

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8回 特別区制度調査会 会議録（平成18年10月2日開催）

1 検討項目、スケジュールについて

会長 どうもいつもありがとうございます。今日、二つほどございまして、一つは、今後の検討項目やスケジュールについて、大筋事務局の方で考えてくださっていますので、そのご報告を受けて少し方向性について議論したいと思います。もう一つは、23区の一部事務組合等の概要について少し勉強させていただいて、今後に備えたいと思います。それでは、最初のことをお願いしましょうか。

それでは、検討項目及びスケジュールについて説明いたします。

新たな基礎自治体の制度設計には、権限・人・財源からの検討が必要と思われるため、大項目として3点挙げています。左側の黄色の枠で囲った部分ですが、新たな基礎自治体の機構、新たな基礎自治体の人事制度、新たな基礎自治体の財政制度です。

大項目の一番目、新たな基礎自治体の機構では中項目として、グレーで囲った部分ですが、基礎自治体横断的な事務処理機構、東京市さらに東京府の3点を挙げています。東京府の部分が点線なのは、第一次で東京都は府として広域行政に徹すべきとの報告をしていますので、第二次での検討項目は限定的になるのではないかと理由です。

「1の基礎自治体横断的な事務処理機構」では、第一次報告のシナリオ1で想定したモデル（ア）「東京市連合機構」と（イ）「共同維持機構」を比較しながら、東京大都市地域にふさわしい仕組みを検討してはいかがかと考えています。具体的な検討項目として、グリーンで囲った部分ですが、7点挙げています。「(1)機構の性格」、これをどのように考えるかによりまして、以下の検討内容に影響をもたらすのではないかと考えられます。「(2)意思決定機関の仕組み」はシナリオ1では（ア）「東京市連合機構」では議会を、（イ）「共同維持機構」では理事会を例示していました。「(3)執行機関の仕組み」、「(4)諮問機関の仕組み」はシナリオ1では（ア）「東京市連合機構」のみ設置を予定していました。「(5)処理する事務」、「(6)住民参加の仕組み」、「(7)その他」です。それぞれの項目の右側に点線で囲った部分がありますが、これは具体的な検討内容のイメージについて、例示として挙げたものです。

「2東京市」では、ブルーで囲った部分ですが、「東京市の姿」と「地方自治を取り巻く社会経済環境の変化」、例えば区域再編についての考え方や道州制導入との関連を挙げています。

大項目の2番目、新たな基礎自治体の人事制度では、具体的な検討項目とし

て、オレンジで囲った部分ですが、新たに設立される基礎自治体横断的な事務処理機構の人事制度と現在の23区が移行します東京市の人事制度の検討が必要なのではないかと考えています。大項目の3番目、新たな基礎自治体の財政制度では、シナリオ1の場合とシナリオ2(これは一般の市になる場合です。)に分けています。シナリオ2では、第一次報告で「経過措置を検討する必要があるとしても」「一般の市と異なる特別の制度設計は求めないこととなる」としていただきますので、具体的な検討項目は挙げていません。シナリオ1につきましては5点ほど挙げています。

次に、スケジュールですが右側をご覧ください。新たな基礎自治体の機構と人事制度を平成19年3月までに行い、4月以降、財政制度の検討を行った後、第二次報告の取りまとめを行ってはいかがかと考えています。お手元に参考資料をお配りしていますが、資料1の検討項目を今日の第8回から3月の第13回までの調査会に一応割り振ったものです。次回、第9回から本格的な検討を行っていくことになるかと考えています。割り振りにつきましては、予定ということで入れていただきますので、検討の進み具合や国等の動きを見ながら、柔軟に対応していきたいと思っております。説明は以上です。

会長 ありがとうございます。第一次の報告と違うのは人事制度を明確に入れたことだね。あの時には、あんまり触れなかったね。重要なことが出ていて、入れてくださっていますので、これも検討しなければいけないので。今、説明がありましたように、検討スケジュールの一応の日程を取っていただいています。9回、10回目ぐらいは多分いけると思うのですが、その後いろいろなことが起こる可能性があるものですから、場合によっては日程を取っていただいている検討テーマが少し変わるかもしれませんし、あるいはスケジュール的には変更を余儀なくされるかもしれませんので、それはまたご相談申し上げます。取りあえず本日はこういうスケジュールのイメージだそうですが、何かご質問がありますか。

質問、いいですか。「検討項目」のところの「(4)諮問機関の仕組み (ア)のみ設置」は、どの図を見れば出ているのですか。

第一次報告(「東京における新たな自治制度を目指して 都区制度の転換」)の8~9ページにアの東京市連合機構とイの共同維持機構のモデルがありまして、アにつきましては一番下の「なお、「東京市連合機構」については」「当面の想定イメージは、おおよそ以下のとおりである」として、最後の midpoint(・)のところに、「各「東京市」との調整を図るため、各「東京市」の市長で構成される諮問機関を設置する」と挙げていますが、イの方では理事会が執行機関ということになっていますので、諮問機関は特に挙げていません。

会長 これぐらいのことは検討していかなければなりませんので、議論を詰

めていって、それを整理して。難しいのは、「地方自治を取り巻く社会経済環境の変化」のところですね。よろしゅうございましょうか、こんなことで進めさせていただくということで、本日は。

2 23区の一部事務組合等の概要について

会長 それでは、今日は一部事務組合の沿革と連合について、少し勉強するというので。

資料2「23区の一部事務組合等の概要」です。この資料は23区の一部事務組合と関連する協議会、そして新たに設置されます広域連合の概略をまとめた資料です。

一部事務組合等につきましては、第一次特別区制度調査会第3回において、「特別区における共同処理と連携の態様」として、特別区の状況を紹介いたしました。今回は、その資料の中から、一部事務組合と関連する協議会を選び、作成し直しました。また、新たに発足いたします東京都後期高齢者医療広域連合を加えました。今後、シナリオのご検討をしていただくにあたり、シナリオ1に示されています基礎自治体横断的な事務処理機構の参考になればとお出しいたしました。

資料2は、「1 一部事務組合と協議会」、「2 東京都後期高齢者医療広域連合」の2本に分かれています。参考資料として「23区の一部事務組合等の沿革」を付けました。それでは「1 一部事務組合と協議会」について説明いたします。

まず1ページですが、1ページの表は23区が一部事務組合をつくるまでの歴史や沿革、なぜつくらなければならなかったのか、都の事務の受け入れ先としての設立であったのかといった観点から設立の経緯をまとめたものです。2ページ以降は、各一部事務組合等の組織の概要をまとめたものです。恐縮ですが、交互にご覧いただき、参考資料は後ほどご覧いただければと思います。

まず、最初に、1ページの表(1)特別区競馬組合です。現在、品川区勝島に在ります大井競馬場は、かつては八王子市に在りました都営競馬場が都心から遠く交通不便という地の利の悪さから成績不振となり、そのため昭和25年に移転したものです。特別区はこの機会に、かねてから進めてまいりました財政自主権確立運動の一環として都営競馬への開催権を要求してまいりました。その頃の競馬の開催権は都道府県と災害を受け特別に指定を受けた市に限られておりました。所在区の品川区だけではない他の特別区が指定を受けられたのは、特別区は一体であり全体が一つの市と同様に考えられたことからだったようです。こうして特別区競馬組合が設立され、開催権を手にいれましたが、その後二度にわたる開催権の剥奪の危機を乗り越え、現在の競馬法につながる昭和43年の競馬法の改正を経て、昭和48年美濃部都政による東京都の公営競技の廃止

