

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10回 特別区制度調査会 会議録（平成18年12月11日開催）

## 1 参考資料の説明

会長 ご参集いただきましてありがとうございます。よろしくお願ひいたします。今日は盛りだくさんですけれども、これに即して行いたいと思います。まず宿題から。

前回、「広域連合を作ったところが、合併をして広域連合を解消したかどうかというデータがあるかどうか」というご意見がありましたので、その点について報告します。合併に関しては東日本に比べて、西日本の地域が盛んでしたので、今回は九州地方を例に採りました。平成18年4月1日現在の合併による解散、変更の状況を調べたものです。

構成市町村の合併により解散した広域連合は、長崎県の北松南部広域連合、大分県の大野広域連合、東国東広域連合、竹田直入広域連合、鹿児島県の日置広域連合の5つです。

広域連合の構成団体が構成団体間で合併したのは、大分県の竹田直入広域連合だけで、大野広域連合と東国東広域連合は、一つの町村が抜けただけで、ほぼ構成団体で新しい市を作っています。北松南部広域連合と日置広域連合はそれぞれの途を歩んで広域連合外の市町村と合併しています。

また、東国東広域連合の姫島村（ひめしまむら）が合併から脱退した理由などについてのレポートが、ガバナンス9月号に掲載されていましたが、このレポートによると、姫島村が合併に参加しなかった理由は、島の雇用を守るためであったためで、つまり「給与を低く抑える代わりに、職員を多く抱え、よりたくさんの島民が暮らせるようにしてきた」、「この施策を維持するために、合併はしなかった」とのことです。ただ、合併については、円満離脱ということで、いつでも再協議が始められる関係は保たれているということです。また、広域連合が解散して、姫島村が従来共同処理してきた事務はどうなったかということですが、現在は、消防、ハイパーネットワーク、介護認定について国東市と委託契約を結んでいるそうです。以上です。

次に、「第23次地方制度調査会専門小委員会発表資料」、月刊誌の地方自治第543号、平成5年2月号です。前回、広域連合の特別区への適用の背景に清掃移管があったという話を申し上げましたが、平成5年2月19日に、第23次制度調査会の総会がございまして、そこで小委員会案が承認され、4月20日に答申があるのですが、これが小委員会案です。この案の「(一)広域連合の設立及び区域等」のところにありますように、「ア 広域連合は、普通地方公共団体が、議会の議決を経て、協議により規約を定めて設立するものとする」となっ

ていまして、小委員会の段階までは普通地方公共団体が対象でして、特別区は全然考慮されていませんでした。現に、この時代ですと、複合的一部事務組合も適用されていませんでした。したがって、一部事務組合の欠点を云々という立法趣旨からいけば、複合的一部事務組合も広域連合も同じ延長線上にあるのに、どうして広域連合には特別区が入ってきたのかということです。

この2月19日の総会での了承から、更に4月20日答申の間、約2箇月の間に特別区が入りました。1993年4月20日の読売新聞「論点」に原孝文地方制度調査会専門小委員長の解説が掲載されていますが、その二段目の後半に、「現在の一部事務組合の制度と異なり、都道府県または市町村（特別区を含む）が」とあり、ここで初めて特別区が表に出てまいります。そして、最後の段に、「「広域連合」で都道府県、市町村を問わず、単独で処理しにくかった生活・産業廃棄物、公害対策や都市、環境、文教対策など、共通の計画、政策のもとに広域的な対応が可能となる」の後に、「東京都の特別区なども、手詰まり状態にある行政上の課題が解決しやすくなるのではないかとありますように、当時清掃を意識して特別区を入れていただいたという経過があります。以上です。

会長 ありがとうございます。何かお気づきの点がございませうでしょうか。

広域連合の設立と合併の関連を調べていただいております。結局一概に言えないということですか。

構成団体間で合併しているケースが多いです。外の団体と合併するよりは、連合を組んだ相手と合併しています。そういう点では広域連合を組んで結びつきができたのか、そもそも結びつきがあるところが広域連合を組んだのか。

それは後者ですよ。広域連合に限らず、複合一部事務組合も、どんどんどんどん減っていますからね、合併によって。

ケースは少ないけれども、そうじゃないケースで、広域連合で今までやってきたんだけど、合併がらみで外れちゃって、それで合併した方は、広域連合でやっていた事務は一個の市でできるようになるでしょう。だけれども広域連合のメンバーだったけれども合併しなかった方はつらくなって行って、嫌がらせを受けるのね。お前たち、合併しなかったんだから勝手に自分たちでやれと。結構その相談件数があるんですよ。そう簡単には広域連合というのは解散できないもんですよ、もう一度新しく組みなおしたらどうですかという話になっているらしくて、結構そのようなケースがあって、困っている。

姫島村のケースと逆のケースですね。

これは全然違うケースで、ここは違うことになっている。給料を下げて職員を倍に採りたいと、それでいいと、その地域の暮らしでいえば、何か法律的に問題になることがないのだろうか。

地公法の均衡論の解釈ですよ。官公均衡には反しますけれども、地域の

経済状況にあっていれば地公法上は問題がないんじゃないですか。ただ、基本権制限が、なぜ人事委員会がなくて可能かという、一応公平委員会の事務局があるからという論議からすると、やや危ないところもありますが、一応地公法上大丈夫なのかな。地域経済との均衡上も入っていますから。

