

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3回 特別区制度調査会 会議録（平成15年12月17日開催）

#### 1 特別区の概要について

○会長 本日、第3回になります。前回こういう資料はないかということで、事務局の方で特別区の概要について整理していただいています。今後、調査研究事項について、どんな方向で議論すればいいのかということについて少しずつ検討していきたいのですが、本日は前回に引き続きまして、ざっくばらんにいろいろご意見を出していただくようにさせていただきます。とりあえず議論の組み立てとして、資料の説明をお願いします。

○ それでは、どういう資料がお手元にあるのかを、先に説明させていただきます。まず資料1として「大都市事務をめぐる協議関係資料」がございます。資料2として「都が行う大都市事務の概要」という資料編がございます。資料3は、「特別区における共同処理、連携の態様について」という表でございます。付属資料として各団体の沿革等を記載した資料がございます。それから、各団体の事業概要等を参考資料としてお配りしてあります。

○ それでは、主に資料1、資料2を使いまして、前回一部宿題とさせていただいた部分のご説明を最初にしたいと思っております。大都市事務をめぐる協議関係については、区長会事務局次長からご説明いたします。

○ 前回のご議論の中で、事務配分に基づく財源配分について都区の協議の状況が分かるような資料とか、あるいは個々の事務ごとに比較する視点が出てくるような資料、あるいは大都市事務の具体的な内容についての歴史や法制度などの資料をというご要求がございましたので、それらを踏まえていくつか資料を作らせていただきました。

まず、資料1は、「大都市事務をめぐる協議関係資料」でございます。主として都区間の協議のこれまでの経緯、それから今どのような形で協議を行っているかということ整理した資料でございます。

1頁目に都区間の検討の経緯を記した表を付けてございます。税財政制度改革の中で、先日お話を申し上げました大都市事務に関する都と区の協議を行っておりまして、制度改革推進委員会が平成2年に設置され、その下に税財政検討会という組織が置かれました。さらに、具体的な検討をする段になりました平成7年にはワーキンググループを設置して、詳細な検討を行っております。このワーキンググループが平成8年から平成11年の3月までのほぼ3年をかけて様々な議論を尽くしましたが、都と区の大都市事務をめぐる考え方について大きく見解が分かれまして、結果としては都区の合意によって解決することが

出来なかったということがございました。

そこで、平成12年2月の都区協議会におきまして、都区の当面の配分については合意をしましたがけれども、2番のところにありますように、清掃事業の特例的な対応を図る平成17年度までの間は合意した内容で行くけれども、それまでの間に5項目について都と区で検討すべきであるということを確認して協議を終わっているところでございます。この5項目は、いずれも都区間の財源配分に関わる重要な事項ということで確認がされたということでございます、それを受けて3番のところにございますように今年（平成15年）の3月から都と区の財政調整協議の下部機構として大都市事務検討会、清掃関連経費検討会、小中学校改築等検討会という3つの検討会を設けて、現在協議を進めているところでございます。

この主要5課題と言われているものの中身ですが、2頁以降に都区協議会で確認した内容を記載しております。囲みの中に1番、2番、3番として書かれておりますのが、協議会で課題として確認した内容で、その囲みの下にあるのがそれに至る協議の中での区側・都側の発言を整理したものでございます。

1番ですけれども、清掃関連経費についての財源配分に反映されないものを、今後区の財源配分に反映させるように整理するという表現がありますけれども、清掃事業が平成12年度に移管されて、当然それに伴って清掃関連の財源はすべて区に移って、区が仕事をすることになるのですけれども、特に清掃工場の建設に要した過去の起債の償還経費等については、東京都に財源を残して都が執行するという整理を行ってございまして、これも平成17年度までの間にどうするのかというのが一番目の課題でございます。合計で745億円という大きな数字になります。

2番目ですけれども、3頁にございますように小中学校の改築需要急増への対応についてどうするかという課題でございます。かなり前から大きな課題として認識をされておりましたが、小中学校が過去に新築され、あるいは改築されてから50年を経過する学校がこれから急激に増えてくるということでございます。あと2～3年たちますと23区全体で50校くらい、毎年50年を迎える施設がどんどん出てくる。それが15年以上続くという状況が参っております。それに対する財源をどうするのかというのが大きな課題で残っております。

3番目ですけれども、これが一番の大きな問題であります大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方を整理すべきではないかということでございます。これについてはその下に書いてございますように、区側として財源配分のあり方をめぐる問題については、大都市事務決算分析での解決がつかなかった事項であるが、少なくとも平成18年度の配分割合の整理においては、法改正の趣旨に則って都区双方の分担に応じた財源配分を行うべきであるというふう

にしまして、平成12年の時の協議を終えております。その背景となる考え方としては、先般ご説明しましたように地方自治法改正の趣旨に則るならば、都区の役割分担の中で特別区優先の原則が示されて、都の行う事務というのは限定されるということでございます。したがって、都の事務が限定される以上は、財源配分上も都に残される財源というのは限られるべきであって、その内容をきちんと明らかにしていくべきであると、そのような考え方でございました。

次に4頁でございますけれども、都市計画について事業の実施状況に見合った配分が行われるよう検討するというところでございます。都市計画税という市町村税がございますけれども、現在都の方に留保されてございます。今回の制度改革の時にも議論があったのですが、なお東京都が都市計画事業の多くを担っているということで引き続き都に残すということで整理されました。ただ、区におきましても都市計画事業を行っておりますので、少なくとも区が行っている割合において、財源が配分されるべきであるということでございます。都が区に対して交付しております交付金をそのような形で財源を分けるべきであるという議論でございます。

5番目ですけれども、清掃事業の特例的な対応が終了する平成17年度の時点で配分割合の見直しを行うことは当然というのは、先ほどご紹介した3番目の内容ですが、それまでの間に配分割合を見直さなければいけない状況があれば、見直しを行うべきであるということでございます。これは、清掃事業の移管を受けたのですけれども、都と区の間で必ずしもきちんと合意がしきれて配分を決めたわけではないということがありまして、区が実際に事業を展開していく上で必要に応じて配分割合の見直しをするという約束をしたという内容になっております。

こういう5つの大きな課題を確認いたしまして、平成17年度までの間に解決しようということでございます。

6頁でございますけれども、先ほど冒頭にご紹介しましたこの5課題を解決すべく、都と区の検討会を設置したということでございます。

7頁のところでございますように、それぞれ検討会の中に区側では財政課長が、23区のすべての課長が、どこかの検討会に所属をするという形で分担をいたしまして、東京都の方は区政課長をはじめとしまして区政課の担当係長が委員となって、都と区の協議に当たっております。

その上で8頁以降ですけれども、都が行う大都市事務の範囲について、都と区の間でどのような協議を今後行っていくかという際に、先ほど経緯の中でお話しました平成10年度までの間に都と区が検討し、見解が大きく分かれた状況であったということでございます。その内容を簡単に整理したものでござい