以降、単独で競馬の開催を行っております。現在、競馬法の中では、第1条第1項で都道府県が、第2項第1号で災害を受けた市町村、2号で、競馬場所在市町村が定まっており、附則第4条で、「特別区の存する区域内に地方競馬場が存在する場合には、当該地方競馬場が存在する特別区を除くその他の特別区は、当分の間、第1条第2項第2号に掲げる市町村とみなす」とされており、特別区全体として競馬場の存在する市町村の扱いをされています。

2ページ目は、特別区競馬組合の概要です。23区で構成し、競馬の開催を行っています。特別区の議長23人で構成する議会と、区長を管理者とする執行機関、議会事務局等を有しています。平成18年度予算額は、約1,164億円。平成17年度は各区への配当金はございません。競馬組合の説明は以上です。

続いて1ページにお戻りいただき、番号が飛びまして恐縮ですが、項目(5)の臨海部広域斎場組合を説明いたします。

臨海部広域斎場組合は、平成16年1月に稼働を開始いたしました。平成4年から大田区が中央防波堤埋立地に都営火葬場の建設を要望していき、平成6年には城南の品川、目黒、世田谷、渋谷区長の連盟で都知事に建設要望をしてきた経緯があります。しかし、都は当時の地方自治法では火葬場は市町村事務に当たるなどの理由から、都による建設を行わない意向を示してまいりました。そのため、先ほどの5区において火葬場の建設調査を実施し、その後渋谷区が抜け、港区が加わり、平成9年臨海部広域斎場研究会を立ち上げ、平成10年臨海部広域斎場事業化協議会を経て、斎場組合の設立に至ったものです。

現在、23区の斎場は、この臨海部斎場のほか、都営斎場が江戸川区に1箇所、民間による設置が、新宿区、杉並区、渋谷区、品川区、荒川区、葛飾区、板橋区にそれぞれ1箇所ずつあり、全部で9箇所です。

つづいて、7ページは臨海部広域斎場組合の概要です。構成団体は5区、火葬場と葬儀式場の運営を行っています。議会は構成区の議長で構成され5名で、平成18年度予算額は7億6,000万円となっており、構成区の分担金等で賄われています。斎場組合の説明は以上です。

続きまして(2)から(4)を説明いたします。(1)の特別区競馬組合は、特別区の自主財源の確立のために設立したのですが、(2)から(4)の場合は、東京都が行っていた事務や人事権を特別区に移管したり、移譲する場合に必ず23区共同で処理する必要がある事項が存在するため、一部事務組合で共同処理を行いました。この点で過去においては東京都から23区へ事務移譲などがなされる場合には、シナリオ1のように何らか共同して事務を処理する組織が必要でした。

(2)の特別区人事・厚生事務組合ですが、これは、当初区の固有職員のための人事委員会の設立に伴い、その事務を共同処理するために設立されましたが、昭和49年の配属職員制度の廃止の際に、東京都からの人事権の移譲を受けるた

めに、身分切替のための共通基準を定める必要から共同処理を行いました。次に概要ですが、規約で定める事項として、「共同して処理する事務」は人事委員会に関する事など(1)から(11)で、「議会の組織及び議員の選挙の方法」は各特別区の区長を議員に充て、「執行機関の組織及び選任の方法」は執行機関たる管理者を議員のうちから組合議会で選挙し、また、「経費の支弁方法」は各特別区の分担金及び組合の収入を充てています。

(3)の東京二十三区清掃一部事務組合は、東京都から清掃事業の移管を受けるに当たり、工場の処理能力とか、工場のない区、技術者の確保等の問題により清掃工場を各区に分割することができないため、可燃ごみの中間処理を共同で処理する必要がありました。概要ですが、規約で定める事項は、「共同して処理する事務」は可燃ごみの焼却施設の整備等で、「議会の組織及び議員の選挙の方法」は各特別区の区議会議長を議員に充て、「執行機関の組織及び選任の方法」は執行機関たる管理者を各特別区の区長のうちから互選し、また、「経費の支弁方法」は各特別区の分担金及び組合の収入を充てています。

(4)の東京二十三区清掃協議会は、従来東京都が行っていた雇上業者の選定に当たって、「これまでの歴史的沿革を十分尊重し、現行方式を継承する」との区長会承認に従い、雇上業者の選定に関して各区の連絡調整を行う必要がありました。そこで、簡易な共同処理方式として協議会を設置しました。東京二十三区清掃一部事務組合が加入しているのは、協議会が搬入計画を策定するに当たり中間処理施設を運営する東京二十三区清掃一部事務組合との調整が必要であるために加入しています。概要ですが、規約で定める事項として、「協議会の担任する事務」は廃棄物運搬請負契約に関する事務と雇上車両の配車及び調整に関する事務が主で、「協議会の組織」は各特別区の区長で組織し、その中から会長を選任し、また、「経費の支弁方法」は各特別区の分担金を充てています。

なお「23区の一部事務組合等の沿革」を参考資料として付けてあります。

それでは引き続き、後期高齢者医療広域連合について、資料に沿って説明いたします。

先ず、この後期高齢者医療広域連合でございますが、今年6月に成立した医療制度改革法案で、平成20年度に75歳以上の後期高齢者医療制度を創設し、その運営主体として都道府県単位で全ての区市町村が参加する広域連合を設置することとなったものです。広域連合の制度は、平成6年の自治法改正により設けられたもので、一部事務組合では広域的行政需要に適切に対応できない面があったことから、多様化した広域的政策、また広域行政需要に適切かつ効果的に対応するようにするとともに、国等からの事務の配分の受け入れ体制の整備としての意味もありまして創られたということです。今回の後期高齢者医療広域連合は、健保や国保から批判が多かった老人保健制度を廃止し、独立した

医療制度として全区市町村が共同で処理しようとするもので、法的に設置を義務づけた最初のケースということになります。

1の広域連合の概要ですが、資料1をご覧ください。まず、広域連合の創設、目的について書いてありますが、今説明したとおりです。「広域連合の設置状況」ですが、平成16年3月1日現在では全国に82の広域連合があります。「県及び県内全市町村の加入する広域連合」は一つだけでして、埼玉にあります「彩の国さいたま人づくり広域連合」です。また「県内全市町村が加入する広域連合」は、これも一つだけでして「こうち人づくり広域連合」です。また、「都道府県をまたがる区域の広域連合」としては富山県と岐阜県にまたがる2町3村で行っています「南砺(なんと)広域連合」があります。しかし、平成17年4月1日では、71に減ってしまっていて、市町村合併等の影響により減少傾向にあります。

右の方にまいりまして、「広域連合の特色」ですが、一部事務組合と比較してありますが、国等からの事務権限の委任、構成団体との関係等、選挙、直接請求など、地方分権の推進に資するシステムとして、組織・権能などの面で構成団体の創意工夫が反映できるよう、より弾力性に富んだものとなっています。また、規約変更を要請するなど、構成団体から独立的に一定の機能を発揮できるような制度とされています。

