

この会議録は事務局において発言の要旨をとりまとめたものです。

第12回 特別区制度調査会 会議録（平成17年2月24日開催）

1 都制における「一体性」について

会長 本日、「一体性」であるということはどういうことであるかについて、少し事務方で資料を準備して下さいました。皆様方の机上に検討の視点というのがございます。そこにあるように、「特別区の存する区域で求められてきた「一体性」とは如何なるものであったのか」、そして、「平成12年改革で「一体性」確保の意義は変化するのかわからないのか」。二番目が、「「一体性」確保要請の本質は、大都市地域に由来するのか、現特別区の存する区域の特異性か」、「大都市地域（特別区）と連たんする隣接市部の行政に「一体性」が求められていない理由はなぜか」、どうしてなのか、これは何なのか。「どのような行政について「一体性」が求められているのか、また、その確保を広域自治体（都）に担わせている理由はなにか」ということで、「基礎自治体による行政の広域処理（共同処理）ではなくて、広域自治体による一体的・統一的処理が求められる理由はなにか」。こんなようなことを少し議論していただいて、全体の議論に備えていきたいという主旨で提示してもらっています。

それで議論をしていただくためにとりあえず事務方の方でいろいろ調べていただいておりますので、報告してください。

いろいろ大量の資料を差し上げましたけれども、それぞれ携わった者から、報告をいたします。

会長 お伺いしましょう。

資料1をご覧くださいと思います。改正地方制度資料というのが自治省から出ておまして、その参考資料の中に想定問答が入っております。その中から抽出したものです。

1として、「一体性」に関する用例がございますが、「有機的一体性」とか、「行政の一体性」とか、「大都市の一体性」とかいろいろ言われておりますが、(1)「有機的一体性」については、昭和21年頃に使われていました。それ以降は34年に、下に書いてありますように、「有機的一体化を強化」とかという文言で使われまして、以後は使われておりません。(2)「行政の一体性」につきましては、昭和39年あるいは平成10年の改正のときに見られます。それから平成10年の改正のときには、自治法281条の2に「大都市地域における行政の一体性及び統一性」という文言が入っておりますので、これは平成10年に使われているということです。この他には、昭和21年から「行政執行の一体性」とか、あるいは27年には「能率的運営」とか、「行政の一体化」ですとか、そういう使われ方をしております。

それから「大都市の一体性・統一性」という言い方は、二十五部（改正地方制度資料）ですから、平成 10 年に使用されております。その他としては、「都としての一体性」とか「23 区の一体性」というのは 27 年に、そういう使われ方をしております。その他の言葉としまして、「行政水準の均衡」という言葉が昭和 39 年あるいは平成 10 年に現れております。「有機的一体」というのは、これを直接説明する言葉は見当たりませんでした。それから「一体性」につきましては、「都の一体性」から「特別区または大都市の一体性」へと変化してきたように見受けられます。平成 10 年の法改正で「大都市地域における行政の一体性及び統一性」という文言が使われておりますので、その頃と関連があるのかなと思います。

2 「一体性」と「統一性」に関する考え方についてですが、これは平成 10 年に法改正が成されてそのような規定が法律の中にできましたので、それに対する解釈といえますか、考え方が現れてきます。

3 に行きますと、「特別区に関する認識と「一体性・統一性」について」ということで、昭和 22 年から主なものを拾ってございます。最初に、昭和 22 年で網掛けしてありますが、以前の東京市を廃してその実態を残して置くために外ならなかったという、この辺が気になるところでございます。6 ページ「(5)昭和 48 年」でございまして、ここで東京の単なる沿革ということではなくて、(1)から(5)にございまして認定という考え方が出ておまして、施設が東京都の区域をベースに整備されているとか、区境が判然としていない、あるいは区市町村それぞれの相互の交流が激しくなっているとか、そういう認定をやってる。その中で都民意識とか意識の問題を指摘されているということです。それから、(6)に平成 10 年の改正にあたって、その住民意識というものについて、向上しているんだという認定があります。

4 指定都市と都制における「一体性・統一性」についてということで、これも平成 10 年の法改正によって、「大都市地域」という言葉が初めて使われているかと思っておりますので、その辺で、指定都市の大都市としての一体性と都制の大都市としての一体性の違いはどこかということで記述されております。

最後に、都制の導入と首都制度についてでございますが、最後の 4 行の網掛け部分で、首都制度としての背景は薄れたということで、人口が高度に集中する大都市地域ということで都制度が設けられているという説明になっております。資料 1 - 2 は、ここにピックアップしました基資料でございますので、後ほどご覧いただきたいと存じます。

飛びますが、資料 6 です。「一体性について - 地方制度調査会答申に見る「首都性」、「一体性」 - 」ということで、第 8 次から 22 次までの地方制度調査会で、特別区あるいは大都市に関する部分をピックアップしたものでございます。

それから資料7は、「一体性について - 合併特例法に見る「一体性」 - 」ということでございます。1として、法律にどのように使われているかということですが、第5条から第16条まで、「合併市町村の一体性」ということで使われております。それから24次地方制度調査会からの答申で、合併の推進に関する答申が出ておりますので、そのこのところもピックアップしてございますが、一体性というのは、3ページの真ん中の4で、市町村の合併についての基本的認識ということで、地域の一体的な整備というところで「一体的」が使われております。それから4ページからは国会答弁ですが、これをトータルで見ますと「地域の一体性」とか、「一体的な整備」という使われ方をしております、「一つの市町村」あるいは「一つの地域」というふうな意味合いで使われているものかというふうに考えております。

続いて資料2の方をご説明させていただきます。こちらにつきましては、国会議事録を検索いたしまして、「一体」という言葉をキーワードで検索した結果でございます。「一体性」であるとか、「一体的」というような言葉が挙がってまいりまして、それぞれ昭和27年、39年、49年の自治法の改正絡みの審議の際に、こういった「一体」という発言が出てまいります。結論から申し上げますと、「一体性」であるとか「一体的」、この言葉についての具体的な説明は一切ございません。こういった場合にこれが使われているかと申しますと、資料1等の説明でもありましたが、大きく分けますと、都が全体としての区の仕事をする場合であるとか、そういった場合の、枕詞的に、至極当たり前のように使われておりまして、この言葉に関する明確な解説はございませんでした。資料2-2は、基となります国会議事録の関連部分の発言の抜粋でございます。前後関係を改めてご覧いただく場合にこちらをご参照いただければと思います。

資料3についてご説明いたします。資料2と同じように、こちらの方は参議院でございます。参議院の地方自治法の大きく改正された昭和27年、39年、平成10年、これを見ております。「一体性」につきましては、衆議院と同じような形で特別に説明というようなものはございません。ただ「一体性」の使い方としては、東京都が区の事務を行う場合の理由として「一体性」が用いられているようには見受けられました。そして「一体性」につきましては、昭和27年区長公選が廃止されたときですけれども、そのときに当時参考人の千代田区長が「一体性」はない、と言っている以外は、あとずっと「一体性」は議事録上認められておりました。「一体性」が否定されているのはそのときの参考人意見だけです。次に、資料3-2ですけれども、これはその内容を詳しく載せたものですので、必要でしたらご覧ください。

資料4についてご説明致します。資料4につきましては東京都制案、これは第81回の帝国議会、昭和18年1月29日に政府が提出したものでございます。

この中の提案理由の説明からピックアップしてございます。東京都制制定の主旨といたしましては、第1点は、国家的性格に適應致しました確固たる体制を確立すること、第2点では、帝都一般行政の一元的にして強力なる遂行を期すること、というようなことが理由として説明されております。それからまた提案説明の中で、区の自治権を拡張して都を35の独立市に分割するということは都民のためにならない、といったような論調で説明をされております。

