

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5回 特別区制度調査会 会議録（平成16年2月20日開催）

1 論点整理について

会長 それでは定刻でございますので始めさせていただきます。本日でございますけれども、今後の進め方等についてご相談させていただき、財調の内容についても、もう少し立ち入って検討したいので、次回あたり考えてみたいと思います。それでは、全体として何が配布されているのか説明いただけますか。

今日、お手元にお配りしてある資料の説明をさせていただきます。まず、資料の1として「「あり方研究」へのインセンティブ（イメージ図）」が1枚ございます。それから次に、資料2「課題への切り口・論点整理のためのメモ」というものをご用意してございます。これは後ほどご説明させていただきます。

その他参考資料といたしまして、「東京都職制沿革（抜粋）」というものがございます。前回、東京都の職制がどうだったのかということが話題になりましたので調べました。1枚目には、平成11年に改正される前の地方自治法第158条を載せております。部局の設置について、東京都に11局、道府県に9部を置くなどの内容になっています。それから、昭和18年に都制が施行されるわけですが、都制施行前の東京府の最後の組織図がございます。昭和17年11月1日に、知事官房、内政部、経済部、土木部というように部制が敷かれておりました。それから2頁をご覧くださいますと、同じく昭和18年、都制に至る前の東京市の組織図がございます。昭和17年8月31日現在、秘書課の次に総務局、財務局、市民局というように局制になっております。それから、最後の8頁でございます。昭和18年7月に東京都制が施行されまして、その7月1日の組織図がございます。長官官房以下民生局、養育院、教育局というように局制がとられている組織図がございます。

また、地図が2枚入っていると思います。1枚目は、「第2図東京市の市域拡張計画諸案図」で、東京市は昭和7年に市域の拡張を図るわけですが、真ん中の三本線で囲まれた地域が旧東京市15区です。それから途中の線はいろいろな案があったことを示してございまして、昭和7年には外側から2番目の太い点線のところがありますが、5郡82町村が東京市に編入されたということでございます。2枚目の第3図は、編入されたあとの東京市の全体図になりまして、旧15区の周りに新たに20区を作ったもので、それぞれの町に当時の人口が記載されてございます。旧東京市の人口は擦れて見えにくいのですが、207万913人です。編入された20区の人口は、合計で289万9,000人です。この時点の人口のトータルは、497万人です。余談ですが、図の下に川崎市が見えるかと思ひ

ます。中原町、高津町がありますが、今は政令市の川崎市で、それぞれが行政区（中原区、高津区）になっております。最近の動きとして、こういう行政区に自治権を付与する話があり、これも興味深い話かと思えます。

次に、「東京都議会行財政改革基本問題特別委員会速記録（抄録）」で、特別区に関するものだけを抜粋したものでございます。平成 16 年 2 月 17 日に、知事への総括質問が行われておりまして、関連の記事を付けさせていただいております。

それからもう一つ、「各区 2004 年度予算概要」というものです。23 区の予算原案が発表されましたので、新聞報道等から資料をまとめました。また、今日の新聞で各区の数字が掲載されておりましたので、付けてございます。以上でございます。

会長 よろしいでしょうか。資料 1 で、まず「「あり方」研究へのインセンティブ（イメージ図）」というのがありますが。

これは区長さん方が当制度調査会に対して、特別区のあり方、今後のあり方をなぜ依頼されているのかということが無理して図案化いたしましたので、適切かどうかはわかりません。

特別区制度の骨格の一つで、非常に大きな要素である財調制度というものが、地方自治法第 282 条で新しい制度に生まれ変わっているわけですが、いわば未完成の形で今日に至っているという現状がございます。そういった中から改革が進展しない構図に対して、本当にこれで良かったのだろうかとの懐疑の念を生んでいます。また、変革に関しては期待と不安が渦巻いている。結局のところ極端な財源偏在に対して解決の見通しが立つか立たないのかという前提の中で、個別から一体まで、それぞれ考え方に相違がある。この点線で下に張り出しておりますのは一体を強く言えば言うほど、また繰り返し同じ問題に戻ってきてしまうという意味合いです。区長さん方はそういう思いの中で、自分たちがたどり着いた都区制度改革というものは本当にどういうものなのか、もう一回見直してほしいということだろうと思います。さらに、区長さん方の中にはこの下の矢印で別の要素として書いてありますが、特別区を取り巻く諸環境の中で一体全体この特別区制度はどのようなのであろうかという思いが検証の中に入っておりますし、どうも結局障害になるのは極端な財源偏在だという認識がそれぞれの区長さんにおありです。なかなか言葉でうまく説明できないものですから、こんなイメージ図でお示したものです。

2 枚目の資料は、前回まで当制度調査会でご議論のあったことを、大括りにして 4 点くらいに絞り込んでみました。このようなご議論があったのではないかと、正確にここに表現ができていないかもしれませんが、一つは枠組みというところでご議論があったかなと。それから実際の競争と協調といいましょうか、

