

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14回 特別区制度調査会 会議録（平成17年4月20日開催）

## 1 「検討の入り口」について

会長 それでは入りたいと思うのですが、前回検討の入り口というか、どういふふうにやっていこうかということをご相談することになっていました。入り口の前に宿題を先に、その後、入り口についてやっていきたいと思います。

二つ宿題が、まず警察の方から。

資料2-1の警察の方を説明させていただきたいと思います。先日の第13回調査会で自治体警察と都道府県警察の関係、変遷が分るものについての資料というご指示をいただいておりますので資料を集めました。資料と参考資料の方が入り混じるかと思いますが、流れに沿って説明いたします。

まず資料2-1ですが、各資料の寄せ集めです。1番として、現と旧の組織の比較を、警察庁のホームページから採って参りました。旧警察法では問題となっている自治体警察が現れています。その他に国家地方警察があつて、この二本立てとして警察組織が成り立っております。東京都では、八王子市とか、立川市などが自治体警察を持っておりました。私どもの特別区も持っておりましたけれども、当時の特別区は35区ございまして、名称が警視庁ということで、東京都特別区公安委員会の下で警察活動を行っておりました。都内には八王子市、立川市を除く町村の自治体警察もございまして、一応3種、特別区の警視庁、自治体警察、その他の国家地方警察の3種類の警察が混在しておりました。後ろに参考で付けてございますけれども、旧警察法の制定時に、内務省の警保局から案が出たり、規定の解釈が出ておりましたので、「警察制度改革の経過」を付けさせていただいております。後でご覧いただきたいと思います。

現行警察法は昭和29年に制定されましたが、目的が自治体警察を廃止して都道府県警察を作るということでしたので、機構図を5ページと6ページにお付けしてございますけれども、かなり混乱があったようで、このときの模様を3ページ以降の国会会議録のところに示しております。警視庁の名称を存続したり、都道府県警察への統合と、都は反対の立場を採っておりましたので、その言い分を、簡単に抜粋してあります。4ページの清水公述人、東京都議会副議長でございますけれども、ここに抜粋した他に、多摩を加えた場合の財政的なことも言っておりまして、「国庫の総額が変わらず、都の負担が増すだけだ」という趣旨を言っております。旧法当時には、参考資料2（警察制度改革の経過）の5ページ、「特別区に関する特例の解釈について」では、「特別区の存する区域を以て一の市とみなし」て、都は経費を支弁するけれども、特別区の警察の経費は実質的には特別区の存する区域のみの負担とし、特別区が自らの経費を

以って、都がその支出をすると読み取れるかといえます。こういうことで、清水公述人と多少ニュアンスが違って来るかと思えますけれども、都が負担するという表面的なことでは変わりがないかなと思います。

最近の東京都の一般会計は6兆円でございますけれども、警察費は、約1割の6,000億円、その2%、120億円程度しか国庫の歳入が行われていない実情がございます。しかし、東京都の警察官数なんですが、資料2-1の7ページにございますけれども、他の都道府県や大都市に較べてダントツに多い数を抱えております。数字上では警察官1人当たり、最高では埼玉県の763人、最低では東京都の290人、これを受け持つことになると思います。これだけの人員が配置されているのは、首都警察であるがためであるのか、判断できませんけれども、実質的に下のグラフの「(3) 刑法犯認知数、人口に対する刑法犯認知の割合」では、東京都の犯罪はかなり抑止されているのではないかと読み取れるかと思えます。

ちょっとすいません、さっきの国庫から全体の経費で、東京都の経費のうち国庫からいくら来ているんだったっけ。

6,000億円の警察費のうち120億円弱しか来ておりません。

それ、どこか、この資料の中に出てきますか。

申し訳ございません。資料を作った後に、調べたものですから作っておりません。

120億円は、国庫から来ている。国庫から来る国庫の内容って、分りますか。

2種類ございまして、交通安全対策特別交付金、これが18億円ございます。一般的な都道府県ももらっている国庫補助金として、100億円強がございまして。

会長 これは補助金ですか、負担金じゃなくて、補助金で来ている。警察は補助金になっているわけだ。(補助金です。)はい、ありがとう。

次に資料2-2で、旧警察法時代に随分法改正がございましたけれども、その中の一部で自治体警察の廃止がございまして。この廃止が、そのまま新しい現行の警察法に結びついてくるかと思えますけれども、自治体警察を廃止したいところは住民投票によって廃止するし、また再び維持したい場合は住民投票によって維持できることとした。この関係を、国会会議録から抜粋してございます。後ろに、そのときの法改正と官報のコピーを付けております。

旧法当時、自治体警察は1,605あったのですが、現行法に移る過程の中で402まで減っているようです。これが参考資料の最後「地方分権改推進会議ヒアリング資料」、これは第6回小委員会の資料ですけれども、この中で警察庁の方で自ら書いておりますので、抜粋してございます。また、同じページですけれども、警察庁自ら、「首都警察であることによって国家的な性格の強い事務を処理するにもかかわらず、国の関与は全くなく、経費も自治体の負担とされる」(1)

イ問題点)と。国の関与のことは分りませんが、経費は自治体の負担とされるという部分で認めているところがございます。簡単ではありますが警察関係の説明は以上で終わらせていただきたいと思います。

会長 何かご質問あれば出していただいてから、次にいきましょう。次は違うテーマになるから。

先ほどの現在の警視庁の関係の仕事で、120億円、国費が入っているとおっしゃいましたけれども、いわゆる国費支弁の、何ていうかな、東京都の会計を通らない国費は、その中にはいつているのですか。

歳入で、国庫と先ほどの特別交付金しか含んでおりませんので、表面上のものしかとらえてございません。

東京都の歳入に、明確に……予算が計上されているんですね。

はい、ですから他の名目なり、現物支給は把握してございません。

そこは、非常に分りにくい世界になっているんですね。それが言いたかっただけです。

旧法の、自治体警察のときに、住民投票に関らせた、重視しているんだね。住民によって決まると言っているから。住民投票で廃止することも、また復活することもできる。住民投票に関らしたことの理由は、どこかに出てくる？

このときの理由は捜せなかったのですけれども、警察が圧力を持って武力を制圧するという流れと、民間に優しいといいましょうか民衆警察という流れが、交錯していた歴史があるかと思えます。そういう意味では、旧来明治7年ごろから続いていた警察制度なり警視庁の制度の主旨を全部取り上げることができなかつたような印象を受けました。

参考資料の「日本警察再編制方策」(「警察制度改革の経過」)、これはどういう意味合いを持っているのかな。特別区のことの前に、何か消防との関係も出てくるの、これは。

消防は、後に分かれたので。

会長 消防が分かれたのは、このときなの、五大都市の。

戦後改革で、警察の中から衛生行政とか、消防が分かれています。それまでは、警防団という名称で戦中はありまして、警防団で、帝都防空法でしたか、そういった法律の中では消防と警察は一体になっています。それを分離したのは戦後です。ただ規定の仕方は、したがいまして現行の消防組織法の規定と警察法の規定で、資料で申しますと資料2 - 1の2ページに条文が出されていますが、その条文の中で51条というものがございます。「特別区の存する区域においては、特別区が連合してその区域内における警察の責任に任ずる」。現行の消防組織法も特別区の存する区域においては特別区が連合してその区域内における消防責任に任ずるとして、全く同じような表現を採っています。

