

この会議録は事務局において発言の要旨をとりまとめたものです。

第9回 特別区制度調査会 会議録（平成16年11月4日開催）

1 中間報告について

会長 本日第9回ということになるのでしょうか。小委員会の方でご苦労を掛けまして、「中間報告について（案）」というものが事前に皆さん方の手元に届いて、お目を通していただいていると思います。本日小委員会の座長から簡単な報告をいただいた後、検討に入りたいのですけれども、本日、いろいろな方々からご意見を出していただきまして、その上でこれをどういうふうに扱うかについてご相談したいと思います。

相当重要なことも含まれていますので、本日これで決着をつけるのではなくてもうしばらく委員会としてご検討願うことになるものと、私は推測しているのですけれど。取り敢えず本日は、委員としては初めてでございますのでお気づきの点をいろいろと出していただいて、それを今後どうするかご相談するという事にさせていただきます。

それでは小委員会での経過、それから中間報告の内容について、ごくかいつまんでご説明させていただきます。

春先から私を含めまして4名で、月1回から2回程度のペースでやらせていただきまして、今回小委員会案という形にさせていただきました。

内容につきまして、まず1番目にはじめにとしまして、特別区制度調査会の役割と本報告の位置づけということで、平成12年度改革を都区制度改革の一つの到達点と位置づける一方で、一つの通過点でもあるのではないかと。今後様々な課題群が提起されていることを踏まえて、更なる変革を求められるであろう。

次に、特別区制度調査会の目的といたしまして、東京23特別区の現状と対処すべき課題群を確認した上で、中長期的観点から特別区のあるべき姿を検討し、東京23特別区の存する地域にふさわしい新たな自治制度の設計に資することを目的とするとさせていただきます。

そしてこの中間報告を、本調査会が上記の目的を目指して活動する途上での中間的な取りまとめとして、区長会から要請された現行の都区財政調整に係る検証を含む平成12年度改革に関する論点整理を行うと、このような位置づけを行わせていただいております。

2番目に、論点整理の基本的な考え方といたしまして、12年度改革についてその意義をまとめた上で、既に様々な課題を抱えているということを指摘させていただきます。

次に、12年度改革の主要な事項のうち、特別区を基礎的自治体として位置づけられたこと、都区間の役割分担の原則が打ち出されたこと、それから都区財

調制度に関して、これを主たる検討の対象にすることにした上で、23 区の将来のあるべき姿を構想する上で、歴史的な検証も必要ですが、この中間報告では、将来的な展望の中で、その意義と限界を直視し、整理するという形で論点整理を行うスタンスを示させていただいております。

3 番目としまして、平成 12 年度改革の検証ですが、検証の視点ですけれども、12 年度改革は都区間関係を、都が特別区を内部団体として包摂する一体的大都市行政システムであるとする発想から決別して新たなシステムへの移行を試みた点で意義が認められるという点も、12 年度改革を評価する際の基準といたしまして、3 つほどの視点を挙げさせていただいております。

第 1 ということで、平成 12 年度改革によって制度面、運用面のいずれにおいても、東京 23 特別区から都の内部団体的な性格は払拭されたかどうかという点が一つ目。第 2 としまして、東京 23 特別区は基礎的自治体としての権能を実質的に獲得したかどうかという点。そして第 3 として、東京 23 特別区は基礎的自治体レベルにおける地方分権の担い手にふさわしい役割を果たせるに至ったかどうかという点を挙げさせていただいております。

以降、それぞれの事項について検討しておりますが、都区間の役割分担の原則についてということで、この 12 年度改革で都区間の役割分担の原則が示されたことを評価しつつ、現状ではその役割分担の原則どおりになっていないという点について、特に都の側の問題点を指摘させていただいております。

都区財政調整制度についてということで、12 年度改革は 5 つの主な変更点、都区財政調整制度の法定化、総額補填制度及び納付金制度の廃止、都区間配分割合の変更、区間配分内容の変更、そして特別交付金制度の変更という点がございしますが、それぞれについて検討した上で、総括的にこの都区財調に関する一連の改革については、財政上の自立という視点から一定の評価がなされるが、依然として課題も多いということを指摘させていただいております。

次に、都区協議会の組織及び運営についてですけれども、都区間の協議内容について十分な説明責任が果たされていないではないか、ということを経調として説明させていただいております。

次に、東京 23 特別区を取り巻く課題群として、将来に向かってどういうことを考えていくべきかという上で、現に提起されている、あるいは提起されつつある課題群について検証しております。

社会経済情勢の変容と地方自治制度改革の進展というところで、このような変化が著しい時代状況の中で、地方自治制度改革も急展開を遂げる機運にある。既成の価値や旧来の発想にとらわれない改革議論が登場する可能性も十分に考えられるとして、特別区制度や都区間関係、こういったものが特別な制度として、全国的な動向から隔離されて考えるべきものでなくなってきているのでは

ないかという現状認識を求めております。そして、この23区特別区は首都の存する地域にあることの意義を再検討することの重要性についても、指摘させていただきます。

こうした視点に加えて、近年取り上げられてきて、現に進行している改革課題につきまして、以下触れておりました、三位一体改革、市町村合併、道州制論および大都市制度論の提起、地域内分権の動向という点について、内容についてはこういった改革課題についても、将来都制、特別区制度についても、密接に絡んでくるということで、十分に考慮する必要があるということを指摘させていただきます。

最後になりますけれども、任期の最後の方にまとめられるであろう本報告に向けての展望を提示させていただいております。12年度改革について評価してきたわけですが、現在都区間で協議されている中で、双方の意見が隔たりのあるままに止まっていて、必ずしも平成12年度改革の趣旨を踏まえた協議がなされていないのではないか、またそうした状態を是正する実効性のある仕組みを欠いているのではないかという問題点を指摘させていただきます。先般より問題になっています都の大都市行政についても指摘させていただいているところでございます。