ここの議論とは関係ないけれど、例えば週に三回出てきて、いいと。その代わり問題になるのは、三回しか出てこないからそれ以外の日に別のことをやりたいと。それは地方公務員法上駄目だね。無理だね、兼業禁止で。でも三日間職務専念義務に応じるのだから、問題がなさそうにも思えるんだけども、駄目かね。

どこかの県立大の先生に、そういう非常勤でもない、常勤でもない、週半分を考えようとしたことがあります。まともに行くと、地公法上難しい。法が想定していない。労働法規も変わっていくでしょうし、当然変わるべきでしょうから。

そうすれば流出させないで済むんだよ、地域においては。大都市じゃない所は。あまりここの議論とは関係ないのだけれども。

会長 他に何かございますか。宿題のことについては。

## 2 基礎自治体横断的な事務処理機構の検討について

会長 よろしければ本題の方に入りたいと思いますけれども。事務処理機構についての論点が三つありますので、これについて説明をしていただいて、検討しましょうか。

資料の「基礎自治体横断的な事務処理機構の検討 その2」について説明いたします。一枚おめくりいただきまして、参考の検討項目一覧をご覧ください。今回は第10回、網掛けの部分でございますが、意思決定機関、執行機関、諮問機関についての検討をお願いします。一枚目にお戻りください。機構につきましては、シナリオ1で想定しました(ア)東京市連合機構と(イ)共同維持機構の両方が含まれています。

「(2)意思決定機関」について、論点の番号は最初から連番で付していますので「(2)意思決定機関」については、論点4となります。一点目は、意思決定機関は、どのような方法で選ばれた、どのような組織が望ましいのかということです。括弧書きで例示を挙げています。選ぶ方法では直接選挙、間接選挙を、組織では議会、評議会、理事会を挙げてます。二点目は、構成員が議員の場合の問題点についてどのように考えるのかです。例示では各市の人口規模が4万人から80万人と大きく異なるため、議員数にアンバランス生じないかということ、国・府県・市の議員や長と機構の議員の兼職を認めるのか、その場合議員報酬の有無についてどのように考えるのか、選挙をどのようにするのかなどを

挙げています。また構成員が議員でない場合、評議会、理事会といった組織の場合ですが、この場合はどのように考えるのかということです。

次に、「(3)執行機関」については、論点5です。一点目は、執行機関は、どのような方法・形態が望ましいのか、例示として大統領制、議院内閣制、マネージャー制を挙げています。二点目は、兼職の有無についてどのように考えるのかです。例示では、機構の構成団体の長であり、直接の利害関係人である東京市長が兼ねることについてはどう考えるのかを挙げています。

次に、「諮問機関」について、論点6です。諮問機関につきましては、第一次報告の中では東京市連合機構で東京市との利害調整を図る目的でイメージしていたものです。なお、第三者機能的な意味合いでの一般的な諮問機関のイメージとは異なりますので、第一次報告の諮問機関という文言をかぎ括弧で使っています。一点目は、特定の意思決定に対して諮問機関を置くことは可能かです。決められた事務処理についての意思決定を行うときのみ諮問機関を通すということです。意思決定機関の自主性を尊重しながら、必要な利害調整を図ることは可能かということです。二点目は、諮問機関の役割と権限をどのように考えるのかということです。例示として、役割では東京市と具体的に何を調整するのか、権限では意思決定機関に対して強制力はあるのかを挙げています。

「区政会館だより」199号と200号をご覧ください。199号6ページでは、東京都後期高齢者医療広域連合の組織のイメージを載せてあります、200号9ページでは規約の概要を載せておりますので検討の際の参考としていただければと思います。説明は以上です。

会長 ありがとう。それでは今の検討その2で、いくつか論点を出していただいていますので、一応、論点4から始めましょうか。入り組んでも構いませんけれども、取りあえず、折角論点を出していただいていますので。

意思決定機関はどのような方法で選ばれるのか。どのような組織が望ましいか。その下に人口のアンバランス問題があると書かれている。意思決定機関には、もし仮にこの23区ということで、全区から出るかどうかということなの。

それもあります。後期高齢者医療広域連合につきましては、議員につきましては全区からは出ないような形になっています。資料によりますと、後期高齢者の方が全体の議員数が31人で、区の議員は17人です。

17人はどうやって選ぶの。

区政会館だより200号の9ページのところに、「東京都後期高齢者医療広域連合規約(案)の概要」というのがありますが、「関係区市町村議会による間接選挙」ということになっています。

間接選挙というと実質的にはどうすることになるのか、教えてください。

実質的にどうするのかは、議会の方でご相談されると思うんですけども、制度の建前としては、それぞれの議会から推薦者を出して、その推薦者を報告して選挙すると。その候補者がたまたま例えば区で17人しか出なければ無投票ですし、18人以上であれば選挙をするのが制度のつくりです。

