

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 18 回 特別区制度調査会 会議録（平成 19 年 10 月 4 日開催）

1 税財政制度について

会長 いつもご参集いただきましてありがとうございます。それでは始めさせていただきます。

本日は報告事項がありまして、それから私どもの報告書。こんな内容にしたかどうかという事をご報告いたしますので、それで協議していただければと思っています。それでは最初の報告をいただきましょうか。

地方交付税区別算定額の試算についてという資料です。既に内容についてはご紹介したのですが、その都度資料は回収させていただいたものなので、今回改めてお出ししたという事です。

少し整理をしまして、今回概要版という事でお作りいたしました。以前ご案内したとおり、普通交付税が区別算定されたならどのようになるか試算したということですが、2の にありますように一定の条件をつけて試算をしなければならなかったということで、幅のある内容という事で理解をいただきたいと思います。一つは、普通交付税算出方法というのがありまして、数値を埋めていくことによって各団体の算出ができるという表があります。その表に区毎の数値を代入しながら積算した形をとったというわけですが、例えば人口が、平成 17 年の補正数値がでましたので、それに置き換えたり、あるいは数値のとり方についても一定の前提を置いている部分もあります。また補正のやり方も特別な補正が行われているのですが、それについても大胆な仮定を置いて行ったという事です。

それから、東京都が大都市事務分として行っている部分については、これまで都と区の議論の中で示していた東京都が行っている市の事務という事を参考にして、それを加えるという形で整理をしております。

さらに、交付税では、臨時財政対策債という形で赤字債に振り替えて需要額を落とすという事が行われているのですが、実際には区では発行していませんし、後年度の負担が出るものですので平年度ベースで考えるということで、発行しない形で整理をしたという事です。そういうことを前提に、試算した結果がその下にあるものでして、トータルとしては収入額、需要額、差引 2300 億円の財源超過という水準になっておりまして、交付区 12 区、不交付区 11 区との結果となりました。

2 枚目ですが、3 として、区別の試算を踏まえて一般財源で現行制度との比較も行っております。

4 として、今申し上げた財源超過の分析という事も併せて行っております。

区別試算の結果としては2300億円の財源超過という事になるわけですが、東京都と特別区が採ります役割分担という事で分けて考えますと、実は区が実施している分というのはほとんど交付税と一致する数字になっていまして、主として財源超過の部分は東京都が実施する部分で表れてくるという事です。

特に乖離の大きなもので拾いますと、下水道費とか病院関係の社会福祉費とかでして、東京都が大都市行政として手が掛かっていると言っている部分にも合致しているところに財源超過が発生しているという事として、つまり交付税の算定が大都市需要を捕捉していないという数字になろうかと思っています。

更に今後の事を考えますと、都も区も老朽施設の更新をはじめとして大きな財政需要を抱えている事も考慮しますと、現在の財源でも十分ではないと言えるのではないかと思います。

下の表に、今申し上げました事が、数字を入れて市町村分として算定されているものも都と区の役割分担に当てはめて整理し直しますと、色が付してあるところですけど、75パーセント相当額というのは、交付税で需要額を補足する部分という事で見ただのが一番下の段になります。

これを見ますと合計では9割弱の捕捉率になっているのですが、区の役割分担分では約100パーセント、東京都の方は約6割という事ですので、東京都のところでも主として超過が発生している姿になっているという事です。

3ページですが、交付税の区別試算の結果を収入額と需要額で表したものです。ちょうど半分くらいの区が財源不足となりますので、今回の試算の限りで言えば交付税が交付される区となりますし、半分くらいの区は財源超過という計算になりますので、今の交付税ですとそれぞれ区に財源超過分が留保される形になる。そうしますと下の表にありますように、極端な場合では財政力指数4.89というようなとんでもない数字が出てくる区もあるという状況です。

そういったアンバランスが出るという事です。

それから4ページですが、今の試算結果を踏まえて交付税を含めた一般財源で比べた時に現行制度と比べてどうなるかを表したものでして、相当多くの区で今の制度よりも一般財源額が減るというような形になってきて、片や、いくつかの区では今の一般財源と比べると非常に大幅な財源が残るという形になる。そのような結果になりまして、なかなか交付税の個別適用では全体の財源の均衡が図れないという事です。

以上が試算結果の概要ですが、参考として5ページに今の普通交付税の算定の結果を年度で追った表を付けてあります。道府県分、市町村分それぞれ財源超過額が出ておりますが、ここ数年道府県分で財源超過額がうなぎのぼりに上がっています。市町村分も順調に財源超過額が伸びているという形がありまして、19年度では両方合わせた財源超過額は1兆6千億円というのが交付税上の計

算となっております。しかし、さきほどご覧になったように 1 兆 6 千億円がそのまま余っているという事ではありませんので、様々な大都市需要に充てています。ただ、交付税の計算ではこのようになっています。ちなみに過去からの経緯で、全体の需要額の伸びと特別区の需要額の伸びで見えますと、特別区の需要額の伸び方が全国の市町村の需要額の伸びよりも低く出ていますので、この辺もきちんとした需要が反映していないのではないかとというのが課題となるのではないかと考えています。

