

この会議録は事務局において発言の要旨をまとめたものです。

第2回 特別区制度調査会 会議録（平成15年11月13日開催）

1 特別区の概要について

会長 本日第2回目ですけれども、特別区の概要につきまして、ざっとおさらいをさせていただいて論点について先生方のご意見を、本日と次回も自由に出していただくということにさせていただきます。

それでは早速ですけど、まず概要についてざっとご説明いたしましょう。

資料1、2、3について簡単にご説明申し上げたいと思います。

まず、資料1「戦後沿革資料」です。1頁に戦後50年、半世紀過ぎているわけですけれども、都区制度の歴史的な変遷の概略をまとめさせていただいております。その中で昭和22年、27年、39年、49年、平成10年という大きなポイントで、特別区の制度に大きな影響を与えた地方自治法の改正がありましたので、その背景的なことを整理してございます。この間、特別区がどういう経緯を踏まえて今日に至っているのかという粗い資料でございます。現状を分析していただきますときに、特別区が歩んできた過去の経緯というもの、流れも必要ということで整理をさせていただきました。

2、3頁は、その流れの中で、事務権能的なものの方、それから、事務権能の動きにあわせて税財政制度が改革されてきているという概略を示したものでございます。特に2頁のうちの、昭和49年改正まで大きく黒枠で、東京都の枠があってそれに囲まれていた、つまり内部団体であった。昭和27年にその枠ができて、それ以降やっとこの枠が取り払われたのが今回の改革であるという模式図になっています。

それ以降はこれらのポイントポイントにおけます説明を、国会議論でありますとか、あるいは各種の答申等でそれを追ってございます。例えば、4頁に都制の誕生から始まりまして、5頁には戦後初めての民主改革といわれております東京都制の最後の改正がなされ、そして6頁では地方自治法が制定されたときに、都制最後の改革のときに考えられていたような形に地方自治法はなっていなかった。結果的に東京都も相変わらず市の立場がそのまま継続できるようになっていたものですから、この辺から都と区の間には事務権限を巡っての争いに発展していったという経緯がございまして、地方自治法が施行されたわずか数日のうちに、区側のほうから自治権拡充の狼煙があがっております。

8、9頁は、そういった争いごとが深刻になってきまして、国会にも仲裁をいろいろしていただいた経緯が歴史的にございます。田中二郎先生だとか、当時の中立委員に頼んで仲裁してもらった経緯がありますが、これが最終的に地

方行政調査委員会議、いわゆる神戸委員会に持ち込まれまして、そこで示された両者の考え方を説明しております。上段には特別区の意見を説明してございます。ここで1、2、3、4と要点を説明しておりますが、3番に「23 首都市の区域は都の区域外とすること」とございます。当時ありました特別市と同じで基礎的自治体でありながら県の権能をすべて持つといったことを特別区はこの当時打ち出しております。それに対して、東京都の意見は【都の提出意見抜粋】の1のところにありますように、区はあくまでも行政区なのだという立場を出しております。

この軍配は東京都の方に挙がったということでございまして、10、11 頁にございますように、神戸勧告が出ました。さすがに神戸勧告は、区長公選廃止は憲法違反ということで触れていなかったのですが、勧告に対する都の意見として、制限自治区の構想というのを出しまして、都は区長公選廃止を強く求めた。

このころ区側のほうも運動方針を変えました。要望書抜粋の最初の段落、「大都市としての一体性の必要を認め、特別区の存する区域における大都市事務は特別区に代わって都が執行することを適当と認めるものであり、特別区の存する区域を二十三に分割、解体せんと主張するものではありません」ということを訴えていきます。が、12、13 頁にございますように、昭和 27 年改正は、区長公選を廃止、それから特別区は都の内部団体、逆にいいますと東京都が基礎的
地方公共団体である、という内容になったということです。13 頁は、当時のこの流れが、どういう性格だったのかということでございまして、10 年後に出されました東京都の文書の中にも区長公選を廃止したのは政治的な妥協の結果であるということが残っています。

14、15 頁は、特に昭和 39 年改正は、大都市問題の中で東京都は事務を抱えすぎて行き詰った、これに対して反射的に区の権能が膨らんでいく、区にもっと仕事をやらせろという意味合いで、区の自治権が結果的に拡充していく過程がこの近辺だろうと思います。そこでの考え方は、制限自治区なのだけれども、自治権を市に近づけようという考えがこのころ国からも示されました。

16、17 頁は、いよいよ区長公選が実現する昭和 47 年の第 15 次地方制度調査会答申でございまして、その答申の中でも「区長の公選制度を今再び採用することについては、かつてのような都と特別区の間紛争を再現するのではないかとする疑義がある」というふうに答申の中に書かれている如く、かつて公選にしたことで都と区の間で紛争が発生したのだと、しかし、その原因を答申では「特別区の事務や人事や財政の措置が確立されていない状況のもとにおけるもの」とあるということがその下に書かれておりまして、したがって、第 15 次答申では、そういった特別区の事務、人事、財政の措置をきちっとするので区長公選をしても大丈夫でしょうということで、昭和 49 年に区長公選になります。

国会答弁の中で、特別区制度のあり方については、17 頁の一番下にありますように、「今回相当独立性を強めたが、これがまたばらばらになって、大都市行政の一体性の上で非常に支障がでるといふことになれば逆の方向も考えなければいけない。そういう意味で、これはひとつの試み」だということ、区民が区長を選ぶ権利というのは試みであるという扱いになったということでございます。

18、19 頁が、今日の改革のもとでございます。18 頁の上でございますように、昭和 56 年 8 月 28 日に、特別区政調査会が「『特例』市の構想」をお出しになりました。これを受けて東京都は、都制度調査会を作らざるをえなくなりました。その都制度調査会は「新しい都制度のあり方」を昭和 59 年に出した。この二つの答申を基として、都と区で話し合いが行われ、合意をします。それが「都区制度改革の基本的方向」でございます。これを国に提出して、都区制度を変えてくれという運動を起こしまして、昭和 62 年に第 21 次地方制度調査会で審議項目に取り上げていただきました。これは地方から制度改革を要求し、内閣総理大臣の諮問機関がそれを取り上げたという誠に例のないことであったというふうに思っております。その答申が第 22 次で平成 2 年に出され、その中で、特別区を基礎的な地方公共団体にするという改正が行われたという経緯でございます。

ここで基本的な考え方を整理しますと、18 頁で書いてございますのは、少なくとも地方制度調査会が『特例』市構想等で、あるいは都区合意の段階までありました「新しい二層制の大都市制度」という意味合いの制度改革については、地方制度調査会は先送りをしたということでありまして、都区が求めた改革ではなくて、現行制度の枠の中での改革に限定をされているということが一つの特徴であろうと思っております。そういった意味合いで現行制度の中では集大成である、もうこれ以上の改革はないのじゃないですかというところまで改革をしたのだよというようなことが、平成 10 年法改正の国会答弁の中で行われています。大変雑駁な説明でございますが、そういった資料でございます。

