

第3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7月24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) 第2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) 事務配分の検討の流れについて

事務配分の検討の流れについて、都と区の事務局で調整した結果を報告の後、検討を行った。

都側から資料1「事務配分の検討の流れ等について(案)」の説明

都側

「移管対象事務の選定基準」及び「具体的な事務移管の是非を判断する基準」の考え方を整理して、事務配分の検討を下の図のように進めたいという案である。

「移管対象事務の選定基準」は、移管の検討対象事務を選定するための基準とし、「具体的な事務移管の是非を判断する基準」は、検討対象事務に適用して移管すべきと考えられる事務を選定するための基準とするという考え方である。

また、前回、区側からリストについて、現在の都の全ての事務が見られるようにとの意見があったので、それに従い府県事務として除外するものについてもできる限りリストに表示し、任意共管事務も可能な限り網羅をするという形で可能な範囲での都の事務のリストを作成することにしたいということである。

事務配分の検討の流れは、この都の事務リストに「検討対象事務を選定するための基準」を当て、検討対象事務を抽出し、検討対象事務のリストを作り、この検討対象事務リストに「具体的に移管すべき事務を選定するための基準」を当て、移管すべき事務を抽出するという流れで整理をした。

資料1をもとに検討

座長

都側の説明に対するご質問を含めて何か意見はないか。〔異議なし〕

座長

この事務局の調整案に異議がないので、この事務配分の検討の流れに沿ってこれが

ら準備をしたい。また、10月10日に開催予定の検討委員会にも、幹事会としての検討結果としてこれを報告したい。

(4) 検討対象事務を選定するための基準について

検討対象事務を選定するための基準について、都と区の事務局で調整した結果を報告の後、検討を行った。

都側から資料2「検討対象事務を選定するための基準(案)」についての説明

都側

これは検討対象事務を選定するための基準として、前回都が提案したものをベースに、前回の幹事会の中であった区側からの様々な指摘を踏まえて、都と区の事務局で調整した結果の案である。

都が行っている事務を基準に従い分類し、この分類に応じて、検討対象事務を選定する。なお、検討対象事務は、特別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、幅広く選定するとともに、必要に応じ、検討過程で随時追加することができることとした。また、都の事務を幅広く捉えるということで、都の事務全体が見えるような形で全体像を示している。

都側から都側資料1「都の事務のリスト(イメージ)」についての説明

都側

暫定的なものだが、都側資料1として、都の事務をこんな形でリスト化をするというイメージを示してある。

資料2及び都側資料1をもとに検討

座長

都と区の事務局での調整案について意見はないか。

区側

都の事務リストは、さらに整理されたものが8月の幹事会に出てくるという理解でよろしいか。

都側

8月に出したい。

区側

資料2の、「国や他の自治体との連絡調整に関する事務」のうち、八都府市首脳会議に関する事務、政令市等との連絡調整に関する事務と特別区との関係がよくわからない。特別区は入らなくていいのかという議論もあるが、現状がどうなっているのか。

都側

八都府市首脳会議は、1都3県と4政令市が集まって、主として広域的な様々な問題を議論している。例えば東京湾の問題とか、全体の環境の問題とか、広域防災の関係とか、そのような議論をしている。もし何か特別区サイドで八都府市の議論にコミットするようなことがあれば、都区協議会などを通じて機会がある。

政令市等との連絡調整に関する事務は、全国の大都市が個別の事務毎に任意で共通の課題を議論する場を設けているものである。したがって、仮に政令市の事務を特別区がやるようになれば、当然コミットをしていくことになるだろうが、それはそうなったときに整理すればいい。

座長

都側が今言ったように、都と特別区の事務配分の結果、特別区が政令指定都市の事務もやるとなれば、また戻って議論することになる。

区側

議論が、一定の整理がされてきた段階にまたそれに類するような事柄が出てくるかもしれない。それもその時点で話の俎上にのせることを確認したい。

もう1つ、任意共管事務はもっとあるのではないか。今年都が行った町会への助成のように金額的に小規模でもより区に近い事務はかなりあるのではないか。区に関連

の深い小規模な事務も精力的に俎上にのせてほしい。

都側

1点目は、資料2の冒頭で「必要に応じ、検討過程で随時追加することができる」と整理した。2点目は、もっと細かい事務もという話だが、100%は難しいが極力努力したい。

座長

幹事会として、検討対象事務を選定するための基準についての事務局案を了承する旨取りまとめをしたいが如何か。〔異議なし〕

(5) 移管すべき事務を選定するための基準について

移管すべき事務を選定するための基準について、都側と区側から資料を説明した後、検討を行った。

都側から都側資料2「移管すべき事務を選定するための基準について(案)」についての説明

都側

都は、前回、区側から提案された二つの基準をなるべく踏まえた形で整理をした。まず冒頭に検討に際しての姿勢を書いている。一点目は「事務移管の是非は、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、検討対象事務について、個別具体的に検討していく必要がある」。二点目は、「移管すべき事務を具体的に選定するに当たっては、都は、より大都市経営に重きを置いた都政運営を行うとともに、特別区は、より幅広く地域の事務を担うことが求められていることを踏まえた上で、法令改正も視野に入れ、以下の基準を総合的に勘案するものとする」ということで、基準を7つ掲げた。