それから 6 ページです。先ほど交付税の時にお話しましたように、今の交付税の計算は道府県分と市町村分となっておりますが、都と区の役割分担からすると入り混じった形で計算されております。これを今の都と区の事務配分、財源配分に応じて組み替えを行なってみると、どの様になるかと言いますと、下の方の組み替え後というところです。全体では 1 兆 6 千億円の財源超過なのですが、特別区の役割分のところでは 4 千 300 億円の超過、東京都のところでは 1 兆 2 千億円弱の財源超過、やはり東京都の役割のところでは財源超過が発生している。それは先ほど述べましたように、東京都が負っている大都市行政の分に係わる部分であろうと推測されるところです。ここまでが交付税に関する参考資料です。

会長 ありがとうございます。それでは、交付税試算のほうでなにかご質問はありますか。

コピーがありますけど、前兵庫県知事の貝原さんが都心 3 区について書いていますが、こういうデータというのは、今は匿名で出ているのですが、何らかの形で公表されているものはあるのですか。それともこういうものを書くというのは、なんとなくのデータで言っているのですか、客観的なデータは公表されているのですか。

恐らく、例えば先ほどの 5 ページのところに普通交付税の算定結果の中に財源超過額が出てきます。道府県分 7 千億円だとか市町村分 9 千億円だとか、こういうものが基礎的な資料として出ていますので、記事からしますと 7 千億円というのが確か出てきたと思いますので、17 年度の市町村分算定額を見て並ばせろと言っているのか、ちょっと分かりませんが、恐らくこのような数字を基に財源超過があるとおっしゃっているのではないかと。区別で見た交付税の財源超過額はどこにもないので、この財源超過は都心 3 区から上がっているとの前提のもとでお話されていると推測しているのですが。

今の試算の 4 ページに、現行の行政水準を維持できない、これですけど。どういう意味ですか、現行の行政水準。

財政的な面で、財政が絞られればその分既存の行政サービスを落とさなければならぬという意味で行政水準を維持できないという表現を使ったという

事です。

現在都区財政調整制度で配分を受けている総額、それがこないという事、端的に言えば。現行の行政水準を維持できないとなると行政サービスが後退してカットされるというイメージが強いね。現行の行政水準が維持できない。

結果としてそうせざるを得ません、一般財源がそれだけ減ると。

そうなるのですか。

結果としてそうなります。一般財源を減さざるを得ませんから。現在の都区財政調整制度の一般財源総額と交付税を一緒にした場合の一般財源総額の差という事で。

はい。

正確に言えばそういう事なのですね。それにしてもこの入りの方の2区は1400億円、すごいですね。

はい。

会長 試算の資料について、何かございますか。

確認ですけども、この地方交付税制度を区別に適用した場合には、元々の基準財政収入を計算する時の市町村税についてもこれは全部区税という形で計算した数字、今の税の割り方を通常市町村と同じに当てはめて試算したものであるという事で理解をすればよろしいですか。

はい。もちろん試算ですので現実の額ではありませんけれども。一定の案分になるものですから。

案分を出したわけですね。分かりました。その上でなんですけども、この5ページの方で財源超過額の推移ということで、これ、よく報道されているものを見ると東京都と特別区の場合に、超過は特別区分の方が圧倒的に多くて東京都はそうでもないというふうなことがそのままこの数字だけで報道されるわけですけども、実際には先ほどの説明いただいたような病院であるとか下水道であるとかっていう所の事務を差し替えると、実は超過が多いのは都だっているところが案外あまり表に出ないっていうか、知られていないで、何かそのあたりは、きちんとどこかで謳っている事が大事なのかなというふうに感じているものですから。これはもうこれで表に出されるという事ですか。

この資料は調査会からの依頼でお作りしたものですので、扱いは調査会のお考えでよろしいかなと思っております。

会長 まだ、ご意見ありますか。お手伝いしていただいた事なので。

私自身はこれを表に出して、どうするのが問われてもいいのではないかなというふうには思っているのですが。そのあたりはちょっと考え方が違うと思いますけど。

会長 私どもとしては報告書を書く時に、それをストレートに書くかどうか

は別として、やはり想定で仮に制度を変えた時にはどういうふうに23区の間になるかっていう事について、何らかの意味で頭の中に入れて置かなくてはいけないから、そのためたくさん前提を置いているのだけど、試算がなされているから。ある程度こういう事を念頭に置きながら何か改革構想を考えるという事だと思う、簡単に言えば。だから、この出てきたものをストレートに出した方がいいのかどうかって、ちょっと違う判断がある気がしますけど。私どもの作業としてはこういう事も念頭に置きながら何か考えていく事だと思います。そのための参考資料にしようっていう事だと思いますけど。そんなに予想外の物が出たわけではなくて、大体思っていたとおりの事が試算で出てきていると。ただ、これを今の段階で表に出すということについて違った意味合いが帯びてしまうのでね。調査会が答申を書く前にこういう物を出したのはどういう意図なのかという話になるので。今日、私どもとしてはこの扱いについて、これは手元においてもいいでしょ。

はい。

会長 ただし、この扱いについて少し、もしあれば後で協議していただく。何かご希望がありますか。特にありませんか。これで報告受けた事にしますのです。

はい、かなり大胆な仮定を置いたとは言っても、その仮定、どういう仮定を置いたかというのはすべて明らかにできますので、そういう意味では表に出る分にはよろしいのではないかなと。既に区の方にはこういう試算をしたという事はお話ししておりますので、調査会の方はよろしいかと思います。