調べるのが難しかったのかと思うのですが、教えていただきたい。3種類あったということは、東京都国家地方警察がどこかにあったという、東京にあったという、つまり八王子と立川以外、それから23区以外には、別組織として、しかし都の機関としてあったわけですね。と同時に警視庁も、市の資格において、都の組織、つまり都が二つ持っていた、地域に分けて二つ持っていたということですね。これは、何か組織的な流れみたいな、何か警視庁の歴史なんかで、あるとき分かれて、あるときくっついたと思うのですが。

文章の中では東京都公安委員会が八王子、立川を管轄する。そして東京都公安委員会が警視庁を管轄するという、その他の方は、という表現しかないのです。先生のおっしゃられている図式を搜したのですが、捜すことができなかったのですが、きっとあるかと思います。

多分人的にいろいろ繋がって、また同じになったのかなあという予想はつきますが。何かそこら辺があるとわかりやすいかなあと。

参考資料の日本警察再編成方策は面白そうな資料ですが、本体は「警察制度改革の経過」という名称の本ですか。

はい。国立国会図書館にあったものをコピーして作っております。全体をみてはございません。これは、内務省警保局の案みたいな形で載っておりますので、本来はそのときの、今流に言う通達なり通知ですね、その辺で実際にどういう統制がされていたのか調べたかったのですが。

大部の本ですね。全国警察と地方警察の相違点とか、なかなか面白い。

案の中でいろいろな理由が述べられていますので。

会長 他の方、よろしゅうございませうか、どうもありがとう。

それでは首都建設法と首都圏整備法に移ります。

首都性に関連して首都建設法と首都圏整備法を調べました。資料3 - 1と3 - 2に分かれております。首都建設法、首都圏整備法共に国会の議事録をまとめたものです。

まず首都建設法から、1で、首都建設法を制定した理由としては、東京都の場合は「従前首都としての都市整備が行われなかったこと及び戦災復興が地方都市に比べて十分でなかったこと」を理由として首都建設法を制定したと、国会の提案理由で説明されています。同じく首都の考え方ですが、首都の範囲に関して質疑がありまして、東京都の区域内にはどの範囲が含まれるのかという質問に対しては、三多摩及び島も含むという回答をしています。ただ、参考資料に「首都建設法関係資料」という東京都議会局がまとめた資料がありますが、それには首都建設法の前の案が出てありまして、そこでは「東京都の区の存する区域」を対象にしていました。それが正式な法律では「東京都」になりましたが、当初はあくまでも「東京都の区の存する区域」を想定していたというよ

うに読めます。

首都建設の考え方、これも国会議事録の提案理由に載っておりますけれども、まず1番目には首都は東京都だけのものではなくて、日本の中心としての首都である、2番目には首都にはその機能を発揮するために必要な施設がある、3番目として首都の建設は東京都だけではなく国家的問題として政府が援助する必要があるという3点が述べられていました。

首都建設法の住民投票ですが、これについては首都建設法にも書いてありますが、住民投票が必要である。その理由としては、東京都だけに適用される特別法であるという説明がされております。4、その他で、本来国民投票は国の負担なのですが、首都建設法については東京都が負担するという事で制定されました。その理由は議事録にあったのですが、「本法の制定に当って、予算措置が伴っていないが、法律施行後本法の制定が、早急になさなければならないという実情に鑑みて、特に涙をのんでこのように決めた」と説明されておりました。住民投票にどれくらい掛かるかですが、議事録上では3,000万円から5,000万円ぐらいに費用を抑えたいと述べられておりました。5以降は、国会議事録の1から4までに述べた部分をピックアップしたものです。

次に資料3-2の首都圏整備法を説明いたします。首都圏整備法の制定理由は、1のとおり「首都建設法の趣旨をそのまま継承して、首都建設計画とか首都建設委員会の拡充強化をはかっていくものである」と。では、何故首都建設法の一部改正で対処せずに新たな法律を制定したのかと申しますと、議事録上は首都建設法の一部改正でいくと「周辺の県が東京のために犠牲されるのではないかという懸念を持っている」という理由が示されており、「対等の立場で首都圏を整備するために」ということが理由とされておりました。

2の首都圏の考え方ですが、首都の範囲としては首都建設法の時代の首都建設委員会では、東京の中心から50キロぐらいの範囲としていたそうですが、首都圏整備法では7、80キロからだいたい100キロ程度とされました。参考資料の最後の方に「首都圏関係地図」を載せてございますが、これぐらいの範囲でございます。東京を中心とした100キロ圏ですと、茨木、栃木、山梨の一部が入ってくるという感じになっています。

首都圏整備法の住民投票については、首都圏整備法は特別法には該当しないという理由で住民投票は行われておりません。議事録上述されている理由としては、首都圏というのは社会的、経済的關係の変化によりその範囲が変更されてしまう、拡大してしまうかもしれないので、特定の区域にのみ適用される法律ではないという理由が述べられておりました。4以降は、1から3に述べました国会議事録のピックアップ部分です。

参考資料をご説明いたしますと、官報については首都建設法と首都圏整備法

の公布当時のものを添付しております。次に首都建設委員会の首都建設計画、これは11号まで出ていますが、以前にもお出ししたかと思いますが、全部載せてございます。基本的には東京都の区部を中心としたような計画でございました。次の資料は首都圏整備計画ですが、首都圏基本計画並びに整備計画の公布された時の告示です。次に、首都建設法の住民投票の記録を調べましたので、選挙の記録ということで東京都選挙管理委員会から出されておりましたので、コピーで添付させていただきました。以上です。

会長 ちょっとしばらくそこに居てくれる。首都建設法の方は、首都建設の考え方は、これは一自治体に限られるような問題じゃないというのが先に出てくるのだけれども、結局東京都の負担で都民が住民投票をやるんだね。(はい。)

最初の東京都の案は、特別区の存する区域を考えていたのか。何時どんなふうに変ったのかという資料はあったのですか。

1961年の都議会事務局の資料にたまたま載っておりましたので、これが恐らく草案ではないかということで出しました。その草案では東京都の区の存する区域と当初は考えていたようです。

それは、新しい発見ですね。……その後、島まで入るようになったのは？

その経緯は見つからなかったです、島については。国会図書館も調べたのですが、意外とこちら辺に関する資料が少ないものですから。

東京都の中でそういう議論があったのかなあ、区議会との関係なのかな。

あまり推測で言うてはいけないのですが、恐らく、都制を作りました時に既に島嶼と多摩を入れることについてかなり議論があって、疑義があったわけです。しかし、都制の都という中に島嶼と多摩を入れないと人口は当時90パーセントが市ですので、残りの部分の処置が出来なくなって、そこに仮に県を置くにしてもものすごい面積の中に、小さい県を作ることになりますので、苦肉の策で取り敢えず区の存する区域に首都を置くつもりで作った都制を便宜、島まで入れた形にしたというのがあるのです。その後多摩の発展に合わせて、本音のところの、23区のところを首都としたかっただろうと思いますが、そうしますと当初の都制との説明の脈絡がつかなくなったのではないかと思います。そこが、うまく説明がつかないので多摩島嶼を切り離せなかったのではないかと。これはあくまで仮説で証拠はございませんが、そう感じています。