次に、1ページに戻りまして、後期高齢者医療広域連合ですが、医療制度の概要につきましては、4ページの資料2を後ほどご覧ください。ここでは「後期高齢者医療の運営主体をめぐる論議」についてご説明いたします。昨年10月の厚生労働省の試案では、運営主体は区市町村とされていました。これに対して、全国市長会から大きな反対運動が起こりました。現実に存在する行政組織から運営主体を選ぶとすれば、国か都道府県か市町村の三つしか選択肢がありませんが、厚生労働省は国民健康保険の保険料徴収を行い、保険者として地域住民の保健事業に取り組んできた市町村しかないと考えたのだらうと思います。しかし、市町村の国保財政は、一般会計からの繰り入れが1兆円を超え、非常に厳しい状況にあります。もともと低所得者や高齢者が多いという構造的な問題を抱えています。ですから医療費がさらにかかる高齢者だけを集めた保険の運営主体までも、市町村に押しつけられてはたまらないというのが全国市町会の主張です。そうしたことから、12月の大綱では、「都道府県単位で全市町村が加入する広域連合」となったわけです。

広域連合の設立に関しては、高齢者の医療を確保する法律第48条では、各市町村は、後期高齢者医療の事務を処理するために、都道府県の区域ごとに当該区域のすべての市町村が加入する広域連合を設けるものとしています。2ページの附則では、「高齢者医療確保法の施行の準備のため、平成十八年度の末日までに、都道府県の区域ごとに当該区域のすべての現存市町村が加入する広域連

合を設けるものとする」とされています。

「強制設立した理由」、「全市町村が加入することにした理由」につきまして、国民健康保険課長補佐の解説から抜粋したものを示しています。強制設立にした理由としては、「地方自治法では、具体的に何の事務について誰が広域連合を設立するかという規定はなく、広域連合の設立の必要性等については、個別の政策ごとに判断すべきものであるとされている。高齢者の医療の確保に関する法律において、地方の関係団体の意見を聴いた上で、政策的必要性から全市町村が加入する広域連合を設立することとしたものであり、また、地方自治法に基づいた手続きを踏むこととしており、地方自治法上も問題はない」としています。また、全市町村が加入することにした理由としては、「後期高齢者医療制度の財政運営の広域化及び安定化を図るためには、全市町村が広域連合に加入することが不可欠である。仮に、市町村に広域連合に加入しないことを認めると、例えば、所得が高い市町村などが加入しないなど、財政運営の広域化及び安定化が困難となる」と述べています。

国会の議論の中では、広域連合で一律に医療制度を決めてしまい、地域ごと、自治体ごとの独自の高齢者施策が後退するのではないかという意見や本来は市町村が判断した場合に広域連合を作るという原則が、法律で決めればなんでも広域連合ができてしまうのではないか、などの意見が出されています。

最後になりますが、「東京都後期高齢者医療広域連合のスケジュール」を示しています。9月1日に準備委員会が発足して、明日の第2回準備委員会で広域連合規約案が決定され、区長会、市長会、町村会にお諮りし、了承していただき、62区市町村の第4回定例会で議決する予定となっています。その後のスケジュールは記載の通りです。

なお、最後の5ページに、参考資料として9月10日の区政会館だよりをつけています。準備委員会の発足の模様をお知らせしていますので、後ほどお目とおし下さい。長くなりましたが、広域連合の説明は以上です。

資料2の1ページに一覧表があるので、競馬組合は今、収支はトントンなんですか。南関東が一番儲かっていると言われているじゃない。大井はナイターを持っていて。他の地域は、23区の競馬組合が頼りになっているんだよ。ここにすがりたいと思っているんだよ、みんなは。駄目なんですか。

平成16年までは利益が出て、それで各区が配当金をもらっていたんですが、17年はそれがなくなりました。

ゼロになっているの、トントン。

赤字になっていると、組合の方から聞いていますが。

赤字が出始めたら、これは清算する方向に向かわなければいけないね。これは収益事業だから。存在している理由がなくなるね。もし仮に特別区の組合

が廃止になったら、すごい数なんでしょう、人は。競馬は馬もいるしね、みんな引き抱えているから。この始末は物すごく大変になるね。他人事ながら心配だね。それで対策は講じているの。

沿革の方にも入れましたけれども、とにかく人に来てもらいたい。来てお金を使ってもらいたい。待っているだけでは駄目なんで、インターネットを使って馬券を買えるとか、他の競馬場に働きかけて馬券を売っていただくと。

本場以外に、場外でやる以外にない。場外の方が儲かっているんだから。

いろいろやっていますが、公営競技で楽しむ方の人口がかなり減っているの、全国的に競馬場は潰れています。

ここはハイサーコーを生み出したんだよね。だからまた、ああいうG に出るようなやつを生み出せばいいんだよ、頑張る。でも、もし特別区のこれが潰れるようになったら、ものすごい打撃だね、全国には。しかし、もしなんかランプが点灯しているんだったら、早め早めに対策を講じないと危なくなるね、どこでも。早期是正措置に入らないと、危なくなる話だよ、これ。知らなかった、トントンになっているのは。

地方競馬全国協会が全国的に地方競馬の連携を強めていこうという計画ができたとかって、新聞で読んだんですけど。

民間委託とかなんか、いろいろ出てきているけど。これはちょっと性質が違うね。

設立の理由が他のものと違ってくるので。

東京都がやめたからな。

取りあえずは財政自主権、当時の区税の課税権があまりにも種類が少なかったの、歳入を得るために、競馬の開催権を得たいという理由から始めて、ちょうどその時期に合わせたのかもしれないけど、八王子から品川区に移転すると。

会長 分かりました。取りあえず(2)(3)(4)は、これは権限移管とともに作ってきたんだよね、23区一つで。

人事委員会も個別に設けたんだけど、一緒にやりますと、約束で乗り出しているよね。ちょっと、どうぞ皆さん方ご報告を聴いて何か、ご質問があれば。

よろしいですか。この特別区の人事・厚生事務組合なんですけれども。まず人事委員会というのは、必ずしも必置の組織ではないですよ、全ての市町村に対して。ある程度の規模がなかったら作らなくてもいいんですけど、そもそも東京都の23区というのは、全てが人事委員会を必置しなければならないような団体なのかどうか、よく分からないということとですね。それから第2番目には、人事委員会を作りたいと思った上でできた組織の場合に、人事委員会なる機関を共同設置するのと、なぜ事務組合を作ってからわざわざ人事委員会

なるものを、その事務組合にくっ付けるのか、その違いというのは一体何なのかというのがさらによく分からなくて。さらに3番目にますます不可解なのは、特別区人事委員会なるものはあるんですが、一部事務組合には一部事務組合のプロパー職員のための公平委員会というのがあるんですよね。だから、この人事委員会も公平委員会も一体、何をどう考えて制度を作り、その制度の作り自体の考え方がよく分からないというのが率直なところなんです。一体根本というか、出所というのはどこにあるのか。各区は事務組合がないと人事委員会を独自に作らなければならないものなのか、それとも任意に作りたいから作っているのか、その最初は一体どこから発生しているんですか。

人事委員会につきましては過去の資料を調査中です。当初昭和21年10月に東京都制の一部改正によって、吏員という形で固有職員が認められたわけですが、その人数は、昭和50年の特別区政調査会の資料によると300人程度と書いています。また港区の区史を見ますと、1,100人と書いています。このような状況で、港区の1,100人は区の吏員なのか、本来人事委員会の必要ない雇用員がはいっているのか、現在調査中です。

