

第22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7月30日（木）午後4時から

場 所 都庁第一本庁舎 7階 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、長谷川財務局主計部長、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21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幹事会の構成員の異動について

（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7月幹事会分）、資料3「上下水道に関する論点整理」、資料4「検討対象事務評価シート」、都側資料1「東京の消防について」の事業内容とあわせて都の評価についての説明＞

○都側

今回の検討対象事務は、水道、下水道、消防とそれらに関連する事務の8項目であるが、資料2「検討対象事務総括表（平成21年7月幹事会分）」の1番の①-2「上水道の設置・管理に関する事務」および2番の①-3「公共下水道の設置・管理に関する事務」については、平成19年11月の第7回幹事会および平成19年12月の第8回幹事会で既に検討を行った事務である。

今回、第7回幹事会および第8回幹事会の議論を踏まえて都区双方が論点整理を行ったので、都の考え方を説明する。

資料3「上下水道に関する論点整理」の1ページの「上水道の設置・管理に関する事務」である。水道事業は、生活インフラストラクチャーとして不可欠であり、特に人口や産業が高度に集中し、市街地が連たんしている特別区の区域では、一つの主体が運営することが都市機能を十全にする上で極めて重要である。

区は、基礎自治体優先の原則に基づき、移管を主張しているが、移管にあたっては、都民・区民サービス向上の観点からの検証も必要であり、単に他の市町村が行っているという理由だけでは、都民・区民への説明責任を果たしたことはない。

また、区は、浄水場以降については、複数の自治体による共同処理を前提に、給水区域単位で移管が可能であると主張をしているが、区部の水道は一体の施設とし

て整備されている。また、水系間の相互運用やバックアップなどにより、多摩も含めた広域的な水運用を行っているのが実態で、これを給水区域単位に分割すると、効率性や事業効果の低下は明らかである。

また、区が複数の自治体による共同処理を前提としていることに関し、方法としては、一部事務組合や広域連合などが考えられるが、長や議員を住民が直接選ぶことができなくなり、住民自治が必ずしも万全ではないのではないかと、むしろ住民の直接選挙によって選ばれた都議会議員を通じて、住民の意思が直接反映される都による執行の方が、ある意味で住民自治の観点から望ましい。

さらに、水道事業は装置産業であり、規模の経済が働きやすく、また、水道事業はダムや浄水施設等の維持管理、水質管理など、高い技術とその総合的な活用が必要とされ、技術系職員約2,500人を擁する東京都水道局は、我が国最大の事業体として日本の水道の技術発展をリードしている。こうした大規模事業を分割することになれば、都民・区民のサービスが低下するのは明らかである。

こうしたことから、水道事業は将来的にも都が担うべきであり、この考え方は今後も変わらないが、これまでの検討の方向付けの例に倣い、今回やむを得ず、「移管の是非を引き続き検討する事務」として一旦整理する。

2ページの「公共下水道の設置・管理に関する事務」である。下水道事業も、都市生活に欠かせない基本的な都市基盤施設で、特に人口や業務・居住機能が高度に集中し、市街地が連たんしている特別区の区域では、一つの主体が運営することが都市機能を十全にする上で極めて重要である。

区は、水道事業と同様、下水道事業についても基礎自治体優先の原則に基づき、移管を主張しているが、移管にあたっては、水道事業と同様に、都民・区民サービス向上の観点からの検証が必要であり、単に他の市町村が行っているという理由だけでは、都民・区民への説明責任は十分ではない。

また、区は複数の自治体による共同処理を前提に、処理区単位で移管が可能であると主張しているが、ポンプ所の広域的遠隔操作、汚泥処理・再資源化の集約処理など、現実的に広域的な対応を行っているとともに、環境負荷の低減にあたっては、合流式下水道の改善や高度処理の推進、汚水処理により発生する温室効果ガスの削減などを推進していく必要があり、広域的に実施する方がより効果的である。

さらに、施設の老朽度合いや維持管理コストなどが地域ごとに異なるので、分割すると、必要な投資額や管理経費に差が生じることなどから、料金の地域格差にもつながりかねず、都民・区民のサービスが低下するおそれがある。

また、複数の自治体による共同処理を前提にしていることに関し、水道事業と同様、住民自治の担保などについて万全と言えないのではないかと考えている。

さらに、下水道事業は装置産業であり、規模の経済が働きやすく、また、下水道事業は、土木、機械、電気、水質、建築など多様な職種の総合力によって成り立っており、技術系職員約2,500人を擁し、高い専門性を有する東京都下水道局は我が国最大の事業体として日本の下水道の技術発展をリードしている。こうした大規模事業を分割することになれば、都民・区民サービスが低下することは、明白な事実だと思っている。

こうしたことから、下水道事業は将来的にも都が担うべきものと考えており、水道事業と同様、一旦、やむを得ず「移管の是非を引き続き検討する事務」として整理する。

続いて、資料2「検討対象事務総括表（平成21年7月幹事会分）」の3番から8番の事務について説明する。

3番の①-4「感染症の予防・まん延防止に関する事務」は、都道府県知事が感染症を予防し、または、まん延を予防するため、生活用水の使用・給水を制限または禁止した場合に、別途、生活用水の供給を行う事務である。

この事務は市町村の事務であるが、特別区の区域においては、水道法の規定により、水道事業が都に留保されていることに対応して都に留保されている。

「上水道の設置・管理に関する事務」と一体的に検討すべきものであることから、都に残すという評価をしている。

4番の①-5「消防に関する事務」は、火災の予防、警戒、鎮圧、交通事故や災害における救助、救急などに関する事務で、特別区の区域は、社会的、経済的に一体となった大都市圏を形成しているだけでなく、市街地が連たんしており、火災、地震、テロ等の災害が発生した場合、その影響が各区の区域にとどまらず広域に及ぶため、区境にとられない広域的な立場からの施策展開が必要である。