これも、私も推測ですが、恐らく住民投票の範囲で問題になりうるというのが多分どこかから出たのかなという気がするのですね。東京都の区の存する区域ですけれども、後ほど出てくる住民投票の範囲だと、一つの団体だから住民投票やるという発想ですけれども、特別区の存する区域だと、この当時何区か分かりませんが、それぞれの区で住民投票をやらざるを得ないという解釈が出てくる可能性があって、そうすると成立しないかもしれないということですか

ら、もしかしたら、東京都という自治体、地方公共団体を単位として首都建設法を作るということになったのかなという気がします。これ、議員立法で作っているのですよね、確か。(ええ、そうです。) 国としては、あまり作りたくない法律だったはずです。

ただ、先生のおっしゃることと逆になりますが、特別市という制度を戦後導入した時に、その施行を当初、例えば横浜市ならば、横浜市が投票をして決めればよいという立場と、横浜市に特別市制を施行させたくない側の勢力は、そうではない、影響のある県全体だということで実施できなくて、27年まででしたか、法は作ったが実施できなかったという経緯があります。

横浜市の場合は、横浜市と神奈川県で、団体があるわけですがけれども、東京都の場合は23区の区域だけを包括するものが無くなっている訳でしょう、東京市が。旧東京市という団体は無くなっているので、住民投票の範囲としては東京都全域でやるか、それとも特別区それぞれでやるかということになるのではないかと思います。

首都圏整備法の方も東京都を中心として圏域であるところに人が広がっているけれども、それは首都が東京都ということなのだねえ。首都圏の首都って、東京都……

東京都なのでしょうね。

しかし、これは拡大しているから必要ないこと。

よろしいですか。

会長 どうぞ。

首都建設法の制定賛否投票が出ていますけれども、ざっと見た賛否理由で何か特徴がありそうなのかどうなのかということと、この時の選挙運動というのは変ですが、具体的に何か展開されたのか、関連する資料が何かあれば。

これについても、「選挙の記録」という本についていましたので、後ほど会議録を送付する時にお送りいたします。都の方では首都建設法制定のためにポスターの掲示、街頭宣伝等いろいろとやっているようです。

政党によってそれぞれ賛成だとか反対だとかそういうことを……

政党につきましては、逆に東京都議会首都建設法期成議員連盟という形で、議員が連合して、東京の場合6箇所首都建設法の講演会を実施したようです。

反対意見も結構多いですよ。反対を特に呼びかけている団体なりというのはあったのでしょうか。

記録では、それが出ていけませんので、分らないです。

会長 これ、戦後の有名な住民投票なんだよね、これなんか研究している論文か何かないのかね。これは重要なケースだよ、いつも引き合いに出されている。他に何かご質問がありますか。(いいですか。) どうぞ。

私らが研究を始めたころには首都圏整備委員会というものが出来ていて、今回資料を送っていただいた中で首都建設法が出来たというのを初めて知ったのですが、首都建設法というのは5年ぐらいしかもたなかった訳ですかね。それで、昭和25年か30年で高度経済成長の動きがあって、東京の拡大というか、あったので首都圏整備法が出来て首都圏整備委員会が出来たのかなという気がしているのですが。首都建設法と首都圏整備法ですか、広さも50キロ圏から100キロ圏ぐらいで、東京都の範囲からもっと広げていますよね。3県プラス茨城、栃木、群馬、山梨ですか、その辺の経緯が分ったら教えて欲しいのですが。

首都建設法から首都圏整備法の流れですか。そこは、東京100年史では、首都建設法で建設計画を立てたのですが、予算が足りなくなてうまくいかなかったという話が書いてありました。そして、首都圏整備法で整備計画を作り、昭和34年5月に東京オリンピックの開催決定があったので、首都圏整備計画の一部をオリンピックの準備事業に組み入れて整備されていったと東京100年史に書いてありました。

会長 ありがとう。取り敢えずこれで結構です。

これの繋がり、石原さんになった時に広域連合構想が出たじゃないですか、連携の次に。あれは首都連合だったのかね。パンフレットであったのだけれど、あれは首都連合ではなかった、石原さんが知事になってから作っているやつ。あれはね、こんなに広くないんだよ、整備法のように。その時の理由が良く分らなかったのだけれども、東京を中心にして神奈川と千葉と埼玉だったね、含めているのは。まず、広域連合を作って、それを、その次何と呼ぶのか知らないけれども、首都州にするのかな。そういう構想でパンフレットを作って、セールスに歩いたことがあるんだ。それが今でもずっと引いているのだよね。東京都の方で打ち出している首都連合構想の、あの区域というか区別はどういう根拠でやっているのか、ちょっと気になる。あれ、生きているのか死んでいるのか知らないけれども。あの時に、この首都圏整備法のように広くないでしょう。限定しているのだけれども、それでも人口でいうと3,000万人超えるよね。

首都圏サミットと同じ範囲というか。

首都圏サミットと同じ範囲？

首都圏サミットと同じ範囲だろうと思いますが、調べさせてもらいます。

会長 よろしいでしょうか。宿題の方ですけれども、では先に行きましょうか。今回、何かもう一枚、知事さんの何か、都政新報の、これなあに。

最後にお話しようと思ったのですが、例の5課題につきましているいろいろな動きがありましたが、今回お手元に追加で資料もお配りしてございますけれども、都議会で様々な質問を、特に自由民主党を中心にしていただいた。で、知事の

都区制度改革に関する様々な見解が都政新報と朝日新聞で書かれておりましたので、参考にお付けしたということでございます。

会長 どこがポイント。

この記事のポイントは、知事が区長会と直接話をすると行ったというのが記事になったのですが、中身は例の主要5課題について議論したいといったのではなくて、知事の認識として今の23区の区分というのは不自然で解せないと、そういう事についてお互いに宿題を持ち合って議論をするならば大いに結構だと言ったということで、知事の関心はとも区部について、今の状態では不自然だということに最大の関心があるというのが、伺える発言だったということです。

23に分かれていることが疑義なの。

今の23区のままでは、非常に不自然で解せないと、そのあり方について議論すべきではないかということ強調している。

含みは23なんて分かれすぎているという含み。

はっきりは言っていないのですが、そういうことだと思います。

最後の方は23区の行政区分についても有識者などを混ぜて試案を出し合い区長会と議論をしていきたい、これもそうなの。(はい。)じゃあ、都の方にも何かそういうものを作るの。そうではないの、これは。

前から都の方でそういう構想を出すのではないかと言われ続けていて、まだ出てきていないのですけれども、またここで試案を出し合いと言っていますので、都の方で出す用意があるのかどうか。

会長 分りました。それでは、次に移りましょうか。

それでは資料1「検討の入り口」の説明をいたします。この資料は、本日のご議論のきっかけとして準備させていただいたものでございます。

1ページをご覧ください。これは検討の入り口として、今後の制度調査会の目的、基本的な考え方、検討項目を、「中間のとりまとめ」報告の中から整理してまとめたものでございます。

基本的な考え方のところでは、特別区が到達した現行の都区制度の考え方、これを特別区の内的要因として、また、特別区を取り巻く社会経済環境の変化の考え方、これを外的要因として示しています。内的要因では、平成12年改革、即ち現在の都区制度でございますが、昭和61年都区合意に示された基本的方向の精神をほぼ追認したものといえるが、第22次地方制度調査会の答申にありますように大都市制度一般のあり方や首都圏制度全体のあり方については今後の検討に譲るとした上で、特別区の自主性、自律性を強化する方向での、「さしあたり」の見直しでもあったとしています。

