

## 第21回都区のあり方検討委員会幹事会 議事要旨

日 時 平成21年6月29日（月）午後4時30分から

場 所 東京区政会館 19階 192会議室

出席者 （都側）

中田総務局長、笠井総務局行政部長、和賀井総務局行政改革推進部長、真田財務局主計部長、森山知事本局地方分権推進室長、塩見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

### 会議の概要

#### （1）開会

#### （2）第20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）都区のあり方検討委員会の委員の異動について

#### （4）具体的な事務配分の検討について

具体的な事務配分の検討について、検討を行った。

<都側から資料2「検討対象事務総括表」（平成21年6月幹事会分）、資料3「検討対象事務評価シート」の事業内容とあわせて都の評価についての説明>

#### ○都側

今回は、②の「建築主事設置市及び保健所設置市の事務で、法令により都が処理することとされている事務」のうち、「食品衛生に関する事務（花き市場除く）」など4項目、⑤の「府県事務で、他府県において事務処理特例制度により市が処理している事務」のうち、「事業者登録などに関する事務」など3項目、⑥の「①から⑤以外の府県事務」のうち、「引取業者の登録などに関する事務」など6項目、計13項目について検討する。

1番の②-2「食品衛生に関する事務（花き市場除く）」は、卸売市場内の業者等からの報告徴収、検査の実施、食品衛生監視員による監視指導などの事務である。卸売市場が取り扱う生鮮食品は、首都圏全域に出荷されていること、食の安全・安心の確保のためには一定の水準の確保や緊急かつ統一的な対応が必要であり、都が広域的な立場から実施すべきであることなどから、都に残すという評価をしている。

2番の②-3「狂犬病予防員の設置、犬の登録、犬の捕獲などの事務」は、狂犬病予防員を任命し、予防注射を受けていないなどの犬がいる場合にその犬を捕獲するなどの事務である。住民に身近な事務であり、施設、設備、人材確保、広域的課題への対応など、なお解決すべき課題はあるものの、既に区に移管する方向で整理した③-7「犬及びねこの引取りに関する事務」など、動物愛護管理法に基づく事務と密接に関連していることから、区へ移管する方向で検討するという評価をしている。

3番の②-4「特定建築物に関する届出受理などの事務」は、延べ面積が3,000㎡以上の事務所や店舗など特定建築物についての届け出の受理、所有者等からの報告徴収などの事務である。このうち、延べ面積10,000㎡までの特定建築物については、既に事務処理特例により特別区が処理している。したがって、今回の検討対象は、延べ面積10,000㎡を超える特定建築物である。大規模ビルについては、衛生設備の維持管理方法が複雑多岐にわたり、監視指導に高度な専門性と技術を要すること、都は国に先んじて監視指導や調査を行ってきた知見やノウハウの蓄積があることなどから、都に残すという評価をしている。

4番の⑤-60「事業者登録などに関する事務」は、3番と同様、建築物における衛生的環境の確保に関する法律に基づく建築物清掃事業者等の登録及び登録の取り消し、登録事業者に対する報告徴収、立入検査などの事務である。建築物清掃事業者等は区域を超えて広域的に業を行っており、事業者の状況を適切に把握するために、広域的自治体である都が行う必要があること、また、区に移管した場合、事業者が複数の区に登録を受ける必要があることなどにより事務が複雑化するため、都に残すという評価をしている。

5番の②-5「と畜場の規制に関する事務」は、と畜場の設置許可、衛生管理責任者の届け出の受理などの事務であり、現在、芝浦食肉衛生検査所で行っている。ここで検査される食肉等は都内全域に出荷されていること、食の安全・安心の確保のためには一定の水準の確保や緊急かつ統一的な対応が必要であり、都が広域的な立場から実施すべきであることなどの理由から都に残すという評価をしている。

6番の⑤-61「照射録の検査に関する事務」は、当初、「照射録の徴取などに関する事務」としていたが、法律の規定にあわせ、「照射録の検査に関する事務」と変更したので確認いただきたい。