最初の論点4についてはどんなご意見でしょうか。議会の場合と評議会、理事会の場合はどうなるか。

後期高齢者を構成する各団体が必ずしも1人を出せないような議会の構成というのは、他の一部事務組合でも結構あるんですか。それとも普通は1自治体1人を出すんですか。どういう慣行になっているんですか。

今の都内の例を見れば、一部事務組合は、恐らく全団体が何らかの形で出しています。実は一番大きな論点だったのは、各団体1名だけでも62人という大きな所帯になるんですけども、仮に各団体1人にとすると、後期高齢者の数ということからすると特別区が7割を占めていまして、先ほどちょっと論点の中にもありましたけれども、7割を占めているのに少数になってしまうという問題が出てくるわけです。その辺をどういうふうに調整するのかということいろいろ議論した結果、団体数と高齢者の数を半分半分くらいに見て、議会としての規模も含めてバランスをとろうじゃないかという結論になったということです。逆に全団体から出てかつ高齢者の数を反映させると、100人とか200人とかで議論しないとバランスが取れないものですから。協議の結果ということです。

そうすると今のような話を下のところの構成に、若干人口だけではなくて何か付加することになるのかな。バランスをとってということになるのかな。

今の点と絡むかどうか分からないですけど、論点4で出ている議員、議会のようなものを置くとして、考え方としては23区の人口規模に関わらず平等に、例えば1区2人とか、そういうふうにやるというパターンと、人口規模別に格差が出ないように、千代田区は1人で、世田谷区は数人というような形で割り振るパターン、それから機構を維持するための資金、財政調整とも絡むんですけども、その額に応じて議員を出すという考え方と、大体三つくらいあると思うんです。IMFと同じような、拠出金で議席を買うというような形ですね、直接選挙も、間接選挙もそうかもしれませんけれども。

東京都からみんな運んでくるというふうに仮定して、個々で決定すべき事案は決めていかなければいけない。そのときにやっぱり23区間でニーズの相違とか、需要だの、相違が出てくる。ここで決めなければいけない事案の性質もちょっと考えなければいけない。全体が納得できるような構成にしていかなければいけないということになるね。しかも意思決定機関だから、やたら人数が多いのは合議体としては機能しないから。そうすると区区間のバランスを保つ

基準は何かということか。

こちらで検討する場合は、東京市連合機構と共同維持機構の場合と、どう考えるかというのは個別の事務のあり方を考えるとまた性格が違うと思うんです。そういう場合に拠出金に応じてというのでやっていいのかどうかとか、そういう話ですね。

例えば直接選挙とする場合でも、選挙区を区単位で割り振ってある程度議員数を確保するか、それとも今の23区一体で大選挙区制にして、完全に区の代表という形ではなく、今の区域の一体性というのを考えた上での議会の構成とするのかという選択肢もあるのかと思うんです。そうすると千代田区の区域から全く議員が出てこなくて、周辺区からたくさん出てくる可能性もある。それはこの機構が担う事務の中身に依るのかもしれませんがね。

今までの提言の流れだと、各区がある程度自立しているというのが前提になるので、あまりそれを崩すようなのは考えにくいと思うんです。ある程度区の単位で選んでいくということは前提になっていくのではないかと。ただ同じ数を出すのか、人口比にするのかというのはあると思うのですが。

全区が同じ数、仮に2人ずつ出すと、どういう問題が生まれるのか。中で一種の議会内連合というか、中心区だけ集まって何か物事を決めるからね、最終的に多数決で決めるだろうから。多数派工作が中で起こるということが問題になるの。全部等しく出した場合に何が起こるの。共通している仕事をやるから2人ずつ出してくださいと。

東京市には住民がいますので、住民の何人当たりに対して議員が何人という形になりますので、もの凄く人口の少ない所は例えば住民2万人に対して1人という所もありますし、多いところでは40万人で1人というところも出てくると思います。ですから40万人に対して1人ということと、2万人に対して1人ということに問題があるかどうかということになるかと思いますが。

何か問題が起こるかね。

直接選挙でやった場合に、各区に平等に選挙区定数を割り振ってやるというのは、相当一票の格差が拡大するということですから、それは難しいですね。間接選挙といいますか、東京市議会から選ばれるということになれば、それは各区が平等という考え方でいいのかなという気がしますけど。

組み合わせで各区から直接、間接を問わず出すのと、アットラージに全区から選出するというのを組み合わせるのも考えるでしょうから。そういう考え方でバランスを取るというのもあります。

やっぱり全体の声というのがあればあるほど第三の制度の層になっていて、各区、政府間主義ですよ、EUみたいなスタイルになればなるほど第三の政府論ではないということになるので。一応基本的には、私なんかは各区1

人というか、区長会とか議長会の延長線上で、つまり各区1人というか、各区同数が一番バランスがとれるのではないかなと思ったんですけど。

その場合は直接でなくて、間接選挙でいいと。

直接選挙にしたら、やっぱり第三の政府の層になりますよね。

なるね。多分選挙になると、選挙区の人口比の問題になるね。

人口最小区から必ず1人は出てくるという制度で発足するというのはとても現実的ではないんじゃないですか。完全に人口比例で議員数を配分するとどうなんですか、明らかに千代田区を1人保障したら。

