

第7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11月22日(木) 午前9時40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、大山千代田区副区長、清正北区政経営部長、志賀特別区長会事務局次長

会議の概要

(1) 開会

(2) 第6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。

<都側から都側資料1「都区制度改革実施大綱(平成12年3月28日都区協議会決定)の『役割分担を明確にする事務事業』の実施状況について」、資料1「検討対象事務評価シート」の説明>

都側

都側資料1「都区制度改革実施大綱(平成12年3月28日都区協議会決定)の『役割分担を明確にする事務事業』の実施状況について」について

これは、平成12年改革で役割分担を明確にする事務事業として整理したもののについて、その後の実施状況がどうなっているかということを示した資料である。

この中で、公衆浴場施設確保対策事業、都市計画道路の設置、公園緑地広場の設置・管理等々は順調に進んでいるが、公営住宅の設置・管理、特例都道の設置・管理は三角になっている。平成19年3月末現在、公営住宅の設置・管理については、既設都営住宅の移管の進捗状況は11.7%であり、必ずしも移管が順調に進んでいない。さらに、特例都道の設置・管理は、全体として見ると、概ね半分程度の移管となっている。

個別に見ると、それぞれいろいろな事情があって移管が進んでいないと思われるが、今回事務配分について議論するにあたり、12年改革のときのものが、まだこのような状況にあるということを知ってもらったうえ、都区双方で引き続き移管の推進を取り組んでいくということを理解してほしい。

資料1「検討対象事務評価シート」について

これは、水道事業について、移管に関する都と区のそれぞれの考え方を取りまとめた表である。

上水道の設置・管理に関する事務について、都側は、一段で評価を行っている。これは、都側では水道事業を全体として一つの事業であると捉えており分割することは非常に難しいということで、全体として都の評価を行っている。

これに対して区側は、(1)(2)のように、上水道の設置・管理に関する事務を

いわゆる用水供給事業とその用水供給事業を除く末端給水事業の二つに大きく分けて評価ができるのではないかとということで、その二つについて評価をしている。

水道事業は、ダム開発に伴う水利権の取得に始まり、あるいはその上の水道水源林の管理があって、そこから水を家庭へ給水し、メーターで使用水量を算定して料金を徴収し、その水道料金でさらに経営を続けていくという事業である。

都は丸、区は三角が付されている。評価方法としては、移管すべき事務を選定するための基準の7項目に照らし合わせたうえ、全体として総合的に勘案して移管すべきかどうかを整理することになっている。検討対象事務評価シートは、その7項目を簡略化し、広域的処理とか、事業効率とかという言葉で表しているが、その項目に該当する場合には丸、一部該当する場合には三角、該当しない場合には何も印をつけないという形で整理されている。都側は、上水道の設置・管理に関する事務全体について、都に残すべきか否かというそれぞれの判断基準に照らして、いずれも都に残すべきであるという判断をしたため各項目に丸がつき、総合評価としては、引き続き都が行うべきだという整理をした。

これに対して、区は、広域的処理と事業効率、それから特段の事情というところで三角がついている。水道事業についての広域的処理の必要性、事業効率の項目、それから特段の事情、この場合には、多摩地区における水道事業を特段の事情として評価しているが、これらについて一部、区が行うといった場合に問題がある可能性があるということで三角がついている。しかし、それ以外は特段の問題はないということで、総合評価としては区が行うべきだという整理がされている。

次に移管検討事務個票は、7項目についてどういう理由で丸になったかということ整理してある。この理由は、後ほど都と区の考え方について、上水道事業、下水道事業をまとめて説明するとき説明する。

次頁の移管検討事務個票の「区」で、用水供給事業としての「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」に三角がついている理由について、三角をつけた理由が、後ほどの都と区の考え方のところで必ずしも明確に出ていないので、それだけ説明をする。区が用水供給事業に三角をつけたのは、まず(1)各特別区の区域を超える事務のうち、都が広域的な立場から処理することが必要な事務かどうかという点については、水源の管理は、都が一元的、広域的に処理する必要がある。それから(2)都から特別区に移管することにより、事業効果や事業効率に著しい支障が生じると考えられる事務かどうかということについては、水源の管理、取水・導水施設の設置管理は、分割するのが極めて非効率となることが見込まれる。(7)その他特段の事情があるかどうかということで、市部受託浄水場及び市部と共有する浄水場は、区への移管対象になじまないということである。

ただし、市部受託浄水場については、事実の認識に多少誤解がある。多摩地区の浄水場はすべて水道局のものであり、市が都から委託を受けている形になっている。したがって、ここは市部受託浄水場というよりも、市部にある浄水場ということである。

次の4頁で区は各項目について、特に都がやるという理由が見出せないということでチェックが入っていない。なぜそういう判断をしたかという理由は書かれていない。

次の下水道事業は、公共下水道の設置・管理に関する事務ということで、11頁以下が下水道の事務に関する都と区の評価のペーパーになっている。これについても、都は、やはり各家庭等からの下水道の流入のところから始まって、終末処理場のところまでが一貫的な業務であり、分けられないということで一本で評価している。

これに対しても区は、いわゆる流域下水道に関わる部分とその手前の流域下水道を除く公共下水道という形で二分して評価ができるのではないかとということで、(1)(2)に分けて整理がされている。

知ってのとおり都の公共下水道は、雨水と汚水をあわせた合流式で処理している。都は、公共下水道の設置・管理に関する事務をあわせた形で、いずれの項目についても都が処理する必要性があるという判断ですべてに丸をつけ、総合評価でも都ということになっている。

これに対して、区は、流域下水道事業を除く公共下水道、それから流域下水道事業についても、必ずしも都が行うべきというところまでは言えないという判断で、項目にチェックが入らず、したがって、総合評価でも区が行うべきという評価になっている。これも水道事業と同様に、なぜチェックしないのかという理由については記入していないが、「区」という判断である。

