

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17回 特別区制度調査会 会議録（平成17年7月27日開催）

1 「検討の入り口 ステップ2」及び論点の整理について

会長 それでは、はじめさせていただきます。ではお願いでしょうか。

A3縦長の資料の説明をさせていただきます。今回は、AゾーンとDゾーンについて検討を行う予定ですが、Bゾーンについても事務局で検討素材を用意いたしました。本日はCゾーンを含めまして、A B C D全てのゾーンについて、ご議論をいただければと思っております。

Cゾーンについては、前回、委員の皆様方にご議論をいただいたところです。今回、全てのゾーンを完成させるに当たり、前回いただきましたご意見と各ゾーンの整合性を図るために、Cゾーンについても若干の修正をしていますので、初めにご説明いたします。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。

まず、このゾーンのポイントでは、の三番目で挙げておりました「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」につきましては、Cゾーン固有の問題ではなく全てのゾーンに係わる問題として、後ほどご説明いたします論点整理に移させていただきます。

次に、国、広域自治体、基礎自治体のイメージですが、C基本形のイメージ図については変更ございません。右側の詳しい説明は「共通事務の処理について」を置いていましたが、今回は各ゾーン共通項目の「共通事務について」とCゾーンでこれを処理するための機構についての部分の説明に分けています。内容的には前回と同様です。また、共通事務処理機構の構成として簡単な図を追加しています。

基礎自治体の姿は、「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」というものから「東京市は、最小限避けることのできない共通事務処理機構を有することを除き、一般の市と同様の基礎自治体となる」に変更しました。これは、基礎自治体として自主・自律しているのはCゾーンに限らず、全てのゾーンに係わってくることから、より具体的なものに修正をいたしました。また、課題の部分はこのゾーンのポイントと同様の理由で、論点整理に移しています。この後はCゾーンと比較をしながら他のゾーンをご説明いたします。

まず、Cゾーンの上のAゾーンの説明をいたします。ここはCゾーンと同じく一体性の必要性は少ないのですが、首都性の役割が大きいゾーンです。このゾーンのポイントでは、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1点を挙げています。の二つ目では、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となることを挙げています。

次に、国、広域自治体、基礎自治体のイメージのうち、A基本形のイメージ図については前々回の検討素材からの変更はございません。右側の詳しい説明として、前回C

ゾーンに置いてありました「首都性について」は、各ゾーン共通の項目のため、一番初めのAゾーンに持ってきています。内容については、首都機能は首都としての儀典と儀典を行う際の警備計画で変更ございません。

首都機能維持機構は、このゾーン特有の制度となります。事務権限としては、首都機能とCゾーンでは共通事務処理機構が行っていた共通事務の計画・管理の二つの事務を行います。組織の構成は、全ての東京 市で構成されることが義務付けられております。意思決定機関は各東京 市の市長で構成する理事会が当たり、経費的には課税権は無く負担金で運営されることとなります。首都機能維持機構の構成図を見ていただくと、Cゾーンの共同事務処理機構と構成的には同じになっています。事務権限としての首都機能の有無がAゾーンとCゾーンの違いとなっています。

基礎自治体の姿は、三点挙げてございます。一点目は「東京 市は、最小限避けることのできない共通事務処理及び首都機能を担う機構を有することを除き、一般の市と同様の基礎自治体となる」としてあります。一点目、三点目は首都機能維持機構に関して、現行特別区の存する区域で複数の基礎自治体が首都機能を維持するために東京 市で構成し、最小限避けることのできない共通事務を処理するとしてあります。広域自治体の姿はCゾーンから首都機能を担う部分が外れた2点となります。

次に、Cゾーンの右のDゾーンの説明をいたします。ここはCゾーンと同じく首都性の役割は少ないのですが、一体性の必要性が大きいゾーンです。Aゾーンとは対極のゾーンです。このゾーンのポイントでは、一点目で「特別区の存する区域は、一体的に維持すべき行政について、一つの基礎自治体として行政を進める必要がある」として一体性が大きいことを表しています。そのほか2点を挙げています。

