

## 第8回都区のあり方検討委員会幹事会 議事要旨

日 時 平成19年12月17日(月)午後3時30分から

場 所 東京区政会館 19階 192会議室

出席者 (都側)

押元総務局長、中西総務局行政部長、松崎総務局行政改革推進部長、中村知事本局自治制度改革推進担当部長、森総務局都区制度改革担当部長、西村総務局行政部区政課長

(区側)

山崎墨田区長、武井港区長、濱野品川区長、大山千代田区副区長、水島豊島区副区長、清正北区政策経営部長、志賀特別区長会事務局次長

### 会議概要

(1) 開会

(2) 第7回都区のあり方検討委員会幹事会の議事要旨について

(3) 具体的な事務配分の検討について

資料説明の後、検討を行った。

検討対象事務評価シートの改定案について

<区側から資料1「改定：検討対象事務評価シート」の説明>

区側

前回、上下水道に関する検討を行った。都が一体的に行うべきであるという都側の考え方と仮に全部ではなくとも担えるものは基本的に区が担うべきという区側の考え方が相違している中で、区が担うのであればそのメリットを明らかにすべきであるという都側の考え方と都でなければできない理由がないならまず区に移管する方向で検討すべきだという区側の考え方との間に認識の相違があり、議論を今回に持ち越すことになった。

そのような議論の中で、都側は、区側が考えた基準についての判断理由及び区へ移管すべき積極的な理由を区側は示すべきであると主張した。区側は、これまでの検討の経緯から都が行う必要がある事務を除いて区への移管を進めるのが都区の合意事項と考えている。そこで、前回の議論に食い違いが生じた大きな原因は、前回用いた様式には7つの基準に対する評価欄しかなく双方の考え方を示す欄がないためであるという考えから都区事務局で調整した結果、資料1のように様式を変更することを提案する。

まず、1枚目の「検討対象事務評価シート」は、いわゆる事業ごとの総括表であるが、前回の様式になかった「考え方」の欄を追加した。

次に、2枚目の「検討対象事務評価個票」は、それぞれの事業について区分けし、やや詳細な整理をする様式であるが、7項目の判断基準について個々に記載する欄を左側に移し、その跡に「考え方」という欄を設けた。この改定により、判断基準の評価を踏まえて検討結果の具体的な内容を記載することができるのではないかとということである。

なお、前回、区側から述べたように区側は事業を実施していないので、なかなか緻密な整理は難しいが可能な限りの整理をしていきたい。併せて、都側は区側の検討に必要な情報をできるだけ早い時期に得られるようにしてもらいたい。

<資料1をもとに検討>

座長

この様式の変更について質疑を行いたい。

都側

前回、中身の議論に入れず入り口論で終わったので、今日はまずこの検討方法の見直しについて何らかの合意に至ることが最優先課題であると考えている。今日はこのほかにも前回から積み残しになっている水道や公共下水道についての検討、また、前回都側資料の説明だけで終わった区域のあり方については、新しい資料が用意されているなど検討しなければならない課題が多くある。都側は、検討方法の見直しについて合意できないまま事務配分の検討を先に進めることはあり得ないというスタンスに立っている。こうしたことを踏まえ、都側は、もともとのスケジュールでは今回検討することになっていた都市計画決定など7事務についての資料を今日は用意していないので冒頭お断りする。

今回の様式変更で評価シートに移管についての考え方が表記されるようになり、1枚で概略が把握できるという意味で非常に分かりやすくなった。

個票に新しい欄を設けて移管についての考え方を記述することだが、以前の様式で各項目に個別に判断理由を書く方が手早いのではないかと考える。区側の前回の説明では、都でなければ担えない事務かどうかを基準にしているの、都でなければできないという特段の事情がある場合にその理由を書くのであり、その理由がなければ書かないという理解であるとのことであった。都側は、こうすれば区で実施できるので都でなくてもいいとか、あるいはこういった事情があるので都でなければできないということはないとか、そういった特段の理由がないと判断した理由、あるいは考え方を示してもらった方が実のある議論ができるのではないかと考えている。そのため、右側に新しい「考え方」という欄を設けて新たに記述するということは、非常に結構なことだが、やはりできれば個別の理由も記述してもらいたい。

座長

まず、最初に検討の進め方についての議論をした上で、上下水道事務の議論に入っていか、どうするか。

都側

都側は、個別の理由についても記述してもらいたい。ただ、今日その議論だけをずっとやっても、非常に時間が限られているので、それは都側の要望ということで、今後どうしていくかを考えてもらうということにして、今日のところは、改定した様式で結構である。したがって、そこを汲み取ってもらえるならば、それはそれとして先に上下水道事務の議論に入ってもいい。

座長

では、資料1のように様式を改定する。

<都側、区側の順で資料2-1「検討対象事務評価シート（前回継続分）」について説明>

都側

資料2-1「検討対象事務評価シート（前回継続分）」の都側の部分

上水道の設置・管理に関する事務及び公共下水道の設置・管理に関する事務について都側は、前回の様式で水道事務についても公共下水道事務についても、その考え方を大体記述していたものを、新しい様式に従い多少リニューアルして整理しているので、特に内容的に新たに付け加えたものはないが、概略のところを読み上げる。

1頁の上水道の設置・管理に関する事務では、「都の水道事業は、特別区のみならず多摩25市町の区域において事業を行っており、施設整備・維持管理も一体的に行っている。配水体制は、水系間の相互運用やバックアップにより、多摩地域を含めた都全体で水運用を行っており、給水区域ごとに分割して運用管理することは不可能である。営業系など区域ごとに行っている定型業務については、既にほとんどが民間委託されている。財源のほとんどは水道料金の独立採算で、規模のメリットを生かして

一体的に効率的な経営を行っており、仮に事業を分割して移管すれば、財政的にみても事業の効率性は低下し、都民の料金負担につながるばかりでなく、お客様サービスの低下にもつながることは明らかである。」ということで、水道事務を一体的に都が行うべきであるという考え方である。

2頁の都の考え方については、今述べたことをもう少し詳しく右側に記述している。左側の各個別の項目は、前回と同じものを記述しているので説明は省略する。

次に5頁の公共下水道の設置・管理に関する事務でも考え方の概略が整理されているので読み上げる。「区部の下水道は、全体を一体として広域的な見地から建設が進められ、幹線やポンプ所、水再生センターなどの基幹施設が集約的に整備・配置されているのみならず、枝線管きょについても各区の区域をまたがって整備されてきた。これらの様々な施設が一体不可分のシステムとして効率的に計画・建設・維持管理されており、処理区ごとに分割すれば効率性が低下するのは明らかである。効率性、広域性、安全性、専門性等いずれの面からも、都が一体的に行なうことが都民区民の利益に適うものである。」ということで、こちらも一体的に都が行うべきであるという考え方である。

6頁の都の考え方については、先ほどの水道事務と同じく、今述べたことをもう少し詳しく右側に記述している。左側の各個別の項目は、前回と同じものを記述しているので説明は省略する。

#### 区側

##### 資料2 - 1「検討対象事務評価シート（前回継続分）の区側の部分

上水道の設置・管理に関する事務及び公共下水道の設置・管理に関する事務について事務に対する全体の考え方は、前回と変わっていないが、新しい様式に従い区側の考え方を示したということである。したがって、様式上、先ほど都側から話しがあった7つの判断基準のあり方に対する理解は前回と変わっていない。都側から示された7つの判断基準に対する考え方への区側の考え方は前回の幹事会の【資料2】「都区の事務配分の検討のための論点整理」に掲げているので参照願いたい。