<都側、区側の順で資料2「都区の事務配分の検討のための論点整理」について説明>

都側

資料2「都区の事務配分の検討のための論点整理」の都側の部分

上水道について

各項目に照らし合わせた都の評価を記述してある。まず基準の(1)の広域的処理の観点については、「水源の確保や広域的施設整備、バックアップ機能の強化など、都民生活と首都東京の都市活動を支えるライフラインとして区域にかかわらず整備されており、今後も安定給水を確保していくためには、都が広域的に処理することが最も効率的であり有効である」と考えている。

(2)の事業効果、事業効率は、「施設整備や水運用、料金の徴収等の業務を一体的に実施することで、効率的な事業運営を実現しており、特別区へ移管した場合には、事業の効率性が低下し、都民の料金負担が増えることになる」と考えている。

(3)の専門性は、「水道事業の運営には、ダムや浄水施設等の維持管理、水質管理、管路の整備、配水調整、漏水防止など、高い技術とトータル的な活用が必要とされるため、これらのノウハウを有しない特別区が各区ごとに人材を確保・育成し処理することは困難である」と考えている。

(4)の事業規模、配置は、「行政区域にこだわらず、地域の高低差利用などを考慮して、合理的・効率的な配水・給水となるよう一体的な施設整備が配備されている。今後とも安定給水を確保していくためには、都が一体的に処理することが必要である」と考えている。

(5)の一体的処理の必要性は、多少説明は重複するが、「東京の水道はこれまで、一体の施設として整備がなされてきており、大都市東京の基幹インフラである水道の機能を十分に発揮するためには、一元的な水運用や施設整備が必要である。また、大都市東京においては、発災時における給水の確保や都市インフラの迅速な復旧も重要であるが、効果的に実施するためには都が一体的に処理する必要がある」と考えている。

(6)の法令の関係は、「水道法第6条第2項の規定により、水道事業の経営は原則として市町村が行い、市町村の同意を得た場合に限り、市町村以外の者も水道事業を営むことができる」とされている。また、同法第49条の規定により、特別区の存する地域では、都を市町村と同様に取り扱うこととされている。よって特別区においては都が水道事業を行うこととなっている」と考えている。

(7)の特段の事情は、「水道事業の運営基盤強化を図るため、平成16年に厚生労働省が策定した『水道ビジョン』において、『都道府県が広域化計画を策定し、ソフト統合等の新たな概念による広域化を推進』することとなっており、都における多摩地区水道の都営一元化は、我が国における広域化のモデルケースとなっている」ということで、現在、多摩地区の水道事業を一旦都が一元化し、それを改めて営業部分、それから配水小管については各市に委託をしているという事業形態をとっているわけで、この委託を解消して、すべて都が直営化するという方向で今事業の再構築を行っているということをここで述べている。

下水道について

(1)の広域的処理は、「区部公共下水道は、区部全体で50mm/hに対応する浸水対策、東京湾の水質保全のための合流下水道の改善・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の役割を期待されており、広域的な立場から処理する必要がある」と考えている。

(2)の事業効率は、「区部公共下水道は既に一体の施設として整備されており、

これを分割するには新たな投資が必要であり、効率性を損なう。また、施設の老朽度合いや維持管理コストなどが区ごとに異なるので、分割すれば必要な投資額や管理経費に差が生じることから、料金の地域格差につながる」と考えている。これは、下水道事業が公営企業として経営されており、分割するということによってそれぞれの原価計算を行うとき、投資の時期や老朽化の状況も異なるということで、投資額や管理経費に差が生じるということをごく述べている。

(3)の専門性は、「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り成り立っている。区ごとにそれらの職種について専門的な人材の確保・育成することは困難である。また、都は再構築や合流改善などの新技術の開発・導入において、日本の下水道の技術発展をリードしており、分割によりその水準維持が困難になる」と考えている。これは水道事業も同じだが、それぞれ日本水道協会、日本下水道協会という全国的な組織があり、そこで東京都水道局、東京都下水道局はいわばリーディングカンパニーとしての役割を果たしているということをごく述べている。

(4)の事業規模は、「行政区域にこだわらず、地域の高低差などを考慮した施設配置、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広域的に事業展開を行っている。また、施設更新時には汚水系統の変更等の調整が必要となるなど分割して処理することは困難である」と考えている。これには、下水道の排水管の中に光ファイバーを通し、その光ファイバーを使って遠隔操作を行っており、これが区境と無関係に設けられているという事情がある。

(5)の一体的処理の必要性は、「浸水対策は、下水道整備、河川改修、防潮堤整備など都の他事業との整合を図りながら進めており、一体として行う必要がある。また、震災対策や発災後の対応を効率的に行うには、区部全体を一体として取り組む必要がある。さらに東京湾の水質改善など、首都圏全体で公共用水域の水質保全を果たすには、都の一体的管理が必要である」と考えている。ここでは、特に雨水の関係で、建設局、あるいは港湾局との関わりがあるということをごく述べている。

(6)の法令趣旨は、「下水道法第42条により特別区の区域においては都が事業主体となっているが、特別区は、都と協議して、主として当該特別区の住民の用に供する下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理を行うものとされている。一方、地方自治法附則第15条により、協議において定める日までは従前の例により都が処理することとされている」と考えている。知ってのとおり、これは昭和50年改正で下水道法が改正され、枝線の管理は区が行うことになったが、区と協議が整うまでは都が行うという法の規定になっているということである。

(7)のその他の特段の事情は、「下水道施設の建設にあたっては必要資金の多くを借入金でまかなっており、借入金の残高は、平成18年度末で2兆4,000億円を超えている。事業を移管する場合、借入金を各区に振り分けることは事実上不可能。また、3箇所の水再生センターで造水した再生水を、23区に点在する供給地区へ送水しており、一体的運営が不可欠である」と考えている。

区側

資料2「都区の事務配分の検討のための論点整理」の区側の部分

先ほど検討対象事務評価シートの説明のとき、区側がチェックをしない理由が記述されていないという発言があったが、区側は、基本的に評価の基準が都でなければ担えない事務かどうかということをごく基準にしているのをごく、都でなければならぬという特段の理由がある場合にその理由を記述するものと理解している。そういう意味で、そういう特段の理由がない場合には空欄であるという考え方である。

