

第16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10月2日（木）午後5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、真田財務局主計部長、森山知事本局地方分権推進室長、塩見総務局参事〈都区制度改革担当〉、西村総務局行政部区政課長

（区側）

山崎墨田区長、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15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10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

資料1「検討対象事務総括表」の脚注の表記について、前回、前々回にいろいろなやりとりがあったので、まず、その表記の変更について報告する。この表記は、すべての事務がそうだということではなく、場合によっては現行のままで移管もあり得るということで「都の評価は、特別区が人口50万人以上の規模となった場合を想定した評価である。ただし、これをもって移管の前提条件とするものではない。」と整理をした。

次に、今回の検討対象事務は、法律上は元来府県事務であるが、他府県で事務処理特例により市が処理している事務の中から産業労働局所管の13事務、生活文化スポーツ局所管の4事務、計17事務である。

これらの事務は、前回まで検討してきた法律により一定の条件を満たす市が処理する事務とは異なり、他府県と市との個別の事情により市が処理することになっている事務である。今回の17事務を見ると、静岡県で14事務、新潟県で7事務、神奈川県で4事務、北海道で3事務、宮城県・大阪府・兵庫県で2事務、埼玉県・千葉県・愛知県・広島県で1事務という形で、移譲している道府県も事務の内容も様々である。

今回の検討対象事務の性格は、そもそも府県事務であり、移譲についても個別事情に基づくものが多いので、本日、検討対象事務の方向付けをした後に、具体化に向けた検討の第2ステージで、それぞれの個別事情を考慮してより詳細に検討した方がいいのではないかと考えている。その意味で、これからは区域のあり方の検討により時間をかけられるのではないかと考えている。

◎座長

都側から「検討対象事務総括表」の脚注の表記について、調整結果の報告があったが、何か意見はないか。

〔「異議なし」との発言あり〕

<都側から資料1「検討対象事務総括表」（平成20年10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

まず、1番の⑤-14「組合の設立の認可などに関する事務」は、「都・区」と評価した。組合の活動は、定款に定められた地区に限定され、事業効果が広域的に及ぶものでないことから、定款で定める地区が一の特別区の区域を越える場合を除いて、基本的に区へ移管する方向で検討するとした。企業組合については、定款に地区の定めがなく、事業活動が広域的に行われることから都に残すとした。

次に、2番の⑤-15「協業組合の事業転換認可などに関する事務」は、1番の事業協同組合等とは異なり、協業組合には定款に地区の定めがなく、事業活動が広域的に行われることが想定されているため、都に残す方向で検討することとした。

次に、3番の⑤-19「高度化事業計画の認定などに関する事務」は、中小小売商業の高度化事業計画の認定などに関する事務であるが、事業計画の認定を受けた組合等は、都が主体で行う高度化資金の無利子貸し付けの対象となり、両者は密接な関連を有することから、都に残す方向で検討することとした。

次に、4番の⑤-24「宅地等供給事業の承認などに関する事務」から13番の⑤-40「導入計画の認定などに関する事務」までの10事務は、農林水産業に関する事務であり、いずれも特別区の区域における実績が少なく、多摩・島しょの区域を含めて都が一体的に行った方が効率的であることなどから、都に残す方向で検討することとした。

次に、14番の⑤-49「指示に従わない販売事業者の公表などに関する事務」は、家庭用品の品質表示に関して特別区が行った指示に従わない販売事業者を公表する事務であるが、情報を一元的に管理・発信することが都民の安全を確保する上で効果的であることから、都に残す方向で検討することとした。

次に、15番の⑤-50「標準価格等の表示等の指示などに関する事務」は、緊急時において東京都国民保護計画に基づき都が行う措置との一体性を確保するため、都に残す方向で検討することとした。

次に、16番の⑤-52「特定非営利活動法人の設立の認証などに関する事務」は、いわゆるNPO法人に関する事務であるが、NPO法人は事業地域が限定されず、広域的に活動する法人も多く、また、悪質な商行為を行っている法人等に対する指導監督は、ある程度広域な範囲を所管することによってノウハウが蓄積され、適正な行政処分が可能となることから、都に残す方向で検討することとした。

最後の17番⑤-76「一般旅券の消印及び還付に関する事務」は、一般旅券の発給の申請の受理・交付などに関する事務であり、仮に事務を移管した場合、郵送等の事務が加わり、交付までの日数が長くなる。また、窓口が居住する区に限定されることなどから、必ずしも住民のサービスの向上につながるとは限らないということで、都に残す方向で検討することとした。

<区側から資料1「検討対象事務総括表」（平成20年10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

まず、1番の⑤-14「組合の設立の認可などに関する事務」、2番の⑤-15「協業組合の事業転換認可などに関する事務」、4番の⑤-24「宅地等供給事業の承認などに関する事務」、5番の⑤-26「組合の事業に対する認可などに関する事務」は、協同組合等の認可などに関する事務であるが、それぞれの区の区域を地区とするような組合については区が担当し、複数区にまたがるようなものは引き続き都が担当するという考え方で整理しており、現にそのようなものが存在する1