「照射録の検査に関する事務」は、診療放射線技師が作成した照射録の提出命令、検査の事務で、診療所に係るものについては、事務処理特例により、既に特別区が処理しており、今回の検討対象は、病院に係るものである。医療法に基づく事務については、「保健衛生事務事業に係る都区協定書」により、診療所については区、病院については都が行うものとしており、本事務についても、この役割分担に従い、都に残すという評価をしている。

7番の⑤-63「看護師等確保推進者変更命令などに関する事務」は、病院において看護師等の員数が基準を著しく下回る場合に設置される看護師等確保推進者が職務を怠った場合に、病院の開設者に対して行う推進者の変更命令の事務である。6番の「照射録の検査に関する事務」と同様の理由により、都に残すという評価をしている。

8番の⑥-33「引取業者の登録などに関する事務」は、当初、⑥の「①から⑤以外の府県事務」として整理していたが、②の「建築主事設置市及び保健所設置市の事務で、法令により都が処理することとされている事務」であるため、今後は、②の事務として整理する予定なので承いただきたい。

「引取業者の登録などに関する事務」は、引取業者・フロン類回収業者の登録、解体業・破砕業の許可など自動車のリサイクルに関する事務で、使用済み自動車の適切なリサイクル、処理が行われるためには、引取・フロン類回収・解体・破砕の一連の流れを把握した上で指導監督を行う必要があるが、特に解体業者や破砕業者は一部の区に偏在しており、すべての区が一連の流れを把握することは困難であることなどから、指導効果の点で都に残すという評価をしている。

9番の⑥-59「教育、保育等を総合的に提供する施設の認定などに関する事務」は、就学前の教育、保育を一貫して提供する、いわゆる認定子ども園の認定、設置者に対する報告徴収などの事務である。これは住民に身近な施設で、区が担うことで住民サービスの向上が期待できることから区へ移管する方向で検討するという評価をしている。

ただし、認定子ども園に関する法律の附則において、施行後5年を経過した場合

に、施行状況を勘案し、必要があるときは法律の規定について検討を行う旨の規定がされており、こうした国の動きに留意する必要があると考えている。

10番の⑥-70「クリーニング師免許試験の実施などに関する事務（条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務）」、11番の⑥-71「条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務（理容師法）」、12番の⑥-72「条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務（美容師法）」は、一括して説明する。

10番の「クリーニング師免許試験の実施などに関する事務（条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務）」は、当初、「クリーニング師免許試験の実施などに関する事務」としていたが、「クリーニング師免許試験、免許の交付に関する事務等」は、平成21年4月の第20回幹事会で実質的な検討を省略するものとして整理しており、今回の検討対象事務を正確に表すため、（条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務）と表記した。「クリーニング師免許試験の実施などに関する事務（条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務）」は、クリーニング業務が適正に行われるよう、条例で衛生上の措置の基準を定めるものである。

11番の「条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務（理容師法）」は、当初、「条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務」としていたが、正確を期するため、「条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務（理容師法）」と変更しているので確認いただきたい。

「条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務（理容師法）」は、理容の業務が適正に行われるよう、条例で衛生上の措置の基準を定めるものなどである。

12番の「条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務（美容師法）」は、当初、「条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務」としていたが、正確を期するため、「条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務（美容師法）」と変更しているので確認いただきたい。

「条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務（美容師法）」は、美容の業務が適正に行われるよう、条例で衛生上の措置の基準を定めるものなどである。

10番、11番、12番は、理美容などにおいて、顔面の作業等のマスク着用など衛生上の措置を定めるものであり、いずれも人体に影響のある公衆衛生的な側面の強い事務であることから、都に残すという評価をしている。