現実には、東京消防庁はそのスケールメリットを十分に生かし、ハイパーレスキューなど高度な技術を有する部隊を配備するなどにより、大都市東京の安全性の維持、向上を図っている。

また、消防を取り巻く環境の変化に対応するため、平成18年に消防組織法が一部改正され、市町村消防の広域化の推進が明確に示されたところであり、区への移管はこの流れに逆行するのではないかと考える。

こうしたことから、「消防に関する事務」は都に残すという評価をしている。

引き続き、都側資料1「東京の消防について」に基づき補足説明する。

1ページの上段のとおり、東京の火災件数および救急出動件数は、全国的にかなりの割合を占めており、区別に見てもかなりの件数に上るとともに、それなりのばらつきがあることがわかる。こうした状況に対応するため、東京消防庁では、消防職員約1万8,000人、消防署80署など充実した消防力を確保し、スケールメリットを生かしながら消防責任を効果的、効率的に果たしている。

また、下段の表のとおり、消防力の充足率は人口規模が大きくなるにしたがって高まる傾向にあり、スケールメリットが働いていることを示している。東京消防庁の充足率は、ほとんどが全国平均よりも高い数字を示している。

2ページの右上の囲いの中にあるとおり、例えばある区で事故があったときに119番通報があると、大手町にある災害救急情報センターにつながり、通報者の発信地表示機能やGPSによる救急隊の現在位置表示機能など高度なシステムにより、救急現場の特定や救急隊への出動命令が迅速に行われている。

また、大手町と立川にある災害救急情報センター内には、救急隊指導医が常駐し、救急隊への指示・助言を行い、迅速な救命措置の実施を可能としている。なお、救急隊指導医の常駐は、全国的にほぼ例がない。

このように、東京消防庁では、多摩地域も含めた広域的な対応により、スケールメリットを最大限に生かした効果的な消防活動が行われている。

3ページは、東京消防庁の管轄区における消防方面本部、消防署などの配置状況を示している。

4ページは、各消防方面本部ごとの消防力を示したものであるが、消防救助機動部隊、いわゆるハイパーレスキューは、第二、第三、第六、第八の各方面本部に配置されている。また、ヘリコプターは、第七、第八の各方面本部に設置されている。なお、第三方面本部のハイパーレスキューは、幡ヶ谷にあるが、NBC災害に特化した部隊で、当該部隊は都内全域をカバーしている。

5ページは、東京消防庁における火災発生時の出動体制である。隊名、消防署名、出張所名は仮称としているが、実際に使用されている例であり、上段にあるとおり、例えば世田谷区の北沢5丁目で火災が発生した場合は、世田谷区の（仮称）東消防署管内のさくら出張所の第1小隊、小隊というのはポンプ隊のことであるが、これをはじめ、さくら第2小隊、ばら第1小隊、ばら第2小隊という形で第1出動が行われることになっている。

このように世田谷区内で火災が発生した場合、世田谷区内だけでなく、近接区から消防隊が出動している実態がわかると思う。さらに、方面本部をも超えた出動体制が組み立てられており、消防事務を方面本部ごとに分割すると、迅速かつ的確な活動ができにくくなり、都民・区民の安全安心を確保できなくなるおそれがあると思っ

6 ページは、現在、市町村消防の広域化が進められており、右中段にあるとおり、消防本部の規模は、消防に求められる消防力、組織体制、財政規模などから考えると、概ね30万人を目安とすることが適当とされている。

8 ページは、42の都道府県で市町村消防の広域化計画が策定されているということである。策定されていない福島県、新潟県、鳥取県、佐賀県、長崎県においても鋭意取り組み中だと聞いているが、右側の表の東京都の欄のとおり、現在6つある消防本部のうち東久留米市と稲城市の消防本部を解消し、東京消防庁に統合する計画で、東久留米市は、平成22年度から委託消防に移行する。残りは島しょの大島町、八丈町、三宅村というふうになる。

また、栃木県、群馬県、山梨県、奈良県、岡山県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、大分県、宮崎県、沖縄県などは、県で1つの消防本部に統合する動きになっており、東京消防庁方式が一つの例として、国や他県に認識されていることがわかる。

以上が都側資料1による補足説明である。

続いて、資料2「検討対象事務総括表（平成21年7月幹事会分）」の5番以降の事務について説明する。

5番から8番の事務は、他県等において消防部門で実施している事務があるとの理由により4番の「消防に関する事務」とあわせて検討するとされたものである。

5番、7番、8番の事務は一括して説明する。

5番の⑤-43「火薬類販売業の許可などに関する事務」は、火薬類製造・販売の許可などに関する事務である。

7番の⑤-45「第一種製造者に係る製造の許可などに関する事務」は、高圧ガスの製造許可、製造施設に関する技術上の基準への適合命令などに関する事務である。

8番の⑤-46「液化石油ガス販売事業者の登録などに関する事務」は、液化石油ガスの販売登録、災害の発生防止に関する事業者への措置命令などに関する事務である。

火薬類、高圧ガス、液化石油ガスは、取り扱いによっては、都民の安全に重大な影響を及ぼすものであり、万一事故などが発生した場合には、都内においてこれらの取扱事業者の情報などを一元的に把握しておく必要があることなどから、また、事務の執行にあたっては知識と経験を有する専門職員による対応が必要であることなどから都に残すという評価をしている。