次からは衆議院、貴族院、両院における質疑応答から「一体」というような意味合いのものを抜き出してございます。具体的に、「一体」という言葉は2箇所しか出ておりません。まず、一つ目の問と答の中に「一体」という形で書かれております。それから2ページの上の方の問と答、こちらの方は、問は網掛けの部分ですが、ここで「一体」という言葉が出てきます。後は一体としての意味合いで書かれている部分を抜き出してございます。内容としましては、東京府と東京市を廃して一つの体制にするためということ、先ほどの国家的性格あるいは帝都建設のため、というようなことで一体的に進めるといった意味合いの問と答になってございます。

3ページ以下はこの抜き出した資料の基になる、それぞれ提案理由の説明とそれから質疑応答からの、これも抜粋でございまして、後ほど参考までにご覧いただきたいと思っております。

最後に資料5でございましてけれども、これは、都の内部資料でございまして。第一次の都制調査会答申が出ましたとき、このときに「有機的一体制の原則」という概念が、ここで確認をされております。これは第一次答申を作るために行政委員ということで、委員の先生方がお考えになったものです。この中で「有機的一体制の原則」というものが初めて出てまいりまして、単なる集合体ではないということが、裏返して言われているのかというふうに読めます。一つは沿革と社会的な実態との二つから各区は相互に結合して一体として大都市を形成しているんだと、よって単なる集合ではない、というところであろうと思っております。もう一方、住民の方からの実態を今度は見て、住民は区の境界を越えて一の都市の住民として社会的、経済的、文化的生活を維持していると。このとき(昭和32年)特別区は内部団体でして、それを前提として、都と区の行政がバラバラであってはならない。有機的一体制の原則をそのように使っています。

二番目に、その原則にしたがって区の行政を考えていくときの原則のようなものが書かれておりまして、その中の後段にありますように、区民がその特別区の財政力の強弱にかかわらず、一様な、かつ、均衡のとれた負担を負うと。その「負担の均衡」ということと、同じように利益とか、「福祉の均衡」ということで公平同質だと。どこの地域に住んでいても同じであるという二つの原則がここで出されたようです。

次に十年後にさらに似たようなものが、首都制度のときの資料の中にあります。それまであまり「一体性」の議論がなされてなかったんですが、たまたま39年の法改正で、特別区に福祉事務所が移管されるとか、いわゆる現在あります都区協議会が設置されたりしたというのがこのときですが、そのときに区長公選問題がやはり大きく関わっておりまして、この問題と三多摩に特別区制を適用する議論もありました。そうした中で、「一体性」が議論の中心になった時期があります。ここは先ほど申し上げました第一次の都制調査会の答申の考え方をそのまま、やはり都は継承して使っているなという、そういう意味合いです。ここでも大都市住民における利益及び負担に均衡が保たれるというようなことを、やはり一体性の中身として都は扱ってきたのではないかというふうに思います。したがって、そういった特別区制度という都の一体性を、つまり大都市地域における利益や負担が均衡を保っていけるようにするための制度が特別区制だ、というふうな使い方がされているように見えます。またその為、一体性で特別区に制限を加えてもそれは自治の制限とはいえないんだ、というような論調が使われてきたと思われます。以上です。

すみません、今の最初のところの基本観念かな、「有機的一体制」の「せい」という字が制度の「制」なんだけれども、そう使われていたんですか。有機的一体制の原則のところ。元々の文章も、この「制」ですか。

そうです、制度の「制」を使っています。

会長 これ珍しいよね。このときの会長はどなただった。

田中二郎先生が会長でした。この部分は財政と行政とに分かれておりまして、次田大三郎、田中二郎、荻田保、小倉庫次の委員の方がこの原則をお作りになったというふうに、書類から推測されます。

これは、昭和18年は、「一(いつ)の体制」という表現ですよ。ね。「一の体制」という表現がありますが、「一の体制」という言葉を使っていますよ。その「の」が抜けると「一体制」になる。いつの間にか、この「制」が、本当は中身が変わっているという感じですよ。

会長 はい、ありがとう。これで、ほぼ大体調査して下さったものは終わっているのかな。それでは、これに基づいて少し議論しておきましょうか。何を私どもは理解し、どういうふうに考えればいいのかというのを、検討の視点みたいなものを横においていただいて、資料1の方から何かお気づきの点があれば、それぞれ指摘をしていきましょうか。どうぞご自由に。

資料5のことで質問をよろしいでしょうか。これは内部資料ということですからけれども、負担の均衡、福祉の均衡というのが都制調査会第一次答申の添付資料にあって、それから企画調整局の資料として、それに類することが「大都市行政の一体性の確保」というところに書かれているということですからけれども、

こういう表現は内部資料ではなくて、都の方として明確に「負担の均衡」とか「福祉の均衡」とか打ち出したものは、最近ではないですか。最近じゃなくてもですね。それはいかがなんでしょう。あまりそういうことを表だっては言っていないということですか。

私も記憶にない、この言い方は。

逆にいうと、なぜ表に、これを明確に打ち出さないのかということも考えてみていますか。

会長 ええと、議論してもらっただけけれど、あれどこかに出てきませんでした。23区の選挙の時の住所要件の話って。

住所要件の絡みでは、区長公選が21年にございましたし、その時に選挙の資格があると、それは個別の区ではなくて、23区は何処に住んでいても通算されてしまうというのがありました。

ありましたね。それでその後、今日は違うでしょう。

もちろん、違います。

何時からそう変わったのだろうか？公選廃止して、27年の時は廃止になっているから、49年の時に戻ったの？議会の方だって、選挙をやっているよね。これの扱いはどういふようになっていたっけ。

それも何処の区に居ても通算できたと思います。何時からかはちょっと...

会長 区議会の選挙の方もちょっとどこかで確認しておいていただけるといい。23区何処に暮らしていても構わないという話だから、それがどの様になったかについて確認しておきましょう。

それで、資料1の方に戻って、何かお気づきの点ありませんか。

ある時期まで都区一体と言っていないでしたか、都区一体と。今は言わないでしょう、ある時期までは言っていたのではないかな、都区一体と。

内部団体的な、あれが強かった時だと思います。

資料5で、「大都市住民の受ける利益及び負担に均衡が保たれ、行政水準の維持や統一が確保される状態」という定義が書いてありますね。その大都市住民の受ける利益及び負担の均衡というのはどういうものについてというのは無いですか。行政すべてについて利益と負担の均衡が保たれるというのは。これは要約してあるのですか、それとも原文のとおりですか。

その下にあります 印が原文でして、主語は遠くにありますのでカギ括弧にしてあります。公選制を検討した時の資料になっていますが、その中で「大都市住民の受ける利益及び負担に均衡が保たれ行政水準の維持、統一の確保等、大都市行政の一体は守られること」になりますので、この大都市行政の一体が守られることのがその「等」のところまでで、逆にそれを定義にそう考えているのだなということですか。

そうすると、この行政水準というのが漠然としていて、全てにカバーしている訳ですね、一体性というのは。今、問題になっている一体性とは、どういった背景のものについては、23 区に住む住民の利益及び負担に均衡が保たれる必要があるという意味で一体性を維持すべきであるけれども、それ以外のものについては各区が独自でやっても良いという、その区分が問題なのでしょう、今。だから、この段階でそういう分類無しに、全てについて利益及び負担の均衡が保たれるということになると、もう全く東京市と同じで、東京市と同じように特別区制度は作ったけれども、各特別区は都の指令の下に全ての行政について、何と言うか、一体的な処理が出来るような下部組織であるというように採れるわけですね。

