

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 16 回 特別区制度調査会 会議録（平成 17 年 6 月 20 日開催）

1 「検討の入り口 その2 Cゾーン」及び論点の整理について

会長 さて始めましょうか、本日第 16 回目の調査会ですが、よろしくお願ひします。前回、資料についてお願いしておりますものがございますので、まず宿題をやって、その後検討に入っていきたいと思ひます。

人口の将来推計等についてご説明いたします。

合計特殊出生率の推移について、数値とグラフ化したものです。平成 16 年の数値につきましては、全国ベースで 1.28 という速報値が出ておりますが、確定数値が出ておりませんので、確定している平成 15 年から遡らせております。市区町村別のデータを取り始めた平成 6 年、10 年、15 年と、全国、東京都全体、区部全体を載せてございます。

最小値は、平成 6 年目黒区、平成 10 年千代田区、平成 15 年渋谷区となっており、いずれも全国数値を大きく下回っております。足立、葛飾、江戸川の三区が区部の中では比較的高い数値を示しております。最高値はいずれの年も江戸川区で、平成 15 年は全国の値を上回っております。以上です。

江戸川区が 1.3 である理由はどこにあるの。他と較べて。

私立幼稚園などの補助金の額を考えますと、子育てに関しましては予算措置が非常に厚くなされていることであろうかと思ひます。

そうすると、有意な差が出るんだね、他と較べると。もし仮にそういう政策をしていると、これだけの差が出てくる。これだけの差が出ると、大きいね、東京の中で。1.3 じゃあ、維持できないね。がんばって、1.3 なんだらう。

人口を維持する分岐点が、2 点台といわれているので、かなり低いとは言えます。

子供を産み育てようとする過程の方たちが、マンションにせよ、賃貸にせよ、住居を求めやすい環境にあるということが最大ではないですかね。

東京の中の都市の将来を考えたときに、むしろ都心で、一定のことが維持できるかどうかだね。そうじゃないと全体として将来ないんだもの、東京は。これが構造的にもっとも深刻な話でしょう。

会長 はい。ご苦労様。次は何でしたか。

東京都内の産業構成の変化についてご説明いたします。

事業所・企業統計調査による産業の推移状況をグラフにしました。グラフ 1 は、都および特別区の事業所数を 1991 年と 2001 年の 2 カ年にわたり比較しています。統計の分類基準が 2002 年に改定されておりますが、今回は 1991 年と比較するために旧分類の数値を使っております。産業構造の推移として、特徴

的なのが、製造業とサービス業に現れております。区部全体の製造業では10年間で約34%の減少を示しております。反面、サービス業では8%強の増加が現れています。グラフは、製造業の各区比較でございます。最も事業所の減少数が多かったのは、大田区で、率で27.9%、2,748もの事業所が減っております。それと、サービス業の各区比較でございます。サービス業は、新分類では、医療・福祉、教育・学習支援業などに分かれております。増加の要因もこれらの産業の増加にあり、2004年「平成16年事業所・企業統計調査東京都速報結果の概要」に現れております。医療・福祉、教育・学習支援業の伸びが出ております。国でも同様の速報で同じ傾向が現れております。最終ページの東京都事業所地図ですが、都心に事業所が集中していることが現れております。以上、簡単ですが説明を終わります。

会長 ご苦労様です。何かお聴きになりたい点がございませうでしょうか。

依然としてサービス事業者の推移でいくと都心区だよね。都心区で集中が起こっているね。大田区は激減したんだ。

10年前の頃の感覚で言うと、製造業としては閉じざるを得ない、一人、二人の事業所ばかりですから、その方々は大体集団就職でこられた方々で、60、70になったわけで、後継者がいないんで、当然家族経営ですから、普通閉めるのが当然と。

会長 何かお気づきの点がございませうでしょうか。23区を一つに扱いにくいとも読めるし、このようにそれぞれが一種の役割を負ってきた結果が、このように個別の差になって現れたとも思えるし、難しいところだね。私どもも、このことから何か言えるかを考えておきましょうか。はい、ご苦労様、ありがとう。次はなんですか。

本年5月27日に開催されました地方制度調査会第22回専門小委員会において、「道州の基本的な制度設計について」資料が出されましたので、ご説明します。「3東京都の取扱い等」ということで、「道州の区域は、相当広域のブロック単位とすることを原則とするが、東京都については、高度な人口・経済社会機能の集積が認められるなど大都市属性が特に顕著であることから、特例的な取扱いを認める必要があるものと考えられる。」としております。「具体的には、次のような特例的な取扱いが考えられる。」として、「東京都の区域(又は23区の区域)をもって、一般の道州から独立した「大都市州(仮称)」を設置する。」

「東京都の区域を一般の道州に属させた場合、当該区域については引き続き法人格を有する『都』を設置する。」としております。更に、「なお、こうした特例的な取扱いは東京都(又は23区)に特有の属性に対応するためのものであり、他の地域においてはなじまないものとするか。あるいは、大阪府又は愛知県の区域についても同様の取扱いを考える必要があるか。」としております。区域

例として、8団体から13団体まで6種類掲げられており、13団体のところで初めて都が独立した道州となっておりますが、「東京都を独立の道州とすることは、例1～5のいずれについても考えられる。」とされております。

会長 はい、ありがとうございました。

23区の区域を大都市州とすると、多摩の地域はどうなるんだろう。これは東京都を分割する案だね。現在の23区に着眼点を置いてそこを一つでと、それは考えられるのだろうか。この案でも東京都は多摩の地域を別扱いにするという案になっているけれども。結構大きい話だね、多摩を別立てにすると。多摩はどういうふうになるというのは、ない。

恐らく、大都市州で、多摩、23区を併せた、今の東京都の行政区域をもって大都市州を設置したから、この図になるんでしょうね。23区だけで、大都市州を設置したら、多摩地区の市町村の方が、恐らく「その他の市町村」のところに移ってしまうというイメージですね。