人口規模で決まっているのでしたっけ、公平委員会の設置は。

都道府県と政令指定都市は人事委員会が必置で、あとは人口15万人以上の市と特別区に条例で人事委員会又は公平委員会を置くものとする、と。

人事委員会を置かないところは公平委員会を置かなければいけない。

そうすると、特別区はそういう意味で、全て人口が十何万以上のところは置くことができる。

置くことができる。今でも一般市とか中核市でもほとんど置いてない。

置いてないでしょう。熊本市と和歌山市ですよね。

だからおよそ千代田区などは人事委員会など置かなくていいのであって。

よろしいでしょうか。この設立の経緯は法的な要素からというよりも、むしろ政治的な要素の方が大きかったという歴史があります。昭和26年以前から、もう22年から始まったんですが、特別区を基礎的自治体にするという前提になっていまして、区長が公選になりましたので、併せて人事権も都からよこすということになっていました。そしてそのことについては東京都との間で合意がなされました。しかし、現実には合意どおりに都は実行できませんでしたが。したがってもうこの段階で、つまり昭和25年の地方公務員法ができます以前から、特別区には職員の人事権が都から来るという前提が底辺にありました。そのうえで、25年に公務員法が制定されましたときに、都の配属職員については東京都が人事委員会を作ってそこで処理するんですが、その時にいました特別区の固有職員の部分につきましては、当然のごとく区は将来を見据えたうえで、数は少ないので尚更のこと、みんなで集まって人事委員会を作ろうじゃ

ないかっていうのが、当初の方の人事委員会です。

次に50年の段階で、やっと配属職員の区移管が実現をし、身分切り替えがありましたときに、人事委員会がありましたのでそこを受け皿として区の固有職員になるわけですので、そこを母体に、当時の政治的な背景であります、職員の処遇の保障ということを、ここで実現をさせたというのがいきさつでして、そのために逆に法整備もお願いして、共同で人事委員会を作れるように法改正もしていただいたという経緯があります。したがって、特別区の人事・厚生事務組合並びに人事委員会はそういったいきさつを持っています。

そうすると地方公務員法の7条2項の、この特別区は人事委員会または公平委員会を置くものとするというこの条文は、昭和50年のときに入った、それともこれは昭和25年最初の頃からでしょうか。

27年の法改正で、公務員法ではできなくなったんじゃないの。特別区人事委員会を置くことは。

参考資料の5ページから6ページ、7ページにかけてその辺の経緯は書かれていますね。先生がおっしゃったように、最初は人事委員会を置いていたんだけど、できなくなって公平委員会に切り替えて、いろいろ運動して50年に組合方式で人事委員会を設置したという経緯が書かれていますね。先ほどのご説明の頭からの説明がこれでしょう。政治的にいろいろ運動して。

人事委員会そのものは、先ほどの50年で区長公選制が復活しまして、その翌年度51年度に法改正をお願いして、そして共同で設置することを法改正をしていただいたと。52年の法改正です。

そうすると、法改正しないと各区が人事委員会を置けないの。置いているんでしょう。

現行法では明文で置けるんですけども、27年の地公法改正によって特別区は人事委員会を置けなくなって、公平委員会を置くとされた。

52年の地公法改正で可能になったと、そういう流れ。

こういう経緯が、23区がそれぞれ区間の共同設置という人事委員会を置いたんじゃなくて、一部事務組合を作って人事委員会を置いたということに繋がって行くんでしょうね。

でもこれは機関を共同で置いてもいいんですよ。

形式的にはそうかもしれない。

形式的にはそうなのに、しかしあえて組合を置くという。

当時、改正があったときに、共同で置く前は、23区は他の市町村と違って、他の市町村は今のようになんて要件があるんだけど、23区については、一つ一つが人事委員会を置けるんだと。だから他と比べて特別区は一般的に権限は欠けているんだけど、23区については人事委員会というのはちゃんと各区が置け

るんだから、他と違うんだってというふうに言っていたように記憶があるんだけど。だけどいろいろいきさつからして、一緒にやるんだと。それで認めてもらったんだと、形として。法の形としては23区が一つ一つに人事委員会が置けることになったんだって、そういうふうに説明を受けたように覚えているんだけど。だから、新しく選ばれる区長さんの中には、自分たちでやりたいと、共同設置はおかしいと、人事委員会を個別にやりたいということが出てくる背景も、そういうことがあるんじゃないかと思っていたんだけど。法的な解釈は違うのかもしれないね。

個別でやはり置けるんじゃないですか。

個別で置けるの。

この書き振りからすると、23区は、人口規模に関わらず千代田区でも個別で置けるんじゃないですか。

23区は特別な扱いを受けた。よく分からないんですよ、それは。富士山だと欠けているんだけど、あるところは膨らんでいるんだというふうに絵を書いて説明した覚えがある。

会長 さっきのご質問は、今のようなことで。

現在、この人事委員会、共同設置の運用で何か問題が生まれているんですか。将来にわたってこういうものを維持するののかということはどうかで考えなきゃいけないね、人事制度で。その時現在の仕組みそのもの、何か問題が生まれていますか。

かつては人事委員会を共同設置したということは、職員を共有財産といたしますか、23区の共通の財産という考え方、人材が、そういう考え方が根底にあって、江戸川はちょっと違いますけれども、いわゆる各区が個別に採用試験をやっても優秀な人材が集まらないということもあって、一番最初は一緒に人事委員会の試験という形で、東京都と試験日をぶつけて、非常に優位な人材をかなり集めてきたんです。これは今でも、そのとおりなんです、最近の動きを若干申し上げますと、人事委員会というのは、首長から人事権を制約するのが本来の務めですよね。勝手に首長の人事権を、人事委員会がなければかなりの程度、首長が強い人事権持つわけですが、そのために例えば、共通的に給与をどうするだとか、階級をどうするだとか、職層をどうするだとかという、さらには管理職試験をどうするだとか、みんな共通の基準を設けて23区がやってきております。いまもやっているんですが、そこが最近、この間の12年の制度改革で基礎的自治体になったということになりますと、連合してやるということよりも、基礎的自治体として独自の施策、行政を打っていくというのが基本的になりますので、今の人事委員会があるということによって人事権が制約されているというような思いが非常に強くなってきているというのは事実でして、

そういう意味から、共通基準でやっているものを給与等々、23区共通でやっているんですが、これをできるだけ少なくしていこうという動きに今なっています。特にその典型的なのは管理職をどういうふうを選ぶかということについて、先ほど申し上げましたように、共通の、何人必要であろうと、試験を受かった上から順番に管理職試験は採っていくわけです。そうしますと管理職がいくら足りなくても自分の区は合格しないということになれば、当然、たくさん合格した区から管理職をいただくという形になるわけですが、それがどうも面白くないということもありまして、そういった管理職試験の制度を見直しましょうということも一つの大きな動きになっております。いわば、共通項目が17ございますが、これは少しずつ減らす方向で動いているというのが今の状況です。

