、将来、東京はどうなっていくのか。それを踏まえた上で自治のあり方をどうしていくのかということについて議論していると私は受け止めている。言葉の定義という話はあるのかもしれないが、少なくとも人口、企業が高度に集積する大都市というエリアがあって、面積という意味でも、集積の度合いという意味でも他の大都市をはるかに凌ぐという状況にあり、東京の浮き沈み自体が国全体の行く末を左右するような実態を有している中で、今後も大都市東京の都市機能を向上させていかなくてはならないという認識に皆さん立っていると思うので、そういう意味からは、そのような実態を踏まえて、そこにある自治体としての東京都、それから区市町村がどういう役割分担をしていくべきなのかということについて議論していると思っている。そういう面からの議論、今、空間的張り付きという話が出ていて、確かにおっしゃる通りだと思ったのだが、制度論というよりは実態を踏まえて役割分担をどう考えていくのかを議論していくべきだと考えている。

○座長 私も東京自治制度懇談会に参加していたが、先ほど言われたように歯切れよく東京都の役割を大々的に打ち出していたかということ、必ずしもそうではなかったような気がしている。この大都市経営の趣旨というのは、東京が通常の政令指定都市が存在するような都市よりも非常に高度に人口・事業所が集積している中で、現行の状況を超えてというよりも現実問題として、大型の土木事

業、消防、上下水道などは広域自治体のほうがやっている。そういう中で現況を捉えると、広域自治体が通常の自治体よりも既に多くの役割を果たしている。そのことを捉えて大都市という表現の中でもともと定義していた形になっている。事詳細に今、区がいろいろやっていたものを都のほうがどんどんやっていくというような趣旨では、当の本人は規定したつもりはないし、そういう趣旨にはなっていなかったと思う。ただ、通常の基礎自治体や政令指定都市がやっているところと比べると、どちらかという政令指定都市制度は基礎自治体に事務を寄せるといって役割をしていて、それと違う特質は持っているということは規定していた。もう一度、東京自治制度懇談会が何を言っていたのかを正確に議論することよりも、これからどのように考えるのかということが趣旨である。恐らく、定義されたほどはみ出るようなことを明確には言っていなかったと記憶している。ポイントは、大都市経営の中で、ともかく通常の指定都市よりもかなり集積度が高い。その中で総合的、一体的に解決しなければならないことと、ミクロで一生懸命やらなければいけないことの両方がある、その役割分担をしっかりと考えていこうというのが趣旨だったと思う。

○委員 東京自治制度懇談会は都側が設置したものなので、そもそも都側が言った大都市経営概念を都側以外も含めた団体の中で統一概念として使うというのは、手続的にはどう考えても無理だということは置いておくとして、問題は座長が言われたように、懇談会当時の話は後ろ向きな意味で、少なくとも現状において高度に集積していた。これは日本の他都市と比べても異例だし、もっと言えば世界的に見ても異例なことであって、だから普通と同じわけにはいかないというのが東京自治制度懇談会の議論だったのではないかと思う。

それはそうだと思っていたが、問題はそういう後ろ向きの話ではない。そもそも推計した段階で、将来、東京は大都市であり続けるという推計はどこにあるのか。あり続けたいという願望だけは分かるが、あり続けるという推計はどこにあるのかということである。それを放っておくと大都市ではなく、ただ大スラムになるだけかもしれない。それを大都市と呼ぶかどうかは概念上の問題で、ウェーバーの定義もそうであるが、ただ人間が集まったら都市と呼ぶわけではない。ヘルシャフトと言うが、一定のシステムがないといけない。それを維持するためにどうするのかということになるが、もう少し将来的な推計というか、シナリオでもよいので想定をきちんとしておかないといけないのではないか。今までやってきたのは人口数と年齢階層という概念である。確かにそのメッシュの精度は難しいと思うが、私がお願いしたいのは空間的張り付き、空間的展望である。オランダでラームテラク・フェルケニングという概念であるが、日本にその概念がないこと自体がおよそまじめに都市計画を考えたことがないという国の表れであるし、東京都でさえそれがないのであれば、そもそも大都市経営の発想がないことの証明だと思う。今までなかった大都市経営を作りたいという気持ちはよく分かるし、それはそれですばらしいことだと思うが、まず空間的展望をどこかでやるということがある。これが一つ目である。