その段階で入れない所は離脱というか、実現不可能になる。

千代田区1人だと、世田谷区は20人ですから。

それもちょっとリアリティに欠けますね。やっぱり絶対1人は保障する。完全な人口比例は無理だと。最低1人とか2人とかを確保した上で、人口と拠出金とを加味する。そういう制度も次第にそれが熟して、第三の政府でいいんだということになったら話は変わってくる。

ただIMFはお金の代表だからいいけど、これはお金の代表ではないので、お金は代表することができないんじゃないですか。

そうですけど。

そのお金をどこで捉えるか。

拠出金というお金を代弁するということですが、それは無理じゃないかなと思うのですけれども。あれはIMFだからできるんです。

拠出金を、各区が決定するということになるわけじゃなくて、機械的に計算されたのが出ていくことが建前なので、拠出金に応じてというのは難しい。

先ほど先生もおっしゃられたブンデスラート(Bundesrat ドイツ連邦参議院)みたいな形で、加重を付けた人口比、定数比になるんだろうと思いますけれども。ただそれを23区でやると数が多くて、40とかになるだろうけど。

多いですか、40は。

各議員に報酬を払わないとか、様々な要素と関連するんじゃないですか。

今の都議会の区部からは何人くらい出ているんでしょうね。

参考になりますのは、多分都議会の選挙区と思いますが、人口比では先ほどの千代田区と世田谷区が1対20ということになっています。都議会では最も少ない定数が千代田区、中央区で1人ずつで、最も多いのが大田区、世田谷区で8人です。

その定数の配分の考え方は、どう考えているんですか。

千代田区だけが特例区なんです。千代田区だけを、1区1人をつぶさないという考えでやっているんです。いつもその問題、人口比でいくと今先生がおっしゃったような問題が出るんですけども。

総数は法定されているんですか。

はい。

そうしなければ学区にする以外にない。学区にして、一票の価値を保つ以外にないね。

まさしく参議院選挙の鳥取、島根の問題になりますけれども。

同じ選挙区でも衆議院議員の地方選挙区の場合は定数が1ということで決められていますので、これについては、逆にいくつかの区が集まりまして一つの選挙区を作っているところもあります。例えば、ここですと千代田区、港区、新宿区が3区集まりまして第1区というのをつくっています。逆に多いところにつきましては、区が分割されまして、一つの区の中に二つの選挙区が存在するというところもあります。

こちらで考えている機構で、直接選挙をやって選挙区制度を創設するというのは大変だね。今のように、特別区を越えて何か選挙区を設定していかなければいけないから。そんなことで揉めたら、全体が流れてしまうよ。だから意思決定機構としてはきちっと決定ができるサイズで十分なので、合議体として機能すればいいわけで、あんまり人口比は関係ないんじゃないかと思っている。ただ憲法上の要請もあるから、皆さんそうやって議論するけれども、いくら多くたって15人以上は駄目なんだ、合議体は。私はそれ以上は意味ないと言っているんですけれども。その根拠を聞かれると甚だ脆弱なんだけれども。

会長 論点については、取りあえず今日は別に決めなくていいので、今のような議論で、検討しなければいけないようなことが少しずつ明確になってくればいいですから。そうすると下の執行機関についてはいかがでしょうか。マネージャー制というのは議院内閣制にしておいてマネージャーを雇うという方式ですか。

それもありまし、それから後は意思決定機関を評議会とか理事会にした場合にマネージャーに権限を委任するということもあります。

大統領制は、今の23区の区域から1人を直接選挙で、長を選ぶという形になりますね。それが議会なり評議会なりとの間で、調整ができるかどうかというのは甚だあやしいですね。

とにかく直接選挙をしたら一つの政府ですよ。それが東京市長になって、これはそのまま収まらないんですね、政治的に。

それは東京市構想をやった方が早い。

普通は今までやっている広域連合とか事務組合とかの仕方をそのまま適用するというだけで、周りは連合長とか組合長になる。それは市長の持ち回りになるんじゃないかと思うんですが。後はその下に事実上、マネージャーというか、お役人の方になっていただくと。そのような、何か人が居て、やっていた

だくということになるのではないですか。

だから兼職になるね。市長さんのどなたか。

いいですか。連合か共同維持機構で議論されていますけど、今度の都の答申とか、都区の検討会では23区の再編とかが出ていますね。そうすると、この連合機構を考えたときにはそういう区の合併とか再編というのは前提としてないという暗黙の了解があったような気がするんですが、その議論とはどういうふうにつながるんですか。

会長 ある程度それが具体化というか、政治日程に乗って行ってやるような話になれば、区長会の方のお考え方が多分出てきますので、その段階で、何かサインがないと、私どものこの作業は今のよう、あることを前提にして制度設計をしていますから、その前提が少し変わってきたら、考えてくださいというサインがあれば、考えざるを得なくなるのではないのでしょうか。合併が本当に具体的な問題になった場合には、合併についてどう考えますかと言われたら、考えなきゃいけませんし、合併を前提にしておいて、しかしその合併は、こういう方向で合併のことについて、前提にして議論してみてくださいと言われれば、そうせざるを得ないのではないのでしょうか。今のところは、取りあえず今までのことを前提にしながら議論を進めていく以外にないのではないのでしょうか。もしかしたらそれが、結果として無駄になるかもしれませんが、取りあえず私どもの作業としては詰めて行って、いくつかの構想を示していくということしかないかなというふうに、私自身は思っているんですけど。事務方はどうでしょうね。

