

第23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12月22日(火) 午前9時45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、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22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) 今後の事務配分の検討の進め方について

任意共管事務の検討を始めるにあたり、事務配分に関する「基本的方向」とりまとめの選択肢を変更することについて都と区の事務局で調整した結果を報告し、了承した。

<都側から資料1「都区の事務配分に関する「基本的方向」とりまとめのイメージ(案)」の説明>

都側

任意共管事務の検討にあたり、「基本的方向」とりまとめの選択肢の見直しを行うというもので、資料1「都区の事務配分に関する「基本的方向」とりまとめのイメージ(案)」をご覧いただきたい。

法令に基づく事務については、基本的に実施主体が都か区のいずれかに限られるため、都の事務だけに焦点を当て、移管の是非を検討すればよかったが、任意共管事務については、法の制約がなく都区双方が行えることから、都と区の受け持つ範囲はどこまでかといった役割分担の視点で議論することがこれまで以上に必要になってくる。こうしたことを踏まえ、役割分担を軸に、「基本的方向」とりまとめの選択肢を見直すこととした。これまで「基本的方向」とりまとめの選択肢を「区へ移管する方向で検討する事務」、「移管の是非を引き続き検討する事務」、「都に残す方向で検討する事務」としていたが、このうち、「移管の是非を引き続き検討する事務」を「都区の役割を見直す方向で検討する事務」と「都区の役割の見直しの是非を引き続き検討する事務」に分割して4つの選択肢を設け、事務配分の方向付けを行っていききたい。

具体的には、都区の役割分担を見直して検討対象事務の一部を区が担うべきとの結論に至った事務、すなわち、都の評価が「都区」で、区の評価が「都区」あるいは「区」となったもの、又は都の評価が「区」で、区の評価が「都区」となったものは、「都区の役割を見直す方向で検討する事務」として整理することになる。

当面この4つに方向付けを行うべく検討を行っていききたいと思っている。

座長

説明のとおり「基本的方向」のとりまとめの選択肢を3つから4つに変更し、本日の任意共管事務の検討から4つの方向付けで整理することとする。

なお、法令に基づく事務についても、改めて4つの方向付けで整理し直すこととするが、整理に一定の期間を要するため、事務局で調整したうえで、次回以降の幹事会で報告してもらうこととしたいがよろしいか。

〔「異議なし」との発言あり〕

(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12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A分野の6事務について検討する。

1番のA-2「治安対策に関する事務(防犯ネットワーク支援など)」は、事業者に対する不法就労防止の啓発講習をはじめとする不法滞在外国人対策、振り込め詐欺の注意喚起ポスターの作成をはじめとする振り込め詐欺対策、防犯設備の整備に係る区市町村補助をはじめとする安全・安心まちづくり、青色防犯パトロールといった通学路の安全対策に係る区市町村補助をはじめとする子どもの安全対策などである。

このうち、啓発事業は、都区がそれぞれの立場から重層的に行うことにより、効果的な事業実施が可能となるものである。また、区市町村に対する補助事業は、区市町村が主体となる様々な取り組みが都内全域に広がるよう、都が区市町村に支援するものである。治安対策におけるあるべき役割分担として、都は広域的な立場から都内全域を通じた取り組みを行い、区は地域の実情に応じた住民に身近な取り組みを行うことにより、都区が連携して総合的な対策を推進するというもので、都が現在行っている事業はこうした役割分担に基づくものであり、引き続き都が担うべきものと評価している。

2番のA-3「青少年施策に関する事務(心の東京革命の推進など)」は、11月の全国青少年健全育成強調月間と連携した広報・普及啓発をはじめとする青少年施策の普及啓発、電話・メールによる引きこもり相談をはじめとする若年者自立支援、青少年健全育成条例に基づく深夜営業施設などへの立入調査をはじめとする青少年健全育成の推進、心の東京革命の推進をはじめとする子ども応援協議会の活動推進などである。

このうち、心の東京革命の推進などの普及啓発は、都区がそれぞれの立場から重層的に行うことにより、効果的な事業実施が可能となるものである。また、立入調査や行政指導などは都内全域を通じて一定水準の青少年育成環境を確保するために行うものであり、各区による個別の取り組みでは目的が十分に達せられず、都が統一的に実施する必要がある。青少年施策におけるあるべき役割分担として、都は広域的な立場から都内全域を通じた取り組みを行い、区は地域の実情に応じた住民に身近な取り組みを行うことにより、都区が連携して総合的な対策を推進していくことは言うまでもないことである。都が現在行っている事業はこうした役割分担に基づくものであり、引き続き都が担うべきものと評価している。

3番のA-4「交通安全対策に関する事務(集中的な渋滞対策、違法駐車対策の推進など)」は、飲酒運転をさせないキャンペーンの推進をはじめとする交通安全対策の普及啓発、区市町村との連携による駅前放置自転車クリーンキャンペーンの実施をはじめとする放置自転車対策、区市町村や事業者等との連携による自動二輪車駐車場整備促進検討会の運営をはじめとする自動二輪車駐車場対策、信号制御の高度化や道路施設の改善をはじめとする集中的な渋滞対策などである。

このうち、放置自転車対策や交通安全対策の普及啓発は、都区がそれぞれの立場

から重層的に行うことにより、効果的な事業実施を可能とするものである。また、渋滞対策は、交通の流れや道路ネットワークを考慮した各区の区域にとらわれない広域的な視点からの対応が不可欠である。交通安全対策におけるあるべき役割分担として、都は広域的な立場から都内全域を通じた取り組みを行い、区は地域の実情に応じた取り組みを行っており、都が現在行っている事業はこうした役割分担に基づくものであり、引き続き都が担うべきものと評価している。