運営という面での話、大都市財政の仕組みの部分、財調の話、それから自治の再構築と理解しましたが、そこでの全く新しい自治のあり様というものの構築を4つくらいに分類してみました。何か抜けていたり、あるいはこういう捉え方ではないとか、いろいろお有りかと思いますが、これはあくまでもご議論のための切り口とか論点整理のメモという意味合いで、事務局でまとめてみたものがこの資料2です。これらを基にまずご議論のきっかけをと思っております。以上です。

都制の沿革をせっかく調べてもらっているので、結局、昭和18年のときの東京都が東京市を吸収したから、実態的には東京市的になったわけです。それが組織形式上は、ああいう見掛けに変わった。あれ以来ずっと昭和18年体制を続けているということだね。これを解体することなしに特別区の自治が進展するかどうかだろうと思いますね。

昭和18年体制がずっと、戦後改革から今日に至るまで続いている、都制の方が全然変わらない。むしろ今日のようにいろいろと出てきたものだから、感覚が体制論として、依然として都がないとうまくいかないという発想だよね、全部貫かれているのはね。全く頑としてそういうものがある。それをどうするかは大問題です。

前に区政調査会でいろいろな案を検討したときに、世の中に現行都区制度についての評価を受けるいろんな議論があって、要するに都制というのは失敗したのだ、ずっと戦後をたどってきて、昭和18年体制がそのまま引き継がれたものだから、戦後の大きな時代の変化には対応できない、失敗した制度なのだと。あの当時、いくらいじってもだめだから、全部独立した市に変えろという議論がありましたでしょう。実はこの議論は、今でもあるのですよ。片一方で全然違う議論もあって、それは首都制度のようなことを考えると、今のように23区は一本でいくのではなくて、どこかぎゅっと絞って、例えば、都心3区を1本に絞って、そこを直轄地に変えて、ワシントンD.C.のようにして位置は保ちうるけれども、国の直轄地的な構想でやったらあとはみんなきれいになるじゃないかなど、いろんな議論があったのです。そういう議論はいずれもやっぱり昭和18年体制を前提にしながら議論するのか、これを解体した上で再編成しなければだめなのかという大本のところには必ず戻っていくのではないかと思う。

会長 ちょっとこの都議会で、知事及び各委員が発言していることの中で、皆様方にお知らせするような、何か注目すべきことはありますか。

やはりという感触の方が内部的には強いようですが。ただ2月17日の都議会特別委員会の新聞記事の方は、非常に疑問があるところです。新聞記事の最後の後段のところなのですが、「これまで、東京の自治制度の議論は、「大都市

の総合性・一体性の強化」と「基礎的自治体における住民自治の確立」との両面から議論されてきたが」とあり、ある意味ではそのとおりで、全体か個かという議論は戦後一貫してあったわけですが、「今回の行特委では、両者のバランスがとれていない社会実態を踏まえ」とありますが、この「バランスがとれていない社会実態」とは何なのかさっぱりよくわからない。「大都市経営の強化が必要になっていることを、知事と議会の議論を通じて、政治的に発信したものと見える」という部分があるのですが、この記事のとらえ方は何を意味しているか、よく理解できなかつた。これは一体どういうふうに読めばいいのかが気になるということです。

あと新聞の報道の中で、清掃事業の区移管が失敗だったということや合併のこととかいろいろ出ていますけれども、これは詰めて考えていけば、東京都が直接大都市を支配していく方が、23通りの意見を聞いてやるよりも簡単なわけですから、そういった基盤の考え方の表現だと思っております。ただ、質問者の方はどういう意図で質問したのかはわかりませんが。

また、認識が違うのではないですかというのもあります。例えば、記事で「自区内処理を唱えながらもまだ工場ができていない区」というのですが、これは正確には、自区内処理を条件に特別区に渡したのだけれど、やっぱり無理だったということになると思うわけです。この「唱え」というのは、特別区が唱えたように見えますが、これは違いますので、東京都が唱えたわけです。区は結果的に押し付けられた形になったことは事実です。

会長 ありがとうございます。論点整理のメモにはいる前に、今のことで何かありますか。

今の記事の件なのですけど、地方分権というのか、区が基礎的自治体という認識がほとんどないのではないかという気がするのですけれども。そのために清掃事業を移管したのはある意味で失敗だったといっているのですが、そういう時代錯誤的な意識をしていると思うのですけれども。清掃事業はいろいろな問題点があるのですけれども、都から特別区に移管したということは、ごみ問題が非常に身近になったし、基礎的自治体にとって非常に重要な仕事だった。本来都がやっていたのがおかしいので、その辺の認識が疑問ですね。

先ほどの都制の発足の動きの話がありました。都制をつくるときに、いわゆる府と市が非常な闘争をやって、結局東京市側が実権を握ってそのまま都制をやってきたということですから、今の都制は東京市そのものであった。東京市そのものの中に、また市をつくるという発想を東京都が持つのは極めて難しい。資料2の4番目の分権時代の大都市自治制度のところ、今の東京市のもりである東京都制の取扱いをどう変えるかということを考えないと、いつも繰り返し、財調だってやる気がないし、何もやる気がない。根本的なところに