続きまして、都区の役割分担の明確化ということが今回の基礎的な地方公共団体にする条件の一つとなっておりますが、それと財源の関係につきましてご説明いたします。

資料 2 でございますけれども、「都区の役割分担の明確化と財源配分について」の資料を用意させていただいております。まず、1 頁目でございますけれども、「都区税財政制度改革の全体像（イメージ図）」となっております。ここでは現行制度の基本的な枠組みでございまして、都区制度という特例が置かれている背景の中に、今お話のありました大都市行政の一体性の確保と自治の調和をどういうふうにしていくのか、一体的に発展してきた歴史的沿革というもの

がある、あるいは行政水準の均衡化の要請というものがある。そのような背景の下に、一つには市の事務の一部を都が分担するという都区間の事務配分の特例がございます。したがって、その事務配分に応じて、都が行う市の事務の財源が必要であるということが一つのベクトルとしてあります。片方では一つの大都市の中の23区間の税の著しい偏在がある。したがって、23区の間にも財源の調整が必要であるというようなベクトルがある。これらを踏まえて税財政制度の特例が設けられているということでございまして、その特例の中に地方交付税と並ぶ財政調整の仕組みである都区財政調整制度、あるいは事務配分ですとか、財源配分等について、都区間で協議を行うということで法定の仕組みとして都区協議会が設けられているということでございます。

一番下のところに改革の方向とございますのは、平成12年の都区制度改革のときの改革の方向ということになるわけですが、このような基本的な枠組みというものを維持しながら、基礎的な地方公共団体にふさわしい財政自主権を確立するという観点として三つございます。「都区間配分の明確化」、「財政運営の自主性強化」、「都区間協議の改善」、こうしたものを柱にして様々な改革が行われまして、財政面からも特別区の内部団体性を払拭するという改革を行ったというのが全体的な姿であったということでございます。

2頁では、先ほどの経緯の中でも説明がありましたように、一般の市あるいは政令指定都市、中核市等と特別区との制度上の大きな差というのは、市の事務の中に東京都が広域的な自治体として実施する領域が設定されているということが一番大きな点でございます。その都が実施する市の事務の範囲というのをどう考えるのかというのが一番大きな問題になってくるということでございます。

3頁は、「地方自治法の規定による都が行う大都市事務」となっています。「大都市事務」というのは、特別区の区域の中で東京都が行う市の事務を大都市事務ということで呼ぼうと都と区の間で使っている用語だというふうにご理解いただきたいと思います。この大都市事務については、一番下のところに地方自治法の規定がございまして、第281条の2の中に下線を引いてございます。「同条第3項本文において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務」というくだりになってございます。このことの解釈をどのようにしていくかというのが問題点ということになるわけでございます。

そこで4頁でございますけれども、この大都市事務の考え方に関連して、平成10年の法改正の時に、国会でどのような答弁がなされたかというものをかいつまんで記載してございます。「一体的に処理する必要がある事務であるかは、

特別区が基礎的な地方公共団体として一般的に市町村が処理する事務を処理するという観点と大都市行政の一体性、統一性の確保の観点の2つを踏まえて客観的に判断されるべきものである」、「法令に根拠を要する事業については、法令の趣旨、目的等を踏まえ、この原則のうえに立って、法令において明らかに規定することになる」、「法令に根拠のない一般公共事務は、新たに281条の2の役割分担の原則に沿って、客観的に判断されるべきものであるが、具体的には都と特別区の間協議によって決まってくると考える」、「市町村が処理する事務のうち都はどの部分を担うのか、ということについては、今度の改正で都と特別区の役割分担の原則を定めている。特別区の存する区域における行政の一体性、統一性の観点から、特別区の存する区域を通じて一体的に処理することが必要であると認められる事務に限って、都が限定的に事務を担当する。特別区はそれ以外のものを一般的に担うという考え方である」、そのような考え方が示されているところがございます。ただそうは言いましても、具体的な内容となりますと、やはり都と区の間でなかなか意見が一致しないという問題がございまして、5頁にはこれまでの都と区の協議の中で見解が分かれたものを要約して載せてございます。

6頁は、今の都と区の分担の関係を概念図にして、例示としていくつかの事務を掲げた表でございます。一般的に府県の事務と市町村の事務という区分けの中で、市町村が処理する領域の中に、都が行う大都市事務があるということですが、この都が行う大都市事務の領域の中の事務をどう捉えるのか、都が行う府県事務なのかあるいは大都市事務なのかということについてはなかなか明確な区分ができない中で、都と区の意見の中でも相違があるということをご覧いただければと思います。この問題については、平成12年度の制度改革までの間には整理がつかみませんで、現在、都区協議会の中で、協議課題とされているところがございます。

7頁は、都と区の間の特に大きな財政上の特例として財政調整制度というのがございまして、特別区に対する交付金算定の仕組みを図示したものでございます。

8頁は、都と区の市町村税等の配分の仕組みをイメージ的に整理したものでございます。都が収入することになっている市町村税というのは、固定資産税等をはじめといたしまして約1兆8,000億円ある、特別区が自ら収入しているものが住民税を中心として約1兆円あるという状態の中で、都区財政調整制度を通じまして約8,000億円が特別区に交付される。これらのことを通じまして、実際の使途としては、東京都が市町村事務に充当するものが約1兆円、特別区が自ら行うものが約1兆8,000億円というのが粗い姿でございます。東京都はこの市町村事務の1兆円のほかに府県事務を持っておりますので、その両者を

併せて東京都の予算が構成されているということですが、その府県事務と市町村事務の区分けがされていないために、この 1 兆円の内訳がわからないというのが現在の姿であるということでございます。

9 頁は、特別区に関する財政制度上の特例措置としてどういうものがあるか、その特例が置かれている理由について平成 10 年法改正のときにどのように整理されたかということに関し、現時点で整理したものでございます。

10 頁には、参考資料として大都市の中で特別区がどのような状態にあるかということをごく簡単に図示したものでございます。人口の集中度が著しく、特に昼間人口密度が夜間人口密度を大きく上回るというのは、大都市の中でも特別区と大阪市のみでございますが、その一方に特別区制度が適用され、一方に政令指定都市制度が適用されているのですが、まさに政令指定都市制度では対応しきれない規模ということで特別区制度がおかれているということでございます。そのような見方をしまして、特別区と大阪市を比べてみたものです。23 区間の格差ということが言われるわけですが、ひとつの大都市の地域の中の格差ということで捉えれば、大阪市の中でも行政区で比べると税収の大きな格差があるということをご覧いただければと思っております。

11 頁以降は、先ほどご紹介した国会答弁の中の、特に大都市事務あるいは財源の問題をめぐる事項ごとに抜粋したものでございます。

15 頁以降は、「都区制度改革に係る自治法等改正の趣旨」となっておりまして、当時、国会の審議のために自治省が作成した想定問答の中から主なものを抜粋したものでございます。この中に特別区についての考え方がさまざま触れられておりますのでご参照いただければと思います。雑駁で恐縮でございますが以上でございます。