6番の⑤-44「ガス事業者などの事業場への立入検査などに関する事務」は、ガス事業者からの報告徴収およびその事業所への立入検査などに関する事務である。主としてガス事業法に基づく基準に適合していることを示すPSTGマークの表示確認等を行うもので、事業効果が広域的に及ぶものでないことから、区へ移管する方向で検討する事務と評価をしている。

<区側から資料2「検討対象事務総括表（平成21年7月幹事会分）、資料3「上下水道に関する論点整理」、資料4「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

資料3「上下水道に関する論点整理」について、区の考え方を説明する。

1ページの「上水道の設置・管理に関する事務」は、幾つかの項目に分けて評価している。

「水源の確保」については、区の区域を超えた対応が必要であり、現状においても都だけではなく国のレベルでの対応も含めて処理されており、「取水・導水施設の設置・管理」とあわせて、現行どおり広域的な主体が担う必要がある。

「水源の確保」以外の事務については、歴史的な経緯から都が実施してきたところであるが、本来、住民生活に直結した事務なので、住民の身近なところで、その

監視のもとに他の行政施策とあわせて総合的な対応がなされるべきである。

事務を大きく二つに分けているが、「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、住民の声の反映、利便性の向上、あるいは道路管理との一体的対応による効率化も期待され、区が担う方向で検討すべきである。

「浄水場から配水施設までの間の事務」については、水源との関係もあり広域的な対応が必要であると認識しているが、特別区間の連携による対応も可能であり、配水施設以降の事務と一緒に実施することでさらに効果的に処理できるよう、区が担う方向で検討すべきである。

ただし、以上のような考え方に立った場合でも、様々な課題がある。一つは、独自に水源確保できない特別区の特殊性があり、市街地が連たんして面的にも効率的な施設配置が必要である。また、現実の問題として、これまで都が一元的に整備してきたこともあり、区ごとに施設整備を分割できない状態にある。

さらに、都においては、特別区の区域だけでなく、都内市町村のほとんどの区域も含めて水道事業が一元的に管理されており、いわば東京の水道がいわゆる県営水道として営まれている現状にある。

これらの問題については、基本的に現行の給水区域単位の体系を区が引き継ぎながら、広域連携と各区が実施できるものとの組み合わせを考えることにより支障は生じないと思われるが、民間委託の状況を含め、都の事業実態をさらに把握をしたうえで、広域処理のあり方も踏まえた課題の整理を行っていく必要がある。

したがって、「移管の是非を引き続き検討する事務」として一旦整理をし、今後の検討の中で都区の認識の共有化を図っていく、このような整理が必要ではないかと思っている。

なお、今後の検討にあたっては、移管が可能なものから順次移管するといった柔軟な対応も考慮すべきである。

2 ページの「公共下水道の設置・管理に関する事務」について、上水道と同様に歴史的な経緯から都が実施しているが、本来、住民生活に直結した事務であり、住民の身近なところで、その監視のもとに、他の行政施策とあわせて総合的な対応が必要である。

事務を大きく二つに分けているが、「住民の用に供する下水道（枝線管きよなど）の設置・管理」については、法律上、都との協議が調べれば区に移管するとされ、区の事務となっている。一定の地域では、都から受託して区が整備してきた実績もある。住民の声の反映、利便性の向上、あるいは道路管理との一体的対応による効率化などの効果も期待でき、区が担う方向で検討すべきである。

「幹線管きよや終末処理場の設置・管理」については、複数区にまたがる流域下水道であり、原則、府県事務と考えている。そういう意味では、広域的な対応が必要であるが、特別区間の連携による対応も可能であり、「住民の用に供する下水道（枝線管きよなど）の設置・管理」とあわせて実施することで、より効果的に処理できるよう、区が担う方向で検討すべきである。

ただし、以上のような考え方に立った場合でも、様々な課題がある。まず、特別区の区域は市街地が連たんして、面的にも効率的な施設配置が必要である。現実的にも、これまで、都が一元的に整備してきたこともあり、個々の区ごとに施設整備を分割できない状況にある。

この点についても、現行の処理区単位の体系を引き継ぎながら、広域連携と各区処理の最適な組み合わせを図ることにより支障は生じないと思われるが、民間委託の状況も含め、都の事業実態をさらに把握をしたうえで、課題の整理を行っていく必要がある。

以上のことから、「移管の是非を引き続き検討する事務」として一旦整理をし、今後の検討の中で都区の認識の共有化を図っていきたい。

なお、下水道についても、今後の検討にあたっては、移管が可能なものから順次移管するといった柔軟な対応も考慮すべきである。

続いて、資料4「検討対象事務評価シート」に沿って説明する。

14ページの「感染症の予防・まん延防止に関する事務」は、平成19年12月の第8回幹事会で区側の考え方を既に示しており、変更はなく、水道に関連する事務であるが、区が担う方向で検討すべきである。

18ページの「消防に関する事務」は、三つに分けて検討している。

(1)の「消防本部に関する事務」は、本来、市町村が責任を有する事務で、特別区の存する区域においては都知事が管理するとされているが、その前提として、特別区が連合して消防責任を有するものとされている。

特別区の地域特性を踏まえた広域的対応が必要であることは確かだが、区の責任において実施すべき事務であることを考えた場合、現行の災害救急情報センターあるいは方面本部による対応を継承した連携方策を講じることで対応が可能ではないかということであり、消防署や消防団の移管とあわせて、あるいは区が現在責任を持っている水防や災害対策等の事業との密接な連携のもとに、地域の実情に応じた対応が可能となるよう区が担う方向で検討すべきである。