今後本報告に向けて議論を進めていく上で、都区間関係の到達点には問題があるであろうということで、東京23特別区のあるべき姿を中長期的観点から検討する際には、現行制度にとらわれない柔軟な発想をもって制度設計にあたるべきという考え方を示させていただきます。

内容は以上です。

会長 ご苦労様でした。先ほどお諮りしましたように、今日のところは小委員会でも案、一種のたたき台みたいなものが示されましたので、自由にご意見を出していただきまして、今後どうするかということについてご相談したい。どなたからでも、どこからでも結構ですのでご意見があればどうぞ。

小委員会の皆さん方は、ご苦労されて文章の隅々までお考えになっていますので、むしろそれ以外の方々から率直なご意見を出していただいて。自分たちでやったものについていろいろ言われると若干腹が立ちますが、これは外に出す学者の論文ではありませんので、外に出して特別区の自治を充実するために出す文章ですので、その点はどうぞ寛大にお聞き取りいただければと思っております。それではよろしく願いいたします。はい、どうぞ。

小委員会の先生方には、お忙しい中をいろいろとご努力いただいたようで、大変有難く思っております。まず文章が難しすぎまして、この報告は当然各区の広報にも掲載されることになると思うのですが、住民が見て分かるような簡潔なものでないといけないうし、職員が分かり易く砕いて書くというのめいかが

なものかと思うのです。それがまず第一印象と申し上げてよいでしょうか。

区長会長さんからは、当調査会の発足に当たって、22次地制調の答申に始まって、今回の12年度制度改革の検証をしてもらわなくちゃと書いてあるし、また過去3回に亘って区長会と意見交換を行ったわけですが、その中では特に主要5課題に関する急を要する要請があったという二つのことがあった。これは念頭に置いておかななくちゃいかんなと思っておりました。

私の思いついたことを申し上げますと、22次地制調の答申を受けて都と区で合意したものを国に持ち込んだ。そして、12年度改革が出てきたわけで、もっと平易なお話をする、元々ねずみであった特別区が象になりたいと思った。ところが、「お前、象になるのは無理だよ、羊くらいで我慢しろ」というのが12年度改革であるとする、その12年度改革の制度面、法律制度を見たとき本当に羊になっているかどうか。そういう点では財調についていろいろと論点整理をやっていただきまして、こういう点が変わったからこうなるんだよと。「これはねずみじゃなくて、もう特別区は羊だぞ」というふうになる。検証した結果、間違いなく12年度制度改革の意図するところはこれで整理されていると検証して、それをどう評価するのかということになるわけです。それから3年経ったわけで、今度実際に動き出した。運用面の検証はどうなのかということになるわけですが、運用面になってみると羊の顔だったはずが、相変わらずねずみの顔になっているぞということが出てくるわけで、これはやっぱり都と区の関係がどう変わったのかという検証もしなければいけないし、果たして住民自治が実現されているのか。それから、全国の地方制度、大都市制度の観点から、これはいかなる制度なのかも検証しなければいけないわけですが、いずれにしても運用面で必ずしもうまく動かない。格好は羊だけれども歩かしたら動かないとか、顔が違うぞということになってきているわけで、どこがいけないのかということになると、今度の法律の中で協議に委ねられているところ、重要な部分が協議に委ねられている。それがうまく作動しなくて主要5課題という形で残っているということになりますと、やはり制度の協議に委ねられたということがいいのか、悪いのか。

協議の場はちゃんとあるわけです。都区協議会というのがある。これが全く作動していない、形骸化している。その下の財調協議会ですら形式的なものになっているという事実があって、協議が実際行われているのかということになると、都の責任も重大だし、特別区側の責任も重大だと思うのです。

当面の提言として、都区協議会の場で実質的な協議を実現するシステムなり、努力を、都側も努力するし、区側も努力することを求める。そして、その場において役割分担なり、財源配分の大原則を必ず合意しなければならないということ、私は当面の提言とすべきじゃないかというふうな気がしておりました。

そして、今後の調査会の活動としてということで諸課題が載っておりますが、道州制だとか、三位一体だとか、合併だとか、そういったことを区長会、特別区、区長さん方がもっと真剣に検討すべきであるということを求めて、そして区側の意見を集約しながら、調査会としては新しいシステムのあり方を、今後検討するという形になるのかなあと私自身は思っていたのです。今日いただいたのは、かなり難しすぎるということと、今述べなくてもいいのではないかと、いう諸課題がかなり詳しく書いてある。それから、論点と検証とが必ずしも整然としていないという気がいたしております。以上です。

会長 ありがとうございます。ご遠慮なさらずにどうぞお気づきの点があったらお出しただいて結構です。

私がまとめたら、きっと同じようなまとめになったんじゃないのかなあと思いました。この調査会出発時点から何を期待されているんだと。学者中心のこのメンバーでどれほどのことが責任をもって言えるかですね、現時点で中間報告としてまとめるとこういうふうには。そういう意味では良くまとめられたと思います。しかし、今のようなご発言があるのもほぼ予想されましたし、今提起された問題にどう答えるのか、どうこの中間報告を今のご意見に答える形でやるのか、どうするのかということが先決問題で、そこをまず決めないと。これはこれで非常によくできていますから。

後半部分の課題群として一定の方向性を出せないかとか、そんな議論はできるかもしれないですけども、ひょっとして平成12年度改革の検証という所で、どういうスタンスで書くかということが決せられないというか。