13番目の⑥-82「地方薬事審議会の設置などに関する事務（登録販売者試験などに関する事務）」は、当初、「地方薬事審議会の設置などに関する事務」としていたが、地方薬事審議会の設置は、平成21年4月の第20回幹事会で実質的な検討を省略するものとして整理しており、今回の検討対象事務を正確に表すため、（登録販売者試験などに関する事務）と表記している。「地方薬事審議会の設置などに関する事務（登録販売者試験などに関する事務）」は、薬事法の改正により新たに設けられた登録販売者試験の実施、登録販売者の登録などの事務で、法により資格、能力の確認権者として都道府県知事を指定していることから、都に残すという評価をしている。

## <区側から資料2「検討対象事務総括表（平成21年6月幹事会分）、資料3「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

1番の②-2「食品衛生に関する事務（花き市場除く）」、2番の②-③「狂犬病予防員の設置、犬の登録、犬の捕獲などの事務」、3番の②-4「特定建築物に関する届出受理などの事務」および5番の②-5「と畜場の規制に関する事務」については、平成19年12月の第8回幹事会で区の考え方を示している。これらの

事務を含め、都区の評価が異なるものについて説明する。

都区の評価が分かれているのは保健所設置市関連の事務で、保健所設置市の事務については、関連するその他の府県事務を含めて区が担う方向で検討すべきというものである。一定の広域的な対応が必要な事務もあるが、都のノウハウを引き継ぎながら関係区の体制を整え、都と各区の連携で対応することで区が担うことは可能という考え方である。

1番の②-2「食品衛生に関する事務（花き市場除く）」、3番の②-4「特定建築物に関する届出受理などの事務」、8番の⑥-33「引取業者の登録などに関する事務」は、保健所設置市の事務で、当分の間、都に留保されている事務である。経過措置を解除し、法の本則通り区が担うべきとするものである。なお、3番は、既に床面積10,000㎡以下のものを事務処理特例で区が実施しており、10,000㎡を超えるものについても区が処理すべきというものである。

4番の⑤-60「事業者登録などに関する事務」は、3番と関連する府県事務で、3番と併せて区が処理すべきというものである。

5番の②-5「と畜場の規制に関する事務」は、保健所設置市の事務であるが、特別区が指定されておらず、他の保健所設置市と同様に区が担うべきとするものである。

10番の⑥-70「クリーニング師免許試験の実施などに関する事務（条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務）」、11番の⑥-71「条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務（理容師法）」、12番の⑥-72「条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務（美容師法）」は、クリーニング、理容、美容の業務に関する規制について、法の定める規制に条例で基準を上乗せするもので、実際の規制事務を実施している区が条例規制も行うべきとするものであり、地方分権改革推進委員会の第1次勧告においても、保健所設置市に移譲することとされている。

## <資料2、資料3をもとに検討>

### ◎座長

説明について質疑を行いたい。

### ○区側

11番の「条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務（理容師法）」と12番の「条例による衛生上の措置の基準の制定などに関する事務（美容師法）」について、資料3の41・42ページと45・46ページの「都の考え方」に「適切な衛生保持がなされない場合、人体に与える影響が大きく」とある。

区民の安全・安心の確保は、区にとっても大きな課題として取り組んでおり、非常に違和感を持つ。と同時に、この事務だけ「人体に与える影響が大きく」という表現が出てくることについて説明いただきたい。

### ○都側

そもそも、公衆衛生的な側面の強い事務であるということだ。「人体に影響がある」という表現が強いかどうかという問題はありますが、当然、美容所もいろいろな薬品を使用するし、理容所は剃刀を使用する。

保健所設置市である区は、既に立入検査などの事務を行っているが、いずれの事務も人体に影響なしとしない、そんな意味である。

### ○区側

区の保健所は、既に環境関係の業態について指導などを行っている。したがって、都より区の方がノウハウを蓄積していると思う。人体に与える影響の具体例として、薬品を使用する、剃刀を使用することのことだが、説得力が余りない。

### ○都側

どちらが現場をよく知っているかということ、実際に立入検査などを行っている区だと思う。現場からの意見を都の担当部署が集約して、一定の基準を定める事務は

都が条例で一括して定めるという事務である。区の考え方として「地域の実情に応じたきめ細かな対応が期待できる」としているのは、現場を知っているからだと思うが、基準を定めるときに、例えば区によって基準が違うというのはどうなのかという思いがあり、現場を知っている区の仕事をフィードバックしながら都が基準を定めた方がよいのではないかということだ。