4番のA-8「公立大学法人首都大学東京の支援に関する事務」は、公立大学法人首都大学東京の設置者として、法人との連絡調整や運営交付金の交付、知事本局との連携によるアジア大都市ネットワーク21への学生の参加をはじめとする連携施策の推進、法律に基づく地方独立行政法人評価委員会の運営などである。

首都大学東京は、都民の高等教育機関の保障、都の大都市課題の解決への貢献及びこれらを通じた都民生活・文化の向上を目的としており、都が法人を設立・支援することにより、必要な人材や設備、他の教育機関や産業界との連携が効果的に確保され、その目的がより確実に実現できるものである。都が行っている首都大学東京への設立・支援は、こうした趣旨のもと、法に定められた設置者としての責務を果たすものであり、引き続き都が担うべきものと評価している。

5番のA-9「防災管理に関する事務」は、首都直下地震の被害想定に関する調査をはじめとする防災に関する調査研究、防災パンフレットの作成をはじめとする防災広報、普及啓発、区と合同で行う防災訓練をはじめとする災害発生時の応急対策、災害発生直後における通信手段としての防災行政無線の管理運用などである。

このうち、防災に係る調査は、行政区域を超えて広範囲に被害の及ぶ地震の原因、被害想定等を調査研究するもので、都が広域を対象として実施する必要がある。また、防災広報は、都区がそれぞれの立場から重層的に行うことが効果的であると考えている。防災管理におけるあるべき役割分担として、都は広域的な立場から、区は地域の実情に応じた身近な立場から都区が連携していくもので、都が現在行っている事業はこうした役割分担に基づくものであり、引き続き都が担うべきものと評価している。

6番のA-11「人権対策に関する事務」は、啓発冊子の作成をはじめとする人権問題の普及啓発、相談、社団法人被害者支援都民センターとの連携による相談窓口の設置をはじめとする犯罪被害者支援の推進、指針に基づく関係局、関係機関と連携して行う同和問題解決のための取り組み、人権に関する普及啓発、情報や資料の収集、相談などを行う東京都人権プラザの運営などである。

日本の首都であり、世界有数の国際都市である東京には、様々な文化や価値観、ライフスタイルを持った人々が数多く集まり活動していることから人権意識も複雑多様化しており、こうした状況の中で、都にとどまらず、国や区市町村を含めた重層的な取り組みが必要である。都が現在行っている事業は、こうした役割分担に基づくものであり、引き続き都が担うべきものと評価している。

< 区側から資料2「検討対象事務総括表」（平成21年12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

4番のA-8「公立大学法人首都大学東京の支援に関する事務」を除いて、1番のA-2「治安対策に関する事務（防犯ネットワーク支援など）」、2番のA-3「青少年施策に関する事務（心の東京革命の推進など）」、3番のA-4「交通安全対策に関する事務（集中的な渋滞対策、違法駐車対策の推進など）」、5番のA-9「防災管理に関する事務」および6番のA-11「人権対策に関する事務」は、都と区がともに担うべき事務として同様の評価をしているので、1番のA-2「治安対策に関する事務（防犯ネットワーク支援など）」を例に挙げて説明する。

治安対策及び安全・安心まちづくりの推進に関する事務は、都と区が広域自治体と基礎自治体の立場で相互に連携、調整しながら実施すべき事務であると考えてい

る。現在都が行っている事務については、基本的には広域的な施策展開を要するものと考えられるが、必ずしも都と区の役割分担が明確になっているとは言えない状況にあり、基本的な考え方として、都でなければ担えない事務を除いて、区が地域の実情に応じて実施することを基本に見直しを行う方向で検討すべきであるという考え方である。なお、個々の事務の具体的な役割分担については、具体化に向けた実務レベルでの検討の中で整理していく必要があると考えている。

4番のA-8「公立大学法人首都大学東京の支援に関する事務」は、当該公立大学法人の施設が八王子市に所在する首都大学東京をはじめ、特別区の区域を超えて都内に広域的に立地していること、また、都によって設立された公立大学法人であることから、引き続き都が担う方向で検討すべきと評価している。

<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

都と区が連携しながら、それぞれの立場で担うことが効果的だということについては、都と区の認識に大きな違いはないと思うが、都側は、適切な役割分担がなされているという考え方であるのに対し、区側は、必ずしも役割分担が明確になっていないのではないかと問題提起をしている。根拠規定なり、取り決めなりがあるからこそ適切な役割分担がなされていると考えているのか。それとも、都が広域的な立場できちんと考えているから、適切な役割分担がなされているという意味なのか、伺いたい。

都側

現在、都と区が100%、完璧に一つの事業を通じてうまくいっているかどうかは検証しないと分からないが、できればこの幹事会の場で、細かいところまで議論するのは難しいとしても、都が行うことによって、区の事務に支障が生じているようなことがあれば、指摘していただき、役割を見直すことは必要と思っている。

ただ、限られた時間の中であって、所管局の意見を集約した中では、実態として特に大きな支障がないという現実を踏まえ、この幹事会に臨むにあたっては、現在の役割分担が適切に行われていると評価した。

区側

何か物差しがあれば議論は必要ないが、物差しがないから都区の役割分担を少し整理したらどうかというのが区側の考え方だ。

区側

任意共管事務なので、都区の役割分担を明確に線引きして「都」、「区」と整理するのは難しいが、基本的な視点として、明確な基準がない場合には、区市町村優先の原則に立って事務配分を考えることが大事だと思う。区は、一つの事務を除いて「都区」と評価しており、都が行っている事業について、区に移管できる事務が必ずあると考えている。都は、「公立大学法人首都大学東京の支援に関する事務」以外の事務について、都区がそれぞれの立場にしたがって重層的に処理することが効果的であると整理しているが、重層的に処理することが効果的であると言われてしまうと議論の余地がなくなってしまう。