1頁の上水道の設置・管理に関する事務について、区側は2つに分けて検討している。まず、(1)の取水・導水・浄水施設などの設置・維持管理などに関する事務は、「水源の確保及び取水・導水施設の設置・管理については、特別区の区域を超える広域的対応が必要であり、現行どおり都及び国が担う方向で検討すべきである。」としている。2つ目の丸で「浄水場以降については、一定の広域処理が必要と考えられるが、現行の給水区域単位で複数区による共同処理を行うことが可能であることから、都が担うべき必然性はなく、地域の実情に応じて実施できるよう、特別区が担う方向で検討すべきである。」これにより「配水施設などの移管と合わせ、両者の連携により、区の既存事業との連携による総合的、効率的な対応等が期待できる。」のではないということである。

(2)の配水施設などの設置・維持管理、料金徴収などに関する事務は、「本来基礎自治体の事務であり、都が担うべき必然性はなく、地域の実情に応じて実施すべきであることから、特別区が担う方向で検討すべきである。」これにより「区道との一体的管理や区の窓口での総合的サービスの提供など住民の利便性の向上、事業執行の効率化等が期待できる。」ということである。

3頁がそれぞれの個票になっている。まず、(1)の取水・導水・浄水施設などの設置・維持管理などに関する事務で、最初の丸は、水源の確保等であり、これは特別区の区域を超える広域的な対応が必要であるということで、都及び国が担う方向で検討すべきであるということである。

次に浄水場以降は、共同処理を行うことで対応が可能であるというふうに考えており、判断基準に照らして、都が実施しなければならない特別な事情はなく、地域の実情に応じて実施する観点から区が担う方向で検討すべきであるということである。

その下に黒丸が3つあるが、これは7つの基準に関して、なぜその評価をしなかったのかという記述である。まず、広域処理とか一体的な処理ということについては、

給水区域ごとに複数区で共同処理することが対応可能と見込まれるということ。次に、そういう給水区域単位での事業を引き継ぐことにより、事業効果とか効率に支障は生じないだろうということ。さらに、専門性の確保については、都のノウハウや資源を継承することで担保できるだろうということである。

次の法令上の制約については、上水道事業は、市町村が原則となりつつも、「市町村以外のもの」も担えるという作りになっており、特段制約はないのではないかとということである。

それから、区が担うことによる期待される効果だが、浄水場以降のものについては、地域に密着して配置されている施設であり、配水施設などの移管と併せて、両者の連携によって、既存事業との連携による総合的、効率的な対応が期待できるということである。

なお、共同処理の方式とか水道料金のあり方、あるいは給水区域間の連携、事故発生時の広域対応等については、具体化に向けた検討の中で整理をする必要があるのではないかとということである。

4頁は、(2)の配水施設などの設置・維持管理、料金徴収などに関する事務についてである。配水施設などの設置・維持管理、料金徴収などに関する事務については、判断基準に照らして特別な事情はないだろうということだが、これについては黒丸のところに幾つか掲げている。最初の黒丸に施設整備や水運用については一定の広域性が必要だが、給水区域ごとに複数区で共同処理する対応が可能と見込まれることから、必ずしも都による広域処理や一体的処理を必要としないのではないかとということである。それから、次の黒丸で現行の給水区域単位での事業を引き継げば、事業効果や効率に支障は生じないだろう。次の黒丸で専門性についても、都のノウハウや資源を継承することで担保できるのではないかと。次の黒丸で地域に密着して配置される施設であり、都が一体的に処理する必然性はなく、特別区が処理することで支障が生じるおそれはないということである。それから、法令上の制約については(1)と同様である。特別区が担うことによる効果であるが、水道管の多くが区道に埋設されているということもあり、道路管理と一体的に対応することが可能となり、緊急事態への迅速な対応も含め、公共工事関係の事業や経費の効率化を図れるほか、住民生活への影響を低減することができる。また、災害時の地域ごとの給水対応や検針時の各世帯の見回りなど、安全・安心の観点からも、地域特性を熟知している区が担う方がよりきめ細かな対応ができるということである。さらに税と利用料を合わせた徴収の一元化など事業効率を高める運用も可能ではないかというようなことを想定したということである。(1)と同様に共同処理の方式とか水道料金のあり方、事故発生時の広域対応等については、今後の検討の中で整理をする必要があるという整理である。

5頁の公共下水道の設置・管理に関する事務についても、区側は2つに分けて検討している。まず、(1)の住民の用に供する下水道(枝線管きよなど)の設置・管理に関する事務である。これについては法令上、特別区の事務とされており、都が実施するのは協議が調うまでの間とされている。それから、地域の実情に応じて実施すべきであることから、特別区が担う方向で検討すべきである。さらに、区道との一体的管理や区の窓口での総合的サービスの提供など、住民の利便性の向上、事業執行の効率化等が期待できるということである。

(2)の幹線管きよなど・終末処理場の設置・管理に関する事務は、一般的には都道府県事務であり、一定の広域処理が必要であるけれども、現行の処理区単位で複数区による共同処理を行うことが可能であることから、都が担うべき必然性はなく、地域の実情に応じて実施できるよう、特別区が担う方向で検討すべきである。枝線管きよの移管と併せ合わせ、両者の連携により区の既存事業との連携による総合的、効率的な対応等が期待できるということである。

7頁の個票は、(1)の住民の用に供する下水道について、今上で記述した内容が入っていて、判断基準に照らして、都が実施しなければならない特別な事情はないだろうということの評価をしている。

黒丸にあるように「法体系上も流域下水道とは区別できる事務であり、都による広域処理を要しない。特別区が実施しても事業効果や効率に支障が生じるとは考えにくい。専門性の確保は都のノウハウや資源を継承することで担保できる。地域に密着して配置されている施設であり、都が一体的に処理する必然性はなく、特別区が処理することで支障は生じるおそれはない。」という評価である。

それから、法律上もともと市町村事務であり、区の事務とされている。都が実施しているのは、都と区の協議が調うまでの間ということである。

それから、区が担うことによる効果だが、枝線管きよの多くは区道に埋設されていることから、道路管理と一体的に対応することが可能となり、緊急事態への迅速な対応も含め、公共工事関係との事業調整により経費の効率化が図れるほか、住民生活への影響を低減することが期待できるということである。

それから、住宅等の建築時の下水関係と建築関係の手続が区の窓口に一本化できる等、身近な行政を区が総合的に対応できることで住民の利便性が向上し、また、事務の効率化が図れるのではないかと。施設整備や修繕等に関する地元との調整、治水対策、事故発生時の対応、災害時の対応等について、地域の実情に応じた迅速かつ確な対応ができるのではないかと。このような効果が期待できるという評価である。

8頁は(2)の幹線管きよなど、終末処理場の設置・管理に関する事務である。複数団体にまたがる流域下水道は、原則、都道府県事務であるということになっており、そういう意味で一定の広域処理が必要と考えられるが、現行の処理区ごとに複数区による共同処理を行うことで対応可能と考えられることから、判断基準に照らして、都が担うとする特別な事情はない。そういうことで、地域の実情に応じて実施する観点から、区が担う方向で検討すべきであるということである。

一定の広域処理は必要であるが、処理区ごとに複数区で共同処理の対応が可能と見込まれることから、必ずしも都による広域処理や一体的処理を要しない。現行の処理区単位での事業を引き継げば事業効果や効率に支障は生じない。専門性の確保は都のノウハウや資源を継承することで担保できるということである。

それから、下水道法上も都道府県との協議によって市町村が担えるということになっており、法令上の制約はないのではないかと。

それから、区が担うことによる効果として、枝線管きよなどの事務、(1)の事務と密接に連携することで、下水道事業の総合性や地域の実情に応じたきめ細かな対応が可能となる。区の既存の事業との連携等による総合的、効率的な対応が可能となるということである。

