

この会議録は事務局において発言の要旨をとりまとめたものです。

第9回 特別区制度調査会 会議録（平成18年11月6日開催）

1 基礎自治体横断的な事務処理機構の検討について

会長 本日は、ご案内申し上げておりますけれども、前に私どもが打ち出しているシナリオに即しまして、具体的な検討に入りたいと思います。今日は事務処理機構の検討について、いくつか事務局の方で資料などを用意してくださっていますので、それなどを伺ったうえで、今日は全体としてまだフリートークで結構だと思っていますので、いろいろ要点を出していただいて。それではよろしく願いいたします。

資料1の「基礎自治体横断的な事務処理機構の検討その1」についてご説明いたします。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ます。今回は、機構の性格について検討をお願いします。

機構の性格の論点としまして3点挙げています。論点の中で「・」(点)で示しています具体的な項目につきましては例示ということで挙げています。これから検討をしていただく中で、変更や追加をしていただければと考えています。

論点1は「広域連合型か一部事務組合型か」という問題です。かぎ括弧で書いてありますように広域連合と一部事務組合では、その目的が異なっています。広域連合は多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応することを目的とし、一部事務組合は事務の一部の共同処理を目的としています。さらに広域連合は権限委譲の受け皿も目指しています。

項目の一点目は、現行制度で実現が可能かあるいは新たな制度が必要かということです。例えば、基礎自治体横断的な事務処理機構の目指すものが、現行の広域連合という制度でどこまで実現できるのか、また何が足りないのか。そのためには現行制度の改正で足りるのか、新たな制度が必要なのかということが考えられます。二点目は機構の地方自治法上の位置づけをどのように考えるかということです。一枚めくっていただきますと、地方公共団体の種類を記載しています。現行制度である広域連合や一部事務組合は特別地方公共団体の中の地方公共団体の組合に位置づけられています。一方、指定都市などの大都市制度については普通地方公共団体に位置づけられています。この機構はどのように位置づけられるのかということです。元に戻っていただきまして、三点目は住民の存在についてどのように考えるのかです。現行の広域連合と一部事務組合でも住民に対する考え方が異なっています。四点目は東京都などが言っています機構が三層制であり、非効率であるとの批判についてです。そもそも機構は三層制ではないという考え方もありますし、また三層制と考えても非効率

ではない仕組みを打ち出すなど、どのように考えるのかです。

論点2は「機構の強制設立の方法について」です。シナリオ1では、機構は東京大都市地域に行政の一体性を今後も維持する必要がある、設立されるもので、全ての東京 市が構成団体となることを前提としています。そこで強制設立という問題が生じます。項目の一点目では強制設立の方法を、二点目ではそれは法制度上の強制力を持たせるのか、事実上の強制力で良いとするのかです。三点目は現行の広域連合や一部事務組合には設けられておりませんが、脱退についての考え方です。

論点3は「特別の制度か一般の制度か」です。項目の一点目は、基礎自治体横断的な事務処理機構という名前を付けていますが、この機構は東京大都市地域のみ特別な制度か、それとも一般の制度として考えるのかということです。二点目は、特別な制度として考えると、それはこの地域のどのような特性からきているのかということです。例示として首都性、超巨大都市、歴史的沿革などを挙げています。三点目は一般の制度として考えると、他の基礎自治体でどのようなケースで利用することができるのかということです。例えば、横浜市や大阪市といった大都市がどのようなケースで利用可能なのかということです。論点の説明は以上です。

次に、論点を検討していただく際の資料を準備していますので、続けて説明いたします。資料2「一部事務組合と広域連合の比較」をご覧ください。

これは、総務省が作成した比較表に、事務局で幾つかの項目を付け加えたものです。広域連合は、第23次地方制度調査会の答申が法制化されたものですが、答申と法制化されたものにいくつか相違点があります。代表的な部分について、答申の内容を赤字の括弧書きで記載しています。また、一部事務組合と広域連合の内容が同じものは青色で、異なる部分はオレンジ色と黄色で表しています。

団体の性格、種類ですが、特別地方公共団体、構成団体は都道府県、市町村及び特別区で双方同じです。目的は論点で触れさせていただきましたが、広域連合は多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対処するものであり、事務の一部の共同処理を目的とする一部事務組合とは異なっています。広域連合は権限委譲の受け皿として、国や都道府県から直接に権限の委任ができます。また、広域連合から国や都道府県に対して、事務権限の委任の要請ができるようになっていきます。構成団体との関係では、広域連合から構成団体に規約の変更を要請することや広域連合が作成した広域計画の実施を構成団体に対して勧告することができます。設置の手続は、一部事務組合は総務大臣又は都道府県知事の許可制です。広域連合も同様の許可制ですが、総務大臣が国の関係行政機関の長に協議することになっていきます。第23次地制調答申では国の関与は必要最小限のものとするとなりましたが、法制化されたものは国の関与が大きくな

っています。直接請求権は、広域連合では普通地方公共団体に認められているものと同様の制度を有するほか、構成団体に対して広域連合の規約の変更を要請するよう求めることができます。組織については、一部事務組合は議会と執行機関である管理者の構成となっています。広域連合も議会と執行機関である長の構成でほぼ同じです。第23次地制調では評議会制の選択やさらにマネージャー制の採用を答申しましたが、法制化されたものは選択の余地のない組織となっています。議員等の選挙の方法については、広域連合は直接選挙又は間接選挙によるとして充て職は認められていません。規約に掲げる事項では、広域連合では、3の「区域」、5の「作成する広域計画の目的」、8の「広域連合の長、選挙管理委員会の選任方法」が加わっています。特に3の区域については、区域内の住民の概念をより明確にするため、規約で定められ、住民も構成員と考えられ直接請求権が与えられています。広域計画については、広域連合が策定します。第23次地制調では構成団体は広域連合が策定した広域計画又は共通政策に基づいて事務処理を行うという答申でしたが、法制化では共通政策が外されています。経費については、分賦金についての定めが広域連合にはありません。広域計画実施のための事務処理のため、分賦金に関して定める場合には人口、面積、地方税の収入額、財政力その他客観的な指標に基づかなければならないとしています。さらに構成団体に対しては、分賦金の予算措置をしなければならないと義務付けています。

欄外に参考として挙げていますが、第23次地制調では課税権の検討がされましたが最終的に答申には盛り込まれなかったとの事です。その理由は成田頼明氏によると、第一に独自の課税権を有する広域連合は独立性を高めて一人歩きするおそれがあること、第二に独自の課税権を認めるためには地方税法を含めて現行の地方税財政制度の大幅な手直しが必要になる、と述べています。資料2の説明は以上です。