今回、都側がそれぞれについて、都が担わなければならないという評価をしたので、それに対する考え方ということで、この論点整理の中で整理をしたということである。

上水道について

(1)の広域性だが、都側の評価は、ライフラインとして区域にかかわらず整備をされているということであるが、確かに水源確保については、広域的な管理が必要だと考えられるが、浄水場以降の流れについては、現行の給水区域ごとの複数区による

共同処理まで含めて考えれば可能ではないかということで、必ずしも都が広域な立場から処理しなければならないとまでは言えないのではないかと評価である。

(2)の事業効率だが、都側は業務を一体的に実施するという一方で、区に移管すると事業の効率性が低下する、あるいは料金負担が増えるというようなことが挙げられているが、施設整備とか水運用について一定の広域性が必要だとしても、現行の給水区域ごとの複数区による共同処理というような考え方をとれば、事業効果とか、効率性に著しい支障が生じるとは言えないのではないかと評価である。

(3)の専門性だが、都側は、高い技術とトータル的な活用が必要であり、ノウハウを有しない特別区が区ごとに人材を確保・育成し処理するのは困難だという評価であるが、確かに高度な専門性を必要とするものであるとは考えるが、複数区による共同処理とか、人事交流とか、あるいは技術交流等の方策を用いれば現行の技術水準を継承することは不可能ではないのではないかと評価である。また、他の市町村でも実施していることであり、区が処理することが困難だとは言えないのではないかと評価である。

(4)の規模・配置だが、都側は、行政区域にこだわらずに一体的な施設整備が行われているということであるが、現行の給水区域ごとの複数区による共同処理など、既存の給水区域や地域特性に応じた形態を採用し、必要に応じて相互に連絡調整を行うということをするれば、特別区が処理することが困難な事務とは言えないのではないかと評価である。

(5)の一体的処理の必要性だが、都側は、これまで一体の施設として整備されてきたとか、あるいは一元的な水運用の施設整備が必要であるとか、あるいは発災時における給水の確保、都市インフラの迅速な復旧が重要であり、それらのことについては都が一体的に処理しなければならないという評価であるが、現行の給水区域ごとの複数区による共同処理を採用し、必要に応じて相互に連絡調整を行えば、安全性・機能性等を損なうとは考えにくいのではないかと考えている。したがって、都が一体的に処理しなければならない事務とは言えないのではないかと評価である。

(6)の法令上の制約だが、都側は、法49条の規定で都が行うこととなっているということも挙げているが、特別区の区域において、市町村を都と読みかえるということが法の規定ではあるが、そもそも水道事業は、町村以外のものも担えるということで組み立てられており、必ずしも法令上の制約とはならないのではないかと評価である。

(7)のその他特段の事情だが、都側は、水道ビジョンの中で、都道府県が広域化計画を策定して、ソフト統合等の新たな概念による広域化を推進するというような方向性で都がモデルになっているということであるが、この水道ビジョンについては、新たな広域化施策として、給水サービス向上のために施設の集中と分散を組み合わせたシステムの構築など、相互委託や共同委託を含めた多様な形態の広域化を挙げているわけであり、特別区の区域全域を一元的に処理しなければならないということまでは言えないのではないかと評価である。

下水道について

(1)の広域性だが、都側は、区部全体で様々な取り組みをしなければいけない役割が期待されているという評価だが、この下水道事業について一定の広域性が必要であるとしても、処理区の区域が分かれており、現行の処理区域ごとの複数区による共同処理も可能ではないかと考えている。したがって、都が広域的な立場から処理しなければならない事務とは言えないのではないかと評価である。

(2)の事業効率だが、都側は、既に一体の施設として整備されていて、分割すると新たな投資が必要である。したがって分割すれば、最終的に料金の地域格差につながるという評価であるが、現在の処理区域ごとの複数区による共同処理など、既存の処理区分や地域特性に応じた形態を採用すれば、事業効果や事業効率に著しい支障が生じるとは言えないのではないかと評価である。

(3)の専門性だが、多様な職種の総合力によって成り立っていて、区ごとにそれ

らの職種について専門的な人材を確保・育成することは困難である。したがって分割によってその水準維持が困難になるというのが都側の評価である。高度の専門性を必要とすることは、そのとおりであるが、複数区による共同処理や人事交流、技術交流等の方策を用いれば、現行の技術水準を継承することが不可能とは考えにくい。また、他の市町村でも実施していることであり、特別区が処理することが困難な事務とは言えないのではないかとということである。

(4)の規模配置だが、都側は、行政区域にかかわらず、広域的に事業展開を行っている。また、施設更新時には汚水系統の変更等の調整が必要になるという評価であるが、これも現行の処理区域ごとの複数区による共同処理など、既存の処理区分や地域特性に応じた形態を採用して、必要に応じて相互に連絡調整を行えば、特別区が処理することが困難な事務とは言えないのではないかとということである。

(5)の一体的処理の必要性だが、都側は、浸水対策について一体で行う必要がある。あるいは、震災対策や発災後の対応について区部全体を一体として取り組む必要がある。あるいは、首都圏全体で公共用水域の水質保全を果たすということで、都の一体的管理が必要であるという評価であるが、これについても、現行の処理区域ごとの複数区による共同処理など、既存の処理区分や地域特性に応じた形態を採用して、必要に応じて相互に連絡調整を行えば、安全性・機能性等を損なうとは考えにくいということで、都が一体的に処理しなければならない事務とは言えないのではないかとということである。

(6)の法令上の制約等だが、都側の評価は、協議において定める日までは従前の例により都が処理するということとされているということを示している。しかし、特別区の住民の用に供する下水道の管理については、都との協議によって区が行うこととされており、これらの点を含めれば、協議が整えば、法令上の制約とはならないのではないかとということである。

(7)のその他の事情だが、都側は、下水道の建設に当たっての借入金既に相当あるとか、これを各区に振り分けることは不可能であるとか、3カ所の水再生センターの再生水について一体的運営が不可欠であるということを示している。これについて、再生水の造水とか、借入金の問題については、今後具体化に向けた検討をしていく中で、どのように対応していくかということ整理すべき課題ではないかとということである。

