

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11回 特別区制度調査会 会議録（平成19年1月15日開催）

基礎自治体横断的な事務処理機構（その3）

会長 おはようございます。引き続き今年もよろしくお願ひいたします。事務局の方もどうぞよろしくお願ひいたします。それでは事務処理機構の検討をやっていきますので、前回に引き続きまして検討を行いたいと思います。今回やりまして、2月、3月で大体この事務処理機構について、どういう形でまとめるかはともかくとしまして一応の検討を終わり、その後財政問題に入るためには、どこかでこういう事務処理機構を前提にして、どうするかということを議論しなければなりません。3月の段階のことはまたご相談申し上げますけれども、取りあえずいくつかの論点を詰めて行きたいと思います。それでは、今日の資料について説明していただけますか。

それでは資料の「基礎自治体横断的な事務処理機構の検討その3」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。第11回の網掛けの部分ですが、処理する事務、住民参加の仕組み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。

「（5）処理する事務」、「論点7」です。論点は3つあります。一点目は、都から引き継ぐべき市の事務は、何をもって市の事務とするのかということです。ここでは「法令に根拠を置く市の事務」と「それ以外の事務」に分けています。「法令に根拠を置く市の事務」では、第一次報告で挙げています事務を例示しています。本来は市の事務ですが、特別区の存する区域において読み替え規定などにより都が行うとされている事務です。都区制度がなくなれば、市の事務として東京市が担うという考え方で良いのか、また別の考え方をするのかということです。「それ以外の事務」では、例示としていわゆる任意共管事務を挙げています。今回ご議論をしていただく参考として「都が行う「大都市事務」について」を参考資料として付けていますので併せてご覧ください。これは第一次報告の関連資料として付けたものですが、都区検討会で特別区や東京都が主張した市の事務のうち任意共管事務の部分です。これらの任意共管事務についてどのように考えるのかということです。大都市財源を充てる事務が大都市事務という考え方からすると、極端な例ですが東京都が主張する市の事務を全部東京市が引き継ぐという考え方もあります。この場合理論上は事務分担と財源移譲に少なくとも都側からの争点はなくなるものと思われまゝ。今回の検討では、個別の事務ごとに都から引き継ぐべき市の事務に当たるかど

うかをご議論いただくのではなく、判断の基準となるものが何かを中心に検討いただければと考えています。

二点目は、都から引き継いだ市の事務は、理論上「行政の一体性の確保」の必要の観点から都が行っていた市の事務である以上、そのまま基礎自治体横断的な事務処理機構で処理することになるかと考えられますが、本当にそれでよいのか。そうでないとすれば、基礎自治体横断的な事務処理機構と東京市に事務を振り分ける具体的な基準は何かということです。行政の一体性を今後も維持するシナリオ1から基礎自治体横断的な事務処理機構が創設されますが、事務の振り分けの具体的な基準を検討いただきたいと考えています。三点目は、現在特別区が行っている共同処理事務は基礎自治体横断的な事務処理機構ができる場合に、どのように考えるのかということです。

次に、「(6)住民参加の仕組み」、「論点8」です。論点は二点あります。一点目は、住民の直接請求権、住民監査請求などについては、現行の広域連合の制度と比較してどのように考えるのかです。参考資料の「直接請求権(普通地方公共団体及び広域連合)」をご覧ください。現行の直接請求権を一表にしたものです。請求することができる者は、広域連合では選挙権を有するもので当該広域連合の区域内に住所を有するものとなっています。請求の内容は、普通地方公共団体と広域連合は地方自治法第289条の6の規定により同様のものとなっています。具体的には、条例の制定又は改廃、事務の執行に関する監査、議会の解散、議会の議員の解職、長の解職、副知事又は助役などの解職となっています。広域連合の場合はこれに相当する者で規約に定める者などの解職及び個別外部監査契約に基づく監査となっています。なお、特別区も市に関する規定の適用で同様の制度があります。さらに、広域連合は規約の変更の要請が加わっています。

二点目は、800万人の住民を持つ東京大都市地域での基礎自治体横断的な事務処理機構が意思決定等に当たって住民から遠い存在とならないために、直接請求制度などとは別にどのような住民参加の方法が考えられるかということです。例示では住民投票、総合計画への住民参加、パブリックコメント、住民アンケート、議会への住民参加を挙げています。後ほどこれらに関連します参考資料の説明をいたします。

「(7)その他」ですが、基礎自治体横断的な事務処理機構につきまして、今回で3回の検討をしていただきましたが、これまでの論点の中で補足して検討する項目がありましたら、議論していただきますようお願いいたします。参考として、これまでの論点を添付しました。

論点の説明は以上ですが、引き続き参考資料の説明をいたします。

参考資料の「住民投票条例」は、論点8の住民参加の仕組みとして住民投

票条例の23区における規定状況を調査したものです。住民投票条例については、住民投票を実施するためには、事案ごとに別に投票のための条例を制定する必要があるものと、実施のためには別途条例を定める必要がないものがあります。特別区で規定されている住民投票条例は、自治基本条例の中で規定されていますので、住民投票の実施のためには別に条例を定める必要があります。現在制定されているものは、杉並区以下5区です。練馬区は、平成18年7月に懇談会から提言が報告され、現在区で素案を検討中です。

自治基本条例の中で規定されている住民投票の対象は、「区政の重要事項」とされており、具体的な内容については規定されていません。その中で、足立区の条例には、重要事項の例示として「区の存立にかかわること」、「区民の生命、身体及び財産に著しい影響があること」と規定されています。住民投票の請求及び発議については、杉並区・中野区は、請求については有権者の2%以上の連署をもって代表者が区長に請求するものとし、発議については定数の12分の1以上の議員と区長ができるとしていますが、これらの基準は地方自治法に定める住民による条例制定請求や議員・区長の議案提出権と同じです。また、文京区、足立区、豊島区は、実施に関して必要な事項は別途条例で定めるとしています。

2ページ目以降は、各区の自治基本条例の中から住民投票に関する部分を抜粋したものです。4ページには、常設型の例として高浜市住民投票条例の抜粋をつけました。

さらに、会長が代表をされておりました住民参加有識者会議の報告書である「地方議会と住民参加」の参考資料に住民投票の一覧表がありましたので添付しています。

パブリックコメントの手続の概要と実施要綱について、江東区の例で説明いたします。1ページ目が「パブリックコメント手続の概要」となっています。中ほどの図で示されているとおりですが、区民生活に広く関わりのある区の基本的な計画等を決定する際に、事前に案を公表し、区民から意見を聴取し、これを考慮して決定するということです。ここで寄せられた区民の意見とそれに対する区の考え方を公表するという手続きとなっています。2ページ目以降に実施要綱をお付けしています。江東区においてはそれぞれの条文に解説が付されていましたので、江東区の例を紹介させていただきました。

続きまして、「区政への住民参加の意識について（各区世論調査から）」について説明いたします。直近の各区の世論調査の中から、区政への参加について抽出して紹介させていただきます。まず、中野区の調査で「区政に参加したいと思いますか」という問いですが、「参加したいと思う」が19.4%、「参加したいと思わない」が40.4%となっています。参加する場合の方法として、「重要な

施策についての住民投票に参加する」と答えたのが 43.2%、「はがきやファクシミリ、メールなどで自分の意見や提案を提出する」と答えたのが 38.2%、「パブリック・コメント手続や意見交換会により、重要な施策や計画の決定について意見を言う」と答えたのが 25.2%となっています。「参加したいと思わない主な理由」は「忙しいから」が 30.9%、「意見を言っても区政に反映されると思わないから」が 23.3%、「区政は区に任せておけばよいと思うから」が 13.3%となっています。