会長 特段に隠しておかなくてはいけないものでもない。取りあえず調査会に資料として出たものと受け取っていいですね。特に皆さん方の了解でこれをお使いになる時には何か事務局に使いますぐらいの事をおっしゃってくればいいのではないですか。後は各自の責任でちょっと保管するという事でよろしいのかな。よろしければそういう扱いにさせていただくという事にします。

2 報告書の構成について

会長 さて、ちょっと私から一言。できれば今日文章ぐらいのことまでお出ししてご意見を伺ったほうが良かったのですが、まだ今日お出しする項目と内容が前回で一応のご了解を得たと思う事と若干踏み出ているような事もあるように私も思うものですから、ちょっと事務方と色々相談しながら作業を進めてきているのですが。それで今日は案文で示す事が無理で今日一応こんなような事を考えつつ、こういう項目を作っているってことを口頭でお話申し上げて、大筋皆さん方でそれならば少し具体的な案文をしてよろしいってことになれば、その段階で少し案文としたものを皆さん方に読んでいただくという、そ

ういう運びにしたいと思っています。そういう意味で言うとちょっと慎重を期しているのですけど。それからもう一つ、内容についてはオフレコでさせていただいたのですけど、いつでしたっけ。

1日です。

「区長会役員区長との会談内容について報告があった。」

会長 これからちょっと事務方の方にご報告いただきますけども、いくつかのこのことをご審議していただくために前提になる事がありますので、それを含めて報告いただいた上で前提について考えたいと思います。よろしくをお願いします。

それでは、私の方から説明させていただきます。まだ文章の形で示せませんので骨子を説明するという事です。

都区協議を見守っておりますので、それがまとまった先の構想というような形で考えた中身になっています。

次に、区域再編も都区協議等でやっておりますので、区域の再編を前提にしないという事で、今回は入っておりません。

前回打ち出した新たな基礎自治体のイメージ、シナリオ1、特別な「市」のイメージとシナリオ2、一般の「市」のイメージとの関連を書くという事です。内容的には活かしますけども、その肉付けをするものではないという事です。

それから、都区制度と都区財政制度の廃止を明確には打ち出しておりますが、これまでの役割分担と著しい税源偏在を考慮した改革構想にすると。しかも、この東京大都市地域だけではなくて他の地域でも応用できる制度構想にするという前提を受けまして、骨子をまとめています。

はじめにと、ローマ数字の大きな については説明を省かさせていただきます。

それでは、ローマ数字の で、「都区制度改革の基本的な考え方」というところ です。

1は集権体制としての都区制度の廃止という事でして、(1)大東京市の残像を引きずったままの東京都というようなタイトルを掲げています。これはどういう事かと言いますと、平成12年改革は東京大都市地域で東京都を広域自治体、特別区を基礎自治体とする二層制の自治を目指したものであったけれども、広域自治体であるべき都が、依然として、基礎自治体としての役割までも有しているかのような旧意識を引きずったままであるという事を述べたいという事です。

それから、(2)分権時代の基礎自治体では、人口減少・高齢社会の時代において、真に住民が豊かさと潤いを実感できるようにするためには、救急とか防災とか生命の安全、セイフティネットですけれども、それを保障する施策や少子高齢社会に不可欠な教育・福祉・まちづくりなど住民ニーズにきめ細かく応

えていく施策の充実が必要であると。そのためには、分権改革をさらに進め、補完性と近接性の原理によって基礎自治体の役割と行財政体制を強化し財源の安定的な確保が必要であると。この東京大都市地域でこそ、そういう意味で住民の意思で地域に最も適した施策を行う住民に最も身近な政府を構築する事が急務であるというような事を考えています。

それから、(3)都区制度の廃止では、東京大都市地域の広域自治体と基礎自治体を、さらに明確に区分し、都が法的に留保している市の事務のすべてを特別区が担い、これは後に東京市と出てきますけども、都区間で行っている財政調整の制度を廃止すると。それから、2の「行政の一体性」からの脱却では、従来の都区制度改革の論議や本調査会のこれまでの検討では「行政の一体性」の概念を重視してきたという事で、第一次報告も「行政の一体性」を基に、横断的機構を構築したという事です。しかし、都という一の行政主体により一体的に処理するという意味の「行政の一体性」を前提にするかぎり、東京大都市地域における区と都を基礎と広域というすっきりした自治システムに転換していく事はちょっと難しいだろうという事で、これに代わる分権時代に相応しい基礎自治体間の関係を根拠付ける新しい概念が必要であるというような事を考えています。

これを受けまして、3の基礎自治体間の新たな「対等・協力」の関係という事で、「行政の一体性」に代わる新しい概念として、新たな「対等・協力」の関係、「対等・協力」という言葉はまだ詰めきっておりませんので、協調とか色々言葉は出てくると思いますけれども、そういう関係により「行政の一体性」から脱却しようという事です。

(1)東京大都市地域に適合的な改革という事で、特別区を普通地方公共団体に転換すれば、各区への地方交付税の個別適用に直結し、区間に現に存在する著しい税源偏在が放置され、区間の水平的な財政調整効果が失われる事への疑問・不安があると。この観念を克服できなければ、いつまでも特別区は都の区から脱却できないという事で適合的な改革がこの地域には必要だろうという事です。

