

第6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10月29日（月）午後4時から

場 所 都庁第一本庁舎 7階 中会議室

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、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、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5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）第3回都区のあり方検討委員会への報告の結果について

◎座長

10月10日に開催された都区のあり方検討委員会へ、これまで検討してきた幹事会案を報告したところ、幹事会案のとおり了承されたことを報告する。

（4）特別区の区域のあり方の視点について

都側から特別区の区域のあり方の視点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「特別区の区域のあり方に係る検討の視点について」の説明>

○都側

1「特別区の区域の現状」について

昭和22年に現在の23区になってから60年が経過している。23区とした当時の考え方では、1区の面積を10平方キロメートル以上、人口20万人程度とし、区部の人口を400万人と想定していた。

また、特別区は、昭和22年から今日までの間に事務あるいは税財政の権限強化など自治権を拡充し、平成12年改革により基礎的な地方公共団体に位置付けられた。しかし、区域の見直しについては、その必要性が地方制度調査会の各答申等で、数次にわたり指摘があったものの、そのまま今日に至っている。また、23区間の人口あるいは財政規模の格差は、昭和22年と平成17年を比べると、人口は3.97倍から20.13倍、財政規模は2.6倍から5.12倍に著しく拡大していることが資料の別紙1のデータから分かる。

2「検討の視点」について

都が考える特別区の区域のあり方を検討する際の視点として、第1に生活圏が拡大しているという視点から見るべきではないか。第2に行財政基盤強化が求められているという視点が必要ではないか。第3に行政改革推進の視点というものがなければならないか。第4に税源偏在是正の視点ということも23区の場合は考えていく必要があるのではないかと。以上4点を掲げた。

まず、(1)の生活圏拡大の視点では、①に記述しているように、昭和30年と平成17年を比較すると生活圏が明らかに拡大しており、特別区全体で見ても、また、勤務先が多いはずの都心区をみても、自区内での従業・通学者が減少しているという状況にある。

すなわち、別紙3において、特別区民の従業・通学状況の変化(1)の折れ線グラフは、23区内に住んでいる人たちが23区内で仕事に就いたり、通学したりしている割合の経年変化を示している。これは昭和30年の段階で97.25%、平成17年の段階で90.73%と、若干下がってきてはいるが、23区内全体で見ると、特別区の中に住んでいる人たちが特別区の中で仕事をしている、あるいは通学をしている割合は非常に高い。

これに対し自区内に住み自区内に仕事先を持っている、あるいは通学している人たちは、昭和30年の段階では6割を超えていたが、平成17年の段階では41.92%に下がっている。

別紙4は、これを各区分に示している。自区内で従業・通学している割合の上位5区、下位5区の経年変化を並べて示した。昭和30年段階では、中心区は自区内で従業・通学している割合が非常に高い数字になっており、中央、千代田は9割近く、江東区でも8割弱という数字になっている。これが平成17年になると、千代田区に住んでいる人でも自区内で従業・通学している人は6割を切っている。下の段で、自区内で従業・通学している割合が低い区は、ベッドタウン的な機能を持った区が中心になっているが、昭和30年の段階では低い区でも4割ないし5割であった。それが平成17年には、下位5区は3割台の数字になっており、自区内での従業・通学者が逡減している状況にある。

次に、②にあるように、生活圏に比べて特別区の区域が狭いため、行政サービスの受益と負担が一致していない、あるいは行政施策に不都合が生じていると考えられる事例を別紙5、別紙6、別紙7として示した。

別紙5は、自転車駐車場の定期利用の状況と居住地等の内訳を示した豊島区の法定外税検討会議の資料である。資料の区内・区外の内訳の欄の中に区外在住という欄があり、その比率を見ると、駒込駅北では7割弱、巣鴨駅南では8割を区外の人が利用している。千川駅北第二は、83%を区外の人が利用し、そのほとんどが板橋区民である。利用料について区外区内の差は設けているが、それでも受益と負担という意味では必ずしもバランスがとれていない駐輪場もあることが、資料から読みとれると考える。

別紙6は、公立図書館の利用者の範囲を各区がどのように設定しているかという資料である。公立図書館の利用は、図書館法により無料とされており、生活圏の拡大に伴って利便性の向上を図ると、どうしても受益と負担の不一致が広がる状況になる。利用者範囲の設定の広狭に応じて色分けをしてみた。

別紙7は、昨年11月の日経新聞の「どうする東京、23区再編」という記事の中に、行政区域と経済圏が一致しないために不都合が生じている事例として載っていたものである。目黒区が自由が丘の都市再生整備計画を策定したが、駅から100メートル程の九品仏川緑道を境に世田谷区になっているので、その部分との連携がとれていない、中央区銀座では、66メートル以下といういわゆる銀座ルールという高さ制限が設けられているが、道路1本隔てた千代田区では特段の高さ制限がない、災害時に品川駅に集まる帰宅困難者は約8万9,000人と試算されており、その多くは品川区内に勤務していると思われるが、品川駅は港区にある、と指摘されている。また、新聞記事とは別であるが、都内のJRで人口50万人以上の乗降客がある13駅のうち、6駅が区境近くにあり、人の流れと区域が整合的になっていないことが示されているのではないかと。