会長がおっしゃったとおりでよろしいと思います。まだ海のものとも山のものとも分かりませんので。

会長 本当に横断的な機構が具体化して、東京をどうするかという話になったときは、それを無視してこの議論を進めて行って、こうですなんて言ったら、誰も世間は相手にしてくれませんから、その段階になったら思い切って何か、区長会の意向をどうするかということを見ざるを得なくなるのではないのでしょうか。だから既存の、現在の制度上の都道府県と市町村との関係ではない前提で議論しましょうと言っていることで、だからこの前の改革はやる気はないと、大きな枠組みで検討してくれと、その上で事務の配分も考えると。その結果として今の区域の問題だって有り得るじゃないか。だから遙か彼方にあるんですよ、議論の決着点は、当面じゃなくて。外のいろんな動きに相当程度依存していますよ。考え方としては全く変わっていませんから。既存の制度の中で改革すべきことをまずやるっていう話になってないわけでしょう。それを超えて、超えた枠組みではなくては、東京は駄目なんだと。

原理原則論は、既存の仕組みを前提にやりますけれども、今、中で枠組が

揃わないことがあれば、それは法改正を当然含めないと議論になりませんので。

よろしいですか、前提の話ですが、今回の都区の間で一応合意がなされた中で、広域連合とか一組について、これを受け皿にする考え方はしないというようなことが入っていますね。それは現在進めている話とどう整合性が取れるのかということが非常に気になった点ですけれども。その点は、調査会は調査会で検討するということは勿論あるんですけれども。ただ、もし広域連合や一組では受けないということが前提になると、何か今議論している話が何になるのですかと。これは財調の関係の水平的な調整のことだけを扱う機関として考えればいいということは勿論あるんですけれども、事務移管のことも考えて議論しているわけですので、区長会は区長会で、調査会は調査会だってこともあるのでしょうけど、そこらへんがありましたらお話いただければなあと。

都区のあり方の検討会の中では、都と区の事務レベルの中で、今の制度を越えたあり方を議論をしても埒が明かないので、現行制度の中で何ができるかということをやらずにやりましょうということで整理をしたんです。ですから、事務配分の問題についても、今の制度の中でどれだけできるかというようなことをやっていこうというのが前提なんです。そうしますと、いきなり一組を作って移せばいいじゃないかという議論をしてしまうと、都から区に何が移せますかという議論が散漫になってしまいますので、そういう意味ではいきなり一組ということはやらないという整理をしたというだけです。将来のあり方については、調査会でも議論をしていただきますから、その意向が出た段階でどうするかというのは、そのときの議論だということです。

例えば取りあえず区として受け止めた上で、区としては23区まとめてやりましょうという話を、都はどう考えているかは別として、区としては排除したわけではないという理解でよろしいでしょうか。

それはあり得るということです。

会長 よろしいでしょうか。論点6の「諮問機関」をどう考えるか、ご意見はないでしょうか。結構重要なことをやるということを想定すると、この諮問機関のあり方は相当に重要になる。調整権、23区同士でやるから、何かそういうものを持っていなければ。

そのこととの関係で、こちらの区政会館だより199号の6ページのところで、執行機関の下段に、後期高齢者医療の、62区市町村の協議組織というのがあって、調整と書いてあるんですけども、ここの関係がどのようになっているのかというのを教えていただければ。

この協議組織は何をやるんですか、調整って。

先ほどの規約の中にも位置づけてあるんですけれども、広域連合と関係区市町村との間の調整を行うための機関というふうに位置づけていまして、広域

連合が何か議会に出していくについては、事前にこの協議組織で協議をした上で出していこうという方向です。広域連合は独自の組織ですので、例えば一番大きな問題で、保険料については、広域連合が独自の執行機関としての案をもって議会にかけられるわけですが、それは、事前に62団体との協議機関と協議をした上で、調整をした上でやっていこうということを位置づけたということです。

そうすると協議組織には全市区町村が入るの。

代表者を出し合っていくことになってまいります、代表者が出てくるについては、それぞれ例えば区長会、市長会、町村会という組織がありますので、そういうところともフィードバックをしながら、代表者が出てきて、議論をすることなると思います。

そうすると上の方の議会とダブるようなところが出てくることもあるのね。出られないところから出てくるということもあるよね。

いえ、議会は議員ですし、こちらの協議組織の方は首長の組織ですから。

首長さんの方の組織なのね、こっちは。そうするとそのヒントで諮問機関を置くとこちらはということになるのかな。

諮問機関につきましては、もともと東京市連合機構につきましては、事務の分量もかなり多いし、あるいは財政調整的なこともある程度想定したり、あるいは議会につきましても直接選挙なども視野に入れて考えると、議会と各東京市との間で調整が必要だろうということで、調整機関として諮問機関を置いていました。ただ、共同維持機構につきましては、必要最小限の事務を一緒にやりましょうということで作ってしまして、これについては理事会というような意思決定機関を想定してしましたので、特にこういった調整機関については設けていませんでした。