二つ目は、世帯の形態が変わるということである。既に単身世帯が増えてい

て、その形態がどう張り付くのかということが非常に厄介な話である。家族や親類縁者に頼る社会保障制度を前提にしてきたが、それが成り立つのかどうかということが最大の危機で、勿論、遠方にいても助けてくれるのであればそれはそれでよいが、そういうシステムになるのか。そうでないとするならば、どのような世帯形態が推定されるのか。普通にいえば、高齢者単身世帯と高齢者二人世帯が急増するだろう。それから、若者一人世帯が急増する。一人世帯を前提とした社会になることは一応想像がつく。それを大都市と呼べるかどうか分からない。ただ人間が集まっているだけの空間を大都市と呼べるかどうかはともかくとして、そうなるかもしれないこの東京において、しかもその数が多そうであるということにおいて、どのようなことを考えていくのか。場合によっては疎開とか、みんなでどこかへ逃げよう、どこかへ引っ越そうということまで考えなければいけないかもしれないので、もう少し将来的な東京のエリアについて展望ある議論をしてもらえればと思う。

私は基本的に後ろ向きの人間であるが、たまには展望したほうがいいのではないかというのが率直な感想である。要は、東京のあり方をきちんと考えるということであるならば、直近の制度論や直近の実態ではなくて、もう少し将来を見据えた発想が必要なのではないか。それ以外にもいろいろな要素がたくさんあると思う。産業上の問題とか、産業構造が転換するとか、あるいは都市というのは既に地理的な空間の問題ではなくて、一種のバーチャル空間の中に存在するという形に変わっているとの見方もある。その場合には、空間はどうでもよいという話になり得るが、もう少し前向きに議論しないと進まないのではないかというのが私の感想である。

○座長 この研究会でも、既に東京全体の人口推計の部分、それに対して粗々で出生率対策をやった場合にどうなるか、外国人を入れた場合にどうなるかということについて一定の推計を進めていて、今回出された定義はそれらの議論とまだ接合していない状況になっている。出生率対策、外国人対策も含めた推計とそのシナリオを併せて、東京全体で今後どのような対策があり得るのかということは、この研究会の原点でもあるので、最終結論には大きなシナリオとしてその部分を提起するようにしてみたい。

先ほどから空間データ、メッシュデータの議論が出ているが、これまでにやった推計データについて区市町村別に落とした場合にどうなるのかということについては、移出入の問題があって、精度として区市町村別に出したものが正確なのかどうか微妙なところがあった。超長期の推計ということもあって、その部分については、東京全体で見るとある程度傾向は出るが、区市町村別に見て、なおかつ現行の各区市町村の計画との整合性等もあって、それが使えるデータとして出るかどうかということについては、改めて当該区市町村とも相談しながらやっていくべきだと思っている。

私は、社会資本整備審議会都市計画部会の委員でもあり、そこまで厳しく言われるほどやっていないわけではないという気持ちもある。メッシュデータで5年ごとに基礎調査をやっているが、将来、社会増減の多いところはなかなか

見づらいことと、短期的に若干人口が増えていくところもあって、予測自体が非常に難しいところで整合性をどこまで正確に言えるのかということを考えつつ、東京全体なのか区市町村なのか、それともメッシュデータまで落ちるのか、そこはデータ等も相談をしながら次回までに少し議論を詰めていきたい。

最終的にどのように定義するのか、大都市経営という言葉を使う、使わないを含めて、皆さんの納得がいく形で結論を出したいと考えている。いたずらに議論を呼ぶようであればこういう言葉は使わないほうがよいと思う。ただ、東京全体の持っている富の力もあるが、それに対する財政需要も非常に強く、大阪以下の都市とは大分違うということを主張していくのは、私は重要なことだと思っている。そのためには、通常の大都市、いわゆる政令指定都市クラスのところとは需要に関しても、収入に関しても大分違うということはどこかで言っておきたいということもあって、その部分についても改めて議論したい。

まだ個別の産業政策や社会保障制度のところに議論が及んでいないが、議事を進め、必要に応じて戻ってくるという形で議論を進めていきたいので、次の市町村合併及び職員数の状況について、事務局から資料の説明をお願いしたい。

○事務局長 資料5及び資料6について説明する。

資料5は、総務省でまとめた市町村合併に関する報告書である。資料5-1は、平成22年3月にまとめられた報告書の全文である。報告書の内容は、合併の進捗状況、合併の評価、今後の合併に対する考え方、今後の基礎自治体の展望がまとめられている。平成の合併は、基礎自治体の行財政基盤の確立を目的に全国的に進められ、市町村数は平成11年から平成22年にかけて3,232から1,730に減少した。合併の評価としては、短期的な影響の分析にとどまらざるを得ないものの、大きく分かれる結果となっている。特に、行政側の評価と住民側の評価が必ずしも同じものとはならず、住民の反応としては総体的に否定的な評価がなされている。