ます。

8 頁にありますのは、先日ご紹介しました都と区の見解の大きく分かれたものは何なのかということ整理した部分でございます、いわば東京都が担う大都市事務の範囲を広く捉えるのか、狭く捉えるのかというような差になるのですけれども、具体的には9 頁以降にございますように東京都が行っている事務のうち東京都が大都市事務として実施をしているのだというふうに最終的に定義をした内容を巡りまして、都と区で見解を闘い合わせ、その結果を整理した表がこのようになっております。「○ (まる)」を付してございますのは、都が行う大都市事務であるということで都なり区なりが見解を示したものでございます。「△ (さんかく)」は、その事務の中で府県として行うべき部分と、市として行う部分が混在をしているものである。「× (ばつ)」は、これは区側の方にしかないのですが、その事務はあくまでも府県事務であるという主張ということになっております。都と区が「○」で一致しているのは1 番から12 番までになっておりますが、これらは基本的には法令上都に留保されている事務ということで争いの無いものだということになってございます。13 番以降については、法令上は明確な区分が無い中で、都と区の協議で大都市事務の範囲を定めていくべきものであると理解する事業でございます。考え方としては、先ほど申しました「○」「△」「×」ということの他に、同じ「△」の中にも、どれくらいの範囲は都道府県が負うべきで、どのくらいの範囲は市町村が行うべきかというところの見解が都と区で分かれているということがございます。詳細な説明は省略させていただきますが、11 頁の33 の障害者福祉のところまで様々な事業をめぐって議論を行ったということでございます。34 から38 というのは、そういう個々の事務を実施した中で、事業に対し全般的に影響する、いわば共通な経費というものが出てくるということでございます、例えば起債の償還費の問題ですとか、人件費に係わる退職手当の問題ですとか、全庁的に管理をしている経費を按分して考えるという内容でございます。

12 頁でございますけれども、今現在これまでの議論を踏まえて都と区の検討会の中で区側が主張している主な内容を整理したものでございます。まず、都区の役割分担の原則ということは、先ほど申し上げましたように、特別区優先の原則が明確にされた中で、都の事務というものは限定されるということと、法令に根拠が無いものは都と区で協議をして決めていくべきだろうということでございます。その上で東京都が行う大都市事務の範囲の問題については、「○」の3 つ目に在りますように、区側の考え方としては一般的に市町村が処理する事務であるか否かということ、全国的な市町村と都道府県の分担関係を参考にして考えるべきであると言っております。これは自治法の規定の解釈に基づいてそのように主張するということですので、その下にあります、いわゆ

る5大市が行っている事務を大都市事務とするような考え方はいかなものかということでございます。東京都の考え方は5大市の行っている事務の範囲まで広げて大都市事務を広く捉えるべきだというふうに考えているということでございます。それから、その事務の範囲に伴って、東京都が大都市財源を留保する意義というものをどの様に考えるかということですが、制度の趣旨からしてあくまでも都が自ら残した財源というのは、都が行う大都市事務を実施するための経費に充てることと、それから特別区相互間の財政調整を行うために都が財源を留保するということですので、府県事務に充当することは許されないというのが区側の考え方ということになるわけです。

都区の財源のあり方が次にございますけれども、ここでは都が限定的に行う市町村事務に必要な範囲で都に財源が配分されるということですので、区の需要を量って区側の配分割合を決めて、その残りはすべて都に留保されるのが当然だという考え方、実はこれが東京都の考え方ですが、そういう考え方はむしろ逆だという考え方です。

最後に、都の説明責任ということになってはいますが、ここではそういう東京都の大都市事務のあり方については、やはり受益と負担の明確化の観点から東京都として区民に対する説明をすべきであるということでございます。そのことが都と区が対等の関係で協議を行う土台にもなる訳ですし、また特別区としても区民に対し説明責任を果たすうえで必要であるということでございます。さらに関連して、23区の場合には多摩の市町村の住民と違いまして、市町村税の一部を都に納付しておりますので、東京都はその税の用途を具体的に説明する必要があるということでございます。したがって、市町村税と府県財源を東京都として一括して管理していますが、その区別無く都議会でも予算審議に載せているから、すでに説明責任は果たしているという考え方はおかしいのではないかと申し上げておまして、都の方は逆に言えばそのような説明をこの間協議の中でしているということでございます。そのようなことを主張しながら、さらに協議を続けているということでございます。

資料2でございますけれども、先般ご議論がありましたいくつかの事業を中心に東京都が行っております大都市事務を例示的に沿革等の詳細を整理したものでございまして、掲載しているのは、上水道事務、下水道事務、港湾事務、病院事務、消防事務を、警察事務は参考としてお付けしてございます。既にご覧いただいているかと思いますが、例えば1頁の水道法では第6条のところでは水道事業は原則として市町村が経営するというのが本筋ですが、2頁の第49条のところでは特別区の存する区域においては、市町村とあるのは都と読み替えるものとするというような形で特例が置かれているという状況がございます。中身は省略しますが、前回話題になりました消防事務というのが16

頁からございますが、第6条で市町村は、当該市町村の区域における消防を十分に果たすべき責任を有するというのが本則でございまして、第16条のところに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第6条に規定する責任を有する、第17条でその特別区の消防は、都知事がこれを管理する、第2項で特別区の消防長は、都知事が任命する、第18条で特別区が存する区域における消防については、特別区の存する区域を以って一の市とみなし、市町村の消防に関する規定を準用するという変則的な特例が置かれているということでございます。

参考までに19頁に掲げた警察事務については、現在都道府県事務ということにされておりますけれども、かつての旧警察法、昭和22年当時の警察法の中の第51条で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に任ずるということで、先ほどの消防と同じような規定が置かれておりました。当時は市町村の警察ということがございましたので同じような規定になったのかなと思っておりますが、ご参考までにおつけしたところでございます。

資料2の資料編は、先ほどご紹介がありましたように、ただ今の上下水道を始めとする事務の内容について、東京都の事業概要等から抜粋した資料をおつけしてございまして、これらをご参照いただければということでございます。雑駁ですが以上です。

## 2 論点整理について

○**会長** 今のご説明は、少し大事なことを含んでいますので、しばらくこの問題について議論をいたしましょう。前回議論があった争点が、相当資料的には明確になっています。

○ 9頁を見ると、やっぱり相当見解が分かれていますね。東京都は、ほとんど東京都がやっている大都市事務だと、区側は府県事務じゃないか、そういうことが出ていますが、こうした議論をしているとどこかで詰まってきて、合意が成るものですか。このままずっとやり続ける形になるのですか。