単に23の区長が集まれば諮問機関になるのではないかと、非常に単純に考えていたので、逆に言うと執行機関の連合長とか、副連合長にならない東京

市長が集まった諮問機関になるのかなと。そういうふうに非常に単純に考えていて、各市の代表者が集まって話しをつけない限り絶対動かないという非常に単純なイメージだったんですけど。ただ後期高齢者の方は人数が多すぎるから、もう一段ブロックごとに分けてとか、そういう話ですよ。それはそれで分かるんですけど、現実問題として各23区長が出てこなかったら、統制がつかないんじゃないですか。

この二つの対比でいった場合、この後期高齢者の方の協議組織、長は全員集まらないにしても、この下に多分事務レベルの協議会がいろいろぶらさがっていくということで、むしろそちらの方に意味があるのかもしれない、いろいろな調整をしていくということかというと。同じようなことが我々の方の案でも、

この諮問機関についていえるのか。諮問機関と名乗っている以上、あまり事務レベルで重たいものがぶらさがって、そこが実質執行的なことをやるというのは問題かもしれないのですけれども、この連合機構とか共同維持機構の方にその事務をやるような組織を置くのか、それとも各区から実務者が集まってやるような形にするのかっていうところで、諮問機関という名づけ方からすると区長さんが集まって、大きな方針を決めるということなのかもしれないのですけれども、もっと実質的なことをそこでやるようなものにするのかによっても、大分違いが出てくるのかなという気がするんですけど。この場合、連合機構の方に設けるといことですね。連合機構には何か特定の事務を執行できるような職員がかなりの数が置かれるのか、それともやはり各区からの派遣なりでそこに行くのか、それともこの諮問機関にぶらさがる形で、この後期高齢者の協議組織で考えているようなものになるのか、それによって違いがまた出てくるのかなという気がするんですけどね。

諮問と言っているけど、事実上相当のことを、ここで荒ごしらえしたものをかけることになる。実質的な意思決定機関に近づく。そうしなければ意味ないよね。

ちなみに後期高齢者の場合は72人程度の事務組織なわけなんですよ。これが、各区の協議会という実態なのか、それとも各区から切り離された特人厚のような形の実体を持った団体になってなるのか、かつ、職員が派遣されているのか、プロパーなのかと思うんですけども、この後期高齢者の72人というのはどういうイメージなんですか。

この72人というのは、事務を処理するための職員そのものです。

今のところは、構成団体から派遣でいただくということです。

特人厚とは別れるわけですね。完全に別団体になって。

一部事務の効率化のために、特人厚と兼ねさせるところは出てくると思いますが、基本は広域連合独自の事務処理をする。

そこと、その各構成62市区町村の事務方との連絡協議会みたいなものは設けないと。

その連絡協議会のようなものは、例えば区市町村の協議組織の下に幹事会という組織を設けて、そこに実務レベルの調整を行うということは想定しています。

一応そこにも事務レベルの幹事会が置かれるけれども、事務組織の72人は一応別団体として別途あって、その72人と、62人の協議会の下に幹事会の人が集まって事務方レベルの調整をする。

今言ったように72人が、協議組織の事務局を行うということです。あくまでその協議会とか幹事会に出てこられる方は、それぞれの団体に所属していて、

その調整のために一時お集まりいただくということです。

協議組織の事務局が同時に、この72人であるということですね。

はい。

どのぐらい利害調整というかな、意見の対立や利害調整というか各区の事情をおいて調整するかということが出てくるから、ここはその調整を実効的にどこでやれるかってことだね。この構成によって、相当違ってくるね。正面きってフォーマルな席で23区が集まって、喧喧諤諤やったらまとまるわけがないでしょう。それでもいいんだけど、自分たちの手でやらなきゃいけないから。それは諮問機関でいいのかな。諮問機関以外にはないかな。もともと意思決定機関というのは性格上協議機関になるの。審議決定を行い、当然にその審議決定を補佐するようなものがあるよね。一つは事務局だけど、その事務局がここでいう諮問機関の事務局も兼ねることになる。そうしなければもたない。諮問機関の性格でいいのどうか、これは全体の仕組みがどうなるかによって詰めていきましょうか。今日どういうふうに構想できるかは、にわかには分かりにくいな。最大懸案はまだ残っているからね、財調とか。

### 3 その他

会長 それでは、その他にいきましょうか。

都区のあり方の検討会の方を説明させていただきます。最初に第5回都区のあり方に関する検討会議事要旨というのが載っているかと思えます。10月20日に第5回を行いまして、これまでの議論のまとめを行ったということです。それで以下出てくる四角の囲みの中に入っているものが、この検討会のとりまとめ結果ということです。詳細を説明する時間がございませんけれど、ざっとご覧いただきますと、項目ごとに整理されておりまして、最初に、「地方制度改革と東京の自治」というところでは、今回の全体の検討の目的を「都と特別区は、東京、ひいては日本の将来を展望し、都区の新たな役割分担や効率的な行政の実現を図り、互いに協力して、東京の自治のあるべき姿を確立する」ということに置くということと、それから下の方に東京富裕論に対しては、都区一致して対抗しようということが整理をされております。

