

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4回 特別区制度調査会 会議録（平成16年1月26日開催）

1 論点整理について

会長 それでは本日二つございまして、一つは論点整理、前回に引き続きのものでございまして、若干資料についてお話いただきます。今後の進め方についても、できれば若干の打ち合わせをしていきたいと思っております。

それでは事務局のほうで作っていただいた資料、イメージ図をご説明いただきます。

お手元に資料1と資料1の2というイメージ図がございます。これから論点をご議論いただくときに、こんなイメージを土台にしてはということでございます。

資料1は、今まで、制度改革前と制度改革後のことについての資料をお出ししてございますが、詰めて考えていきますとこんなようなイメージになるのではないかと。一つは一体性・統一性といったようなものが特別区制度を考えていく上に、大きなアイテムになっているように思われます。そういった中で、制度改革後の特別区と今後の特別区を取り巻く環境、現在進行しております様々な地方自治を巡る動き、こういったものに対して現行制度、制度改革後の特別区制度というものが果たしてどういう位置にあるのか、といったようなことを、抽象的ではございますが、いろいろ検証の上課題の整理をしていただければと考えて用意しました。

資料1の2の方は、これは別の切り口で見たものでございます。都と特別区の権限と責任がどのように平成12年を境に変わっているのか、実態としてなかなか見えにくい都と区の間をイメージ図でお示したものでございます。内部団体時代に区長公選になったあと、一般の市と変わらないように見えていますが、東京都が23区を基礎として成立する基礎的自治体だといわれておりました。それでは住民に対して第一義的に責任を負う地域政府は誰なのだということで、一つ大きな動きがございました。同時に都と区の間でも事務の役割分担やその責任が必ずしも明確になっていなかった。また、都の方も大都市、80万人を抱え込む基礎的自治体としての責任、多摩に対して、あるいは区を含むトータルの広域行政に徹しきれないという、そういったものが当時あって、改革の大きなうねりになっておりました。

平成12年の改革でこういったものがどういった形になったのかということでございまして、大都市制度あるいは都制といういろんな定義が頭にくっつきませんが、その中で特別区は基礎的的地方公共団体になった。しかし、府県としての

東京都が市の事務を、この二つの円が重なった部分でございます、その部分が大都市の一体性及び統一性の確保の観点から県として市の事務を一体的に処理するところであり、これが法の作りであろうと思います。ただこの都が行う大都市事務については、前回までにご説明しましたように、実施の面においては明確に定まっておらず、さらにこれに見合った財源の配分の問題もまだ完全に解決していないままであるというのが実態であろうと思います。かたや基礎になりました特別区の中では、競争と協調という問題が新しいテーマになってきている。このようなお話を今までご説明してきたというふうに思っております。事務局からは図の作りの説明だけでございます。あとはこれに基づいて各委員の方でご議論いただきたいと思います。よろしく願いいたします。

統一性という概念はどこから出てくるの。

改正後の地方自治法第 281 条の 2 にそういう表現が出ておまして、「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」という表現が条文上でございます。

一体性とか、統一性というときには行政について言っているのですか。

「大都市地域における行政の」という言い方をしております。

法律上は、それだけですか。

はい、地方自治法第 281 条の 2 に、都と特別区の役割分担の原則がございます。これは平成 10 年の改正で加わった条文でございますが、その中で都と区の役割を示しておまして、第 1 項のほうで、都は広域の地方公共団体ですよということを言い切っております。その後、それに続いて「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を処理するものとする」という一文が新たに加わったわけですが、この中で初めて「一体性及び統一性」といった言葉が用いられております。それまでは、解釈でありますとか、講学上などで、都制というときには統一性とか、一体性を使ってきてはありました。

だからその都の一体性というときは、東京都がある仕事を受け持って、ひとつの意思決定主体として意思決定をするということなのだね。現在の合併特例法（市町村の合併の特例に関する法律）に、合併した後速やかに一体性を図れという趣旨の規定（第 5 条、第 11 条の 2、第 16 条）があるよね、あれもそうなのですよ。問題は一体性をどういうふうに理解できるかということです。今は合併後の姿については完全な統合型じゃない形を考えているのだよね、自治体レベルでは。前から一体性というのは相当怪しい概念じゃないかと。これ恐らくですね、東京都が仕事をしているのと、23 区が協調しているのと、突き詰めていくとこの一体性というあやふやな概念に依拠しているのじゃないか。

一体性というのは、何のことか。社会学的な一体性になると怪しい、23区も、多摩も都も、あるいは周辺部を考えればね、怪しいと。沿革に基づいてそういう扱いを受けているだけで、一体性というのは何か法的にみると怪しいというのが前々からの議論なのだよね。でもこれをなくしてしまうと、瓦解するのではないかと。今回新しい法律を読むのに、東京都が行う場合に統一的に行うというのはわかるのだけれど、一体性というのをどのように考えるかということが出てくるのだよね。一体といたら体が一つなんだよな、なんとなく有機体的なイメージじゃないかね。

一体性と統一性は区別して用いている概念ですか。統一的な事務処理とかいう表現を、一般の都道府県と市町村の関係に対して、旧規定では統一的な実施とかいう規定があったと思うのですが、今回外したのですよね、削り忘れのような気もして。

今回の地方自治法の規定からいって直っていない。

旧2条の統一という概念とこちらの統一性という概念は、レベルが違いますけれども、それはどういうふうに考えられているのか。

旧2条は府県のことを規定したものです。その中で府県はもともと統一のというような位置づけがあるのですが、ここは限定的に市の事務をなんで都がやるのかという説明の部分に該当していると思います。そこに用いられております「統一性」が、もし府県と同じ意味合いであるならば、23区の存する区域において東京都はあわせて府県なのですから、統一的なことは、当然、都がやってもおかしくない。

今度の改正で県の事務からはその表現は削られました。地方自治法第281条の2は、平成11年の地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律）よりも先に改正されております。それから1年遅れて地方分権一括法が改正されて、そういう府県との関係が削られていますけれども、その間の1年間は、この言葉は地方自治法上二つあった。施行は同じ平成12年ですから、なかなかその辺の解釈はどうか分かりかねます。

当時の自治省の想定問答に出ている範囲からすると、この場合に使われている一体的・統一のというのは、都道府県が都道府県の区域を統一に、何か行政をやるという趣旨ではなくて、要するに、特別区の区域というのは事実上一つの大都市社会である、大都市社会である以上、行政が一体的・統一に行われなければいけないというような書き方をしていますので、そういう面での一体性及び統一性というふうに使われています。