○ 実はそれをどうするかが今回の協議の中での一番大きな問題ですけれども、当時は都と区の申し合わせで都が行う大都市事務が確定すれば、その財源がどれくらい必要なのか、それに応じて配分割合を決めようということになっておりました。したがって、都としては非常に多く出さなければいけないし、区としては非常に少なくしなければいけないということで、結果として3,000億円ぐらいの幅で分かれてしまいました。配分割合にしますと9%ぐらい開いてしまうような大幅なずれでございます。もともと東京都自体は、県の事務と大都市事務を分けて仕事をしているわけではございませんので、このためにあえて大都市事務かどうかということに分ける作業をすることになりますので、実際

には非常に難しい課題であることは間違いございません。都と区の協議の中で結果として、財源を分けるために都の大都市事務を確定させようとしても、見解は一致しないであろうということが見えていたことですし、もう一つ重大な問題は、東京都の大都市事務が過去どうやったかによって、都と区の配分割合が動くということになってしまいますと、いわば独立対等の関係がむしろ崩れてしまう結果になりますので、都の大都市事務の財源がどう使われたかによって配分するのは、やはりおかしいだろうというのが今回これをやった後の反省点だろうと思っております。したがって、今後については東京都が現に市町村の財源を使って仕事をしているのは間違いありませんので、それは少なくとも明らかにしていただいた中で、そのあるべき論というのは少し時間をかけて議論をしていく必要があるということになるかと思えます。ただ、今現在少なくとも都の大都市事務の内容が一切明らかにされていませんので、その議論も出来ない状態だということでございます。

○ この調査会に区長会から提示された課題は、要するに今回の制度改正の検証ということなのですね。検証というのはどういう意味なのかは、先生方いろいろ考えがとおりだろうと思うのですけれども、法律の趣旨に沿ってちゃんとそれが運営されているのか、法律とか制度というものが正しくその趣旨に沿って運営されているかどうかというのが、やはり今回の検証の一番重要どころだろうと思っております。この調査会では法の趣旨はこういうものだから、これに従って明確におやりなさいと言えればそれで済むものなのかというのが、よく分からないのですけれども。

○ 今ご指摘があったように制度改革が行われて、その趣旨に基づいた運用が行われなければならないのですけれども、その中で一番大きな、制度改革で整理してあったはずの、特に役割分担の明確化とそれに基づく財源配分、それが平成12年のときには解決しなかったということで、それを解決すべく、今都と区で検討をしているということになるかと思えます。そういう意味では、まだ先ほどご紹介しましたように都の見解が公式に明らかにできる状況まで至っていない状況ですので、引き続き都との協議の中で法改正の趣旨に則った整理ができるように、日々努力している途中であるというふうにご理解いただければと思います。

○ 東京都が見解を公表するとは考えられないですね。11頁の大都市事務一つ一つの事業について、これは府県事務で行われるもの、大都市事務で行われるものということを都区で合意しないと平成18年度以降もあいまいなままずるといくことにもなりかねないと非常に心配するわけですが。今回の改革では、区側の事務事業を予算的に積み上げていって、これで足りるだろうといった趣旨で財調制度を作ったのではなく、事務配分に基づいた財源配分を考えるべき

だと言うのですが、それもこの調査会の仕事になるのか、それともそれは事務当局だけでやることだと考えているかという質問です。

○ もちろん都との協議については区の方で責任をもってやるべき内容ですので、調査会の場でそういう具体的な議論をお願いするつもりはないのです。こういう資料をお出ししているのは今の都区制度の中でも一つの根幹に関わる内容であるということで、状況をご紹介するという意味合いでございまして、今後の特別区のあり方等の議論の中でもそういう都と区のことをどのように考えていくかということの現実の姿を示していくということでお出ししたわけです。そういう議論のご参考に使っていただくというのが私どもの趣旨です。

○ 現実に法律の趣旨を先生方が考えられて、本来法にあるべきであり、法に従って運営されるべきであるという考え方が明確にされれば、この現状は極めて法と乖離していることを指摘すれば足りるのか、検証というのはそういう意味で使われているのですか。

○ 検証というのはそういう意味ではないと思います。

○ 検証というのは、今どう行われているかではなくて、法律の趣旨に則って運営されているのかどうかということではないのかな。他の先生方も検証とはどういう定義なのかお互いがわからないけれど、私はそう思っていたのですけれども。

○ **会長** 何を検証するということが私どもに期待されているのですか。

○ これから進んでいく分権とか、そういった特別区が望むと望まないに関わらず進んでいくであろう地方の有り様、自治の有り様というものに照らして、まず一つどう捉えるかはいろいろあるかと思いますが、その中で大都市制度となっている特別区がどうあるべきかがあって、それに対して平成12年までに特別区がやってきた自治のための運動が到達した現時点をどのように評価し、あるべき姿に合っているか合っていないのか、あるいはもっとこうすべきだ、ああすべきと、そういうことが検証であると、非常に抽象的な言い方になりますが、そういうふうには考えています。

○ 合併という問題が出ているかもしれないし、道州制という問題も出てくるかも知れないし、財調制度とか、税制とか、制度に重大な影響が及ぼされる可能性があるときには、制度そのもののあり方について、この調査会は検討すべきだと考えていますよね。例えば道州制が起こったときに、23区は将来どういう形で自分たちは生き残っていこうとするのか、そのときには財調制度をどうするのか、なくなるのか、存続するとすればどうやって存続させたいのか、ということを考えてくれ、というふうなことをおっしゃっているのか、そういう制度とか法律に基づく何とかというものを離れて運用の面を調査会でやろうとしているのは、おかしなことだと思っているのですけれども。

○**会長** 現実はどうなっているか、しばらく、勉強しながら検討して行って、今のような問題提起について、適宜、区長さん側とも意見交換しながら、そのタイミングをみていかないと、ただちにストレートにいてもね。

○ それで平成18年度までにこの都区協議会で決めたこと、特に3番目の財源配分に関わる問題について東京都と協議している。ところが本気でやろうとしているのかわからないと思っているのです。そうした中でどう展開していくのか、制度の趣旨をどう運営の面で変えていこうとしているのか、法の趣旨に従って財源配分をやろうとしているのかがわかるように説明していただきたいという意味で、聞いたんです。

○ この検討は、財調協議会の下部機構として課長レベルで今、実務的な詰めをしているということです。

○ 恐縮ですけど、資料1の12頁で、都側の言い分も反語的に入っているようですが、都側がこういう議論に対して何を言ってくるだろうかということについて、想定問答のようなものを作れますか。法律改正した後の都側の立場に立ってみてどれくらい合理化できるか、大事なものが、この趣旨でいくと合理化できない趣旨になっている。場合によっては、この調査会としても啞然とする結果になる。この事態はなんでしょうかと云ったって構わないと、私は思っている。そのためにも、都側の主張を想定してみ、ちょっと私どもの頭を刺激して下さいませんか、私どもが考えるにあたって。

