

第1回東京の自治のあり方研究会 議事要旨

日時 平成21年11月5日(木)午後6時15分から

場所 都庁第1本庁舎 33階S6会議室

出席者 (学識経験者)

辻座長、牛山委員、大杉委員、金井委員、神橋委員、
土居委員、沼尾委員

(行政実務者)

笠井副座長、塩見委員、高橋委員、森山委員、浅野委員、
志賀委員、原島委員、日下委員、鳥海委員、松本委員

【会議概要】

1 開会

2 挨拶

◇ 第1回研究会の開催にあたり、総務局行政部長から挨拶があった。

○総務局行政部長 本日は、委員の皆様方にご参集いただきお礼を申し上げます。また、本日お集まりの委員の先生方は、それぞれの分野で大変な重責を担われている方ばかりであり、この研究会に参画していただいたことにお礼を申し上げます。

さて、私からは、この東京の自治のあり方研究会が開催されることとなった経緯についてお話をさせていただきます。

東京都は、他の自治体と違い、市町村と特別区という2つの基礎自治体を抱えている自治体である。また、東京都という地域は、政治・経済の中心部分である地域や商業の一大集積地である地域、ベッドタウンとして発展した地域、また国立公園を擁する山村、島しょ部など、非常にバラエティに富んだエリアを包含している地域である。

昨今、国では地方自治を主眼とする、自治体というよりも自治制度をどうしていくかという議論がされている。政権が大きく変わっても、この流れは恐らく今後も変わらないと思っている。

そうした状況の中で、様々なエリアや制度を内包する東京都が、今後どのようにあるべきか今まで研究したことがなかったことに、我々自身が大きな問題意識を持ち、特別区長会、東京都市長会、東京都町村会と相談し、今後の東京をどうしていくのかはつきりとした意見を持たなければ、どこに対しても物も言えなければ聞かれても答えることができない。それでは困るということになり、是非一緒に研究をしようということになった。

こういった研究は、東京都では初めてである。また、都と区市町村が一緒になって、自治のあり方について研究することも初めてであるが、こういう研究をしていくことが将来の東京都について絶対に必要であると確信している。

委員の皆様方には、今後忌憚のない意見を出していただき、本当に盛り上がった研究会になれば、非常にありがたいと思っている。

3 委員紹介

- ◇ 資料1「東京の自治のあり方研究会委員名簿」に沿って、委員の紹介が行われた。

4 研究会の運営について

(1) 設置要綱及び平成21年度収支予算について（報告）

- ◇ 資料2「東京の自治のあり方研究会設置要綱」、資料3「東京の自治のあり方研究会平成21年度収支予算」に基づき、事務局から報告があった。

(2) 座長の選任について

- ◇ 設置要綱第5第1項に基づき、委員の互選により、辻琢也一橋大学大学院教授が座長に選任された。

(3) 副座長の選任について

- ◇ 設置要綱第5第4項に基づき、座長の指名により、笠井謙一総務局行政部長が選任された。

(4) 監事の指名について

- ◇ 設置要綱第6第3項に基づき、研究会の指名により、浅野潤一江戸川区経営企画部長が選任された。

(5) 会議等の公開について

- ◇ 会議は非公開とし、会議資料及び議事要旨をホームページに公開することを確認した。

5 検討事項

(1) 東京を取り巻く状況について

(2) その他

- ◇ 座長から、今後の検討の手順について提案があり、研究すべき課題や方向性等について、事務局から示された基礎データも踏まえて、委員によるフリートークが行われた。

○座長 本調査研究の入り口として、東京を取り巻く状況等に関するデータを事務局が用意している。これらを見ながら、研究を始めるに当り、研究会の趣旨と検討の手順について考えていきたい。

まず、お手元にメモを用意したので、配布していただきたい。

（「東京の自治のあり方研究会の検討について」を各委員へ席上配布）

研究会の趣旨については、先ほど行政部長から説明があったので説明を省略する。

これまで、東京都と特別区それぞれの立場で検討を進めてきた。また、国政上も自治をめぐるいろいろな流れがあって今日があるわけだが、今回の研究会の検討の手順としては、これまでの経緯や発想にとらわれなくて意見交換をし、その中で研究すべき課題や研究の方向性を整理することを主眼としたい。

そのためのアプローチとして、それぞれの思いもさることながら、もう一度虚心坦懐に、各データや資料に基づき、データや資料から何が言えるのか、東京を取り巻く将来の行政需要がどのくらいになるのか改めて検討し、それに対する歳入予測を行い、行政需要の変化と行政収入の変化をデータに基づいて整理し、今後の東京の抱える課題を検討したいと思っている。

これらのデータの収集、整理分析の過程において、必要に応じて他の専門家や自治体の当事者等のヒアリングを実施し、研究期間の途中に必要であれば中間的な論点整理を行うことも考えていきたいと思っている。

ここで、お手元の資料について事務局から簡単に説明してもらった後、改めてこれからの検討の方向、内容を諮って決定していきたい。

○事務局 資料4「基礎データ」に基づき説明をする。

1から7ページは、「東京の概要」ということで、都区制度の役割分担の原則及び、財政調整制度の仕組み、東京都、特別区、市町村の現状を人口、財政規模、職員数、事務配分、財政状況について整理をしたものである。

8ページからは、人口についての資料である。まず、「東京の変遷と人口の動き」ということで、それぞれの歴史的な出来事とそれぞれの実数を並べたものである。9ページは、「東京都の将来推計人口」ということで、国立社会保障・人口問題研究所の人口推計をもとに、2005年から2035年までの推計を整理したものである。生産年齢人口が減少し65歳以上の高齢者人口が増えていくという傾向である。折れ線グラフで示しているのは老年人口比率で、2035年まで上昇基調という傾向である。