会長 どうぞ、今日はご自由にそれぞれの方から発言してください。

問題は現時点において、一体的に利益及び負担に均衡が保たれなければならない仕事とは何であるかということが問題になったということなんですね。例えば上下水道は一体的にやらなければならないけれども、福祉、例えば、区だと住民に対していろいろな措置を取っているし、それから病院によく行くのですが、そこの区の住民についてはいろんな助成が出ているのですね。だからそういうようなものは、当然区が独自の施策でやってもいい。その境界がどの辺にあるかということです。そういう事を明らかにしなくてはいけないのでしょうかねえ。

これ、都区財政調整制度を根拠付けている言い方と合っていないかね。

その一体性が、都がやるという意味での一体性の場合と、特別区間における一体性という、負担の均衡的な話は若干同じようできて同じではないですよ。自治法の規定で都に留保するというのは、都がやるから当然一体になるという話と、それから同時に都区財調が何故あるのかということ、何か負担の一体性になるのかと。都区財調をした場合には、区がやるときに区が相互に、少なくとも均衡のとれたものにできるようにするということですから区がやることに対する一体性であるけれども、それを担保するのが都の役割であると、もう一回都に戻ってくるのです。法律上は、都の方にだけ基本的な書き方になっているのですが、都区財調の根拠はそちら側なのですか。都の事務としての一体性なのか、それとも区の事務を、一体を確保するという意味での一体性というのが制度上読めるのか、ちょっと両方ありそうな印象は持ちますね。

もしその区が一体的に処理しようと思えばできるだけの十分なというか、適正な財源は付与するけれども、それはあくまで一般財源であるから、それを使おうが使うまいが、どのようにしようが区の自由であろうと。そういう意味で、財調上の財源付与の形式は一体的な処理で行われているけれども、それを使うのは各区の自由であると思っていました。ただ、そういう財調の範囲を、

自由にやられては困るような、一体的処理をしているような事務事業がもしあるとするならば、それは都に留保して、都が行うものであるということで、役割分担だとか、大都市事務の役割分担というものを大都市事務と言わないで役割分担を明らかにしましょうというのが今回の法律改正の趣旨で、一向に埒があかない。今、発想の違いが、この資料5のこの考え方が今もって都にそのまま残っているというような気がしますが、それでも。

今の財調は、算定されているようにやってもらうという意味では全く無いでしょう。測定単位ごとにいろいろな事務事業が張り付いていてね、それは当然それでやるべきものだという約束は全くないですよ。算定の単なる一つの方法に過ぎないわけでしょう。

取り敢えず標準的な需要を想定してそれをやろうとすればできるのですが、49年以前は、その通りにやりなさいと言われることはあったよね。

49年以前は、一件算定とかですね、定数を査定して人件費を付けていくということで処理していた。50年に大きく単位費用になりました。

単位費用化されちゃった。途端にもう一般財源になっちゃった。

考え方はそうなんです、ただタイムラグはあるのですが、区側の実績を調査して、ちゃんとそれでまた作り変えている。

やるべきだという事では無く、各区がやっていくのに財源が過不足ないようにできるだけ財調制度をしましょうと。実態に合わせて算定はするけれども、その通りやりなさいといっているわけではないから、どのように使おうが自由ですよ。

これは、法解釈として282条が都区財調の事務が都の事務であると指定していますけれども、都区財調の事務は元々市町村の事務ではあり得ないですね。ということは、これは法律上特別に創設された事務の性格になるんですかね。つまり、281条の2ですと市町村のうち一体性を持つものは都に留保するという発想ですけども、元々都区財調の事務というのは、各区が、市町村が持ち得るはずがないと考えれば、持ち得るのかもしれませんが、持ち得ないとすると、これは一体何処に由来する事務なのですかね、法的な性格的に。府県というのは市町村が出来ないものをやるという原則があるにもかかわらず、とするならば本来の府県事務なのですかね。本来の府県事務を法定上強制したということなんですかね。

都にしかない調整権ですけども、その財調をやる、都の仕事が府県事務かどうかという、そういうご趣旨ですか。

これは、つまり一体性のロジックからくと。一体性は元々市町村事務のうちあるものは都に留保するといえますし、一体性が必要だから。ということは、元々市町村にあるというのが前提になりますよね。ところが都区財調的事

務というのは元々市町村事務ではないとするならば、出所は府県事務という性格なのかと。府県事務という性格であるにもかかわらず、一体性という言葉を使わないけれども、何か調整するという機能が、連絡調整機能からきているという言い方も可能だと思いますけれども、そうするとこの一体性のロジックと都区財調の論拠というのは切断されているということなのですかね。

通常でいう府県の事務という中には何処にも入らないです。

連絡調整事務ですよ。

連絡調整事務も又別に、これと区別して書いてありますので。

特設された事務

そういうことになります。

やはり東京市を加工している、どこかに想定しているのではないか。何処にもないものを、そこがやる、やっているというか。あまりそのことを法的に突き詰めて、あいまいになっているという議論をしたこと無いでしょう。当たり前のように思っているんだね。都区財政調整事務というのは何もかも、東京都がやっている。でもどう見てもそれ府県事務じゃないよね。そうすると、何だそれは。

本来的市町村事務として東京市が持っていた内部調整的なものが、本来市町村事務だけでも一体性の観点から都に留保されたという意味だとすると、282条、281条2で、一応カギがかかってくる。

50年以前は都の内部団体だったのですから、自分の内部団体である都の調整を、都は府県事務としてやるのは当然のことで、それが50年、特に50年は区長公選だけであくまで内部団体であるという話なので、そのまま内部団体である23区の調整を都が行ってきた。今回の法改正で従来とどういふふうに変ったのかということ、役割分担を明確にしろということとどういふふうに変ったかということ、都と区の方のズレ、違うということじゃないですかね。

財政調整交付金は、やはり自治法282条で、国家の法律レベルで都に付与した事務といいますか都に与えた権限というか、何かそういう形で遡れば連絡調整かもしれない。都と区の連絡調整は中々読めない。

会長 読めないね。

23区相互間でしたら。どうも一体性という言葉は、法律上出てきたのは今回平成12年改正が初めてですよ。それは何と云うか、現状追認的に、現に東京都がやっている消防とか水道とかで、別に東京都に留保するためにはどういふ言葉が良いかと。そういうことで、一体性・統一性の確保と、あるいはうんぬんと法律上初めて出てきた。それはそれで、そういう使い方で考えなければならぬでしょうし、もっと遡れば一体性という言葉は、例えば23区内に住ん

でいる住民の負担ないしは受益の一体性という使い方になりましたし、23区という区を設けるために、設けたのは何か広い意味での23区内に住んでいる人たちの水準の統一とか、いろいろな意味合いで使われている気がしてしょうがない。だからその辺は段階によって分析していったら、法律上出てきた言葉と従来から使われてきたやつと違う場面が多々あるような感じがします。結論的にいえば、やっぱり東京市がやっていたのです。一つの行政主体を東京市がやっていたからだと。それが、市が無くなって、都になって、清掃とかそういうのは区に移していったけれど、やっぱり水道とかそういうのは一体的にやらなければいけないかなという現状追認で自治法ができた。アバウトでいえばそんな感じです。

財政の話にまた戻りますが、49年以前は、都区財調の算定項目を決めるのに区の要望というのは一切聞いていないのです。各局からこの項目を財調に算入してくださいという要望のあったものを区政課で精査して、入れるか入れないかを決めたのです。ですから、それによって都と区の、何%というのか垂直調整が都の判断でもって完全に把握されている。ところが、今回の法改正は役割分担を明確にしろということ、垂直調整をもう止めて、水平調整だけを主にしろということ、財調の性格は、というようにこの法律は言っているのか言っていないのか。垂直調整は、従来都が考えていた垂直調整というのが、都と区の財源配分というのはできるだけ固定化して、もう垂直調整という発想で、都が区に対してものを言うことがないようにする。水平調整について、初めて一体性という発想をどの程度垂直調整の中に入れてくるかということだと思っていたのですが、垂直調整というのはこの法律でちゃんと切れているのですか。

