

第13回都区のあり方検討委員会幹事会 議事要旨

日 時 平成20年6月26日（木）午後2時から

場 所 都庁第一本庁舎 7階 会議室

出席者 （都側）

押元総務局長、中西総務局行政部長、和賀井総務局行政改革推進部長、真田財務局主計部長、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、水島豊島区副区長、志賀特別区長会事務局次長

会議の概要

（1）開会

（2）第12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

都側から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。

<都側から資料1「検討対象事務総括表」（平成20年6月幹事会分）、資料2「検討対象事務評価シート」の事業内容等の説明>

○都側

本日は、前回から送られた④「ア地方自治法に基づくもの」のうち、「児童相談所の設置など児童福祉に関する事務」など8項目及び④「イ個別法に基づくもの」の「指定区間外の国道管理などに関する事務（特例都道を含む）」など72項目の検討を予定していたが、検討のボリューム等を勘案し、④のアの事務のうちの6項目と④のイの事務のうちの23項目を合わせた29項目を検討したい。残りの④のアの2項目及び④のイの49項目については、全体のスケジュール、あるいは検討の密度等も勘案しながら、次回以降の幹事会で検討することとしたい。

なお、今回使用する資料2が非常に大部になり編綴が見にくくなっている。後日、ウェブに資料をアップするときは、資料の組み立てを是正したい。

<都側から資料1「検討対象事務総括表」（平成20年6月幹事会分）、資料2「検討対象事務評価シート」の都の評価についての説明>

○都側

今回は、29項目39事務が検討対象であり、検討のボリュームが多いため、特に都と区の評価が分かれているところ、あるいは評価は概ね一致しているが、内容について補足が必要なところを中心に説明する。資料1「検討対象事務総括表」と資料2「検討対象事務評価シート」を見ながら聞いてもらいたい。

まず検討対象事務総括表の1番の④-1「児童相談所設置など児童福祉に関する事務」のうち、1「児童福祉に関する審議会その他合議制の機関の設置に関する事務」については、資料2の2頁にある「検討対象事務評価個票[都]」を見てもらいたい。この事務について都は、「都に残す方向で検討する事務」として評価をした。

ここの〈考え方〉の欄で「児童福祉審議会は、都道府県に必置の審議会である」ということで、仮に児童相談所の事務が区に移ったとしても、審議会は引き続き都に設置することになるということで、都全体の観点からの審議会の業務もあるので、「都に残す方向で検討する事務」という評価をした。

ただ、都側の「都」という評価に対し、区側は「区」という評価をしているが、都と区の考え方の根底に流れるものはそれほど大きく変わっていないかもしれないと思っている。〈考え方〉の2行目で「ただし、特別区に新たに児童福祉審議会を設置し、児童福祉法第8条第7項、第27条第6項、第46条4項及び第59条第5項の規定に基づく事務を担うようにするかどうかは、これらの規定に基づく都道府県知事の権能の役割分担の整理に従い、検討する必要がある」ということで、区に児童相談所が設置されることになれば、その限りにおいて児童福祉審議会が必要になるため、そこはそういう事務の配分に従って検討しようということを書いている。

次に、2「児童相談所設置などに関する事務」は、資料2の6頁の「検討対象事務評価個票[都]」を見てもらいたい。この事務は、「区に移管する方向で検討する事務」という評価をした。

ただ、都としては課題が非常にたくさんあるという認識を持っており、〈考え方〉の欄の大きな2段落目の「しかしながら」以下に、人材の確保の問題とか、児童虐待への緊急な対応と、それに伴う相談対応力の強化の問題とか、例えば、虐待のケースなどで親子分離を行う必要がある場合には、ある程度距離が離れた位置で子どもを保護することも必要になるので、その場合にはそういう各区間の連携が必要になるとかということが書いてある。

さらに、区が一定程度以上の規模になって児童相談所の事務が移管されたとしても、一時保護所については、基本はそれぞれの区に置くことが原則になると思っているので、そういう意味でも施設の整備が必要であるなど、様々な課題があるという認識を持っている。その認識をあえて強調したが、そういうことを前提とした上で、「区に移管する方向で検討する事務」という評価をしている。

次に、5「慢性疾患の児童等に対する事業などに関する事務」の(1)「指定療育機関の指定などに関する事務」は、検討対象事務総括表を使ったほうが簡便に説明できるのでそこを見てもらいたい。この事務は、児童福祉法に基づき、結核罹患児童の医療に係る指定療育機関の指定及び取消し、指定療育機関の診療報酬の審査、決定などを行う事務である。都は、この事務について「都に残す方向で検討する事務」という評価をした。例えば、資料2の20頁で平成18年度の実績を見ると、新たな療育給付の認定の件数が特別区全体でわずか3件しかないという事務で、これに加え、指定療育機関も都内全域で2か所となっており、事務量が非常に少ないと都は認識している。したがって、事務量の少ないものを各区に配分して、それぞれが受け皿を用意するよりは、都が一括して事務を担ったほうが効率的であり、各区に配分することによって、かえって非効率になるのではないかとということで、「都に残す方向で検討する事務」という評価をした。

次に、検討対象事務総括表の2頁の7「児童福祉施設の設置の認可などに関する事務」は、「区に移管する方向で検討する事務」という評価をした。これは区側と考え方が一致するかとは思いますが、自立援助ホームについても、児童福祉施設の中でも、例えば、児童養護施設とか、児童自立支援施設などについては、都の総合調整的な機能の発揮が必要になる部分が多いと考えており、そうしたことを前提としつつ、「区に移管する方向で検討する事務」という評価をしている。

次に、検討対象事務総括表の2頁の2番と4番は、身体障害者福祉、知的障害者福祉に関する更生相談所設置などの事務である。これらについては、まず資料2の43頁に「更生相談所設置など身体障害者の福祉に関する事務」についての都の考え方が書いてある。これについては、「効率性及び専門性の観点から、都が引き続き行うことが望ましく、更生相談所は都道府県に必置の施設であるため、都に残す

方向で検討する。ただし、現在、都が行っている更生相談所（心身障害者福祉センター）が担っている事務の一部を特別区に移管するかどうかについては、別途検証する必要がある」という考え方である。

もう一つの「更生相談所設置など知的障害者の福祉に関する事務」については、資料2の52頁に都の考え方が書いてある。内容は、更生相談所設置など身体障害者の福祉に関する事務とほとんど同じであり、効率性及び専門性の観点から都が引き続き行うとか、さらに必置の施設であるとか、ただし書きとして、その一部を特別区に移管するかどうかについては別途検証する必要があるという考え方である。

次に、検討対象事務総括表の2頁の3番④-6「施設届出受理など社会福祉事業に関する事務」は、資料2の47頁を見てもらいたい。この事務は、「区に移管する方向で検討する事務」という評価であり、区側の評価と一致している。しかし、＜考え方＞の欄に「ただし、障害者支援施設などについては、障害者自立支援法の指定事務が東京都に残るなど更に協議すべき課題も考えられるため、今後具体化に向けた検討の中で整理する必要がある」というただし書きを入れたが、この部分は、これから先に検討する⑤、⑥の事務と関わってくる部分である思っているため、障害者自立支援法の関係について留保した。