この7つの基準の考え方は、基本的には地方自治法をベースにし、第2条の府県と市町村の役割分担、第281条の2の都と特別区の役割分担を踏まえて整理した。

(1)は、都と区の役割分担を踏まえて、いわゆる大都市行政の一体性の確保の観点から、都が一体的に行う必要がある事務があるという観点から設けた基準である。

(2)は、広域にわたるものという自治法2条を踏まえて、各特別区の範囲を超えて広域的に処理することが必要な事務かどうかという基準である。

(3)から(5)は、同じく自治法2条の規模または性質において一般の市町村が処理することが適当でないかどうかをもう少しブレイクダウンして考えた場合にどういうことが考えられるかという観点から設けた基準である。

(6)は、仮にその事務は都がやるべきだ、これは区がやるべきだとなった場合に、それに付随して動く事務もあるということである。

(7)は、いろいろな基準で都がやるべきだと仮になった場合でも、今は都がやった方がいいが、将来のことを考えると特別区がやった方がいいというものもあるかもしれない。あるいは、ほかの事務との連携の関係で、検討の結果単純に都の事務になるものも、ほかの事務との関係を考えれば、特別区がやった方がいいというものもあるかもしれない。そこで、漠然とした言い方だが、特段の事情があるかどうかということを検討する必要があるのではないかとということで整理した。

区側から区側資料1「移管すべき事務を選定するための基準について(案)」についての説明

区側

この案は、前回、区側から2つの基準のイメージを提案したものを、先ほど整理された検討の流れに沿って一本化して整理したものである。

特別区が基礎自治体として基本的に事務を担うべきであるという考え方で、都の事務をできるだけ絞り込むような具体的な尺度となる基準が必要ではないかということで作成している。しかし、個々の都の事務に当たって抽出したものではないので、今後、具体的な事務に当たって検討していく中で、さらに整理が必要なものが出てくると考えている。

特別区の区域は、1つの大都市地域に複数の基礎自治体が置かれているという特殊性があり、他の府県と市との関係とは違う役割分担になっているが、この特別区の区域を考えれば、基本的に広域自治体と基礎自治体との関係の中でどういう分担にするかという問題になるだろうということで整理した。府県事務か、市町村事務かというような議論を先に始めると收拾がつかなくなるので、まずそういう垣根を外して整理できないかという問題意識である。

検討対象事務リストにある事務のうち、IとIIに該当する事務を都が担う事務として、それ以外の事務を特別区に移管する事務とするという基準の作り方である。

Iは、都と特別区の役割分担のあり方として、都が担うべき事務か否かを判断する基準である。

1番目は、広域的に解決すべき行政課題といっても幅がかなり広く、それぞれの特別区が連携したり、あるいは共同処理したりして実施する事務もある。都の事務を絞り込んでいくという意味でブレークダウンをし、IIからIに掲げてあるような広域的な事務は都が担うべきだという整理をした。

2番目は、専門性に関わるものとして、特別区では対応できないような高度な専門性を確保すべきものがあれば、それは都の役割として整理した。

3番目は、都が特別区を支援するような事務は、特別区の事務に転嫁することはできないので、都の役割として整理した。

IIは、Iの基本的な役割分担で判断したときに、特別区の分担となった事務であっても実際には法令上の制約があったり、あるいは効率性等の観点から、やはり都に残すべきものが出てくるのではないかとということである。いわば現実的な観点から判断するものである。

この大きなIとIIは、そういった意味で少し性格が異なっているので、一応分けて整理をした上で、IとIIを組み合わせ判断してはどうかという案である。

都側資料2及び区側資料1をもとに検討

区側

都側資料の基準(1)の「一体的」という言葉については、現行の地方自治法は、一体性が入っているが、これは、いわゆる50年以前の特別区が都の内部構成団体時代から一体性という言葉が使われている。現在、法の体系の中で特別区が基礎的な自治体になった意味合いから、この一体性という問題は解釈運用上変わってきているのではないか。その辺の都の考え方は如何か。

都側

これまで一体性ということが言われ続けられているが、もともと市区改正条例の流れがあり、23区の区域全体を1つの都市として都市計画がなされてきたことに起因するのではないか。

したがって、都市の成り立ちとして、都市施設の配置、例えば都営住宅は23区全体の中でこう配置されているとか、道路とか、23区全体が1つの都市であるかのように都市の構造が形作られているということがある。一方で、考え方として、基礎的な自治体に住民に身近な事務はなるべくやってもらうのだという考え方が進められてきていて、そこが変わってきている。