私の理解は、小委員会としては一応中間報告と銘打っていますから、本報告に向けて網羅的に論点はこの機会に出して、できるだけ全体的なことを議論しなけりゃいけないと。たぶんそういうふうにお考えになって、このように取りまとめられている。

私ども調査会が承っている任務があるわけで、その任務のうちこの時点で仮に中間的なものであっても、状況が動いている段階で発言しますので政治的意味合いが起こる。この段階に中間的と銘打っていても、何かを出せば実際には都区で動いているものにある影響を及ぼすことになると思う。だからそういうことを取り敢えず当面は前提において、そこに射程を据えてものを言ったほうがいいのか、こういうふうに非常に大きくしておいて後はどうぞ区長会の方で適宜受け取ってくださいというのがいいのかですけども。

私は最初から発言しているんですけども、私の意図は、この調査会は学者グループが集まっていますけれども、2000年の改革をある意味でバックアップする。私はやや状況発言でもすべきではないかというふうにはずっと言っています。ただ、そういうことをおやりにならないほうがいいというご発言も

されていたものですから、小委員会もできるだけ将来のイメージを一所懸命検討しなければいけないと受け取ったのではないかと。先ほどおっしゃったようなことを当面出すんだったら、中間的と銘打って出さない限りあまり意味がないんじゃないか。先ほどのようなご意見で皆さん方の合意があれば、そういう方向で私は打ち出したほうがいいと、元々私はそう考えているんですけど。

最初の原案では、東京都の守備範囲の中にまで調査会が発言するのはいかなものかということで申し上げました。ですから、それがわかるように間接的な表現というのがいいのではないかと。

私も数日前この文書をいただいて、率直なイメージはこれはほとんど区長会も議員さんもお分かりにならないくらい難しいです。ですから、取り敢えず私どもとしてはこれを受け取らせていただいて、外に出すときにはもっと説明的にするというふうにしなないとなかなか思いが伝わらないので、まず2つのこととお話ししつつ、この段階で私どもが仮に中間的なものでも出すならば、どこに焦点を据えて取りあえず出す、そのときに大きな議論は、一応調査会として論点的なことを考えて将来に備えますよというメッセージをこの段階で発しておくことに留めるか、というのがまず一つですね。

当面何らかの形でものを言うときには、どういうことについてウエイトをかけておくか。財調については一応書き込まれていますけれども、もうちょっと広く。法律そのものの中で協議に委ねられた、そのことについてはそれがいいか、悪いかといったら、それは協議に委ねられたわけですから、従って、協議に委ねられたことについて私どもはどういうふうにとらえるか、それ以降の動きについてどういうふうを考えるか。そういうことにまとめて出せば、区長会の方はわかりやすいんじゃないかと思っています。

会長 この段階で私どもとしてどういう判断に立って、何を中間的なものとして打ち出したらいいのかについて、小委員会の皆さん方も含めて、まず議論しましょう。その上で、どういうふうに扱うかということも議論したらどうでしょう。

いろいろご指摘いただいて全くそのとおりだということもございまして。まず一つは文章表現の難しさですけれども、限られた時間の中でわかりにくい文章ですけれども、このように出させていただいた。その点については改めることが必要になってくると思っています。

内容的な面に関して、先ほど言われたことはそのとおりだと思っておりまして、一つの問題として、協議に委ねられている都区間関係、主要な部分が、うまく解決に導くことができないような仕組みになっている点を問題にはしているのですが、そこが受け止められる書き方になっていなかったかと反省しております。協議のプロセス自体、もう少しきちんと検証したかったところでは

ど、外に居る者としては、正しく外から見えないというのも問題で分析し足りなかった。私としても心残りで、残念な点でもあります。

学者の文章であれ外に出すのであれば、当然何かきちんとした焦点を見据えてという点に関していえば、今回小委員の間でいろいろ議論させていただいて、それぞれがそれぞれの立場でいろいろ意見を出させていただいた。それを最大公約数といいますか、そういう形でまとめたということもございます。

短期的な問題よりは中長期的な方にむしろ関心を寄せてという点があったのも確かなことで、何をターゲットにしているのかやや曖昧になったという点は否めない。ですからこれをどう変えていくか、あるいはどういう扱いにするかは、皆様のご意見を伺いたいと思います。

会長 何かご発言は。

区長さんとか、区議会議員さんの場合、わからんのかなあとは思いました。私どもこういう議論にこだわっているから、ああいうことを言っているのかと推測できるわけですけども。

5年後の見直しが近づいてきているわけだから、今まで区長さんから、我々が聞いている中で、本当に12年度改革が成されたけれども十分じゃないのではないか。十分じゃないという意味は、12年度改革の達成自体が十分じゃないと。そのためこういうことを都に対して言ってほしいとかありましたね。あのご意見を我々調査会として、それはそうだと認知するようであれば、それを平たく書いた上で、都民の人が見ても、「なんだやっぱり区の言うことが正しいんだ、都は成すべきことを成していないんだな」というようなものを中間的にメインで書いて、後この調査会として、いくつか中長期的な課題を提起してこれは引き続き検討と。中間報告を出すとしたらそんなスタイルかなと私は思っていた。

そうすると中間とは言わないで、この段階で私どものある種の報告を出すという形になるんでしょうかね。その報告というか何らかの形で、今のことに焦点を据えて、この段階でものを言ってみるということですから。その際、今後私どもの調査会で承っている課題といえば、こういう課題群があって、こういうことについて論点みたいなものがあるということをつけ加えるというようなものをこの段階で出す。中間的段階。