10から11ページは、区市町村別の2035年までの人口増減推計を図示化したもの、12ページは「東京都の変動要因別人口増減」ということで、社会増減、自然増減、その他増減を昭和31年から平成20年まで示したものである。平成8年以降、都心回帰の動きが顕著になり、社会増が増えていることが読み取れる。

13ページの「老年人口比率の推移と将来推計」は、全国と東京都、区部、多摩・島しょ部比較であるが、それぞれかなりの上昇基調である。14ページの「地域別老年人口比率の将来推計」は、2005年と2035年の比較で、15ページはその区市町村別の将来推計の内訳である。

16ページの「老年人口の将来推計」は、実数ベースで全国と東京都の推計を比較したものであり、2005年に9.0%の東京都の老年人口が、2035年には10.5%に上昇するということである。17ページは「区市町村別老年単身世帯数の将来推計」であるが、一人暮らし世帯が増えていく傾向にあることが見て取れる。

次は、「家族類型別一般世帯数及び1世帯当たり人員の将来推計」である。単独世帯が増えていくことに伴い、折れ線グラフで示しているが、2025年までには1.92人と1世帯当たり2人を割り込む傾向が見て取れる。

19ページの「合計特殊出生率の推移」は、全国と東京都の比較で、2005年の東京都の合計特殊出生率が1.0ということで大分報道された。2009年には1.09に回復しているが、まだ回復基調とは読み取れないと思う。20ページは、その区市町村別の比較である。

21ページからは、介護についての資料である。まず、「東京都における要介護認定者の推移」を実数ベースで要介護度別に色分けしたものである。2006年に制度変更があり要介護度の認定区分が変わったので、少し区分の入り繰りはあるが、概ね上昇基調ということである。22ページの「要介護認定者数の推移」は、過去7年間の区市町村別の内訳である。折れ線の差があるところほど伸びが大きいということである。23ページは、実数ベースでの区市町村別の要介護認定者数の比較である。

続いて、24ページの「生活保護率（人口千対）の推移」は、全国と東京都の生活保護率の比較で、全国ベースに比べ東京都はやや多めとなっている。25ページは、その区市町村別の内訳である。26ページの「生活保護の被保護人員の推移」は、実数ベースでの東京都の生活保護の被保護人員の推移と、そのうちの65歳以上の推移である。1990年には31.9%だった65歳以上の比率が、2005年には41.9%という伸びを示しているところである。

27ページの「女性の年齢階級別有業率」は、いわゆるM字カーブと言われているもので、2002年と2007年の状況を全国と東京都で比較したものである。2007年の東京都の状況は、M字の谷はやや浅くなっているものの概ね傾向は一緒である。

30ページは「区市町村別昼夜間人口比率」である。都心3区は100を超えているが、その他の区市町村については概ね100を切っているところが多い。31ページは「自市区町村内通勤・通学の割合」で、自分の住んでいる区市町村の中で通勤、通学をしている人の割合である。東京都平均で約4割強という状況である。

32から33ページは、パーソントリップ調査である。32ページは「区市町村別業務移動圏完結率」ということで、いわゆる通勤ではなく、勤務先及び業務先から営業、配達、打ち合わせ等に出かけた場合の同一区域内の完結率を示したものである。33ページの「区市町村別私事移動圏完結率」は、自宅及びその他の出先から買い物、観光、通院等に出かけた場合の同一区域内の完結率を示したものである。

34ページの「区市町村別着工住宅数」は、区部と市部における平成19年度の着工数の傾向である。

35ページの「三環状道路の整備と空港・港湾機能の向上」という資料は、東京都が策定した「10年後の東京」に掲載されているもので、道路、空港、三環

状ができたときに、これだけ渋滞が緩和するといったデータを示したものである。

36ページは「東京の道路ネットワーク」ということで、青い点線部分が現道なし、これから道路を造る箇所、概ね区部は計画されたものについて着工されているが、多摩地域は多摩の南北5路線や新五日市街道あたりが未着工という状況である。

続いて、37ページの「東京圏鉄道網図」は、平成12年の運輸政策審議会答申の資料である。次ページの拡大図を見ていただきたい。平成12年に事業認可等がされたもので、池袋から渋谷へ延びる副都心線や都庁を通る大江戸線は既に開業している。あとは、点線で示されている環状八号線の下を通るエイトライナーや、光が丘から外に延びる大江戸線の延伸等が残っているが、この段階で計画したものはほぼ着工している状況である。

39ページからは産業ということで、39ページは「区市町村別産業大分類別事業所数」を、40ページは「区市町村別産業大分類別従業員数」を示したものである。41ページの「事業者数及び従業員数の推移」は、それぞれの経年比較であるが、事業者数はやや落ちているが従業員数はほぼ変わらないという傾向である。

42ページは「完全失業率の推移」ということで、2008年までのデータに2009年の速報値を加えたものである。最近の傾向を受けて2009年は数値が跳ね上がっているという傾向である。

次に、43ページは工業統計から「製造品出荷額等の推移」について、全国ベースと東京都ベースを比較したものであるが、だいたい東京都の比率が落ちている傾向である。44ページは「区市町村別製造品出荷額等」である。

続いて、45ページの「商品販売額の推移」は、各事業所における有体商品の販売額の比較であるが、最近東京の比率が若干増加傾向かと思われる。次ページには、「区市町村別商品販売額」の比較を付けているが、やはり集客数の多いところが高くなっている傾向である。

47ページは「訪日外客の都道府県別訪問率の推移」ということで、概ね傾向は変わらないが、東京は約6割弱、大阪、京都、神奈川が続いている。48ページの「世界の都市間比較ランキング」は、主だったランキングの比較である。概ね東京は高いランクに位置しているが、エコノミストやマーサー社のように住みやすさや居心地よさを主軸に評価すると、順位が落ちてしまう傾向である。

次に、49ページは「GDP（総額）の推移（G7・BRICs）」である。次ページの「GDP（対前年伸び率）の推移（G7・BRICs）」を見ると、やはりBRICsと言われる新興国の伸び率が高いという傾向が示されている。