次に、検討対象事務総括表の3頁の5番④-11「自立支援医療費の支給等（育成医療及び精神通院医療）など障害者の自立支援に関する事務」の（1）と（2）である。

（1）「自立支援医療費の支給及び指定自立支援医療機関の指定等に関する事務」で、自立支援医療費の支給のうち、育成医療については、既に事務処理特例条例で区に下りている。残っている精神通院医療については、精神福祉総合センターの事務と密接に関わる事務であり、前回、都側は精神福祉総合センターの事務について、「都に残す方向で検討する事務」と評価していることから、この自立支援医療費の支給のうち、精神通院医療については「都に残す方向で検討する事務」という評価である。その下の自立支援医療機関の指定などについては、「区に移管する方向で検討する事務」という評価である。

（2）「障害福祉サービス事業者等からの報告の徴収等に関する事務」は、効率性、専門性確保の観点から、「都に残す方向で検討する事務」という評価をした。

次に、検討対象事務総括表の3頁の10番④-54「特定支援事業に係る指定法人の指定などに関する事務」は、広域性、効率性、事業規模等の観点から、「都に残す方向で検討する事務」という評価である。

次に、検討対象事務総括表の4頁の11番④-74「中核的支援機関認定などに関する事務」についても、広域性、効率性等の観点から、「都に残す方向で検討する事務」という評価である。

次に14番④-20「指定区間外国道管理などに関する事務（特例都道を含む）」は、資料2の96頁の「検討対象事務評価個票[都]」を見てもらいたい。ここに都の考え方が書いてある。都の考え方は、基本的には現在の都区の分担と同じ考え方をとっている。ただ、今回、都としては区の規模が拡大をするという想定をしているので、区の規模が拡大するに従って地域内道路化するものがさらに増えてくるので、その部分については区に移管すべきということで、一部が区、一部が都という判断をしている。考え方は従来どおりであると理解してもらいたい。

次に、今説明した14番以降、15番から29番までの事務は、すべて道路管理者の事務であり、14番に含まれる個々の事務の所管が決まれば、それらの事務の所管も決まるということで、14番の④-20と一体的に評価すべきということで、都が考えている都と区の役割分担に従って、15番以降も都と区の役割分担が決まるという理解をしている。

＜区側から資料1「検討対象事務総括表」（平成20年6月幹事会分）、資料2「検討対象事務評価シート」の区の評価についての説明＞

○区側

検討対象事務総括表と検討対象事務評価シートを使って説明する。基本的にはすべての事業にわたり「区に移管する方向で検討する事務」という評価である。個々の事務についての説明は省略するが、幾つかについて補足したい。

まず、検討対象事務総括表の1番の④-1「児童相談所の設置など児童福祉に関する事務」は、ここに関連する一連の事務が下に連なっているが、基本的には児童相談所の事務を区が担う方向で検討すべきであるという考え方があり、事務の中には中核市に下りている事務もあるが、児童相談所を持つことになれば少なくとも実施をしていく事務になるということで、「区に移管する方向で検討する事務」という評価をした。

そこで、1番の2「児童相談所設置などに関する事務」がメインになるので、資料2の7頁の「検討対象事務評価個票[区]」を見てもらいたい。ここに基本的な区の考え方が書いてある。〈考え方〉の欄の4行目に、「一時保護や児童福祉施設入所等に関する広域的な調整や特に高度な専門的知識・技術を要する相談に対する援助など、都が担うべき事務もあるが」と書いてある。これは、厚生労働省の児童相談所運営指針の中に、児童相談所設置市に対する都道府県の役割として記述されている部分であり、仮に児童相談所を特別区が持ったとしても、そういう広域的な対応はなお必要であるという趣旨である。そういうことを前提として、児童に関する相談、支援を区が一体的に行えるように区が担う方向で検討すべきであるという考え方である。

なお、マルの二つ目にあるように、児童相談所の設置自体を区に移すということになると、政令指定を受けるための法改正等も併せて検討が必要になるし、一番下のマルにあるように、広域的な対応を要する場合の都区間の役割分担、あるいは各区間の連携、人材の確保等の課題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認識である。

以下、児童関係の事務は、児童相談所を核として区が担っていくということであるが、検討対象事務総括表の1番の1「児童福祉に関する審議会その他合議制の機関の設置に関する事務」の審議会の関係は、児童相談所を持つならば、児童相談所に関わる審議会を設置して、諮問をすることが区の役割になってくるので、そういう役割に応じて区が担っていくということで評価をしている。

次に、検討対象事務総括表の2頁の2番と4番の身体障害者と知的障害者の更生相談所設置などの事務は、資料2の42頁「検討対象事務評価シート」の考え方の欄に区の評価の総括が書いてある。その4行目のところで、更生相談所は今1か所で処理をされているので、その偏在や専門性等を踏まえた対応を考慮する必要があると書いてある。これについても、児童相談所と同様に更生相談所の事務を仮に区に下ろしたとして、都としての広域的な対応が全くないかということと必ずしもそうではなく、やはり広域的な立場からの支援なり何なりが必要になるのではないかとこのことを踏まえつつ、現在、区が行っている事務と併せて一連の事務が処理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。

さらに、この更生相談所も法改正を含めた検討をする必要があるということは児童相談所と同様の趣旨である。

次に、検討対象事務総括表の3頁の10番の④-54「特定支援事業に係る指定法人の指定などに関する事務」、4頁の11番の④-74「中核的支援機関認定などに関する事務」は、国のレベルで実施の方針なり、計画なりを定めて、それに基づいて都道府県なり、指定都市が計画を立て、あるいは法人を指定するという事務になるが、この事務は、都と区のいずれかがやるというよりは、例えば、指定都市などにおいても、県が定めるものと指定都市が定めるものとが、ある意味競合するというようなものも出てくるかと思う。ここで、「区に移管する方向で」という意味は、そういう広域の対応があることを前提に、区のレベルにおいてもそういう指定なりができるようにということでの評価と受け取ってもらいたい。

次に、検討対象事務総括表の4頁の14番の④-20「指定区間外国道管理などに関する事務（特例都道を含む）」は、15番から29番もセットでということになるが、この事務は、資料2の97頁を見てもらいたい。ここでは、都と同様に区も「都」「区」という表記をした。完全に都か区かということでは、現段階で分け切れないということで、〈考え方〉の欄の2行目に書いたように、「当該道路の広域性を踏まえた移譲を考慮する必要はある」ということで、都による管理により行わなければならないものを除いて、特別区に移譲する方向で検討すべきであるという考え方である。

さらに、一番下のマルのところにも、「少なくとも特例都道については、特別区に移管する方向で検討すべきではないか」という考え方があるが、いずれにしても広域的な視点が必要な事項の調整等に関する都区間の具体的な役割分担、あるいは特別区間でも区域をまたがった道路の管理が出てくるので、連携の方策等が必要であり、それらについては、今後の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評価である。

＜資料1、資料2をもとに検討＞

◎座長

説明について質疑を行いたい。

○都側

児童相談所設置などに関する事務は、非常に大きな中身のある事務である。都側もこの事務は、基本的に区に移管する方向で検討すべき事務と考えている。ただ、現状は特別区の区域内に児童相談所が7つという体制である。区側は、当然今の23区の区域のままで事務移管を受けることを考えていると思うが、具体的に検討していく中で出てくることであるが、その場合の児童相談所の設置について、区側は具体的にどういうイメージなのか。23区それぞれに設置するというのか伺いたい。

○区側

特に区域の再編を前提とした議論はしていないので、今の23区の体制でということである。今の7つの児童相談所も、区の担当制により対応しているので、まず基本として、それを第一義的に区にばらしていくというイメージである。