引き続きまして、資料3 - 1の一部事務組合の強制設立について説明いたします。

1は強制設立の規定の沿革です。次のページに表にしていますのでご覧ください。町村組合は、明治21年に規定され、その際は、監督官庁が郡参事会の議決を得て強制設立できるものとしていました。対象となるのは、法律上の義務を負担することのできない町村で、諸般の事情から合併ができない場合でした。なお、監督官庁とは、第一次的には郡長、その次が府県知事、その次が内務大臣です。その後、明治44年に規定が改正され、組合に関する規定が整備されました。この改正により明治21年の「法律上ノ義務ヲ負担スルニ堪フ可キ資力ヲ有セサル町村ニシテ他ノ町村ト合併」云々という表現が、「公益上必要アル場合」に変更されました。また、町村組合については昭和18年に強制設立の手續を簡

素にする改正が行われました。

次に市町村組合ですが、これは明治 44 年に認められ、町村組合と同様な強制設立の規定が設けられました。郡組合は、明治 32 年に認められましたが、そもそも郡組合は郡の監督官庁である府県知事が、共同処理させる必要がある場合に、郡参事会の意見を聴き、府県参事会の議決と内務大臣の許可を得て設立させます。府県組合が認められたのは遅く、大正 3 年です。従来府県だけ組合が認められていませんでしたが、府県にもその必要があるということで規定されました。府県組合の強制設立は、内務大臣が府県会の意見を聴いて設立します。昭和 18 年に都制が制定されましたので、そこには都府県組合と都市町村組合が規定されました。強制設立の手続は、府県組合と同様です。それらの組合は、昭和 22 年に、地方公共団体の組合として地方自治法に規定され、強制設立の規定も受け継がれました。

次に、2 には「公益上必要ある場合」についての解釈を載せました。戦前のものとして、「市町村制逐条示解」では、公益上必要ある場合とは如何なる場合かは全て府県知事の認定によるとしています。また、「逐条市町村制提義」は、組合によって処理しなければ事務を十分に遂行できない場合や住民の福利増進ができない場合をいうとしています。その解釈は戦後の逐条地方自治法に引き継がれて、そこでも同様な基準が示され、そこではそういうふうに、「一般にいわれている」としています。

3 には強制設立に関する国会での答弁を載せました。一部事務組合の強制設立に関する規定は、平成 6 年に広域連合を導入した地方自治法の一部改正のときに削除されましたが、そのときの参議院の答弁の中に、強制設立の廃止について自治省行政局長が説明している部分がありましたので、その概要を載せました。廃止の理由としては、昭和 44 年に埼玉県交通災害共済組合が設置された後は、活用の事例がないし、今後この種の活用が予想されないこと、都道府県が市町村の一部事務組合を強制設置することは、その要請も実益もないこと、必要なときには知事の勧告制度を活用すれば十分に対応できること、というものです。印は、強制設立された「埼玉県市町村交通災害共済組合」の概要です。設立当時は、町村だけを対象とした「埼玉県町村交通災害共済組合」という名称でした。昭和 44 年に設立され、今年 9 月末で廃止されました。現在は組合を廃止した後の残務整理を埼玉県市町村総合事務組合が行っています。強制設立した経緯ですが、「市と比較し、人口の少ない町村で独自に実施することは保険計理上非常に危険を伴うので、県下六十六町村一体となり共同処理することが適切」という理由から、埼玉県町村会は埼玉県に対し、埼玉県町村交通災害共済組合の強制設立を要望し、これに応じて埼玉県が県内の町村を対象として設立させたものです。

3 ページ以降は、今説明しました事項に関する参考資料をつけました。1 は各組合の条文です。まず町村組合ですが、(1)は明治 21 年の町村制第 116 条の規定です。「法律上ノ義務ヲ負担スルニ堪フ可キ資力ヲ有セサル町村ニシテ他ノ町村ト合併」云々の要件が定められています。(2)は明治 44 年の町村制改正法律で、「公益上必要アル場合」に強制設立ができるとした条文です。(3)は昭和 18 年の町村制改正法律で、それまで府県参事会の議決と内務大臣の許可を要していたのを、要件を簡素化し、勅令で定めるものとししました。市町村組合は明治 44 年の市制改正法律の規定です。町村組合と同様な強制設立の規定が設けられました。郡組合は明治 32 年の郡制改正法律の規定です。なお、郡制は大正 10 年の「郡制廃止に関する法律」で廃止されました。府県組合はそれが認められた大正 3 年の府県制改正法律の規定です。都政の施行に伴い、都府県組合・都市町村組合の規定です。地方公共団体の組合については、(1)は昭和 22 年の地方自治法、(2)は地方自治法施行令の規定で、(3)は平成 6 年に強制設立規定が削除されたときの一部改正文です。

6 ページの 2 は「公益上必要がある場合」の解釈を注釈書から引用したものです。はじめの は明治 21 年の町村制の「法律上ノ義務ヲ負担スルニ堪フ可キ資力ヲ有セサル町村」についての説明です。次の は「公益上必要ある場合」の説明です。昭和 5 年の市町村制逐条示解、昭和 13 年の逐条市町村制提義と平成 5 年の逐条地方自治法を載せました。

7 ページの 3 は強制設立規定が削除された平成 6 年の参議院での答弁で、一部事務組合の強制設立の廃止理由を説明している部分を載せています。鎌田議員の質問に対して、吉田自治省行政局長が答弁しています。

次に、資料 3 - 2 の後期高齢者医療広域連合の強制設立について説明します。これに関しては、前回の説明以上の資料は見つかりませんでした。

1 は国保実務からの引用です。厚生労働省の方が後期高齢者医療広域連合を説明しているものから、「強制設立にした理由」と「全市町村が加入することとした理由」を載せました。印は、参考として、普通地方公共団体と特別区が広域連合を設立することができることを規定した条文を載せました。

2 は国会会議録からの引用です。(1)は、後期高齢者医療制度が導入された平成 18 年の参議院での答弁から、川崎厚生労働大臣が、高齢者医療の確保に関する法律第 48 条は、市町村に設置を義務付けた規定であると答弁したこと、(2)は、高部総務省自治行政局長が、本来広域連合は市町村が自主的に判断して設置するものであること、後期高齢者広域連合は厚生労働省が必要だということで、総務省は総合的に判断して理解したと答弁しています。それに対して質問者である民主党の朝日議員は、納得いかない、ということで質問を終えています。

3 は平成 6 年に広域連合制度を導入したときの自治省の吉田行政局長が衆議

院での答弁で、広域連合の活用方法は、市区町村、府県で考えるものであること、広域連合は全国一律に設置するものではなく、地域の実情に合わせて設置するものであることを説明しています。

3ページ以降は参考として後期高齢者医療広域連合を規定したときの参議院の答弁を載せています。1は、設置を義務付けたとしても、設置できなかった場合はどうするのかという朝日議員の質問に対して、川崎厚生労働大臣はどうしても嫌だったら無理やりにはできないと答えています。2は、広域連合は市町村の判断で設置するのではないかとの質問に対し、高部総務省自治行政局長が答弁した部分です。