ただし、この新しい「対等・協力」関係の構想につきましては、東京大都市地域以外にも応用できる制度にしようという事が(2)東京大都市地域以外にも応用できる制度です。平成12年改革は特別区を基礎的自治体と位置づけたが都区制度の範囲内であると。将来にわたって区民の負託に応えていくためには、現行の都区制度の枠にこだわる事なく、基礎的自治体こそが大都市地域の住民生活の責任ある主体になるため、都からの抜本的な分権化を進める必要がある。この新しい構想は、東京大都市地域に限定された発想や制度設計ではなく、他の地域にも適用可能な制度として考えていこうという事です。この構想の中身、

新たな考え方なのですけれども、地方分権時代にあつて、東京大都市地域以外においても地域の必要と意思によって選択できる多様な自治の仕組みの一つであると。また、この構想については、人口、面積、位置、施設の配置、財源など様々な特性を持つ基礎自治体が自ら意思決定における主体性と行財政運営における自律性を維持しつつ、住民のニーズと効率性の要請に的確に応える基礎自治体間の関係を工夫するものという形です。これが「都区制度改革の基本的な考え方」について、一応考えている内容です。

それから、ですけども、これは基礎自治体連合構想という事で、1の都区制度廃止後の基礎自治体の姿では、まず、東京大都市地域の基礎自治体は、東京都から分権・独立した存在として自主・自律した存在である「東京市」が実現すると。特別区間に現に存する行政需要の偏在や極端な財源偏在などを踏まえた、実現可能な新たな基礎自治体間の関係を構想する必要があるという事です。

それで、2の東京市の「対等・協力」関係では、この基礎自治体横断的な関係は、基礎自治体の新しい「対等・協力」の形であり、公的根拠を有する連合（federation）として設計すると。ここで基礎自治体連合、これは仮称ですけども、「対等・協力」関係として考えられる。東京市は、「対等・協力」しながら横断的な関係の範囲を自らが決定し、これらを定めた憲章をすべての東京市で締結するという事で、締結によって、こういう横断的な「対等・協力」関係を結んでいくという事です。

それで、3の「基礎自治体連合」の概要では、基礎自治体は、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能とする新たな制度として、議会の議決を経て憲章を定め、例えば事務配分、徴税、財政調整等の具体的な「対等・協力」の内容を基礎自治体間の約束事として定める。そのための必要最小限の要件については法定化する必要があるだろうという事です。

そして、その基礎自治体連合をこの東京大都市地域に持ってきた場合の一つのモデルとして、4の東京大都市地域の自治モデルとしてあげています。基礎自治体連合を東京大都市地域に適用する場合は下記のような内容の憲章を定める必要があると。

まず、意思決定機関として議会を置く。議会の議員は各東京市長が兼ねる。議員の報酬等については、実費弁償のみとする。

次に、執行機関の基礎自治体連合の長は議会から選任するという形です。それから諮問機関。諮問機関が必要かどうかというのもあると思いますけど、諮問機関は議会と異なるメンバーで構成し、意見・答申等を行う。メンバーは住民、学識経験者、東京市議会議員の代表など外部委員中心の構成とする。それから、処理する事務ですけども、都から引き継ぐ事務のうち「対等・協

力」で処理する必要がある事務。都区財調等はなくなりますので、財源の安定的な確保を図るための東京 市間の水平的な財政調整事務。当然組織を維持するための事務である、東京 市間で基礎自治体連合を維持するための事務。それから住民参加ですが、直接請求権、住民監査などの住民参加の仕組みを持つと。住民自治の基盤を強めるため、情報公開・住民参加の徹底等民主的な統制の仕組みと運営を図るといような事。それからもう一つ、経費負担ですが、基礎自治体連合の経費は必要最小限度において構成自治体が負担する。こういう事が4の東京大都市地域の自治モデルとして考えられるかなという事であっております。

(2)の財政制度における「対等・協力」関係として、新たな制度は、特別区間に現に存する地域特性を踏まえ、分権時代に相応しい財源の安定的な確保を可能とする税財政制度とする。次に東京大都市地域における財源の水平調整制度として、東京大都市地域独自の財政調整制度が考えられ適用されてきた経緯を踏まえ、基礎自治体連合を活用し、分権時代に相応しい財源の安定的な確保を図る。それから基礎自治体連合は、財政調整に必要な財源を直接徴収し、水平調整を行う。基礎自治体連合が直接徴収する税は、基礎自治体が保有する税の一部を「東京 市」の共有税とするといような事で(2)財政制度における「対等・協力」関係においては、今説明いたしましたような機能とか水平調整制度を持つとい事で一応まとめてあります。