都市の成り立ちとしての一体性を構造的に担保していくことが必要であり、一方で、アジアの中のシンガポールとか、ソウルとか、ほかの都市といろいろな競争などをしながら頑張っていかななくてはならず、その場合に、東京が世界の都市と競争するためにインフラ整備をどのようにやっていくか、そんな観点から引き続き一体的に処理する必要があるものは多分ある。

後段の他都市との競争の中でというのは、一体的というか、むしろ東京を1つの都市として成長させていくためにどうするかということかもしれないが、インフラ整備などについては一体的という部分が今もある。

区側

この辺が都と特別区の間での解釈上のずれが出てくるところだ。区が基礎自治体に

なった今、一体的に処理する事務というのは限りなく限定的に解釈すべきだ。逆に都は、他都市との競い合いの中で一体的にやらなくてはいけないという、その一体的ということを示し拡大に解釈する傾向が出てくる。この辺がこれからの議論になる。

(3)から(5)の「専門性」とか、「効率性」とか、こういう言葉が抽象的に使われているが、これも都の立場と特別区の立場というのは多分尺度が違って来る。具体的な事務を選定する際、区側が主張する専門性は極力狭小に解釈する形になる。区側資料のIで示したようにかなり限定的に記載されている。この辺は、恐らくこれからの議論の中で都と特別区の意見がいろいろ違ってくると思われ。

基準というのはなかなか明確にどこまでうたえるかというのは難しい。やはり抽象的にならざるを得ないという傾向があるので、この辺を如何に整理するかが課題になる。

都側

今の区側の意見は基本的にもっともだ。都が一体的に処理することが必要な事務は、基本的にこれからはかなり限定的になってくる。今は具体的にいえないが、やはりその範囲というのは時代によって、また制度の変遷によっても変わってくる。流れとしては、一体的に処理することが必要な事務かどうかという範囲をどこに定めるか、ということだ。

これからは、他都市との競争とか、日本における首都東京の意義、機能ということだが、一体的に処理することが必要な事務か否かの議論に入ってくるのではないか。

例えば、施設で言うと区市町村の区域を代表して東京に1つあればいい、空港は1つあればいい、港は1つあればいい、あるいは首都としての機能を担う施設は1つあればいいというような施設の建設とか、維持管理とか、それに付随してのまちづくりとかだ。ただ、このまちづくりをあまり広く解釈すると、区側のいろいろなまちづくりの計画とぶつかってくる。ではどこに線を引くか、あるいはどういう調整の機能を持たせるかということになってくる。

「一体性」ではなく「一体的」と書いてある。いわゆる内部団体であった時代と今日とでは、一体の後ろに「性」を付けるか、「的」を付けるかということだが、その辺の意義についてはやはり違う意味が出てきたらという事はそのとおりだ。

その意味で、東京という地域における都と特別区という二層制の自治の機能をどういう形で調整していくかという問題に帰着をするのだけれど、都は、必ずしもこれをどんどん広げていくということではなく、あくまで東京という都市の果たすべき機能の問題としてこれを考えていくということだ。

区側

時代の変遷とともに特別区の自治も拡充されてきた。従来のように一体的とか一体性といった言葉でくくって、事務を抱え込まれては困る。時代の変遷に合わせて一体性、一体的というものも変わってきているので、もう少ししっかりと議論しようということである。機能面をしっかりと議論しようということなので、そのあたりが議論できればかなり解消できる。

区側

一体的、一体性は、今、都側の言われたとおりの部分がある。例えば、港湾地域を特別区に貸して、区民がスポーツをするところがあつたが、国際都市として競争していくために港湾の機能を上げなくてはならないということで、埠頭、港湾の機能向上を図るため、都にお返しした。そういう意味で、各特別区の繁栄が、東京という大きな都市の繁栄に大きく依存する部分もあるし、また同時に寄与している部分もある。その辺の相互補完性みたいなものを頭の中に入れながら、この事務配分をやっていく必要がある。

もう1つは、ある事務を判断する場合、先ほどの検討対象事務を選定するための基準というのはかなり金物の物差したが、今度の移管すべき事務を選定するための基準というのは、かなりゴムみたいな物差しになってくる。この物差しで測ってやっていくのだが、おそらく事前の議論である一定の基準を定めても、実際に検討し始めた

きその物差しでよかったのか、どうなのかということも出てくるのではないか。

仮に移管の基準を一定程度定めても、実際に作業に入ったときに、この基準そのものは全く固定的であるということではなく、どこかの時点でその基準について、もう一回見直すというようなバリエーションな作業ができないか確認したい。

都側

今、区側が言われた、基準をがちがちなものではなくて、後の段階になって見直すこともあり得るとする提案は、全くそのとおりである。確かに個々の事務についていろんなケースが出てきたときに定規がこうなっているからこれは動かせないという話よりも、実としてどうだということを議論して、その実益を得ていくべきだ。