会長 今回の説明があったことで気がついたことを、今日はフリーにディスカッションしましょうか。この資料1の中で、論点1、論点2、論点3が出ていて、論点1の中が更に4つくらいの問題点と、論点2、3についても問題点があるので、それぞれについて気がついた点があれば、お出しいただくことがいいんじゃないかと思います。順番どおりやらなくてもお気づきの点があれば、いろいろご指摘いただければと思いますけれども。

今日は、強制設立の規定について随分と説明があったのは、要するにこの論点2の1の機構を強制設立する方法をどうすればいいかということの考えるヒントを探りたいという意味ですね。

前回いろいろと議論がありましたので、それについての資料を集めました。

会長 多分その辺が一番考えなくてはいけない点ですので。どなたか、ご意見ありますか。

資料3の2の後期高齢者医療広域連合の話がありましたが、行政局長が理解したと説明しておられますが、自治省が黙ったのはどういう背景によるものですか、ということをお聞きしたいのですが。

その点については、資料が見つからなかったもので、分かりません。

一般制度は、まさにそのとおりだと思うんですが、背景の、多分政治的な話とか。

一般的な規定は、地方自治法上はないんでしょう。

現在はありません。

一般法的にはなくて、個別法で復活させているわけね。

強制設立とは言わないで、法定設立なんです。

法定設立と強制設立は、どこが一番違うの。

旧自治法系の、戦前以来の、国の地方自治監督庁の判断で、個別のA県ならA県に、あるいはその市町村の事務の一部に設立させるというのと、ある政策分野において高次の政策判断があって、個別法で、一般制度として全国に作らせるというのは、地方自治にとってもっている意味が違うと。理屈をつけ

ば、後者はどうも地方自治法の侵害に必ずしもなるわけではないということがある。

個別問題でも認めるといふか。

75歳以上の後期高齢者の医療は、これぐらいやんないともたないという切実さがあって、そういう政策判断としては合理性があるということなんじゃないんですか。

原理的な部分では、分権の流れにもとるといいますか、すこし逆戻りみたいな話があって、そういうところはどういうふうに判断されたのですか。

地方自治を尊重するという流れからいえば、ぎりぎりかもしれないですけども、何か口ごもっていますよね。

これ、ほとんど何の説明もしていないでしょう。制度官庁としては、国民に対する説明責任を放棄している。向こうで一所懸命制度設計して、こちらとしては総合的に判断したとっているから、何の説明もしないで、認めただよね。どういうことだろう。

これができないと、押し返したことの責任を問われるのでは、たまったものではないというのはあるでしょうね。

それが総合的判断なの。

それでは、どうすればいいんだといたら、他に無いんですよ。

普通に考えれば、これはなぜ都道府県でやらないのかという疑問ですよ。

結局、都道府県単位なんでしょう。

ですから都道府県事務に移管するというのが、普通の考えですよ。

そういかなかったのがなぜかということですよ。

厚生省が、なぜ採らなかったかということですよ。

というか、実態としては都道府県がノーと言ったわけですよ。

要は押し付けあったというか。

その事務は市町村ではないかと。それで市町村の広域連合と。やっぱり法律でちゃんと書かないと、みんな乗ってこないから。そこで、苦肉の選択を、厚生省は苦肉の選択ではないかもしれませんが、厚生省の提案に対して当時の総務省は止むを得ないと。

ファイナルアンサーというものではなくて、取りあえずどこまで持ってきて、この次。

こういう法律を規定するとき内閣法制局は、どういう議論をしているのかが、知りたいね。

総合的判断ですか。

内閣法制局でやるはずだよ。やりとりの文書が絶対あるはずで、その文書がほしいね。情報公開請求をして取りたい。これは、どういうふうに説明

できるんだろう。僕らがいろいろと考えるときに、ここはどういうふうだったかって、知りたいな。

法律で、特定の分野に関して、強制というか、法律で設立を義務付けたとしたら、憲法違反だという議論もできますかね。

こんなことが分権時代に行われるのだろうか、咄嗟にそう考えたの。総務省が相当検討してこれを認めたのは何か上手に解釈しているはずだと思っていて、どういうふうにしたのかと。厚生省にも聴いたのだけれども、とにかく総務省は、うんと言ったというしかないんですよ。そういうふうにしかならないから。どうなっているんだろう。

これ、デモクラティック・コントロールの線が切れているんですよ。だから非常に困る制度ですよ。つまり一部事務組合だったら、市町村議会や市町村長を選ぶことで、その段階では判断がありえますけれども、これはその段階で義務付けられているわけですから、そこでの判断は有りえないわけ。となると誰も責任を負わない政府機構があるということですから、恐らく国民主権の議論からは理屈が付けられないのではないのでしょうか。

厚生省段階での議論の中では、デモクラティック・コントロールというのは今生きている人の意思を尊重する意味だとすると、確かにそういう意味があるかもしれないけれども、いわば世代間の、時間軸間の公平・均衡を回復するというみたいな話もあるわけです。

筋から言ったら、都道府県が反対したといっても、それは都道府県に強制するものではない。要は都道府県が反対しても設立を強制するわけですから、都道府県で設置すれば済んだ話ですよ。国保の都道府県移管というのは昔からあるではないですか。

今は、個々の市町村単位で経営したら成り立たない。これは否定し難いですね。だからちょっと広域化しなければならない。で、県の単位でやるのですが、県によって随分違うんです。老人が病院に行かない所と、もの凄く行く所があって、いきなり全国というのは、ちょっと飛躍してしまう。県の単位でやりたい。しかしそれは、都道府県という自治体の責任だということ、これまた飛躍がある。都道府県という規模での、市町村の責任ということですね。

そっちの方が飛躍がありますよ。

地方的な感覚からすると都道府県事務になるよりはいいって判断があるんじゃないですかね。

それに持っていく論理がないという。

補完事務で市町村が個別にできないものは都道府県がやるということは本来の都道府県事務なので、本来は都道府県にするのが筋で、単に都道府県がやることを嫌がったという政治的判断だと思いますけれども。

後期じゃない60歳以降の高齢者も大変でして、都道府県は十分責任を負うわけなんです。やらなくても痛み分けというところで、どこも得する話じゃないんです。

こういう一種新しい強制型の設立の発想をもうすこし詳しく調べなければいけないかもしれない、今後の事務処理機構のことを考える上で。

と思いますが、さっき言いましたように、一般地方自治制度として、強制制度を作るという話と、こういう個別政策分野に関して個別法律で導入するという話と、それから特定の地域、特別区の存する地域にどうするかという話は、共通するものが無いとは言わないけど、相当違うものがあるだろうと思っています。特別区という地域に特定の政策に関して設けるといふ話と、一般制度としてそういう機構を設けるといふこともまた違います。