2枚目ですけれども、先ほど議論があった「検討の枠組み」の整理なんですけれども、「二層制を前提とする」と「現行都区制度を出発点として議論を行う」というのが基本でして、「議論の状況によって、国に法改正を求めていくこともあり得る」ということです。これは先ほど出ましたけれども、主な意見のところの三つ目にありますように、法改正も絡めて最初からやっていくとなかなか整理がつかないので、現行制度をきちんと踏まえた上での整理が終わってから、どうするかという議論に移るべきだというようなことを前提としております。

当然制度の将来のあり方については、区側の方では特別区制度調査会がありますし、都の方では東京自治制度懇談会が置かれていて、それぞれ検討を進めているという状況ですので、それぞれの検討結果を踏まえて、別途そういう根本的なあり方については、検討していくというような流れです。二番目に「都区の事務配分」についてですけれども、基本的な方向としては、「大都市の一体性確保のために都が行う必要があるとされた事務を除き、都から特別区への事務移管を更に進めるべきである」という整理ですけれども、これについてはいろいろと議論がありまして、あまり都が行う事務を幅広く捉えると限定されてしまうのではないかというようなやりとりがありまして、2ページの一番下の所に、「誰が判断するかという捉え方をすると、都が必要があるかないかの判断をすればいいと取られかねない。この場を通じて必要があるとされた事務を除く」という理解にしようということが一つと、3ページ目ですけれども、一番上のところに「移管対象となる事務をどの範囲まで検討すべきかは、府県事務、市町村事務という枠組みに捉われずに、幅広く考える。当然、すべての事務の洗い出しを行う」という整理です。それからその下に、移管対象事務をどのような基準で選ぶかとか、あるいは下の方の、具体的な事務移管の是非をどう判断するかというような基準については、この後、幹事会という組織を設置して、その中で具体的に検討した上で、改めて議論しようということでした。一番下に、その他とありまして、先ほどご質問にありました「都の事務を特別区に移管する場合、特別区全体で一部事務組合又は広域連合を作って移管の受け皿とする考え方はとらない」、「この検討においては、全区が対象となる事務移管は、全区が均しく受けることを原則とする」というふうになっておりまして、先ほども説明しましたとおり、いきなり一部事務組合に下ろすという議論ではなくて、どこまで各区に下ろせるか、そういう議論をしていこうという整理です。4ページ目ですが、「特別区の区域」についてです。基本的な方向としては、「再編を含む区域のあり方について、議論が必要である」ということをございまして、日経とかの新聞報道では、かなり再編を積極的にやっていくというようなニュアンスでとられているようですけれども、「主な意見」のところにもありますように、「区域についての議論を避けるわけではないが、最初から区域のあり方を検討していくということを前提にすることはできない」。区域の再編を含んだ議論をしていくということだという理解でして、これは先ほどの事務配分がどのようになるかによって、そのあり方も変わってくるということとして、事務移管の議論が先決だという理解です。この区域の検討の視点についても、幹事会で整理をした上で改めて検討しようということです。それから5ページです。最後の「税財政制度」についてですけれども、これは今後の検討課題の議論の推移を踏まえて、最終的に整理をするということとして、まず先に財

政問題ありきではなくて、事務配分の問題を先に整理をした上で、それにしたがって財政の問題をどうするか、あるいは区域の問題をどうするかという議論にしていこうという整理です。これが検討会のまとめでして、その下に「検討会における「とりまとめ結果」という2枚のものがついていますが、今四角の中でご覧いただいた内容をこのような形でまとめたものですので、ご参照いただければと思います。

その下に、もう一つ参考資料で「都区のあり方検討委員会設置要綱」というのがついてあります。ただ今の検討会のとりまとめ結果については、11月の区長会にご報告をいたしまして、この内容を踏まえて今後具体的な検討を行っていくということになったわけです。この第1のところにありますように、それを踏まえて改めて都区協議会の下に、正式に「都区のあり方検討委員会」を設置するということになりまして、検討事項としては、同じように事務配分、区域のあり方、税財政制度その他ということです。それから第3のところ、委員会の構成が出ておりますけれども、検討委員会については、これまでの検討会と同じで、副知事と総務局長、それから区の方は区長会の正副会長と区長会事務局長にするということです。それから第5のところ、「幹事会の設置」というふうにあります、都区それぞれから委員を出していこうということです。この幹事会のメンバーについては、今度の12月の区長会でお諮りすることになっておりますけれども、区側の方は区長、助役それから部長級ということで、7名程度を想定しております。都側の方は、聞いている限りでは、総務局長を頭に、関係部長で構成するという予定だということです。第6のところ、「幹事会の運営」というふうになっておりますけれども、座長については、特別区側の構成員から選任するというふうになっておりますので、検討委員会の方は副知事がキャップになるんですけれども、幹事会の方は区長がキャップになるというのが想定されているところです。それで今ご覧いただきましたように、この検討会のまとめというのは、あくまでも検討の枠組みの確認をしたということでごさいます、議論の入り口を整理した段階です。具体的な内容の検討は、今ご説明した検討組織の中ですべてこれから行っていくということです。今後のスケジュールですけれども、まだ詳細は決まっておりませんが、年明けの1月下旬頃を目途に初回を開いて、検討の進め方を確認していきたいと。具体的な検討については、統一地方選挙明けから進めていくことになるのではないかと考えております。