そうすると社会経済実態的な概念から出ている。するとそれは、怪しいよ。その解釈は、直ちに崩れる。

ですから社会実態も全部含めて、旧東京市の残像ということで表現したの

ですけれども、やはり旧東京市というものはそこに想定されている。そして、なぜか崩壊することを恐れてらっしゃる。ですから過去、特別区を基礎にすることに反対の論拠の中には、個々の区の自治権を強化していくと、各区が割拠することによって首都東京がバラバラに分解するという表現がずっととられてきています。そこにいつもあるのは、旧東京市という残像があって、それをいかに一体的に、事実上維持していくのかという考え方が一方にあったように思います。ただ、それが明快に法の上で書かれていることではないのですけれども、そういった考えが底辺にずっとあるのかなというふうに思います。ですから当制度調査会で、一つはこの都制の枠組みの基本になっております一体性であるとか、あるいは首都が壊れるのが怖いとかいう議論もありますが、そういったものはなぜなのか、その一体性とは何か、首都性があるとすればそれは何か、それはどのように自治に影響するのかというようなことを切り口として検証していただくのもひとつかなと思います。

都と特別区の関係というのはいつ頃できたのですか。戦争中ですか。

厳密に言いますと、戦後の地方自治法でいいと思います。同じ都制という言葉を使っておりますが、戦前の都制は、国家制で地方自治ではありませんので、それを度外視いたしますと、戦後の改革で現在の形が整うものと思います。しかし、ものの考え方は戦前も同じように東京を一つの括りとして、つまり現在の23区が存する区域を一つの括りとして捉える考え方は戦前も同じであると思います。

東京市というのはいつまであったのですか。

東京市は昭和18年の都制が施行される前までです。

その東京市の中に牛込区とかあったわけ、行政区として。

行政区ではなく、法人格を持った区です。わが国に地方自治法ができる前に、個別の法律でしたけれども市制とか町村制とか分かれていたのですが、明治44年にその市制が東京に適用されたとき、それにあわせて区が法人格を認められます。

昭和18年までは東京府だったわけ？

東京府と東京市が二層になっていたわけです。

東京都になったというのは一種の戦時体制を強化することでなったわけですね。

そのときの表現は、府と市を廃し、都を施行するという表現です。

その時に、特別区もできたのですか。

特別区は事実上なくなったわけですが、すべて都の下級行政機関となりました。行政の機関として区を置くという趣旨です。ですから多摩の地についても、府をなくしたのですから、多摩も当時なくなったわけですね。当時の自治体の

条件に公民という概念がありますが、東京府の当時の多摩の公民は失われたのです。ただ、さしあたりの条文がありまして、多摩も区にするのだけれど、さしあたり、形は市町村のままがいい。そうすると公民がないのに議会議を認めていますから、選挙の時には特例として、東京だけは準公民という概念がありました。そういう時代があります。

先ほどの地方自治法第 281 条の 2 で、「一体性及び統一性」ができたのは地方自治法改正の戦後ですか。

これは、平成 10 年の改正です。

昭和 27 年の時には、こんな言葉はありませんでしたか。

昭和 27 年の時には、逆に都が基礎だという通達が出ております。その時にはこのような表現は一切ありません。「都の区は特別区」という規定は残っていましたが、

それは都が基礎的自治体とされたからですか。

はい、昭和 27 年にその時の通達で、今回の改正は「都が特別区の存する区域を基礎として成立する基礎的地方公共団体である」という通達が出て、公選が廃止され、財調制度ができるなどいろいろなことがその時につくられた。つまり内部団体としての性格、調整条例制定権を東京都に付与するとか、そういうようなことが昭和 27 年でございます。

いずれにせよ、大都市の統一性は、ちょっと別かと思うのですけれども。大都市の一体性という概念は、特別区長の公選制度を廃止するときに、しきりに言われた言葉であったのではないかと思います。経緯の話ですが、かなり歴史は古いと思います。社会的実体概念なのかということ、もう少し制度的な概念で、かなり決まり文句のように使われてきたことは事実だと思いますね。これを疑ってかかるというのは今回の手掛かりのひとつにはなるとは思いますけれども。

一体性というのはよく分からないんですが、一体性とは何を意味するか、法律とかそういう考え方からはよく分からないんですが、財調制度というのは事実上 23 区を、いい意味でも悪い意味でも縛っていますよね。23 区をバラバラにならないように縛っているのが財調制度だとしたら、財調制度はいたいこの 23 区の一体性を確保するために、どういう役割を果たしているのか、法制度的に本来どういう意図を持ってそれが作られているのか、そして運用上それが正しくその意図のとおり運用されているのか、されていないのかというようなこと、そして、将来発展していくことを考えたときに、財調制度をどう変えていくべきかということが一番 23 区の将来にとって重要じゃないかと思っているのですけどね。

一体的なものを維持すべきであるという意味で、財調制度というものは、事

実上それを担保しているわけですね。維持しなくていいというなら、財調制度をどう変えていくかということになるし、維持するならば基礎的自治体の自治権を阻害しない程度に、どのように財調制度を変えるべきなのかということ、財調制度を離れて一体性ということはちょっと考えられないと思うのですけれども。

財調制度が一体性を確保する一つ的手段になっている側面と、むしろ一体性のほうが財調制度を担保する根拠になっている両方の側面があると思うのです。相互に支えあってできているという構図になっていると思うのです。これをどのように、ほぐすべきなのかどうなのかというところでは議論がいろいろあるのではと思うのです。

この前の議論のときに、税を都税として都が取っている、あれは東京都の税だと考えているわけでしょう。それを配分していることについても、東京都が意思決定主体として配分している。東京都は一体性がない限りもたないと思うな、そうでなければ別勘定にしてきちっと予算にそって、そうしなさいということになる、なるはずだけれどならないでしょう。一体性という概念でなによりも東京都のあり方や立場や意思決定権限が担保しているんじゃないの。だから、その反射として23区もバラバラにならないですんでいる。

辻先生のと時の特例市構想の時には、財調制度を公的機関で実施するとかおっしゃられましたよね。

違うものを作ろうと一所懸命おっしゃられた。

あの時はどういうふうにやればそれが可能だとお考えになったのですか。

あれは、23区に分なんだから、自分たちでその配分権限を持ちうるような機構を作りたいと考えたんです。

法的にそういうのができるんですか。

あの時は、自治省がウンと言えよできるというふう考えていた。

特例市構想のときの考え方はよく分からないのですけれども、垂直的な調整はなくすけれども、水平的な調整は行うという話でしたよね。ということは水平的な調整だけで、都の役割は外しても一体性は確保できるというか、しようという発想だったのですか。それは、一体性という言葉を使ったかは別として。

そこは難しいね。あの時はできるだけ一体性という概念を使わないで理論構築をしようずっと考えた。あと次に出てくる首都も使ってない。一体性と首都という概念を使わないで、東京というところの自治の姿というものをどうやって作ろうかということを一所懸命考えた。だから今回元に戻っているという印象が非常に強い。