続いて、資料5-2は、平成20年6月にまとめられた市町村の合併に関する研究会の報告書の一部抜粋で、合併による市町村の行財政への影響がまとめられている。29ページから31ページでは行政組織・体制の充実について述べられている。32ページから34ページでは行政運営への影響、35ページから38ページでは職員数や支所等の変化、39ページから40ページでは都道府県からの権限移譲、42ページから47ページでは財政状況の変化が記載されている。総じて合併後の市町村では、専門人材の充実や財政基盤の強化が図られているところである。

続いて、資料6について説明する。近年の東京都及び区市町村の職員数等の変化をまとめたものである。この資料は、第5回研究会において一度提示したものであるが、今回、時点修正して改めて提示するものである。まず、1ページから3ページでは東京都及び区市町村の職員数の推移を他都市と併せて示している。4ページから5ページでは人口1,000人当たりの職員数を示している。6ページから8ページでは部門別の職員構成比を、9ページから12ページでは部門別にその職員数の推移を示している。13ページでは現在

の状況までのラスパイレス指数の推移を示している。14ページから17ページでは民間委託、指定管理者制度の導入状況を示している。18ページから20ページでは事務の共同処理の状況等をまとめている。

○委員 基本的に合併の問題もずっと前から報道発表されていて、総務省ではそう考えているんだねということについて、別にどうという議論をするまでもなくて、そういう見解もあるというだけなので、この研究会としては何と扱ってよいか分からない。そういうことをやっているのはみんな知っているし、だから何なんだというところではないか。

むしろきちんと議論するのであれば、東京都が今回の合併問題をどのように評価しているのかという話があれば多少は議論のしようもあると思う。あるいは平成の大合併というかどうかはともかくとして、西東京市の合併をどう評価するのかという話を自分たちでやったものがあればまだ議論の余地もある。また、他のところは合併もしませんでしたとか、八王子市は合併ではないが、中核市になろうとして、やはり金が掛かりそうだからやめたとか。いろいろやったこと、やらないことに対する評価、やらなかったことに関する評価というものも可能である。勿論、合併しなかった立場からすれば、合併しなくてよかったことがこんなにあると主張すると思うが、要は、都がどのように評価したのかということがあればまだ議論の余地があるということである。あるいは西東京市の合併に、こういう良い点があった、限界があったという評価があればそれなりに分かるが、東京は全国の他と全然違うというのが第1議題の話であったので、突然全国ベースの合併の話を言われてもこれもまた話がつながらないというのが率直な印象である。

簡単に言えば、都はどのような評価をしているのかと。それほど一生懸命合併を進めたようには見えない。事の是非はともかくとして、それはそれで一つの判断だと思うが、それをどう評価しているのか。あるいは、合併したいけれども、できなかった。だから、今はとてもまずいという評価ならそういう評価もあるだろうし、別に必要がなかったので合併しませんでした、現状で結構ですという評価もあるかもしれない。あるいは、島のほうは小さいから合併したかったけれども、島は合併しても効果がないからそのままになっていて、どうしようもないから依然として対策は考えられていないとか。いろんな評価があれば、議論のたたき台になると思うが、総務省がやっていることは全国ベースなので、それをここで議論してもしようがないとしか言いようがない。

事務局に伺いたいのは、都には何か評価したのものがあるのかということ。あるいは、市町村側で何か評価したものはあるのか。東京でいえば西東京市であるが、そういうものがあれば少し議論が進むのではないか。

ちなみに、この総務省資料は非常に歪んだ資料で、「未合併」という概念である。岩手県の資料はきちんと「非合併」と書いてある。合併・非合併というのがニュートラルな表現で、未合併というのは、未だに合併していないけしからんやつという意味で非常に歪んだ資料なので、いささかどうかとは思う。いずれにしろ、総務省の資料をここで議論してもしようがないのではないか。も

う少し東京に即した議論、さらに言えば東京圏、1都3県での合併問題は別途あるし、それはそれで、先ほど言った3,000万東京エリアでの合併問題というのは別の県で評価があるのかもしれない。大都市圏でも合併していないわけではないので。東京都は何か評価したものがあるのか教えてもらいたい。

○事務局長 私の知っている限りということになるが、東京都として全国の合併の動きに対して何か評価をしたものは記憶にない。西東京市の取組であるとか、その辺りについて何か評価したものがもしかしたらあるのかもしれないが、目にしたことがないというような状況である。

今回資料として提示した経緯であるが、前回、座長私案という形で示された『東京の自治のあり方』の方向性(案)の合併に関する記述について、委員から平成の合併に関してもいろいろな議論があったというような話がある中で、全国ベースで見たときの合併の状況はどうかということをも改めて振り返って議論しようというような話もあって、今回資料として用意させてもらったということである。