は先ほど会長の方から話がありましたので省略しますが、調査会報告の、 の中心になるべき所は以上です。

会長 はい、ありがとうございます。前から議論している事とそんなに大きく変わってはいないのですが、一つは行政の一体性と言うのをやめようと、それからそれを使う限りは中々離れられないのではないかと、ここから脱却してしまいたいという事です。もう一つ、ここは結構踏み出る事になるのですが、現在の特別区の法的な扱いというのは特別地方公共団体になっていて、いわゆる憲法上の団体が普通地方公共団体とすると、特別区は依然として普通地方公共団体ではないと。したがって普通地方公共団体になるべきであるという議論があって、その議論は今までどういう議論になっていたかと言うと、普通地方公共団体に23区がなれば必ず地方交付税は個別適用になると。そうしたら現在の財源はまったく確保できなくなってもたないというふうに考えてきたのだけれども、そうだろうか。その考え方から少し抜け出て見たらどうか。ただしそれは結構大きな話ですので、その抜け出ていくような考え方を明確に打ち出しても大丈夫かどうか。依然として普通地方公共団体になりたいと、今まで言ってきた、あの区別に我々があまりとらわれていると、いつまでたっても抜けないから、普通にならなければ特別区の自治は確立できないという、そ

う議論に陥ってしまうのではないかという。私も従来そういうふうを考えてきて、そういうものを書いてきましたけれども。もしそういう事に踏み出していく事になると自分の今までの考えを修正しなければいけないので、修正するという事をどこかで、自分で宣言するという事になるので、特別区の自治にとってマイナスになるかどうかという事をよく考えながら、自分の説を変えざるを得ないのですけれども、私は個人的に変えてもいいと、それはあまり拘らなくていいのではないかと。この前のこの会議の時にあまりそういう事に拘らなくて、仮にここで23区の間で自治体間の新しい仕組みができていければ、それはそれでいいのではないかというご意見もありましたし、私はそういうふうに踏み切ってもいいかなと自分で考えているので、そういう趣旨で全体の考え方のところを書いて見たらどうかという意味合いです。その事が一つと、それからもう一つ、今までこの議論をやった時にどこかできちっと言っていかなければいけないのは、私どもがシナリオ1・2を出した時に、東京都のほうはすぐに反応しまして、我々の考えている、特に横断的なあのような機構を設けるという事は三層制になるだろうと、そんな非効率な事が今通用するかという指摘を受けていますので、そうではないという事をどこかで言わなければいけない。その事が分かるようにどこかで書かなければいけないという事と、もう一つは基本的に言えば23区で水平調整をやるという事になるので、その税というものをどうやって確保できるかと、それはどういう考え方と法律の仕組みになるのかという事、それは本当に共有税ふうの発想になるのか、もうちょっと違う概念で根拠づけられるのかという事もありまして、そこがきちっとしていないと全体の構想が危うくなるので、そこは物言いを含めて少し意見を出していただいて固めなければいけないのではないかとそういうふうに思っています。したがって、役員区長さんたち、区長会の皆さん方が想定されているのは、シナリオ1と2があって、シナリオ2は無理だからシナリオ1の方の何か肉付けしたものが出てくるのではないかと考えている可能性がありますので、あれは内容的にはきっちと踏まえた上なのですけれども、あれをそのまま肉付けするようなものではありませんと。これは、シナリオ1・2のああいう言い方からも少し抜け出ていいようなそういう構想でというふうに成っているものですから、全体の議論が進んできてそういう取りまとめといたしますか、そういう方向で打ち出していいものかどうかという事を本日ご意見を伺った上で案文をするという事をお願いしたいなと思っております。以上です。なんなりとどういう事でも結構です。ご指摘いただければと思います。

そうすると、この基礎自治体連合は広域自治体になって府県レベルと同じになるわけですか。まったく同じとは言わないかもしれないけれども、レベルとしては、つまり三層制じゃないと言うのですか。

ですから基礎自治体連合なのです。それ自身が府県のような自治体になるわけではない。

府県のような自治体ではない。そうすると、やはり三層制になってしまうのですか。

三層制で構想しているわけではないのです。

これ、非常に単純に考えれば一部事務組合の一つの変種という事になると思うのですけれども。ここで言っている内容で、一番単純に聞かれるのは一部事務組合と広域連合と同じなのか違うのかという事だと思うのですけれども。簡単に言えば広域連合の仕組みを応用すれば足りるのか、それとも新たな法定根拠が必要な新たな類型が必要なのかというところだと思うのですけれども。かいつまんで言うと広域連合制度との違いというのはどこにあるのですか。規約と憲章とは名前が違いますが、それは名前だけの問題かもしれませんが、具体的な違いというのはどこにあるのか。逆に言うと、現行広域連合制度ではこれが作れないネックになっているのはどこなのかという事です。

税の徴収とか、課税という事は直接やりませんが、徴収とか水平調整とかその辺は現在の広域連合には入っていません。

つまり規約で定めてもできない、違法であると。

ええ。直接は課税できないですね。だから、この財政調整が直接徴収する税がどういう趣旨になるかによるのですが、何か条例を定めて直接賦課徴収するとそれは確かにできない、そこがポイントになるわけです。それとも、単に負担金を出して、負担金に差をつけて規約を定めれば財政調整は一応できるわけですね。

一番難しいのは、現在都区財政調整制度は、都区間だけではなく区間もやっている。それは単に、もし仮にこれで改めて23区で使うとすると、23区間で調整するのだけれども、それはたまたま23区で、自分たちと一緒にやっていい仕事についてだけ経費を集めてやるのだったら一部事務組合で済む。問題はそれを超えたような調整をするかどうかだ。