51ページは、「世界主要都市の外国人旅行者数」の比較である。東京は、2005年時点では持ち直しているが、同じアジアのシンガポールやソウルに比べるとやや低いということが言える。

52ページの「対内直接投資残高対GDP比（2007年）」の比較では、日本が極端に低い値になっている。

53ページの「世界の港湾別コンテナ取扱量の推移」は、1991年と2006年の比較になるが、東京の取扱量がかなり減っているということである。また、54ページの「北米航路及び欧州航路における日本寄航の航路数」からは、日本に寄港しない船舶の割合がかなり増えていることがわかる。いずれも、相対的に日本のあるいは東京のランキングが低下しているというデータである。

55ページは「世界の大都市圏の空港の比較」である。これは、10月に羽田のD滑走路の供用が、また成田でもB滑走路が先日供用されたが、それを反映する前のデータである。

56ページの「50カ国・地域の潜在競争力ランキング」の潜在競争力とは、脚注にあるように、今後10年間でどれだけ1人当たりGDPを増加させることができるかということをもとにしたランキングの推移である。2008年時点で日本は、やや持ち直しつつある傾向である。57ページの「50カ国・地域の潜在競争力ランキング（上位5カ国・日本・BRICs）」は、上位5カ国とBRICsの比較である。BRICsと言われる国が20位以下に並んでいるのは、1人当たりGDPということになるので、大国で人口が多いことが影響していると思われる。

続いて、58ページは「世界の失業率」の比較である。2007年までのデータしかないが、この後の景気の動向を受けて大きく落ちていると思われる。この時点では、日本はまだ良いほうではないかと思われる。

59ページは、「人口千人当たり刑法犯認知件数の推移」を示したものである。2002年、2003年あたりの社会的関心の高まりに伴い、いろいろな対策がなされた結果、下降基調という結果である。次ページは「区市町村別刑法犯認知件数（2008年）」で、繁華街等を抱えるところの件数が多くなっている傾向である。

61ページからは、住民の意思表示という観点から、最近あった選挙の投票率を比較したものである。

61ページは「投票率の推移（衆議院議員選挙）」であるが、2005年と2009年は、かなりマスコミの露出もあってか投票率が上がっている。62ページは「区市町村別衆議院議員選挙（2009年8月30日）の投票率」であるが、概ね60%後半台という傾向である。また、63ページの「投票率の推移（東京都議会議員選挙）」においても、やはり2009年は高い数値を示している。次ページの「区市町村別東京都議会議員選挙（2009年7月12日）の投票率」では、先ほどの衆議院選挙に比べて概ね10%ぐらい低い、50%中盤ぐらいという傾向である。

次に、衆院選、都議選との比較ということで、65ページの「投票率の推移（区市町村議員選挙）」は、統一地方選での投票率の推移である。66ページには「区市町村議会議員選挙（平成19年4月22日）」における区市町村別の投票率の比較であるが、概ね50%弱ぐらいの投票率である。

67ページは「自治会・町内会への加入率の推移」である。ホームページに加

入率を公開している自治体における推移であるため、サンプル数は少ないが、概ね緩やかに加入率が下降傾向である。

続いて、68ページ以降は定性的なデータということで、「都民生活に関する世論調査（平成20年8月）抜粋」は、都民の東京についての印象の部分を抜粋したものである。その中で70ページに、都民、区民、市民が一番要望する対策とその経年比較を載せている。ここ数年は、治安、高齢者、医療・衛生という順序で推移している。

72ページは、内閣府の国民生活に関する世論調査の結果から、「政府に対する要望事項の変遷」を示したものである。こちらは、医療・年金あるいは景気対策、高齢者対策が上位に挙げられている。73ページは、同じ内閣府の国民生活に関する世論調査から、「今後の生活の見通しについての認識（2009年）」について、年齢別等に整理したものである。年齢が上がるにしたがって、“悪くなっていく”という回答が増えていく傾向である。その経年比較が、次ページ「今後の生活の見通しについての認識の変遷」である。“良くなっていく”という回答が下降し、“悪くなっていく”という回答が上昇傾向であることが見て取れる。

75ページ以降には、「東京都区市町村年報2008」より、各区市町村の人口、職員数、決算状況等の基礎的データを参考に付けている。

○座長 この資料を読み解くのはこれからの作業になるが、人口の将来予測から意識調査まで様々な基礎データを用意してもらった。今後、これらの膨大なデータに基づき、なるべく具体的に将来像を描き、その中から取り組まなければならない将来課題を具体的に抽出する。そして、それに対する行政体制の現況、将来のあり方、それを賄うための収入構造の話等をし、全体として東京の自治を取り巻く状況について、私達でなるべく共通の認識を作っていくことが、今回の一番重要なポイントだと思っている。

抽象的に自治制度を考えるというよりは、具体的な東京の将来像と行政需要、それに対する収入構造の中で、今後の自治のあり方を考えていきたいということである。

差し当たって現段階では、次回以降これらの基礎的データの分析を通じて、社会状況の変化と行政需要の変化がどうなっているのかを2回ぐらい議論し、その後の2回で、現在の公共公益施設の状況を含め、最終的には財政面や職員数なども含めた行政体制の分析をする。この4回の議論の後に、1度フリーディスカッションをして具体的な論点を抽出し、その論点に沿ってデータ分析を更に進めて自治のあり方を探っていくというイメージを、現段階では考えている。

今後の進め方や提示した資料についてのコメント、また追加を希望する資料等について、ご意見をいただきたい。

○委員 資料を見た感想と今後の進め方ということであるが、まず、「東京の自治のあり方研究会の検討について」という座長からのメモに、検討の手順の1つ目として、従来の経緯や発想に捉われないこと、捉われないためにデータや資料を改めて分析整理し、東京の行政課題や財政需要は何であるのか見詰めてみると。非