番と、その可能性のある2番を都と区で分担するという意味で「都・区」という評価をした。また、残りの4番と5番については、都に残す方向で検討するという評価をした。

次に、3番の⑤-19「高度化事業計画の認定などに関する事務」は、商店街の整備計画等の認定等の事務であるが、地域の実情に応じた対応を図るという観点から、区へ移管する方向で検討するという評価をした。これについては、地方分権改革推進委員会の第1次勧告の中で市への移譲が提言されているということも踏まえている。

次に、6番の⑤-31「診療簿及び検案簿の検査及び報告に関する事務」と7番の⑤-32「診療施設の使用制限の命令などに関する事務」は、獣医師の作成する診療簿の検査とか動物病院の開設等に関する事務であり、狂犬病の予防とか動物愛護関係の事務と併せて、区へ移管する方向で検討するという評価をした。

次に、8番の⑤-33「ふ化業者の登録などに関する事務」から13番の⑤-40「導入計画の認定などに関する事務」は、先ほど都側から説明があったものと趣旨はほぼ同様であり、専門的な対応が必要であり、件数も少なく、改めて区に体制を作ることは極めて非効率であるという判断から、都内の市町村部と併せて引き続き都が広域的に対応するというので、都に残す方向で検討するという評価をした。

次に、14番の⑤-49「指示に従わない販売業者の公表などに関する事務」は、家庭用品品質表示の指示に従わない業者の公表等の事務であり、基本的に関連事務については既に事務処理特例で区に移譲されており、公表の事務だけが残っているというものなので、これも含めて区が担うということで、区へ移管する方向で検討するという評価をした。これも地方分権改革推進委員会の第1次勧告の中で市への移譲が提言をされている事務である。

次の、15番の⑤-50「標準価格等の表示等の指示などに関する事務」は、国が価格安定のための緊急措置を行った場合に、指定された物資について標準価格表示の指示等を行う事務であり、地域の実情に応じて迅速に対応するという観点から、区へ移管する方向で検討するという評価をした。

次の、16番の⑤-52「特定非営利活動法人の設立の認証などに関する事務」は、NPO法人設立の認証等の事務であるが、この事務は、区の区域内のみに事務所があるNPO法人に対する認証や立入検査等の事務であるため、地域の実情に応じて対応する観点から、区へ移管する方向で検討するという評価をした。

次に、17番の⑤-76「一般旅券の消印及び還付に関する事務」は、一般旅券の申請受理・交付等の事務であり、いずれ⑥の府県事務で検討を予定している一般旅券の発行自体も含めて、住民に身近なところで対応すべきではないかということで、区へ移管する方向で検討するという評価をした。

<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。

○区側

16番の事務について、都が設立認証した特定非営利活動法人で、都を越えて活動している団体というものはあるのか。

○都側

例えば「グリーンピース」のように世界的に活動している団体もある。この事務は、NPO法人の事務所が所在する都道府県知事の事務であるが、事務所が2以上の都道府県にある場合は、国の事務である。

○区側

今はかなり大きなNPO法人もできているが、活動地域で都と区の役割を考えるとどうなのかなと思う。

○区側

事務所が1カ所であれば、それは都が事務を行うということであるならば、活動ということよりも事務所の所在ということで考えられていると思う。だとすると、事務所の所在によって区が認証するということがいいのではないか。

○都側

NPO法人もいろいろあり、非常に地域性を持った、地域に密着したNPO法人もあるのでそういう考え方も成り立つと思う。しかし一方では、事務所は1カ所でも広域的な活動をするNPO法人もある。例えば、オリンピック招致委員会もNPO法人であるが事務所は新宿区にある。また、NPO法人をめぐるいろいろな問題等もあり、現在のところは都で一括してやった方がいいのではないかとという方向性を示した。ただ、そういう個別のことについては当然検討されるべきであり、先ほども話したように、個別具体については、第2ステージで検討した方がいいのではないか。

○区側

16番は引き続き議論すべき事項だと思うのでそれで結構である。

次に、1番についてだが、これは都区双方の意見が一致しているが、中小企業の組合の設立認可とか定款変更認可は、件数的にはどのくらいあるのか。

○都側

件数については、資料1の「検討対象事務評価シート」の4頁にあるので見てほしい。

○区側

3番についてだが、中小小売商業振興法と独立行政法人中小企業基盤整備機構法に根拠法が分かれている。中小小売商業振興法は、経済産業省の仕事を都道府県知事が委任を受けるといふか、施行令で下ろされているが、一方の独立行政法人中小企業基盤整備機構法に基づく仕事はどういう法体系になっているのか。もともと都道府県知事の仕事なのか、それとも、誰の仕事が都道府県知事に下りてきているのか。