区側

やはり一番の大本は基礎自治体である特別区が、その力量にふさわしい、基礎自治体としてやるべき事柄を拡大するというのが区側の立場だということを理解願いたい。

区側の資料は、都の仕事がある意味で限定しようという考え方なので、そういう意味でかなり隔たったところからのスタートだ。しかし、先ほど述べたように、基本はそういうベースであるということ、特別区と都は相互補完性があるということをしっかり念頭に置いて、作業を進めていく必要がある。

都側

区側が言われたとおり、双方の立場の違いが基準のこういった表現になって表れているのではないか。最終的な落としどころは、都と特別区がどういう形で補完をしていくことが、都民や東京に来る日本全国の方々、外国の方々に対してサービスの向上になるかという、正に都と特別区がどういう形で補完をして、その機能を十全に発揮していくかという観点から事務配分の見直しが行われるべきである。

区側

都側資料の中で、「大都市経営」、あるいは「大都市東京」という表現があるが、例えば大都市経営という概念で述べると、区側は、大都市経営という事柄を特別区の中で議論をしたり、あるいはそれに対して概念整理をしたりということはない。この機会に大都市経営というものについて都の考えを伺いたい。

今はあくまでも特別区の区域内における都と特別区の役割分担のあり方を検討していくわけだが、都はより大都市経営に重きを置いた都政運営を行うということになると、この区域性が大都市経営と非常に密接な関係があるのか、あるいは、多摩・島嶼も含めた区域の中で、都の役割として大都市経営に重きを置くという表現は、そうした多摩・島嶼部では府県である都であり、特別区の区域内での役割分担を検討している、そうした中で大都市経営に重きを置いた都政運営を行うというのはどのような位置付けになって、将来的にどういう方向性を目指されているのかということ伺いたい。

都側

この大都市経営は、基本的に東京自治制度懇談会の議論のまとめの中で議論されている大都市経営という概念を念頭に置いている。具体的には、大都市の安全性、機能性、快適性を維持向上させるという大都市全体の利益のために、その地域の行政課題を総合的・一体的に解決することによって、集積のメリットを効果的に発揮し、集積のデメリットを効率的に解消していくことだと一応定義付けられている。

区域の問題との関わり合いについて、今、都のエリアの中で、23区の区域は都区制度があり、多摩地域は府縣市町村制になっているというような二重の構造になっている。常に制度というのは事実が遅れてしまう傾向があり、先に進んでいる都市の実態に合わせるため、都が制度的にどういうフォローをしていくかというのが、ここで言う大都市経営という考え方になっている。

道州制などを見ればもっと別の考え方もいろいろあるのかもしれないが、現在の府縣市町村制を前提としながら、日本を引っ張っていくような東京というエリアの牽引力をもっと伸ばしていくとか、他都市との競争にも勝ち抜いていけるようなインフラを整備するとか、そういうところに都としても役割がさらにあるということが、大都

市経営により重きを置いた行政をやっていくということである。

今の都政の中で、まだ対人行政サービスのような都民に身近な事務を都は抱えている部分が多分にあるので、それをもっと基礎自治体に下ろしていけるものは下ろしていき、もう少し都は大都市経営に重きを置いた行政をやっていくということが基本的な考え方である。

そこをさらに考えていけば、都市の実態ということでは、都区制度というものはもっとエリアを広げるべきかもしれない。それは受益と負担という関係で、本当は都区制度をもっと広げて機能させていくべきなのかもしれないが、なかなか現実制度的には難しい面もあり、一方で地元の自治体のいろんな意向もある。

では、現在の都区制度の中でさらに制度を改正していくなら、どういう方向を目指すべきか、大都市経営という概念を使いながら、東京の日本における牽引力なり、世界の他都市との競争力なりを養っていくという考え方になっているのだろう。区域との問題という、なかなかそこについて整合的な説明をすることは難しいが、そのような成り立ちで大都市経営というものを考えていきたい。

現在の自治制度では、都区制度を府県市町村制の外の特別地方公共団体として全く別枠とし、政令市や中核市は、府県市町村制の中の特例として大都市制度が置かれている点で、制度的に一旦切れた形になっている。そこを大都市経営という概念により、都区制度なり、政令指定都市制度なりを整合的に制度上の位置付けができるのではないかとということも、自治制度懇談会の中では考えていると理解をしている。

区側

区側は、都側から大都市経営という言葉で提案がされると、何となく大都市経営という言葉で都が事務を抱え込んでしまうという違和感や危機感がある。今、都側は、都という広域自治体として将来を考えたとき、世界の他都市との競争だとか、もっともっといろんな問題が出てくると言われた。都は広域自治体として、細かいことは基礎自治体の特別区に全部やってもらうのだと。都はもっと身軽になって、そして経営という発想で首都東京を前進させるのだという趣旨で「大都市経営」という言葉を使っている、そこに重きを置いて都政を運営するという話ですから、大変今の話はいいなと感動した。その辺も含めて伺いたい。