先ほど申し上げましたことを、もう少し補足させていただきますと、少し不正確な物言いになりますけれども、身分切り替えのときに一番問題になりましたのは、清掃もそうですが、清掃の身分切り替えの比ではないわけですが、23区に全部配属でいたわけですから。その方たちが通常の人事で配属されますから、AさんはたまたまA区に配属された、BさんはたまたまB区に行ったというようなことはまさに偶然なんですね。それが身分切り替えで、それぞれの区長の人事権になりますと、併せて財政力その他も含めて、交渉も含めて、処遇から何から全部が異なってくるわけです。だから当然のごとく職員は嫌がります。なんでだということになります。そのことをスムーズに移管させるためには、処遇を23区どの区にいても同じように保障してやる必要が生じたわけです。しかし、それを保障するためには、どうしても人事というのは一つの理屈が必要です。それが共通採用です。能力が同じであるという認定ができれば、どの区にいても制度が、あるいは給料が同じであってもいいじゃないかという理屈です。そのためにまずやらねばならなかったことが、職員の共通採用なんです。共通採用するために人事委員会を共同で持つことと併せて、そこにもう一つ、人事・厚生事務組合というのがありますのは、共通に交渉をし得る対象として、かたや労働組合の方も連合組織を作り、特区連というものを作りました。併せてこちらは使用者側の事務をやる部分ですけれども、人事・厚生事務組合に人事企画部というものがあまして、そこで統一交渉に応じていく体制をとった。それらをあわせて同じ能力認定が行われているので、23区にいる職員が同じ勤務条件を保障され、また、どこの区の職員でも、共同人事委員会の試験で管理職になれば、どの区に行ってもそれはいいでないかということが理屈づけられたということです。しかし、それが移管から30年を経過してしまして、身分切り替えでその時に期待権を持っておりました職員はもうそろそろいなくなる。今そういう時期にきたんですね。そうしますと、もう配属職員のかつての経験者がいなくなってきたておりまして、今は23区で共通採用された方が各区の中に、

管理職になっておられるし、そろそろそういう意味合いで、各区長さんの中にも、人事権について見直しの機運があるのは多分そういうことも併せて、当時の需要が終わったのではないかという見方ではなからうかと思えます。

会長 さっきのご質問等はいいのかな。

つまり使用者側としての機能は人事委員会では持てないので、その受け皿として、それも統一の機関でも大丈夫だと思いますが、執行機関の一部ですから、一応その受け皿として、特別区人事・厚生事務組合を作ったと、そういうロジックなわけですね。

特別区人事・厚生事務組合はもともとあったものを使った。

区長さんはその意味で言うと、当局というかな、使用者としてやらなくてすむんだよね。

使用者機能を切り分けているわけです。規約上もはっきり書いています。

従いまして、あくまでも統一でやろうと言ったものが当初は24項目ぐらいありまして、その項目は徐々に外れていきまして、さきほど申し上げましたように、今17ぐらいになっているはずですよ。それは徐々に、こういうものは各区でいいじゃないか、差があってもいいじゃないかというふうに差がつくものもあります。また逆に各区事項であっても、統一でやった方がいいと区長さんが思われる場合に、それだけを規定ではなくて、申し合わせでやることもあります。例えば、本来個別の区の課題ですから、個別の区ごとに協議されればいいのですが、これは一緒にやろうじゃないかと労使が合意した場合には、それを統一交渉で協議する場合があります。

今でも各区で必要な管理職が、退職者を含むと、試験によってうまくあてはまらない区、少ないところがあるよね、やっぱり。前に僕が聞いたのは、激励して受かって来いって、みんなで激励されたって聞いたことあるね。なかなかそれ難しいよね。

ですから今、必要な数しか採らないですむような仕組みを作っていこうという過渡期にあるんです。自分のところの職員が優秀であっても、ペーパーテスト等々で篩にかけますと受からないということが当然でできますので、それをどうするかという議論をずいぶん長いことかけてやっている最中です。

会長 なるほど。その事はよろしいですか。他にどうぞ。

よろしいですか、二点。一つは、それぞれの組合の職員とありますが、これはプロパーの職員ということでしょうか。それから実際にそれぞれの組合に、各区から来ておられる方もいると思いますけれども、実数としてどれくらいいるのかということです。もう一つは特人厚（特別区人事・厚生事務組合）ということで人事と厚生、言ってみればちょっと性質の異なる事業が付け加わる形で現在あると思うのです。最近の話でいえば、清掃の一组をこちらにつなげ

るという話はなかったのかということ、この二点をお願いします。

今のご質問ですが、特人厚の場合を例にとって説明しますと、現在、270 名います。其のうち、派遣職員が 126 名、これは主に区から来ています（特別区 123 名、東京都 3 名）。差し引き分（144 名）がプロパーになります。

会長 ええと、どうぞ。

今の話と絡むのですが、例えば採用の際に個別のケースワーカーといったような専門職を採るといった場合に、各区の要望はどの程度通るのかということと、今の行革との絡みでいうと、賃金を決まっている規程から、例えば自治体が独自に削減をするということをやっているケースがあると思うのですが、その賃金カットとか残業ということについても、これは特別区一体で行っているのか、各区それぞれに行っているのかということは、どうでしょうか。

今おっしゃったように何人欲しいということ各々の人事から押さえた上で試験をやりますので、当然何割増しかで人を採りまして、希望にできるだけ沿うように紹介をしていくというやり方です。それで必要な数まで何回も繰り返して、A 区に行きたいけれども A 区に採用されない場合がありますよね。行って帰ってきて、また違う区に行くというようなやり方で順次需要数を埋めていくということです。それからケースワーカーという職種がありませんので、ケースワーカーにつきましては必要な数が埋まるように行政職をはめていくという形だろうと思います。それから給料も基準は決まっています。例えば時間外は 25% 増しだとかの基準は全部決まっていますが、それを払うか払わないか、つまり残業をさせるか、させないかというのは 23 区がそれぞれでやっています。特殊勤務手当はどんどん削減してほとんど特殊勤務手当の付く場所がなくなっています。これも各区事項になっていまして、区によっては特殊勤務手当をもらえる所ともらえない所があるようになってきています。

そうすると人事委員会の方で、独自の俸給表があると思うのですが、それを準用する形で、各区でそれをベースに一律何か削減しているとか、そういうところまでは全然行っていないですか。

それはないと思います。条例に定めなければいけないことになっていますので、それを更に下げるということはできないのです。ですから 17 項目の共通処理基準は、全部一律条例規則できっちりと定められておりまして、それを各区が独自に削減するということはしていませんし、できないという考え方です。

あとは人件費を削減しようとするれば、結局常勤を入れずに非常勤で対応してやるというようなことですか。

それは自由にやっていますので、かなり大胆に人員の削減をしている区もありますし、なかなか人員の削減も進まない区もあります。

財調上は効率化を図った方が有利になるのですか、ならないのですか。

財調は、客観数字で、ある事業に何名という形で措置をしていきます。それはそれとして、算定は需要として認められますけれども、それ以上に区によってはかなり切り込んでいると思います。

二点目の清掃の選択肢として。

清掃は、いわゆる収集運搬については一組でやるという発想は当初から全くなかったのです。それで、工場も自区内処理ですので、全部にばらすという形でしたが、なかなかそうはいかないということで、取りあえずは暫定的に一部事務組合で、現実にはしばらく統一的にやっつけていこうと。それは6年間の時限措置だったのですが、工場を新しく作れば数百億円の単位で需要が出てきますので、無駄だと。余力をもって焼却できる体制が整って、ごみもどんどん減ってきたということもありますので、一昨年、当分の間は清掃一部事務組合で処理することを続けるということに合意されています。ですから区長さんの中には、こういうことで共同処理をされていていいのかという議論もありますし、もうそろそろブロック単位で、何でも23区が塊ではなくて、一定の地域特性を持ったブロックごとにやった方がむしろいいのではないかと、とかいろいろな意見が未だにあります。ただ、まとまりませんでしたので、一昨年、当分の間、今の清掃一部事務組合でもって処理をしていくということは合意されているところです。