元へ戻っているというか、枝番の第281条の2、まさに枝番なのですよね。

特別区を基礎的自治体として位置づけようとする、本来ならば特別区がやるのになぜ都がやらなくてはいけないのかという説明を法律上せざるを得なくなった。一体性及び統一性の確保、都が一体的に処理すると、この都が一体的に処理する「一体的」とその前段の一体性及び統一性の確保の「一体性」は同じなのかどうかよく分かりませんが、恐らく都が事務をやる説明を法律上しなくてはいけなかったから、従来の考え方を考慮して、統一性及び一体性の考え方を法文化した。それと財調制度との関係ですが、確かに都区財調制度は、まさに23区内におけるいろんな行政水準を統一させる、大変な効果を持ってきた。例えば、老人福祉手当であれば、福祉局が原案を作って、区長会と相談して、それを財調でつける。するとそれが23区全体に広がる。ところがここでいう統一的処理とか一体的な処理は、時代の変化によってどんどん変わってくるのじゃないかという感じがしてしょうがない。たまたまラジオを聴いていたら、千代田区が介護保険を導入して数年たって、だんだん受給対象者が増えてきた、しかも、軽いランクの受給対象者が増えてきたので、そういう介護を受けなくていいように、健康づくりのほうで予防しようという事業を始めるということで、それを聴いてああそうかと、区のいわゆる自主財源の中でそういうことがやれるようになったのかなと思ったのです。やっぱり時代が変わってきたのと、昔の老人福祉手当が一律3万円とかになっていたのと違って、だいぶ変わってきたなと思ったんですね。

高齢者介護はだいぶ違いますね。23区の中で、施策の現実、住民との関係で、細部が変わってきたのじゃないですかね。

23区の住民はどここの区に行っても、国民健康保険の保険料は同じ金額ですね。足立区から千代田区に来ても、大都市の同じ中にいるのだから、そうすべきじゃないですかと言って、そういうことが実現できるように財調制度で算定しましょうとなっている。しかし、保険料を自由にさせるのは基礎的自治体として当然だと思うのですけどね。区長会の考える一体性というのはどういったことを考えているのかなと、財調で既にある程度、一体性という観点から金を配分したら、あとはどう使おうが自由じゃないか、保険料を下げたいところは下げればいいし、上げたいところは上げればいいじゃないかと思うのですけどね。

前回資料を差し上げましたが、大阪市の中では区が行政区ですけれども、当然東京と同じように極端な財源の偏在があります。それが同じ「市」という単位の中の出来事なので問題が起こらない。同じように東京においても「東京市」と考えたならば、逆に東京市の中のどの地域に住んでいたとしても行政サービスは同じでなければならぬという理屈が成り立つと思うのです。そこで、一体性の理屈がそこに必ずかぶさってくるのです。国民健康保険の問題は、法

の上では各区が基礎的自治体になりましたので、各区ごとに保険料を設定できるわけですが、23区で同一の世帯構成で所得が同じであるならばどこの区に住んでいても同一の保険料を負担いたしましょうというのが統一保険料方式です。これを区長さん方が、そうしようじゃないかと合意していたのですが、それが崩れ始めた。個別の区の国保会計で見れば、もう足りているのに収入を上げなければいけない事態が起こるところが耐えられなくなっているという話です。それはやっぱり一体性の、同じ行政サービスであらねばならないという考え方がある間は、この一体性をどのように考えるかが、非常に大きな有り様につながる事なの事です。

会長 歴史とか、いろんなレベルで財調というものを通して都区の一体性ということをきちんと整理しておかないと、そこから何が出てくるのかわかりませんが。ちょっとまとめましょうか。

議論が少し観念的で、皆さんが集まってしまおうとどうしてもこういう議論になってしまって、私は社会実態といったところが見えていないと、何か得られるものがあるのかという感じがするのです。特に地方自治法という法律は、不思議な法律だと思っていて、今回この部分で大改正がありましたけれども、あれで本当に何か変わったのか変わっていないのか、なかなか疑問なところなのですが、観念が変わったし、総務省の人は変わったと思っているし、自治体は変わったと思いたいし、ということがあるのだけれども、実際には行政権限ですね、社会実態との関係で言うと、決して大都市に直接的なインパクトがあるということに限られなくて、たぶんあるとすると合併とか、行政の制度設計ですね、例えば特別区とか、こちら辺がどちらかといえば直接的にインパクトがあるのかもしれないけれども、観念で制度設計したものを法律にしているなあという印象を強く持つのです。一体性の観念というのか、統一性の観念というのか、これがキーワードになるということはそのとおりだと思うのですが、これは単に制度がどうであったかということだけでは恐らく何もほとんど出てこなくて、変わったような気がしたけれども何も変わらなかったという話になりそうな感じがするので、その辺りがどうなのでしょう、アプローチそのものが社会学的というのか、政治学的というのか、フィールドワーク的なことをやるのか。

言っている議論は今のようにこの概念を使って、いろんなものを説明してきているわけです。それでは説明できないとか、説明できないような実態がどこで生まれたのかということになると制度全体の根幹を支えている基本的な概念や考え方そのものに何か問題が起こっているのかもしれないし、これでいいというのかもしれないし、だからこれでどのくらいのことまでを、現実に東京都がやっていることや特別区がやっていることをつかんで、やっていること、

例えば財調のようなものをどのくらいまできちっと我々のレベルで納得できるように説明ができるかどうか。現実との対応をしない限り、その議論が出てこないと思うのです。今のように国保のこともみんなそうなのです、都区財調のことまで説明できるかどうか。

そのことは大事なことだと思いますし、その言葉を巡ってやり取りすることは一つの方法ですが、もう一つ違うアプローチがあるのじゃないかということが申し上げたかったのです。それを簡単に申し上げますと、基礎的自治体といえば、私の発想かもしれませんが、市町村が基礎的自治体になるのですよね、それで、府県との関係で、府県は広域的活動をするとなっているのに、それとの関係で言うと、どうして大都市だけが一体性とか、統一性とかと言われるのだろうか。そこの背景にあること、背後にあること、同じことになると思いますけれども実態と申しましょうか、その大都市の特色ですか、そういったものが何かしら説明できないと、非常にうまくいかないということが、私なんかはするのですね。

僕の理解で言えば、法律上我が国の大都市に関する特例の制度があります。通常言われているのは政令指定市とか、中核市とか、特例市とか、あるサイズになったときに、そこに通常の一般市町村でないような事務権限を与えていって、それにふさわしい財政の扱いをしましょうということになるから、主として規模とか能力に応じて、そこに自治全体の対処能力を上げるということで、特例を与えましょうということが一つあるのです。

もう一つこの都区制度というのも大都市制度の一つだと通常考えられている。それが、今、私が話したのとは違うんですね。同じ大都市として、しかもここ特別区を基礎的地方公共団体として位置づけたものだから、他のものと比べると、この問題は どうしてそういうことがいえるのかということについて、すこしいろいろ議論をしないと分からないですね。一応の整理として大都市制度は2種類あり、都区制度みたいなものと政令指定都市などがあると、そのように理解しているのですけれど。したがって、ここは他にないものだから、非常に特殊な制度になっている。他にも一つか二つあってくれると、それとの比較でいろいろなことを考えるのだけれども、ここに限定されている。都という制度は普遍的な制度だと理解されているけれども、どこも使わない。だから、実態としては東京都と23区は、非常に特殊な存在として何か行われているのだという気がしている。そうすると、今あなたがおっしゃったように基礎的な自治体についても、これはわざわざ基礎的な自治体を作るのだけれども、他の市町村とこんなに違う取扱いを受けるのかという話になるのです。この現状をどういうふうにとらえて、これを直すのだったら、どう直せばいいのだろうか、そこまで僕らがいわれているのかどうかかわからないけれど。この仕組みは、現