都側

今の区側の要約は、極めて見事な要約であり全く言われたとおりだ。現在の自治制度が東京都という巨大都市の自治の機能として、現状の方がどんどん進んでいってしまう。東京の様々な機能、もちろん住みやすい都市といったことも踏まえて、世界に伍してトップランナーとしてやっていくような機能、あるいは日本の他の都市の範となるような機能をどうやって備えていくかを解決するための1つの考え方が、大都市経営ということだ。

都は、これから府県行政に特化して行くことでは、東京の持つ多様性をうまく包括できない。そこを包括する言葉として「大都市経営」という言葉を使うということである。従って、この都区のあり方検討会の議論がめでたく終結し、次の事務移管はこうなったという場合には、都はそういった大都市経営に専念し、基礎的自治体としての特別区はこれまで以上にその役割を果たしていただくということである。

そういう意味で、基本的な考え方は言われたとおりだが、具体的にそれはどうするのかとなると、それはいろいろと議論をしなければならない。

座長

今の話が特別区に、いろんな行政事務については基礎的自治体優先の原則でやってもらい、都は首都東京、あるいは道州制を含めた都政運営に重きを置くということであればすばらしい。

都側

今の座長の取りまとめに全く異論はない。先ほどの区域の問題だが、そういう意味では、本来特別区の区域を超えて大都市経営というのは広がっていくものだろう。とりわけ、多摩地域に先端産業の集積が見られたり、大学とか研究機関の集積などが見

られている。そういったものを活用して大都市経営の資源として有効に活用していく。それこそ多摩・島嶼地域の自然も、そういう意味では大都市経営の有効な資源として活用をしていく。本来の区域というのは制度的な考え方で、どうしてもそれは地方自治法なり、あるいは国の法律で定められてしまうが、その辺をブレイクスルーしていく考え方が大都市経営という考え方だ。

区側

よく一体性あるいは一体的ということを用いるが、一体性ではなく一体的という言葉に重きを置かれるということは大変いい。

どうも一体性というと、300年続いた江戸城の城下町、例えば長野市のお城の城下町なども、これはこれで一体性は結構だろうが、江戸城の城下町の一体性ということになると、これは東京市以外の何物でもない。一体性というと、さっきも述べたように全体で1つである、だから、その全体で1つを23で割ったり、あるいは18で割ったり、そういう数で割って、それぞれが独立したなどということは無理だという話につながりやすい。しかし、一体的というと活動の中の1つの動的な言葉である。一体性というと非常にスタティックな言葉だが、一体的というとダイナミックな言葉になる。

だから、例えば国際都市東京が他の国際都市と伍していくために、あるところで一体的に活動しなければならないという意味での一体的と言う方がよい。例えば議会で話をするとき、一体性と言うと、まだ一体性かという話になってしまうので、一体的な活動を促すためのいろいろな仕組みというふうを考えていくといいのではないか。

例えば都市計画の道路では、東京港に荷揚げしたものをどうやって効率的に物流を回していくかという意味での道路造りとか、あるいは羽田空港とのアクセスをどういうふうにするかというのは、ある意味では国際都市東京の競争力を上げていくときに非常に必要なことだが、防災道路のように1区か2区、せいぜい長くても3区ぐらいしか延びていないような道路についても、都市計画道路だということで都がやるのは、一体的という意味からすれば、もっと区におろしていいことではないかということがあつた。一体性という言葉はもうそろそろ後ろに下がってもらって、一体的という言葉で考えていくことも必要ではないか。

区側

先ほどの大都市経営だが、多摩地区も含めた都道府県としての都、都の府県行政と大都市行政の違い、これがもし端的に指摘できるなら説明願いたい。それから、具体的な点では、都側資料の(2)のところ、「各特別区の範囲を超えて」という表現だが、これは1つの区を超えたら大都市経営という範疇でとらえるのか。要するに、数区の単位でそういう範疇としてとらえるのか。それとも、ここの表現はあくまで特別区をあまねく全体という表現なのか。そこの2点を伺いたい。

都側

大都市経営という概念と府県行政の違いという点だが、大都市経営の方が、都市をどうするかということであり、府県行政というと広域的な行政ということで、別に都市もなく、農村もなく、山村もなく、全体的にやっているということであり、大都市経営というのは都市の特性に着目した行政という違いはある。現実には、ではこの事務は府県行政なのか、大都市経営なのかと言われれば、それはダブる部分もある。それはどちらの観点から物を見ているかということがある。