その上で、区で受ける際に、それをどういう形でやるかについては、それぞれの区がそれぞれ工夫をするということである。例えば、都側が述べたように、広域的でないとならば専門的な人材の確保が難しいとか、そこまで相談所の数が必要なのかということについては、それぞれの区でどういうふうにするかという検討の中で、いろいろな議論がされるのではないかとということである。基本的にはそれぞれの区で今既に相談の窓口を持ってやっているのだから、そこを合体させて、それぞれの区が担っていく方向でできる限り検討していきたいということである。

○都側

例えば、ある一つの児童相談所について、担当制で各区を担当しているのだから、その児童相談所を区ごとに分割するというのか。

○区側

基本はそうである。

○都側

そうすると児童相談所を分割して、1区ごとに設置するというのか。解体という言葉はあまりいいイメージではないが、一つの児童相談所を解体するということになる。それぞれに所長を置き、専門家を置いてやっていくということになる。勿論現行の区が前提なら、区の規模によって、人口、あるいは児童数はそれぞれならばらなので、そこに設置される児童相談所も、規模の点でかなりいろいろなバラエティーが出てくる。そういう方向で受けるということを考えていいか。

○区側

原則としてそういうことである。あとは、先ほど述べたように、区によってそういう体制をどのようにとるかということについては、様々な検討がされるが、基本はそういう方向で、まず検討するということである。

○都側

なぜ尋ねたかということ、都も児童相談所を地域に密着した行政として、区でやっているいろいろな児童施策と併せて実施することが非常に有効だろうと前向きに考えている。しかし、区が児童相談所を共同設置、あるいは一部事務組合のようなものにするということでは、今、都でやっているものと変わりがなくなってしまうし、かえって人材の確保なども難しくなるのではないかということである。

逆説的であるがそれぞれの区で児童相談所を設置したほうが、人材は確保しやすいのかなと考えている。なぜかということ、応募者も、自分は何区の児童センターの職員である、自分は何区の専門家であって、何区の地域特性に応じた児童のいろいろな対応をしていきたいというような、応募者としてはっきりした目的意識を持って応募すると思う。これが一部事務組合とかになると、その辺が拡散してしまうので非常に危惧したが、説明を聞いてイメージが分かったので安心した。

○区側

区に移管することで了解ならそれで結構である。

○都側

了解というのは、そういう形で区が児童相談所を受けるということで、これから話を進めていくという意味での了解ということである。

○区側

2年か3年前に既に児童相談所の業務の一部を区は受けており、いわゆる入り口については区がやろうということになっている。一つの児童相談所をばらして事務が各区に来たとき、一見、各区に人材が重複して全体として非効率ではないかと見られるかもしれないが、逆に一つ一つの区をみると、児童行政の担い手として、ほかの業務も併せてカバーするという利点もあるので、区側が述べたような内容で、原則としては各区が受けるという方向であれば、効率性においても成り立つのではないかと思う。

○区側

これは事務配分の全般的な考え方にもなるが、都側としては、23の区に事務を分割したとき、現実的な対応が果たしてできるのかという意味で、行政責任が果たせるのか極めて心配しているという話だろうと思う。これは上下水道のときもさんざん議論したが、区側としては、現実的というよりも制度論的などころから入っているので、ここで現実にとどうすると問われると、そこまで検討しているわけではないので、ここでこうするとまでは言えない。しかし、少なくともサービスが低下しないように区側も検討するということで理解してもらいたい。

○都側

これは区側に注意してもらいたいという意味で述べるが、先ほど区側から、道路管理の関係の事務について、少なくとも特例都道については区に移管する方向で検討すべきであるという話があったが、今の特例都道の道路認定の実態は、23区内に起終点がある道路は、すべて特例都道の手続を使って道路認定をしている。

沿革的に見れば、昔、東京市が所管していたものを特例都道として徐々に移管してきたという歴史的な経過はあるが、今は一般都道の手続と特例都道の手続というのは、たまたま23区内に起終点があるのか、そうでないのかということと使い分けているのが実態である。そういう意味では、特例都道だからと言って、一般都道の要件に当てはまらないかということ、そんなことはない道路がかなりある。

もう一つは、特例都道でも主要地方道になっているものもたくさんあるので、特例都道についてはこうだという仕切り方をすると、その辺を誤ってしまうのではないかと思っている。道路の実態を見ないとなかなか切り分けが難しいのかなと思っている。

○区側

特例都道という東京都ならではの特別なものがあるということでの検討であるが、今、なぜ特例都道かという、特例都道は23区の区域内で完結するものであり、ある意味、他県にまたがって広域的な幹線が引かれていないという意味で、一般の都道なり、国道なりと違うのではないかということである。

これについては、区の中でもいろいろな議論があり、元々この事務の検討は、政令市がやっている事務についてどうするかという議論で、政令市のやっている事務を全部受けるのか、あるいはその一部に止まるのかという議論の中で、区側としては、直ちに政令市の事務を全部区が受けるとは言い切れないというようなスタンスである。

都側が言われたように、特例都道の中にも主要地方道があるということ承知の上で、そういうものについても区で対応できるのではないかというのが区側の大勢の意見であることから、ここでは検討の方向としては「少なくとも」という言葉を付けているということである。

○区側

道路の話は、区側の考え方の中に特例都道についてはその後に広域的視点が必要な事項云々と書いてあるが、技術的、あるいは能力的ということからいえば、すべてできると思っている。ただ、特例都道のうちには、放射道路とか、環状道路も含まれるということもあり、その全体的な機能、あるいは役割も考慮する必要があるという考え方である。

○都側

都の考え方も、「大都市東京における幹線道路網を構成する路線は、日本の幹線道路網を形成するものであり、また、首都機能を担う基幹的な都市基盤である」ということで、主要地方道を担っているもの、あるいはそれに準ずるようなものについては、大都市の骨格を形成するものとして大都市全体を見るという観点から、これは都が管理をしていくべきだという考え方に立っている。そこはここで議論してもなかなかすり合う話ではないと思うが、そこに違いがあるということを理解してもらいたい。

○区側

この幹事会に臨む前に、区長会でいろいろ議論をしているが、区長会の中にも、一律というのはなかなか難しいとか、都道を含めてそれぞれの道路が形成されてきた実態がいろいろ違うとか、一律一概にということではなかなか難しいところも内在しているので、実態等も含めてどんな問題があるのか併せてもう少し検討してみてもどうかという意見がある。今日のところは都側も区側も「都区」になっているので、そういう意味では、双方とも一律都、一律区というわけではないと思う。これについては、実務担当者レベルでそれぞれの道路の実態に合わせて、どうなのかということ少し検討させてもらいたいという意見が強いということ是非含んでもらいたい。

○区側

まず、道路について、都側から首都機能を担う道路という話があったが、一方には道路と沿線住民という関係がある。例えば、国道の沿線の住民は、その道路が国道であり、国の管理する道路であることはよく分かっている。したがって、何か要望などがあっても、区役所に行ったところで埒が明かないという感覚である。当然であるが区道なら区役所に行って何とかしてもらおうという話になる。その幅の中で、いわゆる物や人の移動手段としての道路と、沿線で生活する人々にとっての道路との関係で言えば、いろいろなレベルの違いがある。その点で、特例都道は、住民の感情などからすると、その狭間にある。道路を単なる車、物、人などが流れる空間という考え方と、生活の空間という考え方とのバランスをとると、区に下ろすべき道路があるのではないか。