資料 3 は、特別区の特徴をグラフ化したものでございます。1 頁は、大都市比較の面積と人口です。特別区の人口は、813 万人ということで他に類を見ない、千葉、川崎、横浜及びさいたま市との人口の合計と比べましても特別区のほうが人口が多いとこういう実態です。3 頁上の表は、昼夜間人口です。特別区におきましては、夜間人口に比べて 299 万人余の昼間人口が多いという実態でございます。同様に、大阪市も 100 万人余の昼間人口が多いというものでございます。5 頁は、特別区総体の人口の推移です。平成 8 年度に最近では一番減少していましたが、平成 15 年度には 836 万 9,000 人ということで、昭和 63 年度の人口を超えました。

6 頁は、個々の特別区の規模及び人口を表したものでございます。台東区の 10.08 km²から大田区の 59.46 km²までの大きさ、人口にしますと千代田区の 3 万 6,000 人余から世田谷区の 81 万 4,000 人余、これだけの規模の差がございます。7 頁右上の表は、それぞれの区における昼夜間人口のグラフで、いわゆる都心

区に昼間人口が集中しています。9頁下のグラフは、特別区への流入人口の円グラフです。流入人口340万人ほどの内訳を記載したものです。千葉県から80万4,000人、神奈川県から92万8,000人、埼玉県から96万3,000人が流入していますが、特別区を除く東京都内からは60万人余が、特別区の地域に移動してきています。

10、11頁は、歳入歳出の大都市比較です。特別区の財政規模が大阪市の約1.5倍、横浜市の約2倍となります。13頁の上は各特別区の歳入決算ですが、中央区の553億円から世田谷区の2,169億円と、各区それぞれの規模がございませう。16頁の上が、各区別の区税収入、下が調整3税の各区別の額を表したものでございませう。区税に比べますと調整3税である市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税については、都心区の税収が多くなっています。また、折れ線グラフで示した一人当たりの税収も高いという状況になっております。右側の17頁ですが、今申し上げました特別区においては区税収入、それから調整3税を合算したものを財政規模ごとに市町村を含めまして大きいほうから並べたものでございませう。折れ線グラフは住民一人当たり換算したものでございませうして、これも都心区で税収が多く、また一人当たりの税収も多い状況でございませう。

次の18頁からは、大都市の指標をあらわしたもので、公営住宅ですとか、その下には道路面積の表等を掲げてございませう。

22頁には、先ほどの説明の中で大阪市のデータがございませうましたが、これは大阪市の行政区別の面積、人口を表したものです。面積でいきますと浪速区の4.37km²から住之江区の20.77km²まで、人口につきましては浪速区の5万人から平野区の20万1,000人まで、このような規模でございませう。右側上の表は、大阪市の区ごとの昼夜間人口を表したものでございませう。中心に位置します中央区、北区、西区で昼間人口の集中が見られます。25頁上の表は、大阪市におきます区別の市税収入、それから一人当たりの市税収入を折れ線グラフで表したものです。先ほど申し上げましたように、中心区であります中央区、北区におきまして市税が多く、一人当たりの税収も多くなっております。その下の表ですが、大阪市へも130万人余の流入人口がございませうますが、その内訳を見ますと兵庫県から27万2,000人余、それから奈良県から13万3,000人余で、東京と違いますのは、大阪市以外の大阪府内からの流入人口が81万2,000人と62%を占めるという状況になっております。以上で説明を終わらせていただきます。

そのほか今日お配りしてある資料について、お目通しいただきたいと思います。資料4はこのあとの論点整理でお使いいただき、依頼事項でございませう。それから「平成10年改正に至る考え方の変遷」というものがございませうして、お聞きいただきますと、昭和49年の自治法改正から、一番右側の平成10年の自

治法の改正までの間にありました「『特例』市構想」、「都制度調査会」、「第 22 次地方制度調査会の答申」などをまとめたものでございます。例えば、基本的構造におきまして、「特例」市構想では、二層制の自治制度として、区については普通地方公共団体とし、特例を設ける。そして、法的性格については、区におきましては基礎的自治体とし普通地方公共団体とするという答申でございました。これが都制度調査会にまいりますと、二層制として新しい大都市制度を新設するというので、都は新広域的自治体として新しい都といい、区は新狭域自治体とするという方向がございまして、それが第 22 次地方制度調査会にまいりますと、基本的構造については二層制とするというのでございまして、現行制度を前提として、大都市の一体性を確保しつつ区の権限を拡充・強化するという方向になっておりまして、法的性格については、区は基礎的自治体とするが、なお特別地方公共団体であるという答申になっております。これらの答申・報告が後ろのほうについてございます。

それともう一つ「自治制度改革の論点整理 知事本部」という資料がございまして、都議会の行政改革基本問題特別委員会というのがございまして、平成 14 年の 4 月に説明資料として出されたものでございます。この資料の性格につきましては、1 頁の中段から下の ところに書いてありますが、「今後の審議の参考となるよう論点や課題を整理したものである」という点、それから「都としてのビジョンや考え方を示すものではない」という記載がついています。以上でございます。

会長 ありがとうございます。こんなような資料を少し整えてもらえないだろうかとか、お気づきの点があればお出しただければと思います。少し議論いたしましょう。

最初の資料 1 の 2 ページの、平成 10 年改正時で、下の絵の中に「23 区(大都市 都制 の基礎的自治体)」とありますが、これは、大都市に限って、ここだけの基礎的自治体ですか。

都制における基礎的自治体という表現がとられ、あるいは、大都市制度における基礎的自治体という表現がとられることがございます。

法律的にはどうですか。

法律的には、第 281 条の 2 第 2 項に「特別区は基礎的な地方公共団体として」という表現があります。同じ法律の中で「基礎的な地方公共団体」という表現は 3 篇と 1 篇にしか出てこないわけですが、そこでもやはり同じく「基礎的な地方公共団体」という言葉を使っています。同一の法律の中で 2 箇所出てくる「基礎的な地方公共団体」は、法解釈上同じだろうと思っています。

ここの都制というときには、多摩があって、東京都は多摩を含んでいるのだけれども、ここの 2 頁でいっている「都制」といったときは、特別区と 23 区

の区域で成り立っている広域的自治体のことを「都制」としているのですか。

「都制」とは、どのように使っている言葉ですか。

大都市制度としての「都制度」です。

その場合は、多摩は含まない？

多摩を含んで、一方においては府県として府県対市町村の関係にあり、特別区の地域においては一部大都市制度になっている「都制」というニュアンスで、使ったつもりです。

形式的なことだけを見ているのだけれども、特別区の名称をどこかに正式に表記するときは「東京都」をつけなければいけないことになっていますか。どこかで決まっていますか。

それはないと思います。「都の区を特別区という」となっておりますから、特別区で、もう都の区なのだということになると思います。ただ、そこでいっている「都」というのは制度の「都」ですから、大阪にそれを適用し、「大阪都」をつくったとするならば、大阪都にある区は「特別区」となると思います。そのときには初めて「東京都」といわないと。たまたま、現在日本では、東京都にしか適用されていないので、「都制」といっても、そのまま特別区のことを指しているのかもしれませんが。

「中央区」が大阪にあるでしょう。例えば、郵便で住所を「中央区」と記載するとだめで、郵便番号を書かなければいけない。そういう意味でしょう。「東京都中央区」の意味があるのではないのか、それとも、そうではない？