「中間」と「最終」という関係ではないかもしれないですけど、ちょっと荒っぽく図式化しますと、一方ではこの12年度改革というものは限界がある、あるいは通過点だと。その間に、それすら達成しない間に歴史は大きく動いていて、日本の自治制度は大きく動いていて、それは大局観ですよ。当事者主義的な関係者だけで密室で議論してもそんなことでは日本国民が納得しないぞというような、ある意味できつい重要な指摘を一方ではしていますよね。そのスタンスと、都側が12年の約束を、債務不履行だぞという一種の非難を込めて

いわば当事者的に直接的に、かつ内在的に指摘するというのと方法論として違うわけでしょう。それを先ず出して、次は外側から評論的にやるっていう、そんなにうまく整理できるのか。

荒っぽく両極端なことを言いすぎたかもしれませんが、いわば協議の中身よりも仕組みの問題として、そこを何か改良する必要があるとか、そういう提言をやる、留めるとかそういうスタンスもあるのかもしれない。両方をやるというのはかなり際どいような気がします。

それから文章表現ですが、分かり易さと正確さはややトレードオフ（二律背反の関係）と言いましょか。わかりやすくすればいいかということ、随分その分曖昧な表現になるかもしれない。だから、よりテクニカルにわかりやすい部分と詳細に説明するような部分を切り分けて書くとか、そういう解決策はあるかもしれませんが。誰でも読んでわかる文章だけを出すというのも、かなり大事な選択だなあと、それでいいのかなあという気がしないでもありません。そういう気持ちもあるということ意見を意見として申し上げておいて。

会長 小委員会にお願いしたわけですから、これは活かしていく方向になると思うのですが、このままではちょっと出しにくいということは、皆様方だいたい共通のご理解をいただけるのではないかと思いますので、何らかの形で手を加えて、手を加えるときに焦点をどこに結べばいいかということですね。

3回、区長会の分科会との会合をやって、ほとんどの区長が強く要請したのは5課題です。ところが5課題というのは、先にもっと変えるべきものが迫ってきているということもある訳ですが、それをそのままにしておく訳にもいかないというのが私の発想です。そうすると情勢が切迫してきて将来のことを考えるということを強く区長会に求めると同時に、当面の課題に何らかの決着を付けないでそのまま放置する訳にはいかないんで、早急に都区協議会の場を通じて、努力すべき所は努力して。今回出す答申は、提言のところを読む人が大部分だと思っんですね。区長さん方に兎に角将来の展望を考えて、もっと諸課題についてがんばってやらないと大変だぞということを言いながら、当面の課題についてもやっぱり努力すべき所は努力しなさい。都区協議会の場を使わない限り正式な協議の場は無いんですから、法律で定められた協議の場が形骸化しているということについて、強く調査会が指摘するのは別段おかしくないというふうに思ってます。

会長 小委員会案の作成過程で直接は、事務局は参加していない。事務局側も全体の調査会の事務局ですから、全体の状況を見ておられて、この段階で、どういう段階で、どういうものを発することが私ども調査会の任務としていいのかということについて、何かご意見あるでしょうか。内容はいろいろまだ検討することはあるでしょうが。

わかりにくい諮問といいますかお願いを我々がしているわけで、あまり言えないんですけども、お書きになっている中身と検証がリンクされていないというふうにとらえさせていただいています。極めて難しいといいますか、重大な表現が幾箇所にも散らばっているのですが、それがなぜそうなのかとか、どこからそういった表現、評価が出てくるのかということが、詳しいことは別にしましても、もう少し書き込んでいただかないと、これを読んだ場合に、えっ、そう評価されているのかというところが何箇所かございました。我々の方の説明も足りないのか、細部に亘り過ぎて大きなところが欠落しているのか反省しているところですが、なぜそういった表現になっているのかというところを、この場で先生方が議論していただくというのが率直な印象でございます。もう少し噛み砕いたと言いますか、どうしてそういったことがこの小論の中に出てくるのかということが有りませんと、読む都民、区民までとはいかないまでも、議会、区長が混乱するかなというところがあるのではないかなと、そんな印象でございます。

会長 ご発言の意味は、仮に2000年改革の検証という形でするにしても、検証の内容をもうちょっと書き込んで下さらないと説明的ではないではないかというご発言ですね。

これを位置づけていくときに、当初、検証という課題が与えられまして、確かに平成12年度改革について検証していくということで議論を進めていきました。そうした中で各委員の見解が分かれているということもあるんですが、むしろ検証まではなかなかいかないのではないかと。どういう論点があるのかを出してみようということでした。

そうはいつでも、区長会から財調についての検証が明確に依頼事項に入っていたものですから、これは入れない訳にはいかないというふうに考えまして、検証という言葉を使ったんですが、気持ちとしては論点整理ということ、途中から非常に強調させていただいています。そういう意味で、本当の意味で検証になっていないというご批判はそのとおりで、論点についてはむしろ親委員会も含めて、あるいは小委員会の場でも少し時間を掛けて詰めていきたいと考えているところです。そういう意味では平成12年度改革の検証と言ってしまうのは良くないのかもしれない。

検証という言葉を使って調査会を立ち上げるとき内部でいろいろな議論をして、「特別区長会依頼事項」1枚くらいにしか絞りきれなかった、多分各区の区長さんが今回の制度改革で制度が変わった、基礎的自治体となったというが、現実を見た場合に、それは制度が悪いのか、区が努力しないのが悪いのか、それとも東京都が悪いのか、悪いという語弊がありますが、その辺のところはどうも納得していないといいますか、今回の制度改革は一体何なのか獭として