もう一つ、更生施設のような区部に1か所しかない施設は、各区でやっても分け

切れないという話が、これから幾つも出てくると思うが、そういう仕組み自体に固執していいのだろうか。

例えば、都に障害者の口腔をケアする心身障害者口腔保健センターという施設があるが、これは都に1か所しかない。現在、都に1か所しかない施設に障害者が通うのは非常に難しいので、あるレベルまでは区で面倒をみてほしいということで、かなり高度なことをやる区から入り口的なことをやる区まで差はあるとはいえ、14区にそういう施設がある。心身障害者口腔保健センターなどは、ある程度のことまで区で引き受け、高度なケアを必要とする人が都の施設へ行くという実態がある。そういう意味では、特に障害者施設などは、都に最終的に留保しなければならないものも勿論あるかもしれないが、ある意味では、都庁内のどこか1か所にあればいいのかもしれない。ある程度のものは、障害者の利便性を考えると各区に下ろしてもらってもいいと思う。

以前、都側は、区側が事務配分の検討を制度論的に考えて、何でも区だと言っているが、実際の都民区民の利便性から考えてどうだという論点も必要ではないかと言われたが、同じ観点からこういう都に1か所しかない施設をある程度区に点在させることも、都民区民の利便性からすると必要なことではないか。したがって、この事務はこういう前提だから都だと決めつけしないで、前提そのものが今の社会経済とか、社会状態に合っているのかどうかということも、検証する必要があるのではないか。

○都側

区側の話は誠にもっともだと思う。障害者の口腔ケアについてもいろいろなレベルがある。単純な虫歯の治療とか、口腔内を清潔に保つとかいうものは、例えば、その地区の歯科医師会に協力してもらい、区内の歯科医師会館にそういう場を設け、歯科医師会の先生方が交代で詰めるなどの対応ができていくと思う。今、14区と言われたが、いわゆる障害者の中には高齢者の口腔ケアの問題などもあるので、文字どおり全区に増えていくべきものと思う。そこで手に負えない部分として、全身麻酔でやらなければならないような口腔治療などは、心身障害者口腔保健センターだけでなく、都立病院の口腔外科部門でもやっていくべきことだと思う。

そこで、いわゆる事務移管というよりも、役割分担を前面に押し出して、この部分については心身障害者口腔保健センターだけでなく都立病院でもやり、一般の高齢者も含めた障害者の口腔ケアは、地域でというやり方もあると思う。それ以外にも、いわゆる障害者福祉の問題などは非常にきめの細かい対応が必要であり、特に法律上規制があるわけではない部分も多いので、そういったところは区の独自の施策として実施することでよろしいのではないか。

元々、東京都全域のところで1か所しかない部分については、よりハイレベルな専門的な部分に都は特化していくと思う。したがって、東京都全域で1か所しかないような施設については、事務の移管ということではなくて、そこを中心として都と区が地域の方に対するサービスはいかにあるべきかという観点から役割分担をしていくという視点も、必要ではないかということを感じた。

○区側

都の心身障害者口腔保健センターが要らないと言っているのではない。センターの仕事が1から10までであるとして、そのうち各区が1から7ぐらいまでやるようになれば、その分心身障害者口腔保健センターの仕事が省略できる。1から7までの仕事を区が引き受けられるような仕組み自体の変更ということもあるのではないか。区で全身麻酔もやっているところは結構ある。そういう意味では、1から7ぐらいまで多くの部分をやっているところもあるということである。勿論、役割分担とともに都の施設の衣替えも必要になってくるのではないかという議論である。

◎座長

まず、検討対象事務総括表の一番左の欄に記載した番号のうち、1番の1、1番の5の(1)、2番、4番、5番、10番、11番の事務については、都と区の評

価が一致しなということ、これらの事務については、「移管の是非を引き続き検討する事務」という整理をしたい。

次に、検討対象事務総括表の方向性の欄で都と区の評価が一致している事務については、「区へ移管する方向で検討する事務」という整理をしたい。

最後に、14番の④-20「指定区間外国道管理などに関する事務（特例都道を含む）」については、本日のところは、とりあえず「移管の是非を引き続き検討する事務」という整理をするが、都道のうちどこまでを区が担うかの議論であり、いままでの「引き続き検討」とニュアンスが違う部分があるので、一致点が見出せないかどうか改めて整理したい。なお、15番から29番の事務については、14番の④-20の事務と一体的に評価することとしたい。

本日の検討の整理は、以上でよろしいか。

〔「異議なし」との発言あり〕

(4) 特別区の区域のあり方について

都側から特別区の区域のあり方について資料説明の後、検討を行った。

<都側から都側資料1「特別区などの昼夜間人口比率」、都側資料2「特別区などの就業・通学者の状況」の説明>

○都側

資料の説明をする前に二点ほど述べたいことがある。

一点目は、今回、区側から区域に関する資料の提出がなかったことについてである。4月、5月と、「検討の素材」という資料の中で投げ掛けている課題について、是非検討を願いたいとしていたが、残念ながら今回も区側からの回答がなかった。仄聞するところによると、今回は区側でも何らかの資料を出すということで尽力してもらったということであり、そのことについては感謝している。

ただ、それにも関わらず、今回資料の提出がなかったとなると、区長会として今回は資料を出さないという判断をしたということだと思う。平成18年11月の都区のあり方に関する検討会におけるとりまとめ結果の中で、再編を含む区域のあり方について議論が必要であるということを確認している。昨年度の検討委員会の検討結果でも、「今後、都区双方から出された論点等を踏まえ、更に議論を進めることとした」というまとめをしている。

こうしたことを確認した当事者が、その一方で議論、検討を意図的に避けるということは理解に苦しむ対応であると言わざるを得ない。このままでは、区域のあり方に関する検討が止まってしまうことにもなりかねないし、そうなると、都区のあり方の検討全体に影響を及ぼすことにもなる。マスコミや議会筋からは、この「あり方検討」に対して厳しいまなざしが向けられつつあるということを是非認識してもらいたい。

前回の幹事会において、区長会としてまとまった見解を出すには時間を要するという話もあったが、昨年度に区側から参考論点という形で資料が提出された経過もあるので、次回には、都からの投げ掛けに対する何らかの形での答えを是非とも示してもらえよう重ねて要請する。

二点目は、今回の都側資料に対する区側の対応についての感謝である。今回の昼夜間人口比率とか、就業・通学者の状況については、結果的に特別区と行政区の比較を含む資料の構成となっている。都としては、今回の資料で特別区は行政区になったほうがいいのかというふうな、そんな無礼なことを述べるつもりは毛頭ない。特に中心部の区の都市実態をリアルに認識するために、どういう角度からアプローチしたらいいのかということを考えた末に、行政区という単位で公表されている統計データを使ったにすぎず、それ以上の意図はない。

しかし、特別区の歴史的な沿革、あるいはこの間の都区間における協議の経過等を考えた場合、今回こういった資料を出したときに、区側から強い感情的な批判、あるいは非難が出され、冷静な検討ができなくなってしまうのではないかとこの

とを非常に強く懸念していたにもかかわらず、今回、事前に事務局から特段の抗議を受けることもなく、冷静に受け止めてもらっているようであり、そのことに敬意を表するとともに、深く感謝をするものである。都側としては、冷静かつ真摯な議論、検討の積み重ねこそが一定の成果につながっていくと確信をしているので、今後とも引き続きよろしく願いたい。

都側資料1「昼夜間人口比率の上位20団体」の(1)「市及び特別区」である。特別区については黄色く表示をしているが、一般の市と特別区を比較した場合に、昼夜間人口比率という観点からは、1位から9位までを特別区が独占しており、特別区、特に中心区が、一般の市とは昼夜間人口比率という観点ではかなり隔絶した姿になってきているという実態が見られる。