次に目黒区の調査で「あなたは政治や行政に関心がありますか。区政・都政・国政についてお答えください」という問いですが、「非常に関心がある」、「まあ関心がある」を合わせた「政治に関心がある」という人は、区政 67.7%、都政 70.4%、国政 79.0%ということで、区政が一番低くなっています。次に新宿区の調査で、「あなたは、区政に関心がありますか」という問いについてですが、「非常に関心がある」と「少し関心がある」を合わせますと 69.4%が、「区政に関心がある」と答えています。「あまり関心がない」と「まったく関心がない」を合わせた 22.9%が、「区政に関心がない」と答えています。それぞれの理由は、「関心がある」は「自分の生活と密接な関係があるから」が 52.3%、「自分の住むまちに愛着があるから」が 21.8%となっています。「関心がない」は「忙しくて考える暇がないから」が 23.8%、「区政がわかりにくいから」が 17.7%、「生活にあまり関係がないから」が 15.9%、「特に理由はない」が 26.0%となっています。

最後に墨田区の調査で「住民との協働による区政推進のために重要な取り組み」についての問いですが、「パブリックコメント」、「情報公開の推進、広報活動の充実」、「区の計画策定への区民参加の拡充」、「町会・自治会活動の活性化」の順に重要だと答えており、「パブリックコメント」が 4 割を超えています。パブリックコメントの手続の概要と実施要綱、区政への住民参加の意識についての説明は以上です。

資料「特別区の総合計画の策定に関する住民参画の状況」は、特別区の総合計画の策定における住民参画の状況をまとめたものです。地方自治法第 2 条において、市町村は「総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定める」とされています。総合計画はこの構想と共に、長期的な観点から策定した計画であり、ほとんどの区が 5 年間から 10 年間の総合計画を立てています。ここでは、平成 17 年度から 18 年度に総合計画の策定を行った 13 区のうち、計画書に区民参画の状況が掲載されていた区の中から 5 区を抽出いたしました。

ここに挙げている区では、各区とも基本計画の策定のための審議をする場に、名称は様々ですが、3 名から 5 名の公募委員、公募区民に加わっていただき審

議をしています。更に、地域の中での説明や討論の場として、タウンミーティングや説明会、フォーラムなど区民に直接意見をお聴きする場を設けています。また、葛飾区のように区内の小中学校から参加校を募り、総合学習の時間などを利用し、地域の課題の発見や解決方法を考えてもらい、区に愛着を持ってもらうような働きかけを行っているところもあります。以上で資料の説明を終わります。

続きまして、議会への住民参加に関する参考資料として、「分権時代に対応した新たな町村議会の活性化方策」について説明いたします。これまで説明いたしました参考資料は、行政における住民参加の取組について、いわば首長側、執行機関側における住民参加の資料でしたが、この資料は議会側における住民参加の資料です。全国町村議会議長会の第2次地方(町村)議会活性化研究会が出しました最終報告です。研究会は、全国町村議会議長会が分権型行政システムに対応した地方議会のあり方や活性化を検討するために平成9年に設置いたしました地方(町村)議会活性化研究会の延長として設置されたものです。委員長に佐藤竺成蹊大学名誉教授、委員には、第27次から地方制度調査会委員にも就任されている中央大学法学部今村教授をはじめ3名が就任されており、平成16年5月から検討を開始し、平成17年3月の中間報告を経て、平成18年5月に最終報告をまとめています。報告は、第26次地方制度調査会答申における住民自治制度のあり方や住民参加のあり方に関して、第28次地方制度調査会答申における議会のあり方に関する考え方を、幅広く盛り込んだ内容となっており、全104ページにわたるものですので、ここでは、住民参加に関わる記述部分のみを抜粋しています。

1ページですが、住民投票制度について、議会活動の補完として活用を図るべきだとの提言です。これについては2ページに、住民投票が合併推進のために積極的に使われたが、巻原発や吉野川河口堰建設に対する反対の判定が下され、再び消極的になった経緯がある。しかし住民との十分な討論を行ったうえで、投票を行うべきである旨の記述があります。次に、3ページでは、直接請求に関し、有権者の年齢や50分の1以上の署名数を引き下げ、直接請求による議案提出を活発にしたいとの記述があります。また、4ページでは、提言1として議会の本会議や委員会に住民が出席し、審議や質問・発言できる体制整備づくりを、提言2では委員会の委員に就任し、委員会の討議に参加できる制度改正を提言しています。最後に、5ページでは、議会にも付属機関を設置できるように要望しています。議員数が少ない町村議会では特に、学識経験者や住民の加わった付属機関を設置し、政策形成や行政監督に力を発揮していただきたい旨が記述されています。

なお、付属機関の設置については、会長が座長を務め、金井先生も委員とし

て参加しておられました都道府県議会議長会が作られた都道府県議会制度研究会が平成18年3月に出した報告「改革・地方議会」にも同様の提言がされています。以上で資料の説明を終わります。

会長 ありがとうございます。それでは説明いただきましたので、最初の方から参りましょうか。

この「検討その3」で、論点7になるところですけれども、3つ出ていますので、少しご意見をいただきたいのですが。「都から引き継ぐべき市の事務は、何をもって市の事務とするのか」、法令に根拠を置く事務はみんな持って来いと。原則、これはいいでしょう。これも何か問題があるの。現在の法令に根拠を置く市の事務は全部共同処理機構に持って来いと。そのうちに、各区にばらして持ってくるのもあるかもしれない。そういう論点なの。その網の中に入っているものを見ると、消防だよ。上水道、公共下水道、再開発地区計画、都市計画決定。消防は、23区共同で。指令は一本でなければ動かないから。実際には仕事はほぼ各区単位でしょう。消防でも、火消し以外に救急もあるし、救急は非常に大きいから。その火消しと救急は、自治体制は一本になっているけれども、もともと区別できるんでしょう。

消防につきましては、区割りは各方面本部ごとになっています。

救急の方は、民間の方が参入というかな、相当程度可能にしているでしょう。前にそれは違法じゃないかと言ったのだけれども、救急車を有料にするという要望が最近出はじめているよね。救急を有料にするというのは、どういう論理によるのだろう。乱用だからということなのかなあ。消防と救急の体制というのは、これは法律の話だから簡単ではないんだけど、東京のような大都市でもいつも一本で考えなければいけないものだろうか。前に制度改革をやったときに、路地裏消防は区におろしたいという素朴な議論があったのだけれども、今はそういうことは区の中ではないですか。消防を分けるような話はないですか、議論をしていないのか。

最近そういう事務配分の議論はしていません。これからの議論になります。

これは横断的な事務処理機構に行くか、各区に行くかによっても変わると思うのですけれども、基本的に横断的な団体だとあまりデモクラティックコントロールがないという前提に立ちますので、そういう意味ではあんまり多数決で決めるような仕組みでなければ横断的な機構に移せるのではないかと。消防は多数決で出動する所を決めるわけではないですし、基本的には他の所でも広域消防になっているので、なりやすい仕組みだと思えます。上水道とか、公共下水道なども、気に入らないマンションにはコンクリートを打ち込むべきだというふうに考えるのであればデモクラティックコントロールが必要ですし、多数決で決めずにとにかくやるものはやるんだという話にすれば、一種の独立し

た機関にしてしまってもいいのではないか。

実際に公営事業が適用になれば一種の独立的な団体ですし、消防は消防庁で、また一種独立的な機関ですから、そういうものは比較的民主的決定から外しても大丈夫なような気がするんですけども、都市計画決定はもともと非民主的な制度なので、益々非民主化するというのはやや疑念があるような気がします。都市計画決定は現状自体に非常に問題がある制度なので、問題のある制度をさらに問題があるところに移すわけで、都市計画審議会を置かなければいけないですよ。益々おかしなことになるわけですよ。かなり問題をはらんで、トラブルの基だろうという気がします。

墨田区の村瀬誠さんたちが水の研究をやっているじゃないですか、雨水なんかも含めて、都市の中の水のあり方というか、あのグループは、現在の上下水道のあり方について何かものを言っていないかね。国技館の屋根に降る水を蓄えているじゃない。あのグループだよ。あの人たちは、上下水道について、制度に対するどういう感じ方を持っているか、ちゃんと安全なおいしい水が提供されればいいと。下水もみんな流しているけれども、家庭から流す水のあり方、下水は、重要だよ。各区で、これは東京都もやっているけれども、例えば家庭から流す天ぷら油を下水に流すなという運動をやっていますか。