次に、国、広域自治体、基礎自治体のイメージのうち、D基本形のイメージ図については、東京 市の連合と各東京 市間の矢印が従来は下から上向きだったものを両方向のものに変更しました。これは東京 市の連合と各東京 市との利害調整を図る必要があることなどから、このような形にしました。

右側の東京 市の連合についての説明の中で、事務権限はCゾーンでも行っています共通事務の計画・管理の外に一体的に処理することが必要な事務としてあります。意思決定機関としては公選議員による議会を置いてございます。これは、課税権を持たせた場合は、必要だろうということで入れてあります。経費については課税権ありとしました。東京 市の連合の構成図では、公選議員による議会が連合の長を選任し、各東京 市を構成メンバーとする諮問機関が利害調整に当たるとしてあります。Cゾーンとは、公選議員による議会の設置や課税権を認めることが大きな違いになっています。

基礎自治体の姿は、「東京 市は、現行特別区の存する区域で一体的に維持すべき行政の処理機構を有することを除き、一般の市と同様の基礎自治体となる」としてあります。東京 市の連合の姿は、特別区の存する区域で一体的に維持すべき行政

を行うとし、この中には最小限避けることのできない共通事務処理を含むとしています。広域自治体の姿は、Cゾーンと同様の3点を挙げています。このゾーンでは三層性になるかと思いますが、中間の東京市の連合の性格は広域的な自治体になるのか、基礎的な自治体になるのか結論を出しておりません。

最後に、Cゾーンとは対極に位置するBゾーンです。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。このゾーンのポイントでは、一点目はDゾーンの一点目と同様で一体性が大きいことを表しています。

国、広域自治体、基礎自治体のイメージは、前々回まではこのゾーンのみ基本形が二つありました。そのうち、特別区の存する区域で、仮称ですが東京首都圏を創設し、その中に何らかの形で区が置かれる基本形1は、今回外しました。その理由としては、一体性の究極がこの形になるかと思いますが、各区の自主・自律性を高めるという方向とは正反対になってしまうことや、800万人規模の基礎自治体の成立はあまりに非現実的であると考えたからです。従いまして、基本形2をBゾーンの基本形としました。これは東京市の連合の形で、イメージ図の下の構成図を見ていただくと分かりますが、Dゾーンと同様のものとなっています。右側の東京市の連合についての中で事務権限に首都機能が入ることが唯一、Dゾーンと異なる点です。

基礎自治体の姿は、「東京市は、現行特別区の存する区域で一体的に維持すべき行政の処理機構及び首都機能を担う機構を有することを除き、一般の市と同様の基礎自治体となる」としています。東京市の連合の姿は、首都機能及び特別区の存する区域で一体的に維持すべき行政を行うとし、この中には最小限避けることのできない共通事務処理を含むとしています。広域自治体の姿は、Aゾーンと同様の2点を挙げています。

全ゾーンを見ますと、AゾーンとCゾーンやBゾーンとDゾーンの差、すなわち首都性についての軸の大小による差があまり出ませんでした。これは、首都機能を首都としての儀典と儀典を行う際の警備計画に限定したことからきているのではないかと考えております。首都機能については論点整理に挙げてございますので、この点もご議論をいただければと思います。

続いて、「論点の整理～ゾーンを具体化する過程で生じた全体にわたる論点～」を、ご説明します。これは、前回の「論点の整理」に、ABDゾーンを検討する過程での論点を加えたもので、ブルーの網掛けの部分についてご説明します。

まず、首都性の1についてですが、「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」、「a 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」、「～都心市と周辺市には地域差があると考えられるが、受ける影響が異なるか～」、「～23区を一つの首都とみなすと、23区間の首都としての役割分担や位置づけは固定化してしまうのか～」