共同処理の方式あるいは下水道料金のあり方、事故発生時の処理区をまたぐ広域対応等については、具体化に向けた検討の中で整理をする必要があるということである。

<資料2-1をもとに検討>

座長

上水道事務、公共下水道事務の順で質疑を行うこととし、まず、上水道事務の説明についての質疑を行いたい。

都側

これまでの経過として、水道事務は、昭和56年の特例市構想とか、昭和61年の都区合意では、都の事務という形で区側も整理をされてきた経過がある。また、平成17年10月の第一次特別区制度調査会の中では区側の事務という報告も出ているが、報告をよく読んでみると、水道事務は一元的にやるという考え方に立っているのではないかと思える。ところが、今回、区側から出てきた考え方は、複数区による共同処理ということで、しかもそれが幾つかのブロックに分かれるという考え方になっている。この考え方を今回とった経過というか、理由を伺いたい。

区側

そもそも今回の検討は、都区の事務配分について根本からもう一回見直そうという議論で始まったので、区側として改めて検討してみたということなので理解願いたい。そ

ここで、検討してみたところ、上水道や公共下水道は、一定の給水区域なり処理区で、地域的にグループになっているということが分かった。それならば区で担うことも可能なのではないかとということで、今回の検討結果としてこのような考え方が出てきたということである。

都側

今回検討の中でそういう考え方が出てきたということだが、そうすると、今回の検討の中であくまで事務配分の考え方として、やはり水道事務なり公共下水道事務は、区でやった方が行政を行っていく上で総合性が発揮できるという事務配分上の考え方から来ているという理解でいいか。

区側

最終的にどう整理するかはまだ先の話になるが、今回できるだけ区に移管する方向で検討しようといったときに、少なくとも区に移管する方向で検討すべき対象であろうというふうに判断をしたということである。

区側

初めから上下水道という非常に大きな題材が出てきた。これは全く個人的な類推だが、都側は、まさかこういう大きなものを特別区が手を挙げるとは予想されなかったのではないか。

実際に江戸・東京の仕事を一体的にやるということはもう400年も続いている。しかも当時の江戸には全国の大名が屋敷を構え、一都市というよりも全国がここに集まっているぐらいの大都市だった。400年間も続いているわけで、どの仕事もこの江戸城の城下町で一体的にやるというのは、言ってみれば常識であり誰もこのことに疑いを差し挟むことなく今まできたのだと思う。

しかし、この何十年かの間に少しずつ少しずつ事務の配分について、一定程度の見直しが行われてきた。この400年以上続いてきた一体という仕事のやり方に対して、やはり特別区なりが一定の力量を付けてきて、ある程度自前でできるようになりつつある。一方で、財源的には都が集中的に徴収をして、これを各区に配分するというシステムである。ここにいわゆる基礎的自治体という、区民に最も近い自治体の仕事のありようと、400年以上続いてきた一体的に仕事をやるという仕事のスタイルとの軋轢があって、これはやはり現実の問題としてはもう一度大きく見直していく必要があるのではないかとということで、そもそもこのテーブルができたのだと思う。

そうはいつても、都側は、個々具体の仕事について区側がどういうふうにするのかを示さずにやろうとすることは無謀あるいは無責任であるとの指摘もあるだろう。しかし、まずは基本的な方向としてこの仕事を特別区で担わせてもらおうとしたうえで、料金徴収のやり方や境の所のやり方など個々具体のやり方については、もう少しブレークダウンし、専門的な方々や特別区のしかるべきレベルで実務的な検討をするということで一定の理解をしてもらえないか。

区側

どの事務から検討していくかということ話し合っていたとき、確か都側は、大体こういう事業と言えはどのようなことをやっているかということ、お互いに全く仕事を知らないわけではないのでおよそ見当がつく、とにかく分かりやすいところから、さっと整理がつくところから始めようと言われた。区側としてもそうだとということで進む方向が決まったような記憶がある。

最初は上下水道あるいは消防などの大きなところから入れば、これは誰が考えても現行のままということになるという前提があったのかもしれないが、そこで今回意外な結果が出たのでびっくりされているのではないか。

都側が言われていることを全部否定しているわけではない。なるほどと思うところもあるし、改めて承知したこともある。しかし、区側が今回これをまとめるに当たって、各区によって様々な取り組みの相違があるかもしれないが、区ごとに技術的な面については技術職の意見を交えながら全部検討している。都側は、評価シートなどの中で区が担うのは不可能ではないかと断定的に書いているところがある。しかし、こ

これは技術的な問題が深く関わっているので、不可能なのか可能なのか、現実的に対応できるかどうかというのは、今後それなりのレベルあるいは専門家の意見を聞いて詰めることにして、スタンスとしては、「区へ移管する方向で検討する事務」に分類し、基礎的自治体の事務としてとりあえず検討を出発できないか。

特に今回、区側は、どんなメリットがあるのかという前回の都側の指摘に対し、都側は否定するかもしれないが、とりあえずメリットはメリットとして出していくという対応をしている。その出発点のところは非常に重要ではないかなと改めて思う。

都側

区側が言っていることを否定するつもりはないが、都と区が集まって議論し、事務事業について整理していく以上、「区に移管する方向で検討する」となったら、少なくとも今都がやっているよりも区がやった方がこういうふうによくなるということをお互いに合意し、かつ、区民都民にも区がやった方がよくなるということを見せていかなないと説明できないのではないか。

特に水道事業については、国ははっきり広域化の方向を打ち出している事業であり、都の第3回定例会や第4回定例会でも、奥多摩町の水道一元化についてかなり強く町からも要望されている。また、自民党からも前向きに検討するよというふうに言われている事業である。そういうことになると、広域化に伴ういろいろなメリットをいわば捨象して、子細に詰め切れなはいえ、区が担ったほうがこういうふうによくなるということ、ある程度誰が見てもそうだとするものがないと、とてもではないが「区に移管する方向で検討する」とはならない。

都側

区に移管すればこれだけいいことがあるという、そのところを是非説明する必要があると言っている。今回の水道事務について見ると、浄水場から給水所までなのか、給水所手前までなのか、そこまでをやっていく、その事業実施体制として複数区による共同処理ということ、区側は想定している。多分、浄水場ごとにということだと思いが、仮に大部分の区は各区で処理するが、一部地域だけが一部事務組合を作ってやることになるならまだしも、区部全域で幾つかのブロックに分かれて複数区による共同処理をやるということになると、住民からの距離という点を考えても、各区事業との連携ということを考えても、各区がやるのではなく一部事務組合か広域連合かわからないがそういう形になってしまうと、せっかく移管した意義がかなり失われてしまうのではないか。その辺について考えを伺いたい。

都側

その関連で区側の考え方だと、浄水場以降の部分については現行の給水区域ごとに複数区による共同処理を行うことになる。それより下の配水施設の部分は、基本的には区が担う方向だが、施設整備や水運用については一定の広域性が必要だから、複数区で共同処理する対応が考えられるということになっている。そうすると、極端な話、今の水道の事業を複数区で共同処理が同じ複数区になるのかよく分からないが、区が行う部分と、それから資料1の複数区で共同処理で行う部分と、それから配水施設で複数区で共同処理を行う部分と、いろんな形で分割されていくことになる。それに加えて、今多摩地域でやっている部分があるということになると、現在、水道局で一元的にやっているものをいわば4つにも5つにも分けていくような形になってくる。

今現在は公営企業でやっているもので、企業管理者が置かれて、企業管理者が基本的には全部責任を負うという形で経営をしているわけだが、こういう形で4つにも5つにも分かれていったときに全体の経営責任というのは誰が負うと考えているのか、伺いたい。

区側

まず、区側は具体的にどういう実施形態でというところまで詰め切ったわけではない。それは、具体的に検討していった先にどういう方式が一番いいのかということを見極めていくべきだろうという考え方である。

ここで言っているのは、現在、給水区域単位で捉えるならば、都がすべてを一元的

にやらなければいけないということではないので区に移せるだろうということがまずあり、その上で、これを今の給水区域単位で全部、例えば一部事務組合が処理すればいいのか、それともある一定部分は広域処理をして、ある一定部分は各区に移すのいいのか、そういうのは具体的に検討していった中で整理をしたらどうかということである。そこまで区側は実施体制をどういうふうにするかということまで見極められないので、今の段階ではそういうような理解をしていただければと思う。