○都側

独立行政法人中小企業基盤整備機構法には、資金の貸し付けについても定められていて、その事務は都道府県がやるとなっている。その法律が密接に関係して、貸し付けがあるので、都が一括してやった方がいいのではないかとという評価である。

○区側

そうすると、独立行政法人中小企業基盤整備機構が資金を貸すということではないのか。この機構に代わって、都道府県知事が貸すということではなく、はじめから都道府県知事の事務として規定されているということか。

○都側

実際は都道府県が貸すのだが、この機構が都道府県に貸し付けたうえ、都道府県が貸付を申請した者に貸すという定め方をしている。

○区側

この資料1「検討対象事務評価シート」で都側の考え方を見ると、一つは、今の高度化事業計画の認定については、年間の件数が非常に少ないので、効率性という観点から都が引き続きやった方がいいという評価が1点。もう一つは、事業計画の認定と貸し付けが表裏一体になっているので、認定をするところで、貸し付けも行うという考え方である。

しかし、こういった商業振興とか商店街振興は、それぞれの地域の特性や実情がある。そういう意味で、それぞれの地域の実情に詳しい区が主体的に事業計画も認定し、そして、都に貸し付けをお願いするというような事務の進め方がいいのではないかと思うが、その点についてどう考えているのか。

○都側

確かに商店街振興については、そういうこともあるかとは思ふ。北海道、神奈川、愛知、大阪は、事務処理特例で市に下ろしている。その辺は、また繰り返しになる

が、第2ステージの中でいろいろ検討をしていけばいいのではないか。

○区側

そういう考え方ならいいが、例えば元気を出せ商店街事業みたいなものは、都の産業労働局でやらなくても、それぞれの区に移管した方がいい。事務の実態として、産業労働局で各区にある小さな商店街が何をやったか実績報告を出させて、これがいいとか悪いとか、これは大変な作業だと思う。積極的に区でやりなさいと、それぐらい言ってもらいたい。

また、以前、旅券の関係でパスポートセンターを誘致したいという区民運動があった区がある。都側の資料説明で、パスポートの問題について、郵送に時間がかかるとか、その区の住民はその区へ行かなければ受けられないことになるので、なかなか事務移管は難しいのではないかという話だが、逆から言うと、パスポートの交付を受けるには本人が必ずセンターに行かなければならない。

そういった意味では、日数がかかっても住民が自分の身近なところで交付などを受けられるならば、区でやることは、それはそれでいいのではないか。日数がかかるとか、不便だとかいうことよりも、もっと身近なところでいつでも行って、そして取れる方が住民サービス上はいいのではないかと思うが、その辺はどう考えているのか。

○都側

それも考え方だと思うが、一応、現状は、交通の結節点にパスポートセンターはある。人によっては、居住地の関係で区役所に行くには不便だとか、こちらの交通機関は少々不便だとか、いろんな問題もあると思う。

都の島しょ部は、再委託により一部町村で実施している。ほかでは事務処理特例で下りているところがあり、全国的にそういう事例も多いかもしれない。ただ、これはどちらが便利か、住民にとってどうか分からない。

以前に生活文化局が区にアンケートをとったらしい。そのときにはあまり区は関心を示さなかったという話であった。どちらが便利かということは、いろいろ検討すればいいと思う。

○区側

どちらがやるということではなく、両方で窓口を開設するという手段はとれないのか。

○都側

法制度上、それはできないようである。委託や事務処理特例の場合、権限が区に移るので、その区民はその区でしか取れないことになる。

○区側

確かにそういうことで、埼玉県は、市に事務を移管するとその市でしか取れないということになっているが、静岡県のように、少々変則的だが県と受けた市町のどこでも取れるというふうに行っている例がある。だから、やり方によってはできないこともなく、検討の余地はあるのではないか。

○都側

これは、外務省と総務省の見解が異なるという話もあるらしいが、今、お話ししたのは、総務省の考え方に基づくものである。しかし、今、区側が言われたようなこともあるので、いろいろ検討の余地はあるかと思う。

○区側

先ほどの話だが、パスポートセンターを誘致しようと都や外務省にお願いをしたとき、外務省の担当から北海道は札幌と釧路とか、九州は福岡と熊本とか、2カ所か3カ所しかない、それに比べ東京は、有楽町、新宿、池袋とかにあるのだから贅沢は言うなといわれた。

外務省はあまり事務を広げたくないという意識が非常に強い。だが、総務省は、地方分権などの観点から行政サービスはもっと住民の身近なところに行った方がいいという見解があるのかもしれない。したがって、この事務は、都でなければ駄目