つまり、現行の仕組みであると財政調整を任務とするような一部事務組合あるいは広域連合は違法であると、要はそういう規約を定めても自治法違反であるという事ですね、ぎりぎり詰めていくと。つまり、事務組合と一緒にやる仕事のために金を取るのは理屈が立つけれども、一緒に仕事でない事務に関して金を取ったらこれは違法です、という事ですかね。とすると新たに基礎自治体連合なるものは水平調整という任務が法定、法律によって明確な根拠が与えられる必要があると、だから新しい類型が必要であるという感じですか。

それで、考えている内容はここで打ち出している基礎自治体連合と既存の広域連合の差異は以下の点にあるという文章を書かなければだめだと、何にな

るか。

逆に違いがないのだったら、今の制度をそのまま使えばよい。

確かに、一部事務組合は一部事務を処理するための組合なのだから、それに要する経費と説明できないような財政調整というのはおかしいだろうという話は、素直な結論だと思います。広域連合も所詮一部事務組合の一種だというような、もうちょっと財政調整を目的とした広域連合というものを法が禁止しているとは解釈しきれない、そういう解釈もあり得るのではないかと思います。

禁止してはないけれども、まったく想定していない。

想定していないと思います。

想定していないものが禁止されているのですか。

それは解釈上の事を固めればいいだけの問題なのですけれども。

合併までは至らないけれども、市町村が一緒になって財政調整も実質やろうと、そういう過程の話、23区じゃなくて。

観念的な全部事務組合もあるわけですから。

それにいく過程にあるのだな。事務も一緒にやるけれども、それを超えた財政調整なるものもやろうと。

その時もう一つある。それも意見を伺っておきたいのだけれども、仮にそういう仕組みが成り立ったとした後に、現在の国の地方交付税制度はどういう形で適用されるのだろうか。自治体間で連合を作った時に、今は都区合算になっているのだけれども、そうやって自分たちで水平調整をする仕組みを作った時に国の地方交付税はどこに対して適用されるのかと。相も変わらず組んでいる自治体連合に来るのか、どういう形になるものかと、それについてもまったく触れないで済むか、何か一言くらいこちらの考えを言わなければいけないのか。

最初の質問で、この連合ができたとして府県、東京府が薄皮のようにまったく薄皮が残っているのか、実質は何もないのだけれども、ゼロになってしまう説明もできないのではないかという事です。

一番すっきりするのは、東京都は府で多摩だけを所管する、そういうのが一番すっきりすると。でも現実にはそれは難しいと思います。薄皮になるでしょう。

そのままだと、23区に関しては府県がなくなってしまう。基礎自治体連合は府県ではないと。

いやだから、府県に相当するレベルのものになると。

そうしたらそれは立法措置を、しっかり法律で書かないと。

今の法律の立て方も、消防も上下水道も基本的にいうと東京都というのは23区の連合体の扱いなのです。別に東京都にその事をお願いしなくても結構です。自分たちでそれをやれますよと、だから連合体として東京都という広域

自治体ではなくて自分たちでそれをいたしますよと。だから法的に言うとそんなに難しい事ではないのではないかと思えるのだけれども、質的には大きな転換が起こる。23区の連合体として東京都に仕事をやってもらっているわけですから。それを、自分たちで作りますから、結構ですと、その代わり今は都税となっているものは基本的にきちっと特別区の税にさせていただきますよと。問題になるのはそれでも尚且つ、今協議をやっているものが残る可能性がある。今まで東京都は特別区に代わって何かいっぱいやってきていると、事実そういう側面も無いわけではないから。その区別はどこかでやらなければいけないるので、最初の時点では何か始末をつけなければいけない事が出てくるのですけれども、その後は23区でいたしますから、結構ですと、長い間ご苦労様でしたと、理屈としてはそれで終われるのではないかと思うのですけれども。そこまではいいのです、問題はその後の事を今の事をどういうふうに、特にお金の話を、調整の話をどういうように組めば説得的であるかということです。税の徴収権のような形のものを構想しなくて済むのか。そうすると、それは23区の間で何のために訂正するのですか、となると非常に荒っぽい話になっていって、それこそ現実的な議論にまた降りていく事になって、こんなに税源偏在しているところはそのまま放置できませんと。それは何故なら今までそういうように都市を作った時に別に23区は自分たちの意向ではなくて全体の中でそういう役割を分担してきたのですと、お互い様そうやって成り立たせているのだからと言う、そういう理屈しか残っていないのです。だから役割分担と、現に各区の果たしている役割と非常に著しい税源偏在があると、それを均すのだとか、その調和を取ると言う事になるのです、ならざるを得ない。

もう一つ、東京大都市地域以外に適用できる制度という事で、政令指定都市の行政区を特別区みたいに基礎的自治体にして、例えば横浜市は横浜市連合として適用できる制度と解釈していいのですか。

例えば今の政令市がこのモデルでうまく運ぶかどうかはまだ考えていない。いないのですけれども、新しい自治の一つとして提示すべきだと、都区制度の改革の後の姿は。例えば中心区と周辺区みたいに、今のようないくつかの都市構造を持っているところで、お互い様何かそういうものを持った方がそこで暮らす住民にとってプラスになるのだったらそういう仕組みで適応できるような、そういう事があってもいいのではないかというぐらいの事です、今のところは。だからもしそういう方向でいいという事になれば、今のようないくつかの質問に答えられるような、例えば適用した時にはどうなるのか。