よく理解されていない。

10年法改正に至るまでいろいろなことがあって来ておりますので、そういうのがない交ぜになっています。そう意味で、「この制度は良くできているんじゃないの」というところなのか、良くできているんだけれども、一番肝心な所は協議に委ねてしまったからグズグズになってしまったんじゃないのとか、制度の仕組みとしてあまり大々的に変わった訳ではないんですが、基本的なベースは明らかに大転換しているわけです。それで運用面で悪いのか、制度面で悪いのかということを含めて、これを今の時代で、12年度の改正を尺度にした場合にどうなのかということをござっばらんにお考えを披瀝していただくと有り難いかなと。そんな感じでございます。

あまり短期的な、直接交渉事に入って行くのはどうかということを我々の側が解釈し違えていたということがあったこともあるのかな。少なくとも私自身はそうだった。直に現時点のことについてそれほど言及はしていない。それから制度の問題か、運用面か、運用面から言えば、区の側か、都の側か、あるいは別の要因があるのかということをもう少しわかりやすい形で出すべきだったのかなという点があります。

率直に言って、区長さん方は、あれだけ調査会に対して何らかの提言を求めているということになると、今回は報告じゃなくて、当面の提言という程度で、簡潔に何らかの形でポンと出しておいて、最後のところで、特別区側ももっと天下の情勢を勉強しなさいと勧告するぐらいでいいんじゃないかなという気もしますけど。

会長 当面の提言ね。小委員会の方々、他の方、いかがでしょうか。

よろしいですか。私は少し距離感を持ってずっとみていたんですけどね。今回はこの中間報告が出る経緯そのものが非常に興味深かった。最初は事務局の方でいろいろ案を出してこられて、それはそれで文脈は一応分かるというふうに思った所が、小委員会の委員はそうはいつでも第三者で外部の人間ですから、とてもその案にはのれないと。

それでは委員の方で取り敢えず我々第三者の意見を率直に言ってみましょうかということ、各委員がそれぞれにお書きになったという経緯があって、そういう中で出てきたものだったということなんです。結果だけ見ますと、いろいろ言い分はあるのかもしれないけれど、プロセスそのものを率直にお互いに受け止めることが、まず大事なかなというふうに思ってます。

会長 ありがとうございます。財調のところご苦労かけたと思いますが、今議論を進めていることについて何か。

実は財調のところをどういうふうを書くかということで、最初原案を出したときには、主要5課題に関する記述は、あえて積極的に盛り込むということ

を避けたんだけど、もうちょっと真正面から向き合った記述を盛り込んだ形で加筆する必要があるだろうかということは、小委員会で一応投げかけたんです。これは本当に目の前の喫緊の課題で、これに対してどういう回答を出していくかということが、非常に政治的にもいろんな意味を持つであろうということもあって、そのときにはそれについては直接的に触れるのは止めましょうということで合意をみたんです。

この背景には、今回中間報告という形で出すものが、当面の12年度改革に関する評価だけではすまないだろうと。ここでどういう立場を打ち出すかということが今後のあり方として、調査会で何を言っていくのかという考え方にもつながっていくでしょうし、特に財調制度に関して一定の評価をしたときに、ただでさえ今、三位一体だとか、道州制の議論があって、全国的にも財源が厳しい中で、将来的に多分国の方も目をつけてくるだろう。勿論一つの議論として、本当に普通になっているんだから、都区財調廃止して交付税制度に入れればいいじゃないかという議論もないわけではなかった。そういう議論も小委員会の中で出ていた。私に言わせると、特別区がこれだけ人口が多くて、対人サービスを手厚くやっていて、今これだけの財源を持っているとすれば、これを手放さずに、財源として確保していくことを戦略としてやっていくやり方も、特別区の自治という上ではありうるんじゃないか。だとすると、一体性とか、首都性のある程度担保しつつ、その区の自治を考えるにはどうすればいいかという戦略の方が、将来的なことを考えると特別区の財源確保という意味ではいいのかなというふうにも思ったんです。そのあたりの将来像をどう考えるのかということが、当面の12年度改革をどう評価していくか、なかなか切り離せない中で、どうしても一方向で自分の考えだけで、これはこう評価できるんだってことを書けなかったということが、一つあります。

もう一つ、今度52%ということで区の財源になったんだから、それはもう都の調整ではなくて区の中で決めればいいんじゃないかという議論がある一方で、やっぱり都の調整は必要じゃないかというような意見もあったりして、一つの制度を評価する場合にいろいろな視点がある中で、小委員会としてこれはこうだと切ってしまったときに、それが気付かないうちに別の文脈で、思ってもみないような形で評価されてしまうとか、実際にどう運用されているか協議会の中身が分からなかった部分もあって、かなり退いている。だから、インパクトがあまりないと言われるとそのとおりで、むしろインパクトが出しづらかった。先のことは見えなかった中で、どういう形でこの調査会が今後行くのか見えてこない、ここでこういうメッセージを出すんだという目標が見えないという中でのとりのまとめだったんです。

恐らく、小委員会でも多分そういうご議論があったんじゃないかと思うん

ですけれども、当面のことについてものを言うと、調査会が将来大きな議論をするときにそれ自身が足かせになるんじゃないかということについて、小委員会の皆さん方は警戒的というか、慎重におなりになってるんじゃないか。それはそれで私は理解できると思いますし、うまいことできるかどうかわかりませんが、それが僕らの勝負なんだよ。そのことをやらない限り、この調査会の存在理由はない。だから最終的に言葉の話になるかもしれないけれど、そこそ難しい課題なんです元々。いまやらなきゃいけないこと、そこで少なくともこの道筋で行くことは、決して将来のことを考えるときにマイナスにならないということぐらい、言わなくちゃいけないでしょう。そのことを言わないと、この調査会でものを言ったことにならないんじゃないかと思うんです。

せっかく皆さん方が出してくださいましたから、これも活かしつつ、どうやったら外に出せるかを検討せざるを得ないかなあと。ですから財調についても、もう少し何かもの言いとしてはあってもいいかなあとというふうに思います。慎重にお書きになっている。