これは、「1 東京市の間で、首都により受ける影響に違いがあるか」という問題

点について、23区が一つの首都であるとみなされた場合に、23区間で今まで行って来た役割分担や位置づけが、そのまま固定化されて、その固定化された役割分担をこれからも行わなければいけないのか、という論点を追加しました。

次に、2番目の「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、という問題点につきまして論点を付け加えました。

「2首都の形成に当たって23区で役割分担をしてきたことをどう考えるか」という問題点について、多摩や区部に隣接する自治体も首都の形成に当たって、何らかの役割分担をしているのではないかと、もし役割分担があるとすると、区部の役割分担との関係をどう考えるべきか、という論点を追加しました。

3番目は、「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、そのうちaの部分について論点を追加しました。「a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」とについては青の網掛けの部分を追加しました。

「Aゾーンの首都機能維持機構の事務権限には首都を維持することは入らなくてもよいのか〜」についてのAゾーンとCゾーンの違いは、「首都性」の大小にあります。AゾーンとCゾーンを比較すると「首都機能」を有しているかどうかの違いがあるわけですが、そうすると、Aゾーンの「首都機能維持機構」は、共通事務の処理のほかに儀典等の首都機能を行うだけの組織になりますが、本当に、違いはそれだけなのか、それともそれ以外に何らかの首都を維持する役割を持っているのではないかとという論点です。

4番目は、新たに付け加えた論点です。「4東京市の一体性の必要性が大きいとき、以下の点についてどのように考えるのか」、「a B、Dゾーンでは、東京市の連合と各東京市の調整をどのように図るのか」、「～ B、Dゾーンの「東京市の連合の構成」では、諮問機関を設けているが、これで調整が図れるか〜」については、BDゾーンは、ACゾーンに比較して「一体性」が大であるため、一体性を維持するために「東京市の連合」を組織します。その組織で、公選の連合議会により連合の長が選任された場合には、東京市と連合との間に乖離が生じて、連合がミニ東京都になってしまうために、東京市と連合との利害調整を図る必要があるのではないかとということです。「東京市の連合の構成」では、市長による「諮問機関」を設けましたが、それで十分利害調整が図れるかどうか、という論点です。

「b 一体性の拠り所は何に求めるのか（特別区の存する区域に範囲を限定する根拠は何か）」については、ゾーンの軸の「一体性」は「行政の一体性を」意味していますが、なぜこの23区の地域に一体性が必要であるか、その根拠は何か、という論点です。

最後に、「6その他」を追加しました。「6 昼夜間人口比率が著しく高い基礎自治体はそのままでもいいか」、「～ 税制上行政需要を大きく超える税収が入ってくるような基礎自治体は制度上の問題がないか〜」、これは、前回Cゾーンの中であげていたものですが、Cゾーンに限られず、全てのゾーンで問題になると考えたので、ここに挙げま

した。

これは、税制上一定の税収が入ってくる仕組みになっていますが、その税収が当該基礎自治体の行政需要を著しく超えるような場合、そのような基礎自治体を認めることができるのか。例えば、行政需要が1の所に、税収が10、入ってくる場合には、残りの9の税収はどうすればいいのか、という論点です。以上で説明を終わります。

会長 はい、ありがとうございます。それでは今のご説明に限って、どういうことを考えているのかということについてご質問があれば出してください。

最後の「税制上」と付け加えた部分が「6の昼夜間人口比率」という中に入っているというのは、現実の特定の所を見ればそういうことなのかもしれないけれども、これは項目としてその中に入る問題なのか別立てになるのか、もう少し検討の余地があるような気がするのですが。

これは昼夜間人口比率が高い基礎自治体がありますので、例えば税収がそのまま、都区財政調整制度によって調整されずに入ってきてしまった場合、そういう団体はそもそも存在できるの、ということから考えたものです。

個別の団体の問題だということですね、これは。考えられる論点だとは思いますが、現実には特定のものということになるんでしょう。書き方としてどうなのかなと思うのですけれども。