いずれにしても将来的に形態を変えることを前提としているので、人事・厚生・清掃事務組合にするのではなく、別個のものを作ったということですね。

そうです。

最初はいずれ廃止する予定だったですね。

実は清掃につきましては、当初、移管が収集運搬だけでした。ですからこの収集運搬という考え方は、昭和22年から、そのような要求になっていました。それが実現する間際になりまして、清掃事業の全部だという話が出た訳です。これは要するに関係者間との意見の一致がなければ実現できないという第22次地方制度調査会の答申にありますので、飲まざるをえなかった。それで全てになりました。その時に先ほどちょっと説明がありましたように、全ての区に工場がある訳ではないのです。そうすると清掃労働組合の方は、各区が基礎になるのだから、各区が全て自己完結的に清掃をやらなければならない。収集、運搬、処理、処分まで全てをやる。さすがに清掃労働組合もそれは無理だろうということを認めまして、そこでブロックという概念が当時ありましたので、何ブロックかに区を分けて、ある区、ない区を組み合わせていく。それは過渡的な措置であって、最終目標は23区それぞれが自己完結的に自区内処理ができる状態を作るのだという要求です。従いまして、始めそのブロックを検討していましたが、それも間に合わなくなった訳です。東京都は清掃移管は無理だと考

えていましたのであまり準備していなかったのですが、急転直下、区に来ることになりました。間に合わなくなりましたので、先ほど言いましたように6年の準備期間、身分切換の期間がありますので、その期間を利用してその間にブロックを考えましょう。従って、その間は一部事務組合は暫定的ですよという前提でした。それが区に現実に事業が来まして、いろいろ検討をした挙句、やはり直ちにブロックも無理だと、このまま一組でやっていかざるを得ないだろうということです。そういういきさつがありますので、完全にずっと一部事務組合をすることは言い切れないために、「当分の間」という言葉が未だに入っているということです。

会長 なるほど。他にこの(2)から(4)のところでは何かございませんか。

それぞれの財源ですが、分担金方式ということなのですが、各区の分担の決め方というのはどこも同じように、一律とかになっているのですか。

はい、同じです。

ちょっと広域斎場の方へ行っていいでしょうか。説明の中で都は、これは市町村の仕事だろうと言っている。江戸川(東京都営火葬場瑞江葬儀所)だけ、都営というのはどうして。

昭和13年、東京市の時代に開設したものです。

江戸川が都営でやっているのは、東京市の名残なの。東京市としてやっていたのが来ているの。どうして残っているの。

東京都も瑞江は手放したいのです。けれども受け手がいないということですか。

東京都は、およそ斎場については、これは基礎自治体の仕事だと思っている。およそ都の仕事じゃないと思っている訳です。

つい最近、民間の斎場と使い勝手等がありまして、5区がお金を出し合って広域斎場をやりたい。また土地があったということもあるわけですが、極めて珍しいケースだと思います。

これから、東京の場合は高齢者の死亡率が高まるよ。どうするの。

臨海斎場と申しますが、今、極めて営業は堅調でして、周辺の民間斎場に影響はかなり出ていると思います。

場所はどこにできたのですか。

モノレールの大井競馬場前駅の次に流通センター駅があるのですが、それから歩いて10分ぐらいのところ。すばらしい施設です。

今のところ、これは特段に23区全体の話ではなくて、それぞれのところもやっていて、民間もやっているから、これを何かということはないですね。

ないです。大田区長さんが管理者をやっている、このくらいの、5～6区のブロックで仕事をするというのは非常に風通しが良くて面白い。チャレ

ンジとしては良い結果が出ているのじゃないかと、常々おっしゃっています。

ここがまとまっていくという可能性はあるかな。斎場を核にして、一つの区になっていく。非常に大事なことで。(全員笑い)

人口 200 万人近く。

いやあ大変ですよ。これからこの仕事は。

非常にドル箱で、民間の火葬炉のメーカーとゼネコンが研究会を立ち上げてやっているのがインターネットに載っていました。

でしょう。炉の技術開発が進んでいるから、焼却の方も検討して非常に効率の良い炉ができ始めているのだよね。

大学の研究室でも火葬場の提案というのが何本か出ていまして、都内でも千代田区、江東区、中央区あたりが火葬場の不足によって、今後他のところも圧迫されてくるだろう。大田区にできています臨海斎場の建設は品川区にございます桐ヶ谷斎場の炉の転換期に重なっていたこともあります。

あと場所が流通センター駅というくらいですから、周りに民家がゼロなのです。倉庫群がずらっと並んでいるところですから、立地環境がものすごく良いところですね。

これと連動してお墓のことが。昔、東京都で審議会、作ったよね。あの時のことは、はっきり覚えていないのだけれども、あれもやらないのだよね。どうしたのだけ、お墓の問題は。

斎場の話のいきさつは、もう訳もなくこれは市の事務だと東京都は言っていますが、現実には東京市の時代に市でやっていたものを区が吸い上げたりとか、行ったり来たりがあります、統合したりとか。谷中、あるいはそういう所を統廃合してやってきている。財調の話はちょっと切り離しますと、多磨霊園、小平霊園、皆都営です。それだけではなくて千葉県に八柱霊園というのがありますが、これも都営です。こういうように県を越えて、東京都が広域的に対応する事務ではないのかなというところまで実は来ていますが、財政が苦しかった時、最近ですが、東京都はこれも含めて先ほどの火葬場を区がやったらいいのじゃないかというのは、個別の局の考え方としてはありまして、かつて、打診もありました。しかし、今はどういう考えかは分かりません。少なくとも財調上は、都の財務局は市の事務を代わりにやってあげているのでというように言っておりました。

そう、都営でやっているのか。もう一つ説明があった広域連合は、市も全部はいることになるのね。

はい

広域連合というのは、この一個しかないのですか、後期高齢者医療。

そうです。東京で言えば 62 市区町村で一つです。

いやいや、23区で。

23区ではないです。これが初めてです。

多摩の方も介護保険は広域連合を組んでいるところはないの。

多摩もないです。

ないのね。そうすると東京の市区町村について言うと広域連合は他になくて、これが初めて、しかも全部包括で。

初めてです。あとはすべて、一部事務組合です。

あとは一部事務組合ね。東京都と区が広域連合を組むなんて発想はおよそないわけね、これ以外にも。都が市区町村と広域連合を組む発想はまずないの、東京都には。だから埼玉みたいなことは起こらない。埼玉の広域連合みたいにはならない。

ならないですね。埼玉の場合は県が入っています。

ただ埼玉の場合の広域連合の長は知事にしていないはずなんだよね。知事にしない方がよいとして、しなかったのだね。ただし、研修ふうにやりだしたんだけど、もうちょっといろいろ権限がほしいという話になりつつあるんだよね、あそこは。もう少し任用制度に係わるような話をしたいと。研修だけやってもあまり効果がないのよね。ちゃんとした人事と連動させないとね。だけど珍しく全部包括しているんだ。

非常に参考になる事例ですね。

今度はこの高齢者の医療を全部でやるとどういうようになるの。23区と多摩の市との関係で言うと何がどう変わるの。

そう意味では広域連合ですので、保険料は一律です。例えば特別区は特別区、市は市というような保険料ではなく、一律になります。そういう面では非常に大変な作業に入ります。