会長 どうぞ、他の方も。

この地方公共団体の種類の表で、取りあえず特別地方公共団体は、特別区と組合に分かれている。広域連合というのは、ここに並んでいる組合と同列ではないよね。この表は、法律に従って作っている表でしょう。広域連合を組合から抜いて、特別区と並べられるか。広域連合は、組合といえば組合なのかもしれないけど違うと思うんだよ。今日、説明があったようにね。行政法の先生たちも、みんな、こういう表になっているの。

広域連合は組合の一部かという、組合の制度の一部だという話は、立法時の妥協で、成田論文（地方制度調査会答申「広域連合」について）では本来別のものとして構想したのに、最後一種の受け皿となった。

そうなったから、こういうふうに組合の列に並んでいる。

ともかく発足させるためには、組合の一種だという妥協が成立するしかなかったと、成田先生からは聴いています。

今日の説明だと相当違うよね、これね。

もっと違うようにしたかった、課税権をはじめ。

成田先生はね。

総務省もそう考えていたはずですよ。

成田先生のご主張があって、課税権の問題については最終的に落ちたんだけど、あの時の理由は、一般的な理由になっているのかな。課税権を認めると、地方税法を含めて現行の地方税財政制度の大幅な手直しが必要になると。そういうふうに大事に必ずなるんだろうかね。もうちょっと限定的になるものじゃないのかな。大事になると言って、駄目になっているんだけど。なんか違う発想が出てこないかなと思ったんだけど、課税権問題についてはね。一つは、これをやったときに、ここの構想で課税権が持ちうるかどうかという非常に大きいクリティカル(critical)な展開でね。そうすると現在の広域連合制度を超え

なきゃいけないからね。その場合に、非常に特定の制度を作るのか、一般制度にして構想するのか。一般制度にすると、一挙にいろんなところが適用可能になるから、大変だということになるけど、本当に限定できるかと、特別区に。

課税権というのはやっぱり一種、神聖領域だと思いますよ。そもそも国の権限が地方に法律で認められているにすぎないみたいなレベルの議論から、全部付き合わなくてはならない。普通地方公共団体の枠を超えて、特別地方公共団体にまで、二重三重の課税権。

会長 せっかく論点がいくつか出ているので、お気づきの点があったら出してくださいませか。一部事務組合構想で行くか、広域連合構想で行くか、新たに機構が必要なのか。

今の課税権の話ですと、地方税法上は都道府県と市町村と特別区が課税権を持つ地方団体になっているわけで、地方自治法上の区分けとは若干違ふと。広域連合については課税権は認められていないことになっていて、ある意味でガバメントといいますか、政府としての実態が有るか無いかというのが課税権を持てるかどうかということのメルクマールだとしますと、新しくここで考えている連合機構なり、共同維持機構というのを、一種のガバメントとしてみなして、課税権を与えて、特定の事業を統一的に行うということになると、やっぱり新しく、この地方自治法上の枠組みとは違うものを考えなくてはいけないという気はします。そうなった場合、逆に三層制批判が出てくるという可能性があるのであるんですね。ガバメントとしての連合機構を課税権を持った主体として設置するとすると、東京市の上に、課税権を持った主体がある。さらに東京府があるということになると、この三層制批判に耐えられるかどうかという問題も出てくるという気がするんです。いずれにしても、地方自治法に定める広域連合や一部事務組合の仕組みというものは超えて、別の類型を作らないといけないのかなあという気はしています。

現在の広域連合を使ってぎりぎりまでできることは。

やっぱり課税権は持てないという形になります。そうすれば三層制批判はかわせるかもしれませんが、実態として東京の大都市地域における統一的な行政を行うだけの財源の裏付けが、きちんとなされるかどうかというのは若干不安があると思います。

やっぱりイメージとすると共通の、どのくらい23区共通の仕事をやるかによるけど、課税権を持つと東京市に近づくよね。そうやった途端に今の23区のような、自治体の体系が維持できるかどうか、三層制問題にひっかかる。東京市を構想しているんじゃないかって言われるね、東京都から全部外したら。そうすると、外して東京市のようになりつつ、23区の自治権はそのままなのかと。東京市構想を考えているんじゃないかということになるね。三層制批判という

より、僕らが出していることは三層制と違うと思うんだけど、言われているからね。明確に、こういう意味で違うものだと言い切れなくちゃいけない。取りあえず少し議論を進めるためには論点1、2、3のうち、それぞれのところからとって行って、一回作ってみるということになるね。

質問、いいですか。

会長 はい、どうぞ。

広域連合の場合は課税権がないわけですが、もし広域連合型でやるとしても、もっと課税権を持つ強力な、何か仕組みが必要だということですか。

広域連合に課税権を認めてくれればできる。

それは現在の法律で可能なんですか。

現在の法律を改正していただかなくてはいけない。

改正しないと駄目ですか。

改正するとき、課税権はガバメントになるわけで、特定目的のためのアドミニストレーション（administration、運営、経営）の組織としてのものでは持ちえない。どこにも書いてあるわけじゃないんですけど。

この比較表では課税権のことを全然書いてないですよ。分賦金というのは、構成メンバーで分担するということですよ、必要な金を。別に課税しないというのは暗黙の了解があるわけですか。

これは、課税できないという意味では同じですから出てこない。

高齢者医療の保険料というのは、広域連合の条例で、一本で作るんですよ。75歳以上は全部同じ額を払う。あれは住民から見れば税なんで。だから今回のこれは、従来の広域連合の制度を全く無傷のままでおくように考えているんだろうか。事実上あれは強制徴収になるので、税ではないか。いくら額が千円程度といたって。ただ目的が非常に限定されている。こちらも目的を限定しますと論理的に言えば、のるようにも思える。こういうもので本当に構想できるかどうかということがよく分からない。あれは税と考えられないだろうか、と思っている。

高齢者の場合は、広い意味で保険の分担金みたいなものと解釈はできないんですね。

そうですが、実質はなんの差があるんだろうかと、違いがないんです。

代表無くして課税無しということであれば、筋としては新しくできる広域連合の議会と長の選出を直接選挙にするように、規約改正を求めて、住民の直接請求をするというのが、筋といえば筋です。

筋だね、住民がいるんだから。

後期高齢者医療広域連合については、既存の議会ではなくて、直接選挙で選ぶ議会と長を選任すべきであると。それは制度的な可能性としてはあるわけ

です。

今回の法律で、それをしなくてもいいというふうに、変えたということはあるのかもしれないですね。解釈上、それを少しずつ許容しつつあるということ。

どうせこれは、23区のこととは全く想定してないからね。

こういう議論をしなかったところをどうするかという話に、そのうち使えるかという話ですから。

でもひとたび制度に乗り出していったらね、一般制度なんだから。そこで使われている論理とか仕組みについては、何か意見できないわけではないんじゃないかと。ここを少し考えてみませんか。