ただし、消防本部については、もともと市町村の事務であるものをあえて都の事務とする特例が置かれているので、移譲するためには法改正が必要と考える。

(2)の「消防署に関する事務」について、消防署は、地域に密着した第一線の消防機関であり、(1)の消防本部機能の広域連携方策を講じることを前提に、水防、災害対策等、区の事業との密接な連携のもとに、実情に応じた対応が可能となるよう区が担う方向で検討すべきである。

(3)の「消防団に関する事務」について、消防団は、自らの意思で参加した住民有志によって組織された消防機関で、様々な地域活動を展開している。水防や災害対策、その他の事業との密接な連携のもとに、地域の実情に応じた対応が必要であり、区が担う方向で検討すべきである。

25ページの「火薬類販売業の許可などに関する事務」、29ページの「ガス事業者などの事業場への立入検査などに関する事務」、33ページの「第一種製造者に係る製造の許可などに関する事務」、37ページの「液化石油ガス販売事業者の登録などに関する事務」の4事務は、「消防に関する事務」との関連で整理しており、「消防に関する事務」とあわせて区が担う方向で検討すべきである。

<資料2、資料3、資料4、都側資料1をもとに検討>

◎座長

説明について質疑を行いたい。

○区側

上下水道については、都区の事務配分を検討する最初の段階でいろいろ議論したが、お互いの意見調整がつかず、少し保留しようということになった事務で、今日までの間、これらを取り巻く状況が大きく変化したとは思われない。そういった意味では、資料3「上下水道に関する論点整理」の都の総括（論点整理）に「やむを得ず移管の是非を引き続き検討する事務として一旦整理する」とあるが、「やむを得ず」と言わずに、もう一度真摯な気持ちで議論したいと思っているのでよろしくお願ひしたい。

○区側

区側は、評価を区としているが、検討の段階では、本当に様々な意見があって、実務的に考えるとどうか、理念的に考えるとどうなのかといった議論を経て区という結論になっているので、その中には都が担う部分も含まれていると思っている。

例えば上水道あるいは下水道、消防の事務について、都は、一括りで都か区かと評価する、そういうスタンスをとっているが、消防でも、上下水道でも、区が担いたいと強く思うものと、広域性を考えると都でもやむを得ない、そういう結論になるかもしれないと思う事務もある。

やはり、事務の区分けの仕方をさらに詰めていく必要があると思っているので、

一括りで考えるのか、幾つかに分けて考えるのか、引き続き協議していただきたい。

話は変わるが、上水道は言ってみればプラスの行政サービスを全域的に展開している仕事だと思うが、下水道は、いわばマイナスの除去というニュアンスのある仕事だと思う。生活排水を扱うという意味では、どこの生活排水だろうと同じだと思うが、雨水処理となるとかなり地域性が出てくるのではないかと。勿論、広域的な下水管のネットワークがある中での話になるが、マイナスを除去するといったときのマイナスの強弱が地域によって違う。同じマイナスでも、下水管の埋まっている場所が商店街なのか、道路なのかによって地元との関わりに濃淡がある。

例えば道路、シールドを使用して工事するような大きな道路の下の下水管であれば特別な問題はないかもしれないが、直掘りで工事する小さな下水管になると、地域特性がものすごく出てくる。

ある地域で、下水道局が密集地域の商店街で工事をやろうとしたところ、周辺の反対にあって頓挫したので、区が下水道局から受託して工事を行い、非常に迅速にうまくいった例がある。

また、年間15億、30億という工事を下水道局から受託して、区内にある川の両岸、右岸、左岸のバイパス管の工事を長年やっている例もあるが、地元の説得などの面では、区に任せてもらった方が仕事は速いと思う。

一方で、終末処理場は、所在区がすべて担うには無理があると思うので、そういう意味でも事務を幾つかに区分けして、区か都かを検討していただきたいと思う。

また、消防について、消防団の仕事は、地域の一体性の中で、団員も町会とほぼ重なっており、地域防災力という観点から、各地域、区が担う仕事だと思う。

先ほど、消防車が広域で活動するというお話があったが、それに伴って消防団が区域を超えて、あるいは方面本部を超えてついて行くのかということ、それはあり得ないと思う。消火活動においても、消防署は、消防団に消火能力よりも、むしろ災害時の救助や水害の予防などを消防団に期待していると思うので、ものすごく地域性のある仕事だと考えている。

消防についても、例えば消防本部、消防署、消防団と幾つかに区分けして検討していく必要があると思っているので、やむを得ず一旦整理するというのではなく、区分けのところからしっかりと議論していただきたい。

○都側

方向性としては大賛成で、今の区側の意見のような観点からもう一度検討するということはやぶさかでないが、まさに役割分担の物差しとして、都と区がお互いどういところで協力すれば、より有効に仕事が進められるのか、消防もそういうことがたくさんあると思っているので、もう一度整理し直すのであれば、それはそれで結構だが、いつまでも続けるわけにもいかないのだから、そういう意味でやむを得ずとしたのであって、いい加減にやむを得ずと言っているわけではない。

○都側

上下水道や消防の問題をあり方検討委員会の中で検討するのは、相当重いのと思っている。このメンバーで議論して結論を出すというのは、非常に重たいと思っている。今まで検討してきた事務と全くレベルも規模も違う事務だというのが正直な感想だ。

最近の話になるが、平成22年度から奥多摩町が水道を一元化するというので、先ごろ水道局と協定を締結し、東京都水道に仲間入りすることになった。

なぜ、水源に近い奥多摩の町営水道が、東京都水道と一元化せざるを得なかったのか、誰もがおかしいと思うのではないかと。最高の水源を持っていながら、東京都水道と一元化すると、水の質が町営水道の時よりも劣る可能性も出てくる。