地制調は、考えられるあらゆるパターンを提示したというだけにすぎません。これから、どうやって絞り込んでいくのか。

一応この段階でも、23区のところは、何か一つに考えなくてはいけないというふうに思っている、少なくともね。多摩はどうしようかということはあるにしても、23区のところは一つで考えざるを得ないという非常に強い意識ですね、やっぱり。

ここでお伺いをするのがいいかどうかですけれども、一つは「具体的には、次のような特例的な取扱いが考えられる」というところの で、東京都の区域については引き続き法人格を有する「都」を設置することも考えられるということでしょうが、法人格を有するということは、別に普通地方公共団体として置くとは言っていないので、例えば東京都の部分を3層制にするということもありうるけれども、そうじゃないかもしれない。例えば特別地方公共団体というようなものを「都」とするということも含まれていると理解していいのかとか。後もう一つ、南関東州で、例として挙げているのは、埼玉県・千葉県・神奈川県なんですけれども、この埼玉県・千葉県・神奈川県をペアで考えている案というのは、後半の地図のところ、どこにも出てこないんですね。全て山梨県、神奈川県、千葉県が一緒になっていまして、埼玉県は北関東と書いていまして、これはどういう位置づけになるのか、というのが非常によく分からないのです。こういう案でいいのかと、ちょっと疑問に思います。

それぞれの案につきまして、県の所属は、なお検討を要するというので、いわばたたき台として提示された格好だと思います。

さっきの の都は道州としての都になるのでしょうか。

一般の道州に入った場合に、この「都」は法人格を持つことは明らかにさ

れていますけれども、ここに例えば都の知事というか、長を置くかどうか、議会を置くかどうかということに関しては何も言っていない。都の部分だけ3層制にすることは考えられないことではないのですけれども、この案ではそこまでは言っていない。

会長 どうぞ

これは5月27日の資料ですね、そのときにマスコミの反応って、どうだったのかなあということと、あとそうは言っても、何か財務省とか、あるいは、実際上の政治状況がどういうふうになっているかということも教えていただきたいんですが。

知事会の、各ブロックの知事会が、若干コメント等を出したりしているようでございますが、全体的に慎重に検討していくというトーンが多いのではないかと思います。

あんまり反応がないですか。

関東周辺、特にここに入っている1都3県以外の関東は、慎重にという言い方でとらえています。結局否定的にとらえている。中に構成されているのは、1都3県ぐらいですが、そうするとそれを除かれた関東、理由はどこにも書かれていませんが、その知事のコメントとしては、この案はもっと慎重に考えるというような表現がなされています。

結構迅速に反応していますか。

逆に言うともこのままで行かれると困るというような意味合いだろうと。

茨城県の橋本知事が、あまり賛成できる案ではなく、いい型になるのかどうか疑問、もう少し現場の声を聴いてやられたらいいという意見を表明したことが伝えられています。

新聞記事は、13団体の、一番数の多い、これが結構各誌に取り上げられていました。こういうのが、地制調に出された程度です。

経済財政諮問会議では、首相が、もう道州制でやるんだから、まじめにやれとか何とか、かなり言っていますね。あまり本気にとらえていいのかが分かりませんが。首相の意図としては道州制をやる前提で議論をやっているという印象を受けるのですが。

答申を受けて、何か具体的な、法的な対応をするという話じゃあないでしょう、どう見ても。だから、まだ国の検討を続けるのか、今後も地制調として。続けると、次のときはある程度のことをまとめざるを得なくなる、そうすると浮上する可能性が次にある。ここまでだと、まだ、いろいろ有りますと言っていけばいいけれど、もう一回これを継続させたら、どこかで、ある程度まとめおくことになるから、次の段階になるんじゃないでしょうかね。

会長 こんな枠組みについて聴いていたらまとまらないだろうね、難しいと

ころです。よろしゅうございましょうか。

それでは、本日のメインテーマを、この前Cゾーンについてもう少し論点を考えて、ここをきっかけにしているいろいろ考えてみたらどうかということで、簡単に紹介していただいて、検討に入りましょう。お願いいたします。

それでは、資料の説明をさせていただきます。今回のCゾーンの検討素材の他に、各ゾーンの全体像を確認していただくため、前回資料も参考に用意しました。前回調査会で、「検討の入り口その2」を素材としてご議論いただきましたが、STEP 2の各ゾーンの内容をもう少し深めたいということから、まずSTEP 1の一般形に最も近いCゾーンについて考えてみたものです。

Cゾーンは首都性、一体性が共に小さいゾーンです。ポイントとして5つ挙げてございます。これは前回の検討素材と変更ございません。制度的な観点から2点、現実に存在する問題処理の観点から3点挙げてございます。次に、国、広域自治体、基礎自治体のイメージとして、この部分を今回少し詳細に書いてございます。Cの基本形のイメージ図については変更ございません。このイメージ図の中で説明が必要と思われる部分を2つ挙げてございます。一つが「首都機能について」、もう一つが「共通事務の処理について」でございます。

首都機能については、ここでは首都機能の定義になりますが、首都としての儀典、それから儀典を行う際の警備計画という極めて限定的なものとしています。このCゾーンでは、府がこの部分については担うこととなります。警察については、現行どおり府県警察として府が担う。前回調査会の中で、首都機能について、狭いものと広いもの、広いものですと首都として整備してきたこの区域を維持・管理することも含まれる可能性はないかのご説明申し上げました。今回この部分につきましては、「基礎自治体の姿」の3点目に移しまして、この区域が首都であり、一体的に整備されてきた区域でもあるため維持・管理を基礎自治体が行っているという部分に置いて、前回の首都機能ということからは、この部分は外しています。

共通事務処理については、定義的なものとして、最小限避けることができない共通事務ということで、物理的、広域的に分離が困難なものとしてあります。Cゾーンは一体性が少ないゾーンですがSTEP 1の一般形との違いは、STEP 2に移行した段階で、このような共通事務が存在することになると考えます。事務の例示としては3点、上水道、下水道、それから環境という新しい分野が該当するのではないかとということで挙げてございます。共通事務を定める方法としては法令で決めたり、構成員の合意で決めるなどが考えられます。これらの共通事務を処理するための何らかの組織が必要だろうということで、法人格を有するような組織を創設する必要があるのではないかと考えています。構成としてはすべての東京 市で組織することが義務付けられるとしています。意思