状でいいのかどうかについても、直った後の検証をした上で、どう考えたらいいのかが問われている。そういうことだと理解しているのだけど、変なだけけれど、変じゃないと考えられている。

総務省さんは、何を見てこんな概念を作られたのですか。

今の議論とうまく関連あるかどうか分からないですけど、歴史のことをいうと旧東京市の残像がそのまま残ったのでしょ、戦後の地方自治法で特別区にされたけれども、最初の地方自治法では、都の市町村がある中で、23人の区長さんが勝手な選挙目当ての政策を展開するから、公選制度を止める。あのときの地方自治法の改正、今だったらそのようなことは大問題でしょうけれども、当時の新聞の論調とかは歓迎ムードです。そのときに大都市の一体性、例えば隣の区と道路がつながるとか、それが当然あるべき姿ということで社会は歓迎したとっていいと思います。ですから、東京市の残像だけではなく、一回そこで社会的にそれが要求されたという洗礼を受けた。その後、もう一回それを公選制度に戻すということがあって、次第に住民志向の方に戻ってきて、今や23の普通地方公共団体になるべきだという議論、特別区としてもしきりにキャンペーンをやられたわけですね。しかし、前回の制度調査会で、外から見たら所詮内内の議論であると、区民にしてみればどの区に住んでいても、基本的な行政サービスは同じだ、あるいは負担も同じだ、ということが当然だというふうに考える。それは区民の意識が低いとって、しょうがなく、おおむね冷たい反応だと言わざるを得ないのじゃないかという気がするわけです。だから、一方で歴史的経緯もあるし、制度的にこの概念が使われてきたということです。それを打破しなければならないということもあるのかもしれないけれども、他方で大都市の一体性はやっぱり必要であって、今日ますます、例えば都市計画行政一つを取ってみたら、バラバラにやっていてもいいことも多少あるかもしれないけれども、失われるものも多いはずじゃないかということみたいなものを見ると、そのように考える住民とか、専門家も少なくないと思う。だから、これを排斥すべき概念と決めてしまうことは問題があり、いずれにせよ、検討は必要だとは思いますが。

都区制度の改革についての最大の悩みは、都区財政調整制度だったのです。都区財政調整制度をもし構築するならば、特別区を他の市町村と同じように普通地方公共団体にするにはできないのです。なぜかという、解釈としては、普通地方公共団体というのは地方交付税を個別に受ける、そういう存在になるんだということなのです。そうすると都区財政調整制度との関係をどうするか。結局最終的に都区財政調整制度の、非常にきわどい隙間みたいなものをぬって、やっと漕ぎ着けたのが、よく分からない基礎的自治体として特別区を位置づける場所でした。依然として都区財政調整制度は生きている、ここが要になっ

ている。これをどうするかによって、全然違う仕組みになれるのですよ。

財政調整制度についてこういうふうに駆け引きをしてやってきたんだよという話はわかるのですが、観念的な制度論の話という感じがします。だけど、特別区はどうあるべきか、大都市はどうあるべきかという本当のところの話は、その話と別の次元にありますよね。そこところがあんまり正面から話されていなかったと思いますし、そこがないとどうかなあ。財政調整の話はどういう仕組みを作るといって話であって、その話と連動はしないと思いますが。

ちょっと別なことですが、資料1の右の方に、一番右には「新しい大都市自治制度のモデル」があり、その一つ前に「特別区のあるべき自治の姿」があり、その左側は「現行の都区制度における特別区行政」がある。現行の制度が本当に特別区のあるべき姿になっているかどうかを検証するという事は、それで分かるのですが、「特別区のあるべき自治の姿」というのは、現行法が想定していたという修飾がついているのですか、それとも、それを越えたということですか。

話を変えますが、「特別区のあるべき自治の姿」を通してあるべき「新しい大都市自治制度のモデル」というものを発想するために矢印があるわけですが、こういう議論の仕方をしていくと、結局いつまでも財調制度にはあるべき歴史的経緯があったからという議論を抜けられない。現行法、あるべき自治の姿に照らしてまだここは不足ではないかという議論はできるでしょうが、煮詰まった議論を越えられない。だとすると、先に新しい大都市制度のモデルに迂回していってみる、あるべき自治の姿を必ず通ってモデルを考えなければいけないのか、むしろ外国の制度を参考にしてあるべき自治のモデルとして、こういうのがあるのではないかということ、かなり自由に発想した上で、しかも観念論だけではなくて、形式とかいうものも考えて、モデル、レファレンスを置いて、あるべき自治の姿を考えて行くというような議論をしてみたいと言っておられるのではないかと。

そうですね。一つ例をあげれば、都市計画法の改正で都市計画権限が市町村レベル、特例市まで下りました。あれなんかも、結局地方自治法は変わりましたよ、変わらして地方分権になりましたよといっても、それだけでは武器にならなかったわけで、実際には具体的な権限が対等に国から地方に下りたほぼ唯一の例といわれているのが都市計画法の改正です。ところがあの改正がなぜ実際市町村にまで権限委譲されたのかということ、行政指導要綱に基づく長年の蓄積があって、しかもまちづくりの話であれば、各自治体が建物を何色にするかとかそのような話ですから、これはむしろ自治体が行えばよいわけですから、全国一律に行うことはないだろうということで、法はそれを追認するわけです。結局そういう過程を経て県と自治体、国と県・自治体との関係ができて

くるわけで、そういう議論が抜けているのではないかと思うのです。

会長 ちょっと今日、首都性の議論をしておきたいのですが、首都性とは何のことですか。

事務局で首都性とは何ぞやということがわかって使っているわけではなく、いろいろな過去の23区のことを考えますと、随所に首都東京という言葉がでてくるのです。そこで、首都性という言葉は定義しなければいけないのだと思いますが、何らかの形で首都であるがために、あるいはどっちが先か分かりませんが、この東京23区の存する地域が首都であるがためにその自治の有り様に何か影響を与えているのかどうかというところからまず見てみないと、この首都性というものがどういうことなのかわからないのです。かつては都制というものが首都の制度であると説明されたことがあります。首都の制度となると、ちょっとこれは別の議論となりますが、首都機能移転という話が出た頃から、都制というのは普遍的な制度で、大阪都もあるなどという議論もでていました。そのようにいつも東京は何か首都と関わりがあって議論されていることが多いので、仮に特別区の存する地域が首都であるならば、現在法律はないのですが、首都であるということが都区制度に何か影響を与えているのかというところも見しておく必要があるのではないかと。首都がバラバラになるから一所懸命無理して一体性を維持している側面もあるのかと思ったりもします。現に、諸外国の例、必ずしも全部でないと思いますが、代表的なものを見て行くと、首都といわれているところが皆、シティーとなっている実態があります。特別区が基礎的自治体になって今各区は、英語で自分の区を表すときは、シティーCityを使っているのですが、であるならば常識的には日本の首都が千代田区に変わらなければならぬのかと思うのですが、そんなことはどなたも考えない。やっぱり皆さんの頭の中に日本の首都は東京だということを疑っていないし、その東京の実態はどこですかというときに、23区のエリアをお考えになっていると思います。多摩の桜原村は日本の首都ですかといえば、恐らく違うと思うのではないですか。やっぱり、23区が日本の首都であり、そこに漠とした首都という塊としての一体性があり、旧東京市の残像がそこにもでてくると感じています。その辺は、いろいろお知恵をお貸しいただきその分析をしていただければ、枠組みとしての都区制度の実相が、なぜこういう制度をとらなければいけないかということが分かるのではないかと。

