

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15回 特別区制度調査会 会議録（平成17年5月23日開催）

1 「検討の入り口 その2」について

会長 ご参集ありがとうございました。前回に引き続き、「検討の入り口」ですけれども、今日は「その2」になっています。予めご送付申し上げます。「検討の入り口 その2」について、概要等について説明していただいて、議論に入りたいと思います。ではよろしく願いいたします。

「検討の入り口 その2」をご説明いたします。

まず最初の点線で囲まれた部分ですが、この資料の趣旨を説明するもので、今回の資料は、前回の「検討の入り口」のA～Dゾーンについて、検討の素材として具体的なモデルを作成したものです。

STEP1とSTEP2との関係ですが、前回の検討の入り口の各ゾーンを検討した結果、新たに「STEP1」を設けました。STEP1は、東京都と特別区が一般の府県と市の関係になった場合のモデルを示すものです。これに対してSTEP2は、一般とは異なる特別な関係が必要になる場合のモデルを示すものです。STEP1とSTEP2との関係ですが、特別区の存する区域の特徴を考慮してモデルを考えるかどうかにより、STEP1か、それともSTEP2の検討が必要になるか決まるのではないかと考えました。

STEP1のモデルでは、都区制度は廃止され、東京都と特別区の関係は一般の自治体と同じようになります。つまり東京都は普通の府県になり、特別区はそれぞれ普通の市になります。東京都はスーパー東京都から普通の東京府になり、現在行っている市の事務は、特別区へ戻され、また、都区財政調整制度の財源である市の財源もそれぞれの特別区に戻り、東京府は府県税を財源として府県事務を行う広域自治体になります。他方、特別区は基礎自治体として、それぞれが自主・自律した存在となり、それぞれが有する市の財源を以って、それぞれの市の事務を行います。都区財政調整制度は有りませんので、特別区間における財源偏在の調整は、一般の市と同様地方交付税で行うこととなります。

しかし、特別区の存する区域は、首都の地域であり、かつ、首都として一体的に整備してきた歴史的経緯がありますので、モデルを考えるに当り、この地域に現に存在する「首都性」、「一体性」を考慮する必要があるならば、次のSTEP2を検討する必要がありますし、考慮しないとすればSTEP1のモデルを選択することになります。

STEP2ですが、このモデルを作成するに当って、「首都性」、「一体性」の意味を次のように決めました。まず、「一体性」ですが、一体性が認められる場合として、一の主体により意思決定が行われる場合だけではなく、複数の主体

が存在する場合にも、それらの主体が一体性を維持することを決定したときには、一体性が認められるものとししました。次に、首都性については、特別区が首都の自治体として首都を維持する特別の役割を持つかどうかを意味するものとししました。2ページ、STEP 2「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(全体図)について。これは、前回の検討素材に、各ゾーンのポイントとイメージ図を加えて、各ゾーンの違いを分りやすく表せるようにしたものでございます。縦軸に「首都性について」を置き、基礎自治体としての特別区が果たす役割の大きさを、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。

まず、STEP 1の基礎自治体と広域自治体の一般的な関係のイメージに一番近い、左下のCゾーンからご説明します。Cゾーンは首都性の役割と一体性の必要性が共に小さいゾーンです。グレーの網掛け部分ですが、ここは前回と同様に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ます。「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」としていただきます。Cゾーンのポイントですが、これは前回、検討項目としていた部分ですがポイントに改めまして、各ゾーンの性格を明確にしました。シロマル()は制度的な観点から、クロホシ()は現実に存在する問題処理の観点からを表しています。制度的な観点からの1つ目は、一体性の必要性が少ないということから、「特別区は基礎自治体として自主・自律的に行政を進める体制となる必要がある」としました。2つ目は、「特別区の存する区域は首都である」という各ゾーン共通の前提に加え、首都性の役割が少ないことから、「首都機能は基礎自治体以外が担う」としました。現実に存在する問題処理の観点からは、前回と同じ3点を挙げております。「国、広域自治体、基礎自治体のイメージ」ですが、ここでは首都市が基礎自治体として自主・自律して存在しています。この検討素材では、首都の地域にある市の名称を首都市としています。首都市の上部に串刺しにしています「共通事務の処理」は、この区域に最小限避けることのできない共通事務が存在し、これを処理することを表しています。府は県と同様に広域自治体の事務を行い、首都機能は広域自治体である府が担います。

次に、左上のAゾーンをご覧下さい。首都性の役割が大、一体性の必要性が小のゾーンです。ここでは、一体性の必要性は少ないので、ポイントの1点目はCゾーンと同じく、「特別区は基礎自治体として自主・自律的に行政を進める体制となる必要がある」となります。2点目は、首都性の役割が大きいことから、「特別区の存する区域は首都であり、複数の基礎自治体が首都機能を維持するための制度が必要である」としました。現実に存在する問題処理の観点では、前回と同じく、「現在、都が行っている市町村事務を何らかの形で処理する必要がある」としていただきます。次にイメージですが、首都市は基礎自治体として自主・