決定機関としては、各東京市の市長で構成する理事会のようなものを作ったかどうか、事務権限としては最小限避けることのできない共通事務の計画・管理としています。経費は、この組織には課税権はないと思いますので、各東京市の負担金等のもので運営することになるかと思います。これらの共通事務を処理する組織は、その権限の範囲内において東京市の事務を制約することになるかと思います。

次に「基礎自治体の姿」と「広域自治体の姿」で、前回の検討素材にもありましたが、この部分を膨らまして書いてございます。基礎自治体の姿は3点挙げてございます。一つ目は「東京市は、首都の基礎自治体としてそれぞれが自主・自律している」ということで、これは他のゾーンにも共通する項目になるかと思います。このゾーンでは財政的にも自立することが必要であろうと、例としては適正規模の基礎自治体になるとか、財源偏在を調整することが必要になってくるのではないかということ挙げてございます。二番目は、「東京市は、最小限避けることのできない共通事務を処理する」ということで、これはAゾーンとも共通の項目となると思います。このゾーンでは、都が行っている市町村事務、これを基礎自治体に戻して各東京市の固有の事務と、最小限避けることのできない共通事務に振り分けるということです。三番目は、東京市は、首都であり、一体的に整備されてきた区域でもあるため、これを維持・管理するのは基礎自治体が行うと挙げてございます。これは特別区の存する区域が首都であることにより、Cゾーンではそのための制度装置は必要ないものの、この区域に存する東京市が自治制度上STEP1の一般の市とは異なっており、首都である都市を少なくとも維持していくことは基礎自治体の役割と考えました。それから、基礎自治体の課題としまして、ポイントで挙げました現実に存在する問題処理の観点からの3点のうち「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」、基礎自治体の姿で挙げたことのみでは解決出来ない問題として、改めて課題として挙げてございます。

広域自治体の姿としては3点挙げてございます。一つ目は「府は、県と同様に広域自治体の事務を行う」と、県と同様になるということです。二点目は、今回新たに加えています。府は首都圏の中心的な役割を果たしていく必要があるのではないかということ挙げてございます。これらの二点は、各ゾーンに共通の項目になるかと思います。三点目は、首都機能は広域自治体が担うということで、府が首都としての儀典と警備計画を担うことになります。首都の顔が府知事になることに加えて、府が首都を主体的に作っていくことになるかと思います。

Cゾーンの説明は以上ですが、続いて、Cゾーンを検討する中でSTEP1やSTEP2の各ゾーンに共通する論点をいくつか挙げさせていただきましたので、これ

についてご説明いたします。「論点の整理～Cゾーンを具体化する過程で生じた全体にわたる論点～」です。これらは、Cゾーンについて具体的なモデルを考えるとときに生じた疑問点を列挙したものです。「首都性」と「その他」の項目に分けました。

「首都性」に関するものとして、1 東京 市は同一の自治制度を前提としているが、以下の点についてどのように考えるのか。そもそも STEP 2 では、制度のモデルを考えるに当たって、基礎自治体である東京 市は、それら相互間に具体的に存在する違いを考慮しないで、同じ自治制度を適用することを前提にしていました。しかし、現実の東京 市にはいろいろな違いがありますが、モデルを考える際にその違いから、何らかの影響を及ぼすのではないかと疑問が生じました。2つの問題に分かれます。一つは、東京 市の間で、首都であることにより受ける影響に違いがあるか。東京 市の間には、都心市と周辺市では明らかな地域差があると思いますので、東京 市の全てについて、均一に首都性が認められるのではなく、地域により違いがあるのではないかとということです。もう一つ、首都を特別区に限定することはできるか。STEP 1、2 では、特別区に限定する地域が首都であるという前提で考えていますので、その前提を再検討する必要があるかどうか。つまり前問で都心市と周辺市では違うのであれば、モデルを考えるにあたって、そもそも首都を都心市とか、旧 15 区に限定するなど、一部の地域に限定することも検討しておく必要があるかどうかということです。

次に、2 首都の形成に当たって 23 区で役割分担してきたことをどう考えるか、前問で、もし都心市と周辺市の違いを認めて、それをモデルの設計にあたって考慮するならば、これまでの役割分担をどうするか。副題で、それぞれの地域が異なった部分機能を形成し、それらが相互補完的な役割を果たしながら、首都を形成しているのではないかと書きましたが、例えば、都営住宅を例にとれば、特に周辺区の一部に集中している現状があります。このように、それぞれの区が一つの市の一部として地域ごとに役割分担しながら、この地域を形成してきたことをどうするのか、制度設計上考慮しなくてもいいのかという問題です。

3 首都は、国、広域自治体、基礎自治体のそれぞれが役割を担っているのではないかと、ですが、これは、Cゾーンの首都機能を考えているときに生じた疑問です。例えばCゾーンでは東京府が「首都機能」を担当しています。首都機能を儀典等に限定しても、実際には東京府は、それ以外にも首都を維持するための何らかの役割、例えば首都の経済・文化・国際化等の振興とか維持を果たしているように思えます。そうすると、Aゾーンで「首都機能」を東京 市が担当するときには、東京 市は、儀典等の首都機能以外にも首都を維持

する役割を果たしているのではないかという疑問が生じました。一つ目の問題として、首都機能を儀典等に限定したが、それ以外に担うものはないのか、として、副題に、C、Dゾーンで東京府が行っていた首都の経済・文化・国際化等の振興・維持は、A、Bゾーンでは東京市が役割を持つのではないかとしました。二つ目は、「首都性について」が「大」であるAゾーンの基礎自治体の制度設計はどうなるのか、これは、CゾーンとAゾーンのモデルの違いを考えたときに出てきた疑問です。つまりCゾーンとAゾーンの違いは、東京

市が首都機能の担い手であるかどうかだけであるため、「首都性について」が「大」であるAゾーンの自治制度モデルは、当然Cゾーンとは違うのではないかと思われるのですが、具体的にどう違うのか、ということが十分検討できなかったため、このような形で出させていただきました。

