

第2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6月26日(火)午後2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、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) あいさつ

座 長

本日から都区のあり方の具体的な検討を始めることになる。この幹事会の議論は、今後の新しい都と区のあり方を築くための基礎をつくと理解しているので幹事会に課せられた責任は極めて大きいと認識をしている。

一方、国では、道州制、あるいはふるさと納税といった地方自治をめぐるさまざまな活発な動きがあると認識している。この都区のあり方検討委員会では、都区双方の議会や関係者が非常に注目をしているので、この議論を通じて、都区の役割分担を明確化し、有意義な結論が得られるように最善の努力をしたい。

(3) 幹事会構成員の紹介

都側、区側の順で各幹事が自己紹介を行った。

(4) 検討経過の確認

次の資料により、これまでの検討経過の確認を区側から行った。

- 資料1-1 都区のあり方検討委員会設置要綱
- 資料1-2 都区のあり方検討委員会 委員名簿
- 資料1-3 都区のあり方検討委員会幹事会 構成員名簿
- 資料1-4 第5回都区のあり方に関する検討会 議事要旨
- 資料1-5 都区のあり方に関する検討会における「とりまとめ結果」
- 資料1-6 都区のあり方検討委員会幹事会の検討事項について
- 資料1-7 都区のあり方検討委員会・幹事会 スケジュール
- 資料1-8 都区のあり方検討委員会幹事会の運営事項

(5) 都区を取り巻く状況等について

区側及び都側の資料説明の後、意見交換を行った。

区側から区側資料1「地方分権改革関連の動きについて」の説明

区側資料1 - 1

平成15年11月の第27次地方制度調査会答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の中で、基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であるという記述あるいは、それとの対比として、広域自治体としての都道府県のあり方が改めて問われるとされた。

区側資料1 - 2

平成18年2月の第28次地方制度調査会答申「道州制のあり方に関する答申」の中で、広域自治体として、現在の都道府県にかえて道または州、地方公共団体は道州及び市町村の二層制とするという方向が打ち出され東京圏に係る道州の区域についても、複数の選択肢が述べられている。

区側資料1 - 3

今年の4月1日に地方分権改革推進法が施行され、第2期の分権改革がスタートしている。この法律は、3年間の時限立法であり、それまでの間に地方分権改革一括法を制定するスケジュールが予定されている。

区側資料1 - 4

地方分権改革推進委員会が、今年の5月30日に「地方分権改革推進に当たっての基本的な考え方」を取りまとめている。自治行政権、自治財政権、自治立法権を有する完全自治体を目指す取り組みとして、地方分権改革の目指すべき方向性、あるいは地方分権改革推進のための基本原則等が盛り込まれている。

区側資料1 - 5

道州制の検討についても道州制ビジョン懇談会が特命担当大臣のもとに設置されて検討が進められている。3年を目途に道州制ビジョンをまとめると言われており、今年度末までには道州制の理念や大枠に関する論点を整理した中間報告をまとめる予定である。

都側から「最近の都区を取り巻く状況」についての説明

都側からは、特に東京に税収が偏在しているという議論、あるいは東京の自治体の再編などの議論等を紹介したい。なお、区側から第27次地制調の答申の説明があったが、この答申の一番の肝は、合併推進である。この答申を受けて、合併特例法の施行後の新法の制定、都道府県の自主的合併ができる自治法の改正が行われている。

(1) 経済財政諮問会議

6月19日に閣議決定されたが、法人二税を中心に税源が偏在するなど、地方公共団体で財政力に格差があることを踏まえ、地方間の税源の偏在を是正する方策や、いわゆるふるさと納税についての検討もするということが言われている。

(2) 地方分権改革推進委員会

5月30日に基本的な考え方が打ち出され、「東京等に税源が偏在している状況も念頭に置く必要がある」ということが言われている。この地方分権改革推進委員会の中で、4月17日には猪瀬委員から、「東京都の税収は東京都民だけでなく、日本国全体のものである」「東京DC特区構想も視野に入れて検討してはどうか」という意見が出されている。

(3) 自民党道州制調査会

財政力の地域間格差を是正するため、道州制全体の制度設計に当たって、東京

に税収が集中するいわゆる「東京問題」への対応が必要不可欠であり、関連して、例えば東京23区を国直轄として、その税収を各道州に配分することも考えられるということが言われている。

(4) 市町村合併の推進

総務省で市町村の合併に関する研究会が、「大都市部における市町村合併の推進について」という報告書を取りまとめた。また、5月に総務省が全区市町村を対象とした市町村合併に関するヒアリングを実施し、その中で、総務省の合併推進課長から、「大都市部こそ合併効果が高いことから、特別区はより一層の行政サービスの向上を目指して合併すべきである」と口頭で指摘されている。

こうした動きに対し、都は、「大都市狙い撃ちの『財政力格差是正論』への反論」、4都府県知事による緊急アピールを行い、このアピールは、6月18日に塩崎官房長官に対しても提出した。