常にユニークな試みであり、そういう視点から改めて一から考えるというのは、非常に重要だと思っている。

しかし、他方で気になるのは、都区制度のあり方や都と市町村の関係を考えると、これまでの歴史的経緯をどうしても無視できない側面もあり、そのこと抜きにはなかなか説明できない事情もある。逆に言うと、これまで従来の経緯や発想に捉われすぎて見えてこないものもあったのではないか。それを見ようという視点も大事であるが、それを見たとえで、改めて従来の経緯との見合いでどう考えていくかということに、もう一度立ち返っていくことも大事だと思っている。

ただ、それを強調しすぎると、また元の木阿弥になってもいけないので、そのあたりのバランスが必要だとこの資料を見て思った。

今日の資料に関しては、人口動態や福祉、まちづくりや交通、産業について掲げてもらっているので、これ自体は材料にして議論をしていけばいいと思うが、更に東京を取り巻くもう少しグローバルな状況を考えたときに、今後アメリカ経済がどうなっていくのかということと、世界の社会・経済の中心が中国に移っていくのではないかと議論をする方もいる中で、太平洋を中心とした交易で栄えてきた東京の首都圏が、中国やインド等が台頭してきたときに、東京が日本の中心であり得るのか。案外、九州や関西が元気になっていくかもしれない。

そういうところとの見合いで、改めて東京の立ち位置を長いスパンから考えてみることも必要ではないか。

○委員 私は、財政学の立場で研究をしていて、これまでも東京都の東京自治制度懇談会等いろいろな形で関わらせてもらっている。座長からの提案は、従来の経緯や発想に捉われない意見交換ということなので、私自身としても多少今までの枠を超えた議論を提起したいし、皆様からいろいろな意見をもらいながら勉強したいと思っている。

研究会の趣旨からすると、今後の東京を取り巻く自治のあり方ということであるから、当然高齢化の影響というのは避けて通れないし、都市インフラの老朽化に対する対応をどうするか考えなければいけないとすると、その財源の問題は欠かせない論点の一つである。

そうすると、今は国の地方税法に依拠した形の地方税制であるが、場合によっては、東京都、区市町村それぞれのニーズに応じて、自ら課税自主権を発揮するという場面も今後出てくるかもしれない。

しかし、ある種天下りの的とにかく増税と言ったところで、住民が受け入れてくれるわけではないので、都民の税に対する意識、特に住民税や固定資産税といった税に対する意識がどのようなものであるかを示した資料を用意してもらいたい。

今後、課税自主権が認められているところについては、大胆に負担を仰ぎながら、きちんと行政需要に応えていくということもあり得ると思う。それを、都税でやるのか区市町村税でやるのかは別の議論として、少なくとも何らかの税負担をお願いしなければならないときに、国が動かなければ東京都の自治体も動けな

いということではない、自主的な取組みを睨んだ検討もあっていいと思う。

もう一つは、東京の経済が日本の経済の一つの大きなエンジンであるということ。九州や大阪にもエンジンがあってもいいが、他はどうであれ、東京は少なくとも大きなエンジンの一つであるし、あり続けるべきである。他の地域で、必ずしも活発な経済活動が東京ほどに行われなかった場合には、単発であるけれど大きなエンジンとしてきちんと日本経済を支え、他の地域の経済をも刺激するぐらいの勢いを持って、東京の経済としての中心の位置付けを維持していくことは必要だと思う。そういう意味では、資料の中にあつたように、諸外国の動向、他の国際的な都市間の競争をどう考えていくかということも、重要な論点となると思う。

ここからは、データがどうという話ではないが、東京が一つの大きな経済としての特徴を持っているとすれば、金融都市という性質を帯びているということだ。極端に言えば、90年代以降、東京一極集中が再び起こったと認識されている現象の大きな要因の一つは、大阪にあった大手金融会社の本店機能を東京に吸い上げたことによる影響は極めて大きい。金融都市としてある種日本の中での一つの拠点になったという部分が、経済的に見ると大きい。

しかし、問題は、放っておくと今度はシンガポールに持っていかれて、日本には金融としての拠点都市がなくなってしまうということが起こるかもしれない。起こってもいいと見るのか、引き続き世界の三大金融拠点の一つとして、アジアに君臨するような魅力を、東京都として何らかのサポートをしながら位置付けていくことでやっていくのか、何らかの形でこの研究会の中でも話題にしてもらいたいと思っている。

○委員 私の専門は行政学でなく行政法で、法律学の一分野になる。

法律学ということになると、実態というよりも規範の世界であり、先に話された委員のような実態に即した問題意識というものはまだ私の中には形成されていないが、今資料を見て地方自治とは一体何かを改めて考えてみると、中央との関係で地方自治をどう考えるかという問題がある。

これから、いろいろなデータを分析する中で、具体的な行政需要や現場のあり方についてみていきながら、都と特別区との関係の特例的な部分を実態に即して検証してみる必要がある。

また、今までの歴史の中で35あった区が23になったということだが、一面においてはきめ細かい行政サービスが必要であると同時に、道州制も将来的に絡んでくるかと思うが、物によっては広域的な行政のあり方ということも必要になってくると思う。

そういった観点から、まずは実態を勉強し具体的な課題に接する中で、最終的には法制度のあり方に結び付けていければと考えている。

○委員 今までにも、都と区の幾つかの研究会に関わってきたが、今回はまたそれとは違う枠組みで研究会を進めるということで、大変有意義なものになるのではないかと考えている。特に、東京自治制度懇談会の際にも、都区の関係だけでなく、多摩、島しょ地域を含めた東京のあり方という考え方を入れたが、こうした形で

研究会を開催することは非常にありがたいことだと思っている。

しかし、それと同時に、これまで制度論を中心に議論してきたこともあって、それについてはかなり深堀してきたということは関わってきた者として自負しているが、その反面、都区の関係について深堀はした一方で、ややもするといびつな議論に陥りかねないところまでかなり煮詰った議論までしてしまったのではという感もある。そうした意味でも、こうした枠組みで捉えていくことの意義が認められると思う。