○ 都側の主張というのがあるのですが、協議途中の資料だということでお示しできないということです。

○ ものの考え方としては、ずっとそうだったのですが、例えば、税が、本来市の税が、法の上では都税になっている、よって都のものだ、それをとやかく言われる筋合いはないとする考え方が根底にあるのではないかと思います。つまり本来府県として取るべきでない財源をたまたま制度上とっているという意識はない。つまり税法の上で都税になっている。よってそれをどのように使うのか知事の予算編成権であると、それをとやかく言われるのは筋違いだというのが根底にまずあるのではないか。その上での話ですから、区が必要な財源を最低限もてるように財源を与えれば、後は都が勝手に使ってもいいのではないかと発想がずっとあるんだと思います。しかし、役割分担によって財源を分けましょうということでは合意したわけですので、ここに出されたものは都の方もおかしいと思いながら出している感じがあると思います。ですから、新しい制度にあわせて都自身が本来どうあるべきか考えた形跡が見えません。結局、古い考え方の延長線で、いかにお金を多く区に取られないようにするかみたいな程度の議論だと思うのです。

○ 税と財政の扱いはいずれにしても内部団体なので、変わっていない。

- 今の都と区の折衝は、相変わらずこの表に従って細かくどうしようかと考えているのか。もっと大まかにやろうとしているのか。
- 区は、改めて都としては何の事業に大都市財源を充てているのですかという資料を出してもらいたいと言っているわけです。しかし、都は、議論しないでそういう材料を出せと言われても困るというところに終始している。
- どうしても都が応じざるえない方法はないのですか。
- 区の方ばかり積み上げて、都の方の説明責任を果たしなさいということは、つまり都の方もいくら使ったのか明らかにしろというのは、やっぱり押さえておくことではないですか。都議会で、都は市の税を大都市事務のこの分に充てましたということを本来説明するのが筋であると思っているのですが、それがなされていない。それがなされれば、まず今回の法改正の趣旨は一応実現したと考えていいのじゃないかと思っただけです。
- 8頁の都が行う大都市事務の範囲の中で、都の考えというところがあって、5大市、政令市ですね、横浜等の、それと都が特別区の立場で行っているというのが理解できないのですけど。政令市がやっているのは都市計画とか、それは府県の事務を地方分権で政令市に移してやっているわけですよ、そうするとそれを都が何でやるか、地方分権で移すとなると特別区が市町村として、政令市と同じだとすれば、やるべきなのに、それを都がやっているというのはどういうことなのですか。逆じゃないかという気がするのですが。
- ここの5大市と同程度の水準というのは、政令市が特例で府県の事務を下ろされている事務ではなくて、そういう事務は府県事務ということで都にも考え方を整理していただいたのですけれども、一般の市町村事務といわれているものの中で政令市が取り組んでいるぐらいのレベルは、都の大都市事務としてカウントすべきであるというのが都の主張です。
- 具体的にはどういうものを指すのですか。
- 東京都の主張は、病院の事務とか、つまり政令市であればかなり病院をもっているとか、一般の市町村に比べればより多く政令市が担っている市の事務の範囲も多いので、そういうものについては、政令市の状況を見て、都の大都市事務を判断すべきではないかというものです。
- それは都がやるべきだというのが、都の考え方ですか。
- これはあくまで都が行っている事務をどういうふうに分析するかということで議論しましたので、都が現にやっている事務を府県事務に充てるか、大都市事務に充てるかという議論の中での話です。
- つまり都が架空の東京市を想定しているわけです。架空の東京市というのがあって、東京市があったとするならば、その東京市は政令都市並みの能力がある市であろう。したがって、市の財源を都が使うときには、5大市ならばこ

うということや、こんなことをやっているのではないか、だから、それは都が市の税を使ってもいい範囲なのだというのが、ここに示されているような都の考え方でしょう。

○ そうすると特別区、23 区が、東京市という架空の市があつて、それが政令指定都市であるという考え方ですか。それを都がやっているということですか。

○ 都の考え方はそういう説明をしなければ説明できない。

○ でも現実にはそういう東京市はないわけですよ、それで区があるわけですよ、そのへんがちょっと。

○ 区側は、単に 23 ある市の事務をお預けしている、よつて預けた分だけはどうぞお使いください、しかし、預けた分は一般市の事務でしょうということなのです。ところが、都は大都市経営として 23 区一体として預かる、その大都市は政令指定都市並みの能力の高い市の事務であるという発想です。それはあくまでも実際に事務をやるかやらないかよりも、財源配分率の逆算からも出てくる考え方ですから、いくら論理的かどうか詰めてみてもしようがないですね。これは都の意識が変わってもらわなければいけない。市の事務を預かっているとおっしゃるものについての責任をどのように予算の中でも、執行の中でも示していくかということが、システムとして都の中に必要です。

○ 区の事務を都が預かっているというのは、どういう根拠に基づいているのか。何かそういう理論的な根拠はあるのですか。

○ 都の特例として 23 区全体として管理しなければいけない事務については、東京都が行うというのが役割分担の整理ですので、その例として上下水道とか、消防とかについては都が一体として管理する、その事務がどこまでそういう事務なのかという議論なのです。

○ 大都市事務として法令上特例で明確になっているものとなっていない事務がある。それで、何年も何年も協議しているが、決着がついていない。区側でやる事務と都側の事務との間にグレーゾーンがあつて、それをどのように配分するかということが問題になっている。

○ 区側の考え方で大都市事務でないとしたものは府県事務ですから、東京都がやってもやらなくてもご随意で、やらなくても構わないという趣旨ですか。

○ そうではなく、府県財源で行ってくださいということです。

○ このうち、東京国際フォーラムについては、東京都は大都市事務といっていますが、どうやったってこんなものは入るはずはないと思うのだけれども。法令的に府県事務のうちやらなければいけない仕事と、今のように財源配分のためにあげてあるものがあるのだけれども、特別区側からするとこの事務は府県事務としてやってもらわなければ困りますよと、その財源はこちらの方のお金ではなく、東京都のお金で行ってくださいといっているのか。そうでないも

のもはいつているでしょう。

○ 項目として異なる性質のものも入っているのではないかとのことですが、俎上に上っている事務ははっきり府県事務であるとされていないものであると考えられます。例えば、学校の教職員の人件費の負担は、明らかに府県の事務ですので、ここには出てきていません。一点それに近いと思われませんが、高校の運営の事務でございまして、東京都は高校のうち政令指定都市が設置している範囲のものは大都市事務であるといっているわけです。法律上は、高等学校の事務は都道府県の事務であるとされておりまして、一定の要件を充たす市町村については、その設置ができるという規定となっております。区は、事務の規定が法規にある以上、府県事務として整理すべきであるとしております。そのようなものは、ごく一部でして、だいたい、都道府県も市町村もでき得る事務についての議論でございまして。