検討項目では、(二重丸)の部分ですが「中間のとりまとめ」で示したものを取り上げております。まず、特別区の今ある内的要因と外的要因を考慮し

つつ、これは、現行制度が今後十分に機能できるのかという意味合いを含んでおりますが、現行制度にとらわれない柔軟な発想をもって、中長期的観点から特別区のあるべき姿を検討する、ということでございます。さらに「中間のとりまとめ」の基本的視点として整理しました「首都性について」及び「一体性について」を基軸としたイメージから検討を始めるとしたものでございます。

それでは、2ページをお開きください。このイメージ図は、既に調査会でご議論をいただきました「首都性について」と「一体性について」を軸に、理論モデルとしてこのようなゾーンが存在するのではないかということについて表したものでございます。ですから、非常にニュートラルな表現になってございます。

縦軸に「首都性について」を置きまして、基礎自治体としての特別区が果たす役割の大きさを表しています。横軸には「一体性について」を置き、必要性の大きさを表しています。この一体性の範囲につきましては特別区の存する区域全体を表しています。「首都性について」の役割の大・小と「一体性について」の必要性の大・小から4つのゾーンが生まれてきます。

それぞれのゾーンの特徴を見ていきますと、まず左上のAゾーンにつきましては「首都性について」の役割は大きく、一方「一体性について」の必要性は小さくなっています。グレーの網掛けの部分は、特別区がどのような行政を進めるかを簡潔にまとめている部分ですが、ここでは「特別区は首都としての役割を担いながら、自主・自律的に行政を進めるべき」としております。次に検討項目ですが、（シロマル）につきましては、制度的な観点からの検討項目を表しております。（クロホシ）につきましては、現実に存在する問題処理の観点からの検討項目を表しております。制度的な観点からは、首都の区域、首都における基礎自治体の役割、また複数の基礎自治体がどのようにして首都の役割を担うかという3点をあげてございます。現実に存在する問題処理の観点からは、現在東京都が行っている行政の一体性をどのような形で処理するのかをあげております。

次に、右下のDゾーンをご覧下さい。ここは、Aゾーンの反対になっておりまして「特別区は首都としての役割に係わりなく、一体性を維持しつつ行政を進めるべき」としております。検討項目は、制度的な観点からは、行政の一体性を保持する拠り所はどこに求めるのか、その一体性はどのようなもので誰が担うのかという2点をあげてございます。現実に存在する問題処理の観点からは、これまで、特別区の存する区域を首都として整備してきた経緯を、今後どのような形に転換するのかをあげております。

次に、右上のBゾーンをご覧下さい。ここは首都性の役割と一体性の必要性が共に大きいゾーンですが、「特別区は首都としての役割を担いながら、一体性

を維持しつつ行政を進めるべき」としております。検討項目は、制度的な観点からのみで、首都の区域、首都における基礎自治体の役割、行政の一体性を保持する拠り所はどこに求めるのか、その一体性はどのようなもので誰が担うのかという4点をあげてございます。首都に関してはAゾーンと、一体性に関してはDゾーンと重複している項目がございます。

最後に、首都性の役割と一体性の必要性が共に小さい左下のCゾーン。ここでは、「特別区は首都としての役割に係わりなく、自主・自律的に行政を進めるべき」としております。検討項目は、制度的な観点からのものはなく、現実に存在する問題処理の観点のみで、一番目はDゾーンと二番目はAゾーンと同様の項目を置いておりますが、三番目に昼夜間人口比率が著しく高い基礎自治体は、そのまま良いのかをあげております。

各ゾーンの制度的な観点及び現実に存在する問題処理の観点から検討を行っていただき、特別区が向かうべき方向性の検討の基礎資料となればと思っております。なお、事務局としましては、今後のご議論の結果にもよりますが、今期の制度調査会の中でどのゾーンに向かうかを決定するのではなく、一度、依頼者であります区長会にニュートラルな形で示してはいかがかと考えております。

次に、3ページですが、今回の資料は「中間のとりまとめ」報告の中から整理してありますので、関連部分を抜粋したものでございます、参考までにご覧いただければと思います。説明は以上でございます。

会長 ありがとう。暫くあなたはそこに居て、少し待っていてくれる。取り敢えず中間のとりまとめで一応書いていることを、上手にそれを使うと、こういうような区分けになるんじゃないかと、準備して下さっています。これ以外に何か機軸があって、違うイメージを作り出すことは元より不可能ではないのですけれども、取り敢えず中間のまとめに依拠してやると、こういうようなものが、まず検討の素材になるんじゃないかという趣旨でいいでしょう。(はい)

今日はちょっと自由に、今後のこの扱い方についてどうするかということもご議論いただきますけども。取り敢えず今のような整理の仕方について議論があれば自由に出していただいてから集約したいと思えます。何でもどうぞ。

この図の理解なんですけれども、2ページの部分で、現状というのは、この中でどれに近いということなんでしょうか。Cゾーンかなという気もしないでもないんですが。

現状につきましては、首都性についてはいろいろあるのですけれども。一体性についてはございますので、ですから一体性があるということになりますとBゾーン、Dゾーンということになりまして、どちらかというとならBゾーンに近いのかなというふうに考えております。

特別区の側から見た一体性というわけではなくて、今は一応都が一体性を体現しているという話ですよね。ですから、首都性も、先ほどの首都建設法の話ではないのですけれども、東京都がもし仮に首都だとしますと、東京都という団体が首都性を体現していく。そして一体性を体現していくという名目の基に、23 区の区域において様々な活動をやっていくということだと、逆に特別区の側から見ると現状というのはむしろCゾーンなのかなと。区それぞれは必ずしも一体性を意識してやっているわけではなく、単独では首都性というものを必ずしも担っている意識もないという可能性はあるのか、ないのかということなんですけれども。

首都性につきましては、基本的に国と広域と基礎と三つのところが係わり合いをもってくる可能性があると思うのですが、この軸につきましてはその内の基礎自治体としての特別区が果たす役割というものだけをピックアップして置いてございます。一体性につきましては、都区制度ですので現在普通の市のやる事務についての一部を都が一体的に処理をしているわけでございますので、基本的には特別区としては一体性の必要性が大、特別区側から大なのか、都区制度の中から大ということが出てくるのかということがあると思いますが、基本的には大きいのではないかなというふうに考えているのですが。

でもこれ、私も先生の意見にどちらかといえば近くて、やはり首都性、一体性の中身があるかどうかはともかくとして、首都性が大きくて一体性が大きいと、普通は都の方に引き寄せられるのではないかと。で、首都性も小さくて一体性も小さければ、並の特別区が並の市町村のようにやればいいのかという意味では、この軸を立てると、ごく普通に読んでいくと、特別区というのはこのCゾーンの範囲を広げるというように、がんばれば広がるけれども首都性とか、一体性とかを言われると通常は都の方に引き寄せられる。Cが特別区で、Bが都になりやすいロジックの立て方のように見えるのかなと。ただ今まで議論してきたのは、首都性と一体性の中身はどちらも希薄のような雰囲気も無きにしも非ずだったので、この軸ともう一つ別の、実は裏の世界があるのかもしれないのですけれども。少なくとも建て前の世界でいうと、CとBを役割分担しているという通念が出てくるのではないかと。だから論理的にはBゾーンも特別区ががんばって担いますよという将来ビジョンを立てるということは可能だと思うんですけれども。そんなイメージで.....