○委員 つまり、全国の話について東京都が評価したこともなければ、考えたこともないということがあらわになったと。資料がないということは、何も考えてこなかったか、あえて評価しないという判断か、あるいは黙殺するとか無視するとかいろいろな政治判断はあり得るが、いずれにしても平成の大合併とかいろいろやっていたが、三多摩も含めた東京都内では、あまりやらなかったわけである。県によっては、総務省のほうから、やれ、やれと圧力を受けたところも結構あるが、東京はそのような圧力をあまり受けなかったのであれば、別に黙っていてどうこうないという話である。そうではなくて、内々にすごい暗闘があって、表面化すらさせることができない闇があって実は評価がないとか、いろいろ話があるのかもしれないが、結局、評価したものはないということか。

○事務局長 平成の合併の時期に市町村に対して、合併の議論をするためのたたき台のようなものを一度東京都として提示したことがあったと記憶しているが、全国の合併に対する評価というものはないと記憶している。

○委員 町村の関係であるが、平成の大合併の段階で、特に島はそういう話題はなかったと聞いている。西多摩の4町村では、合併についての議論があったと聞いている。結果として、合併しないという結論になった。檜原村の例で申し上げれば、合併するかどうかということで住民投票までやって、結果として合併しないという投票数が多かったということで今存続しているという話は聞いたことがあるが、他には記憶がない。

○委員 今日は議論の筋がよく見えないところが幾つかあって、大都市経営という話で出てきた論点が最初に示されたが、長期的な問題と短期的な問題が混在していて、今後どこにピントを合わせて議論したらよいかということが、正直言って前段のほうも消化不良というか、よく分からずに話を聞いていた。例えば今日、合併の話が出てきて、これも一種の行政の効率とか、財政的な基盤とか、行政組織の構築だとか、恐らくそういうことから出てきた話だと思うが、

大都市経営という話が前半に出てきたこととの関係で、これと合併の話がどのように関係しているのか、関係していないのか。今日の議論の大きな筋が一体どこにあるのかということについてももう少し流れを明確にしてもらわないと、前半と後半は関係がないのかということも含めて議論の筋がよく見えない部分がある。

○事務局長 前回、座長私案として『東京の自治のあり方』の方向性（案）が示され、様々な議論があったところであるが、特に議論があった点が今回示した二つのテーマである。

一つは、先ほども議論のあった大都市経営の部分、もう一つは、「効率的・効果的な行財政運営のあり方」という項目の中で、今後、効率的・効果的な行政体制のあり方を論じていく中で、全国的に見れば、人口減少や少子高齢化への対応、行財政基盤確立のために市町村合併も実施されている。このような取組についても聖域なく検討していくことが必要であり、それぞれの自治体の自主的な取組が求められるといった方向性が示されたことに対して、前回様々な議論があった。平成の合併についても様々な議論があったというような意見もある中で、合併の問題と、「効率的・効果的な行財政運営のあり方」という項目の中で合併だけの議論をするのではなくて、行政改革の取組等についても十分議論が必要ではないかということで職員数等の現状のデータ等を今回改めて示したところである。

○座長 前回はいろいろ激しい議論があって、ともかく不十分と言われる点について、今回は慎重を期して資料は出したが、どう解釈してよいのか分からない資料が並んで若干消化不良で、どう結び付けてよいのかという全体の文脈に引き付けてのストーリー性という点については分かりづらくなった。個々のパーツとして、報告書ではこう書かれていたということに関しては事実であるが、先ほどから議論があるように、これが東京の今後の自治のあり方におけるこれまでの議論とどう接合して、どう消化されて、どういくかということについては、なかなか議論が見えてこないというのが正直なところかもしれない。

今日のところは今まで全く資料も提示されていなかった部分について補足で資料を出させてもらったが、これらに基づいて今までの文脈の中でどう位置付けてどうなるかということについては改めて資料を出すなりしないと、現段階では何とも言えないということかもしれない。

○委員 私は東京自治制度懇談会などに一切関わっていないので、いささか初歩的な話で申し訳ないが発言させてもらう。大都市経営、この概念自体にこだわるのがこの議論の中で生産的かどうかという問題がどうもありそうである。大都市経営をめぐる議論で出てきた話というのは、長期にわたる将来的なビジョンをどのように考えていくのかという話で、大都市経営の主体が行う事務の例として挙げられているものは短期的な、今をどうするかという問題がアクチュアルに挙げられている面もある。例えば都市型犯罪、テロへの対応、このような問題については今日的な課題でもあるわけで、結局大都市経営のあり方、手法

というものを今日的な課題として捉えるのか、中長期的な課題として捉えるのか、よく出てくる問題の切り口だと思うが、議論の仕方としてこれをどのように捉えたらよいのかという問題がある。