自律していますが、これら複数の首都圏で首都機能を維持するために、首都機能維持組織を構成します。また、首都圏はCゾーンと同じように最小限避けることのできない共通事務を処理することになります。具体的な処理の方法は、例えばCゾーンと同じ方法を採用したり、首都機能維持組織が担ったりと、さまざまな方法が考えられるかと思えます。広域自治体は首都機能を担わないため、他の府県と同じになります。

次に、右上のBゾーンです。このゾーン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。ポイントでは、一体性の必要性が大きいことから、「特別区の存する区域は、一つの基礎自治体として行政を進める必要がある」とし、首都性の役割も大きいので、「特別区の存する区域は首都であり、基礎自治体が首都機能を維持する」となります。イメージは他のゾーンとは異なり2つの基本形を挙げています。まず基本形の1ですが、特別区の存する区域で一の基礎自治体を創設することとしています。東京首都圏がこれに当たり、首都機能を維持します。東京首都圏の内部には何らかの形で区が置かれ、その権能はさまざまな形が考えられるかと思えます。広域自治体はAゾーンと同じく他の府県と同じになります。東京首都圏から府の部分にかけて点線で囲っている部分がありますが、これは、東京首都圏は人口800万人を越える、言わば政令市相当数の規模のスーパー大都市となり、結果的には、このような市は府の権能も併せ持つていくのではないかということから、示してあります。これは、昭和22年から31年まで地方自治法上の制度でありました特別市のようなイメージでございます。次に基本形の2ですが、ここでは首都圏と首都連合を基礎自治体としています。それぞれの首都圏は独立していますが、首都機能を維持することと、複数存在しています首都圏が一体性を維持するために、首都圏が首都圏連合を創設します。このような組織で一体性を確保することができるのではないかと考えております。広域自治体はAゾーンと同じく、他の府県と同じになります。

最後に、Dゾーンですが、首都性の役割が小、一体性の必要性が大のゾーンです。ここでは一体性の必要性はBゾーンと同じく大きく、ポイントの1点目は、「特別区の存する区域は、一つの基礎自治体として行政を進める必要がある」となります。Bゾーンとの違いは首都性の役割が小さいことです。ポイントの2点目で、「特別区の存する区域は首都であるが、首都機能は基礎自治体以外が担う」としています。他に現実に存在する問題処理の観点から、1点挙げてございます。ここでのイメージですが、Bゾーンの基本形2に似ています。Dゾーンでは首都機能を担わないため、首都圏連合は複数の首都圏が一体性を維持するために創設します。府は県と同様に広域自治体の事務を行い、首都機能は広域自治体である府が担います。説明は以上です。

会長 取り敢えず質問を承って、後は私どもで検討することにしましょう。

前提となっているのは、23区という、今の配置分合は一切考えない。まずそれがある。それから、多摩が一本になって、独立することもない。明示的じゃなくても、明らかな前提になっているものは、それがあるね。23区は配置分合をやらない。例えば首都市のうち、特定のところだけ首都市を作って、他のところは違う形態に変えるという選択肢は、この中には含まれていないね、枠組み上。それから後、何が前提になるのだろう。

府があって、基礎がある。このモデルでは、必ず上に府を付けまして、その下に基礎自治体を置いてございます。そして、府につきましては、現在の都のような形ではなく、一般の県と同じような形で、府と置いています。

いずれにしても、現在の東京都は無いと。無くなった上で、東京広域自治体のことを「東京府」と仮に名づけているから、違うものだ考えるね、それも前提だね。

最近の首都機能分散で、いわゆる転都というか、業務の分散が行われましたよね、周辺に。そういうのを考えると、それを首都機能と本当に言えるかどうかという認識があると思うのですが、仮にそれを認めるとすると、23区以外のところも首都市になる可能性があるんじゃないかという気がするんですけど。それは無いという前提ですね。

現在この段階ではないということです。

CゾーンとかAゾーンに関することだけれども、このモデルで取り敢えず首都機能とっているものは、何が前提になっているの。

首都機能につきましては、いろいろ意見がありまして、概念としては広い概念と狭い概念と考えられるかと思えます。広い概念を採りますと、この地域を首都として整備してきた経緯がございます。それによって上下水道とか、道路とか、そういった諸々の設備を整備してきたということがございますので、これは他の都市と較べましても先進的な整備をしてきたかと思えます。こういった整備した都市を維持していくようなものも、広い概念としては首都機能に含まれるのではないかという意見もございました。それから、狭い概念としては、警察のようなもののみでいいんではないかという意見もございました。この定義については定まっておられませんので、委員の皆様方のお知恵を拝借したいと考えております。

会長 分りました。取り敢えずご質問があれば。

23区特別区の配置分合は考えていないという前提ですが、確かにここでは考えていないのですけれど、別の問題として横に置いておいても良いんじゃないでしょうか。例えばこのBゾーンの基本形の1は、東京首都市と書いて、その中に区があるわけですね。区の権能は基礎的自治体ではないかもしれないですよ。23区が一つの市になるという大統合の話でもありますから。それから

例えばDゾーンだって、首都圏連合を作るのでしょうか、これはまあ、既存の自治法でもできるでしょうね、広域連合とか。その場合、前のA B Cの首都圏は、何も 23、なくてもいいわけですから、その問題は別の問題として置いておいて。そこまで議論しだしたら大変ですから。