環境局がやっているのではないですか。

つまり下水処理は、もの凄く負担がかかるんだね。ある程度そういうものが、どこか繋がらないと、あんまりうまくいかないはずなんだよね。

生ゴミなんかは、処理して下水に流すというのはニューヨークなどでは禁止されているんだけど、横浜で、この間マンションのチラシを見たら、そういうのが出ていた。生ゴミをゴミとして処理するのではなく下水として処理してしまうと、下水処理施設への負荷が大きくなるんです。

これは地価の構造とか、水源問題とか、それから今までの配置問題とかいろいろなものがあるからね。ちょっと慎重を期さないといけないけれども、従来の東京都が肩代わりしてやっている仕事というのは基本的に言えば共同処理なのでしょう。各区に全部ばらすというのはなかなか難しい。ということは、問題は都市計画決定だね。

上水道については水道用水供給事業というのが現在ありますし、それから下水道については流域下水道というものがあつた。例えば都とか、埼玉県とか、上流域とか下流域の県と共同に、そういう流域下水道事業とか、水道用水供給事業の主体が別途あってもいいのかもしれないね。

そうでしょうね。下水は最後には海に流れ込むから。海のことを考えなければいけない。しかし、4月以降に検討するときに、これは取りあえずは暫定的にはこういうように考えていようと、どこかで一応の決心をしておかないと

作業が進まないからね。

1つ目の論点としましては、一般的には市の事務とされている事務が都区制度があるから今は都がやっていますと。その都区制度を無くした場合にすんなりとそれぞれの市の事務としていいのでしょうかとことがあります。例えば につきましては法令で決まっている。当然都区制度がなくなれば法令の読み替え規定等も改正されるというふうにと考えると、東京 市に都から引き継ぐべき事務というのは、そのまますんなりと下りていってよいのかどうかということです。そして、これを共同でやるかどうかというのが2番目の論点になります。

ともかく法令に根拠をおく市の事務は、基本的に全部を持ってくるということにしてある。だからもし持ってくるということになったときに、今の話のようになると思うけれども、何か問題が起こるのだろうかということになる。

観念的には一旦区に来るのではないですかね。その後自発的に広域連合とか事務組合を作るのか、清掃と一緒にすよね。それから一種の強制設立的にこの横断機構に強制的に法律で配分するかだけの問題なのではないかと思いますが、観念的には一旦は全部が区に行くしかないのではないんですかね。消防なんかは本当に広域消防が普通なので、一旦来たってどうせもう一回広域になる、方面本部を作るかどうかはともかく、普通に考えればそうなりますよ。水道も結構ありますよね。

計画決定権限と実際の都市計画事業があるでしょう。都市計画税って、今都税でしょう。都税の都市計画税を全部区の方に持ってくるためには、都市計画事業を外せばいいだけではないんでしょう。これを持ってくれば都税から外せるの、都市計画税。将来のことを考えているんだけど、都市計画税を持ってくと。そもそも都市計画税が都税になっているのはどうしてなの。

どちらかといえば固定資産税に引っ張られているような気がするんですが。都市計画税は固定資産税を基本としています。その何分の一という規定の仕方をしています。大元の固定資産税を分離することができないので、都が固定資産税を取っていればそっちにくっついていってしまうのではないのかなというのが税の方から考えられます。後は23区一体としての都市計画という東京市の発想があると思います。

法改正のときの説明は、都市計画事業の多くを都が担っているというのが主たる理由であると説明したんです。

そうでしょうね。そうすると固定資産税の方が来れば、都市計画税はそれとの絡みで来やすくなる。そのときは当然ながら事業もみんなやりますということになるよね。それを考えて何か差し障りがありますかね。基本的にちゃんと各区で承りますよと。

もともと都市計画事業をやるかやらないかは別として、都市計画税そのものは基礎自治体の税なので、都に市の事務をやる権限がなくなれば、都に都市計画税を置く理由がなくなります。都が県として都市計画事業をやっても都市計画税を使わないでやるというのが県としての立場です。

区側はそう言っているのね。都もそのことは認めているの。

もともとの都市計画税の作り方として県に与えている例は他にありませんので、全て市町村の税ですから。

東京都はそれを認めているのか。

今の制度の中では、都市計画税は都税であるということを専ら言っているという説明の仕方です。

多分目的税ですから予算をたてるときに国に目的税の中身を報告いたしません、特定財源ですから。そのときに当てはめる事業としてはそのようなものを当てはめないと、国から何か言われます。その意味では、市の事務に充てていると思われま。

(法令に根拠を置く市の事務の枠内に) 「 など 」 と書かれている中にはそのようなものがある。その下の任意共管事務が悩ましいんでしょう。これ、都区協議の方で、任意共管事務って言ってしまっているでしょう。任意共管と言っているけれども性質が違うものが入っているよね。区側でものを言うときに、一括りに「 共管 」 と言っていいのか。ちょっと気になる。

いわゆる任意共管事務という言い方は、法律上明確にどちらかという所属が定められていないことで、そういうふうに呼んでいます。

会長 参考資料「 都が行う「 大都市事務 」 について(都案・ 区案) 」 というのもちょっと見ていただいて意見を出していただければ。両方とも全額大都市事務だというふうに留め置くものと、一部そういうものと、後の大部分は意見が分かれてしまったのね。こんなものは府県でやる仕事だろうと、やってきたんだろうと、入れるべきではないと。この3ページの「 都案では一部を「 大都市事務」、 区案では全額「 府県事務」としているもの」 については、区側は一つ一つを検討して事務の性質の全部を潰していつているの。これは全額府県の事務で扱うべきであると。いっぱい並んでいるんだけど。この事務はどうしたって都が府県としてやっている事務じゃないかと。これに特別区側がお金を出す必要はないということは、全部確かめているわけ、一つ一つ潰しているの。

これは一応事業ごとに判定をしてやっているのですけれども、今東京都が行っている事務についてどちらの性質なのかという考え方ですので、この事務がそもそも府県事務であるというのとは、ちょっと主旨を異にしている。今現に東京都が行っているのは、府県の立場で行っているのか、市の立場で行っているのかということをするためにそういった分類をしたということです。

取りあえず区側の主張は広域自治体の都がやっている仕事じゃないですかと言っているわけ。それも曖昧なの。

都が今現在やっているのは府県の立場でやっているのではないかと主張しているわけです。

この資料はお金の配分をめぐる議論ですから、普通のロジックとは逆にあっていて、普通はたくさん事務を寄せせというのに、ここではお金をたくさん取りたいから、お前の事務はたくさん有るといふうに言うというロジックになっているので、全く官僚制的な論理の立て方はいつもと全く正反対だから理解しにくいのですけれども、普通は事務になったから金を寄せせという話です。これはなるべく都の事務を多くして、したがって上がりを増やそうという作戦なので、非常によく分からないようなのですが、だから普通に言えば都側にしたがって大都市の事務だから区に寄せせといえれば済むわけですよ。で、それをやらないというのは、なぜなんですか。

その議論はいわばこれからになります。今までは、財源の配分をどうするかということの中でやってきました。まさに性格を府県事務として分類するか、市町村事務として分類するかということだけでやってましたので、今度都と区の事務の配分をどうするかという議論になったときには、東京都がこれを市の事務と言ってるんだから、市の事務にしてしまえという議論は当然ありうる。

その時に事業ではなく施設も相当あるから所在区に関わってくるよね。今までは取りあえず、基本的にこれは全部都立のものでしょう。それが仮に全部が区に来るんだということになると、施設は所在地に意味があるから、所在の各区に来る話なのか、どっかで全体として承って、維持、管理、運営していくのかということになるね。議論の途中では今のように、原則では全部いいですよ。あんた方が大都市事務なら、我々は大都市でやるから全部もらいますよ、お金を付けなさいと、全部引き取ります、東京都は身軽になんないよと、構いませんよと言えるよね、決心が付けば。言ったら東京都はウンって言うんですか、困るんですか。そんなことは絶対言わないんだろうと思っている、区側は。