だというのではなく、区も含めてサービスを担うという観点から考えることも必要ではないか。

○区側

17番以外の事務で一般の市で実施している事業というのはどこかあるのか。政令指定都市以外の一般の市で実施している事業が17番以外にあるのかどうか、教えてもらいたい。

○都側

ここでは、事務処理特例で政令市に下りている事務を基本的には調べて検討対象にしており、詳細には調べていないので分からない。

○区側

繰り返しになるが、16番の事務でNPO法人の関係は、例えば事務所が2つ以上の区にあるなら別だが、1つの区にしかないというものは、是非その区で認証できるよう再考してもらいたい。

また、3番の商店街の高度化事業計画の関係は、都側の考えでは件数や主体の関係で区への事務の移管はどうかということだが、法律の体系を見ると、もともと主体は別々であり、都道府県に経済産業省から下りているものと独立行政法人から下りているものが、たまたまそこで一緒になっているということであって、必ずしも一緒でなければならないということではないと思う。先ほど話があったように、商店街に関することは是非区でやらせてもらいたい。この3番と16番は、また検討する機会があると思うが、是非前向きに捉えてもらいたい。

○都側

3番は、理論的にはそういうことは当然成り立つと思う。また、16番のNPO法人の関係は、どこで線を引くかというのはなかなか難しいので、性格とか云々ということでは難しいと思う。本当に地元に着したNPO法人もあるだろうし、事務所は一つでもかなり広範囲で活動しているものもあるだろう。その点が少々悩ましいところである。

○区側

旅券関係の事務だが、資料2の「検討対象事務評価シート」にあるように、申請窓口の一本化による利便性向上ということで、旅券の発行事務も含めて区が担う方向で検討すべきであるという考え方で、区側は「区」という整理をしているが、都ではどういう審査をやっているのか。その審査項目を参考として教えてもらいたい。

○都側

詳細には分からないが、これは法定受託事務であり、申請者が都の窓口に来ると、本人確認、居住確認などを行う。2次審査、3次審査を経る中でいろいろな審査をしたうえ、外務省に発給確認を行うという形で事務処理をしているようである。

○区側

2次審査、3次審査の中身はよく分からないということか。

○都側

調べれば分かると思う。都の場合は、本人確認の一部分は民間に業務委託もしている。また、交付の事務についても業務委託をしている。

事務が下りている市町村の場合は、本人確認、居住確認などの書類確認は市町村が行い、その後、書類が県に渡って2次審査や3次審査をしたうえ、外務省に発給確認を行う。都の島しょ部でもそのような形で事務処理をしている。

○区側

結局は受付だけということか。

○都側

そういうことである。

○都側

どうしてもこの事務の性格が法定受託事務である以上、それは残ってしまう。

○区側

都の旅券課の場合は、全部都のプロパーの職員なのか。外務省からの派遣とかはないのか。

○都側

外務省の派遣職員はいない。一部民間委託している。今度、都は収入証紙を廃止するが、今は法定受託事務で国の収入と都の収入ということで印紙と証紙を貼っている。

○区側

先ほどのパスポートセンターの誘致の話は、施設にたくさんの人々が訪れることで地域経済に貢献することもあるのではないかという期待からだった。せいぜい写真やバッグなどに関する経済効果ぐらいしか期待できないだろうが、そういったことも一つの理由にして誘致をしたが、なかなかうまくいかなかったということである。しかし、23区の区民の中には、センターからかなり離れている区民もいるのでやはりパスポートセンターに来るには大変時間がかかる。

◎座長

では、本日、検討対象となった事務について整理したい。

まず、資料1「検討対象事務総括表」で、3番、6番、7番、14番、15番、16番、17番の事務については、「移管の是非を引き続き検討する事務」として整理したい。

次に、1番については、組合の事業活動の範囲に応じて、都区が役割分担をするということで、都区の考え方は一致している。しかし、現在、使用している3つの分類では、そのようなものについて、十分に整理することができない。

また、2番については、全て都が担うべきであるという都の評価に対し、区は、その事務の一部に区が担うべきものがあるという評価であり、都区の考え方が一致していない。

そこで、この二つについては、今回はとりあえず、「移管の是非を引き続き検討する事務」として整理し、別途、整理の仕方を工夫することとしたい。

それ以外の都と区の評価が「都」ということで一致した事務は、「都に残す方向で検討する事務」として整理をしたい。

〔「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等の説明の後、検討を行った。

<都側から都側資料1-1「再編案の主な基本類型」、都側資料1-2「東京・『6特別市+自主区』まちづくり会議構想（財団法人 森記念財団 平成11年6月）の概要」、都側資料1-3「東京23区の再編（浅見泰司・中野英夫・小林庸至）の概要『都政研究 平成14年8月号』」、参考資料「道州制と大都市制度のあり方～東京23区部を一体とする新たな『東京市』へ～」の説明>