また、直轄化への反論として、2定の所信表明の中で知事は、「都心に住む住民の方々から自治の権利を奪うなどということは絶対にあってはなりません」と述べている。

さらに、区からも6月11日に「『東京富裕論』への反論」が出されている。

都側から補足説明

今、都側が説明した資料の別紙4だが、今回、国等で行われている議論は、本来、国と地方の地方分権の推進を真剣に議論すべきにもかかわらず、あたかも大都市に税収が集中しており、それを地方に配分するという、都市と地方の問題にすりかえているのではないかということで、それは本末転倒の議論であるというのが都の主張のエッセンスである。

そういうことで、権限移譲と税源移譲、財政調整のあり方の一体的な見直しをするのが急務であるということでまとめている。

関連して補足するが、その議論の背景に、例えば財政制度審議会や財務省の会議で、これは東京あるいは23区の財源超過額等が大きいということを根拠に、財政力格差が大きいということを言っている。そういったことを背景に、23区地域においては、施策のレベルが高いとか、職員数が多いとか、そういう議論がなされている。それについては、都も区も速やかに反論を出すなど、適切な対応をとっているのも、時宜を得た対応であると考えている。ただ、一般的に世間から、都ないし特に23区地域においては、そういう見方もされているというのも厳然たる事実であり、都としても、そういったことも念頭に置きながら、都区のあり方の検討が、まさに注目されている課題だということも忘れないで議論した方がいいということをつけ加えたい。

都区を取り巻く状況等について意見交換

座長

都区のあり方に関する検討会の中で、都と区は、都区の新たな役割分担を通して、互いに協力して東京の自治のあるべき姿を確立するとか、あるいは都と区は東京の財源の狙い撃ち等について協力して対抗していくようなことも議論され、取りまとめがされている。

また、最近の地方分権の動き、あるいは東京富裕論に対するさまざまな報道もあるが、これらについて、それぞれの自由な発言で結構なので、何かあれば、お話し願いたい。

区側

恐らく、このテーブルに着いているメンバーは、東京富裕論の議論になると対抗するという一方で、もろ手を挙げて盛り上がるのではないかと。

しかし、これは我々に与えられた幹事会の主たる議論項目ではないが、今日いただいた資料の中でこれは大切だということがある。それは、都側資料3ページの直轄云々という話に対する、今定例会での「江戸時代の天領ではないということと、都心に住む住民の方々から自治の権利を奪うなどということは絶対にあってはならない」という知事の所信表明である。これは我々区側にも大変に重要なキーワードだ。同時に、都の存在理由、あるいは区の存在理由になっている大変に重要なキーワードだ。こういうキーワードを中心に我々の議論を進めていくということも大変に重要なことではないか。

そのときに、いわゆる大都市経営論という知事の所信表明をどこまでバランスをとっていくのかが一番の重要な点である。私どもは、大都市経営論というのは今一つピンとこないが、それが明らかになっていく段階で、都心に住む住民の方々から自治の権利を奪うということがあってはならない。この論点も非常にウエートの高いキーワードとして、我々は考えていかなければならない。

区側

今の話に関連して、いわゆる大都市狙い撃ちの財政力格差是正論が出され、資料別紙4にある反論のとおりだ。本当にざっくりばらんな話でいくと、23区の中の財政力の違いについても同様な議論がされることが間々ある。特にふるさと納税の関係でも書いてあるように受益に応じて負担するという住民税の原則というのがある。特に23区は個人住民税で支えられ、なおかつ財源の均等化を図るための財政調整制度を設けている。そこから見ると、今後の23区の財政力、財政調整のあり方ということところにも原則的なものが通じていく。まさに東京都が全国に発信していることと、特別区の都心区が主張していることが全く重なり合う。

都側

知事が都議会の所信表明の中で話をしたことが、都と区の今後のあり方を決めていく大前提になると思う。この幹事会や検討委員会において、東京の自治はどういう自治が最もふさわしいのか、この地域のことを一番よくわかっている区と都が忌憚のない意見をぶつけ合って、その中から結果を見つけていくということがとにかく第1番である。

この幹事会なり検討委員会は、必ずしも国に対する反論を直接の目的とするものではないが、東京の自治のあり方について、一番よくわかっているのは区と都であるという自負のもとに、そういう立場を貫いていかなければならない。

座長

この幹事会とは直接的なかわりはないかもしれないが、最初に述べたように、幹事会の検討状況は、区側の議会も含めた関係者、あるいは都側の議会を含めた関係者、さらには国の政府も含めた関係者の極めて関心が高く、注目度も高い。その意味で、今、都側が言われたように、そういうことも頭に描いて、そして実り多い議論をしていかなければならない。

都側

先ほど国が結構厳しいという話があったが、知事会などに出たとき、東京に対する見方が相当厳しいということもあり、この点にもやはり心していかないといけない。特に国では、大都市の自治よりも、日本の発展とか、首都というようなことに非常に着目しているような話がされたり、当然、自治を奪うなどともない話だが、それとかけ離れた議論を時々されている知事もいる。今回も4都府県の知事はその辺の考えを述べたが、相当意見の隔たりがあると実感している。その辺、第三者的な目をきちんとおもんばかっていかなければならない。

区側

毎年、我々も国に対する要請活動で各省の大臣に直接会って話しをすることがある。今、地方選出の方が大臣になっていることが圧倒的に多く、なかなか大都市の特殊性を説明しても理解いただけない。これからは都区双方で都市出身、東