そうした中で、先ほど歴史的な由来ということもあったが、もともと多摩地域も含めてというときに、区域の問題も含めた議論というものがあつた。例えば、大都市地域と多摩地域の区分に関しても、戦前以来変わっていないこともあり、様々なことで昔から非常に長く続いてきた面もある。そうしたことも含めて、どう考えていくのか今後考えていかなければいけないと思う。

それと同時に、都と区の関係にこれまで焦点をあてられてきたのも、全国の道府県と市町村の関係とは違うということがあつたが、これは都区関係だけでなく、都と市町村の関係も全国の他の道府県と市町村の関係とはやはり違ってきている面があることも問題意識として持っている。

そういった観点から、1つは、事務局で大部な資料を用意してもらつたが、全国との比較という視点が入っている一方で、特に大都市地域に焦点を当てていくのであれば、隣接県あるいは大阪、名古屋というような大都市圏との比較という視点での資料を用意していただきたい。

2点目は、検討の手順として歳入の推移の将来予測ということが挙げられているが、税関係のデータが十分でないと思われる。制度的に、特別区と市町村では違う面はあるが、先ほど言った隣接地域の3県や大都市圏との関係を見ていくうえでも、こうした面からの比較が必要だと思うので、資料をご用意いただきたい。

3点目は、他の国々、特にアジアの地域との競争関係でいうと、大都市あるいは大都市圏ということになってくると思う。コンテナ取扱量や空港に関するデータは挙がっているが、例えば投資額として都市間でどういう差があるのか、また企業行動としてどう表れてくるのかきちんと押さえる必要がある。金融都市という話も出たが、そうしたことがまちづくりというか、都市再生など都市計画のあり方に大きく関わってくる面もあるので、それに関連するような資料を用意していただきたい。

それから、私も今まで都と特別区と関わってきて、こうした資料をあまり違和感なく見ているが、今回、都の側というか都の場で行われている。都と区市町村併せてやっているが、東京の自治のあり方ということ捉えていくときに、かなり大上段の議論になっていくところがあって、区市町村の地域での自治のあり方も含めてここでは考えていかないと、東京の自治の全体像が見えてこないと思う。

そうした意味でいうと、住民自治のあり方を含めてどういう視点でみていくかということも、今後の議論の中で考えていければと思っている。

○委員 もうほとんど論点は出ていると思うが、特に住民自治についてどうするかと

ということが強い関心としてまずある。最近では、団体自治についても非常に関心を持って、この激変する社会の中でどういう行政のあり方があるのか、厳しい状況であるということ踏まえて検討している。

そういう中であって、東京の自治のあり方を問うということであるが、恐らく自治というのは非常に広範な概念として捉え、行政のあり方と住民自治のあり方を含めて検討するということであり、東京の行政のあり方研究会ではないと思っている。

私は、協働という問題について非常に関心を持っていて、各区市町村のいろいろな場で実に多様な取り組みがある。特に東京都は、早い段階からNPOのあり方について調査研究をされ報告書を出しているが、そういった実態がどうなっているのか。特に、協働の概念や具体的な意味については議論があるとしても、恐らくこれから行政だけで全ての様々な住民のニーズや行政需要に応えていくことは、今の財政状況等を含めて将来的に考えても無理だと思われる。

そういった意味では、住民自治のあり方にとどまらない、団体自治のあり方にも関わるような住民と行政の関係とか協働のあり方等について、実態がどうなっているのかということであると、各区市町村あるいは東京都の取り組みがどうなっているのか総合的に見たときに、どんな違いがあり共通点があるのかといったところも、是非教えてもらいたいし自分自身も考えていきたい。

また、そういった状況が今後どんなふうに移っていかによって、行財政のあり方あるいは区市町村それぞれの関係も変わってくるのではないかと。これからの住民自治にとどまらない協働、行政体制の問題を含めたところまで視野に入れて、東京をこれからどうしていくのか、そんなことに関心を持って見ていきたいと思っている。

○委員 ご案内のように、東京都は特別区と都区のあり方検討委員会をやってきている。その中の主要な課題というのは、都と区の事務配分をどうするのか、そして区のエリアをどうするのか、最後に税財政をどうするのか。この3つについて検討する検討委員会を設けている。

事務移管を検討する中で、東京都は、今の23区の体制で事務移管を進めるのではなく、おおよそ50万人程度の区になった場合に、都から区へこういった事務を移管することが住民にとって良いのではないかとという考え方で検討している。しかし、当然特別区は、いやそうではなく、あくまでも現行の体制の中で東京都からこういう事務を移管するのが住民のために良いのだという考え方であって、大きく割れている部分がある。そういう中でも事務移管を検討して、都から区へ移管したほうが良いと意見が一致した事務が幾つかあるが、その前提が大きく異なっているということである。

それで検討してきたが、国の政権が変わる前に、かなり道州制の議論が煮詰ってきて、このままいくと東京都はどうなるのか。国は、他県から見れば恵まれた東京都の財政を当然欲しいと狙っている。そこが根底にある。

では、国からそういう話が出てきたときに、我々は一体どうしたらよいのかと

ということが、都区のあり方検討委員会幹事会の中で話題になった。そこで、区の規模をどうするのかということではなく、もう一度原点に立ち返って、都と区それから市町村も含めて東京都というエリアを構成する自治体が集まって、今後の社会情勢の中で東京都がどう進んでいったらいいのか、是非合同で研究する必要があるだろうと。そこで、区長会、市長会、町村会に諮り、それは非常にいいことであると賛同をいただいて今日に至った。

私としては、通常の審議会等のように、この研究会としての一定の結論を出していくことは想定していない。何らかの皆さんの合意が出ればよいが、そういうものではないと考えている。