例えば3番の交通安全対策に関する事務の中で、放置自転車対策や自転車安全利用対策などは地域に特化された事務で、全都的に都が担わなければならない事務があるのかどうか議論の余地がある。基本的には、地域に特化された事務は区に移管すべきだ。重層的に処理すると効果的であるという表現は非常にきれいだが、その視点だけで整理してしまうと議論の余地がなくなってしまう。都は、現に行っている事務についてすべて「都」と評価しているが、個々具体の事業の中で、区に任せたい事務、あるいは地域におろしたほうが良い事務があれば、前向きに議論することが必要ではないか。

都側

現在都が行っている事務については、予算査定において、民間で行った方がいいのか、あるいは区市町村で行った方がいいのかという観点で振り分け、また、行革のサイドからも事業仕分けのような手法を用いて不断の見直しを行っている。そのうえで予算が措置され、人員が配置されている。例えば、二輪車対策でも基本的に区で行っている部分が多いが、都は全体的なとりまとめなどを行っているだけだと思うが、そういう意味で、少なくとも都が予算を措置し、人員を配置して現に行っている事務については都が担うということである。

今後、時代状況が変われば、区市町村に任せたいほうがいいということも切り口として出てくるので、当然そういうスタンスは持っている。ただし、現時点で整理するとすると、少なくとも都が責任を持って予算と人員を措置している事務については都が担うということである。

都側

任意共管事務なので、これまでに検討した事務とは性格が違うと思う。各々の役割分担の中で、できれば相応しい主体が担っていただきたいとの考え方のもとで、現在都が行っている仕事である。任意共管事務なので理屈どおりすっきりと整理できない、どうしても重なり合う部分が出てくる。その点を象徴的に捉えて重層的に行ってもいいのではないかと申し上げた。重なり合う部分が許容の範囲であれば、住民の納得も得られると思っている。区、市あるいは民間でも、相応しい主体が担うべきだというスタンスなので、都が抱え込もうという考え方は全くない。

防災や人権に関する事務は、良し悪しは別として所管法の中で、結構、基礎的自治体の役割、あるいは府県行政の役割が定められている。しかし、そうであっても重なり合う部分は当然あり、人権に関する事務を例にすれば犯罪被害者支援の窓口は、全都で3分の2程度しか設置されておらず、都がしっかりと啓発すべきだと都議会からも指摘を受けている。そういう意味で、根っこの部分では適切に役割分担がなされていると考えているし、100%いいとは思っていないが、重なり合う部分の必要性はあると考えている。

区側

法令に基づく事務と違い、任意共管事務は、各区の取り組みにも相当な濃淡があると思う。例えば治安対策については、警察との連携を密にしながら重点的に取り組んでいる区がある。また、自転車問題などについても重点的に取り組んでいる区があるので、当然、各区が蓄積しているノウハウにも差があり、現在都が行っている事務について、区の領域を広げるとなったとき、恐らく広げたいとする範囲が区によって相当異なってくるのではないかと思う。しかし、このようなことを幹事会で議論するのは難しいので、すべてが終わってからと言わずに、実務レベルの議論をなるべく早く始めて、精力的に進めていくべきである。10年、15年経つと、一応の仕切りがあっても、あれもやりたい、これもやりたいとなって垣根がはっきりしなくなってしまう。区がやったほうがいい、あるいはもっと明確に都がやったほうがより効率的だという部分があるかもしれないので、実務レベルの協議をなるべく早く開始すべきである。

区側

今回検討している任意共管事務については、都区が重なり合っている部分はあるものの、それによって区に支障が出ているという事務はあまりないと思う。しかしながら、そこまで都がやるのかと感じるところもある。他の自治体が行っている仕事についてとやかく言うのは失礼かもしれないが、今後検討する事務の中には、都が区に補助金を交付するという形の任意共管事務があり、このような事務については、特に見直しをお願いしたい。難しい面もあると思うが、例えば商店街や町会との関係については、任意共管事務だから好きにやればよいという考え方ではなく、都がやることによって区の事務が制約されることがないように是非見直しをいただきたい。

都側

具体的な役割分担の議論は実務レベルでないと難しいという意見もあったが、区側が今指摘した問題については、幹事会で議論することもやはり大事だと思う。

任意共管事務は、非常に難しいところがあり、今後、どのようにめり張りを付けて議論していくか、本日の議論も踏まえ、事務局間で検討方法も含めて調整して次回以降につなげていきたい。

区側

区側が「都区」と評価した5つの事業は、いずれも住民と一緒に取り組んでこそ効果のあがる分野の仕事だと思う。行政だけでなく、住民も自らの活動として取り組んでもらいたいという方向性を出して、住民に一番近い区として、住民との関係を作りながら連携し、活動の支援を行っている。したがって、施策を進めるにあたっては、住民との直接的な関わり合い、その度合いの濃淡、重さも一つの切り口になるのではないかと思う。

都側

長いスパンの中では、都から区にだんだんと仕事に移っていくと思う。また、行革の観点から、区でできるものはなるべく区でやってもらいたいとも思っている。

ただし、任意共管事務については、実施主体が限定されていないので、区側の意見にもあったように各区の現状にはかなりの温度差があると思う。したがって、例えばある事務について、ここまでは区でやりたいという23区のコンセンサスを持って協議していただかないと、実務レベルの検討といってもなかなか話が進まないのではないかと思う。