次に(2)の行財政基盤強化の視点では、特別区が住民に身近な事務を幅広く担おうとする場合、人口要件あるいは事務の効率的な執行といった観点から規模拡大の要

請が働くのではないかということである。

別紙 8 は、東京都の児童相談所の設置状況を示している。23 区内には児童相談所は 7 カ所あり、児童相談所別の相談件数はいずれも 1,000 件を超えている。区別に見ると、規模の小さい千代田区では平成 17 年度の相談件数が 51 件になっており、規模の小さな区ではなかなか専門性の確保が難しいのではないかと。

なお、児童相談件数は電話相談を含んでおり、非常に大きな件数になっている。また、それぞれの児童相談所は、特別区の区域を分割し担当エリアを持っているが、児童相談センターの場合は、担当エリア以外の相談も受けているので、区の相談件数が少々多目になっている。

別紙 9 は、特別区における公立小中学校の学校数と教員数を単純に並べたものである。小中学校の教職員の人事権は、政令市には下りており、中核市に下ろしてもよいのではないかと議論があったところである。中核市の議論は、今止まっているということだが、参考に指定都市と中核市の公立小中学校の学校数と教員数を記載した。特別区と比べた場合、大田、世田谷、練馬、足立、江戸川区は、中核市規模の学校数があり、教職員の人事異動等も可能と考えられるが、規模が小さくなると人事異動等が厳しい状況になるのではないかとという点で、ある程度の規模の確保が必要ではないかという資料である。

次に（3）行政改革推進の視点では、別紙 10、別紙 11 で、人口規模が小さい場合や区域が狭い場合に行政効率がどうしても非効率にならざるを得ないということを示している。

別紙 10 は、上段が、人口千人当たりの職員数を各区比較したものである。これを見ると、規模の大小、規模の利益というものが働くのではないかと考えられる。下段は、人口千人当たりの歳出額を各区比較したものである。これも上段と類似の結果になっている。

このグラフの人口は、夜間人口であり、千代田区、中央区、港区、台東区のような都心区は昼間人口に対する行政サービスもあるとの反論が考えられるが、単純に定住人口で見るとこういうグラフが描けるということである。

別紙 11 は、総務省の市町村の合併に関する研究会の資料である。内容は、合併が可能な隣接した A 市、B 市があり、さらに近傍に A 市と B 市が合併した場合に同規模程度となる C 市があるという条件のもとで、A 市と B 市の単純合計と C 市を比較し、その差が合併による行革効果と見ることができるとい資料である。例えば、A 市には 719 人の職員が、B 市には 405 人の職員がおり、合計で 1124 人となるが、ほぼ同規模の C 市の職員数は 886 人であることから、238 人程度の職員数の削減が可能ではないかという資料である。

次に（4）税源偏在是正の視点では、別紙 12、別紙 13 で特別区の行財政基盤を強化する観点から税源の偏在を是正していくことも必要ではないかということを示している。

別紙 12 は、特別区税の収入額と固定資産税の収入額の経年変化を表したグラフであり、格差が開き、税源の偏在が大きくなってきていることを示す資料である。

別紙 13 は、17 年度決算の財政調整関係の資料であり、都心区は、自区内での税収が、他区に配分されており、東側の区では、自区の税収で行政需要を賄うことができず、財調交付金によって行政需要が満たされている姿を示している。

こういう形で偏在があり、特別区の自立性を高めるという観点からは、自区で区税をある程度確保する必要があるのではないかと、また、調整財源が余りに大きくなってしまいうことは、ある意味で問題があるのではないかとと思われる。

<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

もし面積10平方キロ、人口20万人が最適であるなら、合併するところもでてくるかもしれないが、むしろ分割すべき区はたくさんあるのではないか。それから、規模の格差を言われるが、他県ではどうなのか疑問がある。規模の格差は、どこの県にもある。人口が3.97倍から20.13倍になったというが、千代田区を分母にするとそうなるが、中央区を分母にすれば10倍程度であり、10倍程度の人口規模の差は、ほかにもあるのではないか。また、財政の5.12倍についてもそんなに大きな格差なのかという感じがする。

それから、生活圏は、交通手段が格段に目覚ましく発達し、関東の奥から南関東まで行かれるようになったので、生活圏はどんどん拡大してきた。資料では、41.92%とか30%とか大分低いとのことだが、例えば、神奈川の茅ヶ崎や藤沢は、ほとんどが横浜や東京へ行ってしまいうわけで、東京以外のところと比べれば決してそんなに低い数字ではないのではないか。どこを標準にするかということである。