会長 今、先生がおっしゃっていることは、四つのゾーンは、東京都がないんですよ。

基本的には最初に都区制度をもう考えないというような1ページ目の前提がございまして、基本的にはまず現行の都区制度というものにはとらわれないということが大前提としてあります。それを置いて、首都性と一体性という

ものを軸に考えた場合に、それではその制度以外にAゾーンからDゾーンまでの、こういった形のイメージが出てくるのかということ、これはモデルとしてかなり偏っているとは思いますが、モデルとして表わしたものです。

会長 これは、東京都はさようならって。

ですから、さようならしているんだけど、Bというゾーンがあると、東京は復活しやすそうだなというふうに見えるという感じなんです。ゼロベース、白紙に戻してもという意味ですね。

例えば一体性をどうしても維持しなければならないものは何か。今の一体性を維持するために財調というのがあって、それは東京都がかなり全体の立場からそれを掌握して、その中に区が、何と言いますか、金を分けてもらって一体性を何となく維持している。これは、区だけの立場で考えるとすると、例えばCゾーンだったら、もう財調なんてものはいららないんだと。いらなくて自分でやりますよといっても、千代田区みたいなものがあればできないとすると、それは最小限の、何らかの形で自分たちの力で一体的な財政制度に維持しますというのか、23区全体の地域の将来構想については、もう将来構想なんかはいりませんよと、23区がバラバラで勝手に計画をやればいいんだとはいかないんで。一体的に23区の将来像を区の方で想定して、どういうことをやっていくのかということ、当然一体的な処理が必要だと僕は思うんですけどもね。そうすると、ある仕事に関して一体的な処理というのが絶対に必要である。小さい、大きいじゃなくて当然大きいよね、それは。だからある部分の仕事については、一体性は全く考えなくてもいいけど、ある部分については一体性を考えなくてはいけないということが言えてくるんじゃないかと思うんで。仕事によってBゾーンとして処理する、ある種の仕事はCゾーンでいいということになるんじゃないですか。

会長 わからない。まあ、いろいろと発想を誘発してもらうために作っているんで。これがどうだと、そういうふうにして皆で意見を。Bゾーンは23区の区域に特別市を置く構想になるかな、今。

そうですね。具体的な制度のモデルとしては、いくつかのパターンというのがそれぞれのゾーンに考えられるかと思うんです。実はBゾーンというのは一つの大きな区切りで書いてございますが、Bゾーンの中でも位置関係といいますか、(ああそうか、どちらかに寄せて)どの点の位置関係、例えばBゾーンでも限りなくDゾーンに近い部分に存在する場合がありますし、あるいはCゾーンに近づいていく場合も考えられると思います。ですから、これはあくまでも各ゾーンとしてのそれぞれの特徴といいますか、それをピックアップしたものですので、現実には、ではBゾーンだけでは少しあれでしたら、他のゾーンのどちらの方に進んだらいいのかということも出てこようかと思います。

Cゾーンの方に近づいたら、東京都は残さざるをえない。BとCが対地になっているから、Bの方は相当程度23区でやりぬきますと、ご心配なくということになるけど。Cゾーンになると、ここで検討している首都性、一体性は23区の区域については小さくなってくるんだから、それを担う人が全く居なくていいかということになると、ちょっと無責任になる。やっぱり東京都が、東京都みたいなものがどこかにないと、Cゾーンの構想は成り立たないよ。じゃないかと思うんだけど。いろいろ思い巡らして見てね。

イメージ的にCゾーンの場合には、現行の自治の二層制の単純なパターンの中で、現行に近いかなと思っておりまして。A、B、Dのゾーンはそれぞれ特別な制度を考えなければいけない。(そうだね) そう意味ではこのエリアに、他にはない特別な制度を考えざるをえないのが、A、B、Dかなと。Cの方も普通の現行考えられる一般的な基礎自治体の姿を置いて、二層制の、都が、今度は都と言わないのしょうけれども、そのとき府か何かわかりませんが、その府が別の役割を持つことは首都として、それは一向構わないと思うんです。もちろん府は、という現実的な課題は当然残りますけれども。そんなイメージかと思ったんですが。

会長 取り敢えずニュートラルに議論をして、いくつかの考え方が成り立ちますよってことを言って、もうちょっと何か内容的なことを言って、それを区長さんたちに理解できるように工夫をして、仰天するかもしれないけど。思い切って、とらわれないでやろうとしているんだから、僕らは。とらわれないでいろいろ構想してみよう。皆さん方、いろいろ思いついたことを、どうぞ。

この首都性と大都市性の関係がよくわからないんですが。例えば政治行政側が首都移転してしまうとしますね。だけど東京という大都市機能は残るわけですよ、民間を中心に。その場合にもこの枠組みというのは残ると考えていいんですか。それとここで出した首都性、政治行政の首都性というものを。ここは首都移転した場合は大都市性みたいになるわけですね、ここは、首都性は、機能的なものが非常に効いてくると思うけれども。

首都の移転が行なわれないことが前提になっている。

いや仮にですよ、シミュレーションとして。(そう、有り得ますよね。) 何か首都性と大都市性が混ざっている気がするんですよ、東京の場合。

現在は東京が首都ということですので、基本的に中間のとりまとめ報告の中で、首都性を検討していきましようということで、首都性を一つの軸として出させていただいた。仮に首都が東京都でなくなってしまった場合は、首都性の軸というのは、首都でなくなれば、軸としては消えることになろうかと思えます。その場合には別の軸を出していくことになろうかと思えます。

ですからそこが、脱神話が多分必要ではないかという気がするんですね。

この首都性と一体性という軸が、それによって都制を論拠付けてきたわけですが、実は中身を探っていくとどうも無いと。それが、仮に首都が移転したとしても、普通の制度になるんですかという話になると、多分大都市という別の問題が浮上してくるんで、多分本当に隠れた軸というのは、この2本では無いのではないかなという印象を今までの議論や議事録、資料を見ると非常に強く受けるのですね。結果として都制、特別なものを作った理屈として、首都性と一体性と言え、もっともらしく聞こえるんですけども。多分両方の軸は、実は制度を規定する要因として、多分効いてないのではないかなという気もするわけです。そうすると、こういったけれども実はあまり関係ないというのが、はっきりすると本当の、実は別の社会経済的なものの方が強く効いているのかもしれないという気がしてですね。ただ現状の制度はこういう理屈なので、これにしたがって切っていくと、しかし、実はどうなんでしょうかという話が、多分描けるのではないかと思うのですけれども。

今の議論で言うと、まさに大都市圏というか、機能的なものです、市場経済を中心とする、それと自治というか、ある地域を自分たちで治めると。これのコンフリクトがどこで起きてきているかという話になってくるような気がするんです。

会長 これ以外にもう一つ何か違う軸が立ち得るとすると、何か構想できるかな。

ちょっといいですか。機能論の話というのは、大事な話だけでも、ここでやっている話と異質だと思っていて、それを入れるかどうかは別なんですけれども。今までの議論でやはり東京といいますか、東京と言わなくてもいいんですが、国は否定しないわけだから、何か二層か三層か、主体が三つか二つあって、その要素が抜けているから少しわかりにくいんだと思う。A、B、C、D、有り得ると思うのですけれども、それぞれにおいて、それぞれゾーンを採った場合に、東京でも何か広域的な主体なり国の役割、特別区ではない別の主体がこういう役割を担わざる得なくなるとか、そこにも言及しないと。そうすると全体として立体的にわかるのかなと、機能的に国の事務みたいに。