昔、都制度調査会で首都性というのは何かということが議論されたと思うのですが、首都性というのは何のことだかさっぱり分からなくて、首都があるためにどのくらいの行政需要があるかと思って調べてみたら、警察官がちょっと多いとか、たいしたものは出てこなくて、首都性なるものは、はっきりしなかった。首都であるために特別の行政需要があるかないかという程度のもので、

それを何らかの重大な影響があるかということは、出てこなかったと思うのです。

議論の蓄積がありますよね。だから、ここでゼロから議論するのは効率が悪いし、たいていの議論が出尽くしていると思うのです。結論的には、自治のあり方と直接関係する話ではないと思います。

会長 区長さんの中で、自分たちが首都になっていると思っている区長さんはいますか。

自負をお持ちの方もいらっしゃると思います。

警視庁は、明確に首都警察でしょう。

それは歴史的経緯であって、あれは東京都警察本部ですよ。

確かに警視庁という点で、道府県警察本部と名前が違うということがあります。国会があるとか、皇居もあるとか、当然のことながら政府もあり、外国から要人が来るとか、そういったようなことで定員がずいぶん多いですね。他にもあるかもしれないけれども、東京都全体の行政の中で、首都であるからということで、他の県と変わるところは何かと考えると警察なんです。それと、私なりにうがった見方をすれば、首都性といっているのは、首都である以上それなりのまとまった面積をもった市である、パリ市とかロンドン市とか。そういうことでいけば、それに見合うものは実はないわけですね。千代田区というわけにはいかないですよ、都心3区だけでもない、だから首都性ということをも主張する人は、結局東京都知事がパリ市長のような役割をするという意向なのだろうと思います。

首都には、国際的な儀礼があります。非常に大事な機能だと思うのです、シンボリックな意味でいうと東京都知事になるのです。

通常国際会議などが開かれますと、主催都市の長がご挨拶やレセプションを行う国際慣例があるわけですが、それは都知事が行ってらっしゃいます。東京都にはかつて渉外観光部というのがあって、わざわざ外務長までおかれています。その発想は東京市の発想だろうと思うのです。また、NIRA（総合研究開発機構）という研究機関がありますが、あそこが出されている首都機能の説明の中に、首都性としての機能が二つ、先ほどいわれた警備機能と、もう一つは渉外機能との二つが挙げられておりまして、これらの二つの機能は自治体の機能に影響を与えないとしております。これは、首都機能移転に伴って国が研究委託したもので、つまり東京からそれをとってという意味で、そこでは関係ないのだという結論でした。

東京都の話をしざるを得なくなるのだけでも、東京都では組織を局制にしているでしょう。あれは、どうしてですか。東京都だけの制度ですか。

基準があったと覚えています。ただし、局の数が指定されていたので、東

京都がその数以上に局を作るときは、国に届けなければいけませんので、室を使うのです。

地方自治法が改正される前までは、東京都に何局を置いて、道府県に何部を置くかが書いてありましたが、これは地方自治法を立法したときに今ある現実を追認したのではないですか、東京市が局をどのように置いていたか。

やはり、東京市を捨てきれないのですか。東京府のときはなかったでしょう。そうであれば、東京都がそのような取扱いを受けているのならば、それとの関係で、23区は別にそのことを気にしなくてもいいと思えるし、首都性などということを使う必要はないのかもしれない。

例えばロンドンでも中心の小さな市が儀典的な事をやっていました。だから、別段東京都じゃなくて千代田区でもいいと思うのです。

首都性と統一性及び一体性は関連があるのでしょうか。あると見ることも可能なのですかね。従来、行政法では、外国を意識した国内行政についての研究はほとんど皆無で、そういう議論を全然してきていないのです。仮に東京が首都で、外国向けの顔を入れるか、正面玄関ですよということになると、首都らしい玄関は立派に作っておかなければいけないということになって、23区がバラバラになってはいけないということがあるのかなと。

東京都は、グレーター・ロンドン・カウンシル(Greater London Council、略称GLC)に毎年職員を派遣して、GLCのことを調査させていました。ところがGLCが突然なくなってしまって、シティー・オブ・ロンドンとウエストミンスターだけがシティーで、あとはバラですよ。ところが広域的なものはみんなパブリックオーソリティが全部やって、一部事務組合みたいなものですか、テムズ川をわたって流域全体をアドホックで全部処理するというところでやっているの、あれと同じようにやろうと思えば東京だって出来ないことはないと思うのですが。

結局あれがうまくいかないでまた復活するとかね、イギリスはやたら変えますからね。

成田空港がね、千葉の名前じゃなく、東京なんですよ、不思議なんですよ。

ディズニーランドもそうですよ。

そう東京ディズニーランド。何と言うか、帝国主義的に東京があるのです。逆に言うと東京というラベルの価値が高いんじゃないかな。前にここで区民意識調査をしたときも、特別区という名称について区のイメージが少なかったでしょう。それで、多摩の人たちも、東京から離れることを全然望んでいないのね。市外局番03になりたいと願っている。東京というのは漠としているのだけれども、何か人々が東京というところに身を寄せているというか、思いがある。東京に、それこそ意識としての一体性をみんな持っているのじゃないか。だけ

ど、多摩の人が都心へ来るときは東京へ行くと言う。自分たちの所は東京では無いんだね。23 区のことを検討したときに大田区の住民が自分たちの所を東京じゃない、東京に行くと言うのです。今はおかしいのだけれど、東京というのは不思議なイメージで結ばれて、大杉さんが座談会の中で想像の共同体と言っているのだけれど。

これは昭和7年の東京大合併から見ていく必要があると思います。それまでは東京15区、ほぼ山手線の内側の範囲で、人口約200万人ちょっとですが、これが日本の首都東京といわれていた所です。日本の中でも3番目くらいの都市でして、これが昭和7年に、でかいことが良い事だということと、大日本帝国の威容というような当時の風潮の中で、周りの5郡82町村を吸収して東京市を作るのです。その結果、人口500万人くらいになりまして、ニューヨークに次いで世界で第2位の大都市が誕生しまして、大東京というお祭りをしました。これは国策でやられたことで、大田区、練馬区もそうですが、古い方は練馬にお住まいでも東京に行くという言い方をするのは、その昭和7年の大東京だと思うのです。その時は国策で大日本帝国の首府たるという表現で、後の大東亜共栄圏の首府に変わるのですが、やはり首都性とそのエリアがくっついている。東京は世界で2番目の人口、面積が5番目くらいに大きい大日本帝国の首府になりました。今は、アジアでももっと大きい首都がありますが、当時はそういうことでした。この一体で23区が存する地域の成り立ちは、都心のほうは昔の郡区町村と全然変わらないのですが、周りは、一旦は町村だったことがあるのです。そういったものが一体となって、一体性を維持していこうという意識があるのではないかと思います。