都側から大部分の区が各区におろして、幾つかの区だけが広域というなら分かるが、ほとんどそういう広域処理をするということならば、住民からの距離だとか、各区の事業との連携がとれないのではないかという話があったが、これは区がいわば関与して、区がコントロールしながら事務を処理することになるので、仮に一部分を一部事務組合がやるとしても、それは区との直接的な連携の中で行っていくことになるので、住民の声を生かしながら区の実際抱えている事業と合わせてどういうふうな連携策がとれるかということを工夫していく話だろうと思う。

それから、幾つにも分割して誰が責任をとるのだという話だが、それも今言ったとおり、どういうような形にしたならば一番いいのかということを考えて整理をしていく話であろうとあっていて、それは今の段階で具体的にどうするかということからこうすることと言えるような材料を区側は持っていない。

#### 区側

これは基本的な考え方ということにつながるが、区側としては、大都市の一体性確保のために都が行う必要があるとされた事務を除き、都から特別区へ事務を移管するというのが大前提となっている。今の話で、具体的に都民区民にどのような場面でどのようなメリットがあるのかということとは、その先の検討の段階に属するのではない。この幹事会では方向性を決めるとなっている。個々具体的に、例えば複数区による処理をどのような形で行うかとか、料金をどうするかとか、それは次のそれなりのメンバーで検討するということになるのではない。

この幹事会は、将来の都と区の事務分担がどうあるべきかという議論を進めていくことが役割ではないか。したがって、都側が言っていることは、都民区民が実際の生活の場で個々具体的なメリットが実感できるのかということだと思うが、それをこの幹事会で整理し切るのは非常に難しいのではない。

#### 都側

確かに区側が言われるとおり、具体的に料金をどうするか、そういったいろいろな具体的な話に近づけば近づくほど、確かにここでは、区側には情報がないし、都側もまだまだ準備不足であり、そこを議論するのはなかなか難しい。

しかし、だからといって、現に都でやっている事務を区に移管する方向で検討するのだと位置付けるとすれば、やはりそれなりの理屈が必要である。極論すれば、他府県ではこれは市町村がやっているのだから、それは検討する事務にしようということになってしまうと、結局、検討対象事務リストを作ったときにもう既に決着したということになり、この事務は検討していく事務、この事務は検討しない事務という形になってしまうことも危惧される。やはりある程度、この事務を実際に区がやるとしたらどんな形が考えられるのかとか、その場合にどんな問題があるのかとかいうところを多少は議論しないと、そもそも移管は全然無理ではないかという話になるかもしれないし、その部分はやはりある程度この幹事会の場で議論することが必要なのではない。

#### 都側

都区がこの幹事会で議論をしている姿というのは、当然マスコミも注目しているし、都民区民もどういう形になっていくのか注目している。そのような状況で、先ほど来、都側が言っているような議論を抜きに方向性を打ち出し、現に都が一元的にやっている仕事を仮に区へ移管するというところになったとき、今議論になっている水道や公共下水道を区に移管する理由が、それは市の事務として法律上規定されているからできないことはないとか、あるいは、共同処理をすればできるとかという議論だけで果たして堪えられるのかどうかを非常に強く危惧している。

結局、都に留保されている事務は、全部市町村の事務として他府県では位置付けられているので、一義的に言えばできないことはない。区側の主張する論理は、他の道府県では市町村がやっているのだから東京でもできる。その解決策は、要するに共同処理であるということではないか。

先ほどの議論の繰り返しになってしまうが、都で一元的にやっていて今何か支障が出ているのかといったら出ていない。公共下水道にしてもほとんど100%概成しこれ以上新しい敷設はないので、メンテナンスが主になる。水道については、安全でおいしい水の供給ということで、これまでいろいろと浄水場によっては評判の悪かった水についても高度処理をして、ミネラルウォーターを飲むよりも東京の水道の水を飲んだ方がずっとおいしいと知事も力説している。

そういう意味で、都が一元的にやっているということで都民が安心している部分とか、安心して日常を都にゆだねている部分というものが、水道や公共下水道、ほかの事務についてもある。それを共同処理して各区で行うとなったとき、何でそれをやるのか、例えば、自治権拡充のためだとか、あるいは、全国的に見るとそれは市町村の事務だからという議論で果たして済むのであろうか。

やはりそこを詰めて議論をしないと、これは果たして市の事務なりや否やという講学上の議論や教科書的な議論にかなり近くなる。都側は、そういう議論に終始することでもいいのかと問われたときには、よくないと答えざるを得ない。

区側はその仕事はやったことがないから都側からの情報提供がないとなかなか議論が前進しないということは確かにそういう面があるかもしれない。しかしそれは、料金を幾らにするかとか、具体的な仕事の進め方という問題についてだ。今都がやっている事務のうち、区でやったほうがサービスはもっと向上するという議論は、率直に言って都民区民の中にまだないのではないか。

清掃移管のときにも同じような議論が初期のころはあったが、区側は、清掃事務の移管により、お年寄りの見守りとか、きめの細かい収集とかサービスの向上を実現している。しかし、水道とか公共下水道とか、これから出てくる消防とか交通とか、そういった検討課題についての実質的な議論の内容について都側が言っているような議論なしに方向性を打ち出すことについて、果たして都民のいろいろな吟味に堪えられるのかどうか非常に強く危惧している。

#### 区側

決して、都が今一元的に行い都の責任において支障がないように事業運営をしていることを否定しているわけではないが、どういう事業実施形態をとるかという不明な部分はあるにしても、区が担わないということは、将来的にも都が担っていくという結論を出すということであり、そうすると、なぜ区がやらないのか、できないのか、そういうことについて説明をする必要がある。その中で、都側の考え方と区側の考え方が示され、双方の考え方について、妥当性という表現は当たらないかもしれないが、両方の主張についてこの場で検討することは必要である。

#### 区側

今回の事務移管については、税の負担者である都民区民に対し、きちんと説明責任を果たすため、都区が事務移管のメリットをきちんと説明することが大事だということについて全く異論はない。

しかし、現在、都が広域行政できちんと処理をしている、何ら支障はないではないか、それを押してまで区へ移管するという理由はないのではないかという発言があった。それでは、今都がやっている、支障がない、だから移管しなくてもいいということになると、今都が処理するもので現に広域行政としてやっていて、支障が出ているものは何があるのか、多分対象となる事業はなくなってしまうのではないかという危惧を持つ。したがって、支障がないとか、あるいは移管をすることによって分散すると効率性が損なわれるので、都が集中して処理していた方がメリットはあるとか、そういうことを理由に移管をしないとすると、極めて移管対象事務は限定的になってきてしまう。

それから、自治権拡充という運動は、もしかすると分散することで一部効率性が損なわれるおそれが多分にある。しかし、それを押してでも自治を拡充、確立するというのが特別区の悲願でもある。単純にメリットがないから自治権拡充につながらない、だから移管しなくてもいいという形にはなかなかならない。

しかし、具体的に今回のこの上水道、公共下水道の問題は極めて大きな課題であり、これをすべて市町村の事務だから全部移管せよということはなかなか難しい。今回の区側の評価でも、水源管理とか広域的に処理しなければならないものについては引き続き国や都が担う方がいいのではないかという考え方の中で、どこの部分を基礎的自治体である特別区がやるのがいいのか、そこのところはいろいろなほかの仕事とも関わるので、きちんと議論をしておく必要がある。

都側

先ほどの発言に誤解を生じてはいけないのでもう一度話したい。

現在、都の局長を知らなくても、水道局長は知られているとか、給水栓の亀の子マークは親しまれているなど、水道局と下水道局は他局と比べても都民区民から非常に親しまれており、水道については効率的な経営とか技術の向上とかいろいろと頑張っている。