議論を聞いていても、この調査会はどういう役割を果たしているのか、期待されているのかという問題点があるまま引きずられている気がして、今までのご意見を聞いたとしてもまだ小委員会でどうするか、再び小委員会にしろと言われたら何をしたいのかよく分からない感じがします。

最初に言われた、ねずみ、羊、象の三段階論ですけど、まさに羊を前提として、今、羊になってないじゃないかということを使うとか、あるいは根本的に象を目指すという話をするのか二分されていて、なおかつ検証ということは制度が良いのか悪いのか、区の努力が足りないのかどうか、都がそれに対して悪いのかどうかというような話をするのが検証だとおっしゃったわけですけども、12年度改革の制度が良いのか悪いのかといったときに、羊を前提とすれば良いというしかないわけですね。もし制度が悪いといった場合には、次に象のことを考えなきゃいけないという話になるわけですから、そこを検証せよと言われても、そこが難しいところです。

僕が申し上げたのは、羊というのが12年度改革だ、しかし区長会は本来象を目指してると。全国の自治制度全体が変わろうとしてるんだから、全体が象になるのか何になるのか分からないけれども、そういう全体の中で23区の位置づけというものはどうあるべきかということは、当然調査会で、本答申で考えていかなきゃいけない。しかし、今羊だと思ったら羊じゃなくて、顔がちょっとねずみだということでもいいのかということについて、これは制度の問題じゃなくて運用の問題ですから、これは都と区双方に対して強く反省を求めることは必要じゃないかなあとと思って申し上げたんですけれど。

そこに焦点を絞れと言われれば、小委員会もできたとは思っている。方

向性をどうとらえたらいいのか分かりづらいと、そのこともあって論点整理という形に留めさせていただいたという経緯になるわけですね。

論点の全体としては打ち出されているから、これはそれとしていいんじゃないですか。いろんな見方があるといってるんだから。これを活かしてどういうふうに言えばいいかということをして……

平成 12 年度改革を通過点といっているのも、今区長会の方で出してる主要 5 課題については、当面の対応としてはやっていくべきだろう。皆様がそう考えたかどうかは分かりませんが、私自身はそういうニュアンスも含ませて言っているところで、ニュアンスという程度ではいけないと思うんですけど。ただそこを明確に言うと、今度は長期的なことと短期的なこととの整合性の問題が出てくるということがあります。

細かいことで気が付いていることがあって、今後文章を練っていくときに重要なことになるので、一つ二つ指摘させていただいてよろしいだろうか、気になりますので。

まず「特別区が内部団体」と「的」を付けないで言うかどうかということが、「内部団体」と「内部的団体」との切り分けは、小さい言葉ですけど、これを説明し始めると相当の説明を要することになって、言葉遣いを慎重にしなければいけない。「内部団体」、「内部的団体」という言い方が出てくるので、これをもう一度点検しなければいけない。

それからもうちょっと噛み砕いて欲しいと思われるのは、論点整理の基本的考え方の中で、完全実施されたとは言いがたい重大な点が認められて限界に直面しているという、その内容がどういうことであるか説明的にしていただかないと分かりにくい、検証の視点のところもそうで、視点に即して実際に検討してみたらこういうふうになっていると書かないと分かりにくい。

それから、私ども前からこの概念と格闘し続けているんですけども、一応法的にいうと「大都市地域における行政の一体性及び統一性」になっていますので、これ以外に一体性の概念を使わないというふうに注意深くやってもらいたいと思うのです。「大都市の一体性」になると多摩地域も全部含んでしまいますので、ここは必ず「行政の一体性」に限定して使うというふうに了解をとってもらいたいと思うのが出ています。

それから都区財政調整制度の所で、今回の改革では一応の配分割合が 52 対 48 になるのかな、まずその話が出てこない。順序として、まずどうなったかという表現をとってくださると分かりやすい。それから、この場合の「条例」は正確に「都条例」と書くべきです。

「大都市の一体性が掲げられることが多いが」ですけど、誰がそういうことを言っているかということと言わないと不正確で、「一体性」というのは相当注

意深く扱ってもらいたいと思ってます。

それから「首都地域」という概念が今回出てきた。これも、区長会や議長会の方は、23区は首都東京における基礎的自治体になっているって書いてるけど、そうすると多摩は全部省かれるんですよ、この概念も。首都東京の中から多摩は省かれてる概念を使っているでしょ、あちらの方も。「首都地域」というこの地域で、今後どういうふうに役割を切り分けていくかって出てくるんだけど、この「首都地域」という概念を本当に打ち出せるかどうかということをし検討を要するんじゃないかと。

それから「三位一体改革」のところはしのぎを削っていますので、正確に「三位一体改革は、税源移譲を実現するために国庫補助負担金を削減する」と正確な表現で、単なる「補助金」じゃなくて正確に書かないといけないと思いますので、よろしく願いしたい。

それから「新たな普遍的な制度設計」というのは、分かったようで分かりにくい。もしある程度イメージが書けるんだったら、こういうことは埋めてもらった方がいいんじゃないか。

それから道州制の議論、道州制における大都市としては、都、特別区ないしはまったく新たな主体のいずれを想定するのかと出てくるんですけど、道州制になった場合に「都」は想定されるのだろうか、「都」は除かれるんじゃないか、ここに「都」が出てくるというのは、道州制にならないんじゃないかというふうに思ったんですけど、もう一度検討してもらいたい。