○都側

5月29日に開催された第12回幹事会において、都側資料1「既に公表されている再編案の例」として、平成11年6月に森記念財団が出した構想とか、都政研究（平成14年8月号）に東京大学の都市工学の浅見先生を中心とした先生方が出した論文など、幾つか区の再編案を紹介したが、本日の都側資料1-1「再編案の主な基本類型」は、現在、世に出ている区の再編案の基本類型はこの4つぐらいかということで作成したものである。

この資料は、「別紙」に付けたように、都議会の行財政改革基本問題特別委員会の中で、平成14年4月に「自治制度改革の論点整理」ということで当時の知事本部が資料として出したものの中に、大都市地域における基礎的自治体の統合・再編として、大都市地域における基礎的自治体の統合・再編に関するいろんな考えや意見とか、統合・再編を考える視点とか、主な基本類型とかが整理されているが、この整理以後、8月に出された浅見先生方の考えも加味したうえ作成した。

ただし、この特別委員会に知事本部が出した資料は、東京をめぐる自治制度の改革に関して、その委員会での議論を踏まえて今後の審議の参考となるような論点や課題を整理したということで、論点を示す資料であり、あくまでも都としてのビジョンや考え方を示すものではない。自治制度改革について中長期的な視点から論点を整理したもので、議論が分かれている部分については、「何々などという意見もある」というような形で示しており、東京都がその考えを示したものではない。

なお、この特別委員会は、東京都議会で「東京の将来像を展望し、社会経済情勢の変化に柔軟に対応する都政を実現するため、行財政改革の基本的事項について総合的に調査検討する」ということで、平成9年10月から平成13年6月までの間、15期の行財政改革基本問題特別委員会という特別委員会が設置された。さらに引き継ぐ形で、平成13年10月5日に16期の特別委員会が設置された、この特別委員会は平成16年まで設置され最終報告も出ている。

資料1-1の1頁の図で、1の都心部・中心部を統合する考え方、2のミカンの皮むきのようなものは、森記念財団の形であり、いわゆる中心部・周辺部を統合する考え方である。3の図は、過日、東京商工会議所が出した、いわゆる東京市のような考え方かもしれない。4の図は、浅見先生方が定量的にいろんなことを計算して、それぞれいろんな自治体の財政バランスとか、自治体の形状とか、地域的つながり等を勘案する考え方である。このように大きくは4つぐらいに分かれるのではないか。ここでは、それぞれのポイントや問題を整理した表になっているので、じっくり見ていただきたい。

次に、都側資料1-2は、平成11年6月に出た森記念財団の構想の概要である。森記念財団は、当然まちづくりの視点が基本にあり、都市再生の機運などが高まってきた中で、大都市部の骨格的な都市計画を実施するにはどうしたらいいかということで、むしろ基礎的自治体が現在より広い行政区域の方がいいのではないかとという基本的認識に基づいて検討している。

タイプ1、タイプ2、タイプ3とあるが、23区をそのままにする、23区を1つにする、それぞれについて2「検討にあたっての着眼点」に記述しており、23区を幾つかに統合し、複数の市にするというのが一つの再編案の帰着するところになっている。

3「再編案」を見ると、基本的な考え方は、6つの特別市にするということである。先ほどの類型でいうと2のミカンの皮むきのような形で、都心・副都心から放射状に広がる各鉄道沿線別に生活行動圏を想定する。②の区行政の歴史的継続性に配慮する。そして、現在の各区の財政格差の解消を図るということで、千代田区、中央区は財政格差の低減を図るため、東側の区と統合するという話になっている。

留意点としては、6つということでそれぞれの自治体が非常に大きくなるので、自主区の創設の提案が一方であり、こういったものがロア・マンハッタンで言うところのB I D'sのような一つのまちづくりの基本となって、そういったものに活かしていこうという話になっている。

「参考」で付けたように、千代田市、池袋市、新宿市、渋谷市、城南市、城東市という形になって、それぞれ人口が100万を超える形の提言がされている。

次に、都側資料1-3は、浅見先生方が『都政研究』（平成14年8月号）に発表されたものの概要である。平成14年に自治制度改革等が叫ばれている中で、いわゆる平成の大合併も非常に進んでいる。そういう中で、東京都においても自治体の最適規模のあり方を考察することは極めて重要だという基本認識に立ち、本来自治体の再編というものは、意思決定が適切に行われているとか云々の話が非常に大事だが、定量分析を中心にいろいろ行っていったらどうなるのかというシミュレートを行ったということである。

3「再編案」を見ると、まず経常費用を最小化するには、いろんな変数を考えて、経常費用が最も改善するように隣接する2区の合区を繰り返し、これ以上改善されなくなるまで、一般にUカーブを描くと言われているので、いわゆる最適化を求め