先ほど話のあった282条では、特別区の間での財政調整だけでなく、都と区の間での財源均衡化を図ることにもなっていますので、やっぱりこの財政調整制度の中で垂直もやるし、水平もやるという制度です。

ただその垂直をやるという中にも、役割分担でもって明確にしろということ、役割分担を決めるには都と区で協議しろと。そうですね。それで、この間に盛んに協議して、役割分担や垂直調整をかなり長期的に安定化させようというふうに考えていたけれども、都の方ではそういう発想でやっていないのじゃないかというのが問題になったんでしょう。

すみません、ちょっと戻るようなんだけど、分権改革で都道府県の役割を3つに議論した時に、広域的な事務というのはまああつたらう。それから、小規模の市町村の補完的な仕事があるので、連絡調整の議論をした時に、当初やはり都道府県というのは調整権能があるのではないかと議論をした覚えがあるのだけれど覚えておられないかなあ。それで、ちょっと強いんじゃないか、その話は。連絡調整という概念も良く分らなくて、連絡の方で採れば

何か中継するだけだぞと。やはり調整が入っているものだから、一体都道府県は市町村に対してどういう調整機能というものを持ちうるのか。その連絡調整の調整ということを少し強めに解釈していくと、現在の都区財政調整制度は根拠付けられるかもしれない。ちょっと、分らないのだけれども。その兼ね合いみたいなものを、細かい点だけれども、詰めておく必要があると思う、一応その議論は。こうやったらすっと読める。

今先生が言われた調整というのは、都と23区の間調整も入っているのですか。

都区財政調整制度というのはどういう根拠付けで、それに一体性という概念はどう作用しているのだろうか。最後の要というのは、これだと思うよね。

会長 きっちと詰めて固めていきましょう、まずね。垂直調整の方はできるだけ一般で固定して、安定させておいて、実質的なのが水平調整の話なのだという了解はあるでしょう。入っていますでしょう、明らかに。

組み立てとして中期的に安定させるという前提の制度の作りになっていますので、そういう安定した配分を決めるのがコンセプトで、都区の協議で決めてきたというのは当然ですが、それは都区の合意事項というよりは法的にそうなっているといつてよいと思います。

会長 お気付きの点があれば、今日は自由にさせていただいて。どうぞ。

資料5の2ページ目の真ん中辺に、「大都市制度（特別区制度）との関連」の2番目の ですか、「大都市制度としての特別区制度は、都の内部構成団体としての特別区に対し、一体的な行政運営の確保のため、都知事の統制下に置くこともできる措置を留保するもので、事務事業の範囲とも関連して、単に区長公選制により生ずるものではない」と書いてあるのですが、これは昭和43年9月の都の企画調整局の判断でしょうか。都の内部構成団体としての特別区ということと、区長公選との関係が良く分らないのですが。

その前からそうなのですが、特別区の方から区長公選は多く言われておりまして、昭和43年は大きなポイントだったのです。と言いますのも、課税権の法定化でありますとか、事務事業が大きく変わってくる。区長公選制がまだ時期尚早だということで見送られた時です。したがって、これが俎上に上っておりまして、区長公選制にしてしまうとどういうことが起こるだろうかということを中心に。

こういう昭和43年ごろの議論があって、その後昭和49年でしたっけ、区長公選制。その前に準公選とかやっていたよね。それは43年のときの判断ですかね、今の判断とは違うのですね、これは。

これは、これから都制度調査会にかける中身としてこれを議論されたという資料です。

その段階では確かに、特別区は都の内部団体であるわけであって、区長公選制は行われていない。

ですから、一体性の議論は、いろいろなものを駆け足で見ましたけれども、感触ですが、当初はこの23区をバラバラにしたくないという意味合いで一体性を使っていた。そのバラバラにしたくないという意味は、正に何故だというのは調べていかななくてはいけないのですが、感じとして一つあるのが旧東京市だったと思います。旧東京市のようなところをバラバラにしてはいけないというのがあるのですが、首都だというような理屈がついたりですね。言葉としては23区を「群雄割拠」、「分割」、「バラバラ」、「解体」というような表現がありますように、その先に一体というのが、言われている一体でございます。それが徐々に行政というふうになってきますと、それでは市部との境目はどうかとかいう問題が出てきますので、有機的という言葉が使われなくなっていくのもその辺からかなあという感じがします。周辺に、23区というエリアの外に、それまで気にしていなくても済んだのは、東京都の人口がこのエリアに90%以上居たのです。それが、35年から45年にかけて爆発的にスプロール現象を起して、その結果その境目が問題になった。そうすると、そこで有機的一体という説明では、それを言えなくなってくるのです。ということから徐々に、行政の一体とかいろいろな言葉がそこから出来ているんじゃないか。財政の話はもっと後だと思っていまして、そうすると何故この地域に都制という制度を置かなければならないかの、究極のアイテムである一体性が。

それに関連して、東京都をメトロポリスとかメガロポリス化というか、機能的な組織論の面からいって、都と区の一体性というのは崩れている。解決策として、例えば都でいったら三多摩、市町村でいったら神奈川、埼玉、千葉というところに連たんしていつている訳ですから、機能的に分析したら23区だけが一体であるというのは論理的破綻が生じている。

それから第2番目は首都性という問題で、もし首都性がなくても都と区の一体性はあるのかということです。もし、首都移転をしても都と区の一体性というものは現実だろう。必ず都と区の一体性を議論する時に何だかんだいっても首都性というのは必ず出されてくるわけですね。もし首都を移転して、首都が東京からなくなった場合にそういう都と区の一体性という議論は成立するのか。この二つが、疑問に思っていることです。

今の後者の点に関連すると思うのですが、この平成10年の段階でも、「大都市行政の一体性・統一性」と「大都市の一体性・統一性」の二つ使っていて、それで大都市の一体性・統一性というものをどう考えるかということが一つあると思うのですね。どう区分けをつけるのか、首都性だからというお話ですけども、必ずしもそうではなくても、大都市であれば、それも一体性・統一性

が必要な大都市であればということになるのでしょうかけれども、それを根拠にして、その大都市行政の一体性・統一性という話になっているところも見受けられるのですが、資料1で。それはずっと続いて、そういう考え方も一つはあったと思うのですね。

もう一つ、特別区の区域、元々東京市のあったところからの制度的な沿革という面と、両面あるのかなと思うのですが、大都市の一体性・統一性と言ったときの中身については、どの程度今まで具体的に語られてきたのか。つまり社会的な実態も当然入ってくると思うのですが、あと何をもって大都市の一体性・統一性ということをいわれるのかなあというのが、ちょっと分らないですね。それに関する言及はあったのか。それから、必ずしも大都市ではなくても、一つの組織であれば一体的であったり、統一的であるということは当然であって、正に今の市町村合併の話で一体性という言葉が使われているというのはそこから来るんでしょうけれども。そこで、何で統一性というのが出てこないか、そういう観点から何かなかったのかなということがお伺いできればと思いますが。

特別区はこの、23 区の区域に成立している、特別区から勝手に出られないでしょう。出られないからやっぱりどこか特別区が一体なんじゃないかな。特別区が一体であるということの実態は、特別区の存する区域というのは都市としては一つなんだ。