35区に拡大したのも、関東大震災で逃げ場を失った人たちが周辺に駆け込んで定住した。15区の時代で都市構造を作ってきたわけですが、人口が拡散してきた中で35区という周辺郡部を合併して、今の23区が出来るわけです。東京市をつかって、それが15区から35区になるわけですが、そのときに、周辺を区域に入れたため、そこに社会資本を投入しなければならないということもあって、そこから東京市が復活することなく特別区は23区がそれぞれ独立するという形をとっています。そのため、社会実態からしても統一性というか、一体性を確保せざるを得ないという社会的要請があったことは間違いないだろうと思います。戦後一貫して日本の都市の生成過程というのが、グリーンベルトを作るなど計画的に作ってきているわけではなく、自然発生的に何かあったら、その区域を拡張するという形でやってきている。財調制度を作ったのも、都心区15区は上下水道がほとんど整っている都市ですから、23区全体でそれを100%までにするには最近までかかっているわけです。そういった社会的要請の中で一体性を確保せざるを得ないので、住民に身近な、日常生活をしていく上

での基幹的な業務については全部一体的に、同じ税金を払いながら、同じサービスを楽しむものをつくろうというのが、今までの23区の基礎的自治体になるまでの生成過程の歴史だと思います。それでも昭和27年に自治権がなくなり、区長の公選が廃止されています。そうはいつでも区長くらいは公選にしてほしいというところから、昭和50年改正、さらに基礎的自治体というところまでは来たが、普通地方公共団体だけは許されなかった。普通じゃないから、普通としなかつただけだと思います。そういう制度的といいますか、国策としての一面と、都市という社会実態からそうせざるを得ないという要請があったのではないかと、たぶん歴史的に分析すれば出てくるのではないかと感じます。

一体性は確かにあると思うのです、ある区では公共溝渠の蓋をしていなかったが、別の区では、全部蓋をしていた。蓋をしていなかった区で溝渠に落ちた子が蓋がしてある区に流されたため、どこにいったか分からないということがあって、区によってバラバラではいかんということで、一斉に蓋をしました。一体的に処理せざるを得ないことも現実にあったのです。それから、当時の区の職員は全部都の職員ですから、当然都が採用をして全部区に配属していましたので、人事制度でも当然一体的な制度があった。

東京ミニマムがあるのだね。

それがみんなの頭の中に残っている。

今の都区財政調整制度は、何によって本当は維持されているのかということです。

当時は必要だったと思うのです。

当時は必要だったのかもしれない。ちょうど国全体で地方交付税制度そのものが問われているように、都区財政調整制度も問われはじめている可能性があるかもしれない。

最初から一体的だと財政調整が必要なのかなと考えてきたのですが、一体的に事務を行うからといって必ずしも財政調整を行う必要はなくて、例えば、それぞれが負担金なり何なりを持ち寄って特定の事務を行う方法もあります。そうだとするといろいろあるのだけれども、恐らく23区の場合歴史的な経緯があって、あと都と区の関係、都区財政調整制度が未だに残っているのだと思う。恐らく元々は大都市ミニマム的なものでやっていたものだったのが、何を以って、財調にどういう機能を期待するかということも変わってきているのだろうと。今日この資料1でいいと思ったのは、前回の議論にもありますけれども都と区でどういう事務ないし権限の配分をするのかということのセットで、都と区でどれぐらい財源をとるかという財源配分の問題と、一体的にやる場合に、何で、どういうふう調整して一体性を確保するかという話と二つあると思うのです。

まず、都と区の役割では、調整3税はだいたい法人関係の税です。ところが自治体では法人関係の税は景気対策で減税政策に使っています。だとすると、そういう政策を調整3税で行った場合に、2年前でしたか、都が23区の固定資産税を軽減して、区もセットで景気対策をやるようなことがありました。そうしますと、財政の役割の中の、いわゆる景気対策を都として担うのか、23区とセットでやるのか、景気対策的なものをどちらのレベルの政府が担うのかという議論です。それは、区毎に産業政策なりを一体的にやっていくのか、バラバラにしていって方がいいのか、やっぱりそれは大都市の景気対策として一体的にやるべきなのかという議論が出てくると思っています。

もう一つは、ミニマムとかスタンダードとか言われている水準をどうするかという話で、恐らく一体性をいう場合、負担の方式が一体であればいいのか、サービスの給付水準が一体であればいいのか、それもミニマムが担保されていれば、あと残りの部分は区の裁量が働くのか、あるいはあくまでもそれはスタンダードであるのか、調整の仕方にもいろいろあります。そこら辺は、何を期待して調整するのかという、調整すべき対象や基準や評価というところで、都区財調に求められている役割が随分変わってきている気がします。特に介護保険制度が導入されて、保険料が各区で別々になってきたりしている区が出てくるとすると、対人サービスのニーズは随分これから高まってくだろう、その時にそれでもそういうサービスを23区が統一的にやっていくのか、あるいはやっぱり区毎で別々にすべきであって、今財調からはずすという考え方で行くのか、23区に期待される事務や役割により、これから都区財調が発展していくのかということが検討されると思います。

会長 これですっきり出たので終わりにしたいのだけれども、資料には23区の競争と協調となっているでしょう。競争というのは皆に達成すべき価値や目標が共有されていて、それでヨードンで争うんだよね。ここでいう競争はそうではないのでしょうか。これは、要するに今回の一連の特別区の法制度の中で、それぞれの区長さんが、地域の特色があるから、それに応じて施策を多様に展開しているという状態をとっていつているのではないのでしょうか。競争とは何を表しているの、何を競争しているの。

今、会長がおっしゃられたとおりでして、競争と言うのは施策を23区が統一的に協調的にやるところがあるというのが前提ですが、それとは別個に23区はそれぞれの地域の顔を持って住民を抱えているわけです。23区が一般財源的に均衡化されている中で、ある区長さんが主張されている言葉なのですけれど、お互いに自治体としての施策を競い合っサービスを向上させていく、こういう面があっべきではないかということを経営という言葉で使っているわけです。今の金太郎飴みたいといわれている区ではいけない。財源は担保さ

れているのですから、もっとそれぞれが、区長が議会と一緒に作り上げて、住民に良いサービスを提供していくときに、それを競い合ったらどうなのかという意味での競争です。それによりサービス水準を更に上げていなければいけないということです。