京出身の議員などに大都市の特殊性をよく説明して認識してもらい、政府の動きを牽制していくことも極めて重要だ。お互いに手を携えて頑張りたい。

区側

知事が明言した住民税の減税が大変気がかりだ。その後、どのような検討がされているか、何かあったら情報提供を願いたい。

都側

来年度の実施に向けて、今、制度設計中とだけ聞いている。

区側

この問題も東京富裕論に少し油を注いでいる面がある。そういうところも都区双方でよく調整した方がいい。過日、区長会の会議に、副知事になられた菅原主税局長がお越しのとき、3点質問をしたが明確な答弁はいただけなかった。やはり賦課徴収も含めて区がやっているの、都が一人だというわけにはなかなかない。区に対する影響も大きいので、ぜひ情報があつたら早目にお流し願いたい。

都側

情報をなるべく取って提供していきたい。

座長

他に区側から何かあるか。

区側

今回の国等で行われている大都市の富裕論とか格差論、何をもって富裕なのか、何をもって格差なのか明確にわからないところがあるが、これに対して都は、国から地方への権限移譲とそれに見合う税源移譲を一体的に議論すべきだと主張している。これには財政調整なども入っているが、一体的に議論すべきだという都の主張は、恐らく都と区の間でも共通の理念になる。これから都と区の事務配分を検討するとき、その理念からスタートすることが大事だ。

区側

先ほどいろいろ話が出ている道州制、自治体の再編問題、東京富裕論、ふるさと納税など、こうした課題は、とにかく都と区が一体となって反論し、行動すべきだ。

長い歴史の中で、都と区もいろいろな場面でぶつかったり、相談させていただいたりした。これから始まるこの問題も、2年前であったか、結局、この新しい組織に受け継がれた。お互いに理解して、歩み寄る必要性があるところは歩み寄り、とにかくベースはお互いの信頼関係を持ってやる。

これからいろいろ議論が進む。区は23ある。その23の自治体を一本にまとめることに区長会の歴代会長や役員はみんな大変苦労されている。都政における都民と区政における区民は距離感が全然違う。区は本当に身近なところで区民を絶えず考えながら仕事をしている状況下にある。勿論、議会もそうだ。非常に大事なこのテーマについて、どのように議会や区民に情報提供し理解していただくか。そこをどのようにしていくか、今からそれを頭に入れながらこの議論に参加したい。

座長

お互いに都区を取り巻く状況について認識を共有し、これから取り組んでいこうという話であった。この秋にまた政府で税制改革の論議も盛んに行われる。ぜひ都区が一致協力して東京富裕論に対してさまざまな活動をしていこうという話であった。先ほど述べたように、国の動き、東京都の内部の動き、あるいは特別区長会の動き等についてお互いに情報交換を密にしていきたい。

座長として、この課題はそういう取りまとめとしたい。

(6) 事務配分の検討の方向について

区側及び都側の資料の説明の後、検討を行った。

区側から区側資料について説明

区側

区側資料2をご覧いただきたい。今回行う事務配分の検討は、この幹事会で移管対象事務の選定基準、それから具体的に事務移管の是非を判断する基準を検討して、その結果を受けて検討委員会で整理するという事になっている。そこでまず、この2つの基準の捉え方及び整理の方向について認識を一致させる必要があることから、議論の素材として資料をつくった。

まず最初に、今回の事務配分を検討する際の前提条件として4点ほど整理した。1つは、今回の事務配分の検討を通して、都と区の役割分担を明確にするということが一番の眼目である。

それから、都から区への事務移譲について、その際は府県事務、市町村事務にかかわらず、すべての事務を洗い出すということが検討会の中での流れである。

それから、検討の結果、都が行う必要があるとされた事務を除いて、区に移管をするというような方向での議論が必要ではないかということ。

それを前提に、都と区の手配配分については、今回検討する移管対象事務の選定基準、それから具体的な事務移管の是非を判断する基準によって検討していくということである。

2番にあるように、移管対象事務の選定基準の考え方であるが、都と区のあるべき役割分担の観点から移管対象事務を選定する基準として位置づけ、都のすべての事務から都の役割とされた事務を除き、残る事務を区への移管対象事務とする考え方で整理してはどうかということである。

次の3は、具体的に事務移管の是非を判断する基準は、法令等による制約や事務の採算性及び効率性などの観点から事務移管の是非を判断する基準、つまり、現実的な制約条件等を勘案して都の事務とする基準として位置づけ、第一の基準、つまり移管対象事務の選定基準により区へ移管対象とされた事務の中から、この第二の基準、具体的に事務移管の是非を判断する基準に該当する事務を除き、残る事務を区への移管事務とする。そのような組み立てで整理してはどうかということである。

2ページが移管対象事務の選定基準のイメージである。

1は、広域的に解決すべき行政課題への対応である。広域的と一言言っても範囲が広過ぎるので、少しそれを絞っていくようなブレークダウンが必要ということで、 から までを挙げてある。

2は、高度専門性は、広域自治体の役割ということである。

3は、都が区に対して支援をする事務、4の都内市町村のみを対象とした事務、さらに5の都が組織を維持するために必要な事務というのは、本来の都の役割ということであるので、これらを除く考え方である。

