

○碓井委員長 おはようございます。

それでは、定刻となりましたので、第8回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日は、東京都及び特別区長会から現在の都制度の実態や都区制度に対する提案を聴取することといたします。

まず、御多用の中、御出席を賜りましたお2人を御紹介いたします。

それぞれ一言ごあいさつをいただければと存じます。

東京都の笠井謙一総務局長さんでございませう。

○笠井局長 おはようございます。

東京都総務局長の笠井でございませう。

本日は、都議会の定例会開会中でございまして、知事並びに担当の副知事が出席できません。私では力不足かもしれませんが、よろしく願い申し上げます。

○碓井委員長 特別区長会会長の西川太一郎荒川区長さんでございませう。

○西川区長 おはようございます。

先輩の皆さんに伺いますと、絶えて久しいお呼び出しだということで、今日はよいチャンスをお与えいただいて大変ありがたいのですが、一緒に議論する笠井さんは私が都会議員のころ係長さんだった人で、大変やりにくいところですが、どうぞよろしく願い申し上げます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

本日のヒアリングの進め方でございませうが、東京都及び特別区長会から現在の都制度の実態や都区制度に対する提案を聴取することといたしまして、その後、お二方の御説明に対し一括して委員の皆様から自由に御発言をいただく形を進めることといたします。

カメラさんはここまでとさせていただきます。

(報道関係者退室)

○碓井委員長 それでは、笠井総務局長より、本日の提出資料につきまして、20分を目安に御説明をいただきます。

どうぞよろしく願いいたします。

○笠井局長 それでは、御説明をさせていただきます。

私どもの方では、提出させていただきました資料「都区制度について」というA4のものがございませうので、これに沿った形で御説明をさせていただきます。

現在、我が国の人口の約7割が都市に住むという状況でございまして、現代はまさに御案内のように都市の世紀と言われておりますが、2050年には世界の人口の7割が都市で暮らすとも言われております。経済のグローバル化の進展、そして交通情報ネットワークの飛躍的な進歩などとも相まって、国際的な都市間競争も非常に激化しております。

そういう中で、首都圏を始めいたしました大都市圏でのさまざまな経済活動、業務活動による集積のメリットが日本の経済をリードしていることは間違いのないと思っております。

す。そうした実態を踏まえて、都市の重要性は今後ますます増大していくことと思っております。

中でも東京は首都として江戸から続く大都市であります。我が国の人口の約1割、GDPではおよそ6分の1を占めることとなっております。口幅ったい言い方ですけれども、日本の頭脳部、心臓部だと、これは私どもの知事が常々言っておりますが、そういう位置づけだと思っております。そして、そのコアの部分が23区、特別区でございます。

東京都から提出いたしました資料の1ページ、23区に立地しております建物を用途別に着色して表現したものです。皇居の東側に集積する霞ヶ関の官公庁施設や大手町の業務施設、そして銀座、新宿、渋谷、池袋といった商業地域、また東京港周辺の工業地域、区部全域にわたり連たんして広がる住宅地など、各地域が分担、連携して1つの大都市を形成している状況がごらんいただけるかと思えます。

この23区で現在、約900万人の人々が暮らしております。そして、昼間にはおよそ300万人を超える方々が周辺から流入している状況でございます。ちなみに、大阪市の人口は270万人、名古屋市は230万人でございますけれども、これらの都市と比較いたしましても、まさに群を抜いた大都市と言えるのではないかとと思っております。

都区制度といいますのは、こうした巨大都市東京の特性を踏まえながら、大都市の一体的な経営と住民自治との両立を可能にする制度でございます。実質的には、首都東京固有の制度として機能をしてきたと思っております。私どもといたしましては、今後とも、東京の活力を維持、向上させていくために、現在の都区制度は最適かつ必須の制度だと思っております。

まず、都区制度の最も大きな特徴でございますが、大都市の一体性、統一性という観点から、一般的には市町村の事務とされているものの一部を法令等に基づいて広域自治体である東京都が担っているということでございます。

資料の3ページ、東京都と特別区の事務配分のイメージ図を書いております。

現在、特別区の区域におきましては、上下水道及び消防の事務を法令に基づき私ども東京都が実施しておりますが、ほかに東京港の管理、大規模な公営住宅の管理なども東京都が実施しております。俗に言う都営住宅でございます。

消防を例に挙げますと、東京消防庁には、先般の大震災やそれに伴う原発事故対応で活躍をいたしましたハイパーレスキュー隊を始め、化学災害、山岳・水難救助など、都で想定される多様な災害対応ができる装備を一括して備えております。消防はスケールメリットを生かし、効率的かつ高度な行政サービスを提供することで、大都市東京の需要に的確にこたえている典型的な事務例でございます。このように、一体的な大都市経営を責任ある行政主体が行い得るのも、この都区制度があればこそでございます。