それでも奥多摩町が東京都水道との一元化に踏み切った理由はコストだ。コストがかかると直ぐに水道料金に跳ね返ってくる。今後、町営水道の施設が老朽化して改修するとなると莫大なコストがかかって水道料金に跳ね返ってしまう。水道料金を安く抑えながら、町民にサービスを提供していくために、奥多摩町長は苦渋の決

断として東京都水道との一元化を選択されている。

消防については、東久留米市が平成22年度から東京消防に委託することになっているが、委託料を払ってでも一元化した方が、安い経費で住民に対していいサービスが提供できるという原理原則、その判断から委託化に踏み切った。

委託化に至る過程では、地元では相当な議論があったようだ。消防団関係者からも今まで一つの市でやってきたのにというような声があったようだが、それでも委託化に踏み切ったということだ。

上下水道や消防は、基礎自治体の事務として位置づけられているが、そう位置づけられた時代背景と、現在の時代背景は相当違っていると思う。いかに安いコストで、いいサービスを住民に提供できるのか、過去のしがらみや制度を取っ払って検討していく事務の一つだと思っている。区側の特別な検討が必要との意見については大賛成だ。

○区側

今の都の話は、それぞれの市町村が事務のあり方を検討し、なぜ事務のやり方を変更するのかについて、住民に説得力をもって説明し、住民にとってもメリットがあるという判断の中での結論だと思う。

区としても、やみくもに市町村の事務だから区がやるということではなく、事務を幾つかに区分けして評価しており、仮に区が行うとした場合に可能性としてはどうかということ、細かく評価している。一方で、都は、現に一体化して、広域的に非常に効率よく運用をしているということが前提となり、であるから都が行うという論点整理がされている。

区がやるとなった場合、例えば料金であるとか、緊急対応時の指揮命令系統の混乱であるとか、具体的なデメリットがある、であるからこそ都がやり続けることが好ましいといったような検討が行われると、区としても、また区民にとっても、将来にわたって都が担っていくことが正しい方向性なのだと納得が得られるのではないかな。今後、このような検討ができればと思っている。

また、上下水道について、移管が可能なものから順次移管する等の柔軟な対応も考慮すべきと言っている。事務を一括りにして何が何でも区がやるという主張ではないということは理解していただきたい。

○区側

上水道、下水道、消防は、非常に大きな課題だ。市町村の事務だから区が担うべきだという単純な発想ではなく、例えば消防は、火災発生時における消火活動、救急、消防団、あるいは予防啓発業務など、広域性の中で一元的に管理した方が的確な対応ができたり、効率性を発揮できる業務もあれば、日常の活動の中で、地域に密着した活動も消防署は行っているので、事務を区分けして、機能的に区がやるべきか、都がやるべきかといった具体的な議論をしていくことが大事ではないか。水道、下水道、消防、すべてに共通していることだと思うので、今後、都区間で十分に議論することをお願いしたい。

それから、資料の中で引っ掛かった表現がある。資料3「上下水道に関する論点整理」の「都の総括（論点整理）」の中段辺りに、「……共同処理としては、一部事務組合や広域連合が考えられるが、長や議員を住民が直接選挙で選ぶことができなくなり、住民自治が後退するおそれがある」との記述がある。一部事務組合で事務を行うと住民自治が後退するということが正確な表現なのか、平成12年に清掃事業を都から区に移管して、収集・運搬は各区がやる、清掃工場などは一部事務組合でやるようにしたことが、従前、都がやっていたときよりも住民自治が後退したということにつながってしまうので、的確な表現ではないのではないかな。

○都側

外形的に、一般的に一部事務組合になると、若干住民から離れるのではないかなということ、おそれがあるということだ。言いたいことは、区議会の意思決定なり区長の意思決定と都議会の意思決定、意思決定の範囲がどうなのか。事務をどこで

やればいいのかということではなくて、意思決定の範囲がどういうところなのかということも重要なのではないかということだ。

一概に区の考えを否定するものではないが、東京都政にも住民自治があるわけで、意思決定をどこで持つのかという観点での記述である。

○都側

表現訂正ということもあり得るかと思うが、おそれがあるということで、決めつけているわけではないので、その点だけのご理解いただきたい。

○区側

清掃事業の移管を受けるときに、各区からすると一部事務組合は遠い存在になるのではないかという議論があったが、一部事務組合になれば、23区すべてが構成員になり、区議会議員も入って、財政負担もして、サービスを提供していくという形になるので、自治が確立する制度なのだと説明した。現に、地域の意見が反映されて移管前よりも相当きめ細かいサービスを提供しており、住民から高い評価を受けている。一部事務組合になると、自治が後退するおそれがあるという認識では困る。

○都側

収集運搬は各区がやっているもので、よりきめ細かくなっているのだろう。ただ、仕組みとして、後退するおそれがあるという面もあるのではないかということだ。

○都側

これまで、首長としての責任、行政に対する責任という裏付けのある発言を聞いて、一つ一つ納得するところが多かったが、都においては、上下水道は公営企業管理者、消防は消防総監という形で事務を遂行しているが、事務の移管にあたっては、価値判断基準があり、スケールメリット、広域性、専門性、さらに責任の問題があると思っている。

上下水道や消防は、システム性というか、単にスケールメリットとコストばかりではなく、一つの事業としてのシステム性、逆に言うと責任の一体性、上下水道ならば公営企業管理者を置いて一体的な責任を確保する形をとっている。個々の事務については、民間委託などの方法もあるが、事業一体としての責任という判断基準もあると思う。