最後に、「その他」の項目ですが、4 東京市の間の人口規模の違いをどのように考えるべきか、です。これも、Cゾーンのモデルを考えているときに、東京市の人口規模というのは、一番小さい千代田区から大きな世田谷区まで、いろいろとあるわけですが、その場合に、一般の市であれば、人口規模により指定都市など大都市等に関する規定が適用されることになりませんが、STEP 2では、東京市という制度設計自体が、特別な市であると考えていますので、そのまま一般の市に適用することを予定している大都市等に関する規定が適用されることはないと思われます。しかし、その場合でも一般の市と同様に、人口規模を基準として大都市等に関する規定と同じような取扱いを行うことがありうるのかということです。すくなくとも STEP 2 が大都市制度と考えると、さらに上乘せの大都市制度みたいなものを適用してしまうのですが、その疑問も、論点として挙げさせていただきました。説明は以上です。

会長 ありがとうございます。とりあえず質問があれば承って、意見の交換は私どもでしますので、今説明いただいた資料に即して何か質問があれば出していただけますでしょうか。

今の説明を聞いていると、23区はそのまま東京A市、B市になるという仮定ですか。地理的なものとか人口とか全然いじらないで。だから人口の差とか、昼夜間人口とか差が出てきちゃうと思う。例えば世田谷なんか人口多すぎるから、二つとか三つに切っちゃうとか、そうすれば別に政令指定都市にしなくてもすむわけですよ。そういう仮定はないんですね、今の23区をそのまま。

このモデルの段階では、23区はそのままの前提で考えているので、委員で検討していただく段階でそういう形が出るかもしれません。

共通事務の例示の中に、消防はのってこない？

共通事務処理の定義として、物理的、広域的に分離が困難なものということで、挙げさせていただきました。ここでは最小限避けることのできない共通

事務ということで限定的に捉えておりますので、消防は、厳密にいうと分離も可能ではないかということで、ここからは除外させていただきました。

そういう趣旨ね。もう一つ質問なんだけど、東京市は首都である、現在の23区の区域が首都であるという、東京市は首都であり一体的に整備されてきた区域でもあるため、維持・管理を基礎自治体が行っている、これはどうということ？

前回資料の「検討の入り口その2」のSTEP2を見ていただきたいのですが、STEP1の一般形で、基礎自治体の姿をお示しました。この一般形で特別区の存する区域に存在する特徴として二点挙げています。一つが、特別区の存する区域が首都であるということ、もう一点が、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があるということ、この二点がこの区域に存在する特徴であるということです。STEP2の方においても、今現在は23区の区域全体が首都であると考えております。この区域について歴史的に一体的に整備してきたという事実もございますので、そういった他の都市と比べて、ある程度首都ですからレベルの高い設備等が存在します。こういったものを維持管理していくのは、それぞれの基礎自治体の役割ではないかということで挙げてございます。

Cの基本から考えるとき、ここで府に首都機能を持たせる。限定的に持たせて、なおかつこの区域が首都であるから維持管理するというのは、首都であるという概念が、ちょっとゴタゴタしていませんか。

首都であるから、他の市並みの都市の維持管理ということではなくて、ある程度レベルの高い維持管理をこの区域の自治体はしなければいけないのではないかと考えています。

そうしたらイメージ作るときは、例えば今で言えば、大都市地域だったかな、東京大都市地域の方がいいね。ここをまた首都と使っちゃうと、何を言ってるかということが、入り組んでしまわないかな。つまり府と、共通事務の処理の中にもそれらしきことが含まれている。一体首都というかどうかはともかく、この区域を一つと考えて、都市構造そのものを作ってきた経緯があるから、それは首都であるかどうかわかんないけど、東京都と呼ばれる、23区と呼ばれるところの、大都市地域全体としてやってきたことは確かだけど、それが首都であるかどうか、そんなに言わなくてもすむんじゃない。上の方で首都機能といいながら、またここで首都を担うというのは、イメージが複雑になっていないかな。

先ほどの論点にもありましたように、ある程度この区域が役割分担をしながら、一つの地域全体で、一つの都市みたいなものをつくってきたという経緯がありますので、その範囲は何かということ、やはり首都ということから範囲の

設定がなされているのではないかと考えて、こういう形で書かせていただいたのですが。

上の方の首都機能を限定するということがまた問題になる、みんな持たせると。首都機能だったら、府に、その方がすっきりするじゃないか。なんで分割するんだという議論にまた戻ってしまわないかな。もし首都機能を限定的に考えるならこういうものしか考えません、後は大都市をつくってきた、それに伴うものはもはや、首都だと言わなくていいということも議論としてあり得る。

会長 いろいろ検討して、悩みつつこういうものが出たことは理解できるので、これは僕らの方で検討しなきゃいけないんだ。皆さん方、何かご質問があれば。

二枚目の論点整理の首都性の1番の一番上ですが、東京 市の間で、首都であることにより受ける影響に違いがあるか、という意味は、要するにこの経済とか文化とか国際化とかいうことで、市によって行政需要が違うんじゃないですかという意味ですか。影響を受けるというのはどういう意味ですか。行政需要が違って来るかもという意味ですか。影響に違いがあるって言うからには、その影響とは何か、行政需要が違うという話か。

ここで言っています影響は、仮定として首都性という軸を立てたわけですか。そのときに、首都機能という説明をしています。首都機能と首都性とは違うわけで、首都であるがために制度設計するとき、何が影響を与えるのかという視点でこの設計をしているわけですか。首都性が低いところではどうなのか、首都性が高いところではどのように制度設計に影響を与えるか、そういった意味の首都であるがために受ける影響という意味ですか。

わかりました。首都機能というのはここで限定的に書いてあるからいいんですけれども、首都性が高いとか低いとかというのは、具体的にはどういうものだろうね。それが高いか低いかわからないで、それによって影響を受けるということ、なおわかんなくなっちゃう。