ある区で、理美容はもっとこうしたいとなれば、政策法務の世界で上乘せ、横出しができると思う。すべての事務を都が担うということではなく、区との連携の中で、少なくとも、基準を定めるという事務は都が担わないと全体が見えなくなるということだ。

#### ○区側

23区で協力したり、相談したり、あるいは23区がばらばらではいけない事については、十分に話し合いをしている。都は事務の一体性について言っていると思うが、国民健康保険の例もあるように、23区の話し合いで一定の部分は一体性が担保されているので、都は余り事務を抱え込まなくてもいいと思う。

#### ○都側

意思決定をどうするかという議論になるが、都が定めている基準は大したものではない。都という意思決定機関があるので、少なくとも基準を定める事務は都が責任を持つということだ。

#### ○区側

クリーニング業、理容業、美容業、旅館業、浴場業など、環境三法と言われている保健所における監視指導については、移管後ずっとやってきた。移管時の経過措置として都に留保した事務もあったが、昭和50年に移管されて30年を超える経験を積んできている。保健所行政も定着しているし、ノウハウも蓄積されているので、日常の業務と一体的に行った方がよりきめ細かい適切な対応ができるのではないかな。都が一括して基準を定めることを必ずしも否定しないが、23区で議論をする場もあり、三十数年の実績を踏まえて、23区が主体的に決めるということでも十分に対応できると思う。他の環境三法に関する指導監督業務と一緒にいった方が適切な対応ができるのではないかな。現在の保健所の体制でも十分対応できるので、移管すべきと思う。

3番の「特定建築物に関する届出受理などの事務」について、現在、建築基準法上の建築確認業務を10,000㎡で区切っているのだから、区は、この枠を外すべきとしているが、この事務も全く同様だと思う。昭和50年の移管時に保健所設置市の事務の留保事務として、当面は都が行うとした事務なので、今回、経過措置を見直さないと、見直す機会もなくなると思うし、当然、他のビルの監視指導などと一体的に行っている事務もあり、十分に対応できると思うので、都区の分担としては、区がやるべきだと思っている。

#### ○都側

クリーニング業など、衛生上の措置の規準の制定などに関する事務について、区が保健所設置市になって、かなり政令指定都市の事務も先行して行ってきた歴史というのはその通りだと思う。都が統一的基準を定めるのも否定しないと言われる中で、クリーニング業、理容業、美容業も広域的に区をまたいでいる事業者もあるようなので、都が統一的に基準を定めるという考え方だ。

特定建築物に関する事務については、何で10,000㎡だと議論が始まるが、都が所管している特定建築物のうち、20,000㎡を超えるものが810件、30,000㎡を超えるものが660件、100,000㎡を超えるものが123件で、大きいビルが多数あり、ビルピット対策、水の有効利用、省エネルギー対策など、都が大都市問題として連携して行っている。また、大規模ビルは、空調設備、給湯設備、雑用水設備など、小規模ビルにはない複雑で多様な設備が必要でかなりの専門性が必要であるとか、日本を代表するような大規模ビルは、ビルの設計担当者や設備管理担当が第一線の技術者で非常に専門性も高いという話があり、福祉保

健局の健康安全研究センターがかなり力を入れて仕事をしている。それから、国に対してもかなり先駆的にやっていて、その事例が一つの政策として生きてくるような範囲でもあるので、是非、都にやらせてもらいたいと思っている。

八王子市に保健所を移管したが、八王子市には区にあるような特例がないので、八王子市でできるのだから、区ができないわけがないという論理は、その通りだと思う。ただ、八王子市については、導入期で都の派遣職員がいたり、八王子市との協定がいろいろあって、実質上は都が担うような形にしている。10,000㎡に理屈があるかという議論もあるが、そういうものをひっくるめて都が担っていきたいと考えている。