そうか、Bゾーンでは含まれているわけだ、理論上は。ただし、23 がそのままかもしれないけれども、分らないから、その意味で言うと、含まれていそうで含まれていないということもあるかもしれない。一応それじゃあ前提になっているということは、今のように正確に、イメージ的に書き分けよう。このモデルを考えると時には、含まれているともいえるし、含まれていないともいえる。含まれていない場合はこういう意味で含まれていないし、含まれているときはこういう意味で含まれていると。

会長 他に何かご質問ございますか。どうぞ。

この案を作るときに、例えば道州制がどういう形になるかということが念頭にはまだでていないですか。

道州制はどうなるか分らないので、考えていません。

例えば上下水道とか、都営地下鉄とか、それから高校とか、固定資産税とか、それぞれの間でどこが持つということは、大体考えているわけですね。

基本的には、府につきましては一般の県と同様になりますので、先ほどのSTEP 1の一般形のところで、広域自治体は府の財源で府の事務を行い、基礎自治体は市の財源で市の事務を行うということが前提でしたが、このスタンスはSTEP 2の場合も同じで、府は府の財源で府の事務を行うということについて変わりはありません。

上下水道はどこですか。

上下水道は基本的には市の事務でございますので、市の事務です。

連合でやるの。

どうやるかは、またいろいろな方法があると思います。

例えばメガロポリス計画みたいなものはどこでやるのですか。

それが例えば東京府全体ということになりますと、東京府が行います。

23区は首都圏連合ということなんですね。

各ゾーンに応じて23区の方でやるということですか。

ゾーンの内容が具体的な事務であらわれると非常に分り易いと思ったものですから。

AからDゾーンについては、恐らく何らかの一体的な共通の事務があるだろうという想定はしています。

都営地下鉄だとか、少なくとも東京の将来構想なんてものが、どこでやるのか、固定資産税はどこが取るのか。それぞれに注が入っていると、より一層

はっきりする。

例えば首都市連合とか、首都機能維持組織の作り方というのはいろいろなものが考えられるということで、敢えてここではこういう形と決めずに、これらもご議論をしていただくための素材としてお出ししています。

「首都市」というのは新しい名称なのね、暫定的だろうと、何であろうか。これは新基軸を打ち出そうとしていることなのね。そうすると東京都は府になりなさいということだから、首都市にすると。

これはあくまでも考え方の整理だから、中身でどういうもの考えるかは、これからの議論だという前提ですけれども、Cゾーンのように首都性を小にした場合、やらないわけですね、この基礎自治体の方は。それはどこかがやる。どこかがやるということは、東京府がやることを想定しているのですか。

このイメージ図では、基本的には府が首都機能を担うと考えております。

Cゾーンのポイントのところ、「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」という、「特別区の存する区域を首都として整備してきた経緯」と言っているとき、主として念頭に置かれていることは何ですかね。

一つは、物理的に切り離すことが難しいであろう上下水道、こういったものは一番初めに考えられるものではないかと思います。

上下水道は、首都だからじゃなくて、むしろ一体性じゃないですか。

そもそも上下水道を何故この地域に一番早く整備してきたのかというのは、他に比べてこの地域についてはより早く、より高度な上下水道を整備していきましょうというような経緯はございましたので。

先ほど首都機能は何かというご質問がございましたが、基本的に広く採ってしまいますと、首都として整備してきた都市を維持するようなことが入ってくるかと思います。その中の事務が上下水道なのか、道路なのか、交通体系なのか、いろいろあるかと思いますが、狭く考えますと、首都の警備という形で警察だけでいいのではないかと、ということです。

今ご指摘の1ページの一般形のところの、・(黒丸)の二つ目だけれども、「特別区の存する区域を首都として一体的に整備してきた歴史的経緯」と書いてあるから、この場合は、一体性は首都ということと強く結び付いているでしょう。つまり一体性が成り立つ、理由、根拠というのか、探っていけばそれは首都だからと、この区域が。それは相当従来の理解を踏み越え、踏み出ているような考え方だね。元々前にあった、首都なんか警察くらいだろう、後は大都市特有の、この大都市に付着している特色で、別に首都としての一体性じゃないんじゃないかという議論をやってきている。ここの表記は、ちょっと強く結びつけているね、首都としての一体性を。これは従来の議論をちょっと超える、超

え出ているような前提じゃないかな。そういうこともあって、首都機能ってどういうことを想定しているのか聞いたんだ。ここはベタにくっついちゃっている、首都として一体だ。逆に言うと、23区がどうあろうが、23区はこういう責任を負っていく。負っていくということを構想の中に入れない限りは、改革は難しいぞと、そういうことでもあるのかな。

一体性を考えるとき、この地域は一体でやるぞというとき、何故一体でやるんでしょうかという理由が明確にならなかった。何故東京都だけは一体でやるんでしょうか。昔から一緒だったからというだけでは、そこが明確でなかったのです。