何らかのものをやっていくかをしない限り、とてもじゃないけど動きそうもない気がします。結局何らかの決着をつけようとするとう京市のつもりでいる東京都制をどう動かすかということになるし、またその中で生きていくかというどちらかの選択を基本的には我々は考えていけないのではないかなという気がしますけれども。

かねがね、むしろ従来の枠組み、考え方から出ていってもう一度考え直す、そういう観点からやり直してみたらどうかというご趣旨の発言をされていたのではないかなと思うけれども。だんだんこうやって、今までどうだった、こうだったかと聞かされていくと、何となく我々の観念が身動きがとれなくなっているし、どこかで大きく何か発想みたいなものを転換しなければいけないと思ったり、しかし、これだけやってきた仕組みと実績みたいなものについて悩ましい問題なんですけれども。こんなような資料がでてくると、どうお感じになります。

先の清掃事業の移管の話で私が直ちに思い出したのは、フランスの地方分権の話です。特に河川関係について、地方分権の一環として地方に権限を移譲したのです。自治体にお金がないものですからダムをちゃんと造れなかったということがあって、大きな洪水があった。日本の農水省が見学に行って、やっぱり国がやらなければだめだというふうに言っていたのだけれども。フランスでもそういう議論があって、法律改正してもう一回やりましょうみたいな議論がありました。これもそのとらえ方としては、経緯はいろいろあると思うのですが、区に移管して区が実際やり遂げましたということになると、その実態が伴った形で、区が自立した形でやってきたことになるのだろうと思うのです。いろいろ言いたいことがお有りなのでしょうけれども、しかしながら乗り越えないと東京都に対抗することができないし、そういうのがあって理屈が出てくるという印象がございます。特別区というのが基礎的な自治体と書いたから基礎的な自治体になるわけでもなくて、そこがどうなのか、まさに社会的な実態との関係というのがどうかなと、私自身もちょっとお話を伺いながら観察をさせていただいているというところです。

地方自治法改正のときに、3点ワンセットだったでしょう。そのときの重要なことは、清掃事業移管問題だったのだけれど、その清掃事業の移管という観点だけをとらえると、あの法改正は実現しているのですか。誰に言われたって、こんなこと言われる覚えはない程度に実現したと判断できますか。

日々の行政ですから、現に東京都から区に仕事移って、住民の目から何か変化があったかという逆には無いのです。無いということは、うまくいったのです。無いという意味は、東京都が一体でやっていた仕事を23区にバラバラにしたのに、翌日は切れ目がわからないくらいに何も問題が無く行われている

わけで、変な言い方ですが、それはいかにうまくやったかということだと思っています。

それと同時にもう一つありますのは、特別区への清掃事業の移管について、第8次地方制度調査会が言ったのは収集運搬だけなのです。これは処分、工場の部分と埋立てですが、こういったものは広域でやるべきだという考え方が当時もありました。ただ、収集のようなものは日々の生活に密着した仕事であって身近な自治体が行うのがよいということで、第8次の地方制度調査会で答申されて法律が改正されました。だから既に地方自治法上も清掃法（現在は改正されて、廃棄物の処理及び清掃に関する法律）の上でも、収集運搬はもう区の事務になっていたのです。ただ実施に関しては、国会で議員から修正案がออกมาして、議員立法でそれを凍結する形で、別に法律で定める間は東京都が収集運搬を全てやるのだという規定となりました。第14次、第15次の地方制度調査会でも、何で早く区に行かせないのだというのがありましたので、それを今回の第22次地方制度調査会のときに、基礎にするけれども、第8次地方制度調査会のときからほったらかしになっている収集運搬は絶対やらなければだめですよと付けたのが、三位一体（ ）だと思ふのです。ですから清掃をやらなければ基礎だ、基礎でないという論理ではないと思っています。それでは何で「処分」を含む清掃事業全体を区の事務に移管するように改正されたのかというと、「収集・運搬」を区に移管するに当たって関係者の意見の一致が求められたのです。その関係者というのは、仕事に携わっている組合などです。そこの移管の協議の中から生まれてきたのが、清掃事業というのは一貫した流れであるから分断はできない、やるならば全部だということで、区が全部引き受けることになったという経緯です。ですから、そのときに自区内処理の原則を打ち出したのも、その関係者がおっしゃっただけでして、別段自区内処理の原則というのが廃掃法（廃棄物の処理及び清掃に関する法律）の中に書いてあるわけではございません。そういうことは一切書いてございません。それはまったく、労働組合との協議の中で生まれてきた概念であったということですから、そういったものと基礎的自治体の性格とは関係しないのだというふうに思っています。

「三位一体」とは、都区制度改革に係る法改正に当たっての自治大臣のコメントにある三位一体の改革をいう。

「都区制度改革は、特別区を基礎的な地方公共団体と位置づけること、特別区の財政自主権を強化すること、清掃事業をはじめとする住民に身近な事務を特別区に移譲すること、の三位一体の改革であることを関係者間で合意しているところである。」