3ページは、具体的に事務移管の是非を判断する基準についてのイメージである。上の基準で移管対象とされた事務のうち、次の事務を除き移管事務とする。1の条例による事務処理の特例という制度を用いても移管できない事務がある。3の法令の規定によって都の負担が定められている経費に係る事務も、現実的には移管にならない。7の特別区が担う事務としても、採算性、効率性の観点から都が処理することが適当な事務もある。このようなものを整理した。

それから、参考までに、区側資料3で「役割分担に関連する資料」を素材として用意した。

区側資料3 - 1は、地方自治法の役割分担に関する規定の抜粋である。

区側資料3-2「広域的自治体及び基礎的自治体等に関する各団体の提言及び報告」は、地方制度調査会とか、全国知事会、各都道府県、政令指定都市等における検討の内容を抜粋した資料である。

区側資料3-3は、都の東京自治制度懇談会が昨年11月に出した「議論のまとめ」の抜粋である。東京における大都市制度のあり方等について、論点の整理も含めて方向性が出されている。

区側資料3-4は、資料3-3を基に私どもでイメージとして整理をした。点線の枠の外だが、大都市経営の主体が取り組む役割とは何なのかということが例示として挙げられている。さらに、大都市地域における基礎自治体の役割の整理もされている。この右側と左側の関係をどのように整理をするかが、都区のあり方の議論をするうえでも大きなポイントになる。

区側資料3-5は、現行制度のもとでの都と区の分担関係をイメージ的に整理したものである。この中に二重線で区切っているのが都と区の分担ラインのイメージであり、この中で、今後の都と区の分担関係をどのように整理していくのかという議論になる。

区側資料3-6は、指定都市等の事務と特別区の手務の比較である。区は、保健所設置市の事務を行っているということもあり、中核市に近い仕事を行っている。

都側から都側資料について説明

都側

都側資料2「移管対象事務の選定基準について」をご覧いただきたい。

移管対象事務の選定基準は、都が行っている事務の中から、区への移管を検討すべき事務、検討の俎上にのせる事務、これを選ぶための基準をまず決める。次に、具体的な事務移管の是非を判断する基準ということで、検討対象事務について区へ移管すべきかどうかを具体的に判断するための基準をつくって、これで個々の事務を判断していくという流れでいったらどうかというのが都の基本的な考え方である。

移管対象事務の選定基準の考え方についてだが、区への事務移管を積極的に進める観点から、府県事務を含め幅広く検討対象事務とする。先ほど区側からは、府県事務、市町村事務にかかわらず、すべての事務を洗い出すという話があったが、2年間という限られた時間の中で検討を進めていくことから、都としては、府県が実施すべきことが明らかな事務は検討の俎上にのせなくてもいいのではないかと考えている。それから、検討対象事務リストをなるべく早くつくりたい。具体論になるべく早く入っていくべきだと考えているので、効果的に事務移管の検討を進めるために、移管対象事務の選定基準については、極力、価値判断の入らない事実に基づいて判断できる、そういう基準をつくった方がいいのではないかとというのが都の考え方である。

具体的に移管対象事務の選定基準であるが、現在、都が行っている事務を6つぐらいに分類し、分類ごとにまとめて、検討の俎上にのせるかのせないかという形で検討の迅速化を図れないかと考えている。

大きく法令に基づく事務と任意共管事務と2つのジャンルに分け、まずとして、一般には市に属する事務で、法令によって都が処理することとされている事務、上下水道の事務であるとか、消防の事務とか、都市計画決定の事務の一部、こういったものを、まず検討の俎上にのせる。移管するかどうかは別問題にして、とにかく検討はどんどんやっていく。

は、現在、特別区は建築主事を設置しており、保健所設置市になっているという事実がある。ただ、そのうちの一部を現在、都が処理している部分があるので、その部分についても検討の俎上にのせる。

は、法律によって一定の要件を満たす市が処理できることとされている事務

で、特別区は一定の要件を満たす市には含まれているものの、政令によって具体的に指定を受けていない事務である。

は、法律によって一定の要件を満たす市が処理できることとされている事務であって、特別区はこの要件を満たす市には含まれていないというものである。

は、までのものと違って、一般的には府県事務になるわけだが、他府県で事務処理特例条例により市が処理している事務というのがある。具体的には、各政令指定都市が各府県から事務処理特例制度によって移管をされて処理している事務を拾い、検討対象としたらどうかということである。

今の から を総じて述べると、他地域において基礎的自治体が処理している事実がある事務については極力拾い上げて、これを検討の俎上にのせていったらどうかということである。

ただ、 は、それ以外の府県事務については、まず、第一義的には検討対象から外し、ただし、都あるいは区が、個別に検討した方がいいのではないかとこの事務があれば、都と区の間でその検討の必要があれば検討対象事務にのせていこうということである。

次に、任意共管事務だが、すべてを洗い出すというのは膨大な作業になってしまっているので、そこも少し合理化したいということで、これについては都と特別区それぞれが任意共管事務の中から、これは検討の俎上にのせようという提案したものについては検討していくという形で整理をしていったらどうかと考えている。