都側

任意共管事務については、十人十通りの捉え方があると思う。例えば国には国の交通安全対策があるだろうし、都道府県は都道府県としての交通安全対策があって、区市町村は区市町村の交通安全対策がある。恐らくそれはみんな正しいことで、だからこそ任意共管になるということだと思う。都が行っている事務を区に移管することが合理的なのか、事務の内容を相当程度詰めて検討する必要がある。各区の温度差があるような事務については、規模のメリットを生かして都が広域的にやった方が住民にとっていいこともあるので、当然、一つひとつ事務を詳細に詰めて検討する必要がある。ただし、今都が行っているから都の仕事だ、今区が行っているから区の仕事だという先入観を持って見ないように注意したほうがいいと思う。

区側

現に都が行っているから「都」と評価している事務の中には、区の役割を見直す必要があるものも含まれているかもしれない。あるいは都側から状況に合わせて見直しも必要ではないかというニュアンスの話もあったので、「都区の役割の見直しの是非を引き続き検討する事務」として整理するのではなく、「都区の役割を見直す方向で検討する事務」として整理し、実務的に勉強していくことがよいと思うがいかがか。

都側

都区の評価が一致しない以上は、「都区の役割の見直しの是非を引き続き検討する事務」として整理することになると考えている。

区側

今後、検討の中でどのように仕分けていくか意見交換させていただきたいが、都側から「都」という評価の後ろに「区」が小さく見えるようなニュアンスの話もあったので、現に都が行っているから「都」であるというかたくなな対応ではなく、都が行っている事務の中に区に移管したほうがいい部分があれば、是非「都区」と評価していただきたい。

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番から3番、5番、6番の事務については、都区の評価が一致しなかったため、

「都区の役割の見直し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「都」ということで一致した4番については、「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「地方分権改革推進委員会第3次勧告・第4次勧告(平成21年10月7日、11月9日 地方分権改革推進委員会)」、都側資料3「地方分権改革推進計画(平成21年12月15日 閣議決定)」、都側資料4「地域主権型道州制の導入に向けて<中間報告書>(平成21年10月9日 社団法人 経済同友会)」、資料4「第1回東京の自治のあり方研究会会議概要」の説明>

都側

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 - 」について、今回は昭和22年の区域再編について説明したい。

まず、「区域再編の背景」であるが、大きく2つあり、1点目としては、戦争による甚大な被害が生じたこと、2点目としては、戦後、地方制度改革の必要性があったことが挙げられる。戦争による甚大な被害としては、区部の人口の激減、建物の損壊、財政力の低下が挙げられる。図表1「区部人口の増減」のとおり、全体で59%の減少で、最も減少率が大きかったのが大空襲のあった本所区で95.3%の減少であった。戦後、地方制度改革としては、GHQが入ってきたこともあり、地方自治団体の自主性ないし自律性の強化が非常に進まなくてはならないということで、改正都制は、地方自治法が施行される前に施行されているが、特別区の区域再編に先立ち、改正都制の中では、区長公選制も既にうたわれ、自治立法権、財政自主権が認められて、区の自主性ないし自律性が強化され、GHQもこれを進めたということが背景にあった。また、地方制度調査会、これは現在の地方制度調査会ではなく、国会議員等を中心とした調査会で、ここで地方自治法を審議しており、区域の整理統合はこれらと一体のものとして行われた。昭和22年の区域再編は、これらの背景をもとに各区間に生じたアンバランスを是正すること、及び都から大幅な事務移譲を受け入れる、いわゆる受け皿を整備する目的で行われた。

次に、「経緯」であるが、昭和21年7月、区域再編の実質的な議論を行う東京都区域整理委員会が設置された。また、8月には、改正都制に関する調査、企画及び区の区域整理についての事務を処理することを目的に東京都臨時都制対策部が設置され、区の区域整理を行うことが明示された。12月には、東京都区域整理委員会の答申が出された。7月に設置され、初会合は9月であるが、12月には答申が出され、区の整理統合が必要であること、及び統合案としては22区案が適当であることが具申された。当時、区の整理統合は都長官の権限とされており、都長官が関係区会の議決を経て、内務大臣の許可を得て定めるとされていたため、都長官の指示に基づき、各区の議決が行われた。なお、12月25日、先ほどの地方制度調査会の答申が出された。地方制度調査会における議論は東京都区域整理委員会にも報告され、区域整理委員会の答申はこれらの議論を踏まえたものであった。

次に、「区域整理委員会の審議経過」である。都長官の諮問機関である区域整理委員会は、都長官を委員長とする総勢60名の委員会で、7月に設置され、9月に都議会議事堂で初会合が開催された。初会合には、各区会の議長なども入り、12月に答申をまとめた。また、委員会が3回、小委員会を8回開催した。小委員会では、東京都臨時都制対策部が作成した当局案を中心とした区割り案について審議された。区割りについて、都議会及び学識経験者の委員は、区会議員側の委員が当事者であり最も切実だろうということで、区会議長会での独自の提案を待つという姿

勢であった。このため、第5回小委員会において、区会議長会で検討中であった25区案や区会議員の私案である15区案が提案された。しかし、賛同を得るには至らなかった。

第6回小委員会において、麹町区会議長から区会議長会の意向についての報告があり、議長の意見は一つにはまとまっていないが、15区案と25区案に集約される。地方制度調査会の基本方針では、区を整理する基準として人口10万から30万、面積が10平方キロメートルとしているので、この点から見て、当局案(22区案)が適当であるという見解が区側で絶対多数を占めることとなったということである。