個々の事務のアプローチもあると思うが、一体的に見るとというのは、都民、区民のために責任を担うという意味で必要だと思うので、この点を踏まえて今後の対応をお願いしたい。

○区側

上下水道と消防の役割分担について、今日、結論を出すことはできないので、移管の是非を引き続き検討するという整理になると思うが、区に移管した方が効率的にサービスが提供できるような事務があれば、上下水道、消防事務の全部を一体で議論せずに、分割して議論するというのも是非検討してもらいたい。

例えば上水道の場合、取水・導水施設の設置・管理事務と、配水施設などの設置・維持管理事務や料金徴収などの事務は、二つに区分して議論すればいいのではないか。一括りで、一体的に都がやると言われると、全然議論にならないので、引き続き検討する事務にすとしても、区がやった方が効率的で住民サービスの向上につながり、住民の声も反映できるということであれば、区が引き受けた方がいいと思うので、事務の括り方について今後検討していただきたい。

○都側

都としても、事務を個別に見て検討しているつもりなのでご理解いただきたい。個別に、より丁寧に議論することについては大賛成だ。

○都側

区でできることは区でというのは、総論的に、筋論としては全くその通りだが、水道、下水道、消防もそうだが、どこで仕分けをするのか、仕分けをすること自体が本当に合理的なのだろうか、効率的なのだろうかというレベルで、果たしてどち

らがよいのだろうかと思っている。

したがって、初めから、この仕事は区でやった方がいい、この仕事は都でやった方がいいというように、先にそれありきで検討すること自体もいかなものかと思う。

○区側

本来的には区市町村、区が責任を持って実施をする事務だが、一体性や広域性、あるいはサービスの効率化といった意味で都が実施している。しかし、そういう状況にあっても、区が責任を持って実施した方がサービスの向上や効率性につながる部分があるのではないか。もしあるとすれば、何も都が実施しなくても、区が引き受ける、そのようなことも可能ではないかということだ。

具体的なイメージとしては、区では地域で仕事をしていく中で、例えば水道局や下水道局の局長に直接何かお願いするということはほとんどない。しかし、水道局の支所や営業所など、あるいは下水道事務所や出張所があって、日常的に様々な議論や話し合いを行いながら、水道や下水道の整備を進めてきているので、そういうレベルの事務であれば、区で受けることはやぶさかではない。一括りではなく、事務を幾つかに区分けして議論することも必要ではないかと先ほど来から言っている。

○区側

水道は、水源に降った雨水を家庭の蛇口まで持ってくる仕事で、区をまたがってつながっているのも、一概に区がやった方がいいという仕事ではないと思っている。一方で、下水道は、資料4「検討対象事務評価シート」の13ページにあるとおり、幹線は、例えば世田谷区の奥から大田区にある森ヶ崎水再生センターまでつながっている。しかし、幹線には、枝線がたくさんあり、枝線の管理などは区が実施した方が絶対に能率的だと思う。

枝線で雨水を取り込んで幹線に送るとするのは、マイナスを除去する仕事だと思う。雨水を処理しなければ水害が起きるのでマイナスを除去する仕事だ。マイナスには、客観的、主観的な強弱がある。

例えば商店街で、下水管を敷設し直す、あるいは貯留管を入れるという工事をするとなった場合、何ヶ月も道路が使えなくなるようでは困ると考える商店街もある。区によって、地域によって、そのマイナスの強さというのは違ってくるので、区に任せた方が絶対に能率的だと思う。

○都側

先ほど、システム性という話をした。今の区の見解に反対ではないが、汚水も雨水も基本的には自然、行政区域を超えた自然の地形である。そうすると、区のことだけで事が足りるのかと思っている。

上下水道は、特別職として公営企業管理者を置き、区長に準ずるような権限、責任を与えているシステムをとっている。なぜかと言えば、先ほど来から言ってきた責任やスケールメリットなどの要素を踏まえてのことだ。

一つひとつ区分けすれば、場合によっては、部分的に、区でできる、できないと判断できるかもしれないが、やはり事務は、トータルで判断するということが絶対に必要だと思う。鳥瞰図的に見るという視点もないと、都民・区民のためにならないような結果にもなりかねないので、このような視点も踏まえて個々の事務からのアプローチも必要ではないか。

○区側

例えば下水、配水で不具合があったとする。首長としては、その地域に住んでいる区民に対する責任があるが、現在は、首長として何かできるかということとできないので、下水道事務所や出張所をお願いすることになる。お願いしたら、お金がありません、この地域よりももっと悪い地域があると言われたとすると、首長として区民に対する責任が果たせない部分が出てきてしまう。

だから、区にやらせてもらえないかと言っている。首長の責任として、区ではわからないので、都にお願いしてくださいとはなかなか言えない。区でできる部分が

あれば、検討してもらいたいと先ほどから言っている。

消防についても、消防本部、消防署、消防団と区分けして検討した方がいいと思う。消防団については、専門をもっている方が団員になっているが、日頃、地域において、防火・防災活動を行っているのが主だ。そして、区は、消防団に対して装備充実のための補助金の交付などを行いながら、地域の消防力・防災力の向上を図っている。これも都がやるのだというのはなかなか難しい。消防団長の任命は区長が行っているが、今、言ったような実態を踏まえて、是非検討いただきたいということだ。

○都側

消防組織法は、特殊な法律だと思う。特別区が連合して責任を持つとあって、その管理が東京都だという形になっている。別の言い方をすると、非常に都区双方を刺激する法律だと思う。消防団については、工夫というか、将来的にどうなっていくかということは大事だと認識は持っているのでも、より建設的に考えていきたいと思っている。