<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

上水道だけでなく下水道にも関わることだが、先ほど検討対象事務評価シートの後ろについている個票に理由が記述されていないと指摘した。おそらく区側は、市町村優先の原則なり、補完性の原理なりが前提にあって、都がやるべき理由がないというふうに判断されれば、この事務は区であるという理屈で整理したのではないかと考える。しかし、現に都がやっている事業であり、仮に都がやる理由がないと論証できたとしても、民間が行うとか、独立行政法人を活用するとかいろんな方法があるので、直ちに区がやるべきだとはならないと都側は考えている。現に都がやっている事務を、場合によっては、職員も含めて区に移管することになるわけであり、区がやることで具体的にこういうメリットがあるとか、区民にとってこんないいことがあるとか、都がやるよりもこんなに効果があるとか言わないと、なかなか建設的な議論ができないのではないかと考えている。まずその辺について、意見を伺いたい。

区側

どういう基準の作り方をするかということだ。もし区に移管すべきメリットが何かあるのかということ立証せよというなら、そういう基準を改めてまた作らないといけない。せっかく7つの基準を作ったわけであり、その基準に当てはめてとりあえず判断するということだ。

また、区は、市町村優先の原則なり、補完性の原理により基本的に区が担う方向で考えたのだらうと言われたが、そのとおりである。

今は、基本的に引き続き都がやらなければならないか、区がやらなければならないか、方向性を整理しようということをやっている。例えば、都がやらなければならない事務とは必ずしも言えないとなったとき、区で担うにはどういうふうにしたら担えるのかという議論をした先に、今言われたような、実はそもそも行政の仕事ではなく民間の仕事ではないかとか、別な方式があるのではないかというような具体化の議論になっていくのではないか。そういうことをすべて突き詰めて議論をすると、とても短期間で基本的な方向を整理することはできないので、もう少し長期間時間をとって、じっくりと体制を整えて細かい議論をすべきである。

都側

今回の基準からするとこういう書き方になると言われたが、その基準の中でも、「何々とまでは言えない」とか、「できないわけではない」とかということではなく、やはりプラス・マイナスというものを議論すべきだ。そのプラス・マイナスの議論というのは、既存の基準の外にあるものではない。

今の区側の発言は、例えば上水道なり下水道なりの事業の性格そのものを、講学上広域的なものなのか、あるいは狭い区域で行ってもいいものかについて、大学の先生が「これこれこういう理由だからできないわけではない」とか、「何々とまでは言えない」とかというような言い方をしているように聞こえる。基準の中身で、プラスなのかマイナスなのかということまでも議論してもらわないと基準としての意味がない。

この基準は、少なくともそれぞれの事務事業について、この基準に基づいて移管すべきものなのかどうかということをも議論するために設けたので、この基準の中で移管すべきか否か、例えば、広域的処理についてプラスなのかマイナスなのか、事業効率についてプラスなのかマイナスなのかということまで判断しないと、先ほど都側が言ったように、深みのある議論にはならない。

例えば、広域的処理とか事業効率については、マイナスではないがプラスでもない、どちらでもなく中立であるというように理解する余地があるのではないかと思うが、その辺はどのように考えているのか。

区側

この基準は、都でなければならない、区でなければならないというようなことを、第三者的に客観的な基準で整理するということはなかなか難しいので、それを今回の都と区の議論の中でこの基準に当てはめたとき、果たしてイエスなのかノーなのかということで議論を進めていこうということで作った基準だと思う。例えば、それぞれの基準ごとに、(1)でいえば、都が広域的な立場から処理することは必要な事務かどうかという設問に対し、都側は、処理することが必要な事務であると評価した。一方、区側は、都が広域的な立場から処理しなければできない事務ではないと評価した。さて、どうしようかという議論をこれからすればよいのであり、そういう議論をするべきではないと言っているわけではない。区の考え方についての書き方は、その基準に対する答えとしてどういうふうに見えるかということで整理しているので、そういう目で見てもらいたい。

都側

そのように見るとしても、やはり時間も限られているし、膨大な事務を対象にしなければならないということからしても、お互いの意見は、書いたものでわかれば、それにこしたことはない。その上に立って、さらに議論を深めていくということになるが、率直に言って、今、区側が言った、上水道、下水道を区側がやることを前提にするとして、区側がやるというその先の議論に入ってしまうが、区側がやるということについてのメリットはどういうふうに見えるのか。

今ここに書かれたような区側の整理の仕方の上で立って、区側がやるということか。この上水道の事務が欲しいと考えているのかどうかということだ。

区側

それは、これからの議論の進め方に関わる大きな問題提起である。そもそも、区側の事務配分の検討についての基本は、基礎自治体としてより幅広く地域の事務を担っていくという大原則の上に立って、上水道であれば、区として安全な水道水を効率の面も考えながら安定的に区民に供給し続けていくにはどうすればいいだろうかということを考える。考えた結果、いかにも現実的ではない、あるいは著しい不合理を生じる、そういうことであれば、またその点について考える。だからといって、必ずしも上水道は、都が引き続き将来的にも担っていかなくてはならないというものではないというところが大きい。

これまで都は、事業主体として水源の確保など、上水道・下水道の事業全体を責任ある立場で担ってこられたし、そのためにいろいろな工夫もし、何か課題があればその解決に向けて全力で取り組んできたという自負を持っていることはよく分かる。しかし、上水道であれば、区側は供給する下流から上流に向かって考え、都側は上流から下流に向けて考えていくようなそんな評価である。あくまでも、そういう意味で、今の事業を否定しているということではなく、区が担うということをもまず前提に区側はすべての事務について検討するということが区側の基本的な姿勢であると理解して欲しい。

都側

今、区側が言ったことを都側なりに解釈すると、下流から上流に向けて考えたということは、仮に区が担った場合にはどういうことになるかということを一々検討されたかと解釈してよろしいか。水道事業をどういう形にせよ区が担うことになった結果として、例えば、区民に対するサービスはいかにあるべきかということも検討されたかと解釈してよろしいか。それはまさに上流から下流のその下流の話だと思う。