○都側

確かに人口格差や財政格差は、例えば横浜市と北海道の歌志内市を比べれば、それは猛烈な差になる。

○区側

1つの県の中の話である。

○都側

1つの県の中といっても、いろいろだとは思いますが、特別区は、1つの大都市制度の中の自治体であり、そういう意味では、他府県の市同士よりもある程度の均質性というものが求められているのではないか。これは程度問題なので、人口格差や財政格差がこうなっているから必ず合併しなくてはいけないという話ではないが、このように格差が開いていることをどう捉えるかということである。

生活圏の拡大について、どこを標準にするかということだが、大都市には大勢の人々が居住しているという特徴がある中で、その中での日常生活圏をどのくらいのエリアとして考えればいいのかということを考えていくと、従前に比べて区内の従業・通学者が減っているというところを見ることも必要だと考える。

○区側

望ましい自治体は、独立したというのではなく、ある程度完結したというような言い方になる。自治体の間に山川や田畑があり、住宅が徐々に点在しはじめ、中心市街地になるような自治体のイメージと1つの大都市の中にある23区の実態を見比べた場合、まず、どういう自治体像を描いたらいいのかが重要である。住民にとって、望むべき基礎自治体の大きさというのはどのくらいか、規模が大きくなると行政と住民の距離が遠くなる。

周辺の村と合併した市の市長から村の方が行政と住民の距離が非常に近く、自分の市の運営はどうなのだろうかという問題意識を持ったという話を聞いた。そういう住民自治という点からの規模や観点も必要ではないか。

○都側

今の指摘はもっともであり、確かに23区の場合と自治法が想定している一般の市のイメージとは差異がある。もともと自治法は、中心市街地があって、その周りにベッドタウンが広がり、畑があるという独立した自治体を、1つの市や町として想定していた。しかし、23区は最初から全部が連たんした地域で、それが拡大して形成されており、自分たちが住んでいる町の自治をどう考えるかという場合には、どのくらいの行財政基盤があり、問題解決能力が必要なのかというところを多分考えていくことになる。

そのときに、今の地方分権の流れを踏まえると、一定程度の行財政基盤を持つ必要がある。そういう意味で、自分が住んでいる町だと思える区域は、日常生活圏が広がっていくに従って、その区域も広くなっていくこともあり、生活圏拡大も区域を考える際の視点に入れる必要があるのではないかという意味で検討の視点に挙げたとい

うことである。

○都側

どういう自治体が望ましいのかの議論として、場合によっては、区の分割も必要ではないかとの発言もあったが、なるほどと思って聞いた。また、地方の自治体は、その中に勤務先や通学先があり自宅から通うという意味で生活圏がその自治体の中で大体完結をしている。しかし、今、全国的に見ても、そういうフルセットの自治体は少なくなってきたのではないかとも思う。

ただ、程度はともかく、自治体というのはフルセット型が一つの理想であり、なかなか困難ではあるがそれを目指すということかと感じている。例えば、住民の人口を増やしたいとか、大学を誘致するとか、大規模工場の跡地に文化施設を誘致するとか、そういう動きは究極的には地方自治法で想定しているフルセット型の自治体というのが念頭にあって、それに近づけていこうというイメージが、トップリーダーにあるからではないか。

反面、２３区の中で、業務的な機能に徹するとか、ベッドタウン的な機能を担うとか、文教的な機能を主としてまちづくりをするとか、２３区の中で相互補完関係のようなものがあるのかないのか。相互補完関係ではなく、フルセット型の自治体を目指すということであれば、それはそれで一つの生き方である。

例えば、かつて、都心区の空洞化に対し、住民を増やしたいということで、住民の定着を目指すような施策が盛んに行われたように記憶している。また、大規模工場の跡地に何を誘致するかということは、やはり２３区それぞれがフルセット型の自治体というものをどこか理想的なものとして念頭に置き、それに近づこうというまちづくりの方向性が一つはあるのではないか。

それに対して、２３区が相互に補完していくような役割というものには余り議論をされてこなかったように認識している。区域の問題を考えるときに、そういった視点というのは果たしてあり得ないだろうか。２３区が共存共栄をしていくためにはどういう連携の仕方を考えたらいいのかといったことを考えるとき、２３区のそれぞれがフルセット型の自治体を目指すというのも勿論一つの生き方だろうと思うが、相互補完的な生き方を目指して連携を強めていくことも、２３区の生き方として十分にあると考える。

例えば東海道線の沿線で、横浜へ、川崎へ、東京へという移動は当然あるが、だからといって、それぞれの自治体内でベルト的な統合の話は出てこない。それは、茅ヶ崎や藤沢は、非常に良好な住宅地として住民を引き付けるようなところがあり、ある意味で役割分担に徹している部分があるのではないか。

区域のあり方を考えるときに、相互補完的な視点というのは何かないかと考えたが、うちの自治体は寝に来るだけであるというイメージではなくて、そこを生活の本拠として、文化的、福祉的、健康的な生活といった、生活のあらゆる局面をそこで活動するというのも十分意義のあることではないか。