住民を持つことになるわけ、包括の広域連合が、その意味で言うと。

そうですね。そういう面では住民も構成員と考えても良いかと思います。

直接請求権を住民が持ちますので、選挙も公選法を使っても良いのでしょうけれども、選挙は首長の選挙、議会の選挙たくさんあるから、これは公選法ではなくて規約に定めればそれに従ってよいということですので、ただ選挙管理委員会は必置の機関になっています。というのも住民監査請求等々の規定がある以上置かなければいけない。

これは上手に動くのか、厚労省の方は大丈夫だとみているの。スーパー広域連合を作って、現実的にこれがちゃんと動くのだというように。

私もこの審議会をやっていたのですけれども、動く保証はないですけど、単にやりようがない。全国ベースで考えている訳で、都のことをここで考えたことはないのですが。区のことには全然考えていない。

県も置けない、市町村も置けない。だから広域連合を作る。

みんなで苦労しようと。確かに地域によって随分違うのですよ、お金が。どうしてこんなに違うのかというくらい。

ですから23区内も、それから多摩の市も島嶼部も保険料は同じになってしまうのです。それで原価計算をしたらどこが得かという議論が出てくるんです。多摩の方が若いのでしょうかね、多摩が損をするかもしれない。

病院に行かない、病院に行かせなきゃいいのでしょうか。日本は乱療乱診に近い。皆、病院に平気で行く国なの、この国は。だから本当、大本の医療制度改革をしないままこれをやっても、そのうちまたこれが行き詰るよね。保険証一つで、どこの病院だって、風邪をひいたって行かれる国なのだから。風邪をひいて、病院が引き取らなければ、2週間で治るのだよね、普通は。そうすれば医療費なんか絶対高まらないはずなのに、こんな医療制度をやっていて、こんなふうに広域連合を作らせてやって、またこれ駄目になるね、多分。厚労省は本当のところ何も手をかけずにこういうようにやっているのだよ。間違っているのじゃないか、大体このやり方は。まあ怒っても仕方がないのだけれども、ここでは。これは、僕らとしての意味合いは何になるのだろうか。これは23区を越えて、東京全域にわたって協力する仕組みがいるのだということになるのかな。23区だけでまとまるのではなくて、これ以外に、という意味合いを持つかね、これは。

共同維持機構が一応強制設立される事務組合的なイメージとすると、ある面突破口が開かれたという、先例ではあるんですけども。ただ、これは限りなく西尾試案というか、自動合併にも近いようなロジックでもあるんで、ある意味で地方自治法の制度上、どういうふうに整理されるのか、かなり微妙なところかなと。つまり強制設立、加入しないのは違法なんだけれども、それに基づいて地方自治法上の規約の手続きをしるというわけです。それでしなかったらどうなるのかというのはよく分かりませんが、基本的には、法的にはその余地はないということなので、そうすると地方自治法上、要は余地のないものですから、これが認められると全ての広域連合が強制設立することが可能なんで。あの西尾試案的なものは可能になるので、ある意味で。厚労省がやったやり口って、結構十年後くらいに自治法に反映されてくるんで、非常におもしろいものだなあという気はしますけれども。

何となく違法ではないかと思ったりしたんだ。本当にこれは地方自治法上の解釈、運用上大丈夫なのと聞いたら、いや一応協議していると言っていますと言ったから。どこか違和感があるんだけど、これね。医療の方を何とかしなければいけないということは良くわかるんだけど。

要は、自動合併です。

そう自動合併。

統一でやらざるを得ない。

「するものとする」、なんでしょう。「しなければいけない」と書いてないから。「するものとする」だから。うちは「するものとしません」と。

しないというのがあるんですか。

自主的に設立すべきものを法的に義務付けたことが、概念矛盾ではないかという話ですか、自治権の侵害とか。

何かに違反しているのではないかと。

憲法違反じゃないですか。地方自治の本旨に反すると。

実態として議決しない自治体が出たときにどうするんですか。

違法状態だということです。

抜けちゃうと、一つがね。

自治事務ですか、これは。

自治事務です。住基の、参加する理由は無いだらうということの再燃ですよ。地方係争処理は辞めたから、いいけど。

今のところ、東京の場合は区市町村全部大丈夫なんですか。

いや、分かんないですよ。議員さんの数をどうするかとか、揉めているんですよ。だから、今の先生のおっしゃった強制設立といえども、手続き的には全部規約を議会の議決に服さなくてははいけませんよ。ですからそれをもし議決しなかったらどうなんだ、そのときどうするのというのは出てくる可能性は無くはないんですよ。だからご理解いただいて、分かりましたと全部通してくれればいいですけども、必ずしもそうなのかどうかってやってみないと分からないところがあります。

市町村合併だって全部手続きが済んで各議会に掛けてると通らないところが出てくるんだよね。しょうがないから臨時議会を開いてもらって、2回くらいやって、漸く通しているんだよね。自主的に自分たちで合併しようとしてたって。これ、まだ気がついてないんじゃない、特別区の人たち、区長さん。こんなものは違法であると。こんなことをしないとこの世界は救済できないということで、こういうことになった。

この広域連合は保険料を決定し、賦課し、医療費の支給をする。つまりあらゆるというか、これに加入しなかったら、あなたたち75歳以上の人たちは全額自己負担で医療費を払ってくださいということになっていくと、政治的に。

今、先生がおっしゃったように、やらない区、市があった場合は、その人たちはその保険が適用されませんので、75歳以上の方たちはどうなんだというのが、一つありますよね。それからもう一つは、取りあえずは議決したところだけで出発できるのか、できないのかということもあるんです。1市町村でも、

ノーと言ったら、この東京からこの制度を適用していく余地がないのかということ。いろんなことが浮かんでくることは事実なんです、法的にどうなのかというのは。ただそういうふうにならないようにしていかななくてはいいね、ということをやっているだけの話です。

保険料はどこで決めるんですか。

保険料は規約に基づいて区市町村で取ってもらいますから、広域連合の条例で決めるということになるわけです。

広域連合条例。それは直接公選でなくてもいいわけですね。保険料なので、税ではないので。

そうですね。

負担を掛けるものを普通に考えたら条例でしかできないはずなんだけども。事務組合条例でやるんですよね。

それは住民がいるから、ここに。その対象とする住民を持っているからということになるわけ。何にもコントロールできないね、住民の方は。フェアじゃない仕組みになるよね、住民の方からみたら。これは、全国でやるんでしょう。見物だね。全国で、全部足並みを揃えて。恐ろしい国だね、この国は。こうやって決めたら全国一斉に。事実上の強制合併だね、これ。有無を言わせないものね。抜けたらあんたのところは知りませんよというのはどうでしょうか。分権に反しているね。明らかに集権的スタイルになり始めているなあ、これ。

何のための分権かという話になりますね。

地方六団体は全くこれについて反応しなかったと。

都道府県が何も反対しないということは、そういう余地はないんじゃないんですか。路頭に迷うんです。

会長 どうぞ、はい。

いいですか。清掃一部事務組合の問題なのですが、当時はテンポラリーなものだということで、実際は焼却工場ですから、都の職員が行ったということがあって、最終処分場は都が持っていたわけです。その焼却工場は一部事務組合が持って、収集運搬だけは区が実際にやるという形になったので、基礎的自治体という意味で、市町村ということだったら収集から最後の最終処分まで基礎的自治体がやるということになるはずなんで、それで最近の容器包装以外のプラスチックを燃やすというのは、最終処分場が足りなくなるから、もう新海面処分場が最後ですから、それで都からこう出されてきちゃっているんですよね、政策が。それで区長会が認めたいみたいな形になっていて、それから清掃一部事務組合も、一つは区側からいうと、区の審議会なんか出ていて言うと、何かその、政策決定が明確ではないと。つまりごみ問題の場合、最終処分場が一番最大の問題な訳です。そこの政策決定が中間処理施設とか、それから収集運