一体性と首都性という意味がはっきりしていないのです。

1枚目のSTEP2に「前提になるもの」と書いてあるじゃないですか。「一体性という概念を一の主体による意思決定」だから、自治体一つになったら意思決定は1つでできるという一体性の他に、「複数の自治体で一体性を維持する意思決定」を意味すると。これはどういうことですか。

AからDのゾーンのうちBとDは一体性が非常に強いケースですので、必然的に一つになる傾向がある。するとBとDとが同じようなモデルとなってしまうので、異なるモデルを作成するため、複数の自治体があってもいいのではないかということで、この定義を加えました。

2番目の一体性で意思決定だから、例えば広域連合みたいなものを、より強いものをイメージしているわけ。一体になるというのは、旧東京市みたいなものを作ればいいんだから、その後の中の自治をどうするかは考えていいけれども、それぞれが独立しているような複数の自治体で一体性を維持する意思決定が可能になるというのは、どういうことになるのかな。

例えば特徴的なのがBゾーンで、Bゾーンについては一体性が大ですので、ここでは基本形の1と2の二つのパターンを挙げております。1については一つの基礎自治体としてということですので、まさに東京首都市、一つの自治体になってしまうということで、この一体性の前提の前段部分を使っています。それから基本形の2については、それぞれの首都市は、基礎自治体としてある程度独立して自主・自律しておりますので、それらを繋ぐ首都市連合というものを作りまして、ここで複数の自治体でも一体性を維持するための意思決定ということで、基本形2については前提の後段を使ってイメージを挙げてございます。

そうすると三層制になるね、ここは。

首都市連合がどういう形態になるかがございますが、三層にも成り得ると。三層制に近づくようなものを作るということになるの、なるほど。

素朴な疑問ですけれども、Dゾーンでも基本形1と2という形のものは作

れる気がするということと、逆にAゾーンの場合でも、それぞれの23の首都市に首都機能を個別に任せてしまって、首都機能維持組織というのを23区全体で作らないというものも、首都機能が何かという定義の仕方によっては有り得るわけですね。各区毎に警察を作るみたいなイメージだと思うのですけれども。それがここに書かれていないのはどういう理由ですか。

これはあくまでも各ゾーンの特徴的なイメージを一つ出そうということを出しております。おっしゃるように、Dゾーンでも一つの塊になるものが絶対に無いと言われると、ここでも実は可能な形として出てくると思います。それからAゾーンの中で、それぞれの首都市が首都機能を別々にもつことも、考えられると思います。ただ、ある程度首都機能維持組織のようなものを設けるのが一般的なAゾーンのイメージではないかということで、挙げてございます。ですから議論の中でそういった形、こういった形も考えられるのではないかということで、集約して一つもしくは二つに絞ったということです。

首都機能を移転してしまえば首都性が無くなるわけですね。だけど例えば大都市として非常に稠密な地域だったら、やっぱり一体的に運営する方が効率的だということがあるわけで、理論としては首都性と一体性は切り離すということは、実は可能なんじゃないんですか。

国会等移転の、あの法律は無視する、我々は。ああいうものは、行なわれないというのが前提だ。持っていっちゃったら大都市、今だってそうだけれども、ここでわざわざ首都ということが無くなってしまふ。それも前提になる。この集中はそれほど簡単には分散化しないものだ。だから首都であり続けるということが前提になっている。

「特別区の存する区域が首都である」というのは、各ゾーン共通の前提です。

23区の区域が首都であるけれども、それが何を機能というかはわからないけれども、みんな23区は同じように首都機能を果たしているの。中心区だけが果たしているんじゃないの。

実際にそこまで議論してしまうと分りにくくなってしまうので、一応前提としては23区の区域にしようということにしました。

首都、23区は首都というと、あなたのところは首都性が薄いだとか言った途端に。

周辺区が、うちは国会もなければ何もないけれども、役割分担ということで、23区全体の都営住宅は随分抱えた。役割分担だから。これは全体として取り組めばいいというのですね。

会長 いくつか疑問出ているんですけども、暫く少しお互いに議論して、次の我々の作業の、次のステップのことを考えなくちゃいけませんので。少し

自由にご意見を出していただいたらいかがでしょうか。はい、どうぞ。

議論の仕方の話ですけれども、A B C D分けてみた、首都性と一体性で、2掛ける2で、論理的に整理してみたらいろんな問題が出てきた、整理された成果はあったと思う。更にこだわって、あれは、これはとやったら、もちろんいろんな議論ができるでしょうけれども、それが生産的であり続けるかどうか、どこかで限度が来ると思う。その辺をどう見通すのか、気になるのです。一つは首都性の概念があまりにも広いのか、狭いのか、共通項としては、大都市、都市計画のようなものが、普通の大都市のレベルの都市計画よりも、もっと風格のあるものでなければならないというのが、首都性という言葉で、今イメージされているのかなと思う。そういったことは、もしするなら、きちんと言語化しておかないと非常に曖昧な気がします。そういった話と、港湾なんて典型だと思うけれども、市がやらなければならん、県がやらなければならんという必然さは無いだろうと思います。むしろポートオーソリティ (Port Authority) とか、今風に言えば、何かもう一つ法人化してしまおうというやり方ですね。あるいは先ほど来の上下水道だって、消防だって、いわゆる一般行政組織、行政体ではないものをどうするかという話は、いつかどこかでやらないといけないのだという気がします。