それからその下に新聞記事が関連して付いているかと思っておりますけれども、ご説明は特にしません、日経新聞でかなり23区の再編についてシリーズで取り上げておりまして、ちょうど最後のところで横山副知事と西野会長のインタビューの記事が載っております。それぞれの主張が特徴的に出ているかなと思

ますけれども、西野会長の方は特に区長会のまとめだけではなくて、ご自身の思いも含めてかなり踏み込んでお話しになっておりますので、ご参考にしていただければと思います。それからもう一つ、内部資料と括ってあります「「都区制度のあり方」に関する検討参考資料」というのをお付けしていますが、これは検討会の中で直接資料にしたものではありませんけれども、検討会に出て行くについて、区側のメンバーの手持ち資料として用意したものを整理したものです。この中にそれぞれの課題ごとに参考となるデータですとか資料、それから検討会の中で出された意見の整理とかが入っておりますので、ご参照いただければと思います。私からは以上です。

**会長** ありがとうございます。何かご質問等がございますか。

ちょっといいですか。関連してなんですが、よく直轄化論と言われるんですけれども、具体的には直轄化に関する議論ってどんなものがあるのかというのは、調べられておられますか。

せいぜい地方制度調査会だとか、そういう場面で発言があったということの整理ぐらいです。

それ以上まとまったものはないのでしょうか。都の方でも直轄化論というものを表に出して、区と仲良くしたいというところもあるのかもしれないけれども、どれぐらい実際、影響力といいいますか、議論として出ているのかなというのが気になるものですから、もし何かありましたら教えていただければ。

今のところ特に踏み込んで整理したものはないです。

外国のワシントンD.C.とか韓国のソウルとかというのを調べておく必要があるのではないですかね。直轄化論が出されたときのことを考えると。

首都制度を引いていくなんて話は何にもないの。首都制度をきちっと定めていくなんて話は全く無いの。

今の議論の中では特にやっておりませんでした。

**会長** 直轄の話にすぐ連動してしまう。一応議論としては今は首都性みたいなものを落としているでしょう。何かご質問等ありますか。

都の直轄化論の前に財源狙い撃ち論があるのですけれども、それは多少いろいろの方策などがあると思うのですが、どんなものが今進行しつつあり、さらにアイデアとして検討されているのかというのは、何かまとめたものは資料としてありますか。

狙い撃ちに対する反論という意味ですか。

反論はいいのですけれども、巻き上げようと思っている人がどのような具体案を持っているのかと、あるいは具体的にどこまで動いているのかと、要は分割基準の話とかです。

今までそれぞれの検討組織の内部で出たものがどういうメニューがあるの

かというのが、都の方でも東京バッシングのときの反論で整理しておりますし、あの中でほぼ集約されているかと思います。

それはこの参考資料ではなくて、また別途まとめたものがあるのですか。分割基準論反対論がありましたよね。区側の税制改正ですよ。

この中では詳細は入れておりませんが、内部資料の8ページのところに、東京バッシングの様々な意見というのがごく簡単に抜粋してありまして、今まで言われている主な内容としてこの様なことが言われていることです。それは抜き書きしてありますけれども。

財政審でも別に具体的な話は無くて、こういう記者会見をしている程度。

具体的に偏在をどうするというのを詰めきって出されているものは無いと思います。ただ東京が、ある意味で一般的に税を委譲すると皆東京に入ってしまうので、それを何かしなければいけないという議論が盛んに行われているところです。今後の議論の中では調整をどうするかという話が組み込まれて出てくるのだと思います。

具体的にどういうアイデアが検討されているのかはまだ見えない訳ですね。

都の方の東京バッシングの反論で整理をしているのが今のところの全体だと思いますけれども、分割基準ですとか、極論としては法人と地方税の入れ替えをしてとか。

法人税を吸い上げる。

消費税と差し替えようといった議論ですとか。

消費税の配分基準の変更ですよ。

あとは法人税を極端に人口割にという極論を言っている方も中にはいらっしゃるということもありうる。

固定資産税もある程度は財政調整可能ですよね。今でも小規模団体から県に吸い上げていますよね。だからあれも論理的には可能なんですよ、国に吸い上げることは。

丁度法人の税を減免するという話で、償却資産の分の残存価格をゼロにするというようなことが検討されていますので、あれがあると税収がある程度落ちってしまうということも出てきます。

事業税の外形標準課税を入れると、もう少し都から少し引き剥がせるかと思っていたら全然そうはならなかったというのが実際の結論になってしまって、そうすると別の手を考えなければいけないかなという段階にきているというのがあります。

間違いなく吸い上げますよ、方向としては。それは間違いないので。

会長 ちゃんと狙い撃ちされているのですよ、明確です。覚悟は入るのです

よ。だから私は東京都と23区は、守れるなんてことはないと思うな。東京都と23区はちゃんと主張しても全然構わないと思いますけれども。他によろしいでしょうか。

それでは本日は以上で終わります。ありがとうございました。