そうすると今は、首都性には大都市性みたいなのは入るんですか。

この都市が、大都市であることは紛れもない事実です。ただ、大都市制度だということだけだと、なにもこの地域だけ特別な設計する意味は、成り立たないわけですか。そういう意味では、23区の存する区域に一般の市町村と異なる制度設計をしようとするならば、その根拠にすべき論拠は、今のところ大都市性ではできないものですか、首都性にすぎているところはあるわけですか。ところが首都性が、明快でないわけですか。現に首都であるがために、なんらかの影響を受けた、制度設計上影響を受けるのではないかと仮定で、動いています。そうやりつつも、それは23区トータルでそうなのか、首都性が仮にあるとしても、むしろ都心区と周辺区とで制度設計に影響が逆に出る、みたいなこと

ともあり得るのかなというのが、ここで出している一つの疑問です。

Cゾーンは、首都性が一番小さくて、一体性も一番小さいゾーンを描かなきゃいけないけど、今日の説明は、相当強いんですよ、首都性が。全面的に首都性にこだわっている。だからそぎ落とせない。やっぱり旧来の、どっかに心が留まっっていて。限定したら後は知りませんとしてしまえば、Cゾーンの特徴は出るんだけど、これだけ首都であることが、影響を及ぼしたり、考えなきゃいけなくなっちゃったら、首都性が非常に大きくなるかという印象を受ける。頭の中では、Cゾーンを構想するときに、小になってない、大なんだ、やっぱり。うんと限定しちやったらいい。

ご指摘のとおりかもしれません。ただ、Cゾーンのところでは影響が少ないので、取り敢えず関係ないとしたんですが、こんな疑問が生じた。Cゾーンでモデルを作るときに、次に残りのゾーンについて、これが基礎の議論になってくるわけで、Cゾーンを具体化するとき、全体にわたる影響があるのではないかという意味です。どこまでいってもSTEP 1との違いとしては、一体性と、首都性を帯びているエリアです。その首都性を帯びるエリアという意味でCゾーンは、最小限一般市と異なる点が、一体的に整備されてきたので維持管理しなきゃいけないという他団体と異なる特殊な性格があるのではないかと、そんな論理立てになっています。

会長 ありがとう、ご苦労様。今日決めてしまうわけじゃないから、すこし議論していこう。

確認ですけど、Cゾーンでは首都性の役割が小さくて一体性の必要性が小さいというのは、要するに、基礎自治体というか、この東京A市、B市というものが果たす役割としての首都性も小さいし、一体性も必要ない、必要性は相対的に小さいということで、ある意味では一般市に一番近いモデルを考えているわけですね。その首都機能と言ったときに、ここでは首都機能の中で、狭義の首都性に関する機能、それから政令指定都市などでも果たすべき大都市としての機能、大都市性みたいなものが、どうも混在しているような気がするんです。ここでは、首都機能自体をどう言うかは、全く別の軸で、首都機能が例えばあるとしても、このゾーンではそれはもう、東京A市、B市とかは扱わない。首都機能に関しては、もう全然役割を果たさない。ただし、その中でも共通事務の処理であれば、例えば大都市事務のようなもの、政令指定都市でも、例えば横浜、川崎が一体で、一つの市で、大きなエリアでやっている事務は、共通の何らかの組織を作ってやりましょうと、そういうことでいいと思うんです。ですから、首都機能がどんどん肥大化して、いろいろな機能が入ってくる、そうしたときに、東京A市、B市は関係なく、やらないということを前提としたモデルがこのゾーンじゃないかと思うんです。

Cゾーン、要するに23の東京市というのは、それぞれ独立性が強い。それにもかかわらず、23区が一つの首都を形成しているということは、首都なのか大都市なのか、とにかく一体的だということを考えると、役割分担という考え方はどうなるんですか。首都であることにより受ける影響に違いがあるかということは、行政需要が違って来るんですか、逆に言うと地域によって首都を形成するための役割分担が、相変わらずあるんですかという意味でお尋ねしたんですけれども。

これからは役割分担をなくす方向を。今までやっていた役割分担は、要するに残務処理で、共通でやればいいわけで、もしそれがなくなった場合には、各市が自立していくというイメージかなと、私は思うのですけれども。

だからこのCモデルでは、A市、B市、これは普通の市町村とかわりない。首都機能は全部府がやるというモデルですね。

そうです。大都市として最低限共通でやらなきゃいけないことに関しては、共通事務として何か組織を作ってやるということになると思う。でもそれも将来的にはできるだけなくしていく方向に進むというのが、このCゾーンだと思うんです。

首都性も一体性もあまりない、だから最低限、一部事務組合みたいのでやる、という話ですかね。

ですから上下水道も、新規の建設等はいろいろ問題があるでしょうけれども、その維持管理なんかは各市でやるとか、どんどんそぎ落として、環境に関しても、各市でできるところは、どんどんやっていくという方向性のゾーンなのかなというイメージです。

私もそういう疑問を持っていたのですけれども、首都機能の話は、ここでのA B C Dのゾーンと関わり無くできるんだということはそのとおりだと思うのです。その中で、首都機能なんて、別に、あると思えばあるし、薄めて考えれば儀典ぐらいしかないと、そういう軸ももう一本あるので、そういう形で対抗軸をもう一つ出すといういのも、一つの案ですね。だからCゾーンの描き方に二通りあり得ると、多分そういうニュアンスなのかなと思っていたんですけれども。

首都機能をもっと分厚く考えれば、ここで言う府の役割は非常に大きくなるわけですが、実態としては、そんなに無いということになると、ほぼ一般の府と、府県と同じイメージですよ。

消防ですけど、先ほどの説明は、最小限避けることができない共通事務で、物理的、広域的に分離が困難なもの、その例示として上下水道や環境が挙げられているけど、消防はそれではないのね。分離できますか。東京消防庁、分割される話だから。

僕はできないと思いますけど。

要は非効率的になるとか、そういうことを度外視すれば、制度的には消防は別にバラバラにできると思うんです。現実問題としては、恐らく一部事務組合とか、そういう方法で処理されるんだらうと思います、非効率的ですから。ただし、一部事務組合のようなもので処理するというテーマですと、一般市と変わらないわけです、これはもう一般市なんですね。ですからこのCゾーンでは、強制なんです。ある意味、必ず入ってもらわなきゃいけない、制度的にとらえていますので、そこが一般市と異なる制度設計になるんだと思います。