会長 これは後で議論しましょう。ご質問をしていただいて。

AゾーンとBゾーンの首都性の役割が大きいタイプの首都機能維持機構が首都機能を担うというのは良くわかるんですけれども、Bゾーンの場合にはそれに一体性の事務が加わるのはわかるんですが、この共通事務というのは一体どこから出てくるものだろうか。これは首都機能ではないとすると、各市でやってもいいんだけど、それは共通事務で相互サービスみたいなものは共通にアウトソーシングした方が便利であるという別途の論理から出てくるような話なんですか。この共通事務というのはどこから出てくるんですか。

共通事務につきましては、Cゾーンのところに各ゾーン共通の問題として、最小限避けることの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、上水道、下水道、環境の3つを例示で挙げております。これは一番独立性の高いCゾーンでもこういった何らかの最低限避けることのできない共通事務があるだろうということで、そっくりそのままA B Dにもあてはまるということで共通事務という名前で挙げています。

そうすると4つのマトリックスの外側に共通事務さえ無いという普通の領域があって、そこほどひどくはないけれどもという議論であって、そういう位置付けですね。今までの議論からすると、一般制度を完全に適用するとき、そもそも一旦切れて、この4つのマトリックスが出てくるので、その要は、一般制度との切り分けの論拠はこの共通事務という感じですかね。

ステップ1ではこういう共通事務はないんですけれども、ステップ2では一番独立性の高いCゾーンを見てもやはり最低限こういったものはあるのではないかとということで挙げてあります。

今の点の確認ですが、基本的にここで出てくる事務というのは、共通事務と一体性事務と首都事務の3種類があって、共通事務は全部に関わってくるだろうと。そのほかに首都事務が入る場合と一体性事務が入る場合と両方乗っかる場合と、というイメージですよね。そうすると首都事務というか、首都機能に関しては儀典とか警備計画だとかいうことはわかるんですけれども、やはり一体性の事務というのはここではあまり具体的に出ていないわけなんですけれども、この辺はたぶん詰めなければいけないということだろうというふうに思うのですが。何か事務局の方でもイメージがあったら教えていただきたいということと、後は論点の整理に出てくる首都性に関する疑問点とか論点で、この首都機能という話と首都性ということを経理局で考えているのが、どうも少しズレているのかなという気がして、首都性の所にいろいろなことを盛り込もうとしているのではないかなという気がするんですね。むしろステップ2の首都機能を限定的に解釈した方がわかりやすいと言えばわかりやすいわけですよね。

まず一点目につきまして、Bゾーン、Dゾーンについては一体性が大きいゾーンですので一体的に維持すべき行政の事務という形で挙げてございます。この一体性というのは、この矢印にありますように、ゾーンの一番右にいきますと一番一体性が大きくなってしまい、前回までのBゾーンでは一つになってしまうという極端な例まで入ってきてしまうということがあります。これは各東京市が、それぞれ一体性が必要だというようなもの、そういう要請があれば、連合で事務としては処理できるのではないかと考えておりますので、これがこの事務だと限定的に線引きをして考えてはおりませんでした。その線が右から左にズレていくだろうと。どの程度の一体性を求めるのかによって、つまり各東京市がどの程度求めるかによって、この事務というのは変わってくるのではないかと考えております。今ある程度一体的にやっているような事務、例えば国民健康保険もありますので、そういったものを一体的にやるということであれば事務として入ってくるのではないかと考えています。

二点目の首都性と首都機能の関係ですが、首都性の中身が明確でないので、首都性については首都機能という形で考えています。

首都機能のいろいろなものを読み込んでいくと、例えばBゾーンとかCゾーンというのは、府が首都機能を担うわけですよね。そうするとその府の役割が大きくなって、結局現在の東京都と変わらないということになりかねないという気がするんで、ちょっと考え所だと思いますけれども、首都機能というのはあまりいろいろなことを読み込まない方がいいんじゃないか。そもそも何なの