そうではないと思います。

「東京都町田市」ということと同じ意味ですよ。

「町田市」は、「東京都」をつけなくてもいいでしょう。

それは郡区町村編制法の流れで、明治11年の、郡の下に町村を置くという発想の「町村」で、その町村全部が「市」になったときに「郡」がなくなるわけです。ついこの前まで北多摩に残っていた町村がすべて「市」になりましたので、「北多摩郡」がなくなった。現在は西多摩郡ですが、ここは奥多摩町と桧原村があるからですが、あそこが「市」になるとそういうものがなくなる。そういう意味の「区」です。市になると「東京都何々市」としなくても、羽村町が羽村市になると、今までは郵便物に「東京都西多摩郡羽村町」と書いていたものが、「羽村市」だけでも手紙が届く。特別区の場合も「千代田区」で行くのですけれども、「中央区」と書いて、大阪に行くかということ、大阪の場合は「行政区」ですから、明確ではありません。

郵便のことをいっている訳ではないのですけれども、要するに依然として「東京都特別区」、「東京都何々区」ではないかと。

昔はどここの区役所にも「東京都」と書いてありました。今はその必要がな

いのではないですか。

ないということは、今回の法改正で基礎的自治体になったからですか。

東京 23 区は、特別地方公共団体として法人格を持っていたわけですが。大阪市の区も横浜市の区も、行政区です。

ことさらに「大都市都制の」とつける必要がない、基礎的自治体でいいのではないかと、というご趣旨のご質問ですか。

いや、まだ、ここははっきりしていないのでしょうか。

いや、実はそこが味噌ですね。資料 1 の戦後沿革資料の 2 頁の図ですが、上の方は「広域的自治体」として、下の方は「基礎的自治体」となっています。そして、戦後改革の下の欄を見ますと「事務権限を巡る紛争」と書いてありますが、左側に「都の市町村（基礎的自治体）」、右側に「特別区（基礎的自治体）」とあります。この時点では特別区もそれ以外の都下の市町村も、違う都道府県の市町村もまさに「基礎的自治体」であったと述べている訳です。それが昭和 27 年改正で「都の市町村（基礎的自治体）」はそのまま残っていますが、特別区の「（基礎的自治体）」は消えていますね。平成 10 年の改正で、初めて「大都市都制」、制度の中における基礎的自治体となり、左側の「都の 27 市 5 町 8 村」とは違う基礎的自治体というニュアンスがこの図で表されている。ですから特別区としては制限つきではなく、まさに周りの市町村と同じ基礎的自治体にしてほしいという強い願望がおりである。結果的に今日まで決着がつかず、都制の中における基礎的自治体についても、当時内閣法制局等においてはそこまで法律で書けるのかという議論がいろいろあった。あったけれど、地方分権の大きな流れの中で、これが成功したという経緯がある。

会長 他の方どうぞ。

一つは、この資料を大変興味深く拝見させていただいたのですが、特別区という言葉の使い方ですが、全体を指している場合と個々の 23 区、一区ずつを想定している場合と混じっている、まさにそこをどうとらえるかということと関連してのことでしょうけれども、資料をお作りになるときや何かを記述するときには、どちらかということ意識されるなり、両方書くなりしていただくということが必要かなと思います。

2 点目は質問なのですが、平成 10 年の改正が、どうしてここで突然でてくるのでしょうか。長い歴史があったということは伺ったのですが、どうしてここで、基礎的自治体ということが認知されることになったのかということが、政治的な事情を含めて、背景事情が良く分からないので、教えていただければと思います。

3 点目は、資料 2（都区の役割分担の明確化と財源配分について）の 6 頁に、個別の事務というところがございます。個別の事務ごとに見て行くことに関心

を持っているのですが、例えば消防とか、下水道という話は、非常に歴史的な経緯からいっても基礎的な自治体が行ってきたことで、それがどうして 23 区、特別区の場合には、なぜ一体性とか、統一性とかで、それが正当化できるのかというのが、理論的には難しいという感じがしております。その消防、上下水道、また消防があるので警察も入れてもいいかもしれません、あるいは、東京港の話も出てきましたが、港湾はかなり特殊な法制度であります、ここもまたがっているということで、個別事務ごとを比較する視点が出ている資料があるとありがたいわけです。これは法律を調べるだけでもかなり出てくると思うのですが、出していただければ大変ありがたいということです。

第 1 点目は大事なことで、23 区を一本にして他の市と比べるという根拠ですね。つまり、今回基礎的自治体となったことを裏切っているわけです、こんなもの比較になるかということになりますね。でも、そのような資料を出してくれると何か気がつくのでね。したがって、おっしゃったように、23 区を一本でつかまえてしまって、大都市区域全体としてどうなのかということについて理解しておくのは大事なのだらうと思います。それを他の市とストレートに比較するということは、大都市制度に何か共通点があって比較可能ですよということをおっしゃっているし、言外に都市としては、23 区は一つなのだと。しかし、片一方で、あとでたぶん大都市の一体性の議論ですが、あれはほとんど東京都のやる仕事を根拠付けているだけで、23 区は一体であるといっている訳ではないのです。これは、前々から一体ということは相当危ない概念であると、ずっと議論し続けて、しかし、いろいろな理由があって残っているのです。ああいうふうと比較するときの資料の作り方はこういう意味ですとしてくれないと、さっきのように混同がおきます。あともう二つ、そちらから説明してください。

一つは「なぜ突然に」というお話には、二つの側面があると思います。論理的な流れとして法律の話が一つとまさに政治の流れです。大きく働いたのは最終的には政治の力だと思います。それは、鈴木俊一都知事が公約として早くから挙げられていたことが一つあります。地方自治法をお作りになった鈴木都知事の当時の論理というのは、戦後改革のときに、特別地方公共団体の中に特別市というのがありまして、これが昭和 31 年の法改正により政令指定都市に変わるわけですが、この特別市というのは 5 大市を指していますが、明治の人口 3 万人を対象としたような市制というものの枠では収まらない 5 つの大都市と東京を併せて、特別な制度にするという長い議論があって、それが途中で特別市という形で実現するのですが、この特別市は紛れもなく基礎的自治体であります。ここで鈴木さんのおっしゃっていることは、それまで特別区が基礎を求めるときに、特別地方公共団体であるから基礎ではないんだ、あるいは、憲法上

保障されている自治体は普通地方公共団体であって、特別地方公共団体は違うんだという論理がこの時代にあった。それに対して、いやそれは関係がないんだ、特別か特別でないかは関係ありません、その一つの例が、かつて昭和31年まであった特別市であります。これは明らかに特別地方公共団体でありましたが、法律には、特別市、特別区、一部事務組合、財産区が並んで規定されていたのですから、特別区が基礎的自治体でないという理由はない、ということがおありでしたので、特別区を基礎的自治体とすることは何ら問題がないということで、これを早くから公約として挙げられていた。