○**会長** 本日はこれ以外にもう一つ、連携と協調を行っておかなければならないわけですか。

○ 資料3でございまして、資料3は1枚で概略をご説明いたします。特別区におきます連携につきましてどのように捉えるかについてはいろいろあるわけですが、現在ありますものをここに掲げております。1で「都区協議会」をあげておりますが、これは地方自治法第282条の2にある都区協議会でございます。なぜあげたかと申しますと、今回の制度改革で、区側はこれを財政調整のための協議会に特化し、従前の都区協議会を廃止しようとした経緯があります。これが残された趣旨を法改正のときの自治省の想定問答から見ますと、特別区の自主性とか自律性を強化していく場合に、特別区の存する区域の中の一体性の確保をどうするか、都と特別区あるいは特別区相互間を密接に連携させる仕組みとしてこの都区協議会を活用したらどうかという意味合いで、財調だけではなく、協議事項の一般性を維持した形で存続させたわけでございます。新しい制度の都区協議会は、都と区で相談しあって特別区の連携を維持するための装置という意味で取り上げています。

資料3の2以降は特別区自らが行っているものでございまして、特別区競馬組合、特別区人事・厚生事務組合など地方自治法上の一部事務組合ですが、その特徴として、臨海部広域斎場は5区がこのようなものを作ろうと相談して設立したものであるのに対して、特別区競馬組合、人事・厚生事務組合及び東京二十三区清掃一部事務組合は、23区がこのようなものを作ろうと相談して設立したというよりは、このような一部事務組合方式という器を作ることによって権能その他いろいろなものをいただくことができるということで作られたものです。例えば、特別区競馬組合は、昭和25年に設立していますが、この昭和25年はシャープ勧告が出て、税制が変わった年です。当時の府県民税が廃止され

て、市町村民税に振り変わるわけですが、この改正にあわせて特別区では納付金制度が採用されます。区の税が膨らむ結果になりますが、前回ご説明しましたように、都と区の間では事務配分を巡って喧嘩をしておりますので、区に実質的な事務が下りてきていみせんが、税源は下りてきてしまった。そこで、東京都が、納付金制度によって23区全区を納付区として、当時の金額で18億3,000万円余の額を吸い上げたのが、昭和25年です。財源の争いがあった中で、23区に財源を差し上げるといふ意味で特別区競馬組合ができたのです。

それから、特別区人事・厚生事務組合については、23区が配属職員制度を採っておりました当時、少数ですが区固有職員もおりました。その職員のための人事組合がありました。昭和40年の福祉事務所の移管や、生活保護法に関する事務を区が行うことに伴って、それらを共同で行うことにより、「人事」のほかに「厚生」をつけた名称となりました。更に、区長公選制が復活した昭和50年のときに、都から区へ職員の一斉身分切り替えが行われましたが、この身分切り替えは、第14次地方制度調査会の中で一斉切り替えの条件として職員の勤務等に関する共通の基準の設定について答申がありました。これを受け、またこれを作ることにより職員が東京都から各特別区に一斉に身分を切り替えることに応じたという背景があります。

東京二十三区清掃一部事務組合については、収集・運搬が区に移管されたのですが、交渉の経緯の中でごみの中間処理・最終処分も区が行うこととなったので、その実施の方法として、このような形態を採ったわけ。したがって、一部事務組合として標準的な成り立ちを持つものは、臨海部広域斎場組合であろうと思います。

4のその他には、特別区長会等がございますが、自らの実質的な判断で23区の一体性を維持しようとするときは、特別区長会の中で相談を行うのですが、例えば国民健康保険事業に係る統一保険料の設定や東京都・特別区・東京都医師会連絡協議会などがございます。

ここで申し上げますのは、今23区の一体性の中には、都区による一体性の維持と一部事務組合や共同処理による一体性の維持、自ら協議を行いながら一体性を維持するものがあるという資料でございます。

○会長 何かありますか。

○ 毎年の都との財調の折衝を23区に代わって、区長会事務局が一手に行っているというわけ。23区の中の制度で一番大事なのは財調制度であると思います。その折衝は、ほとんど特別区長会事務局が行っているのではないのでしょうか。

○ 現在もそうですか。

○ 財調協議の関係については、特別区長会事務局に調査2課がございまして、

事務局機能を果たしています。特別区長会が様々な協議をするときに、事務局としての体制を整えてございます。

- 調査2課の職員は、固有の職員ですか。
- ここの固有職員と区からの職員とがおります。
- 区から来ている方々は、何年いるのですか。
- 区からの職員の派遣期間は、2年となっております、場合によっては1年延長があります。
- 今都から派遣されている職員はいますか。
- かつて都から派遣されている職員もございましたが、現在調査2課にはおりません。
- ご意見がありましたら、どうぞ。
- お話を伺っているのですが、これは、行政学と行政法の違いなのかもしれませんが、議論として何をしているのかわからないという感じがあります。それは、知識があるかないかということではなくて、すごく内部の議論になっておりまして、お金の話は大事でしょうが、効率的にきちんと行政を行ってもらえればよいわけで、都と23区の関係でどうするかということはセカンダリーな問題で、結局行政のやり方として、仮に23区の要請としてこういうことをやりたいということがあるとしても、これを実際に遂行して行くときには、それを区民というか、都民の人に分かってもらえるために、説明責任といいますか、議論を外部化しないと、全然説得力がないというか、勝手にやったらという感じになってしまうと思うので、そういう意味で、説得力がないのです。

例えば、今日お配りいただいた資料もそうなのですけれども、資料1の8頁に「都が行う「大都市事務」の範囲について」とありますが、いろいろ東京都と23区の間でせめぎあいをやっておられることは分かるのですが、この文章について、私から見ると意味が通っていないといいますか、先ほどちょっと出てきた大都市事務の場合に「東京都の府県事務」という言葉をお使いになっているのですが、それをどのような文脈で、どのような意味で、どのような形で使っているのか、ということが、少なくとも意味不明であるということのはっきり申し上げたいと思うのです。

8頁のところもわからないことだらけで、ちゃんと分かるようにいつていただかないと、私としては議論を進められないという感じが非常に強くしています。例えば、「府県事務」という言葉が出ていたのですが、例えば、特別区が基礎的な自治体であるというならば、市町村との間で議論すべきであって、なんで「大都市事務」と「府県事務」が対比されているのかですかとか、内部の議論での言葉の使い方であって、その辺りから分からないし、常に財源関係がついてくるし、運動論の話と制度論の話が限りなく混じって、限りなく連携して