かというのがよくわかりませんし、限定的に解釈した方が。むしろ一体性ですとか共通事務というところで解釈する方がいいのかな。例えば経済的な活動とか、文化的な活動とか、そういったものは首都性には、首都機能にはあまり盛り込まない方がいいんじゃないかなという気はします。

事務局としてはある程度狭く絞ったほうがいいんじゃないかということで、2点に絞っております。ただ内容を絞る段階でもかなり議論がありまして。一例を挙げますと、Aゾーンの中で、首都として街を整備していくような計画あるいは維持していくような計画みたいなものは自分たちでやらなくていいのか、これが果たして首都機能に入るのか入らないのかみたいな議論がありました。そういう議論を通じてある程度絞ったのですが、調査会で「こういったものに限定したんですが、そういったものでよろしいでしょうか、他に何か可能性はないでしょうか。」ということをご議論いただければということで、あえて論点に挙げさせていただいたということです。

今の話で、首都としてというのはよくわかりませんが、首都としての街を整備するというのは、それは量的あるいは質的に何か、普通の都市基盤整備との違いがあるのかどうかという話になるわけですね。ただ額が多い、少ないというだけでしたら別に首都機能という必要はなくて、それも一体性という観点から首都機能維持機構が担ってもいいわけですが、あるいは一体性という観点からした方がいいかなという気はしますけれども。

会長 他の方、何かありましたら、どうぞ。

首都機能をどう規定するかにもよるんですけども、例えば首都機能をどこかに移転してしまった場合には、首都性というのは東京圏ではなくなるわけですね。その場合の、ここで言っている首都機能とか共通機能とか、一体性機能の、その辺の区別がよくわからなくなっちゃうんですけどもね。首都機能を狭く絞って、儀典と警備にしまえば問題はないかもしれないんですが、かなり広くとって政治行政の中核管理的な機能、政治行政以外の経済とか文化とか、そういうものの中核管理機能も、広い意味での首都機能に入れるとなると、かなり議論は混乱してきてしまうなという気がするんです。

基礎自治体として関わりをもつ首都機能としては、ここの2点に絞ってございまして、仮に首都がどこかに移転してしまえば、それについてはここでは存在しなくなりますので、当然縦軸はなくなります。

その場合、ここでは首都機能を儀典と警備にしているんですけども、仮に首都が移転した場合、今行っている首都機能ですね、中央の政治行政、場合によっては司法とか天皇も入るかもしれないですけども、そういうものが全部行ってしまおうという仮定でいくと、同じと考えていいんでしょう。そうすると後はそれ以外の経済とか文化とかのそういうものの中核管理機能的なもの、

だから現実でいうと、ニューヨークとワシントンみたいな感じでね、もしくはブラジルのブラジリア。それでもその経済とかそういう政治行政以外の機能は中枢管理機能とか広域的な機能というのは一体機能で残っているわけですよ。そういうものは首都性ではなくて、ここでいう一体性と考えていいのかと。

首都でなくても大都市であることには間違いなくて、その中に今 23 の特別区が存在していて、それが今はある程度一体的にものごとを進めている部分もあります。ですから、横軸の一体性という軸は、仮に首都がどこかに行っても残るのではないかと考えております。首都は、ここでは基礎自治体が首都にどう関わりをもつかということを挙げてございますので、これは国も関わりをもつということにもなると思いますし、それから広域自治体も首都には関わりをもってくると思いますし、基礎自治体も当然関わりをもつということになると思いますので、それぞれの役割を担っているのではないかというふうに考えております。