なぜこういう形になるのかということを考えていった結果、一つの全体性を持っている都市の中の一部分を基礎として区という自治体が成り立っているということにその理由があるのではないかとということで、同じような状況を呈している旧5大市や政令市の行政区はどうなのかということで、(2)の市及び特別区、行政区を含めて昼夜間人口比率を比べてみると、大阪府の中央区であるとか、愛知県の中区、大阪府の北区、西区といったところが、特別区と非常に似たような実態を示しているということが見て取れる。

次の頁の「2. 特別区と大阪市における昼夜間人口比率」は、縮尺を同じにすれば、特別区の方がもう少し大きく、大阪市の方がもう少し小さくなるわけだが、やはり都市の中の特に中心部分に昼夜間人口比率の非常に高い部分があって、そこを中心にして徐々に昼夜間人口比率が下がってくるという都市の姿をしている。これは特別区にせよ、あるいは大阪市にせよ、都市の実態としては同様の形を示しているということが見て取れる。

さらに次の頁の「3. 特別区における昼夜間人口比率の推移」で、昔から一般の市と隔絶した姿だったのかということを見てもらうと、例えば、昭和30年の段階では、非常に昼夜間人口比率が高いのは千代田区、中央区の2区で、港区から先の区は昼夜間人口比率は150以下と、それほど例外的な姿をしているわけではない。これが年数がたつにしたがって、平成7年が実はピークになっているが、平成17年の段階では昼夜間人口比率が150を超えるような区が8区と、3分の1以上が昼夜間人口比率が著しく大きくなってきている。こういった昼夜間人口比率が非常に大きいという実態が一方であり、また一方で、特別区をもっと市のように自立性を高めるべきだという要請があり、どのように両者のバランスをとって考えていったらいいのかという問題提起がなされているのかと思う。

都側資料2「特別区などの就業・通学者の状況」は、1として「就業・通学者の状況」は、特別区と旧5大市を並べたもので、特別区について、各区の就業・通学者のうち、自らの区の中に就業・通学している人の割合というのが、5割を超えているのが千代田区、中央区、港区と、台東区の4区であり、それ以外の区はすべて5割を割っている。

23区合計の欄の「割合」というところで、23区内から23区内に就業・通学している人の割合は9割を超えており、23区総体として見ると非常に自立性が高いという姿になっている。

ちなみに、旧5大市をその下で見てももらうと、横浜市は若干下がっているが、それぞれ高い割合を保っている。生活圏と行政区域が一致していれば、それだけその地域に対する関心も高くなり、受益と負担の関係という意味でも整理しやすくなるが、定住先と就業・通学先が分離するということになるのと、住民自治の観点から様々な問題が出てくるのではないかと推察される。

次の頁は、再び大阪市との比較であるが、就業・通学者の状況は、大阪市を行政区別に見るとどうなるのかということ、大阪市の一番下の欄で北区、中央区、これは先ほどの色が茶色であった中心の区であるが、こちらは千代田区、中央区などと同様に5割を超えているが、それ以外の区はすべて5割を割っているという実態にな

っている。ただ、大阪市全体で見ると8割を超えている。

それから、その下の他都市の欄だが、23区に隣接した武蔵野市とか三鷹市は、やはり自市内に就業・通学している人の割合というのは非常に低く、3割となっている。これが多少23区から離れると、例えば、府中市などを見るとその数字が若干回復してくる。こういった傾向は、神奈川県でも、埼玉県でも、千葉県でも同じように見受けられる。例えば、神奈川県では、川崎市の場合、川崎市は政令指定都市だが、自市内の就業・通学者は5割を割っているが、藤沢市とか相模原市では5割を回復している。以下、同じような傾向になっている。

このことから、23区内に非常に強い業務核機能があって、そこが周りから強烈に人を集めているということが見て取れると思う。周辺の市のように、市内に強力な業務核機能がなければ引っ張られてしまうのはやむを得ないと思うが、23区の場合には、23区の中に非常に強い業務核機能がありながら、各区分に見ると割合が低くなっているというのは、生活圏と行政区域が徐々に乖離してきているからではないかということである。

次の頁は、自区内就業・通学割合の推移を経年的に見たものであるが、昭和30年の欄などを見てもらうと、当時はまだ自区内の通勤・通学者の割合というのは意外に高く、5割を割っている区は世田谷区、渋谷区あたりから下のほうで6区である。これが平成17年になると、冒頭で説明したように、5割を超えているのはわずか4区で、19区は5割を割っているということで、生活圏と行政区域の乖離は徐々に拡大してきているという推移が見て取れるのではないかと思う。強力な業務の核を持っている23区であれば、仮に区域を見直すということをすれば、生活圏と行政区域の乖離がかなり改善できるのではないかと思っており、そういう意味で、そこを改善する手だてとして行政区域を見直すというのが、一つの有効な手立てになるのではないかと理解をしている。

<都側資料1、都側資料2をもとに検討>

◎座長

説明について質疑を行いたい。

○区側

都側から資料が出て来ないのは遺憾だという話については、まず一点目として、現行区域を前提とした事務移管は既にすべて終わっているという都側の発言があったが、区長会は、この都区のあり方の議論を始める道筋の中で、そういう認識ではなかったのが、驚愕というか、驚きが走った。二点目として、ニュアンスの違いはあるが、都側から人口50万を前提として移管できる事務を掘り起こしたという話があった。この二点で、区長会は、硬直化したことは事実である。その結果、各区長は、このまま区域の議論を進めていいのかという危機感なり、あるいは違和感を持ったと思う。都側の質問に対して区長会が答えないというが、答えることによって、その違和感がますます深まるのではないかという懸念がある中では、答えづらいということだ。

○区側

確かに区域の議論もするというのを都区で合意したが、ただ、その順序は、あくまでも具体的な事務配分の検討をして、税財政の検討をして、その上で区域の再編なりが必要であれば、その次の議論であるというのが、この都区のあり方検討に臨む区長会の一貫した前提である。

そういう中で、区域の再編を並行的に議論する、あるいは逆に、まず区域の問題から議論しようとなると、あたかも区域の再編が前提でないと全ての議論が進まないというようなことになっては、そもそもの初めのルールが違ってくるのではないかという危惧がある。その点についても、23区の区長はそれぞれに首長としてしっかりした意見を持っているので、今のそういう状況の中で、何がしかの区域の問題を特別区から言い出すというのは、どのようなことかということ、区長会全体

としての意思を一つに表明することはなかなか難しい。

○区側

冒頭に都側から特別区の区域の議論に対する区長会の対応について、強い指摘を受けたが、確かに、この幹事会は、都区の事務の配分、あるいは区域の再編、さらに税財政制度という三つの課題を検討するよう都区のあり方検討委員会から下命を受けている。

しかし、都側は、三つの課題はセットだといつもいわれるが、平成18年度に行われた都区のあり方に関する検討会での議論、あるいはこの幹事会の親会である都区のあり方検討委員会での議論で、この三つの課題について検討することになったいろいろな経緯について、区側の当時のメンバーであった区長のイメージは、三点セットという意味ではなく、いわゆる主要五課題などにかかるこれまでの積み残しの課題である都区の事務の配分について検討し、その上で再編の必要性があれば、都には区域の再編について勧告権もあることであり、議論を避けて通るものではないという程度の認識であるということである。だから、区長会の中では、区域の再編の議論というものが、この都区のあり方検討の中に必ずありきではないという意見が強い。

したがって、新聞報道や都側の話のように事務配分と区域の再編はリンクしているという発想で議論するのは、なかなか難しい話である。区側は、再編ありきではなく、事務配分の検討を積み上げていく中で、必要なら再編についても、都側から提案があれば避けて通るものではないというスタンスなので、この幹事会の場で区側から積極的な議論をするのは難しいということを理解してほしい。