立法の経緯に関するデータはないんですか。

国保実務にも強制設立の部分のことについては、あまり載っていないんです。審議会の方でもそれほど議論されてないような感じです。

この後期高齢者医療の連合は、保険料とそれから国庫負担金か何かだけで賄われるんですか。市町村からの分賦金というのはないんですか。

会長 分かっている人、お答えいただける。

運営費は区市町村から分担金を集めています。その他に保険料と国とか都道府県の支出金といったもので賄われていきます。

分担金を支払うことも義務なわけですね。その参加が義務なわけですから、法律で分担金を義務付けたと。

もともとの広域連合の仕組みの中に分賦金を賄う話が。

ただ広域連合の場合は、最初に入らないという意味決定が可能なわけですが、この場合に入らないという意味決定は法的には許されないということですから、法律に基づいて分担金を払えとっているわけですね。もし法律でそれができるんだったら課税権なんかいらなくて、分担金を法的に強制してしまえば、課税権の議論はとばせるんじゃないかと思うんですけど。

分担金でできる。一定の比率で、きちっと決めて。

その場合の分担の仕方ということ自体も、法律で決めてあるわけですか。そこまでは決めていないわけですね。

規約で定めています。

そこは自主的に決めるわけですね。今度逆に、質問の中にも出ていたりするんですけど、抜け落ちるところというのは。県を越えてとか、二つの県でというふうにやった場合はどうなるんですか。それは可能なんですか。これを特別区の地域に考えた場合、抜け落ちるところも考えられるでしょうし、外のものを入れるという議論が出てきたときにどう考えるか。

考えてないでしょうね、全然。

ありえますよね、当然。

あるんですね。やっぱり広域連合制度は仮だということで。広域連合本体は最後のときに、事務組合制度の形を借りたが故に、設立に構成団体の合意があるというのは、前提になっているわけで、原理上引きずっているわけです。それを無理やり今度は法定設立で、やどかりのように借りているけれど、一番基本的な原理では矛盾です。それをみんな知らない顔をして通した。それはそれで一件落着となるけど、本来のあるべき広域連合をもったというか。

自治体職員で政策研究やっている連中がいるじゃない。彼ら、何か議論してないかね、このことについて。今、手順でおおわらわになっているんでしょう、市町村が。実施に到るまでに大変な話になっているけど。現場の人たちが、これをどう捉えるだろうなあとと思って。

会長 どうしようかな、ちょっとこのままだと、新しい情報がないから、事務方でなんかもうちょっとリサーチしてもらえるかな。もし調べられるんだったら調べてもらって。今のように出ている疑問があるから。この強制設立の問題はそういうふうにしでしょうか。

分かりました。

埼玉県各市町村交通災害共済組合ですが、最初は町村交通災害共済組合として強制設立されて、その後市については強制ではないんですか。

後から市も加入していいということになりまして、現在は半分ぐらいの市が加入しています。

今、埼玉県は広域連合の方で処理しているんでしょう。

現在、市町村交通災害共済組合は廃止されてしまいましたので、その残務整理については、埼玉県各市町村総合事務組合の方で処理しています。

そちらの方でやっているわけ、そうですか。

特別区も平成13年に廃止しています。ちなみに多摩は現在もあります。多摩は組合（東京市町村総合事務組合）の方で交通災害共済、「ちょこっと共済」という名称でやっています。

多摩の方では合併問題というのは全く起こってないの。一部事務組合の一覧表を見ると、多摩の方では合併という機運はないの。

ないと思います。

都の方も多摩の合併を起こさないようにしていると言ってもいいぐらいの感じですね。

都は構想を作らなかったの。

今回は作ってないです。

今回やってないんだ、応じないんだな、合併について。

会長 これからの作業があるので、今のようなことを確かめた上で、少し論

点のうち整合性が取れるやつを繋いでみますか。繋いでみて少し書いてみますか、数行ずつ。これはこうなる、これはこう、この場合はこれがいって。特別な制度にするか、一般の制度にするかと。特別な制度なんでしょう。一般の制度にして構想できるの、これは。

例えば現行の制度の広域連合の場合、日本全国どこでも使えるという制度になっています。今回のこの基礎自治体横断的な事務処理機構というもの、つまり基礎自治体が横断的に事務処理をしましょうという機構を作ったときに、この地域だけに限定するという事で考えるのか、あるいは基礎自治体がまとまって作りたいたいということであれば、例えば横浜、大阪そういったところで作っていいということになりうるのかということが一つあります。事務局では、例えば政令市が、地区内の分権というものを結構やり始めていますので、この分権をもっと進めていくと、今の特別区のような、例えば公選議会と首長を持った形になると、その時にやはり横浜市なり大阪市という一番上の部分では、何らかのたがを嵌めておきたい、そして市としての事務もやっぱりあるだろうということになると、例えばそういった行政府をかなり分権の形で格上げしまして、それを留めるための事務処理機構として横浜市みたいなものがこの機構として存在するという事も考えられないのかという意見が出ていました。

ただ現行法ですと、一般の制度にしないと例の地方自治特別法になりかねないので、多分特別区の存する区域における一般制度というふうに制度化するしかないと思うんです。政令指定都市と一括の制度というのは、多分無理だと思うんです。だから都区制度という一般制度のもとの上に乗っける特別な制度、その限りで一般制度になると思うんですけれども。それ以外は大丈夫なんですか、憲法違反じゃないですか、法律でやったら。

今の議論は混乱を招きかねないかと思うんですけれども、もうちょっと整理してやった方が。広域連合制度は、本来今回の地方分権以前の制度です。まだ機関委任事務を前提に如何に権限を委譲するとか何とかといって苦労していた時代の話で、市町村合併もなかなか進まない。そういう時に無理やり作った。何とか工夫として広域連合を作った訳です。だからある意味では、一回は歴史的使命を相当程度に終えたという評価をした方が良いのかもしれないのですが、今回の市町村合併で、かつて広域連合を作ったところが、そのスケールの合併でかなり解消したかどうかというデータは、それは探そうと思えば出てくるかな。全国ベースで考えれば相当程度そういう意味では済んだのかも知れません。

それと成田論文には特別区にも使えますと書いてあるのです。しかし23区全域での広域連合とは考えておられないで、部分連合みたいなものを考えたら合併論を跳ね返せるのではないかと。だからそういう点の形態はあるかもしれないけれども、23区一緒にといたら、たちまち東京市構想ではないか、三層制

ではないかという議論になります。それは特殊、東京特有の問題で、三層制で良いのだと開き直るか、そういう議論をした方が良いと思う。それと政令市の部分、内部分権の話は質が相当に違うのではないかと思った次第です。

これが上手にいくと北海道の人たちは、直ぐに何か関心を持つね。北海道は今困っている。広域連合をつくるのにある種の断念があって、市町村合併に踏み切っている。北海道のようなものは無理なのだよね。それこそ強制合併にしない限り、合併は簡単にいかない。そうすると支庁制を廃止して、あそこでやっている二重行政は市町村に承りたいと。その市町村はどういう仕組みにするかという、合併じゃない。何か受け皿が欲しいと。広域連合をもうちょっと強めるようなものが欲しいと。