今先生がおっしゃられたことは、やはり一体性にちょっと還元しきれない所もあるんじゃないかなと。おっしゃられたように大都市性も、維持特殊形が首都性なのかもしれないけど、首都であることを引剥がしても大都市性は残っていて、それは一体なのかもしれないのですけれども、大都市の後背地、ヒンターランド(hinterland)に対しては大都市管理中枢的な機能をもっていて、それは首都機能を大きく捉えた場合には首都がなくなっても何らかの機能はある、ただそれがどこで果たすべきかどうかはともかくとして、別途大都市性というのは、仮に政治の首都が移転した場合においても、経済的な意味での首都というか、経済的な意味での、一国をヒンターランド(hinterland)として持つような都市であるということは変わらないので、それは別途論点としては出てくるかもしれない。ただ現実的には首都が移転するというのは考えられないので、考えなくてもいいかもしれないのですけれども、一応あるんじゃないですかね。もっと言えば世界都市制度とかという言い方をしてもいいわけで、この一体性というのは 23 区の中の一体性の話で、首都性とか大都市性とかは 23 区の外に対する話ですよ。それは別途あるんじゃないかなという気がします。

私も大都市性とか世界都市性とかは一種、機能ですよ。一体性とはある意味で制度的な何か、解釈だから全然枠が違うような、軸が違うんじゃないか。

軸が違うので、別の軸になっていると思うんですけど。

共通事務と一体的に処理しなければいけない事務というのは、どこが違うと考えられているのか。

一体的に処理する事務というのは大きな概念でありまして、その中に共通事務というのがもう一つあって、それは物理的に広域的に分離が困難なもの、このステップ 2 にいったときに存在する事務ということです。

一体的共通事務といったときは、各市が同じようなことを行う事務のことか。

ここでいうと上水道、下水道みたいなものを例示的に挙げてあります。

しかし大きくいって、一体的に処理する仕事なのかな。共通事務という概念がよくわからない。何か自治事務と法定事務のほかに共通事務をつくりだすんじゃないかと。

採用試験というのは共通事務になるんですかね。

現在は共通事務で行っていますが、最小限避けることのできない共通事務ということから考えることですが、ここでは例示としては挙げてございません。それは一般の市並みになれば、普通は、ばらばらにやるのではないかと考えています。

ホームレス対策みたいなものは。

個別の事業で言われると難しいですが、できるだけ一般の市と同じように、独立性を高めましょう、自主自立性を高めましょうということで、Cゾーンについては考えておりますので、なるべく最小限避けることのできないという事務については、できるだけ少なくしたいという考えがございます。物理的に分離が困難とか、あるいは環境のように、例えば千代田区と新宿区の中の空気というのは常に行き来しているとか、車も行き来しているとか、そういうようなある程度区分けをすることが難しいようなものだけに絞っておいた方がいいのではないかと考えまして、ここでは共通事務というのは非常に限定的にしております。もしこれがいなければ、ステップ1のような一般の県と市の関係になることも可能になると。ただしこういったものが、この地域についてはまだ依然として、最低限ですけれども残っているのではないかとこのように考えています。ホームレス対策とか、採用とか、そういったものについては、ある程度一体性が強いゾーンにいけば、一体としてやった方がいい事務として考えて、みんなで一緒にやりましょうということは、可能であると思います。

例の大都市事務の都区役割分担とあって、区側で言っていたものと、その後東京都が持ち出してきた大都市行政に係る事務というのがありますよね、ここで言っている所のBゾーンとDゾーンの諮問機関で利害調整をするのは、いわゆる区が言っている大都市事務のことなのか、都がやろうと言っている部分なのか、それよりも大きい大都市行政事務というものも入っているんですか。

利害調整という意味は、連合を作ったときに、当然連合の経費として、課税権が必要であろうということで、公選議会を前提に考えました。そうしますと公選議会を持った連合ですので、東京市との間のつながりがなくなってしまうと思いますので、なんらかの利害調整が恐らく必要であろうということであらうので、具体的な事務の分担までは考えておりません。

一体性を維持する、一体的な事務という中には、さっき言った大都市行政事務が入っているのか入っていないのか。それから区が言っている通常の大都市事務として東京都がやっているものだけなのか。

細かい個別の事務までは検討しておりません。あくまでもゾーンとして一体性がある事務としか考えておりませんので、ここに載っている程度です。あくまでも理論的にCゾーンを考えたときに、そう考えただけです。