第7回小委員会において座長から、区会議長会の空気は大体において22区案に賛成である。小委員会は会を重ねて大体の方向も定まったので意見を取りまとめたという報告があり、一番反対が強かった麻布区や下谷区の委員から異論が表明されたが、大勢は決しており、小委員会報告書の作成は座長に一任された。小委員会としては、区の整理統合が必要であり、統合区域については、少数意見はあるが、22区案をもって進めることに大勢は決定されたということになった。区域整理委員会は、小委員会から報告を受けて12月9日に答申を取りまとめた。

なお、附帯条項にある区の境界に関する件は、小委員会における議論の中で区の境界が不合理な箇所があるので、河川、道路をもって境界とし、区の凹凸を是正してはどうかといった議論がなされたが、これに対して都は、凹凸是正によって区域の整理統合が遅れる懸念があることを理由に反対し、調整の結果、凹凸是正は区の整理統合後に引き続いて実施するものとされた。ただし、調べた限りでは、その後、凹凸是正に関する委員会が組織された記録はなかった。例えば、足立区の新田地区辺りを北区に入れたらどうかという議論もあったようだ。

次に、「統合案の比較」である。35区区長協議会の意見、当時の区長は東京都の書記官をもって充てるとされていたので、自治体としての区の見解というよりは、行政機関としての区の責任者の意見ということであるが、区域の拡張や区の統合を提案しているというものであった。なお、35区区長協議会の区制改革案要綱では、区長公選制の導入及び人事権、財政権の付与を取り上げている点が注目される。

次に、ドラスティックなものとして、東京都建設局都市計画課が取りまとめた東京復興都市計画における帝都再建の構想を具体化した建設局案がある。広場などを中心にまちづくりを行うということで、緑地帯と大消費中心地区を組み合わせる11の生活圈を設けるというものである。ほとんどの区の区域が分割される非常にラディカルな提案であったため、区域、区の境の歴史的沿革を重視する立場からはおよそ受け入れ難い内容であったようだ。

当局参考案については、第2回委員会に参考案として提出されたもので、大体内務省の了解を得たものと説明されている。これが22区案であった。

勅令で設置された地方制度調査会の答申であるが、当時、地方自治法に関する審議を行っていた。同調査会の答申は、時期的には区域整理委員会答申の後に出されているが、同調査会の会長が区域整理委員会小委員会の委員でもあったので、地方制度調査会と区域整理委員会の議論は並行して進められた。

次に、「各区の議決状況」であるが、区域整理委員会の答申時期における各区の態度は、「賛成」は10区、麹町、神田、大森、品川、深川、城東、京橋、向島、滝野川、王子だったようだ。「統合可決の見込み」は7区、具体の区は不明だが、四谷、牛込、淀橋、小石川、本郷、下谷、浅草辺りと推測される。「否決の可能性」は3区、具体の区は不明だが、日本橋、本所、蒲田辺りと推測される。「反対」は3区で芝、麻布、赤坂は、徹底的に最後まで反対した区であった。また、荏原区と推測されるが、「不明」の区が1区あったとされている。

反対の主な論調としては様々であったが、特に大きかったのが区議員定数の変動問題であり、区域の整理統合に先立って改正された都制では、いわゆる民主主義を徹底的に充実強化するというものであったので、区の議員定数が一般市と同様の

基準に基づくこととされ、整理統合前の区の議員定数は2倍に膨れ上がっていた。一方、図表4「統合区の区議会議員定数の変動」のとおり、区の整理統合に係る24区は改正都制前の基準に比べても定数削減となることから、統合区の議員の不満は相当大きなものであった。なお、旧定数とは改正都制前の定数であり、新定数とは改正都制の定数である。

芝、麻布、赤坂区会では特に反対の論調が強く、一度は否決されたが、当時の都制施行令第81条第1項は、区会の議決が明らかに公益を害すると認めるときは、区長はその意見により、又は監督官庁の指示により、理由を示してこれを再議に付すべしとされており、都長官は再議を指示した。指示文書によると、再議の理由は、関係各区は既に22区制の実施を前提として可決している。そういう現状において、否決は公益上必要な整理統合計画自体を否定し、実施を不可能ならしめるばかりでなく、関係各区民に重大な影響を及ぼすことは明らかなので、3区も協力してもらいたいというものであった。都長官の指示及び内務大臣による斡旋を経て、最後まで反対した麻布区会、赤坂区会が可決したことにより、昭和22年3月15日、22区制が発足した。

続いて、「練馬区の成立」であるが、練馬地区の板橋区からの分離については、行政執行上の観点から東京都においてもその必要性が早くから認識されており、面積は80.68平方キロメートルと旧15区全体の面積に匹敵していた。また、交通機関が未発達で、末端行政の浸透が徹底しない嫌いがあった。また、区民の間にも要望が強く、昭和19年には区民有志による練馬区設置期成会が設置されている。22区制の整理統合の際、練馬区設置期成会は区域整理委員会に練馬区の新設を陳情したが、当時、世田谷区から玉川地区の分離などの要望もあったが、22区制実施の趣旨は区の数を減ずることにあつたため、これと併せて分離案を提案する状況になく、区の整理統合後に実施されることとなった。

次に、「まとめ」と「考察」である。「まとめ」として、区域再編は、戦災がもたらした35区の不均衡を是正するとともに、都から区への大幅な事務移譲を念頭に、行財政能力を高めるために実施された。これに伴い、14項目の事務が移譲されている。区割りは、人口、面積を中心に、世論等も勘案し、東京都臨時都制対策部の当局案が採用された。区域再編に反対する区もあったが、大半の区が整理統合を可決する中、否決するといろいろの影響を及ぼすことから、最後は賛成に回ったということである。

「考察」として、22年の区域再編は、戦災復興という社会状況の変化の中で行われた。大幅な事務移譲には、区域再編も一つの手段であり、将来に禍根を残すような対立等もあったが、今日では非常に解消しており、幾多の困難も時間が解決することもあるということだ。