そういったときに、例えば我が区はこの機能を担うので、こういった機能は隣の区にお願いするとか、あるいはこれは都心区にお願いするといった機能分担というか、役割分担というものがもしできるなら、そこから区域のあり方の問題というのはもう一歩であり、そんなに距離のあるものではないことだと思う。

都側が示した資料は、住民の生活圏がどんどん変わってきているとか、また、いろいろな機能面でそれぞれ機能が分化しているからこそ、区民の移動がおこっているということを示唆している。そういった現状に照らして各区のあり方というものは考えられないかと思う。

○区側

都区のあり方検討委員会における副知事の発言を聞いて感じたことは、道州制も含めて将来の東京を考えたとき、東京における自治をもっと前進させるためどんな基礎的自治体の姿が必要なのか、事務配分や税財政とかの議論を積み上げるほかに、それ

と切り離れた形で器を作るという視点も必要ではないかという話であったように感じた。

その意味で、今日は、都側から東京の将来あるいは自治というものをどうするのか、例えば道州制と基礎的自治体の関係とか、三多摩市町村と特別区の関係とか、そういうことが検討の視点として出てくるのかと予想してきたが、出てきたのは生活圏の拡大、行財政基盤の強化、行財政改革推進の視点、税源偏在であり、先般の副知事の発言にあったすごい構想と比べると現実的な話なので、現実的なところから議論を出発するのかなという感じで受け止めた。

その辺について、先般の副知事の発言に合わせて、本当はもっとこんな資料を出したいというのがあればいいが、この4つの視点だけでは説得性に欠ける。生活圏拡大の視点で区は、2つがいいのか、3つがいいのか、4つがいいのか、10がいいのか、15がいいのか、もっと多くしたっていい。今の23区の区域では日常生活圏が狭過ぎるというなら、狭過ぎると言った方がいい。奥歯に物が挟まったような話ではなく、都側は是非再編をやりたいというのなら、もっと積極的な視点を出してもらいたい。

○都側

都側としては、たいへん頼もしい意見であり、今の発言をある意味で今後の議論の方向性についての示唆であると理解した。

例えば道州制の施行に伴って大都市制度がどうなるか。2層制を想定して、道州の下に市という基礎的自治体がある場合、今の東京都がやっている大都市経営は、道州と市のどちらが担うのか。また、そういう市ができたときに特別区はどうなるのか、これが一番ストレートな議論だ。

今の特別区制度を類推すると、今、東京都がやっている仕事を道州がやり、基礎的自治体である市があって、その中を幾つかに分割して、更に基礎的自治体の仕事をそれぞれが担うということになる。大都市制度というのは、東京だけでなく、大阪とか京都とかにも相通ずるものとなるため、おそらく市の中を更に細分化して準基礎的自治体を作るような形になったら、かなりの批判があり、問題点が指摘されると考える。

道州制が施行された場合に大都市制度はどうなるのかも併せて議論すべきではないかとのことだが、今後の議論はそういう方向に収斂していくというのは有力な一つの考え方だと考えている。

そこで、道州制が施行された場合の23区のあり方というのは、ほかにもいろいろな考え方が出てくるとは思うが、今の議論が一番わかりやすいものである。その場合に住民自治を拡充する方向と道州制の施行による広域化や効率化といった大義名分をどう両立させるのかが一つ肝になる。その結果、2層制の下での道州と市の仕事はどうなるのかということになる。

更に言えば、今の東京都の仕事は、道州が担うのではなく市が担うという議論も出てくるが、その市を細分化して基礎的自治体を作ることになれば、屋上屋を重ねることになるという議論やあえて住民自治のためにそうすべきなのだという議論も出てくるかもしれない。

都側としては、道州制における大都市の議論が明確なものではなく、話しやすい部分とそうでない部分があるが、この幹事会や都区のあり方検討委員会の場で、道州制の施行に際して都と特別区はどういう関係にあるべきか、むしろそういった方向の中で、どういう器を作るのが東京という区域にふさわしいのか、これからそういう議論をしていきたいと考えている。

○区側

資料で個々の問題をいろいろ挙げ、23区が細分化されているから、こんな問題があるという点だけを披瀝されているが、メリットもあると言いたい。しかし、そういうことを一々ここで議論しても仕方がない。そうではなく、この幹事会は、もう少し将来的な方向性を出すとか、基本的な考え方をまとめるといったことであれば十分に

話せる部分がある。しかし、個々の問題を言われると議論百出になり、なかなか議論が難しい。この幹事会で再編の問題を検討するには限界がある。

○区側

都側から現状の23区の区域を見直す必要性について、たくさんのデータが説明されたが、率直な印象としてなるほどというものはなかった。

自転車の資料は、確かに結果として、行政サービスの受益と負担が一致していないが、これはこれで奥深いいろいろな問題があってこういう結果になっている。これで区域の見直しの必要性を理解するには少々無理がある。