そういうことで支障なく行われているから移管しなくてもいいではないかということを行っているのではなく、現に行われているものを分割する、あるいは共同処理をして区に移管すべきであると主張するのであれば、その理由の説明があってしかるべきではないかということである。だから、現状でいいということで都側は言っているわけではない。ただ、現に行われているものを移管し、その移管の方法も、丸ごと移管するというのではなく、一連で行われているものを分割して移管をする、あるいは支障がある部分については共同処理するということを区側は提案しているが、それは自治権拡充のためだからといったことで、果たして23区の都民区民は納得してくれるだろうか。あるいは、地方行政にいろいろ関心のある識者はそれを是としてくれるだろうか。移管を主張されるのであれば、もう一つ踏み込んだ議論が必要なのではないか。

それは、もしかするとメリット・デメリットまでいかない、少々手前の理念的な部分で止まってしまうかもしれないが、そこまでいかなくても、その理由が自治権の拡充ということだけで、あるいは、法律上市の事務だからということだけで、都民区民の納得が果たして得られるのかなということを行っているのである。今支障なく行われているから、それを移管する必要はないということを行っているわけではない。もしそうなら、もう議論の余地はないということはそのとおりだと思う。

区側

前回の幹事会でもいろいろ議論になったところだが、大変遺憾に思ったことが1つある。過日、都側の幹部職員の憤りを持った発言ということで、幹事会でこういう議論をしていくのであれば、何もトップ同士でこういう会を持つ必要はないのではないかという主旨の発言が、ある新聞に記事として載っていた。

都側は、この幹事会の議論の中で「移管」という言葉を使う。しかし、区側はこの幹事会を事務の移管を話し合う場ではなく、あくまでも都区間の事務の配分を検討する場であると考えている。移管と配分はかなり違う。都側は、この幹事会で移管を話し合っていると考えているなら、それはどこかしぼを切るだけで終わってしまう。都側が言われたように心配だからとか、支障がないからといったら、幹事会で検討している意味がない。そうではなく、やはり住民にとって一番身近な基礎的自治体である特別区が住民生活のサービス向上のために担うべきは何か、どんな事務を担うべきなのか、担わせていただけるのか、あるいは都の中の区ではなくて、それぞれの独立した自治体として何をやらなければいけないのかということを検討するために、我々は区側の代表として出ている。是非、トップが出ている意味がないなどということは言わないでもらいたい。

都側

確かに事務配分として区がどんな事務を担うべきなのかを議論することは非常に大事だ。したがって、そうだとすれば、これは他府県で市がやっているから区が担うのだ、ではなく、やはりなぜ水道、公共下水道を区が担うのかというところを自治論的に説明してもらいたい。

自治論的に見ると、今の議論の中では、市の事務だからという理屈以外は何も出てきていない。それに加えて、自治論のほかに事業法的な考え方があるわけで、その事業法から見た場合に、本当にこの事務を移管して大丈夫なのかというところをチェックするべきではないかということで、移管するに当たって多少具体的な問題を考える必要があるのではないかとやっている。

例えば事業の実施体制について、これから考えるという話があったが、水道事業でいえば、給水所から各家庭までを各区が担うのか、あるいは共同処理でやるのかという想定の方によっていろいろな問題点の違いが出てくるのではないかと。したがって、ここはこんなパターンもあるし、こんなパターンもあるとか、その辺のところを今の段階ではこんな想定をしているという形で説明があれば、こういう問題があるのではないかと議論が更に深められるのではないかと。

#### 区側

水道事業は、山に降った雨が地下に染み込み川になって、最終的に各家庭の蛇口から水道水として出てくるという一連の流れを追い掛ける仕事であり、いろんな課題があることは分かる。前回の幹事会の議論の中で、なるほどと改めて承知した課題とか、難しい問題だなと思ったところもある。また、事務を区が担うにあたり、メリットを示さないと都民区民に十分説明ができないというのもわかっている。

しかし、要するに、区側が言っている方向でできるのか否かについて、これからどんどん課題を出し合い検討を始めようとしている入口のところで、ああだこうだといって、区側がメリットを示さないなら議論に入れないというようなことではね付けるのではなく、まず検討に入って、都側はその中で問題を指摘し、区側はいろいろと答えていく、あるいは研究を深めながら答えを出していくやり方の入口における都側の姿勢が今まさに問われているのではないかと。

#### 区側

どうも議論の方向が逆のような気がする。上下水道の事務は、もともと市町村の事務であるが、この特別区の区域では都でなければ担えないという理由で都の事務にされている。しかし、いろいろな資料で事務の内容を見ると、少なくとも複数区で共同処理をすれば、都が一元的にやる必要がないだろうと区側は判断した。その先に、それをブレークダウンするのかどうかというのは更に検討する必要があるということだが、少なくとも一定の給水区域とか、処理区とかの単位で事業を行えばできるということを区側は言っている。

逆に、都でなければならぬ理由こそ求められるのではないかと。ある意味、都から示された考え方は、都が現在一体的にやっている、これまでもずっと一体的に積み上げてきた、したがってそれが効率的であって、分割すると不効率だと言っているが、なぜそうなのかというところまでは触れられていない。これだけでは区側は納得できない。

#### 都側

区側の基本的な考え方は、上下水道事務は法律で市町村事業になっているし、他団体では市町村もやっているのだから区が複数区で共同処理を行うことによって対応できないわけではないということだろう。本当にそうかよく分からないところもあるが、そのことだけ捉えれば、言われるとおりかもしれない。

しかし、問題はその先にあって、そのことが果たしていいのかどうか。現在、実際いろいろな毀誉褒貶があっても都がやっているわけであり、区側が提案したやり方で今よりも水道事業と公共下水道事業がよくなるということがある程度見えないと、やはり納得してもらえないのではないかと。ある意味で、他団体では市町村がやっているので共同処理すればできるということであれば、何も時間を掛けてここでこういう議

論をしなくても、そのこと自体は別に誰も否定するわけではない。問題はそれがいいかどうか、そのことによって都民区民の福祉が向上するのかどうかということだ。

#### 区側

住民に一番身近な基礎的自治体として区側は、住民生活に非常に密着した身近な事務はできるだけ担っていこうという考え方である。したがって、今の上水道事業を区が担わずに、将来的にもずっと都に任せていくということであれば、それはそれで、なぜそうしなければならないのかとなる。今現に都で行われているからということとは別に、なぜ区が将来的にもそういう事務に対して責任を持たないでいいのかということについてきちんと整理をしなければならない。今都側が言われたことを区側から見ると区民に対する説明ということを考えても非常に重要な点である。

#### 区側

最初に区側で考えた検討のチャートは、都側からある一定の仕事の中身が示され、それについて各区の意見を集約し、そして区長会で意見を集約して都側と相済み議論するというものであった。この一回のサイクルで結論が出るものと、やはり何サイクルかしないと結論が出ないものとあるのではないが。

一番初めに444事務のうち一番難しい上下水道事務が来た。なぜ一番難しいかというと、概念の問題で一体性ということはあるが、前回都側が主張されたように、清掃事業が一体といってもトラックでぐるぐる回っているだけなのに対し、上下水道は23区が物理的に鉄のパイプで結ばれているということだ。しかし、鉄のパイプで23区が物理的につながっているという難しさはあるが、だからといって、区側ではできないという結論にしてもらいたくないし、区側もそう考えたくない。