都区検討会でこれからそういった具体的な議論を始めましょうということになっています。東京都が今言っている事務の全てを対象にして役割分担を整理しましょうということにして、ここに書いてある事業も、これで区側に返しますよという場合にはお金をつけて区の方でやらせていただきますと。その時に東京都が言っているのは、大都市の一体性という論理をまた出してきておまして、大都市の一体性という観点から、これは大都市が一体的にやらなくてはいけない事務については東京都がやるんだという論理を出しています。その前は効率性の話で、23区に分割すれば固定的な経費が増えますから、あまり財政的には効率的ではないという論理になるんですが、清掃の事務の移管をし

ていただいて、これは東京都が言っている経費よりもうんと安くやっているんです。分解した結果、一体的にやった方が効率的だと思っていたのが、分解したがりゆえに非常にサービスの面も良くなったし、効率的にも少ない経費でできるということで、効率性云々という議論もなかなか難しくなっているというのが一つあるのかなと。そうしますと残ってくるのが、大都市の一体性というのは何なのかということですが、都と区の間で、23区が均等にやらなければいけない事務が大都市の一体性なのかそうじゃないのかという議論を、これから事務について例示を挙げて、具体的な議論を進めていこうということになります。その結果、区に渡した方がいいということになれば、それは財源を付けて渡しましょうと。財源が後から付いてくるという論議がこれから始まるということなんです。

事業と施設とをよく調べないと、ひどい経営状態のものをどうぞと言われたら困るからね。一つ一つ、やっぱり単にこれが府県事務かどうかじゃなくて、今の経営の実態のことを分からないまま言えないよ、簡単にはね。少なくともちゃんと直せと、経営の悪いやつを持って行けと。また一大戦争になる。今のようになんか議論をし始めると、今のような話をしなければいけないね。

そもそも何とか美術館なんて、やらなくてははいけないと言った覚えは全然ないわけで、別にどちら側で負担するのではなくて、止めればいだけの話ではないかという気もするわけで、一概に配分論と繋がるのでしょうか。みんな止めればいいと、それだけではないですか。

この機会に廃止を検討しなさいと。都側の方でこのタイプのものについて、行革の対象にしているはずだよ。これ以外の共管事務については、どういうことを取りあえず考えて何か作業に入れるだろうか。

全くこれには出ていないんですけども、義務教育の公立学校の給与関係負担がありますよね。これはかなりロットとしては大きいんですけども、これを都から23区の方に移すことはできないのかなあと、ずっと考えているんですけども。一応政令指定都市の方は移せと、ただし移す場合には住民税の税率、特例税制が必要になるという大前提があるわけですけども。中等学校も増えているので、若干微妙なところではあるんですけども、教員給与費を移せないかどうか。これは人事権とそれから給与負担権の両方です。大都市は人事権だけ持ってるわけですけども、そういうことは可能かどうか。23区なら、都レベルで採用しなくても一応人材は集まるであろうという想定が成り立つので、十分可能なのではないかなと思うんです。ただその場合かなり大きなロットになるんで、現行の都区財調では全くもたない、調整税の配分では絶対もたないの、相当大きな配分の変更になると思うんですけども、そういうのはできないかというのはいかがですか。

一応制度的には府県の事務ということになってはいますが、区長会でも、それから教育長サイドでも、人事権を移せと要望はしているところです。仮に今のままの制度でやるとすれば、恐らく事務処理特例という制度を使って、財源を都から区に渡すということになるのではないかと思います。そういう整理ができれば、そういうことも制度的に可能でなくはないと思います。

事務処理特例だけではできないですよ、多分給与負担法を変えなければいけないので。

大きな市は、人事権とお金を一対一できちんと対応させながらやるべきだと言っているよね、今のように離さないでね。今中核市まで実現可能な方向で動いているじゃないの。

中核市まではやろうというふうになっています。

市長会もそういう動きになっている。

今のところ人事権を、中核市まで移そうかという議論をしている段階じゃないかと思えます。外形的には負担そのものを中核市におろすというところまでいってないんじゃないか。

市長会の方にメンバーで区長さんは出ているよね。その議論をやる中に出ているでしょう。区長会のどなたかが代表で出ているよね。それは入れておいてもいいよね、議論の中に。

会長 他に何かお気づきの点、ないですか。この大きな論点7に関して。

今日出ているこの事務区分でやったときに、一つ一つの事業や施設の簡単な、何か説明と経費というのはどこかに一覧表で出ているものがありますか。

報告書の中にあるんですけども、改めて用意をさせていただきます。それと区の方で作業したときの事業ごとの個票が付いた資料というのもありますので、後ほど配らせていただきます。

お金のことを検討する前に一回ぐらい総ざらいをしておかないと、やりにくいのではないかと思います。すぐではなくていいと思うのですけれど。

難しいと思うのは、それが都の分なのか市の分なのかということ、どのレベルでやるのか。例えば効率的か、外部性が生じないかという議論で、例えば上下水道は多摩の地域と23区と切り離してしまうことによるコストがどうなのかというような話が一つあります。その後で、今この事務自体が非常に赤字で厳しい状態で、これはもらってしまうのはどうなのというような現実の話とがあり、そこのところをどういうふう整理していくのか、どのレベルで供給していくのが理論上効率的なのかという話と、実態としてそれを運営していく中で出てくる問題というのがあるので、その線引きをどういうふうにするのか、そしてまとめていくのかということが若干気になったのですが。規範論で言ったときに、やっぱりある程度広域的にやった方が望ましいものは、都がやるべ

きなのか、共同事務処理機構がやるべきなのかということにしてもある程度議論ができて、都がやるよりも共同処理でやる場合の方がデモクラティックになりにくいのでどうするかということで線引きができると思うので、実態としては何かそれとは違うレベルの問題だということです。そう考えたときに例えばこの上下水道の話も、これは法令上根拠があるものなので、区の方に下ろしてくれば良いというのは簡単なんですけども、いろいろな課題に対応するときの財源を区の方でどうするのかという問題が当然出てくるわけです。それを例えば財源を獲得するための論拠として使っていくという戦略もありうるのだと思うのですけれども、これは将来的にもお荷物になるんだとすれば、別の理屈をつけて、これはそのまま都の事務にしておく方がよいというようなことでいくのか。そこを、あくまでもこれは規範的に整理できる話で整理することであればそういうふうに議論をすればいいと思うんですけど、実態のお金の話の損得というところまで含めてまとめていくのかどちらなのかで、多分今後の進め方というのは違ってくるのでは。

この共管事務の大部分は、東京都は離すつもりが全くないんでしょう。特別区側が、これは引き取っていいということは想定してないし、離すつもりがないんじゃないの。これは大都市事業で、だから区側も一部ぐらいもってしかるべきではないかなんて言っているということは。大都市全体としてやっているんだから、これは東京都がやっている仕事で、それを制度改革をするときに特別区側に持って行っていいという話を想定してないと思う、分からないのだけど。特別区側も、戦争になっているから、これは都側が全部府県事務で持つべきだと言って押し返しているんだよね。密かに全部もらったときはどうなるかって、大体こんなものを維持できるか。何が本当に問題なるのかって。

病院とか交通、特に交通局は、都は本音では離したいんです。でも、そんなものをもらってどうする。横浜でも大阪でも大変な問題になるわけですから。ただロジックとしては、共同維持機構が現在の都営交通関係の事務を持ってもおかしくはないですね、都市のネットワークの一体性という観点からすれば。実態としてはかなり問題がありますので、そこまで踏み込んで提言をするかどうかです。

だんだん議論していくと、処理機構ではとても無理になって一つの自治体を作らなければならなくなるような気がするな、議論していくと。東京市を作んなきゃ無理になっていくと、感じとしては。

今の議論で言えば、都が止めたいものは移管するというのを切り口に、区側も受けないと言って止めるというふうにいけば一番みんなが幸せになる。八王子の方にもありましたよ、(東京都高尾自然科学博物館、平成16年3月31日で閉館) あれば都が止めるとか言って、八王子ももらいたくないと言って、なんだか知