23 区の自治権拡充運動のときに、23 区は 23 の色でそれぞれ思い思いの絵を描きたいと。その側面でいうと全体としては強まっているのじゃないですか。独自性という言葉で置き換えられると思います。

片一方で協調があるので、独自性が出て何か心配事でも出てきたの、そういう意識ですか。

法律が改正されて基礎的自治体になった、財調にもそれなりの手が加えられた。そして、そういった法律、制度、システムが本来ここにある。あるべき自治の姿とありますが、今ある制度があるべきように運用されているかどうか、または実現されているかどうかを検証してみる価値があると思うのです。その制度を使って、運用で変えるところがある場合にも、それは基礎的自治体になった区長さんがおやりになれば良い事であって、制度調査会がどうこう言うものではないと思います。協調しようがしまいが区長の権限でね、ここで勝手に考える訳にはいかない。ただ、システムとしてそれがおかしいかどうかは当然考えなければいけないし、場合によっては将来財調制度が存立できないような事態が起るかもしれない。合併とか道州制とかあるでしょうけれども。大都市事務を東京都ではなく、他のところがやるかもしれないということが起ってくるかもしれない時に、特別区はどうするかを考えないでいいのかということになると、先ほどおっしゃったように中を飛ばして新しい大都市自治制度のモデルを考えてもらっていいのかなと思います。

競争というとききれいな面だけではなく、奪い合いの側面があるような気がします。そうすると競争と協調は、かなり二律背反的なものが出てくるのではないか。前回も言ったのですが、特別区全体としての自治なのか、特別区個々の自治なのかというのがこれからの論点になると思ひまして、それが制度調査会に課せられた使命かなという気がするのですけれども。なぜこういう問題がおきてきたのかということ、それなりに分権改革の意義はあると思うのです。今回の国保料の問題が典型ですが、これは、千代田区や渋谷区が住民自治という側面で、住民と向き合ったときにやはりどう答えるかということが問われてくるわけです。そうすると住民の意識が区民だとすると、千代田区や渋谷区に対して説明を求めたら、これは説明できないことになるわけです。しかし、住民の方が都民だと言う意識だったら、それは 23 区としていいのじゃないかという意識になってしまうわけですから、この問題が特別区全体の話なのか、特別区個々の区の話なのかということところが論点になるだろうと思うのが一つ。

それから、奪い合いの側面でいうと、現実には都区財調というのは、都の一般会計からの補填がなくなった時点で、総枠は決まってしまうわけですから、結果的にその中で来年度都区財政の要望とかを出し合って、都区財調の調整をしていくわけです。これは、まさに各区間のバランスを変更していくということになります。事実上は東京都知事が決定する部分が少しあるので、そこが緩衝材になっているところがあるのですが、その例外を除けば、都区財調は現実には23区間の競争というか奪い合いの関係が色濃くなってきていると思うので、そこはきっとこれから国保料の問題以外にもこれから次々に出てくるような気がします。

もう一つの例は、最近管理職試験制度の答申が出ましたよね。あれは特別区人事委員会という制度そのものが問われていると思うのですが。前回も言いましたが特別区人事委員会の制度は相当考え直さなければいけないと思うのです。今回の管理職の問題についても、各区においては絶対おかしい制度だと思えます。ああいう方針が出てくることは、私は自然だと思えます。各区が区民に対して責任を負う、あるいは区民が各区役所に対して住民自治として向かっていくときにどうしても必然的に出てくる話だと思えます。

行財政改革でいうと一所懸命やればやっただけ23区それぞれの区はいろいろ持ち味を発揮できるようになるのですか、損をするのですか。23区はあまりやらないのじゃないですか。そんなことを言うと区長さんはやっているとおっしゃるんですけど、どういう実態になっているのですか。

都心と周辺という言い方をしてよろしいのかと思いますが、貧しいか貧しくないかが大きなポイントになると思います。出来るところは出来るのですが、そういう特殊性を出せるところは財源がきちっとあるところですよ。23区は、個々の区の財政水準に関係なく一定水準の行政を維持してきたのです。一般論ですが、それを財調制度の支えでぎりぎりで行っている区にとってみれば、そういう議論はあったとしてもなかなか難しいかもしれないですね。その中に工夫とかいろいろなことがあると言えば別ですが、一般論的にはそういうことが言えると思います。そうすると都心区のようなところは、新聞等に載っているように元気にいろんなことが言える。しかし、周辺の区は、今までのサービスの維持を最低限をどうやって維持するかで四苦八苦することが起るかもしれません。

会長 今のご意見は、競争と協調にはお互いに相容れない側面があるということですが、それで23区としての自治と各区の自治というものを一応区別して考えて、各区の自治、特に住民自治論から言えば今のいくつかの協調的な体制はもたなくなるという認識ですか、そういうことをおっしゃりたいのですか。

そういう矛盾が生まれるということですよ。特別区全体としての自治とは、東京都に対しての関係なのですね。

それが矛盾と言うのか当然と言うのかというのが、一つあると思います。私は、矛盾はなくて、当然だと考えています。現在は、23区で連合人事委員会を作っているわけです。人事委員会があるから区長の人事権を制約するという意見もかなりあるのですが、連合人事委員会は、23区が共同して人事委員会を作ろうということで作ったわけで、連合人事委員会がおかしい訳ではないのです。単独で人事委員会を作るのですかということになれば、行政の効率性からいけば効率的ではない。人事委員会の役割というのは本来そういうものでして、それをどうするのかは、区長会で議論しながら、人事委員会でも議論しながら、それにふさわしい制度を作っていけばいいのかなと思っています。

それとは別に、各区は、特に都心区は周辺区に比べて財政力が圧倒的に強いのですから、財調で調整しているといっても、完璧に同じ水準にしているわけではなくて、特に納付金制度を廃止してからその財政力にかなりの格差がついてくるという中で、それぞれの区長さんが独自性をどう発揮するかということですから、競争と協調というのはまだ23区の中では必要な概念なのかなと考えています。

財調制度の算定方式で、ほとんどの測定単位が人口になっていることが、問題なのではないですか。人口の変動とともに事業の需要が比例的に変動するかということとそうでないものも一杯はいつているのに、それを全部人口の方に入れてしまっている。

逆に意図的に、わかりやすくするように人口を一つの指標にしています。人口を指標に使いながら必要な補正をしています。割り切り方として、実態とずれていても、人口を指標としてやればよい許容範囲はどこかという議論はもちろんあると思います。そこで、基本的にできない部分は、例えば、道路の整備については道路の面積とか、そういう形で補正をして、ある程度実態に近づけています。

会長 1月1日に市町村レベルの人口推計データが出ましたでしょう。あれには23区の2030年の人口推計が個別に出ていたと思うのですが、特別区で個別に特色はありそうですか。

増えている区と、そうではない区とがありました。

会長 将来の人口は、都心区は減る方向にあるのか。次回で構わないから、一覧表みたいなものを出してほしい。

人口推計ほどあてにならないものはない。平成6年か、鈴木都知事の最後の時期に東京都が長期展望をつくった。あの頃特別区の人口は微妙に減るということでしたが、バブルが崩壊して地価が下がって、バブルから逃げた人が都心に帰ってきたから、江東区などはマンションの建設ラッシュですごいではないですか。経済の動向で前提が違ってきますから。