ると、(1)の四角で囲った16区の家になるということである。

ただ、これだけではなく、もう少し地域的つながりなども考えてということで、パーソントリップデータなどを用いると、(2)の四角で囲った11区になるとしている。ただ、これでは、財政のバランスが①のところは強過ぎるということもあるので、歳入と歳出の格差を各区に関してその総和が最も小さくなる区割りを検討し、経常費用の最小化、都のウエートを勘案すると、(3)の四角で囲った3区になってしまうということである。

3区というのもどうかということで、次に、自治体の形状と経常費用を最小化するということで、地域内の平均移動距離、いわゆる地域内の任意の2点を結ぶ距離の平均値などを求めて形状の最適化を検討し、経常費用の最小化とのウエートを0.2から0.6にした場合の区割り案は、(4)の二重の四角で囲った14区になる。

浅見先生方は、いわゆる定性的、直感的、政治的という議論だけではなく、定量分析することが重要なのであり、この分析から導かれる(4)の家が比較的有力ではないかということである。

【参考】に付けたように①の千代田・文京・台東・荒川から、大体人口が50万から70万、80万ぐらいで14にするというような案が既に世に出ているということである。

このような案に基づいて、以前示したように、次回、次々回ぐらいで具体的なシミュレーションをできればと思っており、その辺はまた提示できればと思っている。

次に、東京商工会議所が9月11日に「道州制と大都市制度のあり方～東京23区部を一体とする新たな『東京市』へ～」という提言をまとめたが、翌12日に東京商工会議所の副会頭から谷川副知事にこの提言が渡された。この提言は、都側資料1-1の基本類型の図で言うと3に当たるのではないかと思っているが、その提言を今回参考資料として配ってある。

○都側

参考資料の説明だが、この提言は、東京商工会議所で渡邊副会頭を委員長とする政治・行政改革推進委員会がまとめたものである。「道州制と大都市制度のあり方」についてということで、ポイントは2点ほどある。

第1点目は、都区制度を廃止して、東京23区部を一体とする新たな「東京市」を作るべきということ。2点目は、道州制を導入して、東京は1都3県の州が基本となるということである。

関係するところは2頁の(2)で、「東京23区部を一体とする新たな『東京市』」というところがある。まず、本文の第一段落の3行目のところで、「東京都内においては、2001年に田無市と保谷市が合併した西東京市の誕生のみにとどまっており、他地域とは異なって」と、日本全国との比較をしている。

次に、第二段落の下の方で、「広域自治体である都が住民に身近な事務を行うことで過度に組織が肥大化するという弊害が生じており、一方、23区は狭小な区域と限られた権限や税財源しか持たず、財政調整に依存していることもあって、基礎自治体としての自己決定と自己責任を果たすことが困難である。従って、都区制度は廃止すべきである」というようなことを述べている。

次に、第四段落で、「基本的には東京23区部を一体とする新たな『東京市』が必要である」ということを述べている。

道州制の関係だが、2頁の(3)で「広域的課題を解決するにふさわしい道州制」ということで、「東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県の一都三県を一つの州へ」と書いてある。

この最後の段落で、「東京都単独ではあまりにも狭小であり、広域的課題を自己責任の下で解決できる行政を実現するためには、道州制を導入し、原則として東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県の一都三県を一つの州として考えることが必要である」ということを述べている。

次に、付論のようなものだろうが、「大都市の機能を発揮できる新たな大都市制

度」を作るべきではないかということ述べている。3頁の(1)の第二段落では、政令指定都市については、「道府県との役割分担が非常に曖昧なため二重行政・二重監督の弊害や役割に見合う税財源の配分がされていないなどの問題がある」ということを述べている。

次に、4頁の(2)で「道州制の下における大都市のあり方」ということで、「大都市としての役割を明確に規定し、道州の区域に包含されるが、市域内の問題は市が主体的・総合的に解決できるよう、包括的な事務権限と税財源を確保すべきである」というようなことを述べている。

さらに、この提言を渡邊副会頭が谷川副知事へ持ってこられたときのやりとりだが、渡邊副会頭から「都内の市町村合併は1件しかない。そもそも財政調整に依存している23区が基礎自治体としてふさわしいか。行政サービスが住民の日常の範囲と一致しているかという観点から考える必要がある。」という話があった。

これに対して、谷川副知事から「住民にとってどういう形の基礎自治体が望ましいかを議論した上で、権限移譲など地方分権の問題について考えていきたい。」という話があった。

また、知事の記者会見では、「かつて東京市であったころと違って、はるかに膨大なものになってきた。予算規模から何からしてもということで、一つの提言として聞いているが、無理だと思う。」という話があった。