◎座長

他に意見がなければ、事務配分について整理したい。

1番と2番の事務については、第7回、第8回幹事会で検討を行い、保留となっていたが、今回、都区双方の論点整理を踏まえて、「移管の是非を引き続き検討する事務」として整理する。

また、3番から5番、7番、8番の事務についても、都区の評価が一致しなかったため、「移管の是非を引き続き検討する事務」として整理し、都区の評価が「区」ということで一致した6番の事務は、「区へ移管する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2「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－」の説明>

○都側

都側資料2「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」について、前回の第21回幹事会では全体を俯瞰したが、今回は、昭和7年のいわゆる市域拡張について説明したい。

5ページに地図がある。東京市の15区が現在の千代田区、港区などの辺りにあり、その外に5郡がある。昭和7年に荏原郡、豊多摩郡、北豊島郡、南足立郡、南葛飾郡の5郡から20区が新設され、35区になった。例えば品川であれば、品川町と大井町が品川区になり、大崎町と荏原町が荏原区になったということである。

当時の東京市の隣接5郡の関係について、3ページの「図表1」のとおり、荏原郡などは人口の伸びが非常に大きかった。また、「図表2」の明治44年では、7対3ぐらいで東京市の人口が多かったが、昭和5年になると6対4で逆転して、隣接5郡の人口の方が多くなっている。昭和5年は1930年で、前年の1929年にいわゆる世界恐慌がアメリカ発で起こっており、日本も恐慌になっている。今と似た時代かどうか分からないが、そういう時代であった。

4ページには、昭和5年の15区の人口をそれぞれ記載しており、合計で約200万人である。一方、荏原郡、豊多摩郡、北豊島郡などの隣接5郡が約280万人であり、合わせて約500万人である。昭和5年には、既に隣接5郡の方が人口が多くなっている。当時、八王子市は市制が施行されていたが、三多摩では合計で約40万人しかいないというような東京であった。

1ページの左側「市域拡張の背景と必要性」について、簡単に言うと、東京の隣接5郡が今のように非常に人口が増えて都市化され、いわゆる財政悪化があったと

ということである。大正12年に関東大震災があり、東京市の中心部は甚大な被害を受けたので、それによって人口の比重も変わってきた。都市計画区域がここに定められて、千歳村とか砧村を加えた隣接5郡を包含するような地域であった。都市化が非常に進んで、交通の発達等もあり、いわゆる東京市電気局の東京市電や各私鉄なども発達し、交通の利便も高まっている。

さらに、旧5大市、大阪、神戸、京都などの特別市の運動があった。大都市は市として独立したいという思いがあり、早くから拡張、合併が進んでいる。東京市は若干遅れたが、二重監督の撤廃や市域拡張により、いわゆる特別市制、都制を実現したい、東京府から独立するようなものになりたいという流れがあったということである。まとめると、急速な都市化と都制実現の第1段階となるべく市域拡張の要請があったということである。

1ページの右側「市域拡張の課題」について、まず編入区域の問題であるが、大合併論と小合併論というのがあった。5ページの「地図」でいうと、15区に隣接している、例えば品川町、大崎町、渋谷町、千駄ヶ谷町といった近隣のところだけを合併しようという動きと、全体を合併しようという動きがあり、3ページの「図表3」のとおり、第一案から第四案までであった。

とりあえず豊多摩郡や荏原郡から先行合併するという案もあったが、結果としては、隣接5郡を一括編入したということである。東京市会には、小合併、大合併、いろんな動きがあったようだが、市会でもまれることによって、結果的にはやはり都市計画区域が大きいこと。また、3ページの「図表4」にあるとおり、隣接5郡の町村も事務組合を作っている。荏原病院組合や豊島病院組合などを作ったり、荒玉水道町村組合などを作ったりしていたということである。

例えば隣接5郡の水道について言えば、組合を作ったり、小規模の町で行ったりしたが、当時は東京市が立方メートル当たり7銭であったのに対し、淀橋町は12銭であって非常に高かったということもあり、東京市と一緒にの方がいいという話もあったようだが、結果として隣接5郡が一括編入されたということである。

もう一つは、財政問題である。関東大震災があつて、旧15区は非常に財政負担もあり、周辺は都市化が進み、小学校をどうするかなどの財政問題もあった。当時、三部経済制があり、郡部は税率が少し高く、税収がなかなか入らなかった。ただ、都市化が進むことによって地価も上昇し、かなり郡部も力をつけて税収も上がるようになってきた。こうしたことから、市域拡張によっても三部経済制度の廃止を同時に行うことによって、財政的なちぐはぐというか、お互いの問題も解決できたということである。

最後に、議員の問題である。3ページの「図表5」のとおり、当時、市会の定数が84人だったが、市域を拡張すると144人になり、逆に旧市15区が60人、新市域が84人になってしまうということだった。そうすると、旧市の人たちはおもしろくないわけで、間をとって新旧ともに72人にして、1期限りにおいては旧15区を84人ということで市域拡張を進めたということのようである。

2ページの左側に「市域拡張に対する関係団体の考え方」を記載している。内務省としては、それぞれ都制・特別市制の問題として考えていたが、結果的には、昭和18年に東京都制が施行されたわけだが、あくまでも市域拡張だということで、関係市町村が希望して自ずと調べばいいという中立の立場だったらしい。

東京府と東京府会は、意外と大人の態度というか、東京府自体は三多摩と島しょ地域を抱えているが、合併については賛成の立場をとった。

なお、府会議員は、郡長を兼ねたり、町長を兼ねたり、町会議員を兼ねたりもしていたようなので、自らのこととして考えたようで、合併には賛成。ただし、府会議員の選挙区の問題があるので、5郡一括編入でないとだめだといったような考え方だったようだ。