先ほど来、給水区分ごとに云々かんぬんという話もいろいろ出ているが、まさに水道事業は、中流域も含めて上流から下流に向けてトータルに水道の事業として考えなければならない。例えば、八ツ場ダムの問題とか、東京のダムはこれ以上要らないのか要るのか、小河内ダムの管理をどうするのか、これは上流の問題である。また、利根川の水を金町浄水場で取水して高度処理し、いわゆる東京の「おいしい水」と言われている水にして、それを大きな水道管で供給し、さらにポンプ所で圧力を加えて各家庭に届けるというまさにトータルな事業だ。都側は、上流から下流に向けて考えているわけではなく、水道に使う雨が降った水源から、下水も含めて使った水が東京湾に流れていくところまでをトータルに考えている。

区側は、共同処理という話しをし、多様な広域化、広域処理を認めているというが、それは、今まである細分化されたものを広域化していくという意味での多様な広域処理はある。例えば独立行政法人とか、一部事務組合みたいなやり方もある。それは、細かく分かれているものを統合していくという中での広域化である。

しかし、現に一つであるものを細かく分けてしまうといろいろな支障が出るから、広域として処理するかという意味での広域化は考えられない。

水道そのものは市町村の事務であり「できないわけではない」とか、「とは言えない」というのはそのとおりだ。しかし、東京という地域を考えたとき、群馬や山梨の水源林までも含めた一体としての水道事業について、勿論やれないものではないという文言の整理になっていても、それはごもつともさまとなるだろうが、本当に分けて、しかもそれを今度また共同処理をするという形でやったとき、都民サービス、区民サービスはどうなるのか一つ伺いたい。

もう一つ、千葉県は、千葉市から東京寄りには、県の水道公社がやるなど県が一元的にやっている。また、先ほどの説明にもあったが、多摩地域は水道の一元化ということで都への統合が進んでいる。これまで独自に水道事業をやっていた町村部までそういう勢いが及んでおり、都の水道に一元化をしてほしいという形になっている。分割しているものを統合化していくというのが一つの流れである。その辺はどう考えるのか、この2点について伺いたい。

区側

清掃事業は、ごみの収集、運搬、処理、処分という一貫したごみ処理の流れの中で、都は当面最終的な処分場の維持確保を担い、区は収集、運搬、中間処理を担うという都区の役割分担をした制度改正を行った。この水道事業も、確かに大もとの水源管理とか、首都圏を通じたいろいろな水の確保や供給とか、広域的な部分で処理しなければならない分野もある。しかし、法が水道事業は市町村の役割であるとしているのは、末端の各家庭への給水とか管理とか、料金の徴収とか、具体的な住民サービスに直結する内容があるからだと思う。したがって、この水道事業の一連の流れの中で、区が担った方がいいのではないかというものは当然ある。至近な例を言えば、広域連合にしても、給付は広域連合でやるが、保険料の徴収は区市町村でやり、さらに健康診断等については区市町村の役割だと分けている。

それからすると、当然水道事業も下水道事業も一連の流れの中で、一概にこれは一体で管理しなければならないから都が従前どおりやるということではなく、自治の理念からいって、どこの部分を区が担えるのか、そういう考え方でやらないといけない。

下水道で都が理由にしているものも、法令の趣旨からいえば、やはり下水道は区である。幹線管渠等の広域的に処理しなければならないものは都がやった方が確かに効率的であり、一定の管理がスムーズにいくだろう。しかし、幹線管渠から各家庭へ引き込むような下水道は、住民サービス向上の中で、むしろ区道の管理とか、各家庭の事情とか、そういったものと一体的に処理ができる分野もある。したがって、一概に広域的に処理すればいいという形で処理すると、移管に向けて都区のあり方検討をしていきたいと思いますと言っても何も出てこなくなる。

都側

なぜ区がやるのか、こういうメリットがあるとか、そういうことを出してもらえば、そこで都と区の違いが明確に整理され、ではこの事務はどちらがやりましょうかという議論ができる。しかし、今の表の作りだと、「必ずしもそうとは言えない」というだけでは、建設的な議論ができないと言っているのである。

今、区側が言ったように水道事業の料金徴収の部分はこういうメリットがあるから区がやった方がいいとか、あるいは、下水道は区道の管理との問題で一体的にやった方が区民にメリットがあるとか言ってもらえば、それは議論になる。したがって、区側は、そこまで踏み込んだ形でまず整理をすることが必要ではないか。

区側

今、区が事業を担っていない中で、こういうふうになればメリットが出せるということを描き切ることとはとても無理である。また、これだけの材料や期間でそういうところまで見通すことも無理だ。一般論として、やはり地域に身近なところで行った方がより地域の实情に合った対応ができるという基本原則に立って考え方を整理していかないと議論は進まない。区は、区民生活に関わる様々な事業をやっているのだから、上下水道について窓口で一体的にサービスの提供をすることが期待できるとか、あるいは、区は、災害が起きたときも地域の实情をよく把握しているのですぐ対応できるとか、区道の管理と一体的な対応ができるとか、そういう一般論として考えられることは幾つかあるが、それを、上下水道を担うメリットであると言い切るのは少々無理である。それをやるならば、先ほど言ったように、もっとじっくり時間をかけて、専門家の意見も入れて、きちんと整理をしていかなければならない。

都側

確かに区で今仕事をしていないのだから、細かいところまで詰め切るのは無理だというのは本当にそのとおりだ。しかし、この幹事会でまとめた「移管すべき事務を選定するための基準」の中で、あくまで、都民、区民に対する行政サービスをより充実させていくという観点から見直しを行うということは、はっきり示されている。やはり、広域的な立場から処理しなければならない事務とは言えないとか、そういった論理的な見解もいろいろあるが、基本的には都民、区民に対して、こういった行政サービスの向上があるということを、第1の視点に置いて考えていかないといけない。都と区の行政を担うメンバーが集まって議論しているわけであり、その視点に基づいて