らないうちに消えたというのがありましたから。そういうものに使えるものはそれでよろしいのではないですか。ただ、交通のように止めると誰も言えないというところだけですね。民営化するというのとは一つありますけれども。民営化すると、今度は特に水道なんかで問題になります、誰が支配するのかというのが。今民営企業、他国籍企業が支配しているというのが世界的には大問題になっているので、区という小さなところでやれば民間企業に丸投げするに決まっているわけですから、多分ひどいことになるだろうという意味では、大きな団体で持ち続けるというのは安全といえれば安全なのですけど。止めてしまいたいものは、移管する議論と称して止めればいいのではないですか、都と区で互いに共同して。

区側から協議の間に、こんなものは止めたらどうですとは言えないでしょう。何でこんなものやるんですかと。こんなところにお金を使うことはないからお止めになったらどうですかと。だからこれは協議の対象から外しますと、あってもいい。区側が交渉のときに、ニコニコして、おっしゃられるかどうかということになるけど。

これからどういう事務を検討の対象にしていくかって、全部だと言っていますけども、当然一定の基準みたいなものを整理をしながら具体的に事務を念頭に置いて、役割分担の基準をもう一度作り直していくということになるんだと思うんですね。具体的な事務を見ないうちに、その基準だけを作ると、また今までと同じような議論になってしまうから、具体の議論を通じてその基準も作っていかうというふうに整理していきましょうとなっているんです。そういった経過からしますと、「これはあんたのだよな」と都が言ってきた場合に、「これは受けようがないから我々は結構ですよ」と言った場合に、「そんなことを言ったって市の事務じゃない」なんていったら、「じゃあそれは止めましょう」と。特に施設はいくらでもそういったことが言えるわけで、市の施設としてペイする施設はほとんどないんです。これは公金をつぎ込むということを前提に作っています。例えば国際展示場も非常に稼働率が良くなっていますが、減価償却を除けば黒字なんですね。でも減価償却を入れれば圧倒的にもう赤字になるわけですし、じゃあそういうものをどうするかという議論になれば、これは区の仕事なのか、県の仕事なのかという議論は、もう一つ違った、今のような議論を加えた上で基準作りをしていかなくちゃいけないのかなと思うんですよ。ですからそういった形で、これから2年ぐらいをかけて大枠を議論していきましょうと。後ほどご説明させていただきますけれども、そんな流れになっていますので、この調査会の中でこれからの共同処理機構を含めて、どういう議論になっていくのかというのは、非常に我々にとっても区の理論武装の一つになっていくのかなと、こんなふうに考えております。

一つ一つの事務を個別の下の方から交渉で積み上げていって直すなんていうことは、多分簡単じゃないね。大きな方針を定めて、基準を定めて、いつまでにきちっと合意を作って持って来いって。政治で決めない限り、これは動かないね。個別にやっていったら、交渉ごとをやっても決着付かないね。なんか感じが国と自治体がやっているのと似ているじゃない。今回だって法令の見直しなんて言ったって、一つ一つ各省庁でやっていったら、絶対に動かないでしょう、あれもあきらめなくて。同じようなことを都区間でやったら動かないね、やっぱり。違うやり方をとらない限りこれは改革に持っていかれないよね。双方事情が分かっている同士がやりあうわけだから、なんとなく双方に言い分があるような話になっているわけだから。そうするとこれは先送りになるよね。我々としても、何か少し絵を描くためにはどこかで決心をして、これはこういう基準でやってみましょうということをやるとかかないと。

今までも資料出ているし、論点も出ているんだけど、事務方の方で今のようなことを含めて整理可能ですか。こちらである程度踏み込んでやらないと無理ですか。法令で定まっているものは持って来いと。これが言いやすいんだけど、今のような議論は難しいよね。ここはこういうにすべきではないと、どういう段階で、どういうものとして。情報としては外に伝わっていくからね。

任意共管事務というのは、都がやると自分で決めたことですよ。ただ、区の性質というのは大都市の性質があると言っているだけです。任意共管事務をやるやらないは都が決めればいいことであって、配分論とかには影響しないのではないですか、筋から言うと。財源配分論にしても、事務配分論からいっても。任意共管事務ということなら、区側は別に、何とか写真美術館というのを作ったっていいわけですよ、ただ作らないというだけであって。都が勝手に作った、止めたければ勝手に止めると、止めたくなければ勝手に続けられいいというだけであって、それはあくまで財源配分には影響しないと思うんです。事務配分には影響するけど、財源配分には影響しない。まさに任意で勝手にやっている。ただ現実には区側が都にやらせようとたくらんで作らせたものが無いわけではないだろうということで、問題になっているということは分かりますけども。筋から言ったら、任意共管事務は議論する必要はないということではないでしょうか。それをもとに財源配分を議論するというのはおかしいと。やりたいから勝手にやっていたのでしょと。もっと言えば、財源が余っていたという証明にしかすぎないということです。

そしたら我々の方は非常に簡単になる。相当明確に法令に根拠があって、少なくとも普通の市でやっている仕事は全部もらいますと。それ以外のものは都が勝手におやりになっているのだからどうぞ、これは対象ではないですと。必要ならば改めて自分たちで考えてやりますと。今のものをもらったとか、も

らわないなんてことは議論いたしませんと、どうぞやってくださいと。それならば、比較的簡単な絵柄が描ける。しかし、交渉ごとになったらそれを巡って議論しているんでしょう。任意共管事務の帰属みたいなもの。

これからです。

都側の言い分は、一部でも持たせるためには、これは区に代わってやっているんだと、都の広域事務でやってるのではないんだと言っているんでしょう。でもそんなのは東京都が勝手にやってきただけだよ、考えてみれば。今のようになると簡単だよ、絵を描くのは。今のやつは全部無視すると。

政治的には大変ですよ。

この中に都市計画決定に基づく都市計画事業が入っていると思うので、それを任意共管事務だからということでやっぱり括ってしまったときに、都市計画税なり固定資産税を取る論拠というのが弱くなる可能性があるんじゃないかって、若干気になりますね。やっぱり税一つを持ってこようとすれば、ある程度そこの区でやるということと言わなければいけなくて、だとするとこの任意共管事務というものをまた再度仕分けしていくっていうことが必要になってくるのではないかと。

都市計画決定がかかっている任意共管というのはないです、法的に。

それに関連するものというのは、恐らく含まれていますよね。

ただ区民施設を作るときに、そういう都市計画決定があるといっても、それは手続きであって。やるやらないは任意です。

検討会をやったときに任意共管事務みたいな議論はしないって言えますか、議論の仕切りとして。言えればこちらの方が絵が描きやすくなる。

議論の対象にはなると思います。

都側が出してくるの、区側が出せって言うの。ここの協議の対象事業ではありませんと。今までの経緯と今後の交渉の展開についてだけど、我々の方としてはそのことをある程度念頭において、共同事務処理機構の絵も描いてみせると。逆に言うと、これが入ってくると非常に悩ましいんだ。だから、区側の言い分、論拠等を少し違う展開にされるならば、こちらの方としても違った議論ができるかなと思って。考えてみましょか、大きな話になる可能性があるのです。

会長 住民参画の方に進んでいいでしょうか。

住民参画についても、いろいろ資料も出ていますので、お気付きの点があったら、伺いましょうか。論点は、直接請求、それに監査請求。

住民監査請求というのは、広域連合にはないんですか。

直接請求権も住民監査請求についても、それぞれ自治体も広域連合も両方ありますので、今回機構を作った場合もこれについては、同様のものよろし

いでしょうかということが、論点の一点目です。

一部事務組合にはないんですって。

一部事務組合には直接請求権はありません。

だから住民監査請求できないんですよ。広域連合との大きな違いは、住民監査請求ができる、住民訴訟ができる。

一組も住民監査請求はできる。

住民訴訟もできる。

できます。

そこは変わらないということですね。

直接請求権のみが広域連合に与えられていますので、機構についても同様の直接請求権のような仕組みを入れなければいけないか、あるいはなくてもいいかというようなことです。

少なくとも今の広域連合を上回らなきゃいけないから。現在広域連合が持ち得ているものを削ぎ落としていいというのはなかなか言い難いから。これでいいとか、これにプラスということになるんじゃないかな。これより弱めていいということにはなり難いな。