特別区というのは、合併できないんですか。

特別区同士はできないことないです。中ではできます。

例えば、隣の市と合併できるんですか。

できます。

杉並が、例えば隣の武蔵野とか。

ただし、そのときはですね、吸収するような形です。

どちらがどちらをですか。

区にしかねない。

区に入ってくるならばいいんですよ。

合併をして市になることはないんです。

だから例えば、杉並区が自分が23区はもういやだから、他の所へ出て行きたいということは、今のところできない仕掛けになっているわけです。非常に強く23区は、その意味で言うと、一つになっているんですね、扱い上は。

一つの所が23に分かれたという発想なわけですよ、基本は。そうやってしまっているのか。

沿革的なことを申し上げれば、15区というのは確かに江戸時代から15区で、一つのまとまりをなしておりました。しかし、昭和7年に82ヶ町村を合併しているわけです。そのときの82ヶ町村というのはれっきとした、当時は自治法あ

りませんが、町村制でいうところの町村なのです。あるいは郡区町村制度の中の町村ですから、それを合併しているわけです。

東京市も周辺合併したよね、昭和 18 年前に。東京都制が成り立つ前に周辺を合併してるよね。東京市を大きくした。市と呼ばれる領域というのかな、首都防衛のため、大きくしているから、区域としてはやっぱり動いてきている。23 区はやっぱり一つの扱いなんだよ。それが「一体性」という概念で呼べるかどうか分からないけど。

ちょっと古い話を、前の都制調査会の、昭和の時代、鈴木知事時代ですね、特別区が「特例市」になるというのを受けて、自治省のOBの方などもいて、そもそもという話を大分なさいました。そのとき、社会的実態が基本なのだと。ですから 23 区の区域がドンドン拡大していく。武蔵野市だ、三鷹市だのを、24 区、25 区に、なぜしないんだというような話で、結局それはきりが無い。賛成論者もいました。その二つくらい入れたらどうかという、それでちょっと議論しようじゃないかと。元々東京市であって、15 区が元々の本物で、増やしたっていいんだという議論はありましたが、やっぱりほとんどそれはだめで。結局どっちが鶏でどっちが卵か知りませんが、東京都制が敷かれたときに東京市があったという、だから、そうやってずっとやってきたから、未だに東京都は東京市というだけのことのようでしたね。

特別区側から出た「特例市」構想は、垂直調整だけした、何という表現でしたっけ、特別の公的機関を作って自分たちでやるから、それはそういう理屈付けでしたけれど、しかし、東京 23 区は一緒にやれるんだと、バラバラになるわけじゃないんだというのは前提なんですよ。それはごくナチュラルにそうなったんですかね。

あの時点では、23 区を普通の市町村、市に変えるという案は採らなかったですからね。

そうですね。

東京都との関係についてね、できるだけそれを切っていきたいということは非常に強かったですけど。23 区が何か共同してやると、協力してやるんだということについては、変わらなかった。

今まで出たことない、当時も今も。

議論としてはあるんですけど、23 区の方からその議論はあんまりないでしょう。

辻先生が会長のときに答申出されましたよね。答申出されたけど、都知事は、それを最初は無視しようとしてました。都議会で久々に質問が出て、都制調査会を作ろうということになって、そのとき都制調査会の方向は、立川まで全部区にするようにしろという見解だったんです。調査会を作ったときに、三

多摩格差をなくすために、立川まで全部特別区にしよう。ところが、特別区政調査会におられた先生が、市にするような、特別区どころじゃなくて、今の特別区ですら市になりかねないような案が出てきましたよね。当時は特別区を広げるといふ発想はなかったんじゃないでしょうかね。

そんなことがあったんですか。線は立川あたりですか。

立川まで。それでそれを受けて、もし特別区にできないならば、中央線上に指定都市をトントントンと作っちゃえと。23 区を 4 つか 5 つの指定都市にして、中央線上に指定都市をやれと。

私も直接聞いたことがあります。

そうですか。

都知事は三多摩格差を解消するためには、全部区にしてしまえば問題ないと、盛んに言っておられたですね。

もう今は三多摩格差って言わないのですか。

多摩の方からは今でも使います。

多摩の方は、財調というのは都の補助金だって言ってるそうですから。だから、多摩のいろんな振興交付金になるとほとんどそのままにしろという理由には、特別区に対しては手厚く財調で面倒をみているという発想ですからね、これはなくならないですよ。

かつてほど強くあるということじゃないんですけれども。

だけどそうかといって、特別区制度を自分たちの方に拡大したいなんてことは、言ってないでしょう。

かつては周辺の市が一時期そんな動きがあったんですが、今は逆で、お呼びでない。

冗談じゃないと。やっぱり東京都の方は、多摩の方については地方課担当でしょう。こちらは区政課担当でしょう。二元的なことは変わってないな、依然として。

財調制度やってますから。交付税と財調、その財政制度はもう両方とも主要な仕事ですから。

なんか分かったような、分からないような概念がずーとこうやって使われて、これに縛られてるんだよね。普通、一体性というのは、体が一つということだよな、「性」がついてるからちょっと怪しいかな。そうすると通常に考えれば、意思決定が一つの意思決定主体でものを決められるんだということが、最も重要な一体性の意味なんじゃないかな。一体性というのは、合併のときは強くそのことでしょ。一体性を確保するという場合は、一つの自治体になるんだから、一つの判断でやれと。

合併調整の一体性という言葉ですね、昭和 28 年の町村合併するとき、随分

やりましたね、あのときはまさに強制的にやったわけですけど。それからしばらく自治省は強制的に合併させることはやめた。今は事実上強制合併になっているかもしれませんが、最大の原因は、やっぱり合併はしたものの、地域の一体性が、合併市町村の一体性がなかなか醸成されず、個々バラバラで、住民意識がバラバラだという、そういうのが残っているという反省があったんです。今回自治法で書かれた一体性、大都市の一体性・統一性という、これは行政をやる主体の一体性・統一性という意味合いから言ったら、合併市町村は行政の一体性というものが、地域自治だとか新しい制度できましたけど、新しい新市が行政は一体的・統一的にやるわけですね。合併市町村の自治体の一体性というのは、行政をやる主体の一体性ではなくて、合併した個別の旧市町村の地域ないし住民の一体的な規範という意味で使っている。

サービスとか、施設の設置とか扱い方をできるだけ一個にしていく。

ええ、ですから若干、大都市の一体性・統一性の一体性とはちょっと違う。ダブル部分もありますけれど、何か違う感じですよ。地域自治区とか合併特別区とかを作ることに関しては、ずいぶん反対論もあったはずなんです。合併市町村の一体性がなかなか、一体的になるのにずいぶん時間がかかっちゃうんじゃないかと、日数が。しかし、促進するためには、やっぱりそういうのも必要というのが平成15年の法律改正だと思うんですよ。

先ほどお伺いしたことと関係してるんですけど、合併の方では統一性というのは当然ないわけで、ですから一体性しか使っていないわけですね。大都市の一体性と統一性、行政ではない方の一体性と統一性、この統一性というのは何なんでしょう。一体性はなんとなく分かる。統一性とはなんなのかというのが、ちょっと分からなかった。行政に関わる部分がなければ、何が統一なのか。

今日の資料を見てみると、これ国会答弁から抜き出して、想定問答からでしたっけ、先ほどの資料1の2ページにある、大都市行政の一体性及び統一性というのは自治法上の規定ですから分るんですけど、大都市の一体性及び統一性と区別して使っているわけですよ。大都市の一体性は分かりますけれど、統一性というのは私にはちょっとよく分からないですね。