どのくらい現行制度を導入して、若干の現行制度に手を加えるくらいで済むような話と新しいものを新設させようと。新設させる場合にはどういう内容のものを、どうして必要とするのかを言わなければいけない。それくらいの根拠があるんだと思いますけれども。

仮にこれでいくような議論をしていくと、段々伝わっていきますから、少なくとも区長さん方は、おおよそどんな感じをお持ちになりはじめているだろうかということ、どこかでヒアリングみたいなものをおこなないと、あまり唐突に出されても困ってしまう。そのことも含めて、手順を含めて、どういうふうに、どういう前提で、どこまで踏み込んで、何を外の条件として置いて、議論するか。そのことをもうちょっと整理をする必要がございますね。

4つの類型に分けた場合、外国等の首都ですね、特に大都市の。大都市型の首都で、これはどれに相当するみたいなものがあるんですか。ロンドンはこれだとか、パリはこれだとか。マニラなんかはマニラ首都圏の中にマカティ市とかありますね。

世界の首都と呼ばれる地域は相当多様で、いろんな経緯で出来上がっているので、あまりこだわらないで、私どもとしてはこういう形態はどうかというふうに考えておかないと。そのときに今のようなご質問があったら、こういう視点はここに近いとか、こういう点は若干学ぶところがありましたと、そういう話でしょうかね。どこかモデルにできるところがあればいいですけれども、

なかなか見当たりにくいですね。

イギリスの、例えばテムズ川のアドホック・オーソリティ（特別行政機関）というのがありましたよね。そういう、アドホックみたいなものは、日本の制度に合うんですか。アドホック・オーソリティとかありますね。何となく一部事務組合みたいな感じもしないわけでもないけれど、国レベルではないですね。

無いですね。割に定着しないですね。港湾法でいう港務局は一つの試みではあったけれども、あれ全部、一つでしたっけ。それから地方開発事業団みたいなものも結局駄目でしたね。

日本ではああいうスペシャル・ディストリクトって、課税権をもって機能的に展開するのは、なんか皆さんに受けにくいんですよ。どうしても良くわからないが、受け入れないでしょう。今の総務省もあまりそういう考え方でないでしょう、自治省は。一般、ジェネラルのことをやる自治体を整理しておいて、同じパターンで全体として大きく管理して、個別のものは作らせないという方向だから。広域連合のときにがんばったけれども、結果的に課税権を与えなかったですね。だから課税権を持たしていただくようなタイプを作れば、ちょっと違った、全体の形態に成り得るんだけれども。ここは新設になりますよね、新しい仕組みを作ることになるから。

どうしてそれが駄目なんですか、日本では。国が認めないからでしょうか、ああいうスペシャル・ディストリクトは。消防だって、学校区だって、何だっでできないことはない。

特別地方公共団体って具合に膨らませれば、できないことはないですね。

ただ課税権がね、一様で足りてませんよね、なかなか。新しい、例えば広域連合をつくったときには、公選とか、議会のあれとか、書き込んでいきましたね。あの中で課税権を書き込めばいいんですよ。だけど、書き込まなかった。

あれは、住民が居るということは、公選可能になっているんだから課税権を持たせられないことはないのだけれども、しかし、課税権を持たせないというのは最後のアイデアだった。だから普及しなかった、実は。一部事務組合にちょっと毛が生えていたもんだから、みんな使いにくいということになって、結局調整機能を果たせないんですよ、課税権を持っていないもんだから。

ちょっと別だけど、今社会保険庁を外局のままにするか、独法にするかという議論で、やっぱり公権力の行使は、組織でなければならない、というふうなことなんですね。政治的な議論は兎も角として、法律論としては、なお乗り越え難いものがあるかと。法律で書いてしまえばできるんじゃないかという気もする。その辺を一つ、突破口で行きますか。

こういう案は、非常に難しい問題で、案を出す方も、出された方も辛いな

という感じが基本的にあるんです。論理的な整理としては、一つの成果かと思っ
ているんです。ただ、すごく頭でっかちで観念が先行しているというのがあり
まして。この整理自体は、それに沿った形で整理するのだと思うんですね。今
回、合併の地域自治区なんかの話も、最初に観念としてどういう受け皿を置く
かというのを、いくつかバリエーションを作ってみて、動くか動かないかは、
その後次第な感じになっていますね。そういう議論の立て方自体に、意味があ
るのだろうかという感じがあって、ちょっと問題があるなあと思っているんで
すけれども。

こういう議論をやることは良いんですけども、もう一つ、問題の立て方
として、一つは社会経済的などと言いますか、実態的な、下部構造をどう認識し
ていて、それに対する適切な、相応するような仕組みは何だろうかという素直
な発想が、どうして取れないのかなというのがあるんですね。例えば上下水道
をどちらが担う、東京都が担うのか、あるいは特別区が担うのかなんて話は論
理必然的に決まるような話ではなくて、要するにそういうエリアでもって、既
にそういう形で整理があって、歴史的な、あるいは経緯として決まってくる
というところがありますので、論理必然的に出てくる話ではない。そういう実態
からすると、特別区としてはこういう形で効率的に担っていくことができるし、
将来的にはそれに合う形での仕組みも整理していく方が良いんだという議論の
方が、ずっとわかりやすい、無理が無いというか、落とし所があるのかな、方向
性が出るかなという感じがしております。