会長 どうぞ、お気づきになった点を。特別区で住民投票をやったところがあるんですか。

住民投票の請求はありました。1996年5月に足立区で、翌6月に大田区でありまして、足立区のケースは千住の本庁舎跡地にホテルを建設するという案に対して住民投票の請求をしたものです。議会では、住民投票条例は成立しませんでした。次に大田区のケースですが、JR蒲田駅前のKBKビルを大田区が購入することの是非について住民投票を要求したものです。議会に条例案は提出されたのですが否決されました。この2件が過去にはありました。

だから実際の投票には及んでないのね。もう一つ下の方に条例の内容が書いてあって、重要事項で足立区だけがちょっと少し書きぶりが違うんだけど、この重要事項には、今我々が議論しているものは入るでしょう。すくなくとも現在基本条例を持っているところは、住民投票をやることになる、可能性としては。これほどの大変換について基本条例を持っているところが住民投票をやらないわけにはいなくなる。足立区が否決すればこの改革は動かなくなるんだよ。そういうことになるの。

「別に条例で定める」なので別の条例を定めなければやらなくていいわけ。

個別条例だからね。その制度全体にわたるような改革については適用しないと。

自治条例の場合、条例の対象を重要事項に限定しています。ですから一般に住民による条例制定請求は地方自治法によって認められますから、どんな案

件でもそれではできるとはできるんですけども、自治基本条例では逆に範囲を重要事項に限定しています。

後は、住民参画か。新宿のように総合計画をつくる前に大規模な市民会議みたいなものを行っている。これは、一応審議会レベルで参加する。しかし、最近はその前にワークショップみたいなものを先行してやっているケースが多い。市民会議みたいなものを作って、そこで様々な人たちが関わって。新宿区のような場合は、公募をやったら何百人と来たんでしょ。ああいうのが前段として重要なんだね。その中から基本構想を練り上げていくと。そういうスタイルをとり始めている。だから審議会に掛ける前に自治的な参画が行われ始めているところが重要なんだ。一部ワークショップとか、いろんなことが入っているんでしょ。

自治基本条例を作るときは、必ずそういう形を経て、案を提案してもらってから、具体的な条例案を作るとか、もしくはこの審議会の中で条例案をつくるという形をとっているようです。

総合計画をつくる場合もね。

最近の動きは、ある団体によるワークショップなり勉強会ができています。その団体の影響力が強くなり、行政側も無視できない状況になってくる。ですから公募区民というのではなくて、区内にある団体、NPOとかの中から推薦をいただいてその枠を設けて入っている実情もあります。

金持ちの所は日本で最も優れている自治をやったらどうかって、言ったんだよ、地域自治区。港区だけだったかな、今。一般制度としての地域自治区制度を敷いて、職員は大幅に地域事務所に移したんだから、本当に。本庁を限定的に考えて。だから従来なかった基礎自治体の姿を港区が示し始めたんだと思うんだよね。他の区がどういうふうになるかわからないけれども。あれは違った意味で地域参加みたいな関わりになるから、違ったものになってくる。気になるのでもらっておいてくれる。他にあれに追随するような動きはないか。どこかで聞いた覚えがあるなあ。ああいうスタイルのものが出ている。

会長 区の住民参画のところはよろしいでしょうか。パブコメの実績って、どこかでわかるの。3人しかいなかったとかよく聞くんだけど。実際にかけて何人意見が出てきたかなんかは。仕組みは大体似たり寄ったりでしょう。

仕組みはほとんど同様です。結構パブリックコメントについては、関心がある、それなりに参加されている数はあるようです。

会長 区政の意識調査の中で何かお気づきの点がないでしょうか。

大体これくらいかなあと、感じとしては。参加してみたいとの選択肢を示しているわけね。区政参加というのは例えばこういうことですよ、その上で参加したいと思うというのが少ないわけね。忙しいからってよくわかるなあ。一

番これが多いのが。意見を言っても反映されるとは思わないというのがあるね。遅れているねえ、特別区は。他と比べてみたいんだけど、この種のもので。大都市は、これが大体普通だったと考えられないこともないんだけども。

2ページ目に、新宿区の例で区政に関心がありますかという問がありますが、各区ともこういう主旨の質問はありますけれども、1ページの中野区の例のように直接参加したいですかという問は他にはありません。中野区も次回以降はこの質問はなくなっています。

何で、結果が予期に反しているの。もうちょっとあると思っていたの。これは、問を作る人間たちの感覚問題じゃない。余程でない限り変なものは出てこないんだから、回答は。過去の残影が中野区に取り付いているんだよ、あそこは何か参加のことをやっているから。もうちょっと何かあると思い込んでいた可能性があるんじゃないのかな、担当者に、多分。聞いてみないと分からないけれども、あまり酷いことを言っははいけないけれど。前にデータをもったことがあるんだけど、中野区は3割くらいの住民が入れ替わる、もっと。

現在の状況は確認していませんが、以前はかなり多く入れ替わっていました。

多いんだよ、あそこは。こんなに人の出入りが激しい都市で、こういうのはどうやって可能にするかって、懸案事項だよな、将来にわたっても。

ここに挙がっている住民参加の仕掛けは、行政側からどういう制度をつかっていくかという例で、公表とかパブコメとかが挙がっているんですけども、例えば地域の、従来でしたら町内会的なものとか、学校区単位の繋がりみたいなところから、地元で議員さんがいて、何か意見を通していくというような、そういう繋がりというのが残された部分があって、何かそういう地域の活動に対して、例えば助成をすとか、支援をするみたいなものとか、そういうコミュニティとか社会的紐帯みたいなものを太くしていくような仕掛けをつかっていくっていうようなものというのは、この住民参加の仕組みというところにもう一步入っていいんじゃないかと思うんですね。今、品川区あたりが学校を選ぶ、選択制にしたことで、何か親子の繋がりはかなり解体したとか、そういう厳しい話も聞いたりしているんですけども。何かそういう従来型のものをちょっと変えていくような支援や助成のあり方というようなことも、もう一つ住民参加の仕組みみたいなものを考えていいのかと思います。

内閣府でソーシャル・キャピタル(Social Capital)の調査とまとめをやっていると思うんだよ。アメリカのものをモデルにして日本に入れてみて、どうなっているかという報告書があると思う。例のポーリング・アローン(Robert D. Putnam「孤独なボウリング 米国コミュニティの崩壊と再生」)というあの本を使って、あの中でのいろいろな指標で、日本に適用してどういうふうに地域社会がなって

いくかって。今のような話はその話でどちらかというと広域処理機構よりも各区の住民自治の問題だね。しかし、そのことを前提にしながら共同処理機構でもどういう仕組みをつくっていけばいいかということ。重層型にしていかなければいけないからね。何もなくて処理機構だけに参加しろって言ったって無理だからね。

会長 よろしゅうございましょうか、この意識調査の話は。

それで議会についても資料を出してくださっているのかな。これは佐藤先生が全部ご自分でお書きになっている、凄いんだよ。共同処理機構で一応一種二元的なものをつくっていくから、そのときに処理機構の議会はということになるのかって。今までのようなまんまなんですか。23区の中で、議会で何か大きな改革をやっているところがあるんですか、議会改革に乗り出した所って。ないんですか。議会は分からないか。

改革ではありませんが、議会の傍聴数を増やそうとして、議会開始前にコンサートを開いたり、子どもを招待したりするようなことはやっている。

そういうことをやり始めている。一般質問は対面方式に変わっているの。

ではないと思います。全国市町村議会議長会の調査では、まだまだ横並びがほとんどの状況です。

特別区の議会が何か全国に先駆けて、何か新しい改革をやるなんていう話を言ってくれば何か伝わるんだけどね。

共同処理機構の議会のことを議論したときに、何かもうちょっと知っておきたいね。議長会の方はこの議論に関してご関心があるんでしょう。自分たちの意見を聞いてくれて。あなた方はどういう改革をやっているか、聞きたいね。特別区は、議会が他と比べると改革しにくいような構造だろうか。この変則的な仕組み自身が。そういう議論が成り立ちます。対面なんて関係ないよ、都区制度には。