一方で、23区は約900万人の都民が暮らす生活都市でもございます。住民ニーズにきめ細かく応えていくべき行政分野では、それぞれのニーズに1つの大きな自治体が応えていくよりも、地域住民の方々の意思を施策に反映できる自治の仕組みが当然に必要でございま

す。

資料の4ページ、この図は、指定都市・中核市・特例市の代表的な事務と現在、特別区が担っております事務との関係を示したものでございまして、事務名を枠で囲んだものが特別区が実施している事務となっております。中核市におきまして必置となる保健所の運営を始め高齢者福祉、子育て支援、地域のまちづくり、環境保全事務など、特に平成12年度の都区制度改革によって特別区が住民に身近な行政サービスを広範に担っている状況がこの図によって御理解いただけたと思います。

このように特別区が大都市における基礎的な地方公共団体として地域の多様なニーズにこたえた自主的、自立的な取り組みを行うことができるのも都区制度の適用によるものと考えております。

次いで、都区制度の特徴として挙げられる財政調整制度についてでございます。

都区財政調整制度は、大都市事務を担う都と特別区の間、また特別区相互間の財源の均衡化を図ることを大きな目的とするものでございまして、制度の概要は資料の5ページにございますが、恐縮ですが、御説明は省略させていただきます。

6ページ、現行の23区は区ごとの土地利用や人口分布に大きなばらつきがございます。左側のグラフはそれを表したもので、都区財政調整財源の1つである固定資産税と人口について区ごとの状況をお示ししております。

これに対しまして右側のグラフは、財政調整交付金を加えた各区の実際の歳入額でございます。住民1人当たりの固定資産税という点から見ればこれだけのばらつきがございますけれども、財政調整等が行われることにより、各区の歳入はほぼ人口規模に見合ったものとなってくるわけでございます。

この結果、特別区の住民に等しく一定レベルの行政サービスを提供できる収入が確保されていることがおわかりになると思います。

このように、都区財政調整制度は、特別区における税源の著しい偏在を均衡化する制度として有効に機能しておりまして、東京の発展に大きく寄与しているものと考えております。

さて、東京は全国的に見ても出生率が低く、また今後、高齢者の数が急激に増加していきますことから、生産年齢人口の比率低下は避けられず、総人口も区部で2020年ごろをピークに減少に転じることが予測されております。

詳細な状況につきましては、東京都が昨年12月に策定をいたしました、「2020年の東京」計画の関連部分を資料の最後に参考資料として添付させていただいております。

また、高度経済成長期に整備いたしました橋梁や下水道などのインフラも更新期を迎えているわけでございますが、首都東京の都市機能を維持していくためには、多額の費用も見込まれるところでございます。更に交通渋滞の解消、防災の観点からも、東京にとって必須となる外郭環状道路を始めとした三環状道路の整備、首都直下地震の際には深刻な被害が想定される木造住宅密集地域の解消など、これから必要不可欠な都市整備などはまだ

まだ途上でございます。

このような状況にもかかわらず、平成20年度の税制改正において消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの間の暫定措置として、法人事業税の一部が国税化されたままとなっているわけですが、この法人事業税が法人の事業活動と地方自治体の公共サービスとの幅広い受益関係に着目した税であることにかんがみれば、誠に不合理極まりないということだと思っております。そして、残念ながらいまだそれはまだ解消されていないということでございます。

そもそも、都の歳入の中心であります都税収入は、景気動向による影響を受けやすい。法人事業税と法人都民税の比率が高く、平成21年度決算では、前年度から約1兆円のマイナスとなり、その後も回復の兆しは見えておりません。

こうした環境下におきまして、将来的に見ても、東京を取り巻く環境は非常に厳しいことが想定されますことから、私どもといたしましては、より効率的、効果的な行政サービスを提供し、東京の発展と住民サービスの向上を図っていかねばならないということ強く認識しております。この点につきましては、特別区の皆さんも同様の御意見だと思っております。

このような効率的、効果的な行政サービスを実現していくためには、国と地方の役割分担、官民の役割分担に加え、広域自治体と基礎自治体の役割分担が非常に重要でございます。東京都と特別区の間では、現行地方自治法の下での特別区制度発足以来、事務分担の見直しを継続的に行ってきておりまして、主要な事務といたしましては、昭和40年に福祉事務所、昭和50年に保健所、平成12年には清掃事務を特別区に移管してまいりました。

資料の7ページ、地方自治法上、必置の機関であります都区協議会の概要でございます。

都知事を筆頭とする都と特別区長会会長を始めとする特別区長の皆さんとの協議会の場を通じまして、東京の自治を担う都と区が継続的に都区の課題を議論しております。

一方、東京では、東京という圏域を超えて首都圏全体で取り組むべき課題も増えてまいりました。ディーゼル車の排ガス規制などに代表されます課題につきましては、九都県市首脳会議などを通じて広域連携を図っておりまして、実効性のある取り組みを行ってまいりました。