2つ目の、「各特別区の範囲を超えて」の「各」という言い方の指摘だが、基本的には、ここでは自治法2条の広域にわたる事務というのが念頭にあり、1つの特別区の区域を超えて、より広域的な対応が必要なものは都がやる必要があるのではないかと、そういう検討をしようということだ。ただ、一部事務組合を作つて、例えば2区3区が共同処理でできるものもあり、11月の取りまとめ結果の中では、全区が一部事務組合を作つてやるような事務移管はやめると整理をしているが、2~3区が一部事務組合を作つてやるようなものについては、全然整理がついていないので、これからこの幹事会の中で様々な意見を出して検討していけばいい。

区側

(2)は、このあり方検討会の最初のテーマであるかのように新聞に区割りの話が出た。大きくりにする云々という話がこの主題であるかのような報道であったが、これは出口のところで議論するのではないか。この(2)というの、そういうことと少し矛盾するのではないか。仕事をいろいろ都が一体的にやらなければならないということで、これは都の仕事であるというふうに、そういう尺度ならいいのだが、各区にまたがっているから、それは都であるというの、一体性の名残だ。一体的ということであれば、この(2)というの論理矛盾ではないか。つまり、区割りも検討の素材だと言っているなら、この(2)というの、現状の各区の区割りを想定しているわけだから、どうなのかなという感である。

区側

今の関連で、先ほど大都市経営という観点から説明があり、その考え方からいくと、2番はあまりにまた抽象に戻ってしまった。広域自治体だから広域的というような、どうもそんな感じがしてならない。

都側

ここで「各特別区の範囲を超えて」と言っているが、これも1つの検討の基準として、そこを何もチェックせず通してしまうのではなく、そういう事務についてどう考えるのかということを検討していくことである。そこで一旦立ち止まって考えるための基準である。これがあるからといって、直ちにそれは都の事務であると振り分けることを考えているわけではない。

それぞれの事務によって多分いろいろな性格がある。例えば道路の場合をどう考えるかという場合と、数区に1つ置かれているような都の施設をどういう考え方で捉えるかというような場合とか、いろんな見方がある。個々の事務から逆に考えていかないと、この基準の機能がなかなか見えてこない。

現実的には特別区の区域を超えていて、特別区ではなく都がやった方がいいものもあるかもしれないし、あるいは特別区の区域を超えているが、むしろ特別区が協力しながらやった方がいいというものもあるかもしれない。いずれにしても、この事務についてはどう考えようかということをチェックするための基準と考えてほしい。

区側

幹事会に出席をする際は、事前に区長会の部会で各区長との意見交換をしたうえ、この場で意見を述べている。専門部会で、法改正まではなかなかできないということで、現行制度を前提に議論し、その上でどうしても法令改正が必要なら、議論の結果としてそういうことがあってもいいのではないかと整理をしたうえ、ここに出席している。

この都側の案に「法令改正も視野に入れて」となると、非常に議論の分かれるところだ。今回この幹事会で、法令改正もどんどんやるという議論をするのか。そうではなく、結果として法令改正が必要になればやるという趣旨なのか。この中に「法令改正を視野に入れて」という一文を入れるというのは、非常に取りまとめが難しい。

都側

これは、昨年11月の取りまとめ結果で、事務配分及び税財政制度については、議論の状況によっては国に法改正を求めていくこともあり得るということが記述されていることを踏まえたものであり、それ以上でも以下でもない。

結果的に、都側と区側の意見が一致して、これは移管をした方がいいとなったが、法令の縛りがあり、移管できないとき、縛りを打ち破ってでも移管しようということになれば、それは国に対して法令改正を求めていくということである。決して「法令改正も視野に入れ」ということは、先に法令改正ありきでどんどん進めるという意味ではない。あくまで俎上にのせていろいろ検討した結果、移管した方がいいということになった上での法令改正である。これは法令改正をすれば移管できるので、移管しようではないかということではない。

区側

あり方検討会の取りまとめの結果でも、議論の進展の中で結果として法令改正がどうしても必要だということになれば国に求めていくという取りまとめだ。

したがって、都側資料2「特別区は、より幅広く地域の事務を担うことが求められていることを踏まえた上で、法令改正も視野に入れ」となると、すごく期待が強く出てくる可能性がある。それはなかなか取りまとめが難しい。

都側

例えば「法令改正も視野に入れ」を削り、11月の取りまとめの文言をそのままここに持ってきて、「なお、議論の状況によっては、国に法改正を求めていくこともあり得るものとする」を後ろに付ける形でもいいのではないか。

座長

事務局で調整して、あまり過大な期待を抱かせないような表現に直すということにしたい。

区側

区側はこの議論をオープンにしながら進めているので、(2)があると、結局全部今までどおりかという話になりやすい。今、都側が言われたような説明を各区が議会に説明するとき上手にできない。できればこの(2)はどこかに組み入れるか、あるいは削除できないか。