どうやったらそういう仕事を区側が受けられるのかということについては、区側が1週間や2週間の検討で結論を出すことは難しい。したがって、区側の希望としては、最終的にどういうふうになるか分からないが、区が担う方向で検討する事務としたうえ、この先一定程度検討するという仕分けにしたい。一回で決められる話と決められない話がある。都側の一回の力相撲でけ散らされ、それで「はい」と言うわけにはいかないということもあるので、区側でどうしたらできるのかということをやはり考える必要もある。今区側が言って都側に立証責任があるという考え方は一番先鋭的な考え方だが、特にこういう鉄のパイプで結ばれているものは、やはり難しいものがあることも事実なので一定の熟慮が必要ではないか。だから、都側として何か之々のものがなければ駄目だということで議論を終結してほしくはない。

#### 都側

先ほど冒頭に説明したが、かつて、区側は都の一元的な実施というものを是とされたこと記憶している。最近でも平成17年10月に出された特別区制度調査会報告でも、やはり一元的な実施を想定しているように読み取れる。

区側の主張は、複数区による共同処理あるいはその他の形で、区の事務という考え方をとっている。これについては、区側の自治権拡充という考えが基になっているという説明があった。この話は、前提として、純粋に事務配分上の問題として考えていくという区側の主張だろうと思う。区側も言ったようにいろいろ難しい点もあるということは承知しているということで、都側も決してここで議論を打ち切って、どちらかの箱に入れるべきであるということを言っているつもりはない。

いろいろと他の事務について議論をする中で、いろいろな考え方のぶつかり合い等も出て、そういったものの中からまたいろいろな知恵が出てくることもあるだろうから、水道、公共下水道について一気に事の決着を図ろうというようなことは考えていない。そういう意味で少し冷却期間を置いて、もう一度この問題に立ち返ってくるというようなことも十分考えられる。

#### 区側

配分の問題を議論していくとき、例えば上水道事務、公共下水道事務で、公共下水道ならオール・オア・ナッシングで議論していくのか、それとも幾つかの部分に分けて、この部分については区が担える、この部分については担えない、そういう議論を

していくのか。その辺はルールとしてどうなっていたかということを確認しておいた方がいいのではないかと。

区側

今までの都側の話をもとに総合的に判断すると、一体としてやっているのだから、これを細分化するのはなかなか難しいという結論でペーパーが作られている。区側としては、そうではなく、少なくとも取水の部分と浄水から以降の部分については切り離せるという議論もしている。何もこの議論の中で全部を一個で議論しなければならないというものではなく、やはり区が担った方がより効率的で住民サービスにつながるとすれば、一体を少し分解することはいいのではないかとと思うが、都側としてその辺は如何か。

都側

事務配分の考え方ということで整理するわけであり、必ず全部一体でなくてはいけないということも言っているつもりはない。勿論、ここの部分は区が担った方がいいという主張があるのであれば、それはそれで十分議論をしたい。

都側

補足だが、例えば、建築確認基準等については何㎡以上とか、そういったやり方で都区間の事務配分を処理してきた経過がある。そういう何を単位とするかということとはまた別だが、新たに基準を見直すということは当然あり得る。検討対象の内容にもよると思う。

座長

今回ここで、上水道について決着をつけることには、なかなかならないと思う。この後たくさんの事務事業を検討していくが、そういった中でまたもとに戻って検討することもタイミング的にあるかと思うので、そういった全体の検討状況を踏まえた中で改めて上水道についても検討するというので、上水道については、今後引き続きまた検討させていただく機会を設けるということで整理したい。

次は、公共下水道の検討になるが、これもほとんど上水道事務と同じように今日ここで決着させるということもなかなか難しいし、また、上下水道表裏一体の問題もあり、引き続き今後改めて検討するという整理をしたい。

都市計画決定に関する事務など7事務について

< 区側から資料2-2「検討対象事務評価シート」の区側の部分の説明 >

区側

都市計画決定に関する事務について

本来、この事務は、基礎的自治体の事務であり市町村の事務であるが、面積要件とか施設の種別により都に留保されている事務である。これについては、基本的にそういう面積とか施設の種別で分ける理由はないということで、区が担う方向で検討すべきであるという結論である。しかし、これについては法改正が必要であるという課題がある。

感染症の予防・まん延防止に関する事務について

この事務は、基礎的自治体の事務であるが、上水道事業を都が担っていることから都に留保されている事務であると考えている。しかし、上水道事業の実施主体と必ずしも一致する必要はないだろうということと、もともと給水制限をするということが区長の仕事であるということから区に移管する方向で検討する必要があるということである。しかし、これも法改正が必要であるという課題がある。

延べ床1万㎡超の建築物に係る建築確認等の事務について

この事務は、大きく建築主事事務と特定行政庁の事務に分かれており、幾つかの項目に分けて記載してある。トータル的に述べると、これもやはり面積規模とか施設の種類等で権限を区分するというところになっているが、そういう必然性はないということである。したがって、区が窓口を一本化して対応できるように区が担う方向で検討すべきであるということである。特定行政庁の関係についても、一般の建築主事設置市と異なる取り扱いをする必然性はないということで、区が担う方向で検討すべき

であると整理した。

食品衛生に関する事務（花き市場を除く）について

この事務は、市場に流通するものに関わる事務であり、法の本則では、保健所を設置する特別区の手務であるとされているが、当分の間の経過措置として都が処理するということになっているものである。他の保健所設置市の事務と一体的に処理するという観点から、区が担う方向で検討すべきであると整理した。

狂犬病予防員の設置、犬の登録、犬の捕獲などの事務について

この事務は、法の本則では、食品衛生に関する事務と同じように保健所を設置する特別区の手務とされているが、当分の間の経過措置として都が処理するということになっているものである。これについても特別区が担う方向で検討すべきであると整理した。

特定建築物に関する届出受理などの事務について

この事務も同様に、法の本則では、保健所を設置する特別区の手務であるとされているが、当分の間の経過措置として都が処理するということになっているものである。これについては、既に1万㎡以下の事務については特別区が処理しているので、その面積を1万㎡で切る理由はないということで、特別区が担う方向で検討すべきであると整理した。

と畜場の規制に関する事務について

この事務は、保健所を設置する市であれば担う事務であるが、特別区に適用する法令の規定がないため、都が処理しているものである。これについても特別区が担う方向で検討すべきであると整理した。

なお、今回、都側の考え方が示されない段階での区側の検討であるため、都の考え方が出された段階で改めて区側の考え方を整理したいと考えている。

座長

本日は都側の資料が示されていないので、区側の資料の説明にとどめ、この検討は次回4月に回すこととする。

（４）特別区の区域のあり方について

<区側から区側資料1「特別区の区域のあり方 関連資料」、区側資料2「特別区の区域のあり方に関する参考論点」の説明>

区側

区側資料1「特別区の区域のあり方 関連資料」について

これまでの幹事会で都側から区域のあり方に関する検討の視点と論点メモ及びその関連資料が提出されている。今回、区側から幾つかの参考資料あるいはデータの紹介と併せ特別区の区域のあり方に関する参考論点というものを示すので、今後の議論の参考としてもらいたい。

まず、区側資料1特別区の区域のあり方関連資料は、第29次地方制度調査会の議論の中で市町村合併に関連する議論が進められているということも含め、幾つかの資料を整理したので簡潔に説明する。

まず、市町村合併の検証をめぐる意見であるが、第29次地方制度調査会では、市町村合併を含めた基礎自治体のあり方に関する検討が今行われている。当初、総務省からは「さらなる市町村合併を含めた」という審議項目が提示されたが、「さらなる」という文言が外されたという経緯がある。今後の議論を進めていく上では、まず平成の大合併の検証が必要であるということで今議論が進められているということかと思う。

その中で、専門小委員会等が出されている意見の中から幾つかピックアップした。それは、市町村合併をこのまま進めてもいいのかどうかということとか、もう少し当事者がどう考えているか住民がどう考えているかというようなことも含めて検証が必要ではないかとか、小規模な自治体の存在意義が否定されないような議論が必要ではないかということ、あるいは基礎自治体のあり方イコール合併ということではないの