その一方で、昨日の新聞に副知事の考えとして、23は必要ない、東京は東京市一市でいいという記事が載っていた。それは、その副知事の個人の見解かも知れないが、副知事は都区のあり方検討委員会のメンバーである。できれば都側幹事に副知事のところへ行ってもらい、撤回してもらいたいぐらいである。もし、東京市一市になったら、大変な人口を抱えて、あるいは大変な財政規模を抱えてどうするのか。そういうところもよく考えてもらいたい。

今、ここで都区のあり方検討をやっている最中に、それを逆なでするような発言はいかがなものかと思う。冒頭に都側から区域の再編の議論について、強い意見があったが、この点については区側から強く言わせてもらいたい。

○都側

区長会でいろいろな意見があり、都側が出した考え方に対する反発もいろいろある中で、区域のあり方について議論するのは難しいという状況は、都側は区長会に出席しているわけではないので、本当のところは理解できないところもあるが、確かにそうなのかなという感じは持っている。

ただ、都側が前々回からお願いしているのは、都側の考え方に対する区側の反論を出してもらいたいと言っているだけである。都側が区域のあり方を考えて、場合によれば再編も考えるべきではないかと言っていることに対して、何も、区側にそうだと伝えてくれとお願いしているわけではない。要するに、反対であればこういうふうに反対だということを出してほしいと言っているのであり、その部分については是非次回出してもらいたい。重ねてお願いしておく。

○都側

インタビューにどう答えるかということは、例えば、知事にしても、作家石原慎太郎という立場があるし、都知事石原慎太郎という立場もある。それと同じように、いろいろな場面、場面によって使い分けるときがあるのではないかと思う。

都側のメンバーは、新聞記事についてコメントする立場にない。我々としては、この幹事会の場で、区域のあり方について忌憚のない意見を交換させたいと思っている。

区域のあり方の議論については、例えば、今日の資料は、昼夜間人口比率という形で出ている。以前、図書館等について区域内の利用者、あるいは区域外の利用者

の比率について資料を出したとき、それについて区側から反論をしてもらった記憶がある。今日の昼夜間人口比率にしても、それだけで地域の自治というものは捉えられるものではないという反論、あるいは考えは当然あると思う。そういったところで議論をしていきたい。

都側は、都側の言うことはもっともだということを求めているわけではなく、都側が出した資料に基づいてそういった議論、意見を闘わせたいという気持ちであり、この辺のところを理解してほしい。

○区側

今日の資料について、いろいろと言いたい部分もあるが、先ほど区側から述べたように、区長会全体の雰囲気は、区域の問題に入ること自体に違和感を持ち、この議論そのものが一種タブーというように扱わざるを得ない空気になっている。

勿論、先ほどの新聞記事は、いろんな立場がある人の発言であり、どういう立場で発言したかというのはいろいろあるかもしれないが、少なくとも結果として、区長会に対してどういう作用を及ぼすか、都側が望んでいるのとは逆の作用をしているのは明らかである。要するに、区域のあり方を議論する流れになっていかないということをお願いしたい。

○区側

毎回、この幹事会の議論の状況を区長会に報告し、各区長の意見を聞いているが、今、区長会として区域の再編の問題について、次回、必ず意見を出してもらいたいと言われても、そこまでもたどり着けない状況にある。区側としては、各区長の意見を聞いた上でこの幹事会に臨まなければならないので、都側からあった次回必ず区側の考え方を示してほしいという話について確約することは難しい。しかし、都側からそういった趣旨の発言が再度あったことは区長会に報告する。

それはそれとして、今回の都側資料について質問をしたい。この都側資料で23区的生活圏とか、経済圏の現状はこうなっていて、昼夜間人口を中心に自治という観点からいかなものかという話であるが、本当に区域の再編により、23区の中で、就業、通学、あるいは昼夜間人口の差が解消できると考えているのか。どうしても都心は、夜間人口、昼間人口の差を見たら、周辺区と千代田区が合併するならともかく、そうでない限りどんな再編をしても改善できないと思う。

また、千葉や埼玉からたくさんの方が就業や通学のために東京に入ってくるが、千葉や埼玉には自治の観点はないのかといえば、自治の観点はあると思う。就業とか、通学とか、あるいは昼夜間人口の差だけで再編の必要性ありきといえるのか、これは改善しなければいけないのか、再編すれば改善できると考えているのか伺いたい。

○都側

特別区全体の昼夜間人口比率は、約135%になっており、東京市を作ったとしても、なお周りから人を集めているという状況である。特に就業、通学の関係であるが、23区の区域を見直すことによって、全て100%にすることは難しいが、現状よりも数字を改善することはできると思う。

また、周辺の市町を見れば、引っ張られているという実態はあり、その自治はどうなるのかという話のもっともであるが、それでも23区の中では非常に強い業務核機能があり、それをどう共有していくかというところで自治のありようというもの、23区の中で変えることができるのではないかと。

さらに、極論ではあるが周辺部分を23区の中に取り込めば、理論的な一貫性ができるが、あまり現実的ではないのでそういうことを考えているわけではない。

ただ、現状は、中心区で昼夜間人口比率がかなり乖離しているという状況になっており、また、周辺区では自区内の就業・通学という観点から見た場合、定住地と就業・通学先が乖離しているという状況がある。そういうものを見たとき直線的に今の状況のままで市に向かっていくということがいいのか、そこは考える必要があるのではないかと問題提起をしたという理解をしてほしい。

○区側

資料の解釈はいろいろできる。例えば、都側資料1の3頁に昼夜間人口比率の経年変化があるが、千代田区、中央区、港区の3区の平成12年と17年を見ると、昼夜間人口比率がかなり下がっている。これは都心3区の人口が押しなべて10%以上増えているからである。昼夜間人口比率だけ考えれば、都市というのは動いている、変化しているということで、静止状態ではないということが言える。また、遠くの藤沢市や相模原市から23区に来る割合が10%台であるが、通勤事情がそうさせているのだと思う。年々の住居地の就業や通学の割合の変化を見ても、この間の首都圏の交通機関の発達、住宅事情の変化、住民がどんな暮らしを求めているかなど、そういうこととも絡めて考えられる。

また一方で、中心区の人口増加の話もあったが、東京の中心部の人口密度は、ニューヨークと比べて全然少ないではないかという議論もある。昼夜間人口比率だけとって、この差を縮めるには区域を考えればいいということもあるし、就業地と住居地を一緒にさせるような政策を行えばいいという考え方もある。したがって、課題解決には、統計資料のいろいろな解釈なり、向かう方向性なりはいろいろある。

○都側

区側が言われたことはそのとおりであるが、逆に区域の再編も一つの選択肢として考えられるのではないかと思っている。是非そういう観点から考えてもらいたい。

<都側から都側資料3「東京自治制度懇談会と特別区制度調査会の報告比較」、都側資料4「東京自治制度懇談会報告及び特別区制度調査会報告に関する意見」の説明>

○都側

都側資料3は、特別区制度調査会の報告、東京自治制度懇談会の議論の整理、同議論のまとめについて、既に幹事会の資料として出しているが、その資料を出したとき特に議論がなかったので、今回、それを簡単に取りまとめた形で用意したものである。

この資料を用意した趣旨は、幹事会で区域のあり方の議論をしている中で、座長からもっと広い観点で多摩との関係はどうかとか、自治のあり方はどうかかということも考えていくことが必要ではないかとの話があり、区域のあり方だけではない、自治のあり方とか、都と区の基本的な関係とか、そういったことを全般的に見ている議論が、この東京自治制度懇談会と特別区制度調査会の中に比較的良好に出ているのではないかと思っており、簡単にサマライズしたということである。