議論されておられる。法律家なのでそう思うのかもかもしれませんが、国民との関係では通用しないのではないかという感じがします。

12 頁で「都の説明責任」という言葉を使っていますが、それは「説明責任」という言葉の使い方がちょっとおかしいので、都が都民に対して説明してないじゃないかということとを区がいつていると書いてあるのだけれども、これは普通の使い方ではないなどの印象があります。ここで何をするのかという問題もあるのですが、少なくとも非常にあなたと私の世界でやっている、今までのインサイダー的な話でやっているのではないかということがあります。私が感じていることは、筋論が大事なので、例えば、道府県と市町村の関係が一つ大きな筋としてあります、先ほどの政令市との関係もそうなのですが、財源をどこが負担するかという話がありましたが、それとの関係であれば必ず同じように都と区との関係を比較してみる、よく分からないけれどもたぶん東京都は自分自身が基礎的な自治体であるという発想から出発しているのかという感じが少しするのですが、理論的には出発点が違う形でありうるところなので、そういう整理をした上で、だけど、地方自治法上は区の方が基礎的自治体であるといっているわけですから、そこら辺を出発点として構成していかざるを得ないとか、その上で一体的なものとはどういうもので、それは普通であったら都道府県ではなく、政令市が行っているのですという話になってくるわけです。そういう形で議論して行かないと私は申し上げることがないという印象です。

○ ある意味ではおっしゃるとおりでして、今の状況をどのようにして明らかにするかということをやっていきたいと考えているところなのですが、基本的には都道府県と市町村の関係は広域自治体と基礎的自治体との関係でして、それを全国一般の考え方としては一般的な都道府県と市町村との関係として法律上も各種の国の補助金との関係でも、前提として制度が組み立てられている。しかし、特別区の場合は、広域自治体との役割分担が通常とは異なり、東京都の広域自治体としての役割が通常の道府県より広く設定されているわけです。広く設定されている理由は、市町村の事務のうち的一体的に行うべきものに東京都が関与することとなっているので、その部分について一体どこまで東京都は広げるべきであるのかという議論をしなければならない。そういう制度になっているわけでありますので、そういう意味で区が言っておりますのは、東京都が行う事務の範囲をその部分については明らかにしたうえで、都と区で、広く外部を含めた議論ができる状態にするべきであると言っているのです。当然一般の道府県と市町村との関係をまず置いてそれとのアナロジーの中で都と区との関係を考えて行くというのはご指摘のとおりで、そういうことを踏まえて先ほどの議論があるのですが、資料として出した部分のごく部分的であるので、話が分かりづらくなってしまっているのではないかと感じております。そ

れを何とかして、外部化できるような状態に持っていきたいというのが思いです。

○ 例として挙げられました大都市事務という言葉ですが、これは都と区の間で決めて使っているものですから、確かに大都市事務とはどういうことなのかということの申し上げないといけなかったわけですが、都と区の間で定義した大都市事務は、市の税を当てることのできる事務を大都市事務としました。

○ 法的にいうと23区が存する区域といっています。地理的に区域があるのだけれども、そこにあたかも一つの自治体が成り立つというように仮定した上で、法的に留保された以外の仕事も、23区という区域を法律に書いてあるので、そういう表現を採っているから、そこがあたかも一つであるように想定して、そこで本来ならば、府県事務でいえば、東京都は広域自治体としてやる仕事をやればよいのだけれど、その区域に限っていうと、東京都という広域的自治体が基礎的自治体の仕事をやっている、長い間やってきた、今もやっている。そうすると何の話になるかといえば、それに必要なお金はどこから出しているのですか、ということになる。それはもともと23区の分の税金をたまたま東京都が肩代わりして取って、やっているのでしょうか。特別区の言い分としては、こちらも明らかにしなさいよといっているけれども、先ほどご説明があったけれども、東京都はそうのように思っていない。都税として徴収している税は、東京都のものだと思っている。23区の税の徴収を肩代わりしていると思っていない。逆に今度は23区の区域の話になると、これは市としてやっているといっている。明らかにその間に乖離があるのだけれども、その乖離があるということ東京都は認めませんから、このままで押し進めていっても何か全然違うきっかけがないと動かないわけです。そうすると、どのタイミングで、どういうことがきっかけで、動くかということになるから。先生がおっしゃったようにこの議論を外で言っても、私も大学で特別区の議論をするのだけれども、学生は本当に分からない。なぜそうなっているのか、よく分からない。都区財政調整制度なんていったら、ほとんど分からない。全国の人ほとんど関心もないし、ここについての理解は、ほとんどないんです、23区の問題になると。なんか、恵まれているらしいくらいしか知らない。先生がおっしゃっているような議論のままいったら、この問題は、本当に、こんなに大事な東京という真ん中の自治体のあり方について、こんなに内向きな議論をしているのは、良くないのです。本来、もっと日本国全体の問題にすべきなのです。そうするために、我々は、どういうふうに仕掛けを作って、ものをいったらよいのか、そこを本当はやって行きたいのです。先生のおっしゃるとおりなのです。しかし、説明を聞くとやっぱり内内の議論をやっているのですよ、お互いにどれぐらい分け合うとか。聞いていると、何でこんなことになるのか。しかし、そこを突破したい。そこを突

破して、この問題を解決しなければ、我が国の地方自治の一般の問題も解決することができない。特に東京のような巨大都市の中の自治の仕組みについて、どうすればよいのですかということについて、全国にいうべきだと思うのです、言うべき言葉を持たなければならないのです。それをどうすればよいのか、我々はその知恵をだすべきなのです。そちら側からも出てくるかもしれないけれども、我々が、こういうふうにいえば、区民や都民や国民になるほどそれは重大な問題なのであるから、もう少し何とかならないものかということができそうだということを我々が言い出したいということなのです。

○ そういうことであれば、本当に素晴らしいことだと思うのですが、そうなのですか。

○ 自治法が改正されるときに、どうしたら基礎になれるのかわからなくて、さんざん考えた結果、自治法の2条4項に広域自治体と基礎的自治体の定義があるので、都と区の間役割分担を明確にすれば、基礎になるための絶対の条件だということになった。役割分担を明確にして、それに基づいて財源配分をするのが、法の趣旨であるという説明を受けた。役割分担を明確にすることが、内部団体から基礎的自治体になる大前提であるということを知った。

○ 今度は先生の議論で言うと、地方自治法の中の、基本的にいえば都道府県の事務を限定して、法定受託事務以外のものをまず地方公共団体に行かせた上で、基礎自治体を養成するような発想になってきていて、市町村が広く地域における事務を担うと書いてあるわけです、新しい法律で。そのことと前の経緯、どのような価値を有していたか。今回の地方自治法上、特例措置を設けているから、その兼ね合いのようなものを、法的にも一般的な地方自治法の規定に戻ってみて、今の区の制度、現状について新しい解釈の可能性についての法的な検討も必要なのだろうと思います。

○ 憲法そのものは実は中身がないのだけれども、しかし法律より上位規範は憲法しかないのです、そういう意味で見ますと、憲法論的なものも視野に入れて、地方自治法そのものも非常に憲法と密接な概念がありますから、そういう議論をすることが必要だと思いますが、そういう射程で見て行くのが一つあると思います。それと、行政の事務の進め方という点からいうと、どこの省庁も今そうだと思いますが、政策評価もそうだし、説明責任が課されたとすると、概念を分かる言葉で説明することが如何に難しいかということ、そのこと自体が一つのトレーニングが必要な領域なのですが、そこを一つ取ってみてもそういう訓練がされていないということが非常に良く分かるので、2つの方向から行くことが必要であると思う。議論を日本国のために、大都市という大事な話なので、そういう議論をするときは、アプローチとしてありうると思います。