首都機能が仮にあるとして、それは東京都が担うか、あるいは 23 区的な、
もう少し市町村ベースで担えるようなものなのかなというのは、これは自ずと歴
史が決めていくでしょうということもあるので、もうちょっと自覚的に東京
都に対抗する議論を立ててみるのもあっていいんじゃないか。東京都に対抗す
るなら 23 区はやりますよということを、首都市を作るなり、連合を作るなり、
それは工夫の余地があろうかと思えますけれども、それも担いますと、もっと
出していく議論を立ててみることはあって良いんじゃないかなと思います。そ
れから概念として、たぶん詰めるべきは一体性よりも首都性であろうと思いま
すので、そちらの方にもう少し重点を置いた方が良いと思います。

最初の社会経済的構造ですけれども、この区域の、産業の構造も少し変化
を来たしてますし、今後どうなるかということもある。それからちょっと先
になりますけれども、圧倒的に少子高齢社会の到来というのは、恐らく東京に非
常に強く効くんですね。そのとき、ここの、人々の暮らしの構造を考えなけ
ればならないですね、本当言えば。今のところは人口が多いからって言ってま
すけど、少子高齢社会が東京に訪れたときというのは、相当今までの問題は無
理になるんだ。その危機意識がほとんど無い、まだ東京都は。どのくらいのコ

とまでを見込んで、こういう制度を設計するとき、それをどの程度、どういうふうに読み込めるかって、ちょっと難しいですけども。どこかで頭に入れておかなければならないですね。だから知事は心配しているわけですよ、東京を衰退させてはいけなないと。衰退は構造的に来る可能性もある、産業と少子高齢化で。だから産業の方はがんばるといえることがあると思う。首都移転なんかは絶対に駄目なんです。首都機能をここに集中させて、国会等のことですけども、東京都側、少なくとも現在の知事は、更にここを活性化させなければいけない戦略をもっている。仮に、そういう議論に対して対抗するとなると、社会の行方についてどのくらい一致しながら、どうしてこのような制度構想になるのかっていうことを言わないと、説得的ではないということになるんですね。それくらいの覚悟がないと、これは、府にしろと言っているわけですから、東京都廃止ですから。これだけで、それが正式に出ていったら、衝撃ですね、恐らく。府になるぞと。

政治的なことは分りませんが。

会長 次回に繋げる、次回にもう一度整理して、少したたき台のようなことを準備しなければいけない。どうぞ皆さんご意見を出して、結構です。

こういった制度を将来考えるときに、東京の社会経済的な変動を、ある程度予測して考えなさいということですね。少子高齢化といっても、子供はともかく、生産年齢人口は、東京に集まってくることは来るでしょうけれども、日本全体のそういった傾向、そして東京の傾向を考えて、しかもこういった機能、行政のあり方を考えなさいということになると、その背景になる資料をどの程度提供してもらえるか。

そろそろですね、どこから来るかによるんですけど、もう来ない。仮に地方で、従来どおり東京に来ちゃっていたら、地方は全部ダメになる。

あと四、五十年で、3,000万ぐらい減るんですか、2,000万ぐらいですか。東京都は激減している可能性がある。

百年後の2100年の人口予測は、だいたい6,000万ぐらいでしょ。

百年後はともかく、五十年ぐらいでは。

まもなく減少に入るでしょう。だからどれくらいの見通し、どれくらいの社会増が見込めるかということですよ。中はほとんど、どうしようもないほど減ってますからね。少子化は、東京が一番ひどいですから、そういったことを全然無視して、制度のことだけいじればいいという話じゃないですね、確かに。

東京の子供って、そんなに減っているんですか。

特殊出生率は最低ですよ。0.88かな。

社会増みたいなのは、ちょっとありますよね。

社会増は、そんなに増えないでしょう。今までどおり増えちゃったら。

江東区あたりじゃマンションを造らせない。

いやあ、増えるんじゃないですかね。

また、東京再集中傾向が。

23区内は、都心回帰という現象でね。

とにかく建つマンションに、どんどどこんどこ入ってますよね。

会長 その見極め、どのくらいまでいけるかな、人口構造的な変動についてということも、押さえておこうか。

首都圏白書でかなり分析してるでしょう。あれをデータ整理すると。

23区の基本構想を最近やった区で、人口をどういうふうにしてるかってこと、わかるでしょう。ああいうところは、人口の伸びをどういうふうに見込んで計画を立てているのか。今後伸びないとしているのか、減っていくと、ある時期に減ると考えているのか。