こういう形で検討の俎上にのせる事務をピックアップすれば、価値判断を伴わずに事実をもって事務をまずピックアップすることができ、検討のスピードアップを図ることができるので、私どもとしてはこういう形で検討の俎上にのせる事務を拾い出していくのがいいのではないかと考える。

都側資料、区側資料をもとに検討

座長

ただ今の資料の説明をもとにこれから協議に入りたい。座長として、今、区側、都側、それぞれの選定基準を伺った感想では、すり合わせるのが難しいところが多々あると直感した。そこで、今日はここで全部を取りまとめ結論を出すことは難しいので、今の説明の中で都区双方がこの部分についてはどうなのかという質疑も含め、議論いただきたい。

区側

都区のあり方に関する検討会の取りまとめ結果で、検討の枠組みが二層制を前提とするということでもとめられている。都の今の説明では、23区の区域内で市の事務の一部も行う都、それから、府県事務の一部を行う区、それが存在する区域である、そういう二層制のイメージということではよろしいか。

都側

二層制を前提とするというのは、広域的自治体と基礎的自治体があるということで、それぞれがそれぞれの役割に応じて事務を分担するというイメージである。具体的にその事務が府县市町村制に沿ってはいけないというところまで規定しているわけではない。大都市の実態に即して事務配分ができればいいと考えている。

区側

もう1つ、任意共管事務だが、府県事務の中で、それぞれが個別提案の事務について、具体的に検討していくということである。次の段階の話だが、こういう事務配分は、当然に財源配分や税財政制度の議論に関連する。今の段階でそれぞれが出し合った事務について検討して整理すると、将来に実はこの事務は都がやるべきであるとか、区がやるべきであるとか、今の段階で出てこなかった事務について、役割分担を変える必要がでてきた場合、その際にまた財源の話とかの課

題が残るのではないか。先ほど検討のスピードアップを図りたいという話があった。しかし、一方で、将来のことも考えるとできる限りの事務を対象に検討した方がいいのではないか。その点はいかがか。

都側

都区のあり方に関する検討会は、なるべく広く事務を洗い出し検討すると述べていたので、原則的にはやはり全部洗ったうえできれいに整理することが確かにものの考え方ではある。

しかし、どれぐらいの期間を見て将来をイメージするか、3年先、5年先をイメージするのか、10年先、20年先をイメージするのかということもある。あまり長期的なことを考えてしまうと、そもそも議論が始まらないということになりかねない。まず個々具体的な事務についての判断を積み重ねていくことが必要ではないか。

区側

その辺は、かなり区側のイメージと捉え方の違うところだ。これまで長い間、都区の事務配分や役割分担については、都区双方で検討してきたが、お互いに財源がちらついてなかなか結論が出なかった。お互いに財源がちらつくと綱引きになり原理原則の話ができない。

したがって、もう一度原点に戻って、まずは都区の役割分担について、可能な限りすべての事務を幅広く議論し明確にする。後に財源がついてくる。そう思っている。そうすれば、時間的な制約の話はあるが、できる限り幅広く議論ができれば、今までの反省も踏まえて先に行けるのではないか。この後、区域の再編問題までいくとなると、今言われたような、1年、2年、3年、5年先の話で区域の再編の話はとてもできない。

都区のあり方に関する検討会で、区長会の会長も述べたように、再編先にありきではない。事務配分をやり、その結果、受け皿として再編があるなら議論をしてもいいという考えだった。今の都側の話を聞くと、何となくそこまでは到達しないで、当面の事務の配分をやっていけばいいのか。

都側

前の検討会では、再編論も含めて議論したので、非常に大きなスタンスから議論した。しかし、実務的にどうこなしていくかとなったとき、やはり再編もにらみながらの話になると、なかなか一歩目が踏み出せない。一歩目を踏み出すためにまず具体の議論を始めたいという意味である。

区側

迅速に議論を進めることも非常に重要なことだ。このテーブルで見苦しい議論を延々とやっている、国は東京都や特別区だけでは自分たちで決められないのではないかと、我が天領にしようみたいな議論に結びつかないとも限らない。

そういう意味では、迅速に我々が当事者能力を発揮して物事を解決していくことは大事だ。しかし、この都の選定基準案だと、対象リストは比較的迅速にできる。しかし、その次に、今日は出ていない都の是非を議論する選定基準案でどのような考えが示されるかわからないが、是非を検討するところでもかなりの部分が落ちるのではないかと。検討対象は素早くできるが、実際の議論をしていったとき、あれこれ、すり落ちてしまう可能性がある仕分けではないか。

一方で任意共管事務は、確かに細かくて膨大だが、実質の議論に結びつくことではないか。より区に身近という意味でいえば、また、住民に身近という意味でいえば、任意共管事務の中にこそ、そういうものが埋まっている。1つの一覧表なり、1つのリストから、双方で見直していくという議論が必要ではないか。それにより、実質的な議論が後で早くなるのではないかと。

都側

確かに言われたとおり、勿論、任意共管事務も全部できればよい。都としては

否定するわけではないが、現実に都の事務を分析して、まず都がやっている事務を法令に基づく事務と任意共管事務とに分類する。その事務の粒立てをどのくらいの大きさにするかということから始めると、相当な時間がかかって、入り口でもつれているという印象を世間に持たれかねない。