会長 何かお気づきの点がございしますか。取りあえずこういう議会のあり方、付属機関のことがちょっと出てくるのね、この中で。共同処理機構をつくったときに、僕らの案でやると何か諮問委員会みたいなものをつくるんだっけ。あれは要するに首長さんの側につくるんだっけ。

諮問機関というのを一応想定しています。

あれは区長と議会との関係論にはなりにくいものかな。考えなくていいのかな。

議員の構成がどういった構成になるかということで、例えば間接選挙を用いて、各首長なり議会の方から選挙で代表者が出るということだと、それほど調整もいらぬのかなと考えているんですが。直接公選制みたいなものを使ってしまいますと、議員さんは全然別のところから選出されていますので、そ

ういった場合はそれぞれの東京市長と議会との調整が必要になるんじゃないかということで、そういった場合は諮問機関というのはかなり重要になってくるんじゃないかと考えています。

今の広域連合はそういうものを置けるようになってきているの。どちらの側にせよ、そのような一種の付属機関みたいなもの。

現行の広域連合は協議会を置けるようになっていますが、ただそれぞれの構成員の市長がという形ではなくて、広域連合の上部団体、例えば市町村でつくった広域連合でしたら府県の人を入れてうまく広域連合の中の事業を進めるようにということで、構成員が一応設定されている。

教育再生会議が5万人以下の市町村の教育委員会の広域連合化の許可策を議論しているじゃないですか。今だって広域で教育委員会はやれるのにね。ちょっと気になるのね、あれまた。できるんだからおやりくださいというふうに促進策を敷くだけじゃなくて、もうちょっと強めるような方策を採れば、実情はまた何か強制に近いように誘われると、5万人以下は。あれは、昔から文科省の主張なんだよね。単独で置くのは無理だから、広域でやれやれって言っているのは。やればやるほど住民から離れるんだよね。能力問題になっていて、職員が。あれちょっと気になるんだよね。今だってできるでしょう、やるとすると。強化策って言っているから、促進策なのか制度上何か強化するのか。僕らもちょっと気を付けているけど、何か資料が手に入ったらもらっておいてくれる。

会長 事務処理機構で今まで論点1から8くらいまでやってきているのだけれども、取りあえず次回には人事制度に入るので、今までのところで、共同処理機構で何か論点になりそうなことが落ちていないかどうかという問い掛けになっているんですけれども、何かお気づきになったことはありますでしょうか。まだ先の先なだけでけれども、共同処理機構って事務所があるんだよね。どこかに定めなければいけない。非常に Symbolical な意味が重要になる。そういう議論になってくると。

その他

会長 それでは他のことで報告いただくことがありそうですので、お願いしましょうか。

都区財政調整協議が一応のけりが付きましたので、簡単にご案内させていただきます。来年度の都区財政調整協議についてどうするかということで今までやって来たのですが、正式にはこの後1月31日に都区協議会を開催して、そこで都区合意を行うということになりますので、今はまだ途中経過ということになります。

今回の財調協議については、これまで調査会でも何度かご説明いたしました主要5課題というものが昨年度一応整理が付きまして、その協議結果の中に一項目、三位一体改革の影響を配分率に反映させるということがありまして、それをどのようにやるかが最大の焦点でございました。これが昨年度のときに東京都の方は三位一体の改革での影響は2%アップするということをしていましたが、区の方ではそれでは不足するということで、合意できるよう努力するというような文言で都と区で確認しまして、今年度の協議に持ち越したということです。今回も、区の方はその経緯からすれば、当然配分率は3%以上のアップだということで主張したのですが、都の方は2%を主張して譲らなかったために、昨年度と同様に一時は決裂状態まで至ったのですが、折衝の結果合意をするということで、年を明けてから合意に至ったということです。その内容が今お配りした資料です。「都区財政調整協議会のまとめ(概要)」というようになっていて、これが1月9日に開かれた財調協議会のまとめの内容です。この後1月11日に臨時区長会が開かれまして、この内容で了承されていますので、事実上都区の合意がまとまった段階ということになります。一番上の四角の中にありますのが一番大きな内容でして、一つは今の配分割合については、19年度から都が45%、区が55%ということですので、現行の52%から3%アップするということになるということです。ただし、その中身としては三位一体改革の影響については都が主張しておりました2%ということで整理をすると。もう1%については、東京都の補助金の一部を特別区の自主事業に切り替えるということで、それに見合う1%分をアップするということで整理をすることになりました。

それから二番目として、今回の協議の中で、都の方からある意味では突然の提案だったのですが、特別交付金の割合を現在の2%から5%に拡大するという提案がありまして、これについてもそこまで広げる必要があるのかということで様々なやり取りがありましたが、結果としては5%に変更するということになったということです。その下に点線でありますのは、三位一体改革の影響で港区、渋谷区が現在財源超過ということで不交付区になっておりますけれども、そうしますと三位一体改革の影響に伴う財調上の整理をしたとしても、普通交付金では港区、渋谷区の減収分が補填されないということで、これをどうするのかというのが問題になっておりました。もともと財源超過ですから措置する必要はないじゃないかというような議論から、そうは言っても大幅に減収するのでそれについて何らかの手当を臨時的にすべきではないかという議論とか色々ありまして、この点線の中は都から最後示された考え方です。の二つ目のところに、当該区の平成17年度末の基金残高を自主努力分として控除した額を特別交付金の措置をするということになっておりますが、実際の減収の影

響として見込まれるものを全て措置をするのではなくて、持っている基金の一部は吐き出してもらいたいと。吐き出した上で、なお足りない部分を特別交付金で措置をするということです。激変緩和という措置ですので4年間の限りにすると。更に今後区税が増収になってくることが考えられますので、仮に18年度の決算額よりも区民税が上回ったときにはその時点で打ち切ると。そういうような内容でした。これについては、ここに「判断を区長会に委ね、別途回答」となっておりますが、先ほどの特別交付金の5%に広げるといふことの扱ひも含めまして、19年度については都の案で了解をしようといふことになりました。今後の扱ひについては、なお区の中でも様々な意見がありますので、いろいろ議論をしていきたいということです。概略は以上のようなことです。

以下は詳細に説明しませんが、19年度の当初フレームのところに数字が書かれています。今回東京都もそうなのですけれども、法人税収を中心にかなり増収になるということもありまして、全体としてはかなりフレームの規模が拡大するのですが、この中で特に特徴的なのが今言いました配分率が3%になるということと、特別交付金が約500億円近い規模に膨れるということとでして、この辺については今後の議論の中でどういう整理がなされるかというのが、今後の焦点になってくるということになるかと思ひます。いずれにしましても、今申し上げたとおり結果としては配分率が3%ということになったのですが、実質的には2%のアップということに留まっているということです。ただ、今回都区制度改革が50年度とか、12年度に行われた以外で、こういう税制改正とか役割分担の変更によって率が変わるといふのは今回が初めてですので、ある意味今後の議論の中では一つの大きな先例になるのではないかと考えております。

今回の協議の結果、これまで長年続いておりました都区間の財源問題、いわゆる財源争いといわれていたものが一旦は区切りが付くということになりました。今後は前回ご報告いたしました都区のあり方検討委員会、先ほどもあり方検討委員会で何を検討するのかといふご議論がありましたけれども、そのあり方検討委員会で一定の方向が出されるまでの間は、この55%という配分率で安定的に運営しようといふことになってまいりますので、都区関係においては今回の決着は大きな意味を持つのではないかと考えております。ただ、もちろん今後も税制改正とか役割分担の変更はあり得ますので、その時には再び今回のような配分の問題が出てくることは当然想定されることになるといふことになるかと思ひます。

なお、この資料の3枚目のところに、「三位一体改革の影響額」として区側で整理したものをお付けしています。総計の欄にありますように総額777億円が結果として減収になるという影響額でございます。都との間ではこの影響額自