会長 それをちょっと確かめてくれる。最近のものでいいから。現場の方はどういうふうに判断しているのか。

東京都は、ある程度数字を作ってると思うんですよ。

研修所の資料室で作ってるでしょう。

あれは作れるということで、資料室としては作成しておりません。

会長 あと産業のことはある程度分かる。出て行ったものと、他に展開していても止むを得ないという産業もあるでしょう、技術革新やいろんな意味で。

大田区が、どのくらいダメになってるかですよ。後継者の皆さんもいないし。

そういうところがなくなってくると、水需要だってみんな関わるわけですよ、考えてみれば、廃棄物だって。

その変化は、都市計画は、専門領域のところ、論じているのがあると思うんですね。

都側は、維持して強化したいと言っているから、いろいろ、そちらで使っているデータも入手していただいてもいいんじゃないですか。23区側と両方で。何か制度設計したときに、こういう事態にこれが備えられるんですかと言われてたとき、備えられると言わなくちゃいけない。それぞれの区で将来構想を作ってますから。人口規模を想定して、どういう区にしようと思ってるかですね。それを23区全体として、東京の将来構想として一つのものにまとまりうるものかどうか。

今のお話で、ある意味、都市の、これから衰退していくときをどういうふうに管理するか、つまり逆に盛況をどういうふうに管理するかというのを、各区がバラバラにやっているよりも、ある意味でそれは一体性の機能であって、各区で一体でやると。少なくとも23区に関しては一体でやるというときに、そ

の一体でやるのは今までは東京都がやってきた。全体を見渡してですね、マネジメントするのは東京都がやってきたということですけども。そこから特別区の方に、特別区でやる用意がありますよと打ち出せば、あるいはそれをやる時にどういう組織を作るか、そういう点を凝視すれば、新しい構想みたいなものが見えてくるような気はします。一体性の話はちょっと難しいのかなというのは、社会経済的な一体性というと、大都市性とかなり近い部分もあるのかなあと。政令指定都市程度の集積よりもさらに大きい集積、そこで一体性ということであれば、いろんな事務をやらなきゃいけない、一体でやらなきゃいけない、最初の都市機能の維持もそうでしょうけれども。他の政令市の内部で分権して、行政区にやらせてる事務という場合の、その内部の事務配分という話よりも、もっと23区の中で、例えばBゾーンで一体でやるにしても、首都圏連合というのはかなり大きな役割を担う。あるいは逆に首都圏というものは、今の政令市の行政区よりももっと大きな役割を担うと、いろんな議論のパターンというのはありえると思うのです。一体性に関しては、都市の機能とか、社会経済的な実態とどういう関係にあるかということをもう少しつめて出していくと、いろんな議論ができるのかなという気がしています。ただ首都性はちょっと難しく、むしろ限定的に捉えて、警察と消防とか、そういった方がいいのかな。まあ警察も都に任せてないで自分たちでやるなら、旧警察法のときのような特別区の東京都警視庁みたいなものをつくってはどうかということを出すと、実現可能性は低いですけども、一つの議論としては面白いものになるのかなという気はします。

今回は「首都圏」という名称が仮にも出てきているので、もし「首都圏」を名乗った途端に、今のように、首都を担うというイメージでしょう。「首都圏」を使えば、「東京千代田市」と普通に使わないで、「千代田首都圏」とか、「首都千代田市」になるでしょう。東京じゃなくて、首都といった途端に、ここは首都の機能を強く担うというイメージになる、この名称は。本当にそういう議論で、このまま進んでいいのか、本当に「首都圏」という言い方で。「特別区」というのもなんとか打破していきたいというのはいいと思うけれど、「首都圏」というのは大丈夫かね。

特にCゾーンとか、厳しいんですよ、首都機能をあんまり担わないのに、首都圏と名乗っちゃうと。

23も首都圏があるというのは、おかしいですね。

首都圏という名前が出た途端に、再編というのが出てきますね。

社会経済情勢の方から見ていく議論をすると、どうしても議論の仕方からして、結論としては統合再編の話は避けられないわけで、この図で表されているところは、最初からいくつか前提といいますか、排除してる議論があるわけ

です。一つは東京都を府にすること自体は非常に大きい。県の機能にしてしまうということはあるのですが、やはり二層制は前提にしている。それから統合再編の議論も形としては避ける。この枠の中では可能であるけれども避ける形になっているわけですね。そこら辺をうまく入れ込まないと、外に出したときの説得力と言うのは、なかなか厳しいのかな。やはり23のままで行くのだということここで打ち出せれば、いいのかもしれませんが、この図の中でやはりいろんな重要なポイントとなっている、争点となってる議論は抜け落ちてしまってる。それから、現行制度にとらわれないものとして、かなり精緻に作られている点では素晴らしいとは思う一方で、現行制度との関係で、現行制度はこの中でどう位置づけられるのか、枠組みを作るときにやはり、過去の仕組み、現行の仕組み、それで将来の仕組みをうまくプロットできるようなものでないと、なかなか考えにくい。何かそういう全体像を示すような、座標軸の一象限しか表わせられないものかもしれませんが、そういうものを示して、全体の見取り図を描くという作業も必要になってくるのかなと思います。

こだわるとは、このまま作業上使う「首都市」という名称だけれど、これを作業上使っても強くある種のイメージにコミットすることになるでしょう。もうちょっとニュートラルな言い方で、最終的にこれを使ってみることで、このままこれを使うかどうか、ちょっと気になる。