これに対して、内部団体から基礎に向けての長い運動の流れの中で、区長公選になったときに、感覚的に公選になったのだから基礎になったのだと区長さんは皆さん思われた。ですから、そのときの国会答弁で、特別区はこれで基礎ですね、と問われたとき、公選にしたのだから戦後のときと同じようにしたのだから、基礎ですよと答えられれば、もしかしたら、それで終わっていたかもしれない。ところが、相変わらず試みだとおっしゃった訳です。しかも、これは、試みであって、やってみて、試行してみて、まずかったら引き戻す。よって、財政の方の、つまり昭和27年に内部団体にするために置かれた様々な規定、例えば調整条例などの規定は公選の始まった昭和49年に廃止されていないのです。また、元に戻すかもしれないという論理がそこにあったと思います。

そのようなことがありまして、この運動はさらに続き、究極的には憲法に保障された自治体になりたいという流れが今回の流れでした。内閣法制局のほうはあくまでも無理だというお答えでありました。いくつかの問題点がありました。当初の頃は「基礎的な自治体」という言葉は、自治法にしかないとおっしゃった、したがって、「基礎的な」という文言は、形容詞である、なぜそんなものを求めるのか、という話でございましたが、あれは、災害対策基本法にもあります。そうすると、二つの法律にあるわけですから、これは、法律用語ではないですかと。そのようなことを繰り返しながら、やっとここにたどり着いたというのが現実だと思います。

今、都と区の間では、法律に基づいて事務配分に基づく財政配分という考え方になっていますよね。ところが、事務配分が全く財調での配分に反映されないまま、財源配分が決まっている。ところが、平成18年度末までに都区協議会で、とにかく事務配分を検討して、それに見合った財源配分にしましょうということが都区協議会で決定されていますよね。この調査会が、財調制度を考えるときに解決しようとしている問題を、調査会としては関知しないでもいいのかどうかということについてどう考えているのですか。

会長 さっき、財政の話が残りましたよね。

事務配分の問題と、なぜ特別区の一つのものとして比べるのかというお話

がありましたが、さきほどの資料2の3頁のところでご紹介したように今の地方自治法の第281条の2のところ、「人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から」とあり、大都市制度として都制を敷いているということが法律上あります。そのことを裏付けるように、例えば同じ資料の中の15頁の自治省が当時作った想定問答に、「府県制ではなく、引き続き都制を施行する理由は如何」といったときに、それを適用しようとするところがそういう大都市地域であるかどうかを慎重に認定するだとか、指定都市制度では対応しきれない規模としてそのような社会的実態が一体性を持った区域があるのかどうかという判断に基づいて都制が行われるものだというのが書かれてございます。

その上で、18頁をご覧いただきたいのですが、下の方のところに「都区制度改革の後も、なお都が処理する一般的には市に属する事務としてはどのようなものがあるか」というところに、都が一体的に処理することが必要であると認められる事務が大都市であるがゆえになお存在する。そういう事務については、特別区の存する区域の全体としての一体性・統一性を確保するために特別区相互間で連携して、実施をするとか、あるいは、都が特別区に対して許容される限りで調整権能を行使するのでは足りない、ある統一的な意思決定の下、事務を処理できるようなものがあると言われておりまして、その下にある2番のところにそれがどういうものであるかと申しますと、法律上都に留保されるものが19頁にありますように、消防、上水道、公共下水道とかがありますが、これらについてはネットワークを組まなくてはいけないとか、水源の確保が単独ではできないなど、そういう様々な理由で都に残されています。法律上書かないけれども、都に留保される、いわば共管にあたる事務として都市高速鉄道その他の事務があると当時説明されているわけでございます。これらについて、先ほどの資料の6頁の中では法律上書かれたものはもちろん争いがないわけですが、府県でも市でも対応できるという任意共管事務については、それが果たして府県事務なのか、大都市事務なのかについて都区の間で様々な見解の相違がありますので、ご紹介いたしました。そういう中で、さきほど委員の方からもありましたように、都と区の中でそれをどのように考え方を解決するかということが、今都と区の間で大きな課題となっています。

都と区の共管事務をどう分けるかというときに、2年間の間にどうしても決着がつかなかったのは、例えば東京フォーラム、江戸東京博物館、それから東京芸術劇場は23区に代わって東京都が作ったもので、大都市事務だから当然大都市事務として金をよこせというふうに細かい事務がいっぱい出てきてしまい、分けようがなくなってしまった。結局、東京都が今まで使っていた金をどうしても確保するためにはそういうものも入れざるを得ない。ある時代は、例

例えば大都市事務として都市計画の中でずいぶん使っていたわけです。だんだん金がなくなって、府県財源がなくなってくるとそちらの方に入れたりすることになる。検証するということになると、法律の趣旨に従って財源配分をし、事務配分をし、それに合った財源配分がなされていますかといえ、なされているとはいえない訳で、それは我々の調査会での検証の範囲に入るのか、ということをお聞きしたかったのです。

会長 先ほどの質問に答えた後で、今の質問にも答えてください。

私が質問した趣旨は、法律制度の流れということがございますから、即物的に考えたときに、例えば大都市地域だといっても横浜市は単独で行っているわけです。社会的実態としてみれば23区の一つの区と横浜市は大して変わりはないのに、片方は独立していて、片方は大都市だということで一体で行わなければいけないということになっている訳ですが、法制度そのものの実質的な正当性といえますか、各個別法の歴史とか、事務の性質とか、そういうところを分析しないとなかなか実態が分からないのではないだろうか。これからどのような制度設計をするのかについても、そのような検証が必要なのではないかとということで、個別事務ごとに資料があると横並びでどうなっていて、配置がどうで、形とかみたいなものもあるでしょうし、それらが見られるとよろしいのではないかと趣旨です。

会長 区長会の方と私どもの方との関係をどうすればよいですか。

一つの考え方は、自治法上の制度として捉えたときに都と区の財源配分のあり方がおかしいかもしれないということが一つあります。制度として正しいか、正しくないかという検証は、当然こちらの調査会で行っていただきたいと思えます。もう一方で現実の運用の部分がござります。制度としてきちっと整ってしましても、現実の世界の中で、今、委員がおっしゃったように、東京都に現実にお金がないときに、お金には色がついていませんから、府県財源と市の財源の境目なくトータルとして予算を組んでいく流れの中で、東京都にとっては、役割分担の話というのは、実際はお金を取られる話になります。純粋な権能の話が財源の移動を伴っておりますので、自ずと理屈だけでは進まない部分が当然出てくることになります。それは現実の話であって、制度の話なのか、というのが一つあるのかと思えます。

ただ、個人の意見ですが、制度改革に携わった者として、特別区の制度は確かに今回法的にいろいろと変わりました。しかし、都区制度なのであって、しかもこの制度の改正を望んだのは都と区と両者の合意の上でのことなのです。ところが、東京都は今度の平成10年の法改正で何か変わったのですかということがあります。私ども区側から見た場合に都は何ら変わっていない。現実的には、清掃局がなくなり、それが区に来たという大きな動きはありますが、制度