Cゾーンのところで、府が果たす首都機能は、警察は全国的なシステムだけれども、それ以外はそんなにお金がかかる話ではないね、首都機能は。そして基本的に言えば、現在東京都が23区に代わってやっている仕事は、原則共通事務の方に下りてくるか、各市がやるということになると、現在の財政調整制度は全面的になくなると想定できる絵になっているだろうか、これは。理論上はCゾーン風に純化していくから、それはそういうことがあるのはしょうがないじゃないですかと、いうことになるんだけれども。それで現実対応できるかどうかわからないけど。理論形で書くならば、そんなことを考えていたら廃止できないからね、廃止ですと。

今おっしゃっているのは、都と区間の財政調整という意味ですよ。区間だったら別にこれでもできる、共通事務の処理の中で。

共通事務はできるね、区間ではね。

その負担とかの割合で調整は可能ですから。

特別の仕組みを敷けばね。都と区間のやつはなくなると。垂直型はなくなると。

ステップ2ではどの部分でも垂直は全部無い。あくまでも水平の問題が残る。

しかし、この課題に書いてあるのは、単なる負担金を出すような話と違うんじゃないの。もっと強い調整の必要を滲ませていない、何か。可能だけれどもね。だけどこれは前のように、東京都が入ってこなくて、でも水平調整は可能か、とそういう話になってくるね。そういうイメージなんでしょう、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、というのは。水平的な調整の仕組みを独自にこの市が持つと、共同で持つんだという含み持っている感じかね、これは。

一番最初の方で、このゾーンでは、財政的にも自立が必要、というところではダイレクトに言っている。

適正規模の基礎自治体となる、財源偏在を調整するなど。

これを入れると、23区の再編ということが、何となくイメージがすぐ出て

きてしまうんですけども。その水平的な財政調整を入れるにしても、この理念、このゾーンの理念は、将来的には各市が財政的には自立することですから、経過措置としては水平的な財政調整を入れる、あるいは共通部分に関しては財政調整をやるけれども、将来的にはそれはずしていくというイメージですね。各市が、フルセットで行政を独自に行える仕組みを作るといって、本当にそれができるのか、イメージしづらいんですけども。

適正規模の基礎自治体になるというのは、現在の23区を前提にすると、東京市というのが23ではないということになるのか。では一種の合併、統合込みになっている案になるわけ、どうしても。

いずれにしても財政的に自立という意味は、市町村民税法人分も固定資産税もそれぞれの市町村が課税権を持つということでしょう。

厳密に言えば自立していないことなんて有り得ないわけですね。

そうすると合併以外にはもう成り立たないね、当然。

日本の場合、全国的にも財政調整を前提にした自立という概念なので、財政的に自立しているということと、財政調整が設定されるかどうかというのは全く無関係な議論ではないかというのが一つあるのではないかと。補完性の原理の中には支援することが広域政府の責任である意味で、自立のために支援するという概念ですから。結局、財政調整があるということと、財政的に自立しているということは必ずしも一致していないことが一つです。むしろ問題になるのは、第二段階目ですね。一段階目の交付税が、このCの場合、直に適用されるのが一番合理的なんですけれども。そうでない、二段階で23区で財政調整を更にもう一枚噛ませることが論理的に可能なかどうか。つまり全国的な財調がある、それはそれで結構だけれども、しかし強制的にもう一つ23区内で財政調整が何らかの理由で必要である。しかし、それはあくまでもその各区の、自立的な行動をするための条件整備ですけれども、それが可能かどうかという話の問題になるのではないかと。いわば二段目の財政調整を、この23区内で強制設立できるのかどうか。それは共通事務がなくても論理的には関係ないわけで、共通事務を含めた財政調整、負担調整ですね。可能ですけれども、純粹に論理からいくと、23区の中で別途厚い財政調整をする論拠が一応維持できるかどうか、ということではないかと。そうすると要は23区分は大都市分として合算算定すれば交付税上は措置されるわけですよ。第一段の全国的な調整が行われるわけですが、その範囲内で更にもう一回調整すべきかどうかというのが、ここで出てくるかどうか。必ずしも自立という概念と、100%自主財源というか、財政調整が無いというのはおよそ日本では結びつかない議論ではないかなと思うので。

でも話が複雑になるので。モデルを考えているわけだから、完全な自治体

は、充足してその財源を持っているということで考えていかないと、論理的な必然性がある、無いという話とは違う次元の話では。

完全なモデルとしても、財政調整を前提にしたモデルが有り得るのであればそれはそのとおりですけれども、それは有り得ない。それは日本の現状では有り得ない。

交付税制度なんて無くたっていいわけですよ。

交付税制度が無くたっていいというモデルを立てるのであればそのとおりですけれども。このゾーンであれば意味がない。

このゾーンでは一体性も無い、小さいということを前提としているんですよ。23区それぞれというか。

一体性が無くても財政調整があるというのは全国的な論理ですよ。

ここでは一応財政的な自立を考えてやったときには、それは無くすというモデルを立ててもいいと思うのです。短期的にはたぶん自立できないでしょうから、それはやらざるを得ないということはあるでしょうけれど。

短期的にはむしろ自立できると思う、全国的な水準から考えれば。

まあ偏在していますけれどもね。

23区の中で悲惨なところと全国的に悲惨なところに比べると、遥かに23区の悲惨なところの方が自立しているというのは間違いはない。

二段階目で調整する仕組みは、難しいね。

理論的には難しいと思いますよ。よっぽど一体性とか、何かを出さない限り非常に難しい。

そのことを強く根拠付けないといけない。

今23区のみで、全国的な交付税制度に個別の市をのつけた場合に、例えば財政力指数で言えば、かつて東京都が1.6か7でしたか、最高は。それぐらいだったら何とか置き換えられますけれども。3とか4だったら、そのような自治体を構成する冒険はできませんね。であれば今の23区全体の調整をして。要するにこれは理論的な話では全然無いと思うんですよ。純粹に税だけで独立する、それから23区レベルにおける横の調整をする、いくつかのケースがあるんだろうと思います。