会長 一挙に明確になるとおっしゃるのかな、おっしゃるとおり。

私も、同じことだと思うんですけども。これを想定するエリアが大きいと思うんですね。23区単位とか、都の単位、いろいろあると思うんですけども、それが二層、三層と関わってくると思うんです。場合によっては同じ制度でも解釈によっては、Bゾーンなり、Cゾーンなり、両方の可能性もあるんですよ。23区で何か、特別市とは違いますけれども、より確固な一つのものを作ったときに、その中に区が入っている。そのときに一体性、23区のエリアで作ったもので一体性が大きくなって、首都性がそこにあるかもしれないと考えるか。

それとその下につく、下というのはあれですけども、区との関係、より切り離された存在として区があるとすると、今度は逆に区だけを見ていると、これはCゾーンともとらえることもできるわけで、そういう意味では単位とか、レベルを少し入れ込まないと、いろいろな解釈が出てきてしまって、なかなか整理がつかない。後もう一つ、首都性ですけども、これが制度の話なのか、機能がありましたけれども、ある意味で大都市制度の中で量的な問題なわけで、それは質的に制度の話にどう繋がっていくのかは今一つ良くわからない。それをどの程度考えるのか。もう一つの軸の一体性も、水平的な横並びの区の関係と、垂直的な、今でいえば都区の関係がありますから、これを一まとめにして一体性という軸を作るとき、分類するときを考えていくか、何らかのところを、軸を分けて考えるのかということも、考えないといけないのか。手順にも関わると思うんですけども。そう考えると非常に複雑な分類方法になるかもしれませんが、議論としては、今までの議論でもそういう点が出されてきたことを考えると、そういうことで整理できるかと思います。

23 区の区域そのものをいじらないことが前提になっている。この前の議論では、首都というのは憲法でも法律でも定まっていな。曖昧になっているから、首都を定めよと、特定の地域を。その場合、他に持っていけないから、そうすると都、今の 23 区のどこかの区域を首都として定めなさいと。その首都についての自治の仕組みを作りなさい、と言った途端にそれ以外のところは変えざるを得なくなってしまう。23 区の区域が、仮に B ゾーンにしても、そこを首都と改めて定めるのか。首都は別途定めて、それ以外の自治のことで作り出すということは、十分有り得るよね。

今は特別区ということで、特別区の存する地域全体を軸としては考えています。どういうモデルになるのかはわからないんですけども、仮にその一部が首都になってしまうということになれば、そこについては B ゾーンになって、残りの部分については C ゾーンになるとか、そういうような分割も有り得るかだと思います。

柔軟に、自由に、とらわれないという発想の中に、今の 23 区という枠組みを崩すということは想定している？今日はしていない。していないな。

スタートは、23 区の特別区の存する区域がスタート台としてありまして。

やめなさいと、この枠組みをやめなさいという構想は、有り得るんだよね、将来構想として。

二つくらいのレベルの話が、ごっちゃになっていて理解しにくいのかなと。一つは、一般論として首都性とか一体性を重視するかという議論と、それから 23 区がどこまでそれを担うかという議論の二つレベルがあつて。もし仮に首都性とか一体性とか、仮に東京みたいな大都市があつたとしても重要でない

ということになると、この枠組みでいうとCゾーンですけれども、それは、都制は廃止して一般の府県制でやればいいと。それで、23区はそれぞれ一般市になればいいという議論になると思うんです。そうじゃなくて、何らかの首都であり、あるいは非常に経済活動が一体的にやられなければいけないことが重要であるとするとですね、そのときどういう制度をとっていかと。それは現行の都制を出発点としてどこまで各区が、特別区が担うか。担わない場合は例えば広域連合を組むとかですね、あるいは合併するとか、いろいろな選択肢が有り得るし、また23区の区域以外の周りの部分を吸収していくということだって有り得るし、もっと小さくしてもいいという議論は有り得るということで、先ほどの先生の話で、二層制、三層制という話は、どういうふうに首都性と一体性を一般論として重視するかという話とそれを具体的に制度として考えるときに、どういうレベルでその機能を担わせるかという議論と、二つ分けて、段階的に考える必要があるという気がしています。

ちょっと話変わっていいですか。

会長 いいんじゃないですか。自由にどうぞ。

基本的な考え方のところ、内的要因と外的要因を二つに分けて、発想されているわけで、外的要因はよろしいんですけども、内的要因は本当にこれだけなのか。61年の都区合意に基づいて12年の改革をやったところが、内的要因になっているんですけど、本当にそれだけなのか、現状、特別区自身に、今の制度を変えなきゃいけないという何か動機というか事情とか、そういうのがもっとあるのではないかという、気がしているんです。そうしないとこれだけを見て、単に外的な要因だけで迫られて、どうしようかという話になってしまっ。多分今までの議論にも繋がっていて、私は最初から、三つ軸があるといっ。都と特別区との関係という政府間関係と、特別区相互という政府間関係と、特別区と市民という市民自治関係の、三つの軸が検討としてはあり得るんじゃないかという話をしていたんですけど。今日の話とか、A、B、C、Dと見ても、やっぱり、都と特別区をどうするのだという話だけになってしまっている気がするんです。その原因は、内的要因が明らかになっていないという気がするんです。

会長 それを、仮にその中に入れ込むと、なおかつ、できるだけニュートラルに、区長さんたちのご意見を聞いてみようということになると、どういうある種のモデルになるのかな。23区間の関係を入れると、どういうことになるかな。まずそこからやってみるか。23区間の関係と都区及び.....

一体性という問題について、今の仕組みがあるわけですね、今の仕組みでどういう問題点があるのか無いのかというところが、都との関係については沢山出てきているんですけども、特別区相互の関係についての問題点はどこに

あるんだろうか、その問題について必要性が有るのか無いのかという議論が、もう一つあるはずだという話。

都区関係を除いて23区の関係って、成り立つんだろうか。都区関係の有りに中心がおかれてるのは、それ無しに23区の関係っていうのは無いんじゃないかな。他に何か有る？何か特別な固有というか、何か取り上げなきゃいけない関係って、どこに出てくる？

いやそれもロジックの問題です。例えば会長が前に出された、特例市構想のとき、23区相互間で財政を調整するとか、都がなるべくかまわないような設計をした場合、それをどう考えるかということになると思うんですね。その場合は、やはり区の相互間の関係、それぞれは別々にやるけれども、やっぱり調整しなきゃいけないところは調整しなきゃいけないと。都との方での垂直的な、この一体性の中に含まれている垂直的な関係というものは、切って、水平的な関係の方で考えていくという話だと思うんですね。ですから、先ほどの二層制、三層制という話とも関係して、どの単位でどう考えていくか、という部分を入れるか入れないかという話だと思うんですが。