○区側

(4) 財源偏在是正の視点というのがあるが、別紙13などを見ると、各区の財源の偏在というよりも、東京全体の中のエリアでの偏在であり、都心区あるいは西南にある区と北東にある区のエリアとしての問題である。そういう意味では、隣接する区の財政状況はそれ程大差のない並び方をしているので、必ずしも再編で何か財源が均一化されるという話ではない。財源偏在を是正するため都区財調制度があるわけだが、現時点でこの再編の中でこれについて何か考えはあるのか伺いたい。

○都側

各区の財源の偏在状況を仮に是正するとすれば、しばしば言われているのは、パイを切るように、中心の部分の財源が、各区域に配分されるように区割りをするればいいという議論が一方にある。しかし、ここで考えなくてはいけないのは、仮に再編をずとした場合、そういう区割りをすべきなのか、あるいは、財政調整も一定の役割があるとして、それを是とした上で再編を考えていくのかということとであり、今後議論したい。

○区側

放射状の再編は、都心的な部分と住居地的な部分もあるというフルセット論や財政均一論や均質論など、それらを満たすことになる。しかし、放射状で横の区域とのつながりはどうなるのか。今回の資料の中で、やはり現実的な話は(2)行財政基盤強化の視点だ。つまり、各特別区が事務業務の拡大をしていくと区域という器と合わない。だから、器としての自治体を再編する。区側は、事務移管の出口の一つのありようとして区域の問題を議論すべきではないかと考えている。その他は、どれもこれも今までもそうであったし、変えなくていいとは言わないが、少なくとも今後大きな課題になるのは行財政基盤の視点だ。そこに着目をして議論していきたい。

それから、別紙6の公立図書館の利用者の範囲では、「区立図書館の利用者の範囲は各区によってまちまちである。」と書いてある。これは、都側が作った資料だからだろうが、よくよく見れば、5つのパターンのどこがそんなに大きく違うのか、色分けすると違うように見えるが中身はそんなに変わらない。

○都側

公立図書館の資料は、23区それぞれが異なると言いたいのではなく、区の一般財源で図書館を整備しても、他区や他県の住民がたくさん利用していて、受益と負担が一致していないということが言いたかった。各図書館の利用者の状況を詳細に調べられればもっと別のデータを示すことができるが、都にはそういうデータがないので、ひとまずこういう形で示した。

○区側

今、東京以外のところでもかなり相乗りが増えている。

○都側

これは、広く図書館が門戸を開いているという行政サービスの問題としての考え方もあり、都側はこれで何か決めつけようというわけではない。

これに関連してもう一つ、今日の資料は、都側からすれば区域のあり方の最初の議論であり、ここ数年進んできたいろいろな合併論の中で、視点として世間で一般に言われているのが生活圏の拡大であるとか、行財政改革だとか、行財政基盤ということ

であり、そういう観点に立って特別区の現状についてできるだけデータで示した上で議論するために、資料を作った。先ほど区側から指摘された道州制の下での大都市のあり方などの視点を考えることも必要であると思うが、そうすると、どうしても理念論になってしまうので、今回は基本的なデータをできるだけ示そうということで資料を用意した。

世間では、一般的に生活圏が拡大すれば受益と負担が合わなくなると言われている。これからどんどん地方分権を進めようという議論の中で、基礎的自治体が自ら意思決定し、自ら行政サービスを提供していくというのが世の中の流れだ。そうすると、税を負担する住民とその施策から利益を受ける人たちが一致していないと、物事を決められなくなる。やはり受益と負担ができるだけ一致することが望ましいということは、抽象的にはまず間違いない議論だ。そのとき、特別区で受益と負担が一致していない例としてどういうものが考えられるかについて議論したが、現時点で用意できた資料を、本日、示したということである。これについては、都側事務局で引き続きいろいろ検討してみたい。また、区側から意見のあったもう少し大きな視点でも議論できるようなものも検討したい。

○区側

区は、いわゆるフルセットの自治体を目指すという方向性が根底にあるのではないかという発言が都側からあった。しかし、それは、フルセット型を目指すというよりも、むしろ住民の身近なところでより多くのサービスを提供していきたいというところから出ている。だからといって、何でもかんでもやるというのではなく、効率性の観点などもしっかりと検証していくつもりだ。内容によっては、自治体間の相互補完や民間も含めて提供できるものもある。自治体として、就業の場、居住の場、あるいは文化関係の娯楽施設も含めすべてを整備するというわけではない。

そういう中で言えば、23区の中だけでなく都県境を越えた自治体相互間の連携とか、特定分野での補完的な連携とか、自治体間の相互補完的な関係を進めていくことは、住民サービスを効率的に向上させるという面から当然必要なことだ。だからといって、直ちにそれと区域の再編がイコールにはならない。