続いて、都側資料2「地方分権改革推進委員会第3次勧告・第4次勧告」について説明する。まず、第3次勧告である。「地方分権改革推進委員会 第3次勧告（概要）」をご覧いただきたい。

1点目の「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」であるが、第2次勧告で見直し対象とされた義務付け・枠付けに係る約4,000条項のうち、特に問題のある「自治体の施設・公物に対する国の設置管理基準」、「自治体の事務に対する国の関与」、「計画の策定及びその手続の自治体への義務付け」の3つの重点事項に係る892条項について、個別の条項ごとに具体的に講ずべき見直し措置を提示している。このうち、「自治体の施設・公物に対する国の設置管理基準」については、例えば小中学校の教職員定数について、廃止又は条例に委任すること、また、保育所等の児童福祉施設の設備、運営基準について、廃止又は条例に委任することなどの見直しが勧告された。「自治体の事務に対する国の関与」については、例えば都市計画法関連では、都道府県や市町村の都市計画決定に際し必要な国土交通大臣及び都道府県知事に対する協議を、同意を要しない協議とすること、また、景観法関連では、市町村が準景観地区を指定する際の都道府県知事に対する同意協

議を廃止すべきなどが勧告されている。「計画の策定及びその手続の自治体への義務付け」については、例えば都市計画法関連では、都市再開発方針の策定や地域地区の設定の義務付けの廃止、あるいは児童福祉関連では、待機児童50人以上を有する市町村及び都道府県が策定することになっている保育計画についての義務付けの廃止等々が勧告されている。

2点目の「地方自治関係法制の見直し」では、教育委員会及び農業委員会について、必置規制を見直し、選択制とすることなどが勧告されている。また、地方自治体の財務会計制度について、透明性の向上と自己責任の拡大を図る観点から見直すべきとされ、現行の現金主義制度の限界を指摘し、政府が透明性の向上と自己責任の拡大を図る観点から、地方自治体の財務会計制度の見直しに着手し、改革の方向性を国民に提示すべきとしている。

3点目の「国と地方の協議の場の法制化」であるが、国と地方双方の代表者が一堂に集まる機会をできるだけ速やかに設けるべきとしている。

次に、第4次勧告である。「地方分権改革推進委員会 第4次勧告（概要）」をご覧いただきたい。

まず、「当面の課題」では、新政権が政権公約に掲げた当面の政策課題のうち、地方分権改革推進委員会として特に重要と考える6項目を挙げており、地方交付税の総額の確保及び法定率を引き上げて地域間の財政力格差拡大につながらないように交付税の総額確保に配慮すべきこと、その他、直轄事業負担金制度の改革等々を勧告している。

次に、「中長期の課題」として、いわゆる税源配分5：5の問題、国庫補助負担金の整理等々を勧告している。なお、井伊雅子委員からは補足意見が付されており、具体的には、地方交付税の法定率の引き上げについて、国の財源減少を意味する法定率の引き上げは市場に不測の影響を与えかねないといったこと、また、国・地方の税源配分5：5について、実質的には国税4、地方交付税の改革を行えば交付税1、地方税5で、既に4：6になっており、国の財政の持続可能性を考慮しない考え方は適当でないというものである。

地方分権改革推進委員会は、第4次勧告をもって実質的な役割を終え、今後は政府の取り組み状況を監視し、必要に応じて政府に意見を述べることになる。

次に、都側資料3「地方分権改革推進計画」について説明する。平成21年12月15日に閣議決定された本計画は、地方分権改革推進法に基づくもので、平成22年1月の通常国会に所要の法律案を提出するとされている。資料の1ページと2ページをご覧いただきたい。計画は3つの柱から構成されている。

第1の「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」であるが、施設・公物設置管理の基準の見直しについては、多くを廃止又は条例委任としたものの条例制定の基準について、「従うべき基準」、「標準」を示す例が多く見られるなど、自治体の裁量の余地を狭める結果となっている。このため、地方六団体から内容や範囲などが不十分であるとの不満が出ている。

第2の「国と地方の協議の場の法制化」については、平成22年度の施行に向け、法制化の準備を進めるとしている。

第3の「今後の地域主権改革の推進体制」については、平成22年1月の通常国会に提出する本計画を地域主権改革の第1弾と位置付け、今後は内閣総理大臣を議長とする地域主権戦略会議を中心に、諸課題についてさらに検討、具現化し、スピード感をもって改革を実行に移すとしている。

次に、参考に添付している「地域主権戦略会議 資料5」の2ページの「義務付け・枠付けの見直し（一覧表）」をご覧いただきたい。第3次勧告は、892条項の見直しを勧告したが、地方分権改革推進計画で見直しとされたのは、121条項にとどまっている。また、地方から要望した104条項の要望のうち、見直しとされたものは70条項で、そのうち勧告通りの見直しとなったものは36条項と約3分の1にとどまっており、全体としては不十分な内容と言わざるを得ないものとな

っている。

最後に、「地域主権戦略会議 資料4」の「地域主権戦略の工程表(案)【原口プラン】」をご覧いただきたい。平成22年度中に、基礎自治体への権限移譲を盛り込んだ第2次地域主権推進一括法を上程するとしており、都道府県から基礎的自治体への権限移譲は1年遅れとなっている。また、直轄事業負担金の廃止は、早急に関連法案を作成し、平成22年度の施行を予定している。さらに、出先機関改革については、行政刷新会議との役割の調整を行ったうえ、平成22年夏に策定する(仮称)地域主権戦略大綱に盛り込むとしている。