○ 会長 ほかの先生はどうですか。

○ 前回と今回と大都市事務を中心にご説明があったと思うんですけど、今までの議論を聞いていて思ったのは、大都市事務論というのは、理論的にはどちらかというともう既に整理されている問題であって、それを実際の運用においてどう適用するかというところで、かなり揉め事があってご苦労されているというところだと思うんですね。もしそうではなくて、何か理論的なところで争点があるならば、教えてもらいたいのと、理論がそうで、実務に実際は適用できないとしたら、ひょっとしたら、理論がまちがっているかもしれないという可能性もある。そうすると、この調査会としてはそこまで戻って考えるべきなのかどうか、という疑問があるということですね。どちらかという私の考えとしては、そういう都と区の関係というよりはむしろ、特別区相互間の関係というのは、これから深刻な問題になってくるのだろうと、先ほど話があったように、23区全体として一つの市とみるのか、あるいは23の市があるとみるのかというところが、かなり理論的に分かれてくるところで、そこは恐らく、この調査会で一番焦点になるところではないか、そこを焦点とすることによって、逆に大都市事務を突破できるかどうかわからないですけども、そこを見直す可能性があるのではないかというのが、私の感想です。

それから、先ほどの説明の中で、特別区の共同処理の話で、臨海部広域斎場組合の話が出たんですが、実は大都市事務と密接な関連があるんです。というのは、火葬場というのは明らかに市町村事務なのですけれども、じゃあどっちが責任をとるかというところで、まず東京都と財政の問題を含めたところで論戦があって、都はやらないよと、あなたがたが勝手にやんなさいという話になって、じゃあこちらでやりましょうということなんです。そういうところで実務的には下りてくるわけですね。大都市事務であるかどうか、じゃあこちらのほうでお金を出しますよ、お金を出すというのは正確ではないのですけれども、中心になってやります。だけど、東京都の責任はどうですかというと、向こうは自分たちには責任はないと、だったら大都市事務にあげるべきではないでしょと、そこは、ずれていたという経験があるので、単純に五つの区がやりたいからやったということではなくて、東京都との関係の中でこうせざるを得なかった。ほかの問題と同じだと思います。以上です。

○**会長** 何か今のことで。ちょっと大事なことをおっしゃっているの。

○ 今の火葬場の問題は、この事務の中では霊園がありまして、火葬場を含めて整理がされているということにして、ここでは東京都が、特別区が存する区域においては、都が一体的に処理して適切に配置する必要がある大都市事務という言い方をしていたというのが、当時の状況です。

○ 大都市事務であるなら、東京都がやるべきなのです。だけど東京都はやらないといってるわけです。

- そこに矛盾があった。
- 現に今、瑞江の火葬場というのが唯一の都営です。これを区に移したいということで、一所懸命働きかけております。なかなか難しいかなと思うのですが、今回、一部事務組合でつくったということもございますから、それによってどういうふうに整理されるのか、今の話の観点からはこれからの動きというのは、注目しなくてはいけないだろうと思っております。
- 23区側は、お金の問題がいつもあるのだけれども、23区側には、現在あまり手がけていない仕事を、もっとやっていきたい仕事があるのでしょうか。
- そこが一番問題だろうと思うのです。正直に言って、普通の自治体と比べたら、事務配分の割に財源は豊かでございますし、今は非常に財源不足になっていますけれども、これはどこも同じことですから、そういった面で、諮問の資料にも入っていると思いますが、協調と競争という言葉の中の競争という部分が、これからどういうふうに展開されてくるか。お金を持った区は、それなりの質の高いサービスをどこまで提供するかというの、これから問われるのかなと。特に、今回の改正でいわゆる納付金制度が廃止されたわけですし、不交付団体は港と渋谷の2区でございますが、多額の財源が、計算上では超過しているわけですし、それを今までは納付金として東京都がいったん納付を受けて、23区交付団体に配分していたわけですが、それを自分の自由にできるという制度をつくったわけです。そういう中で、2区は、それに応じた質の高いサービスが提供できるわけですから、そういうところが、どういうふうに出てくるのか、これからの23区の将来を我々が考えるときの大きなポイントになるのかなと考えております。
- 全部言い表せるわけじゃないのだけれど、23区間で、実際、例えば、広い意味での行財政改革に、どの程度の相違があるのか、切り詰めて切り詰めて、そういう行財政改革を行うときに、現在の特別区政があつて、23区である種の協調路線があつて、あんまり突出したことをやらない、そのことがブレーキになっている領域はどこにあるだろうか、片一方で協調しながら、片一方でそれぞれのところで経営責任を持っているわけだから、そういうことを少し23区間で比較してみていく、そういうことが必要でしょう。私は若干偏った印象があるのだけれども、他と比べたら、この区、この程度に限定している仕事をやりながら、職員数が多いはずなんだが、どうしてこのまんま維持されているのかと考えるとね、全体の枠組みというのがどこかで利いていて、そうそう損なことはやらないんじゃないかと、23区はそれぞれ、よく様子を見てるから。したがって、全国的な動向と非常にずれてるような自治の運営が行われているかもしれないでしょう。そんなことも正していかなければ、23区を良くしていくということについて一般的な支持を得られないと思うのでね、そういう点、だか

らそのうちでいいですから、少し横と横を比べる資料をね。

○ 資料を少し整理しなくてはいけないと思いますが、多分、人の数が多いというのは、ひとつの大きな要因は、保育所を抱えている、直営保育所のことです。ですから今なかなか、サービスアップにも繋がらない、それが今ようやく委託の方向がでてきた。それが今のこととは別の議論があると思いますけれども。

○ いろんな要因があると。

○ そういのを少し整理させていただければ。

○ 新しく法制度が変わって、前から言われていることなのだけれども、23区間でそれぞれいろいろね、趣を異にして、地域も違うから、いろんなことやり始めていると、少し個性的になってるんだと。全体の制度上、たががはまっているもので、そうそうはできてない。だからわれわれが、今後のことを考えるとき、23区間が今どういうふうになっているかどうか、どういう指標で見たらわかりやすいかということについて、いろいろ知恵を出してもらって、少し資料をまとめてほしいと注文をだしておいたらどうだろうか。

○ 一言だけいいですか。特別区の職員の人数が多いか少ないかという話は、先生と私はいつも見解が違うのですが、僕は、特別区人事委員会という制度に大きな問題があるのではないかと思っていて、それで今回参考資料で人事制度関係についてお願いしたのですが、ただこの資料だけ見ても、人事委員会の問題として出てくるというのはなかなか読み取れないので、また他にあればなど、考えておきます。