資料1の2ページ目のところに、「2 「一体性」と「統一性」に関する考え方について」というのがございますが、その下の「問七十二」に、一体性と統一性ってどういうことかという事例があるんですが、一体として処理することが認められるのは、具体的にいうと消防と下水道の設置管理がこれにあてはまるということですが、じゃあ、統一性は何だという話になると思うんですが。

それは確か他の資料にあったと思うんですけど、統一は例えば保健衛生とかそういうのであったと思うんですね。行政としては分かるんですけども、大都市の統一性というのはなんなのか。

大都市ということで、ここで出てるのは、人口規模が出てくるだけで、そのほかには出てきません。

2ページの下から3行目に、「一の統一的な意思決定の下」という、統一性の「統一」というのはこういう意味ですかね、一つの統一的な意思決定として処理した。

こちらになると行政の話ですよ。

ええ、23区が一部事務組合を作ってやっても、統一的な意思決定をできるでしょ。かもしれないけどそれを排して、東京都という一つの統一的な意思決定をという意味合いで、一体性・統一性の形成は使われている。

行政客体としての大都市の一体性の話は、大都市が一体だから一つの団体をつくるという話と、それから大都市を一体にするために何か行政をやりましょうという話と、二つありますよね。ここでは、大都市社会がなんか一体だから一つの区域を置くなどという話は、全然出てこないわけですよ。区域というのは、沿革上適当に決まっているという話ですよ。そうすると結局その大都市のという話は、行政が統一的にやるという話に吸収されてしまってるんじゃないですかね。

まあ、そういうことでしょうね。

ですよ。あるいはその行政の施策の基準として、一体的にやりましょうという話なので、そういう意味では、大都市行政の一体性・統一性というのは、ロジックとして残ってますけれども、大都市の一体性・統一性というのは、多分ロジックとして消滅しているのではないですかね。少なくともそれによって、区域を決めるという話は全然出てきませんから。

今のお話に関わるんですけれども、今日の一体性ということに関してどうい議論がなされてきたかということですが、前に小委員会でも議論したことですが、どの程度一体性という実態があるのか。あるいは特別区の人口移動とか、産業構造とかというような、社会経済のあり方みたいなものが、どうい形で変化してきて、今はもう一体的とは言えなくなるとか、依然としてそういう状況というのは続いているということが言えるような、なにか数字が出せるのだろうかということが気になって。一体性を示せるような、別の数字みたいなものが、有るのか無いのかということが気になったことと、資料5の1ページの下のところ、これ、住民感情からすれば、負担の均衡と福祉の均衡だと掲げられているわけですが、むしろここは、今の実態からすれば、介護保険料の話にしてもあるいは法定外税が区ごとに作れるようになったとかいうことにしても、実態としては、だんだん均衡じゃない状態になってきているわけで、そういう形に実は住民感情が、区ごとに個別にあるのでいいのではないかと変わってきているんだとすれば、むしろ区間の調整という意味での、一

体性の必要というのは無くなってるかもしれないという整理ができるのかなと。

会長 多様性だね。

今の話とも関連するんですが、やはり一体性というのは、二つあってですね、最初に出てきた都区一体という話で、垂直的な一体性という都と区の間での一体性ということが昔は議論されてて、もう一つは、やっぱり水平的な、今おっしゃったような、水平的な一体性というのがあるかどうかという話があって、その23区としてのまとまりって何かという、そういう話です。水平的な一体性を保つためにですね、それを都がやるという必要というのは、必ずしも論理的にはないことなんで、別の団体でもいいですし広域連合でもなんでもいいんですけども、そういう団体を作るといことも、可能であるわけですね。

区域というものと一体性というものが必ずしも、あるいは機能と一体性というものを必ずしも対一の関係にはならない、どう考えても説明がつかない。ということになりますと、やっぱり制度的に考えていかざるを得ないという話で、じゃあ23区、今ある23区の歴史的な沿革も踏まえて、水平的に一体的な存在として何らかの行政的な機能を果たすことに、なんか意義があるのかどうかという方から考えた方が、逆に都の側から考えるとやはり、都がやるからこれは一体的だろうしという、必ずロジックで出てくる。むしろ平成12年改革の成果を踏まえて、基礎的自治体としての特別区ということから出発すれば、特別区の間で水平的に、一体性、都市的な大都市の機能一般での水平的な一体性というのはどういうものなのか、それを、しかも一体的に行政として展開するために、都というのは本当に必要かどうかというふうなロジックで考えられるのかなという気がします。

会長 23区間で一体、23区間の一体性だということが、仮になんか言えるとすると、何によって言えるのか、ということについて、何か証拠立てるようなことができるだろうか。

機能的にはどうも難しい気がするんですね、やっぱりちょっと制度的にというか、歴史的な沿革で一体と言わざるを得ない。ほかに何か機能的なもので言えれば。

会長 例えば前の議論を、どっかで、東京都じゃなくて23区が仮に、この大都市地域というのを構成しているんだったら、構成しているこの地域全体に関わることを23区間で話し合っ、協力しながら、なんかやっていますからということになるでしょう。東京都じゃなくて23区。そういうものは何かあるんですか。何か探せますか。

人事だとか。

それは効率とかそういう理由がついてきますけど、現に一部事務組合は清掃だってやっていますし、自分たちが区長会方式という言葉を作っていますけれど

も、自分たちで、紳士協定で維持してるのは、国保でありますとか、そういうのがあります。制度ということではありませんけれども。それも、抜本的な国の制度改革があるまでの間という条件がついてますが。

会長 多摩地域だっていろいろ、近在する所で協力しなきゃいけないこともある。そういうことと比べたらはるかに23区間の方が、そういうことが多いと思えますよね。制度としていろんなもの持ってるから。職員の話もそうだし。23区の区長さんや議員さんたちは23区が一つになって何かやってるといふふう、どういうふうに思われてるんだろうね。

区長会の下部組織としての助役会なり何なりが、23区の中で全体としてどう考えるかということは、絶えず調整してるでしょう。

自治法の10年改正の時に、正に基礎的自治体というふうになったわけですから、一緒にやるというのはおかしいわけですよ。基本的には分離して独立していこうという考え方ですから、法律に残された事務以外は、基本的には市町村と同じ立場に立つということで、今現在、むしろ今ある一つになっているものを解体していこうという方向に動いているんです。例えば人事委員会がございますけれども、人事行政を一体的にやりますけれども、その中で統一的にやってるのはできるだけ少なくしていこうという動きですね。

地方分権一括法と同時に、自治制度、自治法が改正されてますので、そういった流れになるのはあたりまえのことだろうと思うんですけども、そういう意味では、どなたかおっしゃったように、都がやるから一体的だという議論と、いやそうじゃないという議論の考え方が、法律を抜きにして語られているのが現状なんですね。法律を基にして考えていけば、一体的に何かやらなければいけないものってあるのかということになると、それは法律を持ってきて定める以外のものはあんまりないというのは、正しいのだろうと思うんです。ですから国保も、大きな制度改革があるまでの間、一体的にやっていくということで、今、横の連携をとっているわけです。国保は前には調整条例というのがありました。東京都が、事務をやるとかやらないとかじゃなくて、23区を一体的に調整するということができただけですけども、それも今外れてますから。

一体性の論理というのが、今までの一体性の論理でいいのか悪いのか、もっと違う、これからそういったものがまた出てくるのかということだろうと思うんです。ですから、非常にもやもやしていて、統一性も一体性もそうですけれども、法律上に書かれているのでどうなのかということもありますし、一体的に市町村事務をやるというのはいくつか例示がある、具体的にあるわけです。それ以外に自治法の原則論を使っているのは一体何が、東京都の一体性・統一性の論点から、法律の定めから、東京都がやるものは有るのか無いのか。基本的にはないんだろうと思うんです。それも例えば法律上にあっても、清掃も