いろいろ歩み寄りの方法があると思う。例えば任意共管事務についても、主だったものを拾って表を作りそれを議論していく。その他に府県事務に近いような任意共管事務を幾ら拾い集めたところで、さっき言われたように集めたはいいが、どんどん落としていくという姿になりかねない。それはそれで、また別に作業部隊をつくってやっていくというのも1つの方法だ。いずれにしても、主だったものをリストアップするというような方向で、すべてという言葉の捉え方を整理できれば、その辺は歩み寄れるのではないか。

これは去年の検討会でもすべてやると言ったが、現実に本当に細かい事務まで全部やっていくというのは、何度も述べているが、本当に時間がかかる大変な作業になってしまう。都の各局にも全部やらせて対応していかなくてはいけないということになると、それこそ大げさな掘り起こしの話になってしまう。これは都と区の重要な話であるので、各局を絡ませることは勿論だが、そういう意味では、主だったものを拾っていくことで、その事務を洗っていけば、そこで大きな方向性が整理できるところまでたどり着ける可能性が出てくる。そのようなやり方で、すべてということをご理解いただいて、後から出てきた場合には追加するということで、一応そのすべてを見ていることにできれば、ある程度納得いただけるものができるのではないか。

都側

補足をするが、区側の出した考え方と都側の考え方、どこがどう違うのかというと、結局、区側資料3-5に出ている法令上実施主体の定められていない事務、任意共管事務で府県が処理する事務と市町村が処理する事務、どちらがどちらの方へ出張しているかということの現状、それから、これからの新しい都区関係のあり方を考えたときにこの面積をどうやって変えるかということだろう。この資料自体、非常にわかりやすい資料だ。この資料がわかりやすいのは、ここに事務名が書いていないからだ。今、この中に事務をどうやって書き入れていこうかということについて議論をしている。区側は、それこそ事務の棚卸しをしようという考えだろう。都としては、棚卸しができればそれにこしたことはない。

1つ誤解のないように述べるが、都側が先ほど、スピードアップと言っているのは、要するに、なるべく定められた期間の中で実りある議論にしていこうという考え方である。その辺は誤解のないように述べたい。

古い話だが、昭和59年ごろ、任意共管事務について、都側は、洗い出すという試みをしたことがある。当時の企画審議室が中心になり、行政部もそれに加わって、各局のヒアリングを行い、それをやり始めたが、間もなく、これはとてもではないがたまらなくなった。それこそ時間や労力が無限にあればいいが、言ってみれば学問的などいっては恐縮だが、そういう意味で追求していくという点ではできるかもしれない。しかし、少なくとも組織の仕事としてやっていくうえでは、一つ一つを全部洗い出していくというのは大変だ。これは率直な感想である。

区側の心配は、先ほどらい出ているように、要するに財源と結びつけて、任意共管事務の中でこれは区の仕事である、これは都の仕事であるというふうになったのち、時代が変わり、これは区がやった方がいいのではないかという機運が区側に高まり、では積極的にやろうと各区長なり区議会で考え区が主体的にやるとなったとき、そうですか、では区の判断でおやりなさいというようなことになるのが一番の心配だろう。

これまでも都区間の事務移管のときにいろいろな議論があったが、少なくとも都としては、これが最後の都区間の事務配分の議論だとは思っていない。制度と

というのは時代によって変わっていくものであり、当然、この先にも事務配分の議論が起こってくる可能性もある。また、先ほど述べたような事例については、そのときに都区協議が行われて、財調の算定について、都区間の財源配分についてどのようにしようかということをしっかり議論しなければいけない問題だ。すべてを棚卸しするというのではなく、先ほど述べたように、とりあえずリストをつくってみて、それをご覧いただきたい。

区側として、ここにはのっていないが、将来問題になり得るぞという事務があったら、その都度リストに加えていく。

一見してこれは府県の事務で、将来ともに区側もやる必要はない、都に任せておいていいというようなことがあれば、それは速やかにリストから外していく。

そのようなことを繰り返すことによって、我々に課せられた今の役割を果たすという意味で、このやり方でまずやり始めてみてはどうか。その後で、これはもう済んだ話だと都側は言わない。我々に課せられた議論の期限は決められているのであり、そのプロセスの中で、区側から、こういうことで事務配分についてリストの仕切りをしたのだが、その後、これはもう一回検討してもらいたいというようなことについては、その都度検討してもいいのではないかと。区域のあり方や何かを検討しているときであっても、それは決して蒸し返すということではない。そのリストに加えて、これは都区どちらがやるべきかということも議論してもいい。そのときに区域の問題に影響を与えるというものであれば、新たにこういうものが加わったから、区域を考えるに当たっての新たな要素であると考えて、そこで議論してもいいのではないかと。

そういう意味で、都側としては、まず、第一にスケジュールが定められているのでその中でなるべく課せられた使命をしっかり果たしていききたい。第2に事務事業の入り口についてあれこれお互いに足踏みをしている状態というのは、都区双方にとって決して好ましい状態ではない。そういうことから、とりあえずは任意共管事務等について移管対象事務のリストをつくってみてはどうか。それをもとにして、これが抜けている、あれが抜けているという議論をしてもいいのではないかと。