#### ○区側

最終的には、引き続き検討する事務として整理せざるを得ないと思うが、もし修正する点があれば、是非今日の意見を聞いて、各局と調整してもらえればと思う。

8番の「引取業者の登録などに関する事務」について、資料3の29・30ページにリサイクルの一連の流れを全て把握することは困難であり、都に残すべきとあるが、使用済自動車の解体や部品を再販売する業者が多く集まる通りのある区で、フロンガスの問題等が課題になったときに、フロンガス対策として、フロンガスの引取等について単独で助成した実績があるそうだ。23区あまねくないかもしれないが、地域実情によってこのような業態が多くある区は、都に任せるのではなく、自らの産業施策や対策としてやることも大変重要で、リサイクルの一連の流れの把握が難しいので都に残すというのは、ちょっと書き過ぎかなと思うので、改めて議論できればと思う。

#### ○都側

今の区側意見の前段については、都としても常に、それでいいのかと思いながら今後もやっていきたいと思う。

区側意見の後段について、資料3の32ページを見ると、確かに解体事業者が多い区もあるが、破碎業者については、ちょっとばらつきがあることや4分の1の事業者が複数区にまたがって事業所を設置している。もう1つは、建設リサイクルの検討においても、平成21年4月の第20回幹事会において、⑥-32「解体工事業者の登録などに関する事務」について、広域に及んでいることから都に残すという評価があったこと。さらに、家電リサイクル法、国が直接小売業者や製造業者と連携してやっているが、そういう意味ではリサイクルが広域行政であるという側面が強いということだ。

ただ、リサイクルも区と連携してやるのが大事なので、区側の指摘も踏まえ、今後考えていきたいと思う。

#### ○都側

議論のあった保健所の関係事務について、区は、昭和50年からずっと保健所の仕事をしてきた。都全体で見ると、多摩地域のほとんどの保健所は東京都がやっている。ある意味では、いびつといえいびつな形になっている。したがって、区から、もう30年やっているのだから、当分の間という当分は過ぎたのではないかという意見が出てくるのは至極当然だと思っている。一方で、都の立場から見ると、面積で言えば半分以上、人口で言えば3分の1を擁する多摩地域において、保健所業務はほとんど都がやっているという実態がある。そうすると、理容師の関係、美容師の関係、クリーニング業の関係で、例えば各区の規制と多摩地域の規制が微妙に違うと、それは如何なものかということが当然出てくると思う。他の県とは違う難しさがあるということを都として考えざるを得ないと思っている。

まさに特別区制度と市町村制度が混在する東京都制度であるが故にこういった議論が出てくると思っている。区の意見は至極当然であるといいながらも、都の意向も分かっていたいただきたい。

#### ○都側

都の事務を区に移すという場合、最終的に、都民、区民にとってのスケールメリ

ットや効率性という概念、フィルターを通さないといけないのではないかというのが頭の中にある。

例えば資料3の32ページを見ても、特別区の実態はかなり違う。1つの区、1つの地域の意見と、23区全体を見たときのいろいろな意味での真実、実態というのが必ずしもイコールではない。広域行政という立場から見ると、果たしてどちらが本当に都民、区民のためにいいのかというと、結論は、議論していきましょうという話になるが、単に、できるからすべて区だという結論には、現実や実態がある以上、ストーンと落ちないというのが正直なところだ。再編の問題をこの場ではなかなか口に出せない状況だが、スケールメリットや効率性、そういったものが現実的にある以上、結論として直ちに分かりましたとか、そうですねとは言い切れない状況がある。

#### ◎座長

他に意見がなければ、事務配分について整理したい。

都と区の評価が一致しなかった1番、3番から5番、8番、それから10番から12番については、「移管の是非を引き続き検討する事務」として整理する。

それ以外の都と区の評価が「区」ということで一致した2番、9番は、「区へ移管する方向で検討する事務」とし、また「都」ということで一致した6番、7番、13番の事務については、「都に残す方向で検討する事務」として整理したいがよろしいか。