それよりも、まさに研究会という名前がついているように、いろいろな立場の委員から様々な意見を出していただき、その中で、こういう考え方、こちらサイドからはこういった見方をしている、というようなことが知識として積み重なっていくとありがたいというのが、今の気持ちである。

○委員 最初に先生方が国際問題にまで踏み込んだ話をされたが、地域のコミュニティに関する話もあったので、少し話に参加できると思っているところである。

都区間での話は、先ほどの話のとおりだと思うが、市町村の方との共通認識をどういうところを取っていくのか、どういうふうに議論をしていったらよいか分かりづらいところである。都区の関係については、いろいろ考え方があるが、都と区市町村という中でどういう立ち位置で話すのか分かりづらい。

全体としては、今回の政権交代のようなことが実際に起きたときに、自治体がひっくり返るような状態に置かれることがその度に起きたらどうするのかという思いがある。例えば子ども手当にしても、自治体でいろいろ行っている子どもの施策やその他の施策とのバランスを取りながら予算編成をしている中に、こういうものがポンと入れられてしまったり、まちづくりのような仕事は、将来に向かって一定のルールがあって財源が確保できるから、地域の方と相談しながら進めていけるという要素が非常にあり、先行きどうなるか分からないとなった途端に、これまでやってきたことが難しいということになりかねない。

つまり、自治体としては生活レベルの話は基本的には変わらないのに、大きな影響を受けるというのはまずいのではないかという印象を持っている。政権がどういう形になっても、生活レベルのことは自治体やるべきで、そこに権限と財源があればやっていけると思っているので、今回の中で少しまとまった考えが出たら良いと思っている。

東京のニーズを見ていくということで、いろいろなデータをいただいたが、日本の中で東京をどうするのかということであれば、全国の比較の中で考えていかないとならない。他都市との比較の中で東京がどうかということを検討できる資料にしてほしい。

それから、ここに道路についての資料も出ているが、我々自治体からすると幹線道路よりも救急車も入れないような道路がたくさんあるだとか、そういうようなことの方が問題である。また、乱開発して老朽化した住宅の問題など大変大き

な需要として残っていると思う。そういうデータはなかなか出てこないが、下水道やガス管の更新等も含めた都市インフラの老朽化については、大変大きな財政負担を伴うものになるので、そのあたりの資料を用意していただきたい。

今回いただいた資料は全体的に、将来に向かってあまりいいデータがないように思う。例えば環境のような新しい取組みについてのデータの的なものが出てくると、東京の将来を語るという意味合いが出てくるのではないかと思う。

○委員 普段は市のレベルでものを考えているので、東京という単位での自治のあり方を考える機会を得て感謝している。

先ほど配られたメモによると、東京の将来の行政需要がどのくらい発生するのか、また歳入の推移の将来予測などの中から、東京の抱える課題を明らかにすると書いてあるので、その方向なのかと理解をしたが、先ほどの都の委員からの話を聞くとそういうことでもなさそうである。都区の事務分担の話まで含めるとなると、市町村の立場でどういう発言をしていくのか、都区の關係に割り込んでいく立場というのが非常に理解しにくいと考えている。しかし、それは今後の進め方の中で一定の整理が出来てくると考えている。

それから、資料の中で興味を持ったのは、都政に対する都民の要望の世論調査の結果である。治安対策という東京都が抱える大きな課題は別として、やはり市のレベルにおいても高齢者対策や医療の問題について、この順位というのはほぼ不動の順位で、市のレベルでもそのような結果が表れている。

そうした中で、これらを支えるための税について考えた場合、その推移をどう予測するかということである。我々も市税という単位でその予測の難しさに壁を感じているが、その原因となるのが経済予測がなかなか難しいということで、この研究会のメンバーには経済が専門の委員もいるので、是非お知恵を借りたいと思っている。

今の状況で今後の税収を見通した場合、恐らく今のサービス水準を維持することは難しいと思っている。そういう状況になったときに、果たしてサービスをどう変えていくのか、新たな財源として新税を含めてどう考えるのか、そのような議論ができるとありがたいと思う。

○委員 都の委員の話を聞いて、概ねそういうことかと理解したが、この議論の中心はやはり大都市部が中心になってくるのだと思うが、私は町村を代表して来ているのでひと言言わせていただきたい。

東京都というところを考えると、水源林である山梨の塩山市の水、そこから続く西多摩西部の緑というものがあって、この東京というものが成り立っていると多摩西部の人間として自負している。その中にも、小さい自治体で頑張っているところもあるので、この研究会の中でそのエッセンスのようなものを少し発表できる場があればと思っている。

○委員 もともと、東京の自治のあり方を考えるというときは、必ず大都市をどうするかということが議論の中心に据えられる。それはそれでいいが、町村部は山村から島しょまで、人口で言うと200人の自治体を含め全部で13あって、それ

それぞれ固有の歴史や文化、伝統を持ってそれぞれの人たちが生活している地域であるのに、どうも行政制度を考えるとときに、ややもすると行政効率や行政能力の高さを追求することが多い気がする。

29次地方制度調査会答申で、平成の大合併について一定程度の評価をされているが、現場の町村から見ると決して評価できるものではないという意見が非常に強い。山村が疲弊しているという意見が非常に多い。

町村というのは、非常に基礎的な、本当の基礎の基礎の自治体である。したがって、東京の中でも、財政能力等は低いかもしれないが、一定の役割を果たしていると考えている。

東京の自治のあり方もしくは将来像を考える場合、人々が生活する場をどうするのか、そのための制度をどうするのかという視点からも考えてもらいたい。この研究会に出る前に町村長の多くから、是非検討に際しては、生活の場をどうするのか、そのための制度をどうするのかという視点をよく訴えてほしいという話があった。

○座長 いろいろ問題提起をしていただいた。副座長からも話があったが、今回の議論の大前提は、この研究会の中で共通認識を作っていくことである。共通認識を作った範囲で、無理なく結論が出せれば是非作っていきたいが、基本的には共通認識を作って整理をするという土台作業をしていきたいと思う。