外していく、ドンドンそういうものを外してきているのが歴史ですから。そこら辺のところは、役割分担の原則を法律で定めていただいて、それが今、東京都との関係では、それが実現してないのです。これは前から中間のまとめの中でも議論されてますから、そこら辺のところをどう整理していくかというのが、一番大きな眼目なのかなと思っているんです。

今、我々が東京都と協議しているんですが、分かりにくいんです。多くの人たちに理解された上で挑むなら、やりやすいんですが、都議会の先生方にも一生懸命我々の味方になってくださいと、理屈ベースで法改正を踏まえて、ということ言ってるんですけども、先生たちも分かんないところがあって、突然また議論が蒸し返したりして、そういうところが正直ございます。

もう一つ、これも前に調査会でお話されてますが、住民に非常に大きく関わることですが、住民の方たちにこれを明確に説明できるかということ、これも結構骨が折れるというか、難しいんですね。そういうところに都区制度があるということ、我々が非常に悩んでいるということでございます。

東京に大雨が降ったときに、各区でお見舞金を出したことがあったときに、お見舞金の額が違うのがおかしいと、住民がクレームを付けた話が伝わってきましたでしょう。ああいう意識って、やっぱり 23 区に暮らしている人たちは、23 区で洪水が起こって何か被害があったら同じ額のお見舞金を出せと、区によって違うのはおかしいという発想、確かにありましたよねえ。ああいう区民の意識って片一方であるものなんだね、やっぱり。

それは特別区だけじゃなくて。

あるんですか。

他にもそりゃありますよ。それは住民から見たら A 市と B 市ということで。特別区ということでは、それが一番強いのは、恐らく美濃部都政の頃ばら撒き福祉をやりましたよね。あれ、都区財調の中に盛り込んで随分お金が増えましたから、ドンドン老人福祉をやるとか進めて、23 区一律でやりましたでしょう。もらえるものは、区民は同じ額をもらえるという、あれが蔓延したんですね。

先ほどの一体性の話ですけども、都がどうこうよりも、23 区は、先ほどお話があったように、ドンドン区が独立性を強めていってバラバラになる、いろいろな繋がりを切っていく段階だというお話があったのですが、23 区が、この 23 区というのは一つの大都市地域を形成しているという意識をもって、何を一体的に我々は行動し、処理すべきなのかということ、自主的に考える段階に来ているのではないかと思うんだけど、一向にそれが無いというのはむしろおかしいんじゃないかと思っているんですけどもねえ。

そちらは東京都がおやりになることで、23 区の任務ではないという意識が強まっていますねえ。一体なんておっしゃるということは、東京都がやればい

いので、23 区の任務じゃあないんじゃないかと。でもこの大きな枠組みがあって、東京都が 23 区に代わってやっているような、この仕事をやっている限り、相当特殊性を強めたって、別に瓦解するわけじゃあないという別の安心感が強いでしょう、区の間には。もうちょっと強まるんじゃないですか。それでも大丈夫だと。全体の枠組みを崩すわけじゃあない。だけど論理的にどこまでの話をお考えになっているのかということとは良く分からない。

会長 どうぞ。

平成 12 年の都区改正で清掃行政なんかが移管されたのですが、これをずっと見てみると、清掃問題の場合はちょっと特殊かも分からないんですが、都から区に移管されてかなり改善された点が多いと思うんですよね。それで、例えば今一部事務組合で、実質都の技術者なんかが残っていて、最終処分場も都が所管していますが、ただ一体性という意味では、大都市のごみ問題をやり易くする、中間処理施設、焼却工場も、有る区と無い区とがあるわけで、それは協力せざるを得ないわけですよ、問題解決をするためには。最終処分場も今は都が持ってるんですけども、それは 23 区に移してですね、23 区が持つということができる。そうすると都は一切清掃行政からノータッチでできると思うんです。それをずっとやらなかったわけですよ、何十年間も。この問題に関しては、今日いただいた都政新報にも出ているのですが、都が強引に握っていて、離さないっていう傾向が強いんじゃないかなっていう気がするんですね。

例えば消防があって、あまり詳しくは無いのですが、23 区に降ろして、広域的な対応をやらうと思えば、十分できるのではないかなと思うんですね。ゴミに関しても同じです。それは区に降ろしたらできないという議論をしていたのですが、それは全然そうじゃないですね。ゴミ、清掃行政ではっきりした。

最終処分場の埋め立てを、都は、港湾は東京都が持っていて、23 区が収集運搬をやればできるんですかね。

最終的には、答申の時に、最終的には移すと出したでしょ。

最終処分場を移すとは出してないと思うのですが。

責任という意味では、現在でも特別区にございます。

そうですね。

ただ現実の問題として、どこを使うのか。それは東京都の持っている港湾の埋立地、そこを貸し付けてもらって、使わせてもらっている。したがって、あそこは最終的に埋め終わったら、東京湾に東京都のエリアはもうありませんので、次どうするのかという問題は、当然区側の問題になってきますから、そのときに東京都も、その問題にはきちっと対応しますという約束をして、区の責任とした。

消防とか水道を全部区に降ろしても十分広域行政的に対応できるでしょう。

最終処分場はあと何年くらい持つのでしょうか。

今延命策をいろいろやっていますが、計算をきちっと公的に出されたものはどこにも無いのです。

消防も、上下水道も、都がやらなくていいんですか。

他の県ではそれは市町村がやっているわけでしょう。

23の消防とかできるという意味じゃなくて。

いや、23の消防に移しちゃってもいいのではないですかね。一元的な組織じゃなくてもいいと思う。広域で必要なものは、足りないところは、今のゴミと同じように一部事務組合的なもので対処すればいいわけです。

その議論は通じるかどうか、一般の区に。

実態は委託消防ですから、三多摩でさえほとんど消防をやっていないわけですから、そういう意味ではどちらがやってもいいという結論になりかねない議論でもあるのですね。むしろ三多摩の市町村、稲城を除けば、自ら消防さえ持っていない。でもしかしそれは全く基礎的、かつ、普通地方公共団体で、何ら問題が無いということになる以上、必ずしもそんなに23区を、特殊に位置づけるものに必ずしもなっていないですよ。むしろ23区的に、どうせだったら都にやらせようというのが、三多摩の市町村の基本的な考え方ですから。

行政の効率性から。

ええ、ですからどちらがやっても構わないのですね。

消防に関して申し上げますと、多摩は完全に消防を放棄しているのではなくて常備消防だけを委託しているわけですし、水利と、それから消防の、いわゆる非常備の部分に関しては、各市がちゃんと持っている。あくまでも委託したのは、常設の部分です。これはかつて多摩では一部事務組合等でやっていたのですが、ただそのときに時代の背景もありまして救急業務等ができなかったんです。35年から40年に人口がパッと、例で言うならば、東久留米市というのはその間に人口が4倍になってしまった。ちょっと普通では考えられない。それが全部23区から来た人なんですね。しかもその様子は、結婚してそろそろお子さんが生まれるような方たちが、家が狭いということで行かれるんですね。そして救急車を呼ばれるわけです。ところが救急車が無いんですね、多摩には。これで三多摩格差が大きくなったのです。そうすると、そういうものを整備せざるを得ないですね。それで三多摩格差解消のために、預かっていたのが東京都でした。ですからこれはちょっと変則かなという気がします。ちょっと違う経緯だと思っんです。