ある程度示していかないと建設的な議論にならない。

しかし、言われるように、本当にきめ細かくできるかということ、検討対象事務がたくさんあることもあり難しい面もあるが、そこを意識して議論していかないと全く不毛の議論になってしまう。

都側

先ほどあった清掃事業については、収集、運搬、処理、処分という流れの中で、最終処分場は、都が担うと整理をして清掃移管が行われた。しかし、清掃事業は、施設があって、収集車があって、作業員の方がいて、作業員がごみを集めて中間のところで積みかえたうえ工場へ運んで灰にして処分場へという流れである。そこにあるのは、ネットワークとはいっても施設のようなものである。しかし、水道事業は、水道管のネットワークであり、文字どおりハードなものがネットワーク化されている。

清掃事業は、あくまで全体の流れを称してネットワークと言っているわけである。したがって、例えば最終処分場だけといった形で、水道事業を果たして分割できるのかどうか。また、きめの細かいサービスということであれば、東京都水道局も各地域に支所や営業所を設けて、まさにきめ細かいサービスをやっている。

ごみの場合は、メリットとしてきめ細かな収集が移管後もそれぞれの区で工夫され行われているが、水道あるいは下水道にも、同じようなメリットが考えられるのかどうかといえば思いつかない。

区側

あり方検討における事務配分の検討についての基本的な各区長の考え方は、まず、最初に基礎的自治体優先の原則の中で、本来的に区市町村がやるべき事務を今都が担っているならば、区側でそれをできないかどうか一回検討して、それが広域性とか、事業効率とか、そういうことでできないとすれば、これは引き続き都でやってもらう事務にしていこうというのが基本的なスタンスである。この上下水道についても皆そういう意見である。

したがって、区側は、都側が言うように、区に渡したら現実的にできるのかという、そういう議論を先にするのではなく、区でやるとすればどういうことができ、それでその方向がいいなら、清掃事業のように移管をすべきではないかという議論をしている。現実的な問題や住民にとってのメリットはどうだと言われても、区長会でそこまで議論しているわけではないのでもっともっと議論をしないと云えない。

その辺について、都側は基本的な考え方の部分でどのように考えているのか。区側の考えが間違いであるというなら言ってもらいたい。

都側

基本的には区がやるべきだという考えなのか。

区側

勿論。

都側

上水道、下水道とも区がやるのか。

区側

そうです。

都側

そうですか。

区側

しかし、取水とかは、23区でやろうとしても、これは他県との調整とかいろいろな問題があるのでそれはなかなか難しい。

都側

上水道と下水道の仕事は、給水の問題だけではなく、ダム建設から始まって海に流すところまでが水道なり下水道の事業である。区側は、全部の事業はできないということか。

区側

やはり広域的に処理する部分もある。例えば、今まで23区の下水道はどうやって整備してきたのか。江戸川区や葛飾区などみんな管渠から枝管は都からの受託施行として、協定に基づいてやってきた。

都側

それは下水道局で全体の計画を進行管理しながら、それぞれの部分についての建設を各区に協定でやってもらったということである。今の区側の考えを敷衍すると、水道にしても、下水道にしても、その広域的な部分とそれぞれの地域の部分は分けて処理すべきだという考えか。

区側

そういうふうにも考えられるのではないかという提案をしている。都側は、それを現実の問題として、一本化でなければできないと言っているが、区側はそうではなく、区民に直結している部分は本来的に区市町村の事務であり、その部分については区側が受けられる可能性が十分あると言っている。

都側

その部分とは、具体的にどの部分なのか。

区側

例えば、上水道でいえば、取水そのものは広域的であるが、しかし、給水場まで来てそこから先、つまり給水区域については23区の中で互いに共同して処理できるのではないかとやっている。下水道も枝管については、区道の下にも入っていることもあり、各家庭で排水するものが出るわけで、そういったものについては当然住民サービスの向上といった点から区側が受けることも可能ではないかと言っている。

区側

都の水道事業や下水道事業は、水源の確保から一体のシステムの中で行われているということはよくわかる。しかし、それがそもそも水道事業とはということにつながる。どこの市町村の水道でも、水質の確保も含めて水源の確保は共通することである。だからといって、広域なトータルな管理など一体的なものが必要であるということになると、では、なぜそれが市町村事務なのかということに当たってしまう。

東京の区域、特別区の区域の中における、水道事業や下水道事業をどうしていこうかということがやはりこの場で議論されるべきことではないか。

都側

例えば三宅村は、大路池という池から水を取り島の中だけで供給をしている。よく湧水地域で問題になる四国は、あまり雨が降らないところであり、その町や市は、大体郊外にある大きなため池とかを水源として活用している。そういう意味で、その自治体の区域の中に水源を持って、トータルな管理というものがその中だけで完結している。おそらく地方自治法制は、水道事業や下水道事業は、その区域の中で事務事業が完結するフルセットの自治体を考えているので、そのため市町村事務にしているのだろう。

例えば、東京では、これだけの大きな人口をその区域の中の水源で賄うというのは小内ダムが最後だ。あとは、江戸川の取水ぐらいである。結局、他県に水源も依存をしている。それこそ膨大な予算や国土交通省とのいろいろ調整などをしながら、ダムをつくって水源を確保している。そういう意味で、まず、東京の水道は、全体のシステムを考えていかないといけない。

例えば、新海面処分場については、トラックで運び込むだけだから、都がやるにしても、区が共同処理でやるにしても、それはいいとなるが、新海面処分場がいっぱいになったとき、もう東京湾に海面処分場は作れない。でも、作らなくてはならないとき、東京湾のいろいろな権限関係を調整するといったことは、都の仕事だとなっている。それと同様に、上水道、下水道について、広域的な部分は都の仕事だ。それから上水道なり下水道に流してサービスをしていく部分は、これは地域の自治体の仕事だと今あるものを分けたとき、理念的には確かに、住民に身近な事務は云々という理念には合致するかもしれない。

しかし、先ほども言ったように東京の多摩でも千葉でも今は広域的な流れになっているわけである。全国的に見てもなかなかその辺が難しいため、水道事業は一元的に統合というか広域化している。なぜ分けていないかといったら、これは水道局が現にやっていてよくわかっていることだが、分けると極めて非効率になるからである。