それがそういうように適用できればいいと思います。非常に一般性を持っていますし、政令市の行政区がすごく問題なのであって。

ただ、私もそのほうがよいと考えているのですけれども、世の中は迷

惑だと思われる可能性もある。そんな都区の方だけでやってくれと、自分たちは、政令指定都市はこういう仕組みで上手に運営しているのに、余計な事を言うなど、言う事もあり得るから。もし仮に、例えばみたいな事だと、どこかで触れるとすると、一応の検討を済ませておかないといけないと思います。

それはどうですかね。こういう基礎自治体連合みたいな制度が一般的な制度であつたらいいなと思っている、そういう世論というのが、かつて広域連合制度を、23次でしたか、地制調で支持する意見はあつたと思うけれども、その後平成の大合併があつたと考えれば、ちょっと時期を失しているのですかね。

まったく違う文脈ですが、27次の地制調の答申は市町村合併が進まない自治体に対して大きく二つの処方を出したのです。一つは基礎自治体同士でやる広域連合を充実せよと。もう一つは特例町村を作れというふうに言っていて、だから雰囲気は今おっしゃった通りです。これだけの平成の大合併をやりましたから、いまさら連合かという話もあるのですけれども、ただ一応形としては否定はされていなくて、もし仮にそういう事で可能になるならば、基礎自治体で組む広域連合の充実をしてもいいではないかという事は残っていると思う。だから世論の支持が得られるか分からないのですけれども、あり得る。

地制調の27次に、今言った基礎自治体のあり方という事で、基礎自治体のみによって構成される広域連合制度の充実等を広域連携の方策により対応する事について検討を進める必要がある。ということで、この辺が広域連携の方策を探しなさいよというような事で。(これは平成15年です)

それは、市町村合併を特例法でやってもいろいろな理由でできなかった比較的小規模の市町村に対する対策になっているから、私どもの議論にそれが当てはまるかどうかはともかくとして、ただ仕組みとして一般的に否定しているわけではないという事はあり得る。その位でしょうか。

よろしいですか。感想めいた話で、あまり役に立つ話は申し上げられないのですけれども。基本のご説明いただいて、中間の取りまとめがあつて、それで都区制度の転換についての報告書があつて、いうなればそれを超える形で、何と申しますか非常に新しさを感じるというか、なかなかロマンチックな報告案で、私は非常に好感を持って伺ったのです。それで、行政の一体性からの脱却なんていうコンセプトも非常に思い切ったもので、こういう言語化すると言う事は非常に大事な事で、白いキャンパスの上に何かを描くと、しかも既存の概念からちょっとずれた形でというのは積極的に評価してよいのではないかと。いろいろな世俗的な議論はできると思うのですけれども、一部事務組合と違つとか違わないとかですね、府はどうするのかとかあるのだけれども。しかしそうではなくて都区制度というのは特徴的なもので、その所で新しい統治体制みたいなもの考えるとすると基礎自治体連合というのは素直に構想して、それ

はお金の話もあるけれども、それ以外に今までにない器をちょっと描いてみるというのは、なかなかクリエイティブな作業になるかなという気がしまして、細かいところはまた徐々に充填していくという事になるのかなと思いますけれども、全体としては非常にいい流れなのではないかと思いました。

会長 ありがとうございます。一つここに書かなければいけないと思っている事で少し今まで考えて弱いなと思っているのは、東京の中の地域の実態とか、ここで暮らしている人たちの様相とか、それを基礎自治体論と結びつけてもうちょっと丹念に言っておかないと、どうして基礎自治体がこれから重要なのか、しかも今まで東京都にいろいろお世話いただいたものを自分たちの手でやる必要があるのかという事について、もうちょっと何か言っておかないと、その点では今まであんまりその事を強調してこなかった、言えなかったという事もあるので、そこも丁寧に何か言っておかないといけないかなという感じがあるのです。何を言えばできるのかと、そうするとここで暮らしている人たちの、さっきセイフティネットの話も事務局から出ましたけど、その中にそれとなく防災とか、水道とか水とか、そういう話だって本当は基礎自治体がきちっと担当して担保すべきであるという、そんなような事も入れつつ、実際には東京の中の暮らしが相当いろんな意味で大変になっているとか、病理現象もいっぱい出ているのではないかと、そんな事ももうちょっと強調したほうがいいのかなど。ちょっと制度論に偏りすぎていて、普通の人を読んで納得するというふうにしておかなければいけないので、そこもちょっと薄いのではないかって思っていて、何を具体的に書けばいいのかって事もご相談しなければいけないのですけど。

織り込み方は難しいと思うのですが、のところとか、に書いてしまうのは一つです。世知辛い話にはなるけど、質的にちょっと欲しいので違うみたいなお話から入って、コミュニティというのも違う側面がある、というところで書いていくというのはあると思います。

そこが座りがいいと思う。そういうところを入れ込んでいけばいいかなと。

だからごみ問題で清掃が都から区に移管されて、かなりごみも減っているし、都がやっていたときよりうまくいっていますよ、そういう具体例を出して。

それは多分経費も安くなったはずだと。

身近な問題。成功とは言えるかどうか分からないけど。

同じ事が消防や上下水道に言えるかどうか分からないけど、やって見せますよと、東京都が今やっているよりはるかに効率よくやれるのですという事を、どっかで決心してもらわなければいけない。東京都からもらって自分たちがやったら、もっとコストが掛かってどうしようもないというのは困るので。だからその点で言えば、もしかしたら今東京都が一体的にやっているのは、はるか