入り口のところでお互いの議論をぶつけ合って、固い立場をとるのではなく、これまで都区間でいろいろ議論されてきた任意共管事務がまずリストに上がってくる。それから、新しい時代の状況に応じて、今まで考えられていなかったような事務もまた上がってくる可能性がある。そういったリストをとりあえずつくってみてはどうか。その辺のところをご理解いただくか、あるいはご意見があれば承りたい。

区側

私が先ほど述べたのは、将来的な財源保障を求めるという考えでは全くない。今回、都区双方でこうした検討会を設けて、あるべき姿を検討していこうというときなので、今の段階で何か大きな見落としなどがあってはいけないというのが本心である。区側は、区の事務については十分わかっている。しかし、区側は当然、都の事務について全容がまだわからないところがある。区側からの提案を前提として、提案漏れがあったらどうしようかと、そういった危惧もある。ですから、この機会にできるだけそうしたものがないような検討ができればという趣旨である。

都側

私の捉え方にもし齟齬があったら、それは率直におわびをしたい。提案漏れに対する心配はもっともだ。我々も都の事務を洗い出していくうえで、平常時を想定して、例えば公立病院に関する事務であるとか、公立高校に関する事務であるとか、水道、下水道に関する事務であるとか、公共交通に関する事務であるとかなどの形で、大きなところしか出てこない。大きなところについて漏れがないか

どうかということは十分検討できる。要するに、これは見落としてしまっただけで重大なことになるぞというようなものについては、十分検討することができる。しかし、新たな事象が発生してみても初めて、これも都の仕事だったのかというようなことがわかる事務というのは、あまり量としては多くないし規模としても多くない。そういったものは率直に言って、都区の自治のあり方に大きな影響を与えるものなのかどうかを考えなければいけない。

先ほどの都側の提案につけ加えて述べることだが、漏れがないかどうか、区側から提案があったもののように、全部を棚卸しにするというわけではないが、都側としては極力、その中で漏れがないかチェックする用意はある。しかし、そのチェックから漏れるものは、率直に言って、都区の自治のあり方に大きな影響を与えるものではない。もし検討のプロセスの中で、相当後の方で、こういう重大な問題があったというようなご指摘があれば柔軟に対応したい。

区側

今、我々は、地方分権という大きな流れの中に身を置いて、ここでいろいろ議論しているが、地方分権の確立というのは、まず垂直的な分権をしっかりと確立するのがまず大事だ。そういう意味で、今日のようなこの会議は非常に重要だが、仮に横並び、あるいは水平的な分権があるとすれば、それはその次の問題だ。そのくらい垂直的な分権をしっかりと整理することは大事だ。その場合に、過去、現在、未来という時勢をどこに置くかということになる。現在に置くのか、あるいは、将来のことも頭に置いて整理をするのか、とりあえずはわきへ置いておくのだといっても、将来のことを頭に入れざるを得ない状況に今あることはどなたも否定できないのではないかと。直ちにやるかどうかは別として、それはもうしようがない。

先般、選挙があり、各区の区長が立候補され、新聞社がいつものお決まりのアンケートをした。その中に当然、将来の再編問題についてはどう考えるかということがのっていた。当選された方々がどのようにアンケートに答えたかということを選挙後改めて見ると、答えは様々ある。積極的にそういう問題について考えていきたいという意見もある。

そのようなことも考え合わせると、今日は自由な発言で、これを私が話す役目として話しているわけではないが、個人的な意見として二段構えという整理の仕方もあっていいのではないかと。それが現実的で、先ほどの発言で冒頭に述べたように、遅れているかどうかかわからないが、仮に遅れを取り戻すために精力的にこれから議論しようということになれば、やはり期限は見えているわけだから、それに向かって効率的な整理の仕方として二段構えという議論もあっていいのではないかと。

区側

これから都区の事務配分について、基本的な議論を幅広くやっていこうということを想定するならば、やはり俎上にのせるのは限りなくすべての事務をのせるべきだと考える。基本的に都区の間で議論の分かれるところは、任意共管事務をどのように、面積を上を持っていくのか、下に持っていくのかということが一番問題になるのだろう。

つまり、今回の都案の提案では、時間の制約もあるので、任意共管事務の中で俎上にのせるものをそれぞれで持ち寄ろうという形になっている。それぞれで持ち寄ろうということになると、俎上にのせるときに、都は都としての一定の考え方に基づいて、これは俎上にのせない、これは俎上にのせてもいいというところの判断が入る。そこが一番問題になる。その辺はきちんと俎上にのせる中で議論が深まっていくのではないかと。最終的に、任意共管事務というのは、引き続き共管していこうという事務も当然あるはずである。逆に、従前、都が共管事務としてやっていたものについて区へ移管しようという結論になるものもある。こうい

うことは多分少ないと思うが、区の共管事務を都へまた戻すこともあっていいのではないか。それが具体的にあるかどうかは別として、そういう意味では、議論を早めるという点でも、一応俎上にのせるのは原則すべての事務をのせて、都区の中で合意点を見つけていくという方がむしろ早いのではないか。

都側

今まで都区の話し合いを何十年らい続けてきた中で、区としては、都に随分調子のいいことを言われ、やられてしまったことも随分あったなというようなことを、一種感慨と苦い思い出としてお持ちになっているところもあるだろう。