これまでの議論は、確かに都と区のあり方を中心に議論してきたが、今回この研究会を設けたということは、東京のあり方を多摩、島しょ部も含めてトータルに捉えなおすということである。島しょ部のあり方、山村部のあり方も含めて是非議論をしていきたい。

今後論ずるべき論点として、各委員からサジェスションがあった。まず、全体の東京のあり方を考えるうえで、世界の中における東京ということで、BRICS諸国が台頭してきたときの世界と東京のあり方、アジアの金融都市としての東京のあり方について。また、日本国内における東京のあり方、東京を含む首都圏と他の大都市圏域や隣接県との違いなど、多面的な視点から東京の社会構造のあり方を考える。併せて、東京の抱える山村部、島しょ部と東京のあり方、これらの議論を最初のほうでしっかりしていきたい。

これらの構造の中から、企業行動としてどういう行動をするのか、自治体が投資行動として今後どうやって行動していくのかを見ながら、同時にNPO団体の所在と日本のあり方、世界のあり方、こういうような観点も出していければと思う。

それから、行政需要と歳入構造の接点ということでは、公共施設のあり方として、幹線道路以外の細街路の問題、都市インフラの老朽化、住宅の老朽化が始まってきた場合の今後の行政ニーズの問題などがある。また、差し迫った問題として、子育て政策を進めていくうえでの行政需要のあり方などについても、しっかり議論をしていきたいと思っている。

これらについて、最初の4回の中のどこかで議論すると同時に、主要な論点に

については、その後個別具体的に深堀していく中で、主要なものは取り上げていきたい。

歳入のあり方については、今後の歳入予測、今後の税のあり方など財源問題について、今後4回の議論の際に追加で資料を提供してもらおうと同時に、その後の個別論点の中でも非常に大きな論点になる。現行制度の中でどうなるのかということと、現行の地方税法の発想を超えて考えていった場合にどうなるのか。厳密な予測は難しいが、骨太でざっくりしたところでどういうイメージになるのか、是非問題提起をしていただきたい。

社会構造や歳入構造の変化をみていくと、暗い話が多くなるが、明るい未来の東京を展望できるような観点も発掘して、今後のあり方を考えていくという問題提起もあった。

最終的には、やはり自治の話に一度戻ってくると思う。4回の議論の後、フリーディスカッションをし、その後議論を詰めていくことが効果的ではないかと思う。

その中で、改めて都区制度のあり方の歴史的経緯や、多摩の市町村や島しょ部と都のあり方、歴史的経緯はどうであったのかを再度考えていく。また、東京の自治のあり方ということに関しては、都区制度の特例的なあり方を最終的にどう考えるかという観点と、いわゆる都市内分権と言われている地域自治区やそのもとでの地域の協働のあり方と東京全体の自治のあり方を考えるということも含めて、最終的には論点を詰めていきたいと思う。

皆さんの意見を踏まえて、一応今回出した手順に即して改めて私なりに論点を整理すると以上であるが、これ以外の点でなにかあればご発言いただきたい。

○委員 先ほど、町村の委員から問題提起があったが、せっかく市町村の方もいるので、少し違った視点ということでいうと、都から市町村に対してどういう形で財政面でお金が流れているかを明らかにし、こういう流れでいいのか何か改めべきところがあるのならば、という問題提起をいただきながら、事務配分の問題や補助金についても見ていけると良いのではないか。

できれば、90年代以降でいいと思うが、高齢化ということもありながら社会保障関連の都支出金がどういう形で各区市町村へ配分されてきたのか、過去の変遷がわかるといい。あわせて、都の直轄事業がどういう形で区市町村に配分されてきたのかというデータがあると、都と市町村間の役割分担をどう考えるかという一助になると思う。

○委員 先ほどの市町村の委員の話をつまえて、当然区のあり方にも関わってくると思うが、現状においてどういった共同処理、広域行政のあり方になっているのかデータ等をいただければと思う。

○委員 せっかく、区市町村の委員も出席しているので、先ほども大上段に構えた議論という言い方をしたが、例えば生活道路で救急車も入れないところというような視点は、どうしても欠けがちなところがあると思う。島しょ部であれば、漂着ゴミを処理するためにこれだけの負担が掛かるというような、我々がなかなか見

ていけないような部分もあると思うので、積極的に、正に行政需要の一つのあり方として示してもらいたい。

今まで、ややもすれば都区制度や大都市制度に偏りがちであったので、大都市の中でも様々な地域の問題というものが十分すくい上げられなかったところを見ることができると思う。協力をお願いしたい。

○委員 東京の自治のあり方には、制度の話と運用の話があると思うが、最近非常に気になっているのは、個々の区市町村が戦後50年以上蓄積してきたことがあるので、多摩の市町村、23区、島しょ部それぞれの個性というか、個性を確認してみたいということがある。

行政需要や制度の話になると、どうしても平板な東京全体という話になるか、すぐに金目の話になってしまうが、需要を決める最大の前提は政治的意思決定なので、その政治的な個性というか、議論の場における意思決定のあり方みたいなものを少し検討してみたいと思っている。

これは、東京以外の場合、特に市町村合併が行われると、その仕組みが根本的に変わっていて、これ自体は一種の懐古主義になるわけだが、東京の場合は必ずしもそうではなくて、現在におけるどのような意思決定が存在し、それが今後予想される右肩下がりの、いわば暗いシナリオの中でどういうふうに機能するのか。それが正に行政需要を決定していくメカニズムになるので、大変興味がある。簡単に言えば、各区市町村の市政運営というか、自治運営のあり方の特質というものをきめ細かく分析したいと思っているので、よろしくお願いしたい。

○座長 全体として、今ある区市町村の多様性、全体の需要構造になるが、政治的、行政的な特徴というようなものについて、どこかで一度総括して位置付けてみたい。今の現況、これからのあり方を考える上でも必要な作業の一つだと思うので、どこかでうまくこの議論に入れていきたいと思う。