〔「異議なし」との発言あり〕

#### (5) 都区制度・分権改革関連の動き等について

都側から都区制度・分権改革関連の動き等についての資料説明があった。

<都側から都側資料1「特別区の区域の沿革について－「都と区の制度的変遷に関する調査研究」より－」、都側資料2「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申について（平成21年6月16日 地方制度調査会）」の説明>

#### ○都側

都側資料1「都と区の制度的変遷に関する調査研究」を行ったので報告する。都区制度の変遷について見識を深め、今後の議論に資するために、今回を含めて全3回に分けて調査研究の結果を報告したい。特別区の区域の沿革についてがその中心になるが、過去を振り返る、過去はこういうことだったということでやりたいので、理解を頂きたい。資料が2枚、2枚目は地図になっている。沿革(1)、(2)、(3)とあり、全体の考察、次回に昭和7年の市域拡張と昭和22年の区域再編について紹介したい。

今回は全体の俯瞰ということで、まず、「沿革(1) 明治期」である。これはまさに区の起源と市制の施行である。明治初期、町村を包含する行政区域として区を設置し、その後、再編を繰り返したが、戸籍法を施行するために、大区小区制と呼ばれるものが明治5年ぐらいにできた。併せて、この資料には記載されていないが、学制もあり、いわゆる小学校区というものもあったらしい。いずれにしても、大区小区制と呼ばれる制度が、寄り合いを初めとする旧来の自治慣行を無視したため、新政府の急進的な政策と相まって、非常に民衆の反感を招いて、その後、郡区町村編成法等のいわゆる三新法の制定により廃止されたようだ。

次の明治11年に郡区町村編成法が施行されたが、いわゆる朱引内に15区、朱引外に6郡を設置したということのようである。市域拡張前の東京市の15区はこのときから存在したわけで、つまり市制施行前からあったということである。15区6郡設置時の区割りについては、旧制、旧称、地形、戸数、役所の位置の便宜等を考慮し、できるだけ慣習に基づいて行われたということである。

明治22年の市制施行で15区の範囲が東京市になったのが資料の2枚目の15区時代というところである。いろいろ調べてみると、朱引内という朱引、江戸時代

は、寺社奉行の範囲がこの15区の外だったようだ。ただ、その朱引自体が変遷していった、明治22年の市制施行のときには、15区がまさに東京市の範囲で、東京市界と東京府界と記載してあるが、ここが境であった。東京府は市域拡張を行う方針であったが、府会の混乱や郡部の反対運動により、最終的には郡区境界の整理に必要な最小限度の変更で決着して、この時期は、町村制施行に向けた基盤強化のため、町村合併がそれぞれ行われて、東京の町村数は15分の1以下に減ったということだ。いわゆる6郡のところは、それぞれ村とかいろいろあったわけだがそういうことである。

同時に、東京、京都、大阪の3市に市制特例が適用された。そのとき、3市の継続的な撤廃運動により、明治31年の市制特例が廃止され、その後も府県から独立を目指して特別市制運動が継続したということである。市制特例とは、東京市に、市長を置かずに、市長の職務は府知事が行う。市の参事会は府知事、書記官、名誉職参事会員で組織する。区長はそれぞれ市参事会が選任するということであった。

その後、市制特例を廃止して、東京都制を獲得する運動になるが、この場合、東京市とは一体何か、府とは何かという問題があって、それは昭和18年の東京都制にいくわけだ。例えば東京都庁のDNAは一体どこかというのは、いろいろまだ議論があるのだろうが、まとめると、四角にあるとおり、市域拡張前の東京市の15区は市制施行前からあった。15区6郡設置時の区割りは東京府において検討され、それは過去に大区小区制が非常に慣習を無視したということだったので、できるだけ慣習に基づいて計画されたということである。