区側は、理念として分割していけばできると思うが、果たしてそれがきめ細かい給水事務や下水道になるかということ、それを裏づけるコストはどうなるのかとか、人員はどうなるのかということまでトータルに考えた場合どうなのかということである。

区側

今回のあり方検討会の趣旨からすると、本来、基礎的自治体たる特別区が都区の役割分担の中で、どういう役割の担い方をすべきかという理念の部分で考えると、区側は、本来、市町村がやっている事務はまずすべて受ける。勿論、こういった下水道とか上水道とかという問題は、今、都側が言われたように、広域的な管理でやらなければならない分野もあるから、具体的な条件の中で、あるいは現実論の中でどういう条件整備をしなければならないのか。あるいは、結果的に、そういう具体論を検討したとき、やはり都が一元的に管理した方がいいのではないだろうかという結論になるかもしれない。しかし、やはり区側としては、基礎的自治体になった以上、まず、市町村事務は区がやるという決意の中でやっているのだから、基本的に今回の下水道についても、あるいは上水道についても、本来的には区がやるべきだと一応帰着している。

しかし、残念ながら、都が現実にやっているいろんな細かい事情とか、具体的な内容については、実は区側に詳細な情報がない中で議論をしているので、どうもかみ合わないところがあるのだろう。しかし、ここは基本的な区側の理念の中で、まずは都との間で十分な議論をしようということで、今日ここで、都と区で議論している。区側にも23区全体の意志統一という事情があるので、ではこれで結論にするというわけにはいかない。

そういう点で、これは一体的な管理が必要だから都がやるべきだ、区がやったらどうというメリットがあるのかと尽き詰められても、区長会は細かい現実論を議論しているわけではないので、引き続きこのところは十分議論していかないとはいけない。

都側

区側は、基礎自治体になったということで、どうも府縣市町村制の事務配分が理想であって、都と区の事務配分は仮の姿だという考えが前提になっているように聞こえる。これまで、それぞれ地域ごとに歴史と伝統を背負ってきており、昔の府市合併の歴史もあり、上水道と下水道は一体的に作り上げてきたという歴史もある。しかも、特別区といえば大都市における基礎自治体ということで、何も基礎自治体といっても、府縣市町村制だけを目指すのが本当にいいのだろうか。

むしろ、現実に区の仕事をやっている中で、こういう事務があったらいいとか、こういうところで都が関与しているのはよくないとか、そういう話はたくさんあると思う。そういう事情に基づいて、こういう事務を移管する、こういう関与をやめる、こういう二重行政はおかしいという方がはるかに建設的な議論ができる。単に府縣市町村制を下敷きに置いて、これは他県では市町村がやっているから、特別区の区域においても区がやるべきだとア prioriに考えることが本当にいいのかどうかというところを考える必要がある。

多分、そのスタンスが違って、府縣市町村制の事務配分がいいのだということから出発点になっているので、まずそれを区に一旦置いてみたらどうなるかということから考えているのだろうと思う。ただ、現実に事務移管を考えた場合、区民都民にとって、どんなメリットがあるかということも議論しなければ、議論が抽象論になってしまうと感じている。もし全部の事務の検討にあたり、先ほど区側が言われたように、一般論でしか整理できないということであれば、むしろ事務配分の検討の仕方をもう一回整理し直す必要がある。

区側

都側は、区側が府縣市町村制における事務配分を前提に特別区の自治権拡充を考え

ているのではないかとされたが、ここでは現行法制度を前提に検討することになっている。区側は、現行の都制度を否定して東京都と特別区という関係を前提にした議論をするつもりは全くない。この検討会は現行制度の枠内で今後の都区のあり方について広範な議論をすることが課題であり、あくまでも、都制度の中の特別区という中で、特別区の自治権を確立し、住民サービスをいかに向上していくかという視点で役割分担を見直そうといっている。

都側

本日の議論において、現在、区は上水道や下水道をやっていないので情報が無い、情報が無いから検討ができず、やるというところまでの意思決定に至らないということだが、そうすると他の事務もすべてそういう議論からスタートすることになるのではないかとということが非常に気になる。

基礎自治体として何ができるかというアプローチであれば、全国に基礎自治体はたくさんあり、そこで水道もやっていたら、下水道もやっているの、どういう事務が行われているのかということは、調べようと思えばすぐわかる。それを前提に区側に検討してもらったうえで議論しないと前に進まない。

やはり、日本を代表する事業体として実績も残し、国でも評価されている水道事業や下水道事業を分割するという議論をするのであれば、第三者が入った場でもしっかりと説明できるよう、住民にとって利益があるということを前面に出していかないと、どういう目的でこの議論をしているのかというところを問われるのではないかと危惧する。

座長

今日は、これで取りまとめるというわけにはなかなかいかない。したがって、今日は、お互いの意見を出し合ったので、我々も一度持ち帰り、今日の議論を踏まえて23区長の意見も聞いたうえで、改めて次回にでも区側の考え方を含めて話をきちんと整理して出すということで取りまとめたい。

(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2「第6回幹事会(10月29日)における主な意見・指摘等」、都側資料3「特別区の区域のあり方に関する論点メモ」の説明>

都側

都側資料2について

前回の第6回幹事会で出た意見を整理した資料を用意した。基本的に、特別区の区域のあり方について、どんな視点から検討することが必要かということになるが、区側から面積10平方キロ、人口20万というのが最適であるとするならば、分割すべき区もたくさんあるのではないかと、規模の格差というのはそれほど大きな違いではなくどこの県にもあるとか、あるいは、生活圏の拡大についても、東京以外のところと比べればそれほど低い数字ではないとか、住民自治という観点から規模を考えるとということも必要ではないかという発言があった。

こういった問題というのは、要するに、特別区の規模はどうあるべきかという、そういう論点につながっていくのか。最適規模があるのかないのか。あるとすれば、どれぐらいなのか。規模の上限・下限というのはどういうふうに考えればいいのか。そのような論点につながっていく議論だった。