東京都の区域の中や特別区の区域の中での相互補完的なものとか、生活圏域であるとか、どうしても区のエリアを出ざるを得ないものがある。今後、そのエリア外との関係について、区域のあり方を論じる中でどう整理していったらいいか考えている。

○都側

今、区側が述べたエリア外との関係は、道州制あるいはそれに類する広域行政の展開の中で議論になってくる。先ほどの相互補完的な関係が確立されれば、そこから区域のあり方に関する議論は、もう一步ではないかと述べたが、区側からはそのようにストレートにはいかないと反論があった。

ただ、今回の資料は、平成の大合併の中で、なぜ合併が必要であるかについての議論の視点がこれだけあるということを示したものであり、都側としては、東京富裕論などの議論もある中で、まずその辺を意識することは必要不可欠であると考えている。このような認識を前提として、東京という大都市地域の中での基礎的自治体というか、2層制のあり方というものを議論していかなければならないだろう。

その点で器自体の問題も非常に重要ではあるが、なぜそういう器を作らなければいけないのかという議論から入っていく必要もある。器は一つだけではない。道州制という器だけでも恐らく3つも4つも出てくるのだろう。ゆえに、なぜそのような器なのか、あるいは器の中に何を盛るかという問題はかなり地道なところからの議論になる。

一般に議論されている問題点も十分踏まえないと、天馬空を行くみたいな議論になり、外に打って出たときに単なる理想論ではないかと片付けられてしまうきらいもあるので、その辺のバランスをとった議論が必要である。

◎座長

区域のあり方については、次回以降も引き続き事務配分の検討と併せて並行してやっていきたい。

（５）その他

地方税収格差問題について

地方税収格差問題について、都と区それぞれから資料説明の後、意見交換を行った。

<都側から「都側資料２－１」「都側資料２－２」の説明>

○都側

手元の資料は、都が作成した法人二税の格差是正策に対する反論書とその概要版である。概要版を使い説明する。

これから国で法人二税の格差是正策についての議論が一番大事な時期を迎えるこの時期に合わせて、去る１０月２６日に都側の考え方を整理し、発表したところである。

第１章では、地方が今困窮しているとして、いろいろ議論になっているが、その責任の所在はどこにあるのかを改めて分析し、それは国の経済政策の失敗が原因であり、あくまでも国の責任によるのだということでもまとめた。これは、バブル崩壊後の公共事業の増加とか、それによる借金漬け、一方で三位一体改革で交付税が大幅に削られたことが、地方を苦しめており、これは基本的に国の政策のツケだということを主張している。

第２章では、それにもかかわらず国は都市から地方へ税を再配分するという小手先の手法を議論している。しかし、それは結局、国が地方全体の財源を召し上げるものであって、都市と地方にとって全然メリットがないということを理論的あるいは実証的に述べている。財務省案や総務省案は、理論的に見ても実態的に見ても、問題１、問題２、問題３に記載した問題がある。特に一番の問題は、問題３であり、地方にとっては、結局、税収が増えてもその７５％は基本的に基準財政収入額にカウントされ、その税収の増分については交付税の減ということで相殺されることになり、交付税が減る分については最終的に国の財政を助けることになる。結局、地方にとってそのやり方は問題があるのだということを強く訴えていきたい。

また、仮にそういうことになると、近い将来、都は財政再建団体に転落するのは必至であり、都民生活に大幅な支障が出るということも併せて述べている。

第３章では、今日本を引っ張っているのは都市であり、都市を衰退させるような施策は、結局、国全体の衰退につながり、最終的には国、都市、地方が共倒れになってしまうということを述べている。

また、東京には膨大な財政需要があり、橋を例にとりながら都市インフラの整備ができなくなれば東京の活力が失われ、最終的には国全体が疲弊するということなどを述べている。

そういうことを踏まえて、最終的に東京都からの提案として、まず国の責任で総合的な地域振興のための施策を立案し実行する。それから、地方分権改革を先延ばしにしないで早急に実現する。さらに、小手先の対策ではなく、真に地方が財政的に自立できるように消費税の税率の引き上げを初めとしてそういった制度論も検討すべきであると述べている。しかし、それには時間が多少掛かるので、緊急的、臨時的な措置として、例の三位一体改革で削られた５．１兆円の交付税を国の責任で最大限復元すべきことも述べている。

さらに、都は反論するだけかという批判に対して、東京都としてもできることはやるということで、やる気がある自治体と一緒にその地域の活性化のための知恵と努力を傾けていくとか、職員の相互派遣研修とか、あるいは地域の産業の活性化とか、ＰＲするための場所の提供とか、地域の企業との連携とか、そういったものを含めて地域の活性化につながるような施策をやっていきたい。

都は、精力的に国会議員や国の省庁も回っているが、やはりそういう中で、理屈は

理解できるがもはや政治状況が理屈では通らない状況になっているとか、地方は今や理屈はどうでもいいとか、そういう状況になっている。特に都選出の国会議員から、東京は金持ちだという引き合いに使われる医療費助成について、何とかならないのかということを強く言われる。