として何か変わったのか。東京都は大都市の限定された市の事務を受け持つのですよと法はなっていますが、都はそれをどのように府県として制度的に行っているのか。何ら変わっていません。大都市の市の事務を担当する、府県ではない、何かを統合する組織があれば分かりますが、そのような組織はない。都議会もそのように大都市に対して、区民に対して、23区トータルの区に対して、大都市として預かった事務も市の事務もかくの如く行っているとして責任を明らかにする何か制度があるかといえ、それもない。区は確かに基礎になったといわれた、事務も来た。しかし、都の方は何か変わったのですかということがありません。

23区の実務は、財調で事細かに分析されている。東京都が大都市事務として行っているものについて、何が大都市事務かは一言もいわれていない。東京都が行っている大都市事務はこれだけです、そして、いくらのお金をかけていますということも一言もいっていない。ところが、今度の法律改正では、都と区で協議して、都と区が行うべき大都市事務を明確にして、財源を分けなさいとしているのにそれが全然守られていない。東京都の方が変わっていないと今いわれたのは、東京都は全然自分が行っている大都市事務の範囲を明らかにしないし、それに何をいくら使ったかということも公表もしないという状態に対して、我々がもの申すということも分かります。区長会での検討は、そのような発想で事務配分と財源配分を行っているのか、どのようなつもりで行っているのか、そういう説明をいずれ、してもらわなければならない。

後で、都と区との検討の経緯をお話する機会を設けたいと思います。

会長 そのときには、差し支えなければ、私どもの方にもその資料をお出しただけだと思います。他の方どうぞ。

資料2の6頁の図ですが、ここで都が行う大都市事務ということで、消防とか上下水道がありますが、清掃が一番大きいわけで、平成10年の改正で都から移管されたのですが、普通地方公共団体の場合は消防とか上下水道を市町村がやっておりますよね。これに関しては、その当時、区に移そうという議論はなかったのですか。清掃だけですか。

旧東京市というものがあつたという厳然たる過去の歴史があります。まさに日本の中でも都市として東京は早くから都市であつたわけですから、いろんなものが旧東京市の時代に構築されています。ここにあげております、例えば争いになっている交通にしても東京港にしても、かつて東京市の東京港など東京市の時代のものが圧倒的でございます。こういったものが制度的に戦後、区は更にまた内部団体化されましたので、東京市の代わりに東京都がやったこととなります。法律の上では消防、教育、警察という戦後の地方自治体改革の一番大きい三本柱の中では、みんな市町村消防であり、市町村警察であり、

市町村教育です。教育と警察は県に吸い上げられていく過程がありますが、残ったのが消防ですね。その時の、多分現在残っている法律の中で一番古い形を残しているのが消防組織法だと思います。消防組織法を見ますと、そこでの書き方は、東京都の場合は、23区が一体となって消防責任はいまだに消防組織法上23区にあります。連合して消防の責任を持っているという規定の仕方です。管理が都知事というふうに、消防の責任と管理責任を分けた。この規定の仕方は、当時の警察法もそうです。警察も23区が一体としてその責任を持って、管理は都知事です。こういう戦後改革の時の実態は、区を一応基礎として認めるのですが、過去東京市からの沿革、特に水道のように物理的に配管がどうなっているか、明治からずっとやっていたわけですから、それを個別の区に渡したって管理できないわけですね。そういったどうにもならない沿革が事務の中にあるのだろう。消防なども連たんして、しかも高度に高い建物や危険物があり、そうすると地方の自治体消防みたいな形態では済まない。そこで、今のところこれらは法律どおり別段区長も都もどこからも疑問なく、今後はどうか分かりませんが、やっぱりこういうものは都に預けてもいいのだろうなという発想になったのだろうとっております。

昭和50年の区長公選のときに、日本の指定都市がやっている事務は原則として23区の一部事務組合でもできるはずだという話がありまして、消防は当然一部事務組合で、東京港は23区全体でやるのではなく、湾岸5区か6区でやれという話が出ましたが、それは断固反対の運動でつぶれましたので、指定都市並みの仕事を全部移すということはなくなりました。今回の法改正の時には、地方制度調査会の答申でもそうですが、清掃だけはやらしてもらわないと基礎にするわけにはいかないという話でした。

実際こうなっているのですけれども、消防だって、上下水道だって、事務権限を全部23区に下ろすことは可能ですよ。その上でね、いろいろ経緯があるので東京都に委託しますよ、あるいは自分たちで一部事務組合を作って、現在東京都がやっているようなことを自分たちの手でやり抜きますということは不可能ではない。だけど、清掃については都の自治体になるためにはこれをやるということになったのですが、しかし、今までの経緯があるので、消防と上下水道は、改めて東京の広域自治体の新しい仕事に位置づけていいじゃないか、わざわざ下ろしてきてまた委託するという面倒なことはやらなくていいじゃないかという、最終的にはそういう考え方で、この2つは残した形になるのですけれども、改めて考えれば、当時もそういう議論がありましたし、有力だったとはいえませんが、理論上は先生がおっしゃっているように可能です。そういうことは改めて考えられないわけではないけれど、本当にそうやって23区のこういう人々の暮らしの、最も基本的なことに関わることができるだろう

かということもあって、ここが残っているのですね。残した形で、東京都をこういう自治体にするということで一応の決着をみたのです。

今おっしゃったように、いろんな議論が出来るのだらうと思います。例えば消防だとか、下水もあります。消防ですと、多摩の本来自らの消防権限を持つところが、ほとんど東京都に委託をして東京消防庁がやっているケースがあります。病院もほとんどは都立病院ですが、最近では区も病院行政に手を出したいということもいっておりますし、いろいろな動きがございますので、いくつかのここに書かれている大都市事務の具体的な部分で、消防、上下水道、病院等、その歴史を含めて、その時の法制度はどうなっているかも含めて、一回整理をさせていただいて資料としてお出しをして、もう一度議論をしていただければと考えております。

区長の中には平成12年の制度改革になってから消防も下水もみんな区の事務として法的に位置づけて東京都にまるまる委託すればいいという議論も正直申しまして出ております。それが果たして住民自治という中でいけば都道府県なのか市区町村なのかという中でそういったことまでやって、実態的には何もやっていない。委託する以外に出来ないとは言いませんが、現実的ではないという事務まで法的に特別区に移管をして、区民にとって同じ自治体である東京都に委託するのが制度改革としていいのかどうかというのもございます。また、23区で共同処理しているという事務がたくさんございます。人事・厚生事務組合がやっている事務、競馬と清掃というのがありますが、そういった共同処理事務につきましてもデータを整理させていただいて、23区が共同して処理する意味は何かという事も含めまして、ご議論いただくと大変ありがたいと考えております。いずれ重要なご議論の論点になると考えておりますので、よろしくお願ひしたいと思います。

会長 いろいろ重要な事務というか、あるいは特に23区の方から要望として出ている事務については、そういうものがどういう経緯で、どうなっていて、その時はどういう考え方でそうしたのかということについて、分かりやすい資料を整理していただきたい。