新たな自治体のイメージを描くときの大前提としては、23区の存する区域で府県と市という立場を明確に区分するという前提に立っております。従って、ここで扱っている事務というのは、一般市であれば行うべき事務と捉えています。基本的なモデルを設計しているときには、まず東京都が23区の区域で市の事務に手を出していることを、まず否定をして、すべてこの地域における市の事務は自分たちでとにかく完結するという前提で設計しています。事務の範囲は抽象的ではありますが、本来市が行うべき市の事務としておいて、とりあえずのスタイルを作りませんと、個別の事務まで入れますともっと図形が複雑になりますので、そこははずしています。

ということは、一般の市が行う事務の中で、一体的に処理する必要があるものがあるのかなのか。

それが過去のいきさつであったり、大都市であったりとか理由はいろいろだと思いますが、一体性があるという以上は、その中で何が一体性があるのかというのは、理論上はすべて、それが強い場合はこういって、弱い場合はいらないだろうとか、今は単純にそういう図形です。

ちょっとトーンの違う話でよろしいですか。この議論は、この中に入って、ここは土俵だと決めて、議論している分には結構楽しいし、いろんな議論を続けていくことができると思うんですけど、ちょっと離れてみると、なんのための議論なのかがよほどはっきりしていないと、単なる議論のための議論になりかねないなと思うんです。つまり、新しくある制度を構想するためには一定の論理がなければならぬだろうと。そういう場合の構成要素としての論理のユニットというようなものかな、この中に整理して組み合わせてやっていくことだろうという話なんだけど、そもそも行政制度、政治的、行政的単位なんてものが論理的に作られてきたという保障は全然ないわけだから、どっか限界がありますよね。しかし、やっぱりこういうことをやってみると、何かがわかってくるよなあとと言えるところまでやって、そこでうまくまとめて案をもっと現実的な議論に着陸しなさいと、かえって笑われちゃう可能性あるものですから、決して無駄だとは思わないですけど。ここは整理してやってきて、東京各市とそれをまとめるような、しかし府とは区別される、もうちょっと広域的、横断的な組織のアイディアとして結局何が出てきたかということ、Aゾーン

とCゾーンの所には名前こそ違え事務処理機構がある。東京市の連合、これはBゾーンもDゾーンも同じですよ。BDゾーンに出てくる連合というのと、ACゾーンに出てくる機構というのは何が違うかという、図を見た限りではあんまり違わないんだけど、解説を見ると、課税権があるかないか、だから理事会方式か議会方式かという、そういうことになったというところですか。そこは何が違うのかという、どうなりましょうか。

AゾーンとBゾーンでは一体性の必要性が大か小かということが、まず違いになります。BDゾーンとAゾーンとの違いといいますと、一体性が必要ということになると、ここでは東京市の連合ということで、ある程度課税権をもって、そこで税金を集めて、市の事務のうちその一体的に維持すべき行政を決めて、そこでやるという形ですので、ここではある程度三層的な形になってよいかと思います。ですからBDゾーンというのは、連合がある程度の権限をもって、直接住民から選挙をして選ばれた議員さんがいるわけですから、当然連合としても何をやるかということについては、その事務の範囲内では決めていけるわけですね。各東京市と連合というのは、対の関係になっているわけです。それについてはある程度調整をとっていかなければいけないということが、一つございます。それからAゾーンについては、あくまでも首都機能を複数の自治体で維持するためにはどうしたらよいかという、アイディアの一つがこれです。ここでは維持機構をおいてありますが、いろいろなアイディアは出たんですけども、取り敢えず23あるそれぞれの基礎自治体が、全体として首都だというようなことを維持するためにはどうしたらいいかというアイディアの一つがこの維持機構です。他にもいろいろ出てくる可能性はあると思います。あくまでもこの維持機構は、議会を持った連合とは、かなり強さといえますか、それが違ってくるのではないかと考えております。