都も、住民税の減税について、都は富裕だからできるという批判もあったので、施策をもう一回再点検した結果、公約の進化ということで知事の公約を事実上変えてまでもやっている状況である。医療費助成は、区として必要があってやっている施策だろうが、一方でそういう見方が非常に強い。それに対して、少子化対策が区において必要であり、そのために医療費助成は極めて有効な施策であるし、また施策目的を十分達しているのだということをしっかりと実証的に反論しないと、ただでさえ数の議論でいけば地方選出の議員の方が圧倒的に多いので、結局、数で押し切られてしまうような結果になる。そういう意味で、都側も頑張るが、区側もその辺の理論武装なり反論はしっかりしてほしい。

さらに、そういった富裕論に対し、都あるいは区はやることはやる、自分たちで解決する能力はあるのだということを示さないと相当厳しいというのが実態である。また、日を追うごとに地方からの数の論理による声が非常に強くなっているのも、そういったものについては実証的あるいは目に見える形で反論していかないと、これから乗り切るのはなかなか厳しいというのが正直なところである。

<区側から「区側資料1」「区側資料2」の説明>

○区側

特別区の事情について理解をいただくため、10月25日に財務大臣や総務大臣、自民党都連に対し区長会として独自の要請活動を行った。また、26日に東京都選出の衆参両国会議員全員に対しても要請活動を行った。

要請の趣旨は、東京都と軌を一にするものだが、東京固有の地方税収を地方間の財政調整の財源とするのではなく、本来行われるべき国と地方の役割分担の見直しを通じた実質的な権限と税源の移譲が図れるようにしてほしいというものである。今回の資料は、要請活動の際、特別区の状況を理解してもらうために配ったものである。

時間の関係で詳細な説明はしないが、区側資料1は「東京富裕論」への反論」として、6月の国への要請活動の際に使ったものであり、地方税の税収だけを見れば東京が突出しているかもしれないが、交付税等を含めれば東京は平均的だということである。

2番に、そもそも税源偏在というのは地方交付税等で調整されており、東京から上がった税が地方交付税の財源の中の大きな地位を占めている。4割ぐらゐは東京の財源であり、国が責任を持って財源保障すべきであるということである。

次に、区には膨大な行政需要があるということで、今指摘のあったようなことも踏まえ、様々な行政需要を身近な自治体として抱えているという資料を付けている。

次に、区は職員数が多いということが盛んに財務省などの資料の中に出てくるが、それは一方的な見方であり、区は率先して行政改革を進めてきたことを挙げている。むしろ一層の地方分権を進めることこそが、国のやるべきことであるというのが冊子の骨子である。

区側資料2「特別区財政の現状と課題」は、毎年、特別区の決算が出るのを踏まえて23区全体の財政状況について俯瞰するというところで作っているものである。今回は、4章立てになっており、この中に「東京富裕論」をめぐる課題と題し1章設けて整理している。財務省案は、国が一旦法人二税を吸い上げて、これを事業所数とか従業員数に応じて配分するというようなものであるとすれば、東京都の税収が1兆円以上吸い上げられることになり、当然特別区にも2,300億円規模の大きな影響が出る。区にとっても大変深刻な問題である。

財務省が、特別区の施策はゆとりがあるためにかなり放漫なことをやっているのではないかという資料を盛んに出している。その中に乳幼児医療助成の所得制限なしでの対応というものも名指しで入っているが、これは正に特別区としては深刻な少子化対策の一環として行っているわけであり、全国の市町村の対策を見ていても、所得制限なしの乳幼児医療の助成というものはむしろ広く行われている。特別区が突出してそのようなことを行っているのではないということである。特に少子化対策は、国を挙げて取り組むべきだと言われていながらなかなか有効な手だてがとれない中で、区が様々なことを努力して経費も捻出している。そういう点についても是非理解してほしい旨訴えてきた。

次に、人口1,000人当たりの職員数が多いということが財務省の資料の中に載っているが、この内訳を分解すると、保育園あるいは生活保護等の福祉費にどうしても掛けざるを得ないということで組み立てられている。そのほかの職員数については決して政令市や中核市のレベルと比べても多くはない人員で対応している。

そもそも交付税で今1兆6,000億円の財源超過があるという計算がなされているところに、東京都なり特別区の財源が潤沢であるということが言われているわけだが、交付税の算定額というのは非常に過少である。表にあるように、特に小中学校費、社会福祉費、保健衛生費というような区の基礎的な、最も基盤となる仕事の財源がとても交付税によっては対応できないということがあり、決してそういうような批判は当たらない。

今の税が好調である時期を捉えて、配分方法を変更するということになると、これは都や区だけの問題ではなくて、地方全体としても安定的な財政運営に支障をもたらすのではないかということも掲げた。