もう一点、先ほどお話があったように、今度の法改正で、読み方によってなんですが、今まで東京都が大都市事務とは何かということ自ら明らかにしないで財調の配分率を決めてきているのですが、今回の法改正の中で大都市事務について両者が協議をして整理をするということになっていきますので、今までの事務は別としまして、これから東京都が単独で行う事務は、全部府県たる都が任意でやっているという位置づけも、ものの言い方では可能な訳です。東京都が財調財源といいますか、大都市財源を使って、調整3税を含めた財源を使って東京都がやるという場合には、23区と協議をしないとその金を使えない

ということも言えるのかなということが、制度改正の裏読みをしますとそういうことでもあります。ただ、東京都にはそんな意識がまったくございませんで、これからの財調協議、それから事務配分の協議の中ではそういったことも議論の中身としてはあり得ることだろうと考えております。

東京都は、今回の分権一括法の中の考え方が、協議するという意味が全然お分かりではないんですよ。法は、双方が誠実に議論して合意に至って行くということを決めているわけです。そのためには双方が協議で資料が出ない限り誠実な協議は行えませんよ。だから僕から言うと東京都は分権一括法をまったく無視しているんですよ。委員のおっしゃっていることが正しいですよ。そのことを言うべきですよ。東京都は今回の地方自治法の改正を何だと思っているのかということ。そのくらいのことをきちっとやらしてもらわないと協議ということに反していると思います。協議ということの一般法的な解釈に反していますというふうに言っていたのが筋じゃないでしょうか。

おっしゃるとおりで、それは明確にすべきだろうと思います。調査会として、どういう視点からものを言うべきであるかということ、認識していかないといけない。

会長 それでは、資料を読んで次回に少し皆さん方の意見を出していただいて、あるいはこの短い時間の間ではいろいろな意見が出ないような場合、メモを事務局に出していただいて差し支えないでしょうか。それから、出てこられなかった人が何かご意見がある場合には、メモでも電話でもいいから事務局に伝えてくださって、それをここに出すという形で結構です。

2 論点整理について

会長 次回に亘りますけれども、資料を読むに当たって一体これはどういうことを我々が期待されているのか、何を議論すればいいのかについて、一応のことを説明してもらえますか。

前回、区長さん方とざっくばらんにお話をさせていただいて、区長さんの意見を垣間見られたと思います。個々の区長さんが何で今、何を求められているのかが必ずしも明確でないという部分がありだと思えますが、たぶんいろいろな思いで一生懸命やって基礎になったにもかかわらず、現実にはあまり動いていないように見えるという感覚的なものから抜け出したいという気持ちもお有りでございますが、いずれにしてもその前に、一体こうやって今ある制度本体がどういうものをしっかり検証していくようにしよう。もし機能としてこれから先の世の中に合っている制度であるならば、もっとその制度を駆使しなさいということ、明快に打ち出していただけるためにも、まず、現在のこの制度は何なのかと。こここのところの検証から始めていただきたいというのは

そういう趣旨です。

まず、今各区が勝ち得てここまで来たこの制度というのはこういう制度ですよ、これが今後 21 世紀に向けて大都市の住民のために活用していけば、こう展開がある制度なのですよ、あるいはそうでないのですよ、こういうところに問題点がありますよということを、まず一回ここで整理をしてから進んでいく。そうすると現実の各区 23 区が特性を出そうとしているものが、この二番目に象徴的にだしましたような競争と協調とか、あるいは受益と負担、大都市の財源が偏在している中で、都心区と周辺区ではいろいろな思惑がございますし、それが基礎になったということとどういうふうな関係になってくるか、こういったところが一つ大きなポイントになってくるのかなと思います。先生方に、こういう目的で、こういう方向性を出していただきたいということではなく、それぞれの区長さんの思いも必ずしも一つではないということがあります。

この間、区長さん方の意見は統一されているのですかとお伺いした。一体性と書いてありますけれど、どういう一体的な処理をされているかという資料を出していただかなければならない。例えば、人事委員会で採用を一緒にやっています、採用試験も課長試験も全部一緒にやっていますとか。それから、財調で財源を公平になるように分ける、それだけでかなり強い一体性をしていると思うのですが、国民健康保険料を統一するために、さらに個々の事務についても調整しようという区長と、とんでもないという区長がおいでになるといった個々の問題点を委員の先生方にお話ししないと一体性がいいですか悪いですかという抽象的なことを言われてもわからないのではないのでしょうか。

東京都が法律上、一つの意味決定主体としてやったほうがいいという形で、市の事務で、23 区の区域についてやっている仕事ではなく、今までの経緯があって 23 区で一部事務組合を作り、いろいろな形で事実上そこでものごとを決めて、それについては各区があまり裁量権を持っていないので実質上は一体的にしているようなこともあるでしょう。それも含めて大都市行政の一体性というのか、一体性といっていることの中にいろいろなものが入り込んでいるでしょう。だからあまり一体性にこだわらずに、現在東京都のやっていることと共管のこととそれから 23 区でいろいろやっていることについて、その実態がどうなっているかということをもっと正確に私どもが理解して、改めてこれをどう考えるか、基本的な認識というか、事実についてどうなっているか分かってないといけないことですね。

大都市行政の一体性とは、制度として今回個々の区が、多摩や三千余団体と同じような 23 通りの自治体になれない足かせとして、連綿と繰り返し言われてきているのが大都市の一体性です。そういった意味の一体性です。

二番目で言葉を変えて言うております「競争と協調」の協調というところで

言っておりますのは、これは個々の区の自律的な、自分の判断で一体性といえますか、お互いに協力して同じ目的で行うということで、それが一部事務組合であったり、職員の共同採用であったりという分野です。それも基礎的自治体になったことによって、揺らいできている。例えば職員の採用について言うならば、これは昭和50年の区長公選で人事権が区に移ったときに、歴史的背景やいきさつの中から共同処理しております。平成10年までには各区で独自に採用した区の職員が管理職になるような歴史を積み重ねたわけですね。それが、現時点で個々の区が基礎になったときに振り返ってみて果たしてどうかというような問題が今出ている。

ちょっと違う議論ですが、現在市町村合併の特例法をいうとね、合併した後は速やかに一体性を確保する、一体化を図ると書いてある。その場合の一体化だってね、解釈が少し多元的になっているのです。完全に同じにするのじゃなくて、地域の単位のまとまりを認めてそこに自治権を付与して作っても、それでも合併した後一つの自治体になれるのだったら、それも一体性だと、一体化だと、そちらのほうでそういう議論をしているのです、今もうすでに。世の中とこちらのほうで言っている意味がずれているというか、相も変わらず従来のかんづねの中にある可能性もあるでしょう。さっき委員がおっしゃったように全体の中で起っていることで、こういう同じような概念を使っているようなところはどういうふうに考えているのか、あるいはどういうふうになっているのかということも、比較上は重要だと思うので、例えばそういうことが現に行われているから、そういう場合に本当に23区内でやっていることは行政の一体性を図るためにやっていることなのか、その辺のこともあるから、まず事実としてこんなことはこういう考え方でやっているとか、皆で共通認識をしましょう。そういう勉強をきちっとやっておかなければ。

それからもう一つ下の方にある新しい大都市自治制度のモデルの提示というのは、これもこの前何を言っているのか良く分からなかったのだけれど、大きく言えば相当のことも出来るし、これは区長会の皆さん方と少しいろいろ懇談しつつ、これにどこまで踏み込んでいかれるか、どういう考えるのかというその程度でしょう。