次に、「沿革(2)の大正期～戦前」である。1つ大きいのは市制下の区と都制の施行であったが、大正11年にいわゆる指定都市の原型である六大市に対する行政監督の特例が設けられ、同じく大正11年に東京都市計画区域の決定が行われている。東京市区改正条例を全面改正した都市計画法、これは旧法であるが、これによって決定され、資料の2枚目の35区時代の地図の右上の黒マルの辺りが東京駅である。東京駅を中心に半径10マイル、約16キロに内包される地域とされた。当時の交通機関で大体1時間ぐらいと言われている。東京市、隣接5郡、北多摩の一部、千歳村と砧村で現在の区部とほぼ同じということだ。まさに35区時代の地図にあるとおり、昭和7年、5郡82町村を東京市に編入し、新たに20区を新設して35区となった。その市域拡張は、市街化への対応であると同時に、都制実現を進める動きでもあったということだ。

都制というのは、言ってみれば、今の特別市制運動というか、例えば大阪府が大阪府から独立したい、そういった運動だった。明治26年に多摩が神奈川県、一部埼玉県から入ってきたので、東京府から独立するのが当時の東京市の都制運動だったやに聞いている。いろいろ見ると、やはり当時の区会があった区は、間の東京市が別に官治的であっても、自分たちの権限が強くなればよいということもあったようで、その辺は今のいろいろな思いにも相通じるものがあるかもしれないが、そういった運動があった。

昭和11年に北多摩郡の千歳村と砧村を世田谷区に編入してほぼ今の23区の地域が確定して、昭和18年に都制が施行された。その戦時体制下の都制、ある意味、特別市制運動の中で求めてきたものとは全く異なって、都制施行に当たっての争点は、都の区域、都の長の選任方法、区の自治権であった。都の区域は東京府全域とされて、官選の都長官が置かれ、区は都の下級組織のようにされて、法人格は認められるが、区長を官吏とし、自治的傾向がかなり抑えられた。区の事務の範囲は、財産及び営造物に関する事務、都条例に基づく区に属する事務に限定されたということである。

ちなみに、昭和18年の東京都制になったときのいわゆる都議会議員の定数が100名にされたということである。当時、府議会議員が112名、市議会議員が180名、計292名いたものが100名にされたということで、都議会議員の定数が今度の選挙で127名いるが、定数削減等の動きについては、東京都にされたと



きにそれだけ議員が減らされたようなことは、かなり都議会でも主張されているということだ。

次に、「沿革（３）戦後～現在」については、昭和２２年に区が特別区となり、区の再編は現在の２３区、練馬区が板橋区から独立したということである。このときは、戦災により人口が減少し、各区の状況は著しく変化をしており、地方自治法の制定により特別区の自治権が大幅に拡充された。それに対応する基盤を確立するために、特別区の規模の適正化が図られたということであり、このとき特別区の自治権は区長公選制が復活したが、昭和２７年に都区制度だけでなく、戦後のいわゆる逆ばねというか、振り子が振れて、その一環で改正が行われた。その後の歴史は案内の通りである。

概括すると、明治期等については、行政区画の設定は区部と郡部、その区分に重点が置かれた。どこまでが１５区の範囲であるかということ、１５区の区割りに当たっては、様々な要素が考慮されたが、特に旧来の慣習がきちんと尊重されたということである。戦前については、急速な都市化があつて、関東大震災が大正の末にあり、急速な都市化に伴いインフラ整備の必要性が高まり、市域の拡張が行われた。市域拡張は、いわゆる都制実現というか、特別市制実現というか、第１段階として自分たちの範囲、市の範囲を広げるといふような一つの流れであつた。