財務大臣に要請をしたとき、今のまま放っておくと格差がどんどん開いてしまうので、これは何とかしなければいけないという発言があった。その中で、これは財務省が財政審議会の部会の中に出している資料の中にもあるが、東京都がGDPで比べると全国シェアの中では18%足らずだが、法人税の税収からすると3割近くあって、このギャップがあるのだというような説明があった。今、区の資料の中には入っていないが、GDPを法人税と比べるというのはいかがなものかと区側では考えている。法人税でなく、地方税ということでGDPとの比較を計算した結果、逆に東京都は全国の中ではシェアが大きく下がる。そういうことを把握すべきではないかと考えている。

総務大臣への要請では、大臣の考え方として、安定的な、偏在性の少ない税制が一番いいということで、地方消費税を中心に組み立てるべきではないかと考えていると言われた。法人税収がよいからといって直ちにそれを、受益と負担の関係を断ち切ってやるという議論はいかがなものかと考えている旨の発言もあった。その中で、なかなか今消費税に触れる議論はしにくい状況にあるが、地方も非常に辛い状況にあるので、東京もいろいろ問題を抱えているのは分かっているが、そこをどうやって調和させるかということで苦勞しているという発言もあった。

いずれにしても、特別区として東京都と軌を一にしてこの問題について取り組んでいるので紹介した。

＜都区それぞれの資料をもとに意見交換＞

○区側

先日テレビで、片山元鳥取県知事が都側と同じ論点で話をしていた。我々もその通りだと考えているので是非これからも各方面に働き掛けを強めてもらいたい。

もう1つ、2年ほど前に猪口元少子化担当大臣が全国を回って、各首長から少子化対策の意見を聞いて歩いたということがあった。東京で行われたとき特別区側から何人かの区長が出席したが、その際、猪口元大臣が、今、子供を産まない大きな原因は経済的負担が大きいからだと言った。その最たるものが医療費であり、そこに大変負担が掛かっている。だから、東京23区で行っている乳幼児医療費助成

はすばらしい施策であり、どんどん進めてほしいといわれた。今、財務省が、そういう反論をしているとすれば、これは閣内不統一ではないか。

○都側

先ほど述べた乳幼児医療費助成の問題でも、東京は核家族化が極端まで進んでしまっていて、若いお母さんが相談しようにも相談する相手が周りにいないとか、医療機関を頼りがちであるとか、あるいは若いお母さんが精神的に孤立してしまっとなかなか育児に関する情報が得られないとか、同世代の女性たちが非常に社会的に仕事の面でもまた遊びの面でもいろいろと華やかに活動しているのを見て、何で自分はこの子供に縛られていなければいけないのだろうかとか、東京の子育てをめぐる状況が極めて劣悪な状態にある。そういう中で、今、区側が言われたように、いろいろなアイデアとしての子育ての施策を展開していることは非常によく分かる。

都も東京の行政の一翼を担っているわけで、東京の子育てに何が足りないのだろうということは、区の日ごろのいろいろな活動の展開、行政施策の展開を見れば大体分かる。先ほど猪口元大臣の話が出たが、少子化対策という点では非常に評価が高くなるのだろう。例えば京都府の南丹市というところは、月に200円、年額2,400円の会費で高校生まで医療費が無料になるという施策をやっている。あるいは、静岡県の島田市は、第6子が生まれると100万円の現金を支給する。

そういう意味で、全国的に見て、いろいろな施策を展開していて、本来の基礎的自治体が施策を競い合う中で、東京の特殊事情というか、東京における子育ての辛さ、大変さというものを大いに強調していく必要がある。そのときに、これは本当に感想だが、乳幼児医療費助成という視点だけでいいのか。例えば学齢前であるとか、あるいは義務教育終了とか、施策を批判する側のそういう切り口がある。個々の委員に対し、地方分権推進委員会の議論などでも、いろいろな情報が財務省から入っている。そういうところに極めて素直に入りやすいのは、先ほどの学齢前はどうか、義務教育終了前はどうか言うことだ。お母さんの子育ての負担を軽くするために、例えば親子でいろいろな行事に参加し少しでも子育てのストレスを解消してもらおうとか、それは本当にアイデア行政だ。区が知恵を絞って展開している行政施策が、見方によっては、特別区は何だ、随分余裕があるという方向で見られざるを得ない状況が厳然としてある。確かに閣内不統一だという意見はよく分かるが、その辺のところの東京の特殊事情をより強調し、更にきめ細かい反論をマスコミ等も含めてやっていく必要がある。

勿論、都側も反論をしていくが、その前提にあるのは、東京がいかに子育ての大変なところであるとか、教育費にお金が掛かるとか、住居費が大変だとか、そういったところもきめ細かく展開をしていかなければいけない。しばらく前に日本で富山県が一番暮らしやすいという話もあったが、そういう話は今みたいな状況になるとばたっと出てこなくなる。その辺の状況も十分考えておく必要がある。

◎座長

それでは、時間も経過したので閉会したい。