会長 産業構造で見ればますます偏っている、今後も暫くそうだよ。どうぞ、いろいろご意見を出していきましょうか。

今の「ジリツ」ですが、自分で立つということ、自分で律するというを使い分けて、自主財源ベースでやれるという話と、財調も入れて自分達で律して自己決定でやれというのを使い分けることがあるので、その辺りを整理していけばいいのかなと思ったのですが。それとの関わりで特別区のところだけ独自の財調制度を入れようと思ったときに一体的だという理屈が、Cゾーンだ

と必要性が最小だというところで、特別区独自の財調を入れる理屈立ては難しいなと私も思うのです。先ほど大都市事務の話があったけれど、いわゆる都市計画にあたるようなものは、これでいうと引き続き府が行っていくというイメージなのか、それとも各東京市がやっていくイメージなのか、どちらに入っているのかちょっとわからなかったの。どう考えているのかと。

前回、都市計画的なものは首都としての機能ではないのではないかという話があったものですから、ここからそれを外してしまったんです。

共通事務にも入っていないのですね。

入っていません。ここでは真に一般市に最も近いシンプルな形としてそれを入れておりません。むしろAゾーンに、横にも一体性が強いからそのときには23区トータルの企画を誰かがやらざるを得ないことが出てくるのですが。Cゾーンは両方とも少ないところですから。

それは各市。都市計画税みたいなものも各東京市が。

目的税ですから、東京市で都市計画をお持ちならば取れる、ということになると思います。

そうするとかつて将来構想があって、東京都が作った将来構想はだいたい東京都の役割分担みたいな要素が強かったですけども、将来構想なんてものは無いってことね。

一体性が不必要という理屈ですから、そんなものを作る必要はどなたにも無いという前提になってしまう。あくまでも理論上で議論をしていますから。

東京港は府がやるんですか。

当然東京都が府になって、他の道府県と同じようなレベルで市町村に対して、いろいろな調整は当然なさると思いますけれども。制度的に特段、何かを設計する必要はないと思うんですね。

東京港は湾岸5区が一部事務組合でやれば良いという感じですかね。

東京市が望めばそこはそう相談しておやりになればいい。あくまでも一般市と異なるのは共通事務みたいに横へ鉢巻が付いている、その部分が一般市と異なるだけというのがこのCゾーンのイメージです。逆に言いますといろんな問題点が出るので、ならばAなりDなりと横の関連で展開できるようにするのがこのマトリックスだと思っています。

都市計画区域マスタープランは府県事務でしたか。

計画自体の義務は昭和40年から基礎的自治体にあるんですが、ただ上位規範に拘束されるという規定が確かあって、上位規範に何が入るかがあるんです。都道府県が作る計画は別に議会を通じて決めていませんので、政策で変わる、知事が変われば。通常上位計画と言うときは国が作っているような計画とかあいつたものには拘束されると思う。一般的には府県の作る計画にも拘束され

るって考えていますね、現実の市町村は。

通常の都市計画区域と市町村区域は一致していたりすると、その両者の関係が問題になるんですが、東京の場合は都市計画区域は23区を越えていますよね、確か区画の計画圏は都市計画区域という意味ではそうですよね、都市計画区域マスタープラン。特に東京23区の場合はずれるんですね。通常の都市計画区域は、各市と同時に都市計画区域をその権限が県と市に分かれているのがよく揉める原因です。この場合、たぶん都市マス首都が作ることにありますから、一応調整の論理は入っているんですけども、都市計画区域に沿って合併したというのが昭和の大合併の論理でしたから、分けるということが非常に辛いでしょうね。逆に、都市計画区域で担保されているので問題無いといえれば問題無いのですが、個別分野で必要であれば作れば良いということになります。

それぞれの東京市が計画を考えていけばいいということだと思んですが、それぞれの市が独立していった場合に、それぞれの市毎の戦略が出た場合に、当然齟齬が生じる可能性ってあるわけですね。だからそのところが、共同事務と言えるかどうか分からないですけども、恐らく一体性を考える上で重要なのかな。更に都市計画の場合、都市計画税とか、税源をどこに落とすかによるんですけども、当然固定資産税とか住民税の税収と関わってくるとすると、計画自体をどうするかという戦略とも密接に、当然税源涵養策をそれぞれの都市が考えていくことも有り得ると思う。都市計画のあり方を23区共通の事務と考えるのか、個別の市毎に考えるのかは結構ポイントになるんじゃないかなという感じがしました。

A市B市、それぞれの市が、個別に特徴のある計画を立ててバラバラになったら、何が困るかというところが大事なんだと思う。困るというのは、理由は恐らくそれは一つでなければならぬという理由に近いわけで、それがわかればこの23区の存する区域の制約要件とか、その特徴が逆に出てくるだろうと思っているんです。

困るかどうかわからないですけども、全然困らないという可能性は。

恐らく今までは困るというふうに、何故か理由は提示されていませんが、国も首都がバラバラになるのは困るという表現で言っていますし、23区がそれぞれ割拠して、バラバラのことをすると困るから基礎にしないとか、今まで言われてきたわけです。困るという言葉は有るんですけども、何故というのはいくら探してもないのですね。抽象的に出てくるのは、首都という表現しか過去にはなかったです。ここは首都だからバラバラになっては困る、それしか今までは無かった。

それは首都性の話というよりもやっぱり一体性の話で整理した方がわかりやすいという気がします。

何が出てくるかな、住民の側の税金も含めて負担で見るとね、料金とか、いろいろ移動しているのに自分の区とあそこを比べたらこんなに違うのはおかしいとか、それは何だろう。

一番分かりやすいのは道路です。A区とB区が道路を申請するとき、幅が違っていたり、A区は四車線で、B区なった途端に二車線で。これは田舎でも都会でもどこにでもあり得る話です。首都性といわずどこであろうと。都市計画の典型がそれだと思うのです。