にコストが高い可能性があるのではないかと、それを本当に言えるといいのですけど。

それはかなり大事な問題だけど、それを行政の一体性からの脱却の実質的な根拠にして示すのは。

それはちょっと違う話だと思う。要するに、簡単に言うと、現在の都の区を特別区というやつを廃止すればいいのです。都の区というのは、都の区から脱却すべきなの、明らかなの。その結果として、新しくなったところがどのように法的に位置づけられようが、実質が取ればそれでいいというように踏み切ると。だから今までのように、普通地方公共団体でなければ達成しないなんて考えなくてもいいかもしれない。ただそのようにずっと思い続けてきた区長さん達にとっては、調査会もそういう道筋を捨てたのかと、あるいは端から捨てているのかと、言われる可能性もあるのだけど、それはその時にきちっとものを言えばいいのではないかと思う。

これは前に辻委員会から始まってずうっと尾を引いた議論なのです。高木鉦作先生がおられて、その時もどこかで最後は普通地方公共団体たるべきだというのがずっとあって、それは無理なのだという事を言っていた。どこかで心を残してきたのです。そうならないと特別区は一人前になれないのだから、そのように頑なに考えてきたのだけど、本当にそうかという事を改めて考え直してみようと。必ずしもそう考えなくたって、いろんなやり方あるではないかと。

会長 何かお気付きの点ございませんでしょうか。

先ほどの説明で意思決定機関は、各区が市になった東京市の市長でつくるという位置づけでしたが、前回の第一案では、議会は公選で長を決めると、これはかなりいわゆる府県のレベルになると思うので、これは一步引いたような感じになっていると感じたのですけど。

今の広域連合でもできるのです。

できるのですか。

できるけどやったところはない。

議会があって、長がいるというのは一つのまとまった組織のようなイメージが強いのですけど。そうすると東京市の市長がなんかやっているというのは、今の一部事務組合みたいな感じの色彩が強すぎて、まとまった広域連合というイメージが弱くなってしまわないかと思う。

23区全域が対象になりますので、大きな区もあれば小さな区もある、どういう選挙区割りをするかという事を検討しなければならない事になりまして。

それをやらないとやっぱりできた組織の強さというか、要するに今までの一部事務組合と同じで、ごみとかでやった、そういうイメージになってしまう。

どこかで基礎自治体が横に組む場合にも、基礎自治体である限りで言えば、

どこかで今のように、民主的統制がきちっと利いているという事を何か工夫としてやる必要があると思う。ここで言えば連合の長を直接選ぶというやりかたは、制度上も今の広域連合がありますから、そういう事もあり得るかもしれないのですが、その時ここで本当にそれがどういう意味を持つかという事を考えなければいけませんし、それ以外に民主的統制の仕組みが他に考えられるかどうかという事も含めまして、やっぱりあんまり遠のくようなものではないと思いますので、何か工夫があるかなと前々から思っております。

会長 今の事も考えてみますので、考えてみて、いろんなやり方があるというように書いた方がいいのか、できるだけモデルを書く場合にはこういうのはいかがですかって書いた方がいいので、それもちょっと考えてみます。

基礎自治体連合と素直に書いたのは会長が最初に申された、前回の報告を出した時に東京都が三層制の自治体なんか今の時代になんだと、あの批判を念頭において、公選制とかを入れるとまさに三層制になると、思ったのですけど。

見抜かれているのだ。東京都はおそらくシナリオ1、2だろうって言っている。東京都はあれについて反論してしまったのだから、あれを我々が肉付けしたって、あの反論に別の形で応えられない。だから東京都を仮に外すためにどういう論拠をもってすればいいかと言うのは、こういう議論をする以外にないから、したがってもし出したらもう一回東京都は反論しなければならなくなるのです。反論してくださいという事になって。

東京都はそういうふうにお考えになるか分からないけど、都区問題は、ともかく国のほうが本当に一生懸命になってくれない限りは、都区でまとまった意見以外には国のほうは載せていかれないのです、本当言うと。だから私どもが打ち出したからといって直ちに行かないかもしれないけど、東京都の側もいろいろ将来の事をお考えになっているから、だからシナリオ1、2を超えますという事を言っておいた方がいいのではないかと、チラッと私もそういうふうにしたのですけど。

だから大都市経営みたいな言い方でなんですかという事も言っておかなければいけない。少しあのぐらいの事で特別区の改革を流されるのはたまらないと思っていて、なんかきちんとした議論を一回この機会にしておいていいかなと、それが本当に実現可能になるかどうか、今都区協議だってまだこれから何年か先でしょ、その先に私どもが言っているように、もうちょっと今の枠組みでも都区財政調整制度は変えられる可能性もあるのだから、その上でまた次になるかもしれないから、遠い将来かもしれないけど。

会長 これで文章を書いてよろしいでしょうか。最終的には文章を読んでいただかないと、ご意見を貰いにくいので。案文に入ってよろしいでしょうか。それではそういう段取りで皆さん方にいろいろご迷惑をお掛けしますが、よ

ろしくお願いいたします。本日は以上で終了いたします。