そういうことですよ、かなり一つの自治体のようなしっかりしたイメージですけども、それがここでいう連合でしょうし、それを避けて、あくまで東京市が自治体で、後は単なる評議会的なもの、機構だと。連合は、やろうと思えばこの機構がやる機能は全部果たせる。連合が機構を兼ねられる。そういうことが論理的に出てきたと。こういう連合というものを作るとできますよとやってしまうと、東京市の影が薄くなると。そういうことですよ。その辺が論理的な帰結で、これ以上なんか概念を精緻化しても、あまりどれ程のことがあろうか。

会長 じゃあ、ご説明を終わろう。私どもですこし検討をやりましょう。ありがとうございます。

2 その他

会長 8月の段取りについてすこしご相談をして、皆さん方の声があれば、

ご了解したもので作業をさせていただきたいと思うんですけれど。それで大体どんな様なものを報告書として出すかについて何もイメージなしに作業できませんので、本日、骨子のイメージについて考えてますので、それを示させていただきます。それに基づいて少し段取りをご相談するという事にさせていただきます。よろしいでしょうか。

それじゃ恐縮ですが事務局から、簡単に説明いただけますでしょうか。

報告書の「骨組み」について、説明させていただきます。

「はじめに」は、「中間のとりまとめ」から、報告に至る経緯やこの間の検討について、簡潔に記述される部分と想定しました。

次の「東京大都市地域の基礎自治体構想」は3つに大別し、1として「東京大都市地域の特性」を記述しては如何か、と想定しました。2として、「構想にあたっての基本的視点」として、第11回でご議論いただき、検討にあたっての基本的な視点に据えた「(1)一体性」、「(2)首都性」及び「(3)財政の自主性・自立性」に触れ、なお、(3)の財政の自主性・自立性の視点からの検討は、手順として今後に行うこととしたことにも触れて、記述することを想定しました。

「3 新たな基礎自治体のイメージ」では、23区の存する区域において府県と市の立場を明確に区分することを前提に、ご議論いただいた「(1)ステップ1」と「(2)ステップ2」について、記述することを想定しております。特に、(2)のステップ2では、一体性についてと首都性についての2つの概念を基軸に、4つのゾーンを想定し、考えられる基礎自治体の理論モデルについて検討したことを、問題点にも触れながら記述していただけたら、と想定しております。

「制度設計への取組み」は、当調査会が「中間のとりまとめ」の今後のとりくみで示した、特別区のあるべき姿の検討状況を報告する部分と想定しています。

以上、当調査会のこれまでのご議論を踏まえ、最も一般的に考えられる骨格としてご提示させていただきました。以上で説明を終わります。

ちょっと補足させていただきます。財政の自主性・自立性という概念ですが、これが11回目のときに検討いただきまして、最終的にこのようなイメージの資料が出来ておりました。ここでは財政の自主・自律、つまりオートノミーの方になっております。これを今回ここでスタンディングアローン(自立)の方にしていますけれども、やはり意味合いが自分で財政を律するというのと、自ら立てるといふのと若干意味が違いますが、今回はこちらの方がよろしいのではないかという事で、前回の議論で律する方からこちらにしたのですが、その辺はそれでよろしいかどうか、ここだけ今までと表現が違うものですから。

会長 まだ、この様になるかどうか分かりませんが、仮にこの段階で何か報告をするのだったら、なるべく素直に今までの検討結果を取りまとめる

ということを超えられないのじゃないかな。その上で、今後どのように取り組みをするかということを書き込んで、今後に備えるということになるのじゃないかと思っておりますけれども。これは、ちょっと作業をさせていただかないと分かりませんので、このような骨子になるものというくらいのことで、ご了解いただけないでしょうか（委員、了解。）。ありがとうございます。

もし、可能であれば、区長会の皆さん方が、さっき言ったような方々が、どのようにお考えになっているかということについても、分かったことがあれば、事務局を通じてお伝えいただく。

では本日は以上にさせていただきます。ありがとうございました。