私もこれ重要で、「区」という名称が埋没しつつあって。地域自治区も登場して、特別区は本当にせつないほどだけど、特別区という名称はどのくらい全国に流通していて、資産価値が高いかどうか。これを言うんだったらやはり、特別区は今後、名称そのものだって問われるぞっていうイメージなので、これ結構重大です。前に僕らは「京」はどうだって検討したけど、駄目だった、うまくいなくて。この名称問題って、意外と大事なことでして、これは一体、変えるというメッセージなのか、どういうことを言いたいのかなあと。ここは書けるんだったらなんかこう書いてもいいかなと。

そんなことを気が付きました。

2 今後の進め方について

会長 まだ細かいことあるかもしれませんが、今後の扱いについてご相談したいと思います。

まず一つ、調査会メンバーで原案を作りましたので、事務方から資料的にどうバックアップできるか、文章を説明的に、趣旨を変えなくてもここはこういうふうにするということがあったら、事務局がものを言ってもらいたいと思う

んです。事実認識としてあるいはこれをおっしゃるならば、こういうことを言わないと言ったことにならないんじゃないですかということについて、次の議論に参加してものを言っていたかかないと、隙の有るようなものが世の中に出て行くのはいけないと思いますので、そういう補佐的な機能を事務局に果たしてもらいたいというのが一つです。

どういうふうに扱えばいいかご相談申し上げたいと思いますけど。二つやり方がありまして、もう一回小委員会にお願いして、次の親委員会までに修正版を出していただくやり方をとるか、それとも恐縮ですけど、私と磯部会長職務代理と小委員長の3人に取り敢えずお任せいただいて、次のたたき台の準備をそこでさせていただくというやり方の2通りあるんじゃないかと思うんですけども。少し皆さん方のご意見を伺ってどちらの方を採ったらいいかについて、これが結論ってということにならないと困りますので、少しご意見を出していただけたらいいかと思うんですけど、いかがございましょうか。

随分いろんな注文、ご意見があった訳ですが、それを入れていくとしたら検証だと思うのですね。説得力のある事実を使って、分析して、それを本文化していくとなると相当な分量になる。かなりの書き足しになるというイメージですが。会長が言われるのは、これを活かしつつでしょう。大きく変えることをせずに。

会長 活かしつつですから、文章の形式や表現を活かすという道もあれば、内容的に活かすという両方があります。私としては内容を活かす方なのではないかと思うのですよね。

とりあえず緊急課題への提言みたいなご意見もありましたがそういうものではなくて、本報告のいわば基本形のような中間報告のイメージでしょうか。

会長 これもご了解いただかなければいけないのだけど、やっぱり当面の提案風のものを出して、出す文書の中に今後の調査会の課題みたいなものについてある論点整理を打ち出すことじゃないでしょうか。どうでしょうか。

ボリュームだけで申し上げると数ページのもので、当面の提言を会長さんと磯部先生と大杉さん3人、それに事務当局も加わって整理していただくのがよいのではないかと思います。

イメージは分るのですが、論点整理、これが学者としての言わば第三者的な論点整理ですよね。それと当事者から依頼を受けて当事者の主張の理論武装となる趣旨で、ニュートラルな立場ではなくて、短い気の効いたインパクトのあるものを出すことは相当違うと思うんですけども。うまくこなせる訳ですか。

会長 最終的には私どもは何らかの形で答申を出しますから、今回出すものに全部盛り込まなくてもよろしいでしょう。活かしていけばよいわけだから。

もちろんそうですが、第三者性、論点整理性。

会長 論点整理はここで出しているものについて、例えばこういう状況が訪れてきている、それは書けますよね。区長会の方々にも少なくともこういう非常に重大なことが押し寄せてきますよと、対応方が必要になりますよと。この時に特別区の方から考えれば、こういうことが重大な問題になり得ますという事について今回触れることは可能でしょう。それをどうすればいいかについて、我々が言えとおっしゃるならば、その段階で検討して意見をまとめなければいけませんけど。今回はそうになっている訳じゃありませんから、前段言ったことまでは出してもいいんじゃないか。むしろ、出すことが今後の我々の作業のために重要ではないでしょうか。そういう事を全体としてバランスよくお考え下さるのは先生を措いて他にはいないので。全体がまとまるかなと考えた。

こういうイメージがあるのだから、はい。

小委員会でも具体的な作業となりますとそこら辺が何とも巧く接合できないだろう。一本にまとまる話なのだろうか。別々にすることはあり得る。どう整合性をつけるかという問題はあるのですが、一つにまとめるというのも難しいと考えているんです。

会長 ご意見はいかがでしょうか。今後の対応の仕方について今日は決めなければいけない。

求められていることが12年度改革、特に財調検証ということで、二本立てといたしますか、当面のことについてサポートするというものを出させていただくのは、それはそれであり得るか。小委員会でまとめたのはより中長期的な課題について、純粋に論点整理という点では検証されてない部分も残した形で出させていただくことはあると思いますが。小委員会の委員の方々のご意見をいただければと思います。

会長 構成の仕方についていろいろ工夫を持っていいと思っていますので、出来るだけ私としては小委員会のこれを活かしながら、任務を遂行するという事で、上手に組み合わせる以外にないと思っています。

おっしゃっていること、今一つ軸足がどちらか分らないところがあるのですが、頼まれたことにレスポンスするのが最低限の任務だというのが形式論から言えばそういうことだと思います。私自身は第三者性が強いので、言いたいように言えばというところもあるのですが。小委員会の人たちの意見を代弁すると、これをやって欲しいといわれた時にそんなつまらない事ばかり言ってちゃ駄目よ、ということがレスポンスだった。それが我々の総意だったのだろうと理解してしまして、そういうレスポンスが我々としての一番誠実な答え方であったという部分が入るのか素朴な疑問を感じる。