戦後は、特別区の自治権拡充に対応するための行財政基盤の確立と、その確立のために特別区の規模の適正化が必要とされたといふようなことだと思つている。

次回以降、昭和７年の市域拡張、そのときどんな意見があつたのか、人口はどうだったのかといふ話をしたいと思つている。

○区側

都側資料１について、「都と区の制度的変遷に関する調査研究」よりとなつているが、もとなつているものが何かあるのか。

○都側

ある。区長会側にも事務的に資料提供させていただきたい。

○区側

冊子になつているのか。

○都側

なつている。

○区側

都側が何を言おうとしているのか、真意がはかりにくい。

○都側

再編といふのはそんな簡単にはいかないわけである。

○区側

再編が簡単にいかないといふことを言いたいのか。

○都側

そうだ。歴史を踏まえると、おのずと分かつてくることのあるのではないかといふことを３回に分けて示して、頭の体操をしながら今後につなげていきたいと思つている。

◎座長

続いて、都側資料２について説明願いたい。

○都側

都側資料２について、６月１６日に地方制度調査会の答申が内閣総理大臣に提出された。抜粋版を付けているので、これで説明する。

答申は、大きく３つの柱から構成されている。第１の柱は、「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」である。１の「市町村合併をはじめとした基礎自治体についての現状認識」として、平成１１年以来の市町村合併は相当程度進捗したと総括した上で、多くの合併市町村において地方分権の受け皿としての行政体制が整備されるなどの成果が現れているとしている。一方で、全体的に見た場合には、市町村

合併は相当程度進捗したものの、地域ごとに見た場合、特に大都市圏においては市町村合併の進捗率が低く、行政サービスの受益と負担が一致しておらず、行政運営の単位のあり方がなお問われているとしている。

こうした状況を踏まえ、2の「これからの基礎自治体のあり方」として、平成11年以来の全国的な合併推進運動については、現行の合併特例法の期限である平成22年3月末までを一つの区切りとし、平成22年4月以降は自主的に合併を選択する市町村に対して必要な支援措置を講ずることが適当であるとしている。

次に、3の「今後の対応方策」では、具体的な対応として、市町村合併は行財政基盤の強化の手法として今後もなお有効であり、現行合併特例法期限後においても合併に係る特例法が必要である。大都市圏の市町村は、人口密度が高く、市街地も連たんしており、市町村合併や広域連携による高い効率化効果が期待でき、広域連携の推進に加え、自らの判断による合併の可能性も視野に入れて将来の都市像を描いていくことも考えられるなどとしている。

この他、答申の第2の柱は、「監査機能の充実・強化」であり、記述は省略しているが、監査能力の向上と実施体制の強化や監査の実効性、透明性の確保を図るための方策、包括外部監査の導入促進策などを挙げている。

また、答申の第3の柱は、「議会制度のあり方」であり、記述は省略しているが、議員定数の法定上限の撤廃や議決事件の拡大、特に契約案件などの議決事件の拡大などの話を挙げている。

以上が答申の概要であるが、この答申を受けて各新聞紙上では、平成の大合併が終了などということで、市町村合併が終わったかのような報道が数多くなされたところである。しかし、先に述べたように、大都市部では合併を含めた行政運営の単位のあり方などが問われているなど、依然として大都市部の基礎的自治体には課題が残っていると地方制度調査会は指摘しており、この点も十分に認識すべきと考えている。

実際、我々が総務省に行って話をする中で、担当職員からは、総務省としての正式な見解ではないが、都市部については注目しているし、東京についても、多摩を含めてかなり注目している。全国的な合併が一段落すれば、大都市部で進んでいないところであればメスを入れていきたいというようなことも言っている。ただ、国の政治状況もあり、総務省の上層部がどう考えるかにもよるが、個人的にはそう思っているということを言っている。国の関心が、大都市部の合併については必ずしも報道のように終わったということではないと思っている。この報告も併せてよろしくお願ひしたい。

#### ◎座長

取り扱いについては、今後協議するとして、本日のところは説明をいただいたということにさせていただく。

#### ○都側

今後、いろいろつなげていただければと思うのでよろしくお願ひしたい。

### (6) その他

都側から任意共管事務の検討について説明があった。

#### ○都側

任意共管事務の検討について、現在、事務局で調整している。調整の過程の中で、8月からの幹事会での検討開始というのは非常に難しい状況である。調整内容を踏まえて、次回の幹事会で報告したいと思うのでよろしくお願ひしたい。

#### ◎座長

調整が済み次第、検討を進めたいと思う。予定の時間になったので、今日は以上で閉会とする。