そうすると清掃事業に関して、それまでの大都市経営の一体性は事実上消

滅した、そんな議論をしなくてもちゃんとできる。

逆にもっとうまくいくと思っています。

従来の大都市経営の一体性の一部は崩れて行く、そういうふうに一応は考えていってもおかしくはない。

もうすこし具体的に申し上げるならば、日本で一番ごみを集めるか所が多いわけです。2番目が横浜市で、5万か所くらいです、特別区は当時24万か所あったのです。それを東京都が一体的に、朝のある時間帯で一挙に片付けるわけです。それを可能にするためには、ごみの出し方などが画一的・効率的でなければならぬわけです。ところが、集める方たちからみると、地域によっていろいろな創意工夫があるのです。例えば、ビル街のごみの集め方や住宅のごみの集め方などいろいろあるはずですが、それをいちいちやっていたら、こんな24万か所のごみを画一的に、統一的に片付けることができないという構造でした。しかし、収集・運搬を各区に移したことによって、今、個別の区によって様々な収集・運搬が行われているのです。例えば、区によっては直接お年寄りの家まで行って収集したりするなど、創意工夫がそれぞれ行われています。こういう意味では、はるかにごみの事務が区に行ったことによって、ごみ行政が良くなり、リサイクルが進んでいったと思っております。

今の関係で残っている大都市事務のうち、他で言えば市がやっているか、共同してやるような仕事のうち、上水とか消防とかあるでしょう。今回の法改正のときに理屈をつけようとした場合に、従来でいえば東京都がやっていて、今回の改正で残った仕事については、むしろ東京という都市にふさわしい広域自治体の仕事にするのだ。つまり今までの区分で言うと、市に代わって東京都がやっているという議論をずっとやってきたから残っている。残っていることが財調制度の根拠になっているのだけれども、むしろ思い切ってそういう仕事は23区の区域にわたっては広域自治体としての都が担当することがふさわしいのだという理屈を唱えたのだ。そうやってすっきりしない限り、財調を区分できないのではないか。そのままずっといたら相も変わらず東京都がコントロールする仕組みが残ってしまうのではないか。むしろそういう仕事は、ここの地域では、東京都が基礎自治体としてではなく広域自治体としてやるのだと、そういうタイプの仕事は多摩であっても同じではないか、当時はそう考えてしかるべきではないかという、やや屁理屈だったけれども、そういう議論をした。言葉の上でそういう議論をしたのだけれども、東京都は全くそのようには思っていない。相も変わらず市役所の仕事をしていると思っていない。そのことが都民や都知事のイメージを相当左右しているはずだ。つまり23区の区長さんも都民の間で知られるようになってきているけれども、圧倒的に都民に東京都知事というの大きなイメージを占めうるのは、やっぱり東京都が市役所の仕事

をやっているからでしょう。というふうに当時も考えていたけれども、そういうのは今回の改正で変わったのだろうか。

知名度の高い知事さんが続きましたので、そのところがどのような評価になるのか分かりませんが。

つまりそういう意味では、東京都は身近なのではないか。

福祉局の職員が6千人も7千人もいるということは、市の仕事をしているのですよ。

東京都に、あなたは市役所ですかということを聞いたらどういうふうに答えるものなのですか。都庁舎をつくるときに、あれを当時英語でシティホールと呼んだのです。あれに対して抗議したのです。せめてメトロポリタンホールぐらいにいいなさい、市役所のつもりだろうと行ってね。あの感覚がまだ残っているのではないかな。

私も過去東京都の中に居りましたが、実際府県事務か市の事務かということ自分を問う機会がありません。仕事をやっていて、自分が府県の事務をしているのか、市の事務をしているのかという意識を持つ機会はずがありません。当然のように都の仕事として行っているわけで、たまたま、三多摩の行政を行った後区の仕事を行いましたので、疑問に思うことがありましたが、そういったセクションの仕事を経験しない限り、なぜこの仕事を都庁で行わなければならないのかということについて、疑問を持つことは極めて稀です。

東京都の職員定数は、他と比較できないでしょう。どうやってあれが適正だといえるのか。東京都と23区を全部併せた職員数は、異様じゃないかと思えるのですが、どこかに類似の団体があれば比較できるのだけれども、東京都の場合には比較をする対象がないので、東京都の職員数が適正かどうかを議論することができない状態になっているのではないかと。そういうのは、東京都の中ではどうのように考えられているのか。

昭和50年までは、区の職員は全部都で採用したのです。区の固有の職員は三役だけで、総務部長以下全員が都の職員なのです。そのような時代が昭和50年まで続いたのです。そのため、身分切り替えのとき区の職員になるのかならないのか、自治省も非常に心配していたなど大変な経緯を経て、区に身分切り替えをしたわけです。その人たちが退職するまでは、都の職員だと思い込んでいるので、まだなかなか都の職員だという意識がなくならないのではないかと思います。

会長 さてそれでは本題に入りますが、このイメージ図と今後の論点整理のためのメモとかを作ってくださいしていますが、これは、今後私どもがどういうふうに検討を進めるかということですが、まずイメージ図のことで何かご提案がありますか。