○ 今ちょっと理解できなかったのですが、人事委員会があるがゆえに人が多くなるということですか。

○ いやそうではなくて、つまり一定の枠があるだろうと、特別区人事委員会という制度が、一定の枠をつくってしまっているのではないかという思いが私にはありまして、各区の個別的な施策あるいは人事でも、職員制度もそうですけれども、各区がそれなりの体制をつくるためには、もう少し制度が変わるべきではないかという問題意識を私が持っているということです。

○ あれも制度改革のときに一応法の建前としては、各区が人事委員会を持つものだけれども、23区共通でやりますと、そういう法改正で運用しているのだけれども、今の制度で何が可能になっていて、どういうメリットがあって、どういう点に問題が起こっているのか。それを仮に本当に個別にしたときに、法的には、個別にできないことはないと思うのですが、ただあのときの約束は、皆がまとまってつくってやりますと。私なんか特別区人事委員会のパンフレットに出ているんですよ、23区に来なさいと。やっぱり枠組みがある。枠組みは要するに、ここで我々が承っているのでは、連携とか協調とかという話でしょ。

それについて、現在どのようになっている、どのような効果を発揮しているのか、一応全体とすると、検証といえば検証になるので、少しそういうことについても目を向けていったらどうだろうか。そういうことだと思うんですよ。

○ どこまでできるかわかりませんが。

○ それから新しく登場した方々に、違う目で見てもらうとね、違うことに気が付くと思うんですよ。そういう意味でも大事だと思います。

○ 人事委員会の話が出ましたが、市町村の場合、是非とも23区のように全部人事委員会一本で決められるようにならないか、ということで市のほうではずいぶん調べに来たというような経緯もあります。どっちがいいかわからないですけど、給与が多い市もあるし、少ない市もある、ボーナスが多い市もあるし、少ない市もあるということもある。比較検討してもらうことはいいかと思いませんけどね。

○**会長** 終了時間が近づいておりますけれども。

○ よろしいですか。行政学の問題はよくわからないのですけれども、神奈川県の場合はですね、横浜市、川崎市という政令市がありますね、800万の内、450万ぐらいが政令市で、県のやる仕事はほとんどないんですよ。都の場合は、都と特別区という特別の制度があって、都がいろんなことをやっているという印象があってですね、単に県みたいにするにはできないのですか。もうひとつは、区は例えば三つぐらいで合併して、政令市をつくるということはできるのですか、理論的には。都がいろいろな事をやりすぎているような印象なのです。

○ もちろんできます。不可能ではありません。

○ 法令の改正を伴うと思います。区が合併することは可能ですが、大都市制度である都制を崩さない限りは、区が合併をして市になることは不可能です。例えば、近接している杉並区と武蔵野市が一つの自治体になる合併は可能ですが、そのとき武蔵野市は区にならざるを得ない。区に吸収する合併は可能ですが、武蔵野市と合併して杉並区が武蔵野市に吸収される形の合併は、今の法律ではできないようになっております。大都市制度の枠組みで押さえられております。

○ こちらは出られない。そのためには法改正が必要だと。

○ その制約は大きいような気がしますね。

○ 多分ですね、理論上の話なのですけど、23区が大きくブロックごとに大合併したらですね、その段階で今のような形でいけるかどうかかわからなくなるでしょう、直ちに法改正問題に発展しうるでしょう。非常に限定的に考えれば、23区同士で合併することはできて、その区域は変わりません、という感じなのだけれども、大括りしてしまったらそれ自身として次の問題に必ず発展するから、理論上はいろんなことが出てくる。ただし、そういうことを検討しろと我々

が言われていないのでしょう。それはおいおい区長さん達と懇談しつつ、ということにして。

○ 今からいろいろと検証していただく、検証についてもいろいろご議論があると思いますが、少なくとも、大都市生活をされる住民のためになる自治の仕組みとして、いろんなことが考えられていく過程の中で、最終的なモデルとして、結果としてこんなグルーピングで、もっとこういうやり方があるという議論の中での合併の論議はあり得るかもしれません。ただ最初から合併という用語弊があるかもしれませんが、足腰を強くするとか、分権の受け皿という意味合いでの合併の延長線上で語られていますが、区にその合併を持ってくると、区部にそのようなインセンティブがないと、合併論議は出てこないということです。

○ いくつかの区が合併して力を持つてばというお話、法律改正でどうなっていくかというご議論あったと思うのですけれども、そういう意味でのご議論は是非やっていただきたいと思っております。

○ 特別区の将来のモデルというように依頼事項に書かせていただいたのは、あまり法の制約ばかりをつけない中で議論していただきたいということです。首都東京といいますか、日本で東京しかないその特殊性をもったところです。今の都制の網をかぶせた中だけでいきますと、今日ご議論いただいたように、東京都というのは、もともと東京市と東京府が合体して、圧倒的に職員の数から予算の額から圧倒的に東京市の勢力が強くて、府を飲み込んだわけですが、昭和18年のときに。ですから、どうしてもいまだに、東京都の職員の中にも、府県だとか市だとかという意識がない。国の事務はできませんけれども、何でもできる自治体という意識を持っていますので、先ほどのように、よく分からないとお叱りを受けましたけれども、財源を分けるとなるとこういう議論になってしまうんですね。これはお金を分割する上でどうしたらよいかという苦肉の策の中で大都市事務などを入れてきて議論しておりますので、そういう面も含めてですね、あまり制約のない中で、今お話になったようなことについても、いずれ是非ご議論をしていただきたい、その点も含めて、今度区長会と懇談会を。

○ 一体性についてね、一体性とはどういうことかということについて、少し。

○ 道州制がいつくるか分からないのだけれども、道州制がくるとか合併だとかいろんな問題が起こったときに、大都市の経営だとか住民の生活だとかそういういろんな視点から見て、本来こういうふうにあるべきなんだということ、早めに区長会が自分の意思として示すようなことがないと、23区としての立場がなくなっちゃうんじゃないかという気もしています。また、東京23区の一体性というのは都市の発展のために、また住民のためにいいんだというようなもの

を、最終的には考えてもらいたいというのが、区長会の趣旨ではないかなと私は思ってますけれども。

### 3 今後の進め方及び日程の確認について

○会長 今後の日程を皆様方にご紹介しておいて。

○ 前回いろいろと日程調整をさせていただきました。ご協力いただきましてありがとうございました。今後も、今回やりましたようなかたちでやらせていただきたいと思っております。

○ 日程のほうの3に記載させていただきました、第4回目が1月26日の午後6時から、第5回目が2月20日の午後2時からということで予定をさせていただければと考えております。

○会長 次回について、先生方のほうから何かご注文があれば、今日でもそれ以降でも事務方のほうへご注文を出していただければいいので、こういう点を整理してほしいとかありましたらよろしく願いいたします。

本日は以上でよろしゅうございましょうか、ありがとうございました。それでは次回またよろしく願いいたします。