さらに、当時の総務大臣である増田総務大臣は、会見質問でこの提言について「東京、あるいは一都三県を徹底的に強くしていこうという観点からの提言ではないか。23区全体を特別の市にするとすると、財源と仕事のバランスなどをよく考えていかなければならない。」。また、道州制については、「道州制の目的は、それぞれの道州に決定権と責任がゆだねられると同時に、地域の特色を引き出すことにある。道州間の人口や経済力に差がないように道州を構成していくという考え方に対して、今回の提言ではかなり首都圏の力が突出するものになる。そういう形がいいのかという議論は出てくると思う。」という話をしている。

それから、総務省の事務次官も、会見で提言に対して「商工会議所が都区制度を廃止し、東京23区部を一体とする新たな東京市を置くこと等を提言されたと聞いている。現在、都区制度は、1943年に東京市を廃止して施行されたもの。都でも検討されており、今回の提言も一つの考え方。いろいろな議論が出てくるのが大事であり、我々としても注視してまいりたい。」と述べている。

<都側資料1-1、都側資料1-2、都側資料1-3、参考資料をもとに検討>

◎座長

説明について質疑を行いたい。

○区側

提言について東京商工会議所から都のコメントを正式に求められたか。

○都側

正式には求められていない。

○区側

東京商工会議所は、シンクタンクを持っていて提言をまとめたのか、それとも内部の組織でまとめたのか。

○都側

内部に政治・行政改革推進委員会が設置され、事務局として企画調査部という組織があり、いろいろな教授等に来てもらって話を聞いてまとめたようである。また、都と区長会の事務局からもそれぞれ話を聞いたとも聞いている。

○区側

東京商工会議所について少し調べてみたが、明治以降150年の伝統があって、各区に支部があり、職員が460人ほどいる。人件費は都の補助金と会費で賄っているようであり、相当な財政規模で活動しているようである。

○都側

前回、再編についての考え方を伺ったときに、区長方から、自分たちの区域の住民に選ばれた立場として、なかなか他の区のことには及ぶような発言はできないという話があった。また、今日も話題になっていたが、50万という話になったときに、そういったことに及ぶと、50万に満たない、あるいは超えるところに対して何らかの価値判断を自分自身がしてしまうから、そういったことはできないという話もあった。それもお立場上本当によく分かる。

しかし、都区のあり方検討をやっているときに、そこを一步踏み出すような、例えば今回の東京商工会議所みたいな提言ができるかどうかは別にして、区域のあり方に関する視点というのは是非、私どもも含めて、持っていかないといけないのかなと思う。

先ほど来旅券の話をしていると、旅券は各区で申請ができるようになると区民には便利だと。しかし、従来の出張所などは、いろいろなまちに作るといったときに、それは便利だけれども、そんなことはしないと思う。そこに価値基準があって、広い意味での効率性とか、採算性とか、そういう価値基準でマネジメントをやっているから、現実には議論したら、従来、多くあった出張所が統合されたり、形を変えて拡充したり、委託されたり、広い意味での行革をされたりしている。

そういう視点で現実には旅券の申請などの事務を見たときに、外務省の方の話ぶりというのは少しきつけれども、やはり社会資源の最適化ということ考えたときに、本当に何十万という東京都内の旅券の申請件数からして、旅券の申請窓口のあり方として23区が一個一個持つのがいいのか悪いのかというのは、議論もあっていいと思う。しかし、現実にはマネジメントする区長、あるいはそれに近い方は、また別の現実の問題になったときには、スケールメリットとかの判断をされると思う。その結果として、営々と築かれた特別区のある意味での行革の姿があると思う。

そういった視点に立ったとき、やはり東京商工会議所とか、あるいは今日紹介した先生方は、行政という意味では実際にマネジメントをやっている方ではないとしても、タックスペイヤーであったり、都民であったり、区民であったり、あるいは国民であったり、そういう立場から、大きな意味での効率性とか採算性とか、分権とか、自治とか、そういうのを総合的に考えて、具体の案がいいか悪いかは別であるが、提言されていると思う。

総務省の事務次官の発言で、今、東京都も検討しているよと話している。たまたま今は財政状況がいいが、今回の世界的な恐慌みたいながあると、悲観的な見方をすればかなり厳しくなる状況が想定でき、そういったときに、やはり相対的な概念として、効率性、採算性というのが今以上に住民の方から求められてくる。そこに備えるときに、我々は立場的に言及できないとか、そういったことだけで、いいのかなというのが率直なところである。それが1点。

もう1点、全く逆の視点だが上下水道の実務を担っている立場からすると、ある意味では首長さんと同じ視点に立てるのかなと思うのは、現実の事務を過去の先輩方が営々とやってきて、そういったものを全く門外漢の人間が、今この状態でできるからよこせとか、あるいはあり方論としてどうのこうのというのはいかなものかということである。ただ、別の見方としては、もう少し現実を見てくれという一方で、現実だけじゃない世界はあるのではないかな。