もう今変えようなんてしていないでしょう。

もう無いんじゃないでしょうか。むしろ稲城市長のように、頑として、これは自治の原点だとおっしゃっている方もいられますから、それはそれでよろ

しいんじゃないかと。

会長 別に今日結論を出さなくてもいいんですけれども、次回以降について少しご相談しておかなければいけない。一当たり、今までどういうふうに使われてきたかということについて、一応検討させていただきましたので、これを私たちとしては、どういうふうを考えて、捉えていけるのか、次に繋げていくかということは残っているのですけれど。取り敢えず一体性についての議論は。

一体性、自立性の反対語というのは、何なんでしょうか。バラバラというぐらい。

多様性でしょ。

自主性、自立性ですよ。

多様性と自立性。

一体性に対して、自主性、自立性と言っているのですかね。統一性も含めての対語として、自主性、自立性と言っているのですかね、分からないけれど。完全に両方で補完しているわけではないと思うんですけれど。ですから都と区の間関係としてみると、かつては一体性が前提としてあって、区がすこしは自主的なことをできますと。でも、平成 12 年度以降は、自主・自立が前面で、一体性の部分はやはり残りますと、本末といたしますか、それが逆転したという印象に、私はとらえているんです。それが反対かどうかはちょっとあれですが。

先に一体というのは、意思決定が一つだというのは、複数の意思決定主体が緊密に連絡調整して、水平的に。一種の、それを一体性と呼ぶという新しい概念規定、可能ですかね。一元性、同一性というのは、どう違ってくるのですかね。

それが多分一番のポイントで、先ほど言われていましたが、多数主体からなるものを一体とする用法が今まであったかということ、それは多分無かったというのが、今回の事務局のお調べいただいた内容だと思うのですが、にもかかわらず敢えて一体という言葉は区側が違う形で打ち出すかどうかということは、戦術的には有りうると思うのですね。一体、即ち一（いつ）の意思決定主体という、これは中核市も特例市もそういう定義なんですよ。中核市や特例市に渡さないというのは、府県が一体的にやるという考え方ですから。ということは多数主体を「一体」と呼ぶことはどうも自治法上はない、いえ、今までもない。今までも無いとは言えないのですが、あまりなかった。区側が敢えて一体性を過激的に可能にしますと打ち出すのか、それとも区は一体性はやらないから一体性なんかいらぬというふうに打ち出すのかというのは、これはかなり戦略的に大きく分かれると思うのですね。一体を区がやれると主張するのか、区は一体はやらなくて、一体はいらぬというのか、ですね。

まあ、一蓮托生性というのか、あるいは多様なだけども、相互に無視

できないという関係にある。

統一性というときには、バラバラの主体がいつていることが統一性といってもいいわけですよ、逆にいったら統一的であると。

むしろそれは区がバラバラにやっていることを都が調整あるいは統制するという書き方ですよ。保健所を各区が持っているにもかかわらず。

まあ、そうですけれども、それはしなくてもいいわけですよ。統一的にはなるわけです、なりうるということ言えば。だから、一体性というのは、実態がバラバラでもなりうるだろうという考え方をするときにはできるということ。

あと、281条の2の読み方は、間違っているかもしれませんが、「大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保」というときに、都が一体的にやることもありうるけれども、別のあり方というのはある、という読み方というのは普通にしてはいけないもんですか。例えば想定問答集の方にもありますが、特別区相互間で連携するやり方というのもあれば、一部事務組合をつくったり、広域連合みたいなものを作ったりというのものもあるでしょうけれども、そのほかに都が一体的にやるやり方もありますよ、と書いてあるのかなと。私はそこを強調して、ここは281条の2の第1項はそう書いてあるという読み方ができるはずであって、そうすると多様な主体があるけれど、多様な主体がバラバラなままやるわけではなくて、それが一つの組合なりを作ってやるということはあるわけですから、それをまた一体性という見方でできると思う。先ほど先生が言われたときに、消防とかをバラバラにやるのではなくて、例えば組合を作ってやるとか、あるいは都が大都市事務だと言っているものを、区の方で受け皿として受け取ってくるということだってありうる。そのとき一体性というものは、何らかの形で調整はしなければいけないでしょうが、23区の側での一体性ということも、都を入れない一体性ということもありうるのではないだろうか。私は思っているのですが。どうでしょう。

前と後が切れるということですね。一体性が必要な観点があるけれども、そのうち都が一体的に処理するものと、都が一体的に処理しないでいいものというのが、ここが切れているという読み方がありうるのではないかと。

先生のような解釈をしないと財調制度は成り立たないんです。一つの制度をつくる地域、だからこそ、特別に財政調整をする。そうでなければ団体間の財政調整を行うというのはありえないんです。都が一体的にやるものについてだけ一体的であるというのであれば、23区間の均衡は考慮しないでも良いということになり、財政調整の必要性は否定されてしまいます。

一体的にやるものは、全部都だということに近いことを言って、ああいう案を出してきているわけですよ。現実にはそうでない部分もあるにしても。

少なくとも、東京都の方にいくら残すかという調整は必要だとしても、23区の間を均衡させる必要はなくなってしまう。都が一体性・統一性を確保するということではなく、そういう必要がある大都市地域であるので、都が一体的に処理するだけでなく、制度として23区は均衡を図らなくてはいけないので財政調整の水平もやるのだということだと思います。

ですから、その事務がどこから起因しているのかが一番気になるわけだといっているわけです、その出所は。都区は合算算定していますから、あれは国の事務ではないかという話も先ほど出ましたが、ある意味そうなんです。調整権限は国にあるわけで、国の事務を合算算定した後は、都区で勝手にやってくれという言い方をしますと、ここに起因しているのではなくて国にあるという話になってきますよね。

交付税との関係では、国が都と区を合算で保障していますが、そこまで終わってしまいますよね。区はどうするんだ、都と区の間はどうするんだというのは財調制度でみてありますよと、国は合算で都区全体を保障する。都と各区の仕分けについては、都と区の協議で決まります、という説明をします。

合算の方での考え方が、23区は一つだというんでしょう。合算規定の考え方の基礎は、どこにもないものを。

説明としては、技術的にできないので、一本で計算するんだという言い方をしています。

技術的にできない？

分けて計算してるんでしょう。

府県分と市町村分とで分けて、計算してそれを合算しています。その市町村分というのは23区で、一本で計算して、一つの市があったとして計算して、その中に東京都の市の事務も区の手務も一緒に入って計算している。

会長 今回の平成12年度改革以降も、その合算するという今のやり方の根拠はあるのだろうか。

そういうことで果たして独立した団体といえるのかということが、一番、平成12年度の法改正の時に、財政上の問題になったところですね。それについては、結局、都と区の特例の制度として税も事務も特例が設けられていて、都と区の間関係も個別に見ていかなければいけないし、23区間の財政調整の状況も踏まえなければならぬので、国が算定することはできない。それで国としては一括してやるということになって、じゃあ財源保障が無いじゃないかということについては、自治法に財調制度を財源保障制度として書きまして、交付税と同じつくりにしたので財源保障はできている。こういうような説明になっている。

会長 恐縮ですけれども、都区財政調整に絡んで、今の合算規定のようなことに絡んで、ここでの考え方と今日の財政の議論は、どういうふうに重なり、どういうふうに微妙にずれているのか、そこでどういうもの言いなのか、ということについて、簡単なメモを作ってもらえますか。

2 その他

会長 それで、次回についてちょっとご相談したい。まず次回の日程は決まっていますよね。

3月の日程は、3月15日の18時からお願いする予定になっています。その後の日程のことでよろしいですか。

【今後の日程】 日程調整の結果、次の日時に決定した。

4月20日、水曜日、18時から

5月23日、月曜日、18時から

6月20日、月曜日、18時から

7月27日、水曜日、18時から

会長 では本日は以上でよろしいかね。ありがとうございました。