それぞれの内容については、よく承知していると思うので細かい説明はしないが、簡単に東京自治制度懇談会と特別区制度調査会の考え方の違いを説明する。

まず、東京自治制度懇談会は、現行都区制度を前提として議論を組み立てている。都区制度をそのまま存続させるという考え方に立って、議論を組み立てているということと、その中で大都市経営という概念を出して、大都市制度全般を再構築するというところまでは行っていないが、大都市経営という概念を通して大都市制度を理解するという方向で物を考えている。

それから、再編については必要であると言っており、道州制への対応については1都3県を包含する範囲というのが首都圏における道州の範囲であるとまず言った後に、道州がそういう形になった場合に、特別区が今の区域のままでいいのかという問題提起をしている。

これに対して、特別区制度調査会は、まず現行都区制度を廃止するというところから出発点を立てているということと、都区制度を廃止して、その後、事務配分については、都が法的に留保している市の事務のすべてを特別区が引き継ぐということ、財源配分については、現在都が課している市の税等のすべてを特別区が引き継ぐということ、それから、新しい仕組みとして基礎自治体連合というものを構築するとしている。さらに、基礎自治体連合を受け皿にして、特別区相互間の財政調整も行うし、場合によっては事務もここが受け皿になっていく可能性はあるというこ

とで、再編については、特に今の段階で考えるよりも、むしろ平成12年改革の実現を目指すべきではないかということ、道州制についても基礎自治体連合で対応が可能であるという考えを示している。

都側資料4は、東京自治制度懇談会と特別区制度調査会の報告に関して、最近、新しい論文等が出ているので、それを紹介するという事で用意したものである。

まず、東京自治制度懇談会の報告に関する意見としては、この幹事会のメンバーでもある、特別区長会事務局の志賀次長が書いた「今後の特別区のあり方を考える」という論文である。この論文は、「大都市経営」の概念の立て方がおかしいのではないかと、再編を必然とする説得力が乏しいとか、東京大都市地域に巨大な基礎自治体の出現を想定するにはかなり無理があるのではないかという指摘をしている。

次に、特別区制度調査会報告に関する意見としては、「都政研究」の3月号に出た辻琢也先生の「東京自治制度の今後のあり方に関する一考察」という論文と、元東京都総務局行政部長の高橋信行氏が書いた「自己目的化する特別区の分権論議」という二つの論文がある。

この二つの論文は、大きく見れば、それほど言っていることは違わないと考えており、論文が言っていることを煎じ詰めれば、一つは、特別区制度調査会報告が非常に観念的であるということ、基礎自治体連合という仕組みが屋上屋を重ねる結果になるのではないかということなどを指摘しているところだと思う。

<都側資料3、都側資料4をもとに検討>

○区側

まず一つは、都側資料3の「東京自治制度懇談会」の「都と特別区の基本的な性格」という項目中にマルが三つあり、その下二つに「都は、特別区の区域においては云々」というところと、「特別区は基礎的自治体として住民に身近な事務を担う」というところがあるが、この東京自治制度懇談会「議論の整理」という報告書の中にはこれに当たる記述が見当たらないので、その辺はどういう経過なのか伺いたい。

次に、同じ項目の「特別区制度調査会」のところに「（都については言及なし）」と書かれているが、都側でこの資料を作るに当たり引用した文章の間には「東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割を更に明確に区分し」という文言が入っている。つまり、都と区の間を広域と基礎の関係で、より鮮明に分けようと言っているので、東京都は当然府県行政として純化をするという考え方が前提になっている。

元々区のあり方についてどうするかというのが特別区制度調査会のテーマであり、都をどうするかという事は書かないというスタンスなので、「（都については言及なし）」という記述では、都のことについて何も考えていないととられるとか、あるいは都に関わりなくすべて区がやるのだととられるとか、この記述では誤解を招くことになる。

もう一つ、都側資料4で論文の紹介があったが、これ自体はそういう意見があるという限りで、特に区の中で問題になっている点が含まれている。辻先生の論文の最後に「「基礎自治体優先の原則」に基づいて、事務事業の移管を進めることで、行財政改革が図れる時代は終焉に近づきつつある」とあり、「全国一律的に基礎自治体優位が求められる「補完性の原理」の貫徹が求められるのではない」とある。都道府県と市町村、どちらが実施すると総体として民主的かつ実効的かという「最適性の原則」とでもいべきものに即してやっていくべきだというような見解である。

特別区としては、今、都区のあり方の検討を進めていく中で、「基礎自治体優先の原則」にいわば「最適性の原則」が取って代わるかのような表現をされているところを非常に問題にしており、たまたまそういう引用があったので指摘をしておき

たい。

○都側

区側から指摘のあった三点のうち、まず一点目の東京自治制度懇談会のところで、都と特別区のそれぞれの性格を書いた記述が「議論の整理」の中に見当たらないという話であるが、これは、「議論の整理」という元々のまとめは、東京自治制度懇談会は二回にわたって報告をしており、「議論のまとめ」と「議論の整理」の二つがあるということで、「議論の整理」を出したときに合本でまとめている。指摘された記述は、「議論のまとめ」のほうに記述があり、全体の東京自治制度懇談会の議論の中ではそのように議論されてきたと理解してもらいたい。

二点目の「（都については言及なし）」というところは、別に特別区制度調査会が何も考えていないということを述べているわけではなく、ただ、客観的に特別区制度調査会は、都についての記述がないと書いたつもりであるが、区側から府県に純化するのだということをそこに書いているという話があったので、資料の修正も含めて対応させてもらいたい。

三つ目の都側資料4については、辻先生の記述で2頁下から2番目の「基礎自治体優先の原則」云々というところで、これは辻先生の意見なので、都側として何かコメントすることは差し控えたい。

それから補足になるが、志賀次長の論文で、「大都市経営」の概念について立て方がおかしいのではないかという話がある。確かに幹事会の中では、「大都市経営」という概念について特別区もやっているという整理で仕切った記憶があるが、東京自治制度懇談会の中では、都がやっているものを「大都市経営」とネーミングをしているので、議論の概念の立て方がおかしいといわれても、そこは定義の考え方の違いかなという感じがした。

○区側

今の話の関係で、先ほどの都側の説明の中で、東京自治制度懇談会は現行都区制度を前提としているという話があったが、東京自治制度懇談会の報告を読んだときにそうだとはいってなかった。そうだとすると、一番上に書いてある「広域自治体としての役割と大都市経営の担い手としての役割を併せ持つ」という表現が、今の都区制度では、東京都は広域自治体であるとしか書かれていないので、それ以外に大都市経営の担い手としての役割を持つということになれば、現行制度を前提とはしていないのではないかということになると思う。その辺も説明の中で気になった部分である。

◎座長

まだ予定の議題があるので、この件についての質疑はここまでとして、次の議題に進みたいがいかがか。

〔「異議なし」との発言あり〕

(5) 税財政制度について

区側から税財政制度について資料説明の後、検討を行った。

<区側から区側資料「税財政制度に関する論点」の説明>

○区側

区側資料「税財政制度に関する論点」は、都区のあり方検討委員会幹事会における税財政制度についての検討に当たり、区側として現時点で考えられる論点を整理したものである。税財政制度をめぐっては、毎年度の都区財政調整協議の中だけでは必ずしも解決し切れない問題もあるので、今回の都区のあり方検討の中で議論が必要と思われる都区のあり方の基本に関わる事項を整理してみたということである。