○委員 先ほどから、東京というふうに考えたときに、首都圏という規模で経済圏はまとまっているので、その周辺のところとの比較も考えることが必要だという話があったが、これまで行政サービスの格差ということでは、区部と多摩の市部との差が議論されてきた。あるいは、区部と川を渡った埼玉の市、あるいは千葉の市はどうなのかという議論はあったと思うが、都内の町村あるいは島しょ部と他県の町村等のサービス水準というのはどうなっているのか。

そのあたりのところがわかるような、具体的なサービスの質や量で、福祉などでは横だし、上乘せのようなものが、都からの補助が独自に出ているからなのかということが見えてくると、東京富裕論として指摘されるその財源が一体どの程度のものなのか、もう少し実態が何らかの形で見えてくるのではないかという気がしているので、資料を出していただけるとありがたい。

○座長 今の東京都の性格を考える上で、行政需要や収入の話をした後で、今のお二人の委員の言われたことは、需要の特徴や収入の特徴を考えるときに、どこかで適宜入れていきながら最後の総括に結び付けていきたいと思う。

○委員 この研究会は、都と区長会、市長会、町村会の4団体共同で事務局となって

いる。区市町村も含めたいろいろな資料については、東京都だけでは対応出来ない物もあるので、協力しながら対応していきたい。

座長から冒頭話があったように、今後資料の補強をしながら行政需要の予測を行い、その提供主体としての財政面や職員数の行政体制の分析をするという話があった。その中で、税の話であればこの中の何人かの委員は、東京都税制調査会でいろいろ議論してもらっているが、そのときに現行制度をどこまでやるのか、あるいは法人税と地方消費税の関係をどう捉えるのか、むしろ先生方から提案があればと思う。

いずれにしても、行政体制では、今回総理も言った新しい公みたいな世界であれば、NPOの話も出てくるだろうし、制度論のようなところはどのようにしていくのかという段取りになるかと思っている。

東京都政の個性ということになると、なんとなく分かりやすいかと思う。正に政治であるから意思決定がそれぞれの行政主体の運営に当たる基であるが、どこまでそれを表す資料要求に応えられるか難しい。ただ、ざっくり言うと、区市町村はソフト面が中心であり、ハード面は東京都が担ってきた歴史がある。そういう意味で、社会基盤の問題等を議論すれば、大きなトレンドはあろうかと思うが、それぞれの首長さんで特徴はあるけれど、それをどう表現するのか困ったと思っている。

これまで、余りにも都と区で180度違うビジョンを出している。私も昔から自治制度に関わる仕事をしていて、実際に特別区と向き合うと、これ以上やっても仕方がないのではないかと、もう少し将来に向けていろいろなことを考えていると、そんなふうに思っている。

水道事業なども、絶対に渡さないというスタンスにあるが、よくよく考えると、将来本当に人口が減少したり高齢化してきたときに、東京都は大丈夫かもしれないが、大きな装置産業がむしろ持てない、給水事業を分けないと全体を維持できないということになって、いつの間にか出来なくなったりする場合もあるかもしれない。そういったいろいろな予測に基づいて、実は違うということもあるかと思っている。

そういった意味では、せっかくこうやって初めてのケースで集まったので、忌憚のないところで、当然それぞれの利害が交錯したり、あるいはどうしてもこういう主張をしたいということも出てくると思う。経済学から切ってくると、効率性だけではないと反論したいという場面も出てくるかもしれないが、そういう機会があってもいいと思っている。

事務局は、4つで協力しながら先生方のオーダーに応じていかなければならないので、それぞれ努力してやっていきたいと思うのでよろしくお願いしたい。

○委員 私のところは小さな自治体で、大きな自治体で5～6人の部長がやる仕事を1人でやっている。日々内政を一生懸命やるのに苦勞をしていて、今は議会に向けて予算どう組むのか、国の政策が変わった中で歳入がどう入ってくるのか、今まで補助されていたものが本当に補助されるのか、そんな心配をしながら日々や

っている。

そう考えたときに、この自治のあり方研究会の議論を聞いていると、東京という概念をどこまで持っているのか。23区を中心にした古い体系の中での首都圏、首都の一体性や統一性の中での議論を中心に考えているのか。そこには、町村の委員からもあったが、東京という訳の分からぬ大きなところには、本当に田舎から大都会まである。これをどうやってもう一回リセットするのか。

都の委員から、都区制度はなかなか話が見つからないという話があったが、私達から見ると、本当にお金持ち同士が少しいろいろ議論をしていると感じた部分もある。

はっきり言って、多摩の自治体、西多摩の市町村はいろいろな意味で厳しい、苦しい状況の中で行政運営をしている。そういう千差万別の自治体がある中で、この研究会がどんな舵取りをして、どんな議論をして、どういうまとめをするのか、厳しいだろうと感じながら意見を聞いていた。

ある意味で、場違いなところに来た感はあるが、著名な委員の話を知ることが、私どもの市にとっても意味があるのかなと思いつつ、いい勉強をさせてもらいたいと思っている。

○座長 それでは、時間もきていますので、閉めさせていただきます。

今日は、基礎データと今後の進め方について、いろいろ示唆に富んだ多くの意見をいただいた。次回以降のスケジュールについては、事務局にまとめてもらい次回改めて提出したい。

とりあえず次回は、概ね進め方についてご賛同を得たということで、今回提出した資料4「基礎データ」の目次でいうと、2の人口、3の福祉、4の人の移動あたりの項目を中心に、今日出された要望も含めて、将来予測をしながら分析するという形で話を深めたいと思うがいかがか。

(「異議なし」の声あり)

それでは、そうさせていただきます。

最後に、事務局から今後のスケジュール等について何かあればお願いします。

○事務局 次回の日程についてはまだ調整中なので、近々に連絡したい。

○座長 それでは、本日の研究会は終了する。