ではないか、合併も1つの選択肢としてあるかもしれないが、それぞれの地域が考えることではないか、むしろ基礎自治体に分権することが必要であるなどの議論がある。

2頁に未合併要因に関する調査の結果というものを示している。これについては説明を省略するが、特に3頁に特別区の回答分が紹介されているので後ほどご覧いただきたい。

4頁に地方分権改革推進委員会が11月に中間的な取りまとめをした中に参考となる論点があるということで掲げている。(2)「地方が主役の国づくり」に向けた取り組みというところでは、国と地方、広域自治体と基礎自治体の役割分担の中で、基礎自治体に事務事業を優先的に配分することが改革の基本原則であるということを受けて、自立と連帯の基本原則に従って、様々な方策を組み合わせながら、総合性を担保するための手段を自主的に選択することが重要であるというようなことが触れられている。次に、(3)では、国と地方との関係で、国の省庁がゼロ回答であるというようなことで、それぞれ統一性とか広域性とか専門性とかいうことを理由に地方に権限を渡したくないとしているが、それは一つ一つ根拠がないというようなことを言っている場面である。これは国と地方との関係で言われている部分であるが、例えば広域自治体と基礎自治体との関係とか、あるいは合併によるメリットと言われているようなものにも参考となる論点ではないかということで掲げた。

5頁と6頁は、前回紹介のあった東京自治制度懇談会の「議論の整理」の中から関係するところを抜粋したものである。

では、道州制における広域自治体のあり方の中で、人口移動がほぼ完結する同一の生活圈・経済圏を考えたときには、首都圏における道州は、少なくとも1都3県を包含する範囲でなければならないということで、生活圈と行政区域、これを広域の中で一致させる考え方が出されている。

中ほどに「道州制における広域自治体のあり方について」もう一度出てくるが、ここは大都市経営について触れた部分で、複数の基礎自治体に分かれている場合には広域自治体はその行政主体となることが望ましいというふうに位置付けたが、道州制下においても現行制度と同じであるという視点が一つある。

もう一つは、の東京における大都市制度のあり方のところでは、逆にそれが果たして最適解かどうかということで、特別区または特別区とその周辺区域が一つの基礎的自治体となって大都市経営を担うことも選択肢の一つというようなことが触れられているということである。

以下、特別区再編の必要性について様々な論点が示されている。これについては、説明を省略するが、6頁の最後に「大都市の一部を構成する、人口規模の非常に大きな基礎自治体の成立を想定することとなる可能性もある。その際には、これまでの特別区、指定都市など、いずれとも異なる新たな制度的な枠組みを構築する必要がある」ということが触れられている。

7頁は、特別区制度調査会の第2次報告の抜粋である。「2『行政の一体性』からの脱却」のところで、基礎自治体を第一義の行政主体とする充実した住民自治のシステムを確立していくため、「行政の一体性」の観念から脱却し、分権時代にふさわしい新たな基礎自治体間の関係を構築することが必要だというようなことが述べられていて、そのために基礎自治体連合というものを構想するということが触れられている。

その上で8頁の区域の再編について触れた部分では、平成12年改革による都区の役割分担、財源配分の原則を実現し、その上で各特別区が自主的に区域問題に取り組むことが順当な道筋であるとしている。さらに「なお」ということで、この基礎自治体連合が一般制度であるので、複数の「東京市」が必要に応じて活用することにより、区域再編と同等の効果を期待することもできると言及している。

次に、道州制について触れられたところでは、仮に道州制の導入ということになれば、東京都が現行のように市の機能を内包したまま州になることは考え難く、本構想は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度であるということが触れられ

ている。

9頁の資料は、詳細に説明をする時間がないが、第6回幹事会のときに、生活圏が拡大していることの表れとして、自区内で従業または通学している人の割合が低下しているというような説明が都側からあった。この表の中のちょうど左上の千代田区からずっと右下の江戸川区まで、斜めに太枠で囲んで走っているところがちょうどその際指摘のあった自区内で従業・通学している人の割合の部分である。

そこで、この資料は、区外に行っている区民がどの地域に行っているのかというのを見るために作成したものである。仮に区外に行っている区民が隣接区に集中しているということであれば、再編を考える一つの材料になるのではないかとということになるが、実際には広く分散しており、隣接区に行っている割合というのは最大でも14%である。しかも一方通行で、ある区からある区に行っているということであり、相互交流にはなっていない。

10頁は、「諸指標・性質別歳出に係る比較」であるが、これも第6回幹事会で都側から総務省の研究会の資料であるとして紹介があったが、ここでいうA市とB市を合計したものとC市を比較して合併効果を見ると、職員数の削減が可能という説明があった。しかし、調べてみると、A市とB市を足したものとC市は税収が随分異なっているということもあり、そこで税収がほぼ同じになるD市と比べてみてはどうかという資料を作成してみたということである。詳細は後ほど見てもらいたいが、結局、それぞれの地域事情とか、政策の違いあるいは行革への取り組み方等に大きく左右されるのではないかとということであり、必ずしも2市よりも1市の方が効率的であるというのはこの資料の限りでは言えないのではないかとということである。

次に別添1は、第29次地方制度調査会の資料として出された「合併に関する各種アンケート調査結果」である。これも詳細な説明は省略するが、1頁の「合併の効果とか合併による問題点・解決策、残された課題について」では、日本都市センターが実施したアンケート結果が紹介されている。ここで大きく合併した理由あるいは合併の効果として言われているのが財政状況なり行財政の効率化ということであり、今回の合併の大きな背景が示されている。

4頁の「合併後のメリット・デメリットについて」では、日本経営協会が実施した市町村に対するアンケート結果が紹介されている。ここでは、合併後のメリットで「予想よりも大きかった」ものとして比較的多いのは職員数の削減なり地域のイメージアップということだが、その他の項目については、「予想より大きかった」という評価はそれほど大きくはなく、「どちらとも言えない」という評価がやはり多いということである。今はまだ合併の結果について総括し切れていない状況なのではないかと考えられる。

次に別添2は、同じく第29次地方制度調査会の資料として出された「合併後の住民等アンケート調査結果」である。ここで報道機関がアンケートした結果を様々挙げている。この中には、岡山県での調査結果がかなり多く出ていて、全国満遍なく出ていないということではないので、これだけを見てどうかということにはならないかもしれないが、例えば住民のアンケートをした中で、よかったと評価したのが2割というのが比較的多く出てくることが一つの特徴である。もう一つは、先ほどのアンケートと同じように、まだ分からないというのが非常に多くあるという状況である。

区側資料2「特別区の区域のあり方に関する参考論点」について

この資料は、区側の一定の考え方を取りまとめたというものではないが、こういうような論点もあるのではないかとということで、幹事会でこれまで区側の構成員が発言した内容等を基に幾つかのテーマに分けてまとめたものであり、今後の議論の素材として参考までに作成したものである。

時間の関係でごく幾つかだけ説明するが、区域問題の性格というところでは、区域の問題はそれぞれの自治体が考えることであって、都と23区で合意して取り組むというのはなかなか難しいのではないかとというような論点である。

住民意識のところでは、一番上の丸だが、これまでの自治権拡充の運動等を通じて

区民意識が定着をしていて、区民から合併を求める積極的な声は出ていないのではないかとということ。

それから、特別区制度の特殊性のところでは、特別区の区域の制度的なものを言っており、もともと大都市地域を単一の基礎自治体で担うことが困難であるということで設けられている制度であり、規模を拡大して身近な自治を地域内分権に委ねることは、制度的に複雑化を招くのではないかとということである。

それから、自治体の規模、面積等のところでは、区域が狭小だといっても、基礎自治体の行政というのが福祉、教育、生活基盤など住民生活に密着したサービスが基本であって、既に大規模な人口を抱えている区が多い中で、更に規模が大きくなると住民との距離が遠くなる。住民自治の観点から問題が生じるのではないかとということ論点である。