まず、第一として、財源の移譲に係る指針の整理ということである。都区の事務配分に関する検討を踏まえて、都から区に事務移譲を行う際の財源の移譲について、基本的な方針を整理する必要があるという論点である。

この点について、さらに二つの論点があると考えており、一点目に、事務移譲に

応じた財源の移譲であるが、事務移譲に当たっては、事務移譲後の区民サービスの執行に支障がないように財源を担保する必要があると考えているが、基本的には、当該事務の執行に当てられていた金額と等しい財源の移譲を行うという整理が必要と考えており、移譲事務の事業費、あるいは人件費、将来需要等に係る都側のデータの提供に基づいて整理していくことになるので、それをどのように担保するのかという課題もあると思う。

二点目に、事務の性格に応じた財源移譲の方法であるが、事務移譲に伴う財源移譲については、事務の性格に応じて特別区財政調整交付金の配分率の変更、または事務処理特例交付金の交付によることが基本になるが、都市計画交付金による対応についても整理が必要であると考えている。

第二は、財源移譲後に想定される課題の整理である。これは、現状においても課題とされているものも含めての論点であるが、事務配分と、それに基づく財源配分が整理された場合に、どのような都区間の関係を作っていくかに関わる論点ということである。

この点について、さらに二つの論点があると考えており、一点目に、特別区の主体性の強化である。平成12年の都区制度改革によって都区財政調整制度の法定が行われ、制度の運用における特別区の主体性の強化が求められるところとなったと認識している。これまでも毎年度の財調協議において、区側の主体性が反映される仕組みづくりを求めてきたが、今回の検討によって事務配分と財源配分が明確にされることになるので、改めて特別区の財政自主権を尊重した制度運用の考え方を整理しておく必要があると考えている。具体的には、特別区の主体的な調整結果が反映される協議のあり方をはじめ、調整税に関する政策税制についての協議のあり方、調整税の会計上の取り扱いなどについての整理が必要であると思っている。

二点目に、法令改正を伴う事項の検討である。事務配分などの検討を進めていく中で、法令改正を求める必要が生じる場合もあるかもしれないが、それが税財政制度に関わる場合には対応を整理する必要がある。また、現在検討が進められている分権改革や税制の抜本改革の動向によっては、都区間の税財政制度のあり方にも影響するものが出てくる可能性がある。こうした点についても、今後整理していく必要があると考えている。

論点についての説明は以上であるが、税財政制度については、事務配分の検討状況などの推移を見ながら検討する必要がある、いずれ事務移譲などの具体化が行われた際に備えて、基本的な方向をあらかじめ整理しておくことが今回の検討の眼目かと思うので、今後、適宜議論していければと考えている。

<区側資料をもとに検討>

◎座長

今回は、税財政制度についての区側の論点ということで資料が出ている。今後、幹事会で三つの下命の一つとして議論をすることになるので、都側に内部的に検討してもらい、何か都側から反論なり、あるいはもっとこういうことがあるのではないかという追加があれば、次回以降に話をしてもらいたい。今回どうしてもということが、何かあれば聞きたい。

○都側

税財政制度については、今後の検討課題の議論の推移を踏まえて、最終的に整理をするということで、都区の事務配分、特別区の区域のあり方全体が議論の推移を踏まえてという形になると思うので、今の段階ではまだ検討する時期に来ていないと思っており、都側としては、いずれしかるべき検討の時期が来れば、検討するという考えでいることを述べておきたい。

(6) その他

都側から提案があり意見交換を行った。

<【資料なし】>

○都側

二点あるが、一点目は提案である。前回、特別区の再編案というものを幾つか簡単に紹介したが、その中の幾つかを掘り下げてみることも有益ではないかと考えており、具体的には森記念財団の再編案、東京大学の浅見先生の再編案について、森記念財団の研究者や、浅見先生、あるいはそのメンバーの方に、この幹事会の場で説明を願い、議論の参考に資するようなことを考えたらどうかという提案である。

二点目は、平成20年6月19日付けの日本経済新聞朝刊の記事についての、報告と要望である。記事の冒頭に「東京都が5月末に、特別区長会にすべての区を人口50万人以上にする23区の再編構想を示した」という記述があるが、これは事実と違っているということである。さらに「区側『五輪へ協力 拒否も』」という見出しが付いているが、都側の認識とすれば、23区は東京オリンピックの招致協力を行っている。現に6月16日も全面的なバックアップについての国要望を組織決定したところで、いかにも誤解を招く見出しであるという認識を持った。

ただ、この記事で気になったのが、23区の側に取材をしたという作りになっており、区のどこかの誰かが人口50万という再編案を都が示したという誤解をしていると受け取れる。前回も人口50万については、都が事務配分を考えるに当たって事務を掘り起こしていくための一つの目安として、内部的にそういう数字を使ったと説明したところであり、それが再編案であるとなると誤解ということになる。そういう誤解をもし抱いている方がいるなら、十分その誤解を解くようにしてもらいたい。

また、その記事の最後に、「区長会は権限移譲の協議は『再編とは別の議論』として今後も継続する考えだ」と書いてある。都側としては、都区のあり方検討の中では、都区の事務配分、特別区の区域のあり方、税財政制度を議論していくという理解をしているので、再編とは別の議論だということになると、都側としては認識が違ふということになるので、その点について都側は三位一体という認識を持っているということを述べておきたい。

○区側

まず、特別区の再編について、いろいろなことを検討している団体などがあるので、そういう識者などを招いて幹事会の場で話を聞いてみてはどうかということだが、区側としては、すぐに分かりましたとはなかなか行かない。区長会の考え方は、再編が必要なら、各区が主体的にやればいい話であり、誰かの意見を聞いてもあまり意味がないのではないかとという意見が強い。折角の提案であるが、区側としてはなかなか分かりましたとは言えない状況にある。必要が生じた際にそういったことも考えるのであればやぶさかではないが、それを前提としての議論というのはなかなか難しい。

次に、日本経済新聞の記事について、記者もどこでどういう形で取材をして記事にしたのか分からないが、どこの区長が区長会などの場でオリンピック反対と言われたか全く記憶がない。オリンピックを誘致促進しようという区長はたくさんいるが、オリンピックへの協力を拒否するなんていう考えは毛頭ないという理解をしてほしい。

この記事は、センセーショナルに書いているが、人口50万という話について、新たに特別区に事務を移管するとすればということで、各局の事務を掘り起こすための一つの目安として50万という話はあったが、人口50万人に再編をするということではないと、区長会では口を酸っぱくして説明しているので、人口50万で区を再編するのだと言われる区長は頭の中に浮かばない。マスコミはこの都区のあり方検討について、非常に注目をしているが、事務の配分よりも区域の再編の方に非常に興味があつて、再編、再編というようになっているので、都も区も互いに注意しなければならない。

過日も、都政新報の記事に大きな見出しで、この幹事会が神学の論争をしている

とあった。神学の論争とは何かというと、実りのない議論をしているということだろう。あのような書き方をされると、我々は実りのない神学の論争をここでやっているのかとなってしまう。ところが、記事をよく読むと、都政新報社の記者が神学の論争と言っているのではなく、そう言っている職員がいるということである。それは、都の職員か、区の職員か知らないが、互いに注意して誤解を生まないようなマスコミ対応をしたいと思う。

◎座長

都側からの提案については、すぐにとということではなく、必要が生じた際にそういったことも考えられるということで整理したい。

〔「異議なし」との発言あり〕

それでは、時間も経過したので閉会したい。