それから、東京の将来、あるいは自治というものをどうするのかは、区側から道州制と基礎自治体の関係であるとか、多摩市町村と特別区の関係というのがあるのではないかと発言があった。それを受けて都側からも道州制の施行に際して、都と特別区がどういう関係にあるべきかという発言があった。こういった議論から、道州制の施行に際して都と特別区というものをどう考えればいいのか論点になっていく。それから多摩市町村と特別区の関係というのは、突き詰めていけば、都区制度、あるいは大都市制度というものの適用区域の問題に広がっていく。あるいは、大都市制度

の適用区域を、場合によっては縮小するという事も視野に入れなくてはいけないのではないかと、そもそも都区制度というものを維持するのかがどうかも論点として挙げられるのではないかと考えた。

それから、特別区の再編で必ずしも財源が均一化されるわけではないのではないかと、この指摘があったが、こういうことは再編をするとした場合に、特別区の区域において税源が偏在しているということはどう考えていくのかという論点につながっていく。このような論点が前回の議論から引き出せるのではないかと考えた。

その他、第6回幹事会では特に出なかったが、重要と思われる論点として、特別区の地方自治法上の位置付けであるとか、あるいは名称の問題であるとか、あるいは首都制の問題といったことも、少々区域の議論とは離れているが、区域の前提となるあり方の問題ということであれば、論点となると考えられる。

このように前回の議論を踏まえつつ、それを論点風に整理したのが次の都側資料3「特別区の区域のあり方に関する論点メモ」である。

都側資料3について

特別区の再編については、まず規模論というのがあって、最適規模論とか、上限下限のばらつき、あるいは住民自治との関係、さらには、その規模というものを考える場合に、何を指標に何をインジケータにして規模を考えればいいのかということもある。これについては、前回都側から、その日常生活圏の広がりであるとか、受益と負担の関係の一致、不一致の問題であるとか、あるいは事務移管の受け皿の問題とか、効率性というものが指標として考えられるということをご提案した。

それらをもう一步深掘りしていくと、区域再編の必要性が一体どうなのかということ、これは区側から出た意見だが、自治体間の相互連携、相互補完と区域再編の関係についてどう考えるのか、区域再編の必要性があるのかないのか、なぜあると言えるのか、なぜないと言えるのかを議論していく必要がある。その場合、再編は、区民、都民にとってどんなメリットがあるのか。合併のメリット・デメリット論をやる必要があるのではないかと考えた。

別紙1は、一般論的に合併のメリットとデメリットとして言われているものを特別区にあてはめると、どう考えられるのかを資料として整理したものである。

今回、都区事務局の調整作業の中で、区側が考える合併をすることのデメリットとか、合併をしないことのメリットについて資料として出してもらいたいと要望したが、作ってもらえなかったため、もしできれば出してもらいたい。

それから、特別区の再編を行う場合には、その税源が偏在していることをどう考えるか、その再編を現行制度の中で考えるという考え方と、制度論とを結びつけて考える場合に、都区制度そのものの是非ということも論点となる。都区制度を維持すべきかどうか、その見直しを行った場合に、特別区の自治法上の位置付けをどう考えるのか。

特別区の位置付けについては、第22次地方制度調査会で、特別区は基礎自治体ではあるけれども、特別地方公共団体であると整理したその理屈が答申の中に出ているので、仮に今回の整理を進めていった場合に、その考え方に当てはめて、特別区の位置付けというのがどういうふうに考えられるのかなというのがあるのではないかと考えた。

道州制への対応ということでは、第28次の地方制度調査会の答申、道州制のあり方に関する意見等の資料をつけた。が、道州制が入った場合に、一体どのように特別区の区域を考えていけばいいのか。

それから、さらに輪を広げて、都区制度を含む大都市制度を考えた場合に、特別区の姿というのをそもそもフルセット型の自治体と考えるのか、相互補完型の自治体と考えるべきなのか。あるいは、そういう自治体である特別区にどういう名称を考えればいいのかとか、あるいは首都制の問題をどう議論すればいいのかとか、そもそもそういう大都市制度というものをどの範囲に適用するのか。そんな論点があるのかなということ、少々アトラダムだが論点メモを用意した。

<都側資料2、都側資料3をもとに検討>

座長

これから議論することになるが、過日、区長会で、第6回幹事会の都側資料をもとに議論したが、各区長の意見もいろいろあり、区側の立場で考え方を一つにまとめるためにはまだ議論が収れんされていない。したがって、今日は、都側資料の説明を受けるといふことにとどめたい。今後少し時間をとって区側としての再編のメリットとか、デメリットとかについて検討していくということにしたいが如何か。

都側

了解した。

(5) その他

「東京自治制度懇談会 議論の整理」について

都側から東京自治制度懇談会 議論の整理について報告があった。

<都側から都側資料4-1「『東京自治制度懇談会 議論の整理』の概要」、都側資料4-2「東京自治制度懇談会 議論の整理 ~地方自治制度改革の課題と方向性について~」の説明>

都側

東京都をめぐる地方税財政制度改革の課題と方向について調査検討することを目的として、東京大学名誉教授の月尾嘉男先生を座長とする学識経験者による東京自治制度懇談会が設置されており、11月20日に最終報告として、「議論の整理」を取りまとめたので、報告する。この「議論の整理」は、昨年11月に発表した「議論のまとめ」を基本に新たなものを今回つけ加え、都への助言とか提言という形で出たものである。

内容としては、【都側資料4-1】「『東京自治制度懇談会 議論の整理』の概要」に大まかなポイントが示されている。章として大都市制度のあり方、章として税財政制度のあり方、章として道州制における広域的自治体のあり方、章として東京における大都市制度のあり方について述べている。章から章までが知事本局の所管している部分であり、章は総務局の所管である。

プレスへの関心は、章の23区の部分で、見出しとして「23区の再編は不可欠であり区の規模拡大を求めている」とか、あるいは、「都は23区の再編を含め見直しを主張へ」というようなところに向いているという状況である。

座長

それでは、時間も経過したので閉会したい。