この間の会議のときに、もともと将来の自治のあり方を考えるはずだったけれども、財調制度も含めて当面の制度のあり方についていろいろな課題があって、区長さん方もいろいろ唱えられておられることに対して、暫定的に何らかの考え方を示さざるを得ないとおっしゃっていたけれども、そうなのですか。

難しいですね。区長さん方が今のようなやり方で平成 18 年までいくのか。

今回の法改正で、自治省がその法改正の趣旨を説明したときに、東京都と区の役割分担の中で、都が行うべき事務事業については極めて限定的に考えているということをいろんな説明の中で出している。ところが限定的ということに反して、曖昧模糊として東京都の事務事業として何をやるのかさっぱりわからない。この制度調査会が何らかのものを、言うのか言わないのかということですよ。言うとするとなかなか大変なことだと思うのですが。

具体的に何が出てくるかわかりませんが、腹をくくった上で、きちんとした法改正を実現せよと。それについての今までの経緯、論拠を示し、それとどこが違うのか、具体的な我々の認識を示すということは、それなりに意義のあることです。

今回の法改正の都区の役割等について、区側は、法はこういう趣旨で作られているという改正趣旨にのっとって行うつもりでいたら、都側は全然そういうことに関心をもっていない。相変わらず予算と同じように財調などを扱っていて、都の姿勢は全然変わっていない。法律はできてしまっているので、それをどのように運用するかについては腹をくくって区長が交渉すればよいと思っていたのですが、制度調査会も一つの指針を示すのかどうか。

新しい地方自治法で、「都区協議会」というのは双方が誠実にある問題について議論をするという考え方にたっているのです。今見ているとそうではないですね。少なくとも、現状を打破せよということについていうことはそんなに難しくはない。

今のお話ですと、我々は、今回の法改正について法律を解釈すると、都と区の間はこういうものであると考えるが、現状はそのように実現されているとは思われないということ言えばよいということですか。

書き方としては、もうちょっといろいろとあると思いますが、制度調査会らしいものになっていったらよいのですが。

そうすると制度調査会も現実の議論の中に入っていきようなもので、なかなか大変だなあという気がします。

財団として区長会から検討事項の依頼を受けて検討をしているのですが、この依頼をお受けしたときに、その都度その都度出ましたテーマについてもお知恵をいただくことがあるかもしれないということ承知していただいて、発足したわけです。今は、決まっているわけではございませんが、予測としては

たぶん見解を示していただくようなことが、期待されているのではないかと思います。

一体性と首都性を巡る検証をせよといわれたとしても、それをポジティブに根拠付けるような検証をするわけではないでしょう。むしろその議論をすれば、今のような議論になってくるはずなのです。というのが私の解釈なのです。

そうすると、今言われたように23区が当面している、どうしたらよいか分からない問題にもちゃんと助言してくれということになってくるのかなあとと思いますけれども。

今回の改革の精神は、都は基礎ではないことに意味があるのであって、頼まれもしない市の事務について県が手を出すことはありえない。しかし、現実にはそのように行われていないのです。区長が言っていることは今回の法制度にかなっているということを理論的に補強してあげるとい意味合いだろうと思っています。

そういうことを前提に、我々が基本的な面でバックアップするようなことが含まれているのかということを知っているわけです。

区長会の方からそのようなお話ができましたら、受けざるを得ないのではないかと考えています。

明日にも出すような話を考えているわけではないのだけれども、そういう作業を比較的若い方々にすこし準備をしていただきたい。まとめの段階になれば、必ずそのような問題になって行くと思われるので。

もう一つは、今回は明確なターゲットが定まっていて、これを巡って知恵を出せという話ではなくて、そのたびに区長さんと話し合わない具体的な行動計画は決まらないと思っている。だから、こちらから働きかけるくらいのことをやらなければ、制度調査会が存在する理由なんてないじゃないかと思っている。

私もそう思うのですが、やりたいことが決まっているなら理論的に整理できるのであって、いつまでもそんな議論をしていてもしかたがないというのが、全体的な感想としてはあるのですね。この話は23区でつながっているところが全体を複雑にして、よけい動かないという感じがするのですけれども、例えば、国と自治体の関係で法定受託事務とか自治事務とかになっても、結局法律の制約があるというのは変わらないわけです。国の方は国の見解で、これは国の事務であるという前提でその法律を作ってきて、どういう点が違法だといってくるのです。ところが自治体の方は国から言われるとそうかと思ってしまうのがいままでのパターンだったのですけれども、どうもそうではないのではないかと、そういう可能性があるのではないかとということで、例えば、自分なりの解釈で条例を作ります、あるいは可能性があるというものについては、打って出て、

条例を作って、場合によっては国地方係争処理委員会にかけるとか、あるいは裁判所にいくとか、そういうことで打って出て、やっていって、そういう中ではじめて国の方もああそうかと、ずっと包括的な権力というのが国にあると思ってやってきた、特に自治事務になっても前と変わらないと思って国の官庁は動いていたが、それに対して挑戦をして、風穴を開けて、そういった形でかなりいろいろなことが進んでくることがあるわけです。そういうものが23区全体ではなくて、基礎的自治体は各特別区でしょうから、区ごとにそういうことを都に対してやるっていうことを決断して、やっていかないと何も話は動かない。