3人でやられるというのはいいと思います。内容的に私が申し上げたいの

は都区協議会の問題で、これをもう少し取り上げていただいて、率直に言えば、やっぱり都区協議会は機能不全なんです。私自身は、これは本来的にはもっと違う外部化したものにすべきだと法律家としては思いますし、方向性が出せれば問題領域は頼まれたところに収めつつ、少しそういったところに議論がいくような感じはいたします。

都区協議会という仕組みがまやかしかだと言ってしまうと、平成12年度改革そのものの評価を超えてしまうところがある。

機能不全だということは別によいでしょう。

我々はそういうスタンスで書いている。それを戻して12年度改革というところになるとちぐはぐなところが出てくる。だからうまく接合しない。双方努力すべきだと思いますが、努力しても結論は得られない仕組みではないか、そういう仕組みになっているのではないかというところが一番言いたかった。

最終報告の、言わば先取り版を中間報告で作っていくイメージではないという理解でよろしいですか。

会長 形として一応何らかの形で区長会に出す場合には、この調査会は何のために設定されて、どういう議論をして、どういうことを検討したかについて経緯を説明する必要があるでしょう。その上で当面、この内容について提言申し上げたいということ、いくつか出てき得ると思うのです。数ページでよければ簡単だけど、もうちょっと書き込むとすると、経緯としてこういうことを私ども議論をしていますと書き込む必要があるのではないのでしょうか。その上でこの段階でこういう考え方に立って、以下のことを提言するのだというふうにしなないといけないのではないか。

取り敢えず、依頼に応えるということですね。

会長 はい。その背景には仮に検証して評価するにしてもそれに留まらないことがあるということ、私どもが知りながらこの提言を出すということが、ある程度分らなければいけないのではないのでしょうか、文章上。

最終報告案はもっと本格的な長期的なものを書ける。

ただし、後ろに出ている道州一つを取っても、これについて私どもが打ち上げたら都区制度を全面廃止にまで追い込むような話に発展しますから、相当覚悟を要するような話になっていまして。だから受け取った区長会の方で全く受け取れないような内容を出す手もあるのですが、そうしたらこれはまあ、よくおやり下さいましたというだけの話であって、それはそれでやり方としてはあると思いますけれども。

会長 都区制度は、僕も延々とお付き合いしているけれどもスキッとしないのです。スキッとしないままずっと続けてこの議論をやっている。自治の現場はこういうように矛盾だらけで少しずつ動くのだと考えれば、辛抱強くものを

言い続けなければいけないのではないかと考えておまして、今回は全体としてなるべく素直に文章を書いて当面の提言について打ち出す。こういう議論をしているのだと分るものでよろしいのではないかと考えています。それを一体どこでどう取りまとめるかとなりますと、小委員会にお戻しするともう一回緻密な作業をまたおやりにならなければいけないので、少しきついかないと考えていますので、ご無礼ですけれども引き取らせていただいた方が作業がやり易いかなと、私は考えています。これは了解無しでは出来ませんのでお願い申し上げます。

はい、分かりました。

会長 小委員会の皆さん方もよろしゅうございましょうか。

はい

会長 取り敢えずこれを叩き台にしつつ、今回出すものについて次の叩き台を準備しますので、それは予め必ず皆さん方のお手元にお届けして、もし時間があればご意見を伺ったものを、修正したものをお出しするか、あるいは親委員会を後2回ぐらいやるような段取りで、取り敢えずまとめていくかについては、次回判断させていただきます。今までのご了解の下で、なるべく早い段階で案を皆さん方にお届けできる準備を事務方とも相談しますので、そういうことでよろしゅうございましょうか。それでは、何か発言がありますか。

ちょっと一言だけ。特別区を取り巻く課題群に、少なくとも全国の自治体の理解を得られるような改革案でなければ云々とあります。それはその通りで、特別区ないし東京都が独善であってははいけませんね。市町村合併のところの文章は、全国の市町村合併が進んでいるかどうかは財政的窮状がインパクトで進んでいるのだと、23区は財政的に窮乏していないから、実質的に合併を進めるインセンティブがないと書き換えて、最終的に長期的な観点から検討すべき課題と書かれている。

するとこれを読んだら、23区の区長さんとか、区議会議員さん方は、この調査会はこのお墨付きをくれた、我々は合併の事を考える必要は無いと逃げちゃう感じがありますね。この合併の視点で、行政体制の効率性、効率的な行政体制という視点が抜けている。財政が厳しいから合併するんじゃないのです。そもそも効率的な地方分権の時代に相応しい効率的な行政体制を整備するのだと。大義名分で言っていますから、その大義名分は特別区だって同じだと思うのです。ですから、その視点を入れて欲しい。で、長期的な観点から検討すべき課題というのはちょっと今の段階でどうなのか、全国の自治体の理解が得られるような、そういう特別区であって欲しいと。少しそこに論理矛盾があるのではないかとお思いました。

会長 全国が、例の財政シミュレーションにおののいて合併だけを見ていま

すからね。それと同じ事を書く、その裏返しを書くことはないかもしれませんが、もう一度それは検討してみましようか。

本日こうやって出てきていただいていますけれども、それぞれ小委員会の皆さん方を含めまして、何かご意見があれば事務方でも結構ですし、私でも結構ですので、何かご意見があればメモでもお電話でも結構ですので、途中でお気付きの点があればお出しただければ在り難いです。よろしゅうございましょうか、そういうことでお願いいたします。

調査会としては本日は以上であります。もう一度小委員会の皆さん方にご苦勞をかけまして、今後ともよろしく申し上げます。ありがとうございました。

(日程調整の結果、次回の特別区制度調査会は 12 月 24 日午後 3 時開催となった。)