この上二つの「 」に関する議論の方向がポイントでございまして、これの考え方といえますか、出方いかんによって、新しいモデルの提示の方向に場合によっては行くのかなと思います。最初からこのモデルがあるわけではないと考えています。

今までの話と全く違うといえるかもしれませんが、第三番目の提起に関連してくるかもしれませんけれども、昔から、例えば消防の話にもありましたように、23区、特別区からスピルオーバーしていくような部分、多摩地域に関わ

っていくような部分というのは、どういうふうにか考えるのか。今までの話にはそういう視点はなかったのですけれども、23区で大都市事務を行う都と特別区の関係と同じように、基礎的な自治体でありながら、全然違う基礎的な自治体である多摩地域も、両方、都は都制の中でもっている。これは場合によっては別々に区切ってしまうでもいいという考え方もありうるかもしれないし、そうではなく、一体としてやっているということ自体をどう捉えるか、特別区と多摩の地域を先ほどの大都市事務のあり方、性格付けと関連しますけれども、そこら辺を比較していくことが、作業として必要なのかどうかという話です。関連する資料があればいただきたいというのが一つ。もう一つは、23区の中ではどうなのかわかりませんが、その中でもいろいろ地域性をどこまで研究してよいかわかりませんが、そういうことに関する指標なり、データが何かあるのか、資料として出していただけるのかということです。

元々、戦前の旧都制の考え方の中には都の下級行政組織は区とするという発想がありまして、将来的には多摩の市町村も含めて区にするという発想がある。都制が持っている大都市地域であるがための制度ということになれば、大都市地域が広がっていけば、当然、区の区域は広がっていくという、理論的にはそういうことになるのかもしれませんが。ですから、相変わらず今でも、先ほど配りました東京都の議会の資料の中でも多摩の、つまり現実的には杉並区に接している武蔵野市、三鷹市を含め、区の区域を広げるみたいな意見がある。都制の枠を縮小することは理論上ないけれども、拡大していく方向の話は昔からあったように思いますね。

それから、先ほどから例として消防があがっているのですが、一つだけお願いしたいのは、消防組織法の書き方が他の法にない書き方なのです。他の法律では全て都の特例あるいは特別区の特例という書き方になり、この事務は本来「市の事務」だけれども都にあるよという書き方なのです。ところが消防組織法だけはそうは書いていないのですね。この規定が、歴史上この規定どおりに実施されたことがないだけであって、他と一緒にされて「東京都の特例で、あれは都がやっています」と言っているのですが、法の書き方から見てそうではないのだと思いますね。つまり23区は連合して責任を持っていると書いてあるのです。大都市の中で責任は23区が連合してもちながら、管理を東京都にやらせているとしています。

東京都に権限委譲しているのではないか。

いろんな法律で特別区の特例を見たのですが、この規定の仕方は唯一これだけです。責任を区がまだもっているのですね。こういう規定が、実態の行政としては、どういう手法をとっているのか。例えば23区が責任をもっているのであれば、東京都が東京消防庁に予算を付けるときに区に相談があっただけ

べきだろうし、あるいは三多摩の消防ですが、区の消防を管理しているだけの知事が委託を受けるときには区に相談があってもいいのではないかと、責任は23区がもっているのですから。

受益と負担ということには関係ないのですか。

消防団の公務災害補償を区が負担しているというくらいです。常備消防と非常備消防があるのですが、非常備の部分については、まだ特別区に権能が事実上残っているような、事実上ですよ。予算や何かは全て東京都が組んでいるわけですから、逆にこういう規定はちゃんと実態上の運用を行い、大都市の中で東京都に管理をさせる、責任はこっちが持っているというやり方は、一つのやり方ではないのかなと。それが戦後あったけど実施されず法律だけ残っている。

東京消防庁はそうは考えていないでしょ。

当然考えていません。

会長 次回に、抜粋で結構ですから、何かわかりやすい歴史が書いてある資料を用意してください。

先ほどの多摩へのスピルオーバーになっているのではないかとすることは、私、実務的に非常に感じているのですがね。つまり23区における、こういう特別の制度が、結局その財源が豊かな頃、かなり高福祉を23区内で実現していたわけですよ。ところが多摩の人にしてみれば税収は上がらないし、我々も同じ都民ではないか。東京都もそれなりのお金があったから、ハードにしろ、ソフトにしろ、すごい補助制度を設けた。これが今東京都の財政を悪化させる最大の原因なのですが。消防の問題、それから上水道がありますね、上水道は、多摩は本来自分でやらなければいけないのに、今東京都水道局が供給している、委託しているのね。要するに多摩の基礎的な自治体、普通地方公共団体である多摩の市町村でも、そういった分野については都が事務を事実上吸い上げる。その意味においては、東京都全部、いろんな病院とか、福祉とかを23区と平等にしなくては行けないということで、他の道府県では考えられない手厚い補助制度を多摩の市町村に適用している。そういう意味では、23区だけでなく、東京都全体が一つの大都市ではないか、そんな感じが私はしましたね。ですから、多摩においても、例えば上水道とか下水道とか消防とかこんな感じで、制度的にはこうだけど、事実上は受託を受けているとかといった資料があったらいいなという感じがしています。

会長 資料要求でよいですか。

よろしいです。全ての指定都市を比較するのは大変でしょうから、人口の多い横浜市と大阪市ですかね、二つくらい出して、さっきの都が行う大都市事務に書いているような事務について、例えば横浜市とか大阪市がどうということ

をやっているのか、神奈川県とか大阪府との役割分担がどうなっているのか、そういった資料を用意していただければ。そういった資料ができれば、特に最後の大都市制度のモデルの提示に役立つのではないかなという感じがしますよね。

23 区の財調交付金っていうのは、本来、市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税という市町村の税源を都が取って、それを分けているだけなのであって、交付金といっても、補助金でもなんでもないので、多摩の市町村は、23 区だけあんな莫大な補助金を出しているというので、多摩の市町村へも補助金を出すようになりましたね。

会長 それでは次回も、皆様方お忙しいけれども、私どもが今のような資料について考えていただいて、大雑把でもいいから意見の交換をしておきたいので、次回はそういう準備をしてください。

3 今後の進め方について

会長 情報の取り扱いについて説明してください。

特別区制度調査会の情報提供等についてでございますが、当財団がもっておりますホームページに当調査会の状況を載せたいということです。載せる内容につきましては、開催されました会議の経過、概要こういったものを載せたいというふうに考えております。会議録は、原則、お名前や何かはある程度省いた形で要旨だけに絞らせていただいて、それをお出ししたい。会議本体については、非公開の形をとらせていただいきたい。原則全てホームページに載せますので、なるべく早い時期に概要を載せますので、それをごらんいただければと思っております。そんなようなことをご了解をいただければ。

会長 皆さん方、よろしいですか。これで了解してよろしいでしょうか。はい、ではこのご趣旨でお願いして。

以上で、第 2 回の調査会は終了させていただきます。