資料3に産業政策として事業の例が出てきたが、これから一体何を読み取ったらよいのか、私にはよく分からない面があって、これをどのように考えていくのかということである。結局、東京都でこういう事業をやっている、区市町村でこういう事業をやっているという例が挙げられているが、都と区市町村の役割分担をどう考えるのかという話から出てきた話だと思う。とすると、産業政策なら産業政策についての役割分担。勿論、一つの法則で割り振る話ではないことは承知しているが、要するに役割分担として成功しているのかどうかについて調整や検証するということが、恐らくこの話をしていく上で出てくるのではないと思う。それがこの資料の中から読み取れるのかどうかよく分からない面がある。それから、このような政策に関しては、恐らく行政学の分野で成果の検証があるのではないと思う。最初の役割分担、調整・検証の問題から最終的には成果の検証もあると思うが、入り口の役割分担の問題としてこの資料が出てきたということは、その点についての調整とか検証というものがあるのかどうか、そこがいま一つよく分からない。

○事務局長 資料2に書かれている施策の部分で、これを長期的なビジョンという中で捉えていくテーマなのか、あるいは短期的な取組が書いてあるだけなのかというような話があった。今回改めて資料として出したのは、先ほど来議論があるが、平成18年に東京自治制度懇談会でまとめられた報告書で、そこに記載のあるものをそのまま引用して参考までに示したものである。

私見ではあるが、大都市経営の主体が行う事務の例として掲げられているものは、確かに短期的なものもあるとは思いますが、大都市が大都市として機能を発揮していく上で、大都市特有の行政課題あるいは都市型犯罪やテロ対策といった大都市が大都市として成り立っていく上で必要不可欠な部分の事務の例として短期的であれ、長期的であれ、出てきているのではないかと考えている。

『東京の自治のあり方』の方向性(案)の中で「都市経営の視点から見た」という項目で出ているのは、今後、人口減少等を迎える中で、先ほども話があったが、果たして東京自体が将来も大都市として機能していくべきかどうかという方向性の議論自体もあるのかもしれないが、仮に大都市として機能していくことを前提とするのであれば、必要とされる事務、あるいは担い手はどういうものがあるのかということは議論としてあるのではないかと考えている。

併せて、産業政策の評価の部分についてであるが、今回は実際の取組を羅列的に出させてもらったもので、東京都として、それぞれの取組について、都と区市町村の役割分担が適切か、あるいは機能として発揮しているのかという評価までは行き着いていない。産業分野の取組については、法律上、都と区市町村の明確な役割分担がない中で、東京では、実際にこうした形で取組が行われているという実例を出させてもらった。前回の議論で、『東京の自治のあり方』の方向性(案)をまとめていく中で、個別の政策分野ごとに細かく、これは

都だ、これは区市町村だというような議論をする場ではないにしても、もう一歩踏み込んで少し具体的な議論をしてみたらどうかという意見があり、具体的に都と区市町村でどのような仕事をしているのか例示として出させてもらった。

○座長 この大都市経営の定義については、今回参考程度にということを出した。既に幾つか指摘があったが、今回、将来に向けてどうなるかという予測もしているんで、それも踏まえた中で、どういう定義が可能なのか、この形で定義するのかしないのかも含めて議論したいと思う。

それから、産業政策の事例も間違いはないが、これをどのように解釈して、どう位置付けてよいかということについて、非常に提示しづらい資料の出し方になっている。今日の意見も含めて、これを最終報告の中にどう生かしていくのかということについては、次回議論させてもらって、今指摘があった肝心の評価の部分が示されていないので、その部分について評価すべきかどうかということも含めて、次回また改めて意見を伺いたいと思う。

○委員 今日の資料から何を発言したらよいか難しいので、先ほどから意見を申し上げられなかったが、「職員数等の状況について」という資料を、総職員数が減少しているとか、ラスパイレス指数が5年間で低減しているとか、あるいは民間委託の実施状況についても相当程度進んでいるというふうに読めばいいのかわかりにくいところだと思う。東京の自治を考える上での自治体の職員数をどう考えるか、民間委託をどう考えるかということについての手掛かりなり素材として出されたのかもしれないが、これをどう評価するかは非常に難しい。研究会の初めのころに、地域のコミュニティやガバナンス論という議論も出たが、人口が急激に減少して高齢化が進んでいく中で、これからの東京を考えたときに、特に単身世帯が増えるという話も先ほどあって、例えば社会保障サービスを行政に一任するのか、地域で賄うのか、あるいはそれをどこまで民間でやっていくのかという合意形成に関わる問題なので、職員数が減っていれば行政がスリム化して効率化が図られていると単純に評価することも難しいのではないかと印象を持っている。