会長 おっしゃるとおりです。念のため、23区それぞれが、ある時期からどういう状態になったのかについて、ある程度説明してほしい。23区なので数が多いが、23区全体の議論ばかりやっていると実態がわからない。現在、協調と競争の状態がどういうふうになっているのかを知っていた方がいいでしょう。全てでなくて良いから、これくらいの目で見れば23区の現状についてわかるようなものを整理してもらえないかな。今後のことを少し御紹介してください。参考資料についても説明してください。

参考資料として新聞情報を3つ配布しました。1月8日日経の道州制基本法という観測記事、次に1月9日都政新報の大杉先生と金井先生の座談会の記事、3番目は1月23日産経新聞の都道府県の合併手続の簡素化の記事、先の地方制度調査会で話がありました地域自治組織の名称として「区」を使うことが出ていたので参考として配付しました。

会長 それは一般名称として使う「区」か、一定の自治権をもっている行政区的タイプというか、また紛らわしくなったよ。

この区というのは、行政区でしょう。

会長 東京市のときの法人格をもっているものみたいなものが、歴史を超えて地域に登場している。東京都23区はずっと歴史的に先行してきたのではないかと思える。変な巡り合わせになっている。改めて、この仕組みについてどうしたらいいかを、話し合っていていかなければならない。1周先に行っているのか、遅れているのか良くわからない。ですから考えていることはそんなに新しいことではないね。組織というのは、どこかであったことを考えているのだね。東京市構想は、都の内部団体だから。

2 今後の進め方について

会長 最初の段階で、小委員会をつくって論点整理をしてもらって、出させていただくというようなことを考えていたのですが、ちょっと早い時期だったので全員でやってきましたが、そろそろ考えなくてはいけないかなあ。こういう形にしたら良いとか、論点を差し上げて、集中的に少し問題の提起をしていただいて、議論をしてみてもどうかと思うのですが。2月20日の制度調査会ではそのこともお諮り申し上げようと思うのですが、よろしいでしょうか。比較的若い方々に論点整理のご苦勞をいただいて、出させていただくのもありうるかなと。少し形になるものを検討していただいて。小委員会を出していただいた方が私ども委員会のあり方としてはよろしいのではないかと思うのですが、次回にその辺を相談させていただくような準備をしていただいてよろしゅうございましょうか。

本日は道州制とか都道府県合併の記事を紹介していただいたのですが、議

論の範囲で、大都市制度のあり方については資料 1 にありましたが、その場合に、府県のあり方、道州制とか府県合併に対する提案をここでしてよいのですか。特別区から見て、例えば、都はいらないと。成田空港が新東京国際空港になっているが、これは大都市行政に都道府県制度が合わないということだと思ふのです。

会長 首都圏連合構想がある。石原知事にも、神奈川県知事にもあって、埼玉県はちょっと、千葉県は反対していますが。しかし、どこからかやり始めるかもしれないですね、東京とか。

県レベルからはいろいろな議論が出るが、特別区から見た府県、広域行政のあり方、特に大都市における、そういう議論をする必要はないですか。

会長 そういう議論を我々が立ち上げていくことができるか。逆に言うと、むしろそちらが進んでしまうと、中の基礎的自治体の改定を考えざる得なくなります。どちらがどうなるかわからないけれど、我々の方からその議論をしてはいけないわけではないでしょう。

やっぱりすべきじゃないですか。それがメインになるかはともかく、刺激になりますよ。

特に都と区の、前回議論したのですが、都が余計なことをやっているというか、本来区がやるべきことをやっている。こんなものは都はやれるのか。

会長 一番きついことを言うことは可能なですけど、向こうがやる気があるかということ。しかし、私どもの立場としては、我々だけで判断しても、結局交渉してくれる人がいないと。その辺を少し詰めて、でも我々としては自由にやることを視野の中に収めるということ、本当に具体的な提言を出すかどうかは、よろしいのではないのでしょうか。

先ほど私がした質問、現行制度、現行法上のあるべき姿、ここが想定している姿にまだなっていないじゃないかと。

少し矛盾していますが、先ほど先生が言われましたように、あるべき姿があるのではないかと、正しいかどうかはともかくとして、あるいは明確になるかどうかは、そういったものを見返しながら実像を結んでいくだろうというニュアンスです。現行の法令で言ってしまうとそれが合っているかいないかだけになってしまうので、そこからは決してあるべき姿は生まれまいだろうと。表現しようがなかったのもそんなふうになりましたが、少しグレーの部分が多分にあるだろうと思っております。

もう一つ、資料 1 の 2 の方ですけど、右の図で円が二つ重なっていて、その中に矢印が反対方向を向いているのがありますが、これは何を表しているのですか。

これは膨らんでいけばいくほど昔と同じ内部団体化していくということだ

あり、統一すべき、あるいは一体性を維持すべき都の事務が多くなるということを示し、元々この部分は本当に普遍なのか、時代によって一体性を維持しなければならない部分が動くのではないかと、そうするとこの部分は動く部分だというイメージを示したかった。今一つは、争いが起こっているのも実はここなのです。財調上もここで争いが起こっています。いったいここをどう捉えるか。それに対して役割に見合った財源を、どう配分すべきかというもここで申しております。やっと区が基礎となり、府県として都が純化したように見えますが、他の 3,000 余団体の二層制の府県対市町村と異なる部分は、相変わらず広域であるべき府県が市の領域に関わってくる、それが都区制度であって、その関わり方がどうなのかという議論が様々なところで出てくる。

なるほど、そこでフキダシがあって、都が行う大都市事務ということ言えば言うほどますます重なる部分が広がる。

ある意味では都は、財源と絡んだものですから、前回の議論にありましたように、ここがどんどん拡大解釈されていく。これも東京都が特別区のためにやっている事業でございます、よってこの部分もお金をいただきます、というような議論になってしまう部分でして、このところが非常に広がったり狭まったりするということをイメージしたものです。

なるほど、それで特別区側の議論からそうなのだろうと思うのですが、やや個別政策の権能みたいな話になってしまうと、これは今まで都がやってきた、やっぱり都でやってよというような話がありますよね。

総論と各論があって、各論の方ではややそういうところもないとはいえない。

相当あるのではないかと思う。

しかし、極力、全て区はやるべきだのご主張がありまして、限りなくここを少なくして。

その部分を完全に分離することはできるのか。

分離はさすがに都制を壊すことになりますので、壊していいのか、安心して壊して進めるかどうか。都の枠組みとして、つまり府県である東京都が 23 区の存する区域において市の事務を預かるという考え方が、都制の最後のところですから、それが全部離れるのであれば、何ら二層制で、3,000 余団体と同じような役割を持てばいいわけです。

会長 それでは次回、どのようにするのかというご相談を。本日は以上でよろしいでしょうか。ありがとうございました。では次回よろしく申し上げます。