あくまでも理論的にしかやっておりません。したがって、STEP 1 以外は、この23区の存する地域に何らかの形で、特別な制度を作る。STEP 2は、そういう前提になっています。そうでなければSTEP 1の中で、現状で起こる問題解決をやればいいだけになります。そういう意味合いでSTEP 2ができていくということです。しかもこの座標軸みたくに見えますけれども、これは単なるグラデーションを示してますので、どこまで行っても一体性であり、どこまで行っても首都性である。23区の存する区域にはそういうものが被さっている。それが強いかわいかなだけだという前提に立ったために、一般の自治法の普通の地方公共団体である市という言葉を使わないで、この地域にある自治体は全部一応「首都市」と表したのが「首都市」という意味です。首都の意味合いは、この図のどのゾーンかによって、それぞれ異なっています。特にお話があったCゾーンで「首都市」という根拠は、23区は首都市であると言ってるものから、23区は首都市という地域にある市という意味だけになってしまうわけです。ここではそういう意味合いだけで使ってます。したがってそれが強すぎるというのは確かです。要するに、ここはあまり価値観を入れないで作ったのです。合併の話もそうですが、積極的に排除したつもりはありませんで、それぞれのゾーンを設計していく上で、合併の話だって当然あるだろう、

全てのところにそれはかかってくると思っています。ただここで要素として入れていないというだけです。といいますのは、合併を要素としてこの中に入れようとしたら、合併のケースが必要になりますから、入れてないというだけです。言葉として、首都市は、全てのところで使ってますので、これが一人歩きすると、確かに首都を担うという市だと、首都の地域にあるというだけではない意味合いに取られる可能性もあるかと思います。

多摩の方は、市を呼ぶときに東京を付けないけど、やっぱり特別区は依然として東京の区だから。だから東京を付けたら、それは、それが首都だか一体性だかよく分からないけれど、何か付いてる市だと。それはある程度避けがたいと思う。だから、もし名称考えるならば、「首都市」と言わないで「東京市」。

ニュートラルでやるならば、当面「首都市」じゃないほうがいい。どこかで他と違ったような仕組みを考えてるということを表すんであって、しかも、東京だから、なんか東京が頭にくっついていても仕方ないと思うんだけど、「首都市」というのは、すこし何かある価値にコミットし過ぎだなというイメージがあるので、もう一度考えてみましょう。

会長 はい、どうぞ。

特別区のあり方に関しては、いろんな議論あると思うんですけど、このモデルで、いいと思ったのは、府県制度ですよね、都道府県制度は形骸化していると思うんです。最初だけ県の合併とかあったのですが、百年以上やっていて、特に問題は、やっぱり都だと思うんです。府県はほとんど機能がなくなってきてて、特に神奈川は政令指定都市が二つある。ですから、東京都が東京府になって他の府県と同じになると、かなり府県制度の問題も浮き上がってくるので、そういうメリットもあるんじゃないかなという気がするんです。

それはもっと違ったイメージになりますよ。

だからそれを打ち出すだけでも価値があるような気がするんですよ。

もしかしたら道州への道筋を作るかもしれない、分かりませんが。今のままで道州なんて、どうみてもできないと思うから、もし道州のような大きな都道府県のあり方も射程に入れて考えて、それが動くようにするためにも、この仕組みが必要だと言った方が、それは形がいいですけど。ただし、その場合は、道州にすることが日本の地方自治の発展に役立つという根拠がいりますね。具体化したら、国はそれを直ちに自治体として認めることはありません。出先から持ち込んだ団体を、完全な自治体にしますなんて普通言うだろうか。国の側は取りにいくから、今度は逆に、非常に鶴的なる存在になる可能性もあるでしょう。

直ちにそちらに挙手していいかどうか分からないけれども、大きな全体の

中で私どもはどういうふうに言われても、こういうふうになる、可能性は開いてますって、言えた方がいいですね、議論としては。しかし、今日一番大きかったのは、府にしると、東京都は、これは画期的なのだ。

会長 次回以降、これをどう固めていったらいいかということについて。次回のことをちょっと御諮り申し上げなきゃいけないんだけども。次回はいつでしたか。

次回は6月20日を予定してございます。

会長 今日のご報告は、このCから始まっているのには意味があるんでしょう。一般形と近い所から始まっているんでしょう。例えばCゾーンについて、いろんなもの入れ込んでみたらこんなイメージになりますというふうにしないと、同じように全部あたる必要はないでしょう。どこかでやってみる以外にない。この軸でいえば、一体性とか首都性とか今日出た議論で言えば、こういうふうに限定して使ってみよう、こういう場合はどういうイメージになるか。一つやってみると全部やんなきゃいけないかどうか見当は付くので。Cゾーンを少し固めてみたらどうだろうか。

例えば固定資産税をどうやるというふうに、課税権の仕組みを変えるとか、あるいは共通事務として出ているものを、どういうものが考えられるかとかです。ここでは首都機能は、府についてますけれども、ある意味で現状維持的なところがあるので、府は他の府県とまた違うイメージで捉えられるか。そういったことは具体的に出てくるのかなという気がします。

会長 なるほど、分かりました。ありがとうございました。それでは、以上で終わります。ありがとうございました。