支庁単位ぐらいですか。

支庁単位ぐらいで、もうちょっと多くてもよいと。まだ市町村が 180 近くあるでしょう。ところがこれを全部で 20 ぐらいに落とせといっても、とても無理だね。だから、もしこれを一般制度で組めるということになると、北海道は飛びついてくる。ただし、今度の北海道の道州特区も、一般制度として組んでいるのだけれども、北海道地方と書いてある。だから投票を回避できたのだけれども。それはそうなのだけれども、北海道以外でやるところは無いからね。だからやるとするとああいう仕組みになるんだよ。使おうとすればここしか使えませんけれども、一般的に組みますというような法律の構成にしないとできない。

そこで具体的に地域を想定する場合に、現在の都制度には特別区の存する区域というのがありますが、今度は東京 市ということになって、東京市が存する区域についてということになると、あからさまに東京にしか使わないということが見えてしまうという形になって、これまで特別区が存在した区域とするのか、それは文言の書き方にもよるでしょうけれども。特別区をどのようにするかという、名称の問題も含めて絡む話かなと思います。

会長 何か発言ありますか。

先ほどのご議論の中で、広域連合の成田論文の最後に書いてある特別区への適用は、当時先生が具体的に何をお考えになったかということ、清掃です。丁度清掃の問題が揉めていまして、清掃の問題が片付かなければ特別区は基礎になれないという前提があった時代の話です。実は個人的に直接先生と話したことです。だから記憶がありますが、客観的に表に出ている証拠は読売新聞だと思っています。当時中間報告を出したときには「普通地方公共団体」としか出ていませんでした。したがって、特別区への適用はなかったのです。それを後 2 回の会議で、都道府県市町村、括弧書きで「特別区を含む」と当時載せていただいたという経緯があります。それを新聞の報道の中で、例えば東京の清掃など

のケースのような例示がありました。そこで成田先生がお考えになっているのは受け皿、つまり、どうしても分割できないものを東京都から23区が受けるといふときの受け皿に、これは使えるのではないかという趣旨で特別区を追加されたものだというように思っています。

そうすると今の23区と多摩のどこかの市で、広域連合を組めるの。

たまたまこの時は丁度清掃移管で揉めておりまして、清掃労組の方が区へ行かない理由として、収集・運搬だけでは駄目で、全部でなければ駄目だという戦法を採っていた時代です。そうすると全部といわれてしまうと工場が無い区があるわけで不可能だと。その段階でこの話があったということです。

なるほど。ちょっと先の話なのだけれども、合併が23区の存する区域とそれ以外のところとやる場合はこちらに入る以外は無いのだという論理構成に法的にもなっているでしょう。広域連合は組めるの、23区と。例えば杉並区とどこかとか。もうちょっと言うと、多摩全域と23区全域で組める。

組めます。

要するに先ほどの高齢者の医療制度と同じだよ。これは、全市区町村でやるのでしょ。やれないことは無いのだよ。合併になると大変なのだけれども。広域的に勝負すると。

会長 それではよろしいでしょうか。

よろしいですか。例えば先ほど23区全体で広域連合を作って課税権を認めるとか、さらには選挙までやってくると、それは東京市構想に行ってしまうのではないかと。実際、制度を一旦作ったとしても、多分そういう方向に行きますよね。全く何の意味も持たないかのどちらかの方向にしか行かないと思うのですけれども。では、例えば都心3区なら3区で連合を作って、他の20区がそこに事務を委託するという形で広域的に処理するという仕組みができるのかできないのか。東京市構想全体で作るよりは部分的な広域連合で、そこにお任せしましょうと。で、さらに23区以外の所も場合によってはそこに委託して、事務をしてもらうということもできるでしょう。何かそういうような仕組みも考えられなくもないかという気がします。実際合併しなかった所は水平的に委託でやっていることもありますよね。そういうものを応用すれば23区のエリアでも、そういうことが考えられるかなと。

一番良く分からないのは、事務はそれでできるのですが、財政調整事務というのは一体どういう性質のものなのか。都心3区が負担して周りに金を払うという事務だと割り切ってしまうと、都心3区でできるのですけれども、財政調整は誰の事務なのかということが、ということが良く分からない。そもそも市町村事務なのかということが。

会長 いろいろな可能性のことを考えて見ましょう。

その事務がどこで配分できるのかですよ。だから、多分、水道とか分けられない事務をやるだけではなくて、金の配分をこの機構でやるのか、それとも任意の所でやるのかで、ちょっと変わってくるのかと。

ちょっと過激なことを言うと、広域連合でも、一部事務組合でもいいのですが、自治法上の用意された道具だけで考えていては駄目で、今の先生の話もそうなんですけれども、もっとさらに進めて民間委託的な話とか、合併とかM & A (Merger and Acquisition 企業合併、買収) とかの話とかもあるんで、そういう意味で私法的な処方も念頭において考えた方がいいんじゃないでしょうか。

会長 最初からこれしかないと考えたと議論が段々つまらなくなるから、なるべく、どうせ最終的には現実可能な所に落ち着くんだけれども、いろいろ考えて見ましょう。

三層制と言われてしまうと弱いのですかね。

開き直す手もありうる。

あり得る。どこが問題なのですかと。非効率だと言われるのですか、効率性に欠けると。

直感的には、無駄が多すぎるという感じなのですかね。

私は東京都が事務をやった方が非効率だと言っているのですが。

その中で先ほどの東京市みたいなものを作ってしまうと、そこが非常に大きくなるか、逆にあまり意味がないくらいまで細くなってしまうという批判が出てくるわけです。実質はそういうことになります。だったら作らない方がよいだろうという話になる。そういう意味では三層制といいですか、かつての市と府の二重行政的な所が出てくるとか、特別区がこんなに権限が大きくていいのかという議論になりかねない。それは確実になると思います。

三層がバランスが良くて、それぞれ充実しているガバメントというのが歴史上あったのか、経験的には無さそうなのかね。

ただマルチレベルですから三層では収まらないですよ、ヨーロッパ大陸だと、普通は。五層くらいは普通ですよ。ですから郡とか、コントライディスターレンだと広域連合を、州、国ですから。だから三層制を好まないという特殊日本的な制約論だと思うのです。これは道州制のときにも出てきますし。

そうなんだよ。道州を二層で組んでいる国だからね。巨大なもの、道州を作って。すごい発想だね。三層だっていいじゃないですかと、思い切って。別に憲法が否定しているわけではないんだから。立法政策上の問題なので、ここは三層で、何が問題なのですかと言えない事はないのだけれども、その時に、広く区民というか、都民の人たちに、効率論に対してこういうようにすればこういうようになるって、効率を阻害しませんと言えればいい訳です。いろいろ考える中で、はなから否定することは無い。

特別の目的がいくつも重なっているのはいいのかもしれないけれども、普通、普遍的なガバメントが三層では多すぎる。ヨーロッパでも多すぎるという議論はあるのでしょうか、やっぱり。