23区のような地域はそういうことがあってはいけない。出来るだけ合わせると。

23区に限らずにですね。

アメリカの州に行ったら、州境で全然異なるからね。これは自治が生きているなと思ったりするけれど、23区の場合はそういうようなものは困るのだと、やっぱり首都で。人々の暮らしの便利さというか、そちらの方から行かないといけないね。何が困るのか。住民の方で、この区域に暮らして活動している人、あるいは外から来る人にとって、違った場合にどこが混乱とか問題が起こるか見ていかなければいけないね。

道路の話は市道が違うというお話ですか。国道も違うのですか。

国道、県道は同じですよ。市道、指定都市道、区道の話です。

正に別に都に限らないという論理になってしまうのですね。全国的にそうだとすればそうですし、都道や国道のように大事なものだけ揃っていればいいじゃないかといえ、それは府県の事務に上げれば良いだけの問題で、一体性の理論にならないで、都がやればいいじゃないかということになってしまう。

23区みたいに人口が多くて密集して、連たんしていますよね。ですから23も必要ないという議論にすぐなっていくのですが、そういったところで住民生活の利便から言っても、道路はちゃんと同じ拡幅でやりなさいとか、それくらいは一体的にしないと住民生活が不便じゃないですか。田舎より都会の方が一体性を持つ必要があると思うのですね。一体的に都が処理するのは違う意味です。住民生活をしていく上でその辺の行政水準は一緒にしておいた方がいいじゃないですかという意味での一体です。

ある区の農業地域はゼロなのだけれども、都心区は全部ゼロかね。全部市街化区域になっている、都心区は。周辺にまだ、残っているでしょう。確か、そうだったのじゃないかな。

周辺区では都市計画区域の中で市街化区域になっていて、なおかつ農地が残っていても、それは生産緑地とか、農地として保存している。

農地がゼロの区はあるのじゃないか。

必要がなければ委員会を置かなくていいのですね。農業委員会がない区が

ありますよね。無いからなのか、ちょっと確かめてみませんか。千代田には生産緑地が全然無いよね。あるのは目黒、大田、世田谷、中野、杉並、北あと周辺ですから、やはり都心には無いと考えた方が。

会長 同じように都市計画とか言っているけれども違うのだよね。少し議論をしてみて、いくつか首都が影響を及ぼすという場合の首都と、狭義、広義それをこのCゾーンを構想するときに、少し考えて見ましょうか。他の議論とも波及してくるので、明確になっている必要がある。宿題として考えてみましょう。それで、一わたりここにはこういう特色があって問題点があるということを探り出しておきましょう。ここだけに特化しないで、課題の方は他の領域に関係しているから、趣を異にしているから、取り敢えず最も首都性と一体性が小さいところから検討してみようという話だったですけど、次回どういふうにすればよいか、ご相談しておかなければいけないと思うのです。一あたり全てのゾーンについてやってみますか。首都機能もこちらで持ちこたえというやつはAだよな。Aをやってみますか。そうするともっと、問題がクリアになる。

Cゾーンのイメージというか、一体性をどう捉えるのかというところでいっている一体性は、地方自治法上の一体性だけじゃなくて、水平的な調整を含めて一体性と言っているんですね。それを、小さいというときにどう捉えるのか、もう水平的な財調も無いというのか、あるいは限りなく少なくするのか。それともそこら辺まで認めるのが小さい範囲なのか、いろいろ意見のずれがあるような気がするのです。そこらへんをどう位置づけていくのかというのを見るのであれば、AよりはDゾーンを比較して見ていった方が良いかも知れない。

Cゾーンの一体性というのは現在の法律でいうと東京都がやっている一体性がこっちに来る、最低限のことは。つまり東京市の共通としてこれがこっちに来るのだ。それが一番小さいものだというイメージでしょう。今一体性といっているのは23区が一体なのじゃない。

もっと小さくなる可能性があるかもしれない。でも、ゼロは考えていないというのがあるみたいなのですけれども。どこまで小さく考えるのかは人によって違ったような気がします。

そうすると東京市が複数ある間に、現在東京都が一つの自治体としての意思決定が出来て一体性を図っているのだけれども、今度は東京市が複数ありながら一体性を確保するような、そういうイメージになるの。そんなこと可能になるの、同じ一体性という概念を使って。

今ある一体性の概念を定義すれば、今都が行っている一体性が少なくなつて、かつそれを都が担うと。結果的には各東京市の自立性が高まるという、一体性の概念を連続させればですね。その概念が無いという場合がSTEP1の方

になるわけですね。これであれば普通の一般制度を投入すればよいと。問題は一体性の概念を拡張するのか、それとも一つの自治体においてのみ行うというもののみを一体性という自治法の概念を維持するのかということで、一応維持するとすれば、非常に薄っぺらなくなるということです。しかしそれを都が担うということですよね。論理的にはCゾーンはなくなっているはずなんです。

すると東京 市の間では一体性を担うわけではないと。

問題は、そこでそれを実は変えるのかどうかというのは必ずしもはっきりしていなくて、23 の東京 市で一体性を担えるという拡張一体性概念に全体としては多分していると思います。特にBとかCを考えると。今、そこがずれているという話です。

両方混ざって使っているので、この共通事務というところの処理は、要するに、一体性の要請があるからこういう横串が入っているのではないか。ただ、CゾーンはそれぞれのA市、B市が一体性に関して、一体でやらなければいけないことをそれぞれがやる必要はないと、それは従来都がやってきた一体性の事務をそれぞれがやる必要はない。ただ、その一体性自体も府にやるのか共通事務の処理の方でやるのかという振り分けの議論はまた出てくる話ですよ。あるいは全体的に縮小していくのかですね。いろいろなバリエーションがCとDの間に恐らくあって、それに対応した組織の作り方もいくつかバリエーションはあり得ることなんでね。

会長 もう一回、特色をやってみようか、もうちょっと踏み込んで。ここは問題点であるということを書き出して。どうやったら新しい構想が出来るか、皆さん方も、準備をしていただいて、もう一度検討してみましよう。本日は以上でよろしいでしょうか、皆さん方。はい、ありがとうございます。では本日は以上です。