それから、指定管理も民間委託もそうであるが、委託すれば、当然人件費の減少にはつながるが、それとともに物件費が上昇するとか、委託先の管理監督の業務が増えるとか、別途、手間暇が掛かる側面もある。この辺りの数値を一応状況として把握したわけであるが、これからの自治のあり方を考える上で、これをどのように使っていくのかは慎重に考える必要があると思う。

先ほどから出ている大都市経営という概念の話についてであるが、少し古くなるが、例えば70年代ぐらいまで遡ると、かつて大都市というと埋立地の造成とか、公営企業、地下鉄やバスの整備とか、上下水の整備とか、土地を使って地域の事業体として経営をやっていく。そういった形で、都市を一つの経営組織としてどのように考えるのかという理念から出てきた概念であると私は理解しているが、これから人口が減って高齢化が進み、かつグローバル化が進

展していく中での大都市というものを考えるときに、経営というような概念でこれからの東京の自治というものを整理することが馴染むのかどうなのか少し疑問を感じている。

確かに、東京はこれだけ集積して一極集中化も進んでいるが、グローバル化の中でたまたま東京というところに集積するメリットがあったというふうに言えると思う。それが東京における行政経営の成果だと言えるのか、それとも企業の側が市場原理の中で立地を選択した結果にしか過ぎないのか。その辺りのことも含めて、行政サービスをどうするか、行政がどのように自治を考えるのかということと、今の東京の一極集中の結果との関係性を単純に結び付けないほうがよいと思う。そういう意味では、東京の自治を考える上で、大都市経営ということをどこまで打ち出していくのかは慎重に対応したほうがよいと思っている。

○座長 大都市経営ということを見ると、大都市という概念と経営という概念に分かれて、経営の部分については、今指摘のあったように、神戸市などが埋め立て開発をやっていたときのようなイメージで使うのはなかなか難しいと思っていて、地方自治法や地方財政法で規定しているような最少の経費で最大の効果を挙げるといような気持ちで使うのか、それとももう少し違う意味を込めて使うのか。その場合にあって経営という概念を使うかどうかということについては、最終的に議論しなければならないところだと思う。

それから、大都市の範囲については、大都市と称している部分の中に他の指定都市の地域にも見られないような高度に集積している地域があるのは事実だと思うが、そこを含めて連担している部分の範囲をどこまで大都市として捉えるのかということについては考えなければいけないところもあって、この部分の定義をどうしていくか。使うか使わないかを含めて、しっかり検討していきたいと思う。

○委員 資料2の大都市経営の話であるが、私も東京自治制度懇談会に関わっていて、その当時の背景を振り返ると、結局のところ23特別区と東京都の関係で、今、正に大阪都構想が話題になっているという意味では、どのような大都市経営があり得るのかということを検討する中でこういう議論が出てきたと私は理解をしている。もともとは昭和18年にできた仕組みで、極端に言えば戦時体制の中でどういう行政体を考えるのかという話で突然湧いてきたようないきさつではあるが、私の理解では都区制度が戦後いろいろな意味でやめる方向には行かなかった。解体して東京市、東京府という形になるという話にならなかったということからすれば、一体的なある種の、ある種というのはいろいろな意味を込めてという意味であるが、大都市経営というものが戦後、時代背景が変わりながらも存続していったのだと思う。

時代によって込められた意味は違うにしても、都区制度は大きな挑戦、解体、ないしは都区制度を抜本的に変えるべきというような強い意見、ないしは強い住民の要望は必ずしも出ていないという形で今日に至っているということだ

と思う。結局のところ、資料2は非常に美しい日本語で書かれているが、単純に言えば、23特別区という仕組みと東京都との役割分担というものが、時代背景は変わりながらも引き続き考えていくということであれば、どういう位置付けになるのだろうかということで大都市経営と言っている。身もふたもない言い方をすれば、我が国の地方自治制度の中で都区制度という他の道府県にないこの仕組みはどのような意義付けができるのだろうかということをごここで謳っていると言うべきなのだろう。勿論、そういうことだと解釈すれば、単に未来永劫同じ意義付けしかできない、唯一絶対の定義しかないわけではなくて、時代の変遷とともに様々な意義付け、ないしは込められた意味の変化があると思う。

そういう意味でいうと、大阪が都になるのか府のままなのか、私には分からないが、少なくともここで言っていることは、特別区と都との関係で大都市というものをどのように定義付けるのかということだと思う。もし大都市経営という言葉、ないしはその意義づけをあまり深く考える必要はないということであれば、それはすなわち、23区は全部普通の市にすればよいと言っているのと同じことだろう。勿論、住民にそういうニーズがあるということをご申し上げたいわけではなくて、他の道府県とは違う大都市経営というものが東京都にあると私は思っていて、そのことをどのように考えていけばよいのかということが問われているのではないかと思う。