都側

それも表現の問題で整理できるのであれば、都と区の事務局で調整したい。

都側

都区制度改革があり特別区が基礎的自治体と位置付けられたが、それでありながら、地方自治法第281条の2の規定で都が一体的に処理する必要がある事務は都の事務であると規定が残った。おそらく問題は、一体的に処理することが必要な事務に対するイメージがお互いにかなり違うということだ。

ならば、都側とすれば、今回の「移管すべき事務を選定するための基準」ではっきりそれは基準として立てて、ここで言う一体的に処理することが必要な事務なのかどうかを個別の事務について検討した方が、お互いのイメージをすり合わせる点でいいのではないかと考え、最初の基準に入れたが、区側の方では、どちらかというところという都区の個別の問題というよりも、一般的な府県と市町村というような考え方に立って整理をしている。その辺についてはどういう考え方に立たれたのか。

それから、区側の「移管すべき事務を選定するための基準」で、IとIIに分かれているが、例えばIIの6の「特別区が担う事務であるが採算性や効率性の観点から都が処理することが適当な事務」と、最初のIの2で「特別区が対応することで著しく不効率となることが見込まれる事務」といったものとかなりかぶるのではないか。

それから、IIの1から5についても、これはおそらくいろんな法令の制約等で都がやらないとだめな事務という意味だろうが、この辺ももう少しまとめて整理できるのではないか。

区側

都が一体的に処理すべき事務という話のところだが、確かに自治法上の規定で都が一体的に処理するというのがあり、これが通常の府県と市町村の関係と違う都と特別区の特別な役割分担ということになるが、正面から一体的に処理する事務かどうかということをやりますと、また例の大都市事務の論争につながってしまう。

つまり、あくまでも一般的には市町村の事務のうち都が一体的に処理すべき事務があるということであり、元の市町村事務かどうかという議論をしていくことになってしまう。今回そういう議論は避ける意味で、もう少し幅広くとらえられないのかということである。

それで、一般の府県と市町村の関係ではなく、そういう都と特別区の特別な関係があるということを前提に考えたとして、なおかつ特別区の区域において、都が広域で、特別区が基礎であるという関係は同じ関係になるわけであり、そうとらえていけば、都と特別区の特異性も反映できるのではないかという考え方である。

次に大きなⅠとⅡの区別の話だが、これは冒頭述べたように、区側も個別の事務に照らしてきちんと整理をし切ったわけではなく、ほかのケースを参考に整理した。どうもⅠとⅡはそのまま素直に合体できないなということで概念上区別をせざるを得なかったもので、整理の仕方はいろいろある。今指摘のあったⅠの2の問題は、著しく不効率にポイントがあるのではなく、専門性にポイントを置いている。これは、いわゆる広域自治体の役割としての広域性の問題、専門性の問題というようなことを意識したもので、そのときに専門性を確保する必要があるということだけだと少々幅が広過ぎるので、特別区がやるのではとてもできないような専門性に限定したいという趣旨である。

次にⅡの6は、そういう専門性という個別の分野ではなく、もう少し全体として捉えたときに、例えば身近なところでやる事務としてやってもいいのだが、対象が小規模であり過ぎるとかいろいろな観点から、効率性が悪いというような事務についてどう考えるかという視点があってもいいのではないかとということで、対象とする範囲を違えて整理をした。

都側

自治法第281条の2の関係だが、大都市事務の議論になると今までの議論を蒸し返すようなことになってしまうという話だが、今回は都側も事務を可能な限り出し、その一つ一つに当てはめて議論していく気持ちで臨んでいる。

また、都側も大都市経営ということを行っているが、大都市経営の定義はあるのだが、非常に抽象的なものである。そういった意味からも、先ほど述べた都が一体的に処理する必要がある事務というのはどういう事務であるかということをお互いにイメージをすり寄せるという面からは、やはり基準の中に立てておいた方がよしいのではないか。

次に、Ⅱの1から5はなるほど都でやらないとだめな仕事ではないかとなるが、Ⅱの6はかなり中身に入った価値判断が必要となり、その意味で、Ⅰの2と同じレベルで議論を進める必要がある。論理的にはⅡの1から5をもう少し丸めた基準をまず立てて、まずそこでふるいに掛け、後で比較的中身の必要な議論の中に入って整理していくという方が効率的ではないか。

区側

「移管すべき事務を選定するための基準」の都側案と区側案を並べてみると、区側案は、都の事務を限定し残りの事務すべてを特別区にするという、基礎的自治体優先の原則で議論をしようという案である。都側案は、どちらかということ、事務について、一体的、広域的、効率性、専門性などの基準で都がやるべきか、特別区がやるべきかを判断しようという案である。

言っていることは同じでも表現の仕方でも少々違うところもある。今日の議論を踏まえてまた都と特別区の事務局で調整してもらったほうがいいのではないか。

また、一体的、広域的、効率性、専門性、施設の規模などは極めて抽象的だ。それを定義するのはなかなか難しいが、一体的とはこういうこと、広域的とはこういうことなどのような定義がないとその先に進まないような気がする。