搬まで影響を与えている。そういう構造になっているんです。それで市民運動なんかやっている人がかなりそういう不満を言うてくるんです。一部事務組合で継続となったんですけれども、もしやるとしたら明確にやる。個人的意見としては、やっぱり特別区が23区全体として最終処分場も清掃工場も持つべきだったんじゃないかなと、今更なんですけれども。それを持ってないために、結局最終処分場の方から政策決定が来て、区が全然主導権をとれないというのが実態なんです。区長会も認めざる得なくなっちゃったと。これは、もうちょっと考えていかないとまだ問題が起きるかもしれないですね。

よろしいですか。廃掃法上は別に一つの団体が全て自己完結的にやるべきということは何一つ書いていません。それが一点です。それから今回の清掃移管につきましては最終処分も含め全て区の権能になっています。東京都に清掃があったときも清掃局は局としては最終処分場を持っていません。今ありますのは港湾の埋立地として、港湾局が持ちますしゅんせつ残土のために埋立てがあるわけなんですけれども、そのうちの4分の1程度を借りているんです。従いまして、その形態が、同じ東京都ですからそこは見えない形になっていましたけれども、その部分が区に、最終処分の責任を区は引受けましたので、今あります東京都の港湾局に、そこをまた相変わらず借りているという格好なんです。ですから契約が切れたときには、今度は自らがどうするのかを23区は考えなければいけないということになります。それはちょうど三多摩が谷戸沢(日の出町谷戸沢廃棄物広域処分場)を、その後どうするかといった時点なり、そのときに23区はぶつかるということでして、権能は全て来ております。

ただ最近の容器包装以外のプラスチックを焼却にまわすなんて問題をみると、やっぱり最終処分場問題から都が主導して政策決定してきたと思うんです。そこはやっぱり区がほとんど発言権なしで認めざる得なくなった。

必ずしもそうではないというような気がします。区が自主的に判断をしたということではないのですか。

かなり長い間、区長さん方が、助役会やそれから検討組織を作られて検討をやってしまして、責任を持った区長さん方がやっぱり最終的にそういう判断をされた。それは最終処分場のことももちろんあります。それは最終処分場のことを考えたときに、灰溶融もそうでしたが、いかにごみの面積を縮めるか、逆にそれを更にスラグのようなものを再利用するかみたいな手間も合わせて、区長会で検討されてきた。合わせてもう一つありますのが、リサイクルが進みますとご案内のように、生ごみくらいしか残らなくなります。水っぽくなります。そうすると炉が傷んでしまう、燃えないんです。そういうようなことも含めて、そういう決断をなさったと私は思っています。だから東京都から言われたというよりは区自からこのテーマに取り組んで出された結論だと思っています

す。

この清掃の共同は、最終処分場の問題はこれからあと作るにしても、今のところは一応落ち着いている形でしょうか。

ごみの量は減っていますから、だから新宿区なんか当初清掃工場を造る予定だったけれども必要が無くなったわけですよ。だからブロック制なんかも消えたのも、その辺ですよ。

ブロック制につきましては、区長さんによっては消えたというふうに考えられている方とまだ生きている、ブロック制は引っ込めたのではないとお考えの区長さん方もまだいらっしゃいますので。が、少なくとも今18年までに解決を付けようと言った話が、かなり時間が後ろの方に押し迫って、何とかやっとな段落解決しました。したがって、何年か皆さんこうした形で実行されて、その後また何か出てくるかもしれませんが、取りあえず今はいろんなものが一段落したと考えられると思います。

会長 いずれにしてもこれ、共同処理の仕事って、大事な仕事の一つですね。以上でよろしいかな。他に。どうぞ。

何でもかんでも23区一緒っていう必要があるのかなと。ブロックという考え方が一つある。ブロックっていうのは、結局しかし、くっついているわけです、隣接しているブロックですよ。これを見ていてちょっと思い出したんですけれども、ホームレスの路上生活者対策事業は、23区全てに等しく関係するわけじゃなくて飛び飛びに関係するんです。それで非常にやりにくかったという思いがあったのですけれども。結局だからこの組合でやるという、そういう解決しかなかったのかな。ただし、自区内にホームレスがほとんどいない区でも負担はするという考えですよ。現実には汗かいて、何かやらなければならないのは特定の区なんですけれども。だから23区一緒にやるという、一つワンクッション通すことの合理性もあるし、なかなか不合理なところもあるのかなあ。というわけで、もっといろんなケースが、バリエーションがあってもいいような気もしたんだけど。だからこの広域斎場は面白い取り組みで、大田区長さんが23区が勢揃いで何か決めるのは大変だけど、5～6区ならばそうでもないという、実感のある話だし、こういう特別区の共同事務執行なるものは、23区、オール・オア・ナッシング的に考えるべきではないんでしょうか。

路上生活者のような話はね。

ホームレス対策は、うまくいっているんですか。

こないだ助役会の方に、路上生活の対策で、今緊急一時保護、自立支援センター、いろいろ作っておりますけれども、それが一巡するということでして、抜本的に、この路上生活者対策を見直していく必要があるんじゃないかということで、助役会から今、担当課長会、部長会の方に検討を下命をしております。

て、3月くらいには中間の報告が上がってくるのではないかなと思っていますけれども。東京都も一緒に検討してもらおうということにしていますけれども。東京都が抜けますと、それぞれの23区の温度差が非常にありますので、話がまとまらないというのが課長会、部長会の意見としてはありました。

逆に言うと、だから特別区に任せるわけにはいかないみたいな気持ちが続くんですよ、都側には。

東京23区から追い出したら、他に行くよ、行きやすい所へ。そうすると皆が追い出すような話、つまりエクスクルージョン(exclusion 締め出し、排除)ふうになってくるのかな。こういうことをしないで、東京のような所はいろんな人たちがいるんだから、ある程度、抱え込むっていうことを考えざるを得ないでしょう、排除しないで。そういうことを考える地域なんだ、東京という所は。コンバットゾーン(combat zone)もあるけれど。やっぱりホームレスみたいな人も都市というのはちゃんと抱えていくもんだというのを、そういうのが都会なんだと。分散主義では、行きようがないよ。

先生がおっしゃったように、23区の中にいわゆる路上生活者がたくさんいる所とそうじゃない所がありますので、なんでいない所の区がこれだけの金を払わなければならないのかという、そういうものもあるわけです。しかし、たくさんいる所の区に言わせれば、それは私たちの責任でもないし、私たちがなぜということになるわけです。そういう面では23区が一緒に取り組むことによって、ここまでやってきているということだろうと思いますけれども。

好かれている区があるんだから。好かれていない所は冷たいんだよ。あるいはそういう街の佇まいになっていると。だからやっぱりこういう地域は、お互いに少しずつ、出し合って協力する。悪いことではないね。都市の暮らしというのはね。

会長 今日一、二のヒントが出てきましたので。今日はこれで終わりでもいいでしょうか。次回少しずつ準備していただいて議論していくということで。ありがとうございました。