質問いいですか。

会長 どうぞ自由に。

都区制度というのは、基本的には戦争中にできたんですね。

昭和18年ですから。

ですね、そういう意味ではかなり戦時体制を作り上げるみたいな目的があったわけでしょう。

ただ原形が戦時中ということで、戦後新憲法の下で、それを作り変えているわけです。

基本的な枠組みは変わってないわけでしょう。

骨格は変わっていません。

だからその歴史の呪縛から、全然離れられないところに基本的原因があるような気がしてね、

こういうのなんて言ったっけ。

パス・ディペンデンシー（Path Dependency：経路依存性）

ああそうか。

そんなのあるんですか。

パス・ディペンデンシー

沿革的に言うと、さらに戦前より先に、六大市の運動が五大市と都制運動に分かれていくという系列があって、その頃から東京は特別にやろうという発想だけはあったんですね。その当時の都制論というのは、中身は無いけど都制と言っていたんですね、なんでもかんでも都制と言って。そういう議論の歴史

はあるんで、特殊志向と言いますか、特別の制度をずっと求める。それは首都建設法にも続いている。そういう意味では、隠れた、一貫した流れではあると思うんですけどね。

今の話だと、道州のような議論になっても、政令市の扱いのことになるでしょう、要は。政令市が仮に従来のものから独立していくという話が仮にでてきたら、必ずここは影響を及ぼすよね。

歴史的には、東京の議論というのは、常に別途処理されていたのが、昭和初期、大正末期からずっとあって、ちょっと前までは、大阪とかと一緒に扱うという時期はないわけではなかったんですけど、ある段階から分かれていって、2000年の改革なんてそうですよね、それからずーと分かれていく、というのが一貫して続いている。

実態あるかどうかかわかんないけど、やっぱり首都東京なんだね。首都東京のこととしてやってるんだ、やっぱり。それが無くても済むならば、意外と簡単なんだ。それは、我々はしませんと、必要なら国がやりなさいと、言い切っちゃっているんだったら簡単なんだ、必要だったら国が定めなさいと。こちらは違う仕組みで行きますから、どうぞ、首都は違うところが担ってください、23区は知りませんと。それならば簡単だけど、ずーと引きずる、引きずらざるをえないんだろう。それで、取り敢えず軸みたいのを立ててみて、こういうふうなのか、としないと。その上で、水平的な関係、その中でなおかつどうするのかとね。東京都が無くて、この両方の機能を担いうるような自治体の主体の構想は、どういうイメージなのか。それからそれを構成している現在の23区と呼ばれるものが、どういう位置づけになって、どういう関係になるか、そういう話にならざるをえない。完全に一本にしておいて、あとは全部行政区を敷きまますって話になるのかっていう話にもなるでしょう。時代の流れでそんなふうにならないだろう、多分そうするとその関係論になるね。

会長 取り敢えず、少し議論を先に進めなきゃいけないから、どうしようか。これ以外に何か軸が立っていったって、何かあるならば考えてみてくれないと。取り敢えず少しずつ、これで中をもうちょっと充実させて、もうちょっと絵を描いてみて、これを充実して。あんまり固まらない前に一度、こう考えるとこういうイメージになるのだけれどと、区長さんとやってみますか。区長さん方も、持っていったって困るだろうか、こういう段階で。AゾーンとDゾーンで、どうですかって言っても。

あと、一般の府県と市町村の関係はこの中では、位置づけられないというか、都の関係でどうなるのか。全くこれは、やっぱり首都だから、東京だけ切り離れた軸をつくって、それを分析すればいいのかどうか。一般の、例えばこの首都性じゃなくて、大都市性と置き換えて、そのまま成り立つのかどうかで

すね。そういう点で、もっとより一般的な制度設計の見取り図の中に置かなくていいのかどうか、ということもあるという気もするんですが。

大都市制度を適用して、ここをリシャッフルせよと言ったら、やっぱり 23 区をまとめて整理するんじゃない。そのときに、現在の東京都はどうかという構想を示せばいいんじゃないかな。あり得ると思うけど、構想としては。他は他と同じような仕組みをここでやってあげなさいと言ったら、23 区の今の枠組みは崩しなさいと。必要ならば政令指定都市の制度を適用して、括って自立させたらどうですかと。限りなく東京都は縮小しますでしょう。相当程度吸収してしまうから。そのときに、そう分かれた、今現在の 23 区の区域の中の話は、それで大丈夫ですか。そのときに、大丈夫ですかという問題意識は、ここで出ている首都性とか一体性みたいなことについては、何等考慮しなくて、そういう括りで大丈夫なんですか。

今先生がおっしゃった、23 区が政令市になるというのは、23 区が全体で政令市になるんですか。それとも一つ一つが政令市になるんですか。

現在の制度運用で言えば、一定の人口規模だから。

そうすると、23 区全体ですか。

ううん、23 区をいくつかにまとめて。

いくつかっていうのもありますね。

四つとか、五つにまとめて、あるいは現在のブロック単位でまとめるとか、いろいろある。しかし、そのときに直ちに起こるけれども、中心地を、中心区を含むところで政令市にした途端に、大変な話になるね。そういう構想自身が 23 区の皆さん方はだめですと。そこは、一極集中が、また一極集中をつくる訳だという話に直ちになるね。中心のところは他と飛び地で一緒になんないかと。

放射状でしょう。

市町村合併で、飛び地合併が相当数出てきている訳です。だからそういうふうに構想したって、直ちにこの問題は起こるわな、今の経済的な構造が極端に変わらない限りは。

ですからこれをやっていくと結局最後は、金目の話に戻って行ってですね、隠れた争点な訳ですよ。

そうです。

その得するか損するかっていう話が出てきて、有体に言うとむしろ結論はそっちの方が先にあって、そっから後は理屈を立てて、制度を組み立ててるとい方が、まあ実態なのではないかなという、ちょっと印象を持っておりまして。本当に軸を立てるんだったら、お金の配分をどういうふうにするのかという、都区間の議論、基本的には都区財調の問題で、もっと言えば、市町村税に当るものをどっちが取るのかという話になり易い訳です、最終的にイエス

かノーかという段階になると。だからそれを論じて、その後の本音の議論からやっていくのか、それともずーと、制度を最後までお金の話に触れずに作るというふうに頑張るのかということだと思っただけです。この議論はある意味で、地方自治法の世界ですから、きれいな話で、何かそれっぽい理屈を付けて、金目の話を語らないようにしてるんですけども。

恥ずかしいからその話はやめて、きれいな議論に。

ティージビリティと、それからお金の話を考えると、結局お金の話で得になるか損になるかで決まってしまう。イエス、ノーを言う、最後で言う段階になるわけで。

区長さん、我々はそういうはしたない議論はしません。しない。そうしない限り、これから新しい仕組みに入れたいからと、言い放つ。

それは自治省の議論もそうですよね。はしたない議論はしないけれども、はしたない議論を満足させる立案をずーと考えるわけですよね、彼らは。

会長 事務局、皆さん方も、そういうはしたない議論は、兎も角今はしないと。しないで行こうというイメージでしょう、それなりに。

任期を見た場合、そこまでに、きちっと、なおかつ説得できるほど深く、これを入れるかどうかということが。であるならば、一旦どこかで提示をして、報告をし、その先、各区の意見なども聞きながら、今度は方向性、どこかへ集約して、具体策を含め……

10月まで、軽々には言えないけど、将来構想についての中間的とりまとめ。それぐらいだろうか。

それでいろんな反応等、いろいろ議論を詰めるという話になるから、仮に10月に出しえたとしても、今までの議論をまとめて、若干絵を描いて見せるぐらいじゃない。それを裏付けて本当にそれが実現可能性があるかどうかについては、少し詰めて議論しないと、まとまり難い。一つのゾーンずつ書いて行っただって、大変だ。だから将来構想の中間的とりまとめで。