ただマルチレベルと普通言いますから。三層ではあまりに少ないです。

マルチというと四層以上と。

普通の感覚ではそうではないかと思えます。イギリスだけではないですか、層が少ないのは。アメリカも多いですし。

どこから数えるかです。住民自治組織的なものを、今後ある程度作っていかなくてはいけないと言われると、そこも一と数えれば、日本も既にそういう方向に進んでいるというふうにも言える訳です。

要はデモクラティックな代表機構を持つかどうかを数えると、地域自治区に公選制度を導入することに厳しい抵抗がありましたから、かなり強いと思うのです。それから政令指定都市の行政区長の公選に徹底的に抵抗したのもそうです。

会長 代表機関を設けながらあんまり計画が走ると、非常にへんなものになるから、両面から考えなくちゃいけない。少しずつこうやって議論をしながら何かイメージを作っていく以外は無いので。

その他のことで何かございますか。

先ほどの議論でどうしてもよく分からなかったのは、この共同機構が担う事務というのはどういうタイプのものなのかと。それで前回の報告書を見ると、例えば消防、上水道、電気、ガス、都市計画、それから公営住宅とか、割と受益と負担の関係が目に見えるというタイプの事務が多く含まれているのかなと思ったんですけれども。これに関して事務が共同機構に移管された場合にその合意形成を結局新しくできた機構で担うことになるのかどうか、まず住民との距離感とか、その各東京市の意向というものを、どういうふうに調整を行うのかっていうことがなかなか見えてこなかったということが一つ。

何でそういう話をしたかと申し上げますと、先ほど課税権の話が出たんですけれども、私自身は、例えば課税権を必ずしも広域連合に与えなくても、徴税権とか配分権みたいなものを機構に与えることで取れるような仕組みっていうのをつくることによっていいのかもしれないと考えていて、税率決定とか、非課税なんかについて決める権限を与えるばかりが最良のやり方ではないなと思ったんです。ではその課税権や徴税権、配分権みたいなものを機構と東京

市との間でどういうふうに配分するのかというときに、その事務区分のあり方とか、最終的な決定権のベースみたいなものをどっちに置くのかというところが見えてこない、今後、税を巡る権限配分というところが必ずしも……思っていて、どういう事務を担うのかという話になるのかなと思ったんですね。

会長 取りあえず事務区分については、特別区側が都との交渉で、これは区側の仕事、これは本来の広域としての都の仕事と、一応区分けしています。取りあえずそれを想定する以外にないんでしょう。交渉の決着によっては違ってくるかもしれないけれども。取りあえず区側の主張で一応分けているというのでやる以外ないね、当面は。

それをさっき質問したんですけれども財調はどっち側の事務なんですか。

中での前提でやっていましたときは、財調を特に取り上げてはおりませんけれども、一つは議論をしやすくするために、会長がおっしゃったのから更に一歩進めて、都と区で今問題になっています、争い事になっていますよね。しかし、それは市の事務だっていうことで争いになっているわけですから、東京都が市の事務だといっている分野は全部もらいましょうという前提に立てば、それに見合う税目も一切合切もらっても、東京都は文句ないはずですよ。という方向で一般的に市の事務は全部まず区に戻ってきます。その次のステップとして、その事務のうち個々の区に落としてはできないものだとかいろいろあるかと思うんですが、それは区の方で事務が来てから考えればいいと。ただ現実問題として、先ほど挙がりました消防、下水道とか、上水道は逆にプラスが出るんですけれども、そういったものだけでも、金額的に一体全体どれだけの額を占めるのかということ、かなり大きな額を占めるんです。そうするとその税の方を考えていくときには、細かな事務を全部積み上げる必要はなくて、特に消防とかその大括りのやつを見ただけで、課税権を全て一旦は個々の区に戻した上で分担金をとるという格好になると、それが難しくなる団体が出てくるのではないかという問題が起こります。ですから一体全体、基礎横断的なところが預かる事務がどれくらいというのは、事務量ではなくてその金額の方から見れば、個別課税権をそのまま全部戻してしまうと、それだけで特定の団体が大量の分担金を払わなければいけないとか、そういうことをやらない限りは、弱小の団体は今度は逆に一銭も払えなくなってくるってということも出てくるんじゃないか、一応仮定ですけれども、想定はしているんですね。そこで最初から個別の区に税目を渡すのではなくて、それをどこかで受けなければうまくいかないではないかっていう想像が前提にあります。細かい積み上げをしたわけではなくて。その前提で今ある程度のことが進んでいるのではないかと思います。

ということは財調というのは市町村事務であると。市町村事務のうち各区に行かないで共同機構でやるという整理だと。

今はそういうふうに。

財調というのは本来市町村事務であり、一体性のある市町村であれば発生しないものを分割するが故に発生してきた。

まだそこまで論理的には、議論は詰めていません。ですから先ほど議論が

混乱するかもしれないとご指摘があったように、これが一般的な制度かどうかといったときに、今、世の中合併の話ばかり出ていますけれども、逆にそれが分化、ビックバンみたいにあまりでっかくなかったものが、逆に細かくした方がいいって話だってあるわけで、そのビックバンみたいに分かれていくときにこの制度は一般的に使えないだろうかといった話が、先ほどの検討過程に一つありました。それと同じなんですけれども、元々一つの自治体だったからそれをといて、事務の側からそうではなくって、個別の自治体に戻したいんだけど戻せないからというだけの、今のところは前提に立っている。

要するに都税では無くすということでしょう。都税である限り東京都は今この意見を絶対変えないと思うんだよ。法律上の扱いでいえば、一種の調整税でしょう、これ。法律の解釈としてはむしろそういうふうに読めるんだけど、そういう解釈をしていないでしょう。都が賦課徴収している税だから都税で、何に使おうが自由だというスタンスでしょう、東京都の場合は。それを前提にしておいては、徴税の効率を考えて都税にお願いして、都税で徴収してくださいと。あとは一括してこちらですという話にならないでしょう、今の東京都の場合は、全く。そうすると税そのものを動かさない限り駄目だよ。どういう形で動かすか。そこは動かさない限りは突破できないと思うんだよ。各区に動かしたときに今のような問題が起ると。はなから全部駄目かね、そういうのは。

検証するべきことだろうと思います。

だから今の23区に関わっている都税の分は、全部特別区側に移すということが明確でない限り動かないよ、新しい制度は。動かないと思うな。要するに財務省と同じ論理をとっているわけでしょう。都税なんだと。23区に、これほど特定の仕組みであるにも係らず都税だと主張しているんだから。税を動かさない限り駄目だから、財調事務はどこか動かさないで駄目なんじゃないか。そういう制度設計をしない限りは。何かいろいろ作業をやるときに、多分こんなのあると思うんですけれども。取りあえずは今みたいに考えて、大胆なことをやってみる以外にない。