都側

都側が基準を示すに際しては、それぞれの事務を眺めて、ある意味で機能的に定めたものである。抽象的な基準をこれ以上議論するよりも、おそらく事務事業を見れば、これは都だ、これは特別区だ、これは少々議論が必要だと、区側の皆さんの行政経験から直感的にわかるのではないか。

そこで提案だが、次回、都側から検討対象事務リストを提出する。そのリストを都区双方でそれぞれの基準に従ってチェックしてみてもどうか。それで、何にマルが付き、何にバツが付くか、何が三角になるか、経験に基づく判断は、そんなに違いは出ないのではないか。都側と区側がマル、バツ、三角を付けた事務を突き合わせ、そこから移管すべき事務を決める。なぜこの幹事会でこれにマルを付けて、これにバツを付け、これに三角を付けたかは、その事務を見ながら、先ほど来問題になっている一

体的の問題とか、あるいは大都市経営の問題とか、何によって説明が付くかを機能的に考えたほうが話は早いのではないか。

チェックには、しばらく時間がかかるので、秋口から秋の終わりぐらまで何回かに分けて、チェックしたものを突き合わせて、移管すべき事務を決めていく。同時に、これはこういう基準でやればいいのかということも区側資料と都側資料の「移管すべき事務を選定するための基準について」を突き合わせていく。基準は、事務を見て考えたほうが、わかりやすいのではないか。

区側

いろいろ検討した後に基準を整理し直す必要があることは当然として、判定作業をやるにはその判断材料が必要であり、先に白黒を付けるというのはなかなか難しい。

ある程度幅のある基準を作っておいて、どういう事務なのかをチェックした上で、もう少し時間を掛けて一通りの整理をしていくのではないか。多分リストは、相当膨大なものが出てくるので、そう短時間で結論は出ないのではないか。やり方の問題としてもう一つ工夫が必要である。

区側

今、都側が第281条の2の大都市の一体的云々、一体性云々のことと、一般の府県との区分けという隔たりのことを言われたが、昔は、固定資産税を都税事務所に納めることを区民は不思議に思わなかった。この10年ぐらい疑問に思う区民がかなり増えてきた。以前は区民意識よりも都民意識が非常に強かったが、今は区民意識がかなり強い。それを踏まえると、人口は都の特殊性からいきなり入るのではなく、一般の県と市の関係から入り、次に東京都の特殊性からこういう事務配分、あるいは一体的な活動が必要だとする書き方にしないと区民との関係で前段がかなり重要である。

この幹事会の議論は、いきなり東京都の事務、東京都の特殊性ということから入っていくが、その議論の結果を区民に説明するとき、なぜ一般の県と市の関係と違う必要があるかしっかりと説明しなければならない時代であることをよく勘案願いたい。

座長

都側の提案の部分で、2年間という時間的な制約もあり、人口でこれを何回もやっていて、議論が前に進まないということでは如何なものかという意見はそのとおりだ。

だからといって、すぐ実務的にぼんと入って、最終的に何かまとめればいいのかということも少々大胆過ぎる。今日は結論を出さず次回までに少し都と特別区それぞれで議論をして、お互いにそれで行こうとなれば次に進むという取りまとめにしたい。

都側

都と区の基準でやるにしても、区側からもあったように短時間で整理はできない。一つ一つ全部幹事会に掛けられないので、数カ月掛けて事務局で整理をし、すり合わせができた部分は了承とし、それ以外のところをこの幹事会で建設的な議論をしていくやり方が必要ではないか。

区側

この幹事会で事務を見ただけで判断がすぐ付く事務はある。都区制度の成り立ちや事務の沿革なりを知っている同士の間では、当たり前のように分かれるかもしれない。しかし、区民や都民に対し、幹事会で検討された最終的な基準や結論が住民のサービス向上につながるのだということをお納得をいただくときに、その結論と区民や都民の思いがずれていたということがあってはならない。そのことは忘れてはいけない大変重要なことである。

都側

日本の自治制度は府県と市町村の二層制という形で行われているのが原則である。まず原則に照らしてどうなのか。では、原則に照らしたときに、東京という大都市に果たしてその原則をそのまま適用していいものかどうかという議論の筋道になって、それぞれの一つ一つの事務を移管すべきか否かということを決めていく。議論の立て方として全くそれに異議はない。

座長

予定の時間でもあり、本日の取りまとめをしたい。中心の議題であった「移管すべき事務を選定するための基準（案）」は、ここですり合わせができなかった。そこで、本日の議論を踏まえて、都と特別区の事務局で調整を願いたい。その上で次回の幹事会までに意見調整が可能なものについては調整し、調整ができないものは、改めてまたここで議論したい。