会長 本当はそこを突破しないとだめだと思ってるんだけど。突破の仕方について、少し全体の議論をやって詰めてみて、どういうふうになれば、それがどういうふうになれば、絵が描けるかということも含めて、検討少しやってみて、これは、修正しても構わないんだよ。次の準備をどうするか、今後どういうふうにしていくかということについて、少し打ち合わせをして、今日はそういう止まりにしようかと思ってます。これを、仮にいくつかご意見が出てるので、そういうことも念頭に置きながら少し進めるとすると、次はどういうふうになればいいかな。

ちょっとすいません。

会長 はい。

仮にこの四つのゾーンを区長さんに見せても、区長さんはよく分からないと思うんです。それぞれのゾーンだと、例えばCゾーンだったら、合併の問題が出てくるのか出てこないのか、Dゾーンだったら出てくるのかこないのか、それから、山手線の中を東京市でもう一辺復活するとするとそれはどこに入るのかというような、様々なご質問が出されて、よく分からないとなりかねない。

調査会としては構想になってますからついて来てください、という以外にない。

例えばDゾーンだったら、指定都市になるんですか、いくつかの指定都市になるんですかとか。合併、Cだったら合併しなくていいのですかとか、そういう聞き方をしてくる可能性がありますね。

**会長** ご質問に、一応お答えできるような構想にする。そういうご関心を、ある程度想定して、そういう問題については、この構想ではこんなふうになる可能性がございますぐらいのことまで言えると。

東京都はこのゾーンだとなくなっちゃうんですか。財調制度がなくなってどうなるんですかとか。そういう制度が全く無い財政制度になるんですかとか、残るとすると誰がやるんですかみたいなことが、それぞれ聞かれる可能性もあります。

したがってそれはあらかじめ、この中に盛り込んでいったらどうですか、ここでいう検討項目をいろいろと検討していく中で、例えばBゾーンといった場合に想定される、都の有り様とか、都と区の有り様とか、区相互の関係とか、住民との関係がこういうパターン、パターンというか、一つじゃない、いろいろある。そういうふうと考えられると。

大なる小なるだけじゃ分かんないかもしれない。都は残るとすると、都はこういう仕事だけするんですよとか、都はなくなっちゃうから、区だけだと広域連合で、これは自分でやるんですよとか、それぞれのゾーンで出てこないと……。

先ほど言われたように、主体のイメージがある程度出てこない、分かりにくいことは確かですから、そういう議論をせざるをえないでしょう、いずれにしても。このままだと何を言われてるかわからないから。我々も、もうちょっと詰めないと。

区長は、常に具体的に自分のところはどうなんだという発想で、ものを言うと思うんです。

そういうふうにお考えになると、改革は進まないから、お考えにならないでください、大局的にものを言ってくださいと。そう言わない限り、そういうのに合うようなものを考えろって言ったら、必ず現状に、全部現状だ。若干手直しのような話になる。

会長 私どもとしては、思い切って言ってみる。だからこれを、取り敢えずこれはもうちょっと、今のようなことを含めて、できる限り分かり易いもので固めていくという作業をやってみましょうか。そうでないと進まないの、前へ。で、それを取り敢えず、もう一回ぐらいは事務局でお願いできる。今のようなこと。それとも、私どもの方で何かやる。

ちょっと知恵を絞ってみますけれども、それを土台に、大いにいろいろご議論を。私どもは、どうしても現状に引っ張られがちですから……

会長 今日、ご発言している先生に、あの時言ったことはどういうことでしょうか、個別にお問い合わせいただいて、お知恵を拝借しながら、取り敢えず次の段階までは事務局で考えてくださる。その後どうするかは、また皆さん方にお諮り申し上げることにして、もうちょっとこの中を詰める作業をしてもらって、次回に備えると、そうしてみたらどうでしょうか。皆さん方のご賛同があれば。

各ブロックの中で、ある程度イメージ的に、このエリアで考えるとすると、こんなことが考えられますと、具体的に示してみようということでしょうか。

ある程度、対照的になり得るから。首都は、主体イメージをもうちょっと書き込むのと、それから、具体的な問を想定して、それが一対一で答えられなくてもいいんだけど、例えばCの場合は、純化された広域自治体は、別途必要になる可能性がありますとか、分かりやすい説明にしていんじゃないの。この場合は現在の東京都みたいのはなくて、23区が新しい自治の仕組みを作って、こういう要請にも応じられるようなイメージですとか、そういうことでいいんじゃない。お金の話は、今はしない。損得の話はしていられないから。

会長 最後はその議論になる、どういう税財政の仕組みが相応しいかって話になるから。そこは後にしないと、そこ先行してたら、にっちもさっちもいかないでしょう。理念的にやろう。

努力してみます。

会長 今のように、すいませんけどご発言のご趣旨をできるだけ活かすため、途中でお問い合わせがいったら、快く何かものを言ってくださいます。お忙しい皆さん方のことは存じ上げているんですけど、そうやって次の案、考えてみましょうか。

## 2 その他

会長 本日はそういうことで、もう一つ、説明してください。

以前、1月31日に区側から都の大都市事務に対する考え方を示したときご説明しましたが、その後事務の分析を一通り終えて、3月30日に区側として最終的な考え方を都に示したものでございます。最新の区の考え方です。

会長 これで議論を進めるということ、区側としては。

そういうことになります。

今、協議はどうなっているのですか。

3月30日に、区側が示しましたので、都の考え方と区の考え方が並んだ形になっており、差が5,000億円以上離れておりまして、これをどうするか、次の課題になってきます。検討会は7月までにまとめることになっておりますが、財調協議会を5月の連休明けに予定しております。

そうですか。

一つ質問。石原さんは23区の区分は解せないと、言っていますね。区長会と議論したいと、区側はこれに対して何と言うんですか。区側の答えは。

この問題については、議論をしていくことは、区はやぶさかではないけれども、やるべきことをまず片付けて、それからやりましょうというスタンスです。

知事は、今協議をやっていて、どこかで決着をしなければいけないということはご存知なのだろうか。

どこまで認識されているのか、答弁からでは窺い知れないもので。

事務方との関連で、知事の思いをおっしゃっている。都議会の自民党も今主要5課題に取り組んでいただいているんですが、都議会自民党も合併論です。

23区の。

ええ、今のままじゃおかしいと言っているのです。

そうすると東京都は構想を書くの。

それは全然分らないです。合併論については、都の権限を当然行使しなくちゃいけないという時もあるだろうと思います。

しかし23区合併という話が、パッと知事から出てくるような話になったら、ちょっと雰囲気変わるね。

知事は前から、こういうことおっしゃっているのです。今回は、制度に基づいて質問していただいた中で、この話が最後に出てきた。金のやり取りの話から役割分担の議論もその前にありまして、東京都の理事者サイドから何も明確な回答がされてない。最後に聞いた質問がこれだったんで、都議会の自民党が、知事はもっと区長と議論すべきじゃないかという質問をしているのです。前面に立って、この問題を解決すべきだと。こういう質問に対して、知事は議論するのはやぶさかではないと、こういうお答えをしたということです。

会長 なるほど。何か、外的要因の方が効いてきている。いろんな事態の推移が10月までの間に出てくる。皆さん方よろしゅうございましょうか、それでは次回は少し詰める様な議論を。本日は以上でよろしいでしょうか、ご苦労様でした。終わりにいたします。