悩ましいのですが、平成12年都区改革で法制度上は決着済みで、そのとおりになっていないのはおかしいという議論も可能なのでしょうか。それが我々の議論を基本的に制約することはないのでしょうか。だからこのイメージ図でいうと、同じ「検証」というのが右側の枠の中に入っているのだけれども、下の「特別区を取り巻く環境」から矢印が伸びている。これは、平成12年都区改革に至るまでの長い道のりのときに存在した環境とは質的に相当異なる環境になっていることを示すものだろうと思うのですが、そうだとすると、思い切って視野を拡大して広く世界の制度などを渉獵して、新たなことを、かなり抜本的なことを考えてみるんじゃないと、勉強してみようかなという気がしない。

それは期待されているかどうかも怪しい。

例えば、どんなものがあるのかというイメージがない段階だと期待を表明しようもないのだとは思いますが。

一定の枠の中でお考えになると、どうしても今と逆の事を考えるのですが、もしかしたらこの「一体性」がおかしいのではないかと、そういう現にある枠の中で幾つかの極めて限られた選択肢を申し上げたと思うのです。こういった枠組みを取り払って、もっと違った枠組み、その真ん中の「一体」か「個別」かということをやっていくと、一体に近づけば近づくほど合併、合体みたいな格好で最終的には一つの市になってしまうのです。現実の問題として悩ましく介在している財源偏在というものの現実を踏まえて、どうやって本来の住民自治から発生した自治の枠組み、現在の地方自治法の中の枠組みでないものでいいのですが、そういったものを打ち出さない限りは、およそ今まで戦後あるいは戦前も含めて、昭和18年以降この大都市東京のエリアについているんな方々が議論を尽くして結局たどり着いたのが都制なのですから、これを脱却することは出来ないのではというふうに思っています。それをどうやって分かりやすく説明していけるか。ただ、そういった長期的なものを打ち出すのはタイミング的なこともあります。もう一つ被さってきているのは、そういう事をゆったりとやっているだけの余裕があるのかということもありまして、現

実的な対応というのも一つあるのかなと思っています。

私の問いかけに対して最初のほうはYESなのかと思ったら、最終的にはNOなのかですか。

YESのつもりでいるのですが、それが皆様のコンセンサスになっているかどうかということです。

だからYESでどんどんやっていったら成果があるかもしれない。直接使えるのはあまり無いかもしれない。やってみようということなんじゃないですか。

私も同じ意見なのですが、全体の期間が2年間でしたか、そのあとのスケジュールをどう考えるかという問題がありますけれども、やはり大都市の一体性という問題がございましたし、その枠にとらわれて議論をしていると生産的な議論は出来ないと思います。例えば、今おっしゃられたように他の国との国際比較、首都制の比較だとか、シミュレーション的なことをある程度少し自由にやらせてもらえる期間、勉強の機会として設けさせてもらったほうがいいのかな。例えば、ロンドンの行政の仕組みが最近変わったけれどもそれがどういうふうになっているか、あるいは他の首都制はどうかというような事を、これはある程度他の国の仕組みは情報としてはすぐに入りますから時間のかかる問題ではないので、そういうものに当てはめてみたら、例えば、東京とどう違うのか、あるいは改革するとしたらこういうことが言えるとか。それに対して、こういうメリット、デメリットがあると言える。まあ、そんなに時間をかける問題ではないですね。それがすぐに区長さんたちの日常的な実践的な場に活かされるという訳ではないでしょうが、組織論を膨らましていく取っ掛りとしてそういうようなことをやらせていただけるものかなと、当初私は思っていたんですが、その辺どうなのかと。例えば、今回の都議会の行革の委員会でも少し出ていますけれども、東京都がGLAの調査を行って、この3月に報告書が出てくるのですけれども、そこで勉強しているわけです。その情報も是非この場でまわしてほしいと思うのですけれども、何かそれくらいの事をこちらの方がやっておいた方が、既にある情報だけでもやはり必要があるのかなと私は思います。

会長 一人ずつ聞いて恐縮ですが、今後の運営に関わる議論をしようと思っていますから、どうぞ。

印象的な話になってしまうのですが、今言われたことに同感です。この前の2000年の改革の時にも振り返ってみれば最初の議論からだいたい20年くらい掛かっている訳で、今度は今から20年後のスタートのような印象を最初持っていましたので、そういうような大きな大方向をイメージして作っていくというスタート、そのくらいのイメージで思っていることが一つ。それから

今までの議論の中の印象として二つあるのですけれども、この仕事をやるから基礎的自治体だとかというふうに、仕事・業務と自治体をあまりリンクさせない方が良く私は思っていて、そうしていくと今言ったスケジュールもそうですが、どこまでも自治体像というのが拡散してしまうというのが一つです。それから、もう一つは前々から出ている話ですけれども、住民という軸がどこかに必要だろう。住民が果たして都民と思っているのか区民と思っているのか、それが無いとやはり基礎的自治体としての区ということが根本的に成り立たないので、お互い平行な関係ですけれどもそういう軸ももう一つどこかに必要かなと思います。以上です。