あともう一つ、課税権という議論があるんですけども、収入権、その議論がもう一つありますよね。確かドイツの収入公権です。あれは日本ではおおよそ適用というか、考えられていない考え方ですよ。

共同税のようなイメージで、どれだけ配分するかということですよ。

収入の帰着を決めることですよ、憲法上の。憲法上の財政調整をするという。

憲法上の主権の一部を構成するというのを自主財政権みたいな、荒っぽい議論は、権利的な議論もあるかもしれないけれども、それ以上には。

課税権と、ちょっと分離すればですね。

ある税がどこに帰属するか。ある税収がどこに帰属するか。

財政収入がどこに帰属するか。

ある地域で活動していてもその税は他のところに帰属できるんだということ、ないことはないと思うんだけど、あまり聞かないね、そういうのは。具体的に23区のことを念頭に思い浮かぶと難しい。都心区とか何とか思い浮かべるものだから。

現実的にいったら、例えば各区が徴収した税のうち特定の税目について一定割合なり、必ず一定金額というものが、例えば基金にプールして共同のものに使うとか、そういう形で規定をしていくしか現行ではやりようがないわけですよ。

まさにそう立法政策の範囲、それが何か、この限界点としたときに、固有の収入公権なり、という話になるわけ。

だからドイツは確か地域収入の原則というのがもう一本別に立てられていて、地域から出たやつは一応地域に戻ってこなければいけないというのも一つ、調整原理としてはあると聞いたことがある。あまり外に行き過ぎるとというのは憲法違反であると。

どうしても行き過ぎた調整制度に対する、何というか、歯止めみたいな議論の機能はわかるんだけど。

それも基本原理なんですよ。財政調整も憲法上の制度ですから。

納付区は明確にやりすぎだよ、かつての納付制度は。実質的には納付制度みたいなものはなくなったけど、実質的には相当強い調整だよ。どういう基準でそれが許されるかと、23区の問題を考えていったら。相当強い、もうちょっと、国のレベルでいったら相当強いでしょ、わが国の場合でいうと。

会長 今日出ている論点をちょっと整理してもらって、その趣旨とそれはどういうふうに組み立てられるのかということをしつこく考えていきましょうか。他に何か。

論点1の下から二つ目で住民の存在とか、住民の意思をどこまで機構に反映させるのかという話があると思うのですが、例えば今特別区の中で一般廃棄物の処理の問題で、サーマルリサイクルですか、燃えるごみと燃えないごみの分別はやめるという、かなり身近な話なんですけれども。区民は何も知らなくて、そのあり方について区議会とは全く別のところの清掃一部事務組合で決まってきたと。そういうことをどう考えていくのかということが、もう一つの課題として在り得るのかなと思います。だから住民の意思が反映できるような仕掛けといいますか、少なくとも現行の決め方っていう意味では住民の意思とは相当に遠いところでいつの間にか決まってしまう。

一所懸命に分別収集をやってきた区民の人たちの環境に対する思いはどうなるんですかと。今日の新聞の報道が正しければ、何か勝手に決めて、勝手にやっているようにも思えるよ。どうしてそんなことがやれるんですかと、素朴に疑問に思うなあ。

まだ読んでないですけども、ちょっと誤解されているのかなと思うんですが。分別を徹底するのが大前提なんです。分別を徹底してやるというのが前提でして、今ごみの焼却場に持っていかれている廃プラが、ごみ量の半分くらい。現実には燃さないと言っていた、現実には誰も使わなくて、処分場に持っていった量がもの凄くあるんです。それを今の技術的な問題で、ダイオキシン等々の発生を技術的に解消できたので、それは燃しましよという事でして、教育上おかしいのではないかと随分と我々のところにも言ってきているんですが。そうじゃなくて、大前提が徹底した分別なんです。できるものは全部分別して、再利用していこうと。エネルギー転換も、別の意味で集めてやっていしましよよと。逆に言うと、今までやっていなかった区まで分別を始めているんです。今まで23区全体が分別をやっていたわけじゃなくて、かなりお金がかかりますから、そういった面で徹底した分別をやっていた区までが今、現実にはサーマルに入る前に分別をやらなければいけないということの整理をしていますので、その部分はちょっと誤解されているのかなと思うんですが。

リサイクルはリサイクルで進めるというのは伺っているんですけども。要するに直接の埋立て処分場が一杯になっているので、燃えるごみ、燃えないごみという区分は無くして、従来燃やさずに埋め立てていた物も一緒にサーマルで燃やすというようなことが問題になっていると聞いたんです。それ自体が間違っているんですか。

それでよろしいと思います。リサイクルというのは、どこまでやるのかというのが議論でして、処分場に行きますと、プラスチック、ビニール類は土に還元できないんです。元に戻らないということでした、そういうのがいろいろあって、処分場の延命策ももちろんありますけれども、今の中でそういった課題を全部整理して、国等々の考え方も整理した上で、サーマルをやっていしましよという事でして、決して一切合財何もかも、皆捨ててくれば燃しますということではないんです。

しかしあれだけの見出しが躍っていたら、皆そう思う。

今回の問題は、意思決定のプロセスだと思います。都の方からの審議会の名目上、そこから来て、区民の声を全然反映していません。それで非常に反発が強かった。ごみの分別の問題ももちろんあるんですけども。本質的には意思決定プロセスだと。

区長会というものの考え方が理解されていないのですが、区長会は物事を

決定する場ではないんです。区長会で決定したら、23区が全部それに従って条例を作っておいて、予算を計上してやるかということ、そんなことはないんです。区長会というのは、あくまでも調整機関なんです。こういうふうに考えたらどうか、やっていったらどうかということを議論して、一応整理をするというだけでして、後は各区の区議会等々通じて、具体的には政策に移していくということが大原則でして、中には区長会で決めたらしょうがないと言っている、区長さんもあるようにも聞いていますが、それはちょっと自治が必ずしも実現されていないとかなと思います。いずれにしても区長会で決めて、それを皆でやるということはないんです。ですから嫌だったら、それを最終的に住民を含めた議会との関係の中で実現しないということも、これは当然あると思いますけれども。

実態は違う。実態は区長会で決定したからというのが、パーっと各区にあって、それで行われているわけです。

そういう所もあるかもわかりません。

それが実態です。区とか区を見ていたら、区長会で決定したからと、これが大前提で動いている。

これから機構というのを考えていく場合に、個別の東京市の決定との関わりをどのようにするのかとか、維持機構の意思決定と、例えば市の決定との何か意思との間に、何か擦れみたいなものが生じる場合の可能性とかそういうことってのは有り得ると思いますし、少なくともちょっと現状を見ている限りでもなかなか住民との距離感とか、あるいは合意形成のプロセスの中でどのようにその意思を反映させていくのかというようなところについては、やはり一定の整理というのをやる必要があるのかなと思いました。

会長 気に留めておきます。他に何か。それでは本日は以上にさせていただきます。ありがとうございました。