例えばあり方論といっても、何とか原理主義みたいなものでなくて、現実を無視した姿ではない万人が納得できる採算性とか、効率性とか、という観点から検討していくべきではないか。そこを履き違えてしまうと、上下水道とか現実の姿を分権とかそういう姿だけで論じられてしまうと厳しいのかなと。

だから、そこと効率性、採算性は違うのではないかなと思うので、これはオール・オア・ナッシングの議論ではなくて、基本的にはそういった複眼的な観点でこの会議の議論をまとめていきたい。それは両論併記のようになるのかもしれないし、あるいは複数の案で終わるのかもしれない。

そのような動機から、私どもの方で、何点か資料を作って、また、東京商工会議所の資料についても説明した。前回の区長のご発言の重みはよく分かるが、それはやはり一步踏み込んでいただいて、何らかの形のあり方論的などころを模索しないと、我々だけが当事者としておさまるような課題でもないし、いろいろな意味で注目されているので、そこは真摯にお願いしたい。

○区側

区民は税という形で行政コストを負担している。行政を運営していく上で効率性や採算性を念頭に置くのは、我々に課せられた最大の責務でもあり当然だ。しかし、だから今23区であることが問題だということであれば、具体的にどこが問題なのかを議論しないといけないし、一方でその地域の実情に合った住民サービスを展開していくためにも地方分権をもっと進めるべきだという議論と、効率性や採算性の議論をどううまく調整するかという点についても、議論するというのであれば、踏み込んだ議論が必要だということはそのとおりだと思う。

しかし、この幹事会での議論を区長会にいろいろ報告しているが、23人の区長の意見を集約するというところまでは到達していない部分もあるので、この辺については、今日ここで議論しようということにはならない。

もう1点、区の側からすると、地方分権や道州制の議論がある中で、都は、将来、どんな姿になりたいのかが見えない。今ここで、都区の事務配分を検討しているが、あれもこれも都だとなっている。では、都は具体的に将来どういう姿になるのか。都は、道州制も含めて広域的な都市経営という観点でどんな姿になろうとしているのか、是非示してもらいたい。

○都側

例えば今後、任意共管事務の検討をやっていく中で都と区の役割分担が見えてくれば、おのずと徐々に見えてくるものもあるだろうし、あるいは、都から区域について明確に切り札のようなものが出せているわけではないが、こうした議論をしながら模索していく中で、都側も説得力があるものを示せばそれはそれでいいと思っているので、引き続き努力していきたい。

○都側

個人的な意見だが、要するに、都がどうあるべきか。府県行政としての都がどうあるべきかの問題は、道州制の話と絡んでいる。一方で、大都市東京の中の基礎自治体はどうあるべきか。これは区と市町村の話である。都は、他の府県と比べイレギュラーな構造になっている。政令市のことを除けば、広域自治体と基礎的自治体という関係しかない府県と違い、都は、都区制度と市町村制度が併存しているので、将来の都の姿を問われても、明快な答えがなかなか出せないところに大きな問題があると思う。この問題は、都だけで、また、区や市町村だけで検討できるものではなく、三者でこういうテーブルについて大いに議論する必要がある。

この検討の中でそういう次なる課題が出てくることは非常に良いことだと思っている。これをどう収斂させるか、今後相談しながらやっていきたい。

○区側

この幹事会での発言は、区議会や区民のところに伝えられている。区の再編は、議会や住民の意向が非常に大きな位置を占めている。したがって、もともとこの幹事会で議論するには、荷が重過ぎると認識している。区の再編問題は、平成の大合併と同じ視点で物事を考えたら絶対間違えるだろう。道州制の動向や都区制度を今後どうしていくのか。その下にある特別区をどうするのか。とりわけ23区の税源の偏在という大きな問題があるので、将来の自治制度をどう考えるかは、極めて難しい問題である。

特別区でも特別区制度調査会を設置し、いろいろな議論をしてもらっている。今日、都から示された森記念財団等のいろいろな案も押しなべてテーブルに並べ5年10年かけて議論していこうという体制が組めないと具体の議論にならないと思う。この幹事会発足当時、3つの課題が整理された。当然議論しなければいけないが、

その中でも区域の問題は非常に荷が重い問題であり、また全国の市町村の合併とは違う次元での議論が必要である。この辺が非常に難しいところだと思う。したがって、今後どうしていくのかしっかり都区間で整理しておく必要があると思う。

○都側

5年10年がいかは別として、東京の自治のあるべき姿を効率性だけで説得することは難しい。プラスアルファとして、特殊な特別区の問題について、一緒に検討していくという姿勢については全く異存がない。引き続き努力していくのでよろしくをお願いしたい。

◎座長

今日、都側から森記念財団やその他識者等の提言などについて、いろいろな情報を都側資料として提出があったが、これをもってどうのということにはなかなかならないと思うので、今日のところはそのように整理したい。それでは、時間も経過したので閉会したい。