次に、都側資料4「地域主権型道州制の導入に向けて<中間報告書>」について説明する。経済同友会は、地域主権に基づく道州制、すなわち地域主権型道州制の導入を提唱している。導入にあたっては、国から地方へ税源を移譲したとしても、地域間の税源の偏在は解消せず、東京に偏在する税源を移転する構図自体は変えられないため、新たな財政制度の確立に向け、東京の取り扱いを決する必要があるとして東京問題を取り上げている。第1は、ワシントンD.C.に類する首都制度の創設で、都心4区(千代田、中央、港、新宿)を国の直轄市にしようとするものである。第2は、東京における行政と財政の分離で、東京を、行政面においては道州の一地域としながらも、東京の税収の一定割合を財政調整の原資とする財政上の特別な制度を課そうとするものである。なお、23区内においても税源が偏在しており、特別な制度の適用対象地域については検討を要するとしている。国や経済界から一貫して東京の財源のねらい打ちに対する考え方が出されているということに注意しなくてはならないと思っている。

続いて、資料4「第1回東京の自治のあり方研究会 会議概要」について報告する。将来の都制度や東京の自治のあり方について調査研究を行うため、都、区長会、市長会、町村会の4団体が共同で東京の自治のあり方研究会を設置し、11月5日に第1回の会議が開催された。メンバーは、学識経験者7名、行政実務者10名の計17名。学識経験者については、行政分野、財政分野、法律分野の先生にお願いしている。行政実務者については、都から4名、区市町村からそれぞれ2名ずつ部長級が出ている。なお、座長に一橋大学の辻先生、副座長に行政部長がそれぞれ就任した。

第1回の会議では、初めに座長から今後の検討の手順について提案があった。まず、基礎データに基づき東京の将来像を描き、その中から取り組まなければならない将来の課題を抽出する。その後、将来の課題に対する行政体制の現状や将来のあり方、それを賄うための収入構造等の分析を行い、東京の自治を取り巻く状況について共通の認識を醸成していく。具体的には、社会状況の変化と行政需要の変化について2回程度議論して、その後の2回で財政面や職員数を含めた行政体制を分析する。その後、フリーディスカッションにより論点を抽出し、その論点に沿って東京の自治のあり方を検討していくというものである。

その後、事務局から示された基礎データを踏まえて委員による議論が行われた。各委員からは、例えば高齢化や都市インフラの老朽化への対応を考えた場合、都と区市町村がそれぞれのニーズに応じて自ら課税自主権を発揮する場面もあり得るのではないか。東京の経済は日本経済の大きなエンジンであり、経済の中心として東京の位置付けを今後とも維持していくことが必要ではないか。都区関係だけでなく、都と市町村の関係も全国の他の都道府県と市町村の関係とは違うのではないか。東京の自治の全体像を見ていくために、住民自治のあり方を含めて、どのような視点で見ていくかについて議論の中で考えていくとよいのではないか。今後、行政だけで全ての行政需要に応えていくことは、今の財政状況等を含め、将来的にも無理なのではないか。基礎的自治体から見ると、救急車も入れないような道路や乱開発して老朽化した住宅などが大きな需要として残っているとといったような意見が出された。

(6) 都区のあり方検討委員会への報告内容のとりまとめについて
資料説明の後、検討を行った。

< 区側から資料5「都区のあり方検討委員会幹事会 平成21年度の検討状況
(案)」の説明 >

区側

検討委員会へ報告する今年度の幹事会の検討状況のとりまとめ案について説明する。

資料5「都区のあり方検討委員会幹事会 平成21年度の検討状況(案)」をご覧いただきたい。検討委員会の下命に基づき、3つの課題について検討を行ったとし、3つの課題それぞれについて、平成19年度と平成20年度の検討状況を確認したうえで、今年度の検討状況を取りまとめるという構成になっている。

まず、「1 都区の事務配分について」である。「(1)平成20年度までの検討状況」の「平成20年度」の最後の に、検討委員会から「検討対象とした事務について基本的な方向付けを行うべく引き続き検討を行う。その際、平成21年度中に国会に提出される予定になっている新分権一括法案の動きを踏まえる。また、具体化を行うための実務レベルの検討体制を検討する。」と下命されたことが記述されている。続いて「(2)今年度の検討状況」には、法令に基づく事務49項目を具体的に検討し、検討対象外とした1項目を除いた48項目の方向付けを行い、この結果、法令に基づく事務336項目のうち、「固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税、都市計画税及び事業所税の賦課徴収に関する事務(地方税法)」1項目を除いて、検討の方向付けが終了したということが記述されている。次に、任意共管事務の検討にあたり、「基本的方向」とりまとめの選択肢を4つに変更したこと。また、任意共管事務108項目のうち、当面6項目を具体的に検討し、本日のとりまとめの結果に従って記述内容を整理すること。これらの結果、事務配分の検討の方向付けを行うに至っていない事務は103項目であることを記述している。最後に、具体化を行うための実務レベルの検討体制については、具体的な検討は行わなかったことが記述されている。

次に、「2 特別区の区域のあり方について」である。「(1)平成20年度までの検討状況」の「平成20年度」の最後の に、検討委員会から「特別区の区域のあり方については、引き続きの課題とするが、当面、都区のあり方検討とは別に、将来の都制度や東京の自治のあり方について、学識経験者を交えた、都と区市町村共同の調査研究の場を設けることとし、その結果を待って、必要に応じ議論する。」と下命されたことが記述されている。「(2)今年度の検討状況」には、都から最近の分権改革関連の動き等に関する資料や都が行った都と区の制度的変遷に関する調査研究の内容の紹介があったこと。また、東京の自治のあり方研究会が設置されたことが記述されている。