体についても議論が分かれまして、さらにそれをどういうように配分に反映させるのかということでもかなり大きく議論が分かれたのですが、こういうような影響があると。その次のところには、それぞれの項目について簡単なコメントを記した資料をお付けしていますのでご参照いただきたいと思います。その次のところに、「都補助金一般財源化一覧」というのがありまして、今申し上げました1%分を区の補助金から自主事業に振り替えるという事業です。ここに掲げたような項目については全て福祉保健局の所管の事業ということになっておりますけれども、時間的な制約もあって、一部1%に見合う部分だけ整理をしたということになっております。今後はこれらの事業については財調上需要額としては算定しますけれども、都の補助はなくなりますので区の自主事業として展開していくことになるということです。これが今後の役割分担の議論の中でも、他の福祉保健局以外でもいろいろ補助事業がありまして、区の自主事業にすることが相応しいということがあれば、議論としては成り立っていくものになるのではないかと考えております。

それから参考として東京富裕論についてという資料をお付けしていますが、これは前回東京富裕論について何か整理した資料がないかというご議論がありまして、区議会の議長会が調査研究会という形で勉強会をしたいといったときにお配りした資料がありましたので、ご参考までに付けさせていただきました。どういう様な意見が出されているかということと関連の資料を幾つかお付けしていますので、後ほどごらんいただきたいと思います。それからもう一つ既にご案内かと思いますが、東京都の方が昨年5月に「東京狙い撃ちへの反論」ということでリーフレットを作ってPR活動を行っていますので、それもご参考までに付けさせていただきました。以上です。

会長 ありがとうございます。この一般財源化はどうしたことになるの。補助金じゃなくて一般財源化したということは、財調の基準財政需要額の方に入れているの、何になったの。

都の補助事業ではなくして、区の自主事業に切り替えるということですので、区としては100%需要額が発生すると、それを財調の中に入れていくということになります。

前の1ページのところで、17年度の港区と渋谷区のことかな、「基金残高× $1/2 \times 3/4 \times 1/4$ 」というのは何。

これは、港区と渋谷区が持っている全ての基金のトータルの内の $1/2$ は財政調整基金だと看做しましょうと。つまりいざという時のために使う基金だと看做して、その内の $3/4$ は今回の減収措置に充ててくださいと。これは全て看做しの話です。その部分は自主努力で今回の急減対策に充ててくれと。それをやってもなおかつ足りない部分については特別交付金でみましようということ

なのですが、その時に 1/2 掛けて 3/4 を掛けた額を 4 分割するということが一番最後の 1/4 です。つまり 4 年間そういう対応をしてくれと。で、4 年間そういう対応をしたときに足りない分を 4 年間特別交付金でみましょうというのが東京都の考え方だということです。

その分が総額 100 億円ぐらいあるということ。

これは、毎年 100 億円ということとして、港区が約 70 億円、渋谷区が約 30 億円というのを措置していくということです。ただ、区の方では 4 年間もする必要のあるのかという議論がありまして、長すぎるのではないかという議論もありまして、ちょっと今後議論として残る部分がありますけれども、一旦はこの考え方で 19 年度はやって見ると。

懸案だったでしょう、この比率を、全体の大きな配分割合を変えるというのは。一応形としては実現できたことなの。

三位一体の影響自体は結局都の主張が実質的には通ったということですね。ただ、補助金の一般財源化ということを使って 3% という形は整えたということが決着ということになるだろうと思います。

会長 何か皆さんの中にありますか。

これで配分率を 2% アップしたことによって、今度の 19 年度になると金額的にはどのくらいがくるのですか。

1% が約 180 億円になりますので、約 2% で 360 億円くらいということになります。

そうすると影響額の 777 億円からすると、半分程度しか対応されていないという整理ですか。

その大きな原因の一つに港区と渋谷区の財源超過分というのがあって、財源超過分は財調上補填する必要はないのではないかとするので、東京都が影響額から落としたというのが非常に大きな要素であります。もう一つは、ここに挙げてある項目の中の全部が影響額ではないだろうと都が言いまして、この 777 億円自体を少し割り落としたということがあります。その二つが重なって 360 億円ぐらいの影響になったということです。

具体的にこの 3 ページ目でいくと、都が割り落とした分というのはどこに相当するのですか。

その次のページの「三位一体改革の内容」というのがありますね。これをちょっとごらんいただきたいのですけれども、都の方が影響額として言ったのは、の国庫補助負担金の削減と の住民税のフラット化と の人的控除額の差に基づく負担増の減額措置、この 3 つだけだという主張でした。

それ以外の部分については、算定ではないことになったんですね。

三位一体の影響とはいえないというふうに言ったのですけれども、実際こ

これは全て地方税制改正要旨の税源移譲の項目の中に整理されているもので、区としては納得しがたいのですけれども、協議の結果としてやむを得ずということなのです。

分かりました。あと各区への配分なののですけれども、この港区と渋谷区のことも含めまして、これは確か基準財政需要額とか収入額の算定方式に関してはこれから決めていくのですか。

一応整理はしてはいます、まず国庫補助金の削減部分については、既に国でもそうなののですけれども、18年度までの間にもう終わっていて需要額に入っているのです。その代わり所得譲与税というのを臨時で設けておりますが、これが無くなります。住民税のフラット化の影響については、これは19年度の住民税の見込み方を今回整理しまして、18年度に見込まれる影響額を加減して収入額を見ようということになっております。その結果として差し引きすれば港区と渋谷区を除いては影響額が補填されるという考え方です。

もう一点なののですけれども、都の補助金一般財源化の総額は約176億円分ということで、それで1%で180億円ということで18年度は良かったと思うのですが、この費目を見るとこれからこの支出が増えていく可能性があるものが結構あると思うのですけれども、今年トントンならということで1%分を一般財源化することに対して区の方としては、その辺り戦略的に何か対応していくという、そういう動きは全く無かったのですか。

これは協議の最終段階でやむを得ぬ決着だったものですから、詳細に整理をしている時間が無かったというのが正直なところです。結局1%は3%にするけれども補助金振り替えが条件だということで、区の方としてはいろいろ議論があったのですけれどもやむを得ず受け入れたというところもありまして。

要するに19年度分の予算で行くと大体1%相当の金額だから見合うだろうということですか。

はい

会長 よろしゅうございますか。

特別交付金の割合が5%に変わるというのは、これは4箇年なのですか、それともずっとですか。

取りあえずは条例改正をしてしまいますので今後ということになるのですけれども、ただ5%については十分な議論が尽くされていないということもありまして、区の方では今後さらに協議をしていきたいと思っています。

港区、渋谷区で100億円、これは特別交付金に入っているわけですね。3%増やしたということは500億円くらい増えたということ。特別交付金が相当増えましたよね。都の場合は一件算定でしたか、特別交付金は、ルール化されていないですね、あまり。

ほとんどその他というので、どさっと付けているというのが、今の特別交付金です。

これは事実上の都の補助金ですよね。だから2%くらい都の補助金が増えたということですね。1%一般財源化して、2%は補助金化したと。

今は特別交付金の基準が4項目しかないのですけれども、これでは500億円のルールにはならないだろうということで、そのルール化については協議をするということが前提です。来年度の配るまでの間にはもう少しルールをきちんとしようということで、これから協議することになっています。

そうするとまち交とか何とか交付金のような、多少広そうに見えるけれどもいい加減な交付金になるだろう。

まだどういう様な形になるかは分かりませんが。

うまいことやっぱり考えるものですね。こうやってみるとね。うまいことって、都側から見ればね。一番、これ三位一体改革でどうしてこんなに減ることになったのだろう、23区の場合は。何が一番効いているの。

やっぱりフラット化で平均化されることによって、税源移譲にならないという、逆に吸い上げになってしまう所が大きいのですね。

今までは3%分が国の方が動くじゃない。三段階でしょう、住民税とかは。5%は来るんだよね、10%は変わらないでしょう。13%の3%がってしまうのでしょう。それが一番効くの。

それが一番大きいですね。

住民税のディーラーの数字を見れば、金持ち区が歴然として分かる。三角の絶対値の大きいところが。

会長 しかるべきところはちゃんと増えている、江戸川とか。それでは他に何かありますか。本日は以上といたします。ありがとうございました。