生活圏と区域の関係のところでは、生活圏に比べて区域が狭いといっても、特別区だけの問題ではなく、東京圏全体の問題であり、生活圏と行政区域を一致させるとすれば、基礎自治体の再編よりも広域自治体のあり方を議論すべきではないかという論点である。

行財政基盤と区域の関係のところでは、特別区は、一定の行政基盤があって、都区財政調整による財源の均衡も含めて考えれば、現状においてもより多くの行政を担い得る能力を持っているのではないかとという論点である。

行政改革と区域の関係のところでは、区域の再編は、費用面での効率性だけではなく、自治体における意思決定が適切に行えるかどうか、行政サービスの向上に結び付くかどうかという視点も併せて考えるべきではないかということである。

それから、税源偏在のところでは、都区制度においては、区間の税源の著しい偏在があるからこそ、それを調整するために都区財政調整制度がある、区域の再編が行われたとしても財政調整制度を廃止することはできないのではないかとということである。

それから、区域を超える課題への対応のところでは、特別区はこれまで広域的な対応を進めてきた蓄積があって、再編によらずとも区域を超える課題にも対応できるのではないかとということである。

再編の必要性のところでは、これは今までの議論の全体になるかもしれないが、特別区は一定の規模や行財政能力を有しており、財政調整制度による財源均衡も含めて考えれば、今後の分権改革の中で基礎自治体に期待される役割を担えるだけの受け皿を持っており、通常言われている合併のメリットは働きにくいのではないかとということだとか、区域の再編が必要であるというのであれば、再編の一般的なメリットの議論ではなく、道州制等の議論も含めて、将来の東京を考えたときに、東京の自治をもっと前進させるためにどのような基礎自治体の姿が必要なのかを具体的に示すべきではないかとか、現状において、特別区の区域再編を行わなければならないほどの積極的な事情はないので、今後、事務事業の大幅な移管を検討していった先に、その受け皿として必要があれば、それぞれの区の判断で区域の再編を検討することになるのではないかとといったようなことを幾つか紹介した。

< 区側資料 1、区側資料 2 をもとに検討 >

区側

こういった論点があるということで、この間の区長会でもいろいろ区域のあり方に関する意見が多種多様に出ている。この区側資料 2 は、そういった意見を少しかいつまんで整理してみたものであるため、各区長の考え方がそこに羅列されているということであり、何かきちんとした取りまとめにはなっていないが是非参考にしてもらいたい。

座長

本日のところは区側から参考として出したということである。次の機会にこの中からこれは是非ということがあれば、都側からも指摘をしてもらい具体的な議論をして

みたいと思うが如何か。

都側

今回の参考論点を見ると、例えば最初に説明があった区域問題の性格について、区域の問題はそれぞれの自治体が考えることであり、都と23区で合意して取り組む性格のものではないのではないかと、再編の必要性について、現状において、特別区の区域再編を行わなければならないほどの積極的な事情はないので、今後事務事業の大幅な移管を検討していった先に、その受け皿として必要があれば、それぞれの区の判断で、区域の再編を検討することになるのではないかと、これまで都区のあり方検討を一緒に都と特別区でやっていこうということで土俵を作り、議論の検討の大枠として区域の議論の必要性があるということを確認した上で議論しているので、その必要はないのではないかとということ言われてしまうと、それは少々議論の前提と齟齬が生じてしまうのではないかという感想を持つ。

今後、2月には都区のあり方検討委員会に対して、区域の議論は何をやってきたのかという報告もしなくてはいけないので、その辺も考え合わせながら、ここで言われた参考論点というのをもう少しブラッシュアップして整理するとか、あるいは都側から出した論点と組み合わせて何かを作っていくとか、少し前向きに整理をしていくことができればいいのではないかと思う。

座長

区域のあり方の検討については、都区のあり方に関する検討会でいろいろ話し合った最終的な合意として、避けて通ることもないのではないかと、そういったことについても検討することはやぶさかではないという話の中で、この区域の再編というものが入れられたと理解している。そういった意味では、なかなか区側の検討は進んでいないというのが現状である。したがって、2月の都区のあり方検討委員会までに区域の再編についての幹事会としての意見を何か取りまとめて提案するということは、なかなかそこまでは進み切れないのではないかと考えている。したがって、次回の1月の幹事会では、是非、区側から示されたこの資料について、今、都側が言われたように、もう少し整理した形の中で、こういった課題について今後とも検討していくことにしようとか、その程度の取りまとめしかできないのではないかと考えている。また少し1月の幹事会で都区のあり方検討委員会に対する報告の議論をするときにでも話ができればと考えているが如何か。

都側

今、座長が言われたことについては都側も異論がない。しかし、都側の「特別区の区域のあり方に関する参考論点」に対する受け止め方だが、各区長はいろいろな意見を持っており、百家争鳴という感を受ける。この問題について議論するといろいろな意見があり、なかなかまとめ切れないということもこれまでも幹事会のいろいろな議論の中で話は聞いているが、それぞれの論点を今ざっと見ると、中には相矛盾するものもある。そういう意味では、都側に対して区側の統一的な見解を示したというよりも区長会の中ではこういう意見もあるということ参考として示したということ受け取ってよろしいか。

区側

区側として何か一つのことにまとめたものでは決してなく、これまでの区長会等々で出た意見を事務局で取りまとめたというものであり、一つに取りまとめたものではないということは今都側が言われたとおりである。あくまでも参考論点として読んでもらいたい。

#### (5) その他

第二次特別区制度調査会報告「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」について

区側から第二次特別区制度調査会報告について説明があった。

区側

この調査会は、財団法人特別区協議会の下に設置をされたものであり、もとは平成15年10月に大森彌東京大学名誉教授を会長として第一次調査会が発足し、特別区長会から平成12年度都区制度改革後の特別区のあり方についての調査研究を依頼し、検討を進めていたものである。

今回の報告は、平成17年10月に出された第一次調査会の報告を踏まえて第二次調査会が足掛け4年余にわたり検討し取りまとめた結果である。報告の内容については既に公表されているので省略するが、東京大都市地域において基礎自治体優先の原則に立った行財政体制の強化が必要であるという観点で、表題にあるような「都区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想を提言しているというものである。前回、都側から説明があった東京自治制度懇談会の報告とは異なる方向での内容になっている。

なお、報告では、現在進めている都区のあり方の検討について都区の役割分担のあり方を整理することが今後の分権改革の方向と合致するという点で評価をしているということである。区長会としては、この報告を十分吟味しながら、東京における新しい自治の姿の構築に向けて、今後、議論を深めていくという位置付けにしている。

< 区側資料3 - 1、区側資料3 - 2をもとに検討 >

座長

そろそろ時間であるが、説明について質疑を行いたい。

都側

この特別区制度調査会報告の位置付けは、今説明があったとおりであると思うが、都側としては、この中で例えば平成12年改革による都区の役割分担、財源配分の原則を実現し、その上で各特別区が自主的に区域問題に取り組むことが順当な道筋であるというような記述であるとか、当面、都区が平成12年改革の趣旨に沿って誠実な協議を進め、役割分担の明確化と税財政の安定化を実現すべきであるというようなことを述べていて、都区のあり方の検討という枠組みからすると少々齟齬があるというか、この検討では事務配分、区域のあり方、税財政制度という言い方をしているので、その辺について少し考え方に違いが出てこざるを得ないのかなと思う。

特別区長会長のコメントとして、今後大いに議論を進めていくという話であるので、都側としては、今後、都区のあり方について、引き続き都区のあり方検討委員会あるいは幹事会の場を活用して議論を進めていくという考え方だと受け止めているが、そういう受け止め方でいいか。

区側

勿論そういうことでいい。あくまでも特別区長会長のコメントのとおりだと思っている。

座長

それでは、時間も経過したので閉会したい。