会長 あと、何かご発言があったらお願いします。どうぞ自由に。

今、おっしゃられた住民という軸がないのではないかとこのところは、私もそのとおりだと思いました。先日、印象的なお話を伺ったのですが、ある区の広報広聴によく電話が来て、ある区ではこういうことがあったのに、同じく区なのにどうしてこちらの区ではサービスが無いのかということで、同じ23区という点で区が付いているのだったら同じサービスが受けられると思っている住民が案外多いという話が非常に印象的で、そういう意識だとすると、やはり区民のニーズが一体性を求めているのであれば、一体的にやるという話もあり得るのかも知れないという議論があってもいいのかなというのが、一点目です。

それから、事務分担とか権限配分ということについて、個々の事務について整理することでいろいろ議論がされてきたのだと思いますが、以前におっしゃられたことがあるのですが、財政の方の感覚からすると、今自治体が景気対策や経済対策的なことで減税をし、大変景気対策をやっていますけれども、そのあたりの役割をどういうふうに分担、例えば、都と区で分担するのかという話であるとか、あるいは社会保障といったような所得再分配にかかる部分の財源保障をどういうふうに担っていくのかという視点からの整理で、それに伴って財源のあり方と、あるいはその事務とか権限の配分をどの様にしていくのかという整理というのをもう少し考えていく必要があるのではないかと考えています。

会長 ありがとうございます。

僕自身はやはり都がやっている基礎的な自治体の仕事というか、東京市の仕事ですか、先ほど出ていた上下水道とか消防の話ですか、そういうものをやったり基礎的自治体としての区に移管させるような提案をしないと、基礎的自治体を無視するような議論が出てくるので、そういう方向ははっきり打ち出したほうが良いのではないかと私は感じています。それで都道府県制で、道はまた別ですけれども、都府県制というのがすごく問題になっているので、都だけではなく神奈川県などもそうなのですが、その辺を都府県にきちんともう一度

考え直させる必要があるのではないかと思います。つまり、ノウハウというか、そういう議論をはっきり出していったほうがよいのではないかと、ただしそれが区長会のニーズになっているかどうかは分かりませんが。

会長 今までも大体大きな改革に乗り出すと 20 年近くかかっているのです。今までは、相当程度内部団体的な扱いを受けてきたから、区側にそれに反発して自分たちで運動するエネルギーがあったのですよ。もう一度、この改革の火種を起こして、エネルギーを蓄えるというのは相当な話ですよ。それで、僕らが議論する時にちょっと最初に強めに言っているのは、仮に今回の改正があって、ある程度あそこでいろいろ議論した事が実現して行って、何が可能になって、どこがまだ問題点であるということが分かるならば、それを突破する議論はしやすい。ほとんど目処が付いてない段階でこれを超える議論を本当にしてしまっているのですか、そういう事をやってもいいのでしょうか。それならば本当に自由に伸びやかにそういう事をさせてもらいます。私は、全体として皆さんがせっかく勉強をするのだから、勉強をして楽しくやりがいがあったほうが良いと思っていますので、財調については、実務的にお詰になっている様子ですから、皆さんしばらくの間は、どうぞどンドンやって下さい。ただし、2 年の間にそれが詰まらなければ、私どもは一体何を議論して、何が出来るかということになるので、当面どういう作業をさせていただくかということになると。少しこの若い方々で伸びやかに自由にこういう観点から、ちょっと事務局の補佐を受けながら、これ以降はできれば委員の皆さん方が主導権を持って、議論の論拠を組み立てて議論させていただきたいと思うのね。やっぱり事務局が用意するとその枠の中での議論になるから、思い切って一回外れて良ければ、若手の皆さんに事務局と一緒にやって貰うのだけれども、そういう話で作業を進めさせて貰えますかということになると思うのです。

今後の日程についてですが、途中で、またどこかの段階で、区長さんのご意見を聞いても構わない。今回私は、適宜やらざるを得ないと思っているのです。こんな議論をしていることを皆さん方どうお考えですかとやっていかないと駄目なのではないかと思っています。その段階でもし議論が出れば、私どもとしては対応するという事で、直ちにそれで皆さん方がやっていることを答申するという事は、皆さん方がご希望でなければやらなくても全然構わないので、むしろそうではない議論で出発させていただいてということでは一向に差し支えないと思う。ほぼ大体そういうことでよろしいですか。