私の記憶では東京自治制度懇談会で議論したと思うが、旧東京市でもある23区という地域では、少なくとも同じ区の中で職住接近、つまり住まいと職場が同じ区の中で自己完結していることはないけれども、23区という地域を一括りにしたところではかなりの部分、多くの23区に住んでいる方が23区のいずれかの区で仕事をしていて、そこで一まとまりになっている。そういう一体性があるだろうということをご確認したと。勿論、行政区画の区画というのは歴史的変遷があるので、他の日本の地域で同様なものが認められるのかどうかというのは、地域によって異なっていて、札幌市や大阪市など、様々検討したが、23区で言っているような意味での一体性というものを他の地域で見出すことができなかつたと記憶している。そういう意味でいうと、大阪都だと言って、今はそうではないが、大阪市だけではなくて堺市など、他の市域にまで広げて考えたときに、いわゆる大都市というのはどのようなものなのかということは一つの思考実験としてはあり得る話であるが、政治的、行政的に見ても一足飛びにそこまでいかないで、実際はそのようなになっていないという話だと思う。どういう因果か、23区は少なくとも今申し上げたような意味での一体性というものを、歴史的な変遷もあつたが、今日に至るまで維持してきた。そうすると、一体性、総合的に解決する行政的な課題というのは何なんだろうかと考えたときに、それを大都市経営と名付けたとすれば、資料2で言っているような意味が一つ考えられるということだったのでないかと思う。

そこで、この「議論のまとめ」から6年近く経つたことを踏まえて、東京の自治のあり方研究会のアジェンダとして大都市経営という話をどのように考

えているのか申し上げると、意味はいろいろ時代によって変わることはあるかもしれないが、引き続き大都市経営と呼ばれるものは、もっと端的に言えば、都区制度というものは大きく変更を迫られているものではなくて、今のところ都区制度を維持しながらどのように大都市経営なるものを考えるか、そのようなどころになっていると思う。ただし、大都市内分権というか、すべてがすべて一体的、総合的に行政を行っていくべきものではない、そういうものも出てきた。各地、各地、大都市の中でもそれぞれニーズが微妙に異なるものもあるかもしれない。社会福祉の分野でも、今までは画一的にやる必要がある、23区内であればどの区でも同じように行えることがよいとされていたものが、ある程度充足されてきたこともあって、各区で住民ニーズに沿いながら差異を付けていってもよいではないかということが目下、ないしは今後起こってくることはあるかもしれない。そういう意味では、今まで23区内で画一的にやってきたものを各区それぞれ独自にやってよいという範囲を広げることになれば、大都市内での分権を進める必要はあるかもしれない。

さはさりながら、新たに広域行政として、今まで注力していなかったものを更に重点化してやっていかなければいけないという要請は、今後も出てくるかもしれない。そういうことになれば、より広域的な行政体がそれを担う必要があることということになってくると思う。新たな時代を意識しながら、広域的な行政とそれぞれの大都市内各地域のニーズの差異に着目して、より分権的にしていく部分と再整理するような側面が必要で、その中からより広域的なものがこの大都市経営というところに位置付けられてくる、そのような話になってくるのではないかと思う。

最後に、資料2の中で少しまだ書き加えられていないと思っていることを申し上げたい。まず私がなぜ、先程の話に思い至ったかという話から申し上げたい。東京と大阪を比較する中で、大阪は90年代以降、特に金融業、更にはサービス業を含めて、どちらかというところ東京のほうにシフトしていくことを通じて、言い方は少しストレート過ぎるかもしれないが、経済的には地盤沈下してきた。かつて大手銀行の本店は大阪にも幾つかあったが、今や大手銀行が合併するプロセスも含めて、実は合併する前から90年代以降、大阪に拠点を置いていた大手銀行が東京にどんどん移転するということが起こってきた。そういう中で、大阪の経済的な基盤がどちらかというところ地盤沈下していったことがある一方で、東京の産業基盤というか、金融業、サービス業を中心として、日本経済に占める東京の地位がより高まっていった側面があると思っている。勿論、先ほど指摘があったように、東京都が行政的に何かしたからそうなったというよりは、むしろ経済的な趨勢によってそういうことになったと私は理解している。そういう意味でいうと、後付け、つまり経済の動きのほうが先に起こっていて、その動きに連動して、整合性を保つような行政のあり方というものが恐らくは必要になってくると思う。大都市経営の主体が行う事務の例という記載の中で、経済動向に沿うような形での産業政策というのは微妙な言い方であるが、産業の振興、ないしは引き続き東京で産業が営めるような基盤づくりとい