ここから先が答えだが、都側がリストをつくるときには、都合の悪い事務をのせないというようなことはしない。これは、はっきり約束をする。そういう意味では、区側が提案した趣旨、要するに棚卸しをして率直な意見を交換し合おうではないかという趣旨は、それで結構だ。先ほど、もしかすると、移管したがやはり都がやった方がいいのではないかと、戻る事務もあるかもしれないという意見もあった。まことにそのとおりだ。勿論これは、具体的な事務を念頭に置いているのではないが、そういった議論の仕方も当然なければならない。ゆえに、双方持ち寄りの中で、少なくとも都側としては、自分の方で、これは将来ともに都がやり続けなければならない事務だから伏せておこうというようなことはしない。それはリストにしっかりとせて、こういう理由で引き続き都が担って行く必要があるということを述べる。それに対して区側の皆様からご意見をいただく。そういうプロセスにしなければならない。

そういう意味で、先ほど述べたすべての事務を対象とするということは、趣旨として都側も受け入れる。ただ、その手始めとして、まずリストをつくってみてはいかがか。リストをつくってみて、それをご覧になったうえで、何か隠しているのではないかという不信も当然出てくるかもしれない。これは都側のつくったリストをまずご覧いただいたうえで、議論をちょうだいしたい。我々はこの会議にそれくらいのつもりで出ている。

先ほども引用した知事の所信表明にあるとおり、東京の自治のあり方は、区と都で決めていかなければならないということであり、隠しごとをするつもりは全くない、私どもはそういう気持ちでいるので、ぜひその辺をご理解願いたい。

区側

区側の気持ちは先ほど言ったように、全部出してみようではないか、その中でこれは都がやる、これは我々基礎自治体がやるということで、役割分担をしたらどうか。我々もこの議論の結果を、区に帰って区議会、あるいは区民に説明する責任がある。それが何となくぼんやりした明確性がないものだとなかなか説明ができない。

したがって、そういう観点から、先ほど都側の話聞いてみると、例えば時間がないだとか、価値判断よりも事実が先行するとか、そういうふうに言われると、何となくすっきりわかりましたというわけにはいかない。価値判断よりも事実と言われると、事実だけでやるのかとなるとこれまた難しい。そういった意味では、都側がすべて出すのはこの時間の中では至難の業だと言われた。しかし、全部出せないとしても、モデルというか、パイロットというか、こういうものはこういう考え方で都の事務にしよう、区の事務にしよう、そういうことをしっかりと出して、それに事務がついているということになれば、それを1つの選択の基準にするというのなら、それなりに言われている意味もわかる。今日は時間もあまりないので、一々の議論にはならないが、その辺についてもう一度お考えをいただきたい。

都側

説明で舌足らずなところがあってもうしわけない。先ほど都側が述べたように、できる限りのものをお出しして議論をしていくという形で、時間がないというこ

とを強調し過ぎたと反省している。勿論、都と区の間でこれから先、どういう役割分担で仕事をやっていくべきかという非常に重要な議論をしていくわけであり、その部分を踏まえて我々も心して事務を出していきたいと考えている。

区側

今日は、都側案として具体的な事務移管の是非を判断する基準が示されていないが、現時点でのイメージや考えがあれば、わかる範囲で教えていただきたい。

都側

その基準は、まだ我々の中で議論ができていないので、今ここで述べることは難しいが、いずれにせよ、区側から選定基準のイメージ、あるいは是非を判断する基準のイメージが出ているが、やはりこういうところに収れんしていくのではないかと個人的には考えている。

都側

今、都側が述べたが、区側から出ている取捨選択の基準は、我々も合理性を有すると考えている。これに何かつけ加えるべきものがあればつけ加えて行く、その辺について、これを全部、最初から議論しようということではない。区側は非常にわかりやすい基準案をお立てになっている。

都側

時間がないという話で非常に誤解を与えてしまったと反省している。私どもとすれば、時間に限りがあることもまた逆に事実であり、できるだけ限りのある時間の中で実りのある話し合いをしたいので、話し合いの対象を早く確定することも1つの考え方であるということで話をした。大事な部分を隠して検討しようとかそんな意図は毛頭ない。その点についてはぜひご理解を願いたい。

都側からも話があったが、できる限りのものを見せながら、できるだけ実りのある、都区でこのような役割分担をして仕事をすれば、都民、区民にこういうメリットがあるということの一つ一つ議論したい。

座長

座長として今日の取りまとめをしたい。今日は事実上の第1回であり、ここでお互いの意見が収れんされることは、とても時間的な余裕がない。しかし、先ほど話があったように、2年間で一定の方向性について取りまとめということもある。今日の議論を踏まえ、さらに次回に会議で議論を深めていきたい。皆さんお忙しい中でなかなか1週間に1回の会議も開催できないので、お互いの事務局で第3回の幹事会までに、今日の議論も踏まえて、少しすり合わせができるものがあればやったうえ、それを我々が報告をうけて、それを私どもがもう一度議論して、そして、3回目の会議に臨みたい。そういうことでよろしいか。

都側

結構である。

座長

それでは、第3回も今日のように白熱した議論が展開されることを期待し、今日は閉会する。