ただ、一応その時々経過で、どういう交渉が進んでいるかは教えていただきたい。それについては、関心があるので。

会長 それで恐縮ですが、もうちょっと早めに小委員会を立ち上げるという予定だったのですが、このメンバーでやっているものですからあんまり小割に

なってもどうかと思うので、出来るだけ情報は共有して行って何を考えているかという事がある程度分かっていた方がいいと思うのです。

今後の作業の進め方についてですが、今井さんと大杉さんと櫻井さんと沼尾さんの4人には、小委員含みでお願いしてありましたか。それで、小委員会を立ち上げて、小委員会をその都度開いてもらって、何かまとめたものを出せというのはちょっと今の段階ではご無理なことをお願いするので、やっぱりそれぞれ持ち味がございませぬので、例えば、次回に財調について少し検討するような場合に資料を事務局が用意して下さった時に、都区財政調整制度の特色とか、これがどういう問題点を持っているか、今財調全体の抱えている問題点について少しコメントをいただくような形で議論をプッシュしていただく、そんな役割で小委員の先生方をお願いする方が負担も軽いのではないかな。全部やってその度報告をせよというのと、また別に皆さん方集まらなくてはならない、それは大変かなと思うので。どん詰まりになって原案作成の段階になったらお願いするような話になるかもしれないけれども。当面はそのような形でいかがという事を今日申し上げたいのですが、いかがでしょう。まず小委員を引き受けて頂けるでしょうか。

(4人の委員が小委員会の委員を承諾した。)

小委員会は何をテーマにするのですか。

会長 それは、例えば、基本的にはここで議論をして、先生方に少しコメントなりをいただいて、ついてはそれぞれの皆さん方のご関心もありますことから、一応ご了解をいただいて、個々の問題について少し議論をなさいますか。

委員会にこのメンバー以外の方を依頼出来るのですか。

当財団で作りました規程の中では小委員会にさらに調査員を置くことは可能でございます。

小委員会自体はこの親委員会とは別に開催することもあり得るということはないようにしますか。

会長 それは、やはり小委員会を作る先生方で少し相談していただいていた方がいいのではないかな。一堂に会した方が良ければそれで良いしね。あんまり小割にしてね、独立した部会を作るという方式をとらないほうが議論としては良いのでは。

必要に応じて機動的に対応していかねばいけないということはあるけれども、このメンバーでということ。

小委員会は最終的に何をしますか。

会長 最終的な目論見は、原案作成です。僕らが報告書を出すとか、外に向かってものを言う時には出来ればその原案を事務局と一緒に作成方をお願い申し上げたい。誰かが中心になってやらないと原案って作れないでしょう。その

ためには少し何と言うか、準備運動みたいなものがあったほうがよいのではないのでしょうか、小委員会の皆さんの間でも。それである段階で、じゃこういう点について少し素案みたいなものをご議論していただけないでしょうか。最終的にはそういう事をイメージしつつ、当面は皆でまだ少し勉強をしていきたいと思います。諸外国と比較検討をしていただいて、それについてこういうことが要点として浮かび上がってくるのではないかについて少しコメントしていただいて、議論そのものを少し広めたり深めたりするような役を担ってもらえないでしょうか。そういうことです。その間に小委員会のメンバーが集まって相談したいとなったら、どうぞ集まってください。

小委員会に任せるのは大変結構なことだと思うのですが、特別区を取り巻く環境が激変しているということに、区長さんも意外と疎いのではないかと私は思っていますので、そういういろんな各方面との知識情報を十分取り入れていただいてご検討いただければありがたいと思います。

会長 ええ、それは大事なことだと思います。一応そういうことでお願いしたい。今おっしゃったことは当然のことだと思います。それでまあ出てきた段階でまたこうやってご相談しながら、ということでもよろしいでしょうか。事務局から何かご意見ございますか。

結構でございます。

あと小委員会の進め方について、我々の関与の仕方も含めて、小委員会の先生方とざっくばらんなディスカッションをさせていただいて、そういったものをまた逐次会長を含めた委員の先生方にお伝えしていくというようなことで進めていくのがいいかなと思っています。

報告書の原案というよりは、原案を作る前の段階のシミュレーションというふうに考えさせていただいてよろしいですか。

会長 そういうふうにしてくださったほうがいいと思います。それから競争と協調とおっしゃった、これ本当にいいフレーズであるかどうかともかくとして、やろうとすればいくらでもできていて、それぞれやり始めているのだけれども、これをやりたいのだけれどやりにくいし、やれないというのは何でしょうかということになると、この問題になるのね。それが制度の問題なのか、それともそれぞれ区長さんたちの考え方によっているのか、区民の動向によるのかということが出てくるから、このテーマでやっていくとね、どこかで制度の現在のあり方の問題とつなげて、基本的には議論していただくような形で進めていただくことでお願いしたいということでもよろしいでしょうか。このメンバーですから基本的に全体を通じた議論はいつもここでやりつつ、それぞれ作業を進めていただく。そういう大きなご了解でもよろしいでしょうかね。事務局もそういうことでもいろいろなことでもお願いいたします。さてそれで次回ですけれ

ども、よろしいですか。

2 今後の進め方について

会長 それでは次回のことをちょっと皆様方にお尋ねして、2回ほどこの全体会の日程を組ませていただきたいのですけれども、3月に1回と、4月に1回、本日決めさせていただいた方がよいと思うのです。(日程調整を行った結果) 3月は17日(水)午後6時から、4月は23日(金)午後6時からといたしましょう。