東京市会は、大合併論、小合併論、いろいろあったが、最終的には政治決着したということである。

東京市15区は、5郡編入には反対で、議員定数の問題や関東大震災以降の財政負担もあるので、周辺区、隣接区が入ってきては困るということで、9区が反対、3区が条件付賛成、3区は態度表明に至らず、都心区の反対が非常に強かったようだ。

隣接5郡は、自らが運動していたので、編入に賛成で希望したということである。

問題は、三多摩だが、自分たちが取り残されるということで、編入には反対であった。結構大きな問題だったようだが、時の東京市長は、将来、東京都制なり特別市制が施行されるときには必ず三多摩も入れるといったことを言って、何とかまとまったということのようだ。

市域拡張の区割りの考え方だが、基本的には、旧15区は変更がなく、新地域に20区を作ったようだ。この際、同じ区の中でも境界変更のようなことをやろうとしたところ、大反対になり、境界変更は一切やらずに旧来のものとなった。82町村を20区にしたので、東京市案を東京府による変更としたり、参事会による変更などを行って、例えば池袋区という原案を目白区にし、最後は目白区を豊島区にする。また、日暮里の区域は、荒川区にあるところを滝野川区に、滝野川区から荒川区にするといった、いろんな議論があったが、最終的に決着をしていったということである。

千歳村と砧村が編入を希望したが、三多摩地方の包括編入運動の反対運動があって実現しなかったが、千歳村と砧村は、世田谷区との関係がかなり強く、また小学校の財政難等もあり、三多摩地域の反対運動が治まったところに世田谷区に編入された。両村あわせて人口2万人程度だったため、新区設置には至らなかったようだ。

4ページの左側、昭和8年の人口を見ると、大体20万人ぐらいで一つの区にしたようだが、当時、荒川区の人口が多くて30万人ほどいたようだ。こういったことで昭和7年に市制の拡張が行われたということである。

2ページの右側「まとめ」のとおり、急速な都市化と都制実現運動を背景として行われたということと編入区域の範囲を巡り、関係者の思惑はいろいろあったが、決め手となったのは隣接5郡、千歳村、砧村も含めて、都市計画区域等の制度面や、併せて住民の生活圏といった実態面においても一体化が進んでいたということである。

さらに、区割りについては、いろいろな慣習、実際の区割りを基本として、人口14万人から20万人を基準に修正を加えていったということである。

2ページの右側「考察」だが、都制実現への準備ができたということ。ちなみに、15区における区会等の議論はどうだったかということ、東京都制の実現については、むしろ区会では、都制を実現すれば、間に入る東京市がなくなり、自分たちが自治権拡充したいという思いがあったので、東京市が思う実現運動と、区会が考えていた実現運動は違ったようだが、次代に備える要素はあったということである。

将来の特別市制、都制、その首長をどうするかという身分の取り扱いが問題であった。このような情勢の中で市域拡張は、特別市制、東京市は自分で独立したいという思いもあったが、その第1として着手されたが、昭和18年の東京都制につながって行って、果たして東京市が思うことだったのかどうかという問題が残るということである。

いずれにしても、市域拡張が都制と密接な関係を持つことが関係者の中で認識されていたということ、利害があっても、それぞれが歩み寄ったということ、当時の関係者の冷静な分析と判断があったということで、幾多の困難があっても、過去の先人たちは、このような市域拡張、5郡にとっては区域の再編成、統合などを進めていったということであり、ある意味で今日的にも十分参考にしながら、今後いろいろ検討していきたいと考えている。

(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

任意共管事務については、検討方法やスケジュール等について、現在、都の内部でも調整中である。任意共管事務は、法令事務とは異なり、事務内容や範囲などについて裁量的要素の強い分野である。また、より丁寧な有意義な議論をしたいという思いもあるので、今後の検討にあたっては、都区が受け持つべき範囲はどこまでかといったことについて、都区の役割分担の視点での議論がこれまで以上に必要になってくると認識している。

それが故に、例えば多岐にわたっている事務の内容を一つ一つ詳しく見ていく必要があると考えており、基本的方向のとりまとめ方などについても、役割分担の視点を踏まえて検討方法を現在調整中であるが、今回、具体的検討方法をお示しできないのは大変申し訳ないが、早急に調整のうえ、なるべく年内には再開できるように引き続き努力したいと思っており、その際には前もって幹事会のメンバーの皆様にご報告したいと思っている。

都庁内でもいろいろどういうふうやっていったらいいか、調査をどういうふうにしていったらいいか、申し訳ないがいろいろなことで時間が掛かっている。ご理解をいただき、もう少しお待ちいただければと思っているので、よろしくお願ひしたい。

◎座長

22回にわたる幹事会において、法令に基づく事務について都区間で検討してきた。これらの事務については、3つのボックスの中に整理できた。

残るは任意共管事務となり、検討を進めなければならないが、区側から資料といっても、なかなかできない話であり、あくまでも都側から任意共管事務についての一定の資料をいただいて、そのうえで検討を進めるということになるので、都側において、十分各局と調整してご提出いただければと思っているので、よろしくお願ひしたい。

○都側

区に負担をかけるつもりは毛頭ないが、ただ、同じ事務で、我々の知らないこともあるので、その際は、協力いただける範囲について、していただくような場面があるかもしれないので、そこだけはよろしくお願ひしたい。

◎座長

次回の幹事会については、事務局で調整のうえ決定することとする。予定の時間になったので、今日は以上で閉会とする。