うものが大都市経営の主体が担う事務の中に入ってくるのではないかと思う。東京自治制度懇談会のまとめの中に書いてあったと思うが、住居と職場が一まとまりになっていることを考えると、区をまたぐということは、すなわち各区で仕事をやればよいという話ではなく、区をまたぐ形でより広域的に産業の促進をする。すなわち、産業の促進をするということは雇用・職場の維持促進になる。大都市に住む住民が引き続きその地で職を得て仕事をしていくための環境を整えていく仕事があるのではないかと思う。

○委員 平成の合併に関する資料については、東日本大震災が発生する以前の資料なので仕方がないが、東日本大震災の影響を踏まえた評価が全く入っていない。その点で言うと、今後予想される首都直下型地震や東海・東南海地震等を踏まえて、しっかりと議論しておく必要があるのではないか。実際、区市町村で区境・市境の連携について検討を始めているということもある。その辺りの評価についてはまだどこにも出てきていないので、ここに出すのは難しいと思うが、そういった議論も踏まえておかないと、合併がどうだったのかということとはなかなか評価しにくいだろう。東日本大震災以前のことで言えば、合併して良かったところもあるし、悪かったところもある。合併して評価できる地域とそうでない地域、いろいろあるということになってしまう。

元も子もないことを言うかもしれないが、前回、合併を聖域としない云々という表現について議論があったということだと思う。確かに合併問題をどう捉えるかは難しく、結局、合併を進めるということは、ある意味、都道府県の権限をどんどん削いでいくというか、仕事をなくしていくような効果があって、実際に大きくなった市が政令市、中核市になれば、当然権限をどんどん持っていくので、逆に東京都の権限はどんどん少なくなっていく。一般的に言えばそうだと思うが、東京の場合は、先ほどからの議論で言うと、他の道府県とは違う現状があるところが議論の一つのポイントになっているかと思う。

例えば合併の協議会を進めてきた政令市の相模原市よりも世田谷区のほうがはるかに人口は多いので、平成の大合併を踏まえた点でいうと、そういう効果をどのように捉えるかということや都側もある程度考えなくてはいけないのではないか。もしそういうことを進めることになると、現行の合併という視野と、東京都で考える合併の問題をどのようにリンクさせて整理していくのか。既存の都区制度を基本にしながら考えたときに、23区の中にある政令市並みの巨大な区とそれ以外の区を一緒くたに考えてよいのか。市町村合併という既存の議論の枠ではなくて、市町村の皆さんもこの研究会で一緒に議論しており、広がりということやいえば、杉並区から武蔵野市に入った途端にその広がりには大きな違いがあるかということやそうではないと思う。それがどうして杉並区までは特別区で、武蔵野市から向こうに行くと市町村なのかという問題も普通に考えれば出てくる。そういうことを視野に入れて、東京の制度を大きく変えるということまで議論するのか。あるいは、制度論から入るのではないといいたながらも、どうしても都市の広がりを考えるとそういう議論にぶつかってしまうことをどのように整理していくのか。既存の合併論や地方自治法の既存の枠組

みで議論するのか。あるいは、そういうことをある程度超えて、それこそ区の中でも政令市並みの自治体をどうするのか、市町村側のあり方をどうするのかまで議論するのか。大きな制度再編まで視野に入れるのか、既存の枠組みで議論していくのかということを経験の都市の広がりと一緒に考えるのは難しいところだと思う。しかし、その辺りを整理しないと、未来志向というか、特別区と東京都の意見の違いやこれまでの経緯を引きずって、最後はまとまらないというようなことになりかねないので、少し留意して議論したほうがいいのではないかと。

○座長 時間も大分過ぎているので、本日の議論はこの辺りでまとめさせてもらいたい。皆さんに意見をいただき、今日出された資料を今後どう活用するかということもあるが、次回は、前回提示した方向性にもう一度立ち返りながら、今回出された意見も踏まえて、改めてどういうまとめが可能なか。もともと出生率対策、外国人対策、こういう大きなシナリオもあったので、これらのシナリオも含めて、もう一度、東京の自治のあり方のまとめ方の原案を出させてもらい、皆さんから意見をいただきたいと考えている。この点について、特段意見がなければ、そのように進めさせてもらいたい。

他になければ、最後に事務局から今後のスケジュールについてお願いしたい。

○事務局長 今後のスケジュールについては、少し時間が空いてしまうが、現在のところ12月の後半ぐらいで調整させてもらいたいと思っているので、よろしくお願いしたい。

○座長 今日また、前進しているのか後退しているのか分からないが、宿題をいろいろもらったので、各委員の皆さんには個別に相談させてもらい、なるべく次回は実りある成果が出るように努力をしていきたい。

他になければ、本日の研究会はこれで終了する。