次に、「3 税財政制度について」である。「(1)平成20年度までの検討状況」には、検討委員会から「今後の検討課題の議論の推移を踏まえて整理する。」と下命されたことが記述されている。「(2)今年度の検討状況」には、具体的な検討を行う状況には至っていないということが記述されている。

次に、「4 今後の対応について」である。都区の事務配分については、法令に基づく事務は1項目を除き検討の方向付けを終えたものの、任意共管事務は一部を除き、基本的方向を取りまとめるには至らなかった。また、具体化を行うための実務レベルの検討体制についても検討には至らなかった。このため、さらに検討期間が必要であるということが記述されている。

特別区の区域のあり方については、東京の自治のあり方研究会における調査研究の結果を待って、今後の対応を整理する必要があること。また、税財政制度については、今後の検討課題の議論の推移を踏まえて整理する必要があるということが記述されている。

最後に、別紙として「都区の事務配分に関する「基本的方向」とりまとめのイメージ」を添付している。

以上が報告本文の内容である。

もう一冊は参考資料である。まず、参考1は、会議経過で、参考2は、会議概要を整理したものである。いずれの資料も第1回目から検討の経緯がわかるように記載しており、本日の幹事会に関する部分については、会議終了後、整理することとさせていただきたい。

参考3は、都区の事務配分に関する検討状況であり、今年度までの検討状況を一覧にしたものである。

参考4から参考6までは、検討対象事務を選定するための基準などについて、改めて掲載したものである。

<資料5をもとに検討>

座長

説明があった、幹事会の検討状況のとりまとめに関する報告文及び参考資料の案について質疑を行いたい。

まず、任意共管事務を含めて事務配分の検討をいつまでやるのか。幹事会として、事務配分の検討期間がどれくらい必要だと考えているのか。

また、これまでに事務配分の検討の方向付けを行った事務について、実務レベルでの検討をどうするのか。

以上、2点について確認したい。

都側

我々は、常に3点セットだと思っている。区域のあり方については、東京の自治のあり方研究会の結果を待って、今後の対応を整理する必要があるとされているので、スパンは何となく連想されると思う。事務配分の検討は、任意共管事務が残っており、本日の結果も踏まえて、どのようにやっていくかという問題もあるので、そのあたりは分からない。逆の言い方をすると、区域のあり方については、東京の自治のあり方研究会の結果を待ってとなっているので、研究会の設置期間がおおよそ2年なので、その間には整理しないといけないとの認識である。

区側

2年というと、平成22年、23年ということか。

都側

検討のやり方にもよるが、いずれにしても、全体が終わらないと、次のステージの問題もあるので微妙だが、そういう意味では最低2年はかかるという感じだ。

区側

区域のあり方については、東京の自治のあり方研究会でどのような議論になるか分からないが、既に3年間検討しているので、研究会の結果を待たなければ任意共管事務の検討が終えられないというのはどうかと思う。そうすると、5年間検討することになり、しかも基本的な方向付けを行っただけで、その後に実務レベルの検討を行い、実際に移管できるかどうかという見極めをしていくことになる。こうしたことを含めると物凄く長い期間になってしまうので、できるだけ早く整理しながらやっていく必要がある。

都側

2年間だからゆっくりやろうとは思っていない。当然、鋭意、真摯に事務配分の検討をやっていきたいと思っているし、議論がかみ合っただけで検討が進むということも考えられる。ただし、3つの検討事項を検討していくことが基本だと思っているので、事務配分の検討が先に終わっても、それをもって次のステージに入るといったことはない。

都側

我々の基本的考え方は、個々の細かい問題は別にして、大きな話としてはやはり

セット論なので、事務配分の検討だけが先走るということはない。

区側

これまでの事務配分の検討において3つのボックスに入れた事務の中で、真ん中のボックスに入れた事務の再整理を含めた検討ということであれば2年ぐらいかかるかもしれないが、残りの任意共管事務の検討を2年かけてやるということであれば、とてもじゃないが遅すぎる。

真ん中のボックスに入れた事務の再整理も含めた検討期間を決めておく必要があると思う。そこから先は、実務レベルの話になるので、真ん中のボックスに入れた事務の帰趨を決めるところまでは幹事会でやる必要があると思う。

都側

今回結論を出すことはできないが、第2ステージに進む前に真ん中のボックスに入れた事務について、もう1回幹事会で再整理するというの是一個の考え方だと思う。

任意共管事務の検討が2年ぐらいかかると言ったが、そんなにかからないとも思うが、基本的に任意共管事務の検討については、鋭意に真摯に取り組んでいきたい。

区側

事務配分について、少なくとも「都」、「区」と整理したものについては、都区が合意しているわけだから、事務的に進めるということにならないのか。

都側

都庁内には、セット論が非常に根強くある。事務配分だけが先行することに対する警戒の動きは物凄く強い。区の言うことは十二分にわかるが、そうですねと言うことは多分できない。

都側

都区のあり方検討委員会を一体どうするんだということが内部で言われている。都区のあり方検討委員会を作ったときの経緯はあるが、いろいろな状況や国の動向も変わってきている。

区側

その通りだと思う。4年も5年もかけて検討していると、社会経済状況や国の地方分権の考え方も変わってくる。5年もかけて検討したが、何の成果もなかったということになりかねない。そういった意味では、精力的に検討し、幹事会の役割を果たすことも是非考えていただきたい。

座長

他に意見がなければ、都区のあり方検討委員会幹事会としてのとりまとめは、今説明があった内容で最終的なとりまとめとすることとしたい。

なお、2月8日に予定されている都区のあり方検討委員会に報告する際に、この報告書の記述については若干の文言の修正等があるとすれば、正副座長に一任願いたい。

〔「異議なし」との発言あり〕

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。