基礎自治体と広域自治体の役割分担につきましては、その都市の立地条件、規模、そして土地利用や昼夜間人口の状況に加え、社会状況の変化やそれに伴う行政ニーズの変化、法令や国の諸制度の枠組み変化など、多種多様な条件においてあるべき姿が変わってくると思っております。

殊、東京のような大都市では、大都市としての一体的な都市経営ときめ細やかな住民サービスとの両立が求められるわけですが、それをどのように効率的、効果的に実現していくかは、今後とも現場を熟知している都と区で真摯に議論をして着実に形にしていくことが重要と考えております。これまでも都と区は、事務の配分や財政調整の考え方などにつきまして十分な議論の上で合意をし、改善を図るとともに、必要な法改正を国に

お願いしてまいりました。これらに継続的に取り組むことは、実務的にはかなり労力を伴うとともに、これでゴールという終着点のない作業ではございますけれども、この作業なしに適切な都区制度の運用はできないのではないかと考えております。

こうした観点から、都といたしましては、都区制度を通じて、今後とも特別区の皆さんと連携、協力しながら住民サービスの維持、向上に努めてまいりたいと考えております。

私からの説明は以上でございます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

続きまして、西川区長さんより、本日の提出資料につきまして、20分を目安に御説明をいただきます。

どうぞよろしく願いいたします。

○西川区長 それでは早速、御報告、御説明を申し上げたいと存じます。

お手元に説明のための概要をまとめましたメモ、そしていろいろな資料を添付してございますが、今日はメモの部分について述べさせていただきます、資料は後ほど是非お目を通していただければ幸甚でございます。

本日、改めまして、地方制度調査会専門小委員会の先生方の前で都区制度について特別区長会の代表として御説明を申し上げる機会をいただきましたこと、誠にありがとうございます。

冒頭から私ごとで恐縮でございますが、私は、東京都議を16年務め、衆議院議員を11年務めました。特別区の今日的な課題となっております基礎的な地方公共団体として、いわゆる内部組織としての歴史を背負ってきたところから、一般市並の市に格付けをとという議論が起きましたとき、東京都からの依頼を受けて、当時の上杉自治大臣をお相手に、当時自治省の幹部の皆さんの前で、国会でそのことについての議論をさせていただきましたが、そのときは東京都がこれについて大変熱心に私どもに、都選出の国会議員に働きかけをされて、そういう展開になったということを今、懐かしく思い出すわけであります。

区長に就任いたしまして、まだ8年目でございますが、いわゆるベテラン区長ではないのでありますが、今日、笠井総務局長のお話を承っております。率直に言って区長として、東京都からいろいろな恩恵を受けておりますことは間違いのない事実でございます。東京都ならでの、例えば防災、亀戸から始まって大島、小松川等の東京都の市街地再開発事業の中に白鬚という地区がございまして、それが墨田区さんと私どもにまたがるところでございますが、大変立派な再開発をしていただいたおかげで、担税力の高い若い世代に随分越してきていただいて、不肖が区長に就任をいたしましたときに本区は18万4,000人ぐらいの人口でございましたが、今、20万6,000人、税も5億円ほど増収になったということです。これはまさに都政の恩恵であるということを率直に認めるわけであります。

しかし、私どもとしては、これから申し上げるように、若干の要求を東京都に申し上げておいて、そのことについて開かれた議論を東京都とこれからも重ねさせていただいて、今日、申し上げる「都の区」というものをそうではないものに変えていく、そんなことを

今日は率直に申し上げていきたいと思っております。

併せて、特別区制度調査会というものを私どもは、大森彌先生を座長にお願いしてございますが、そこが提言をしてくださいました「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合の構想」について今日は御報告をさせていただくことにいたしております。

お手元に用意しました資料はそのことについての具体的なものもございまして。

まず、総論として申し上げますが、現行の都区制度は、東京大都市地域における身近な自治と行政の一体性をともに確保するという観点から、複数の基礎的な地方公共団体でございます特別区と広域の地方公共団体でございます東京都が特別な役割分担によって対応する大都市制度であることは、既に専門家の先生方は十分御承知のところでございます。

この制度は、長年にわたる特別区の自治権拡充の取り組みを経て今日の姿に至ったものでございまして、平成12年に施行された現行制度は、都と特別区が合意を得て国に法改正を求め、多くの関係者のお力添えをいただいて実現したという経緯は先ほど若干申し上げたところでございます。特別区はこの成果の上に、東京大都市地域の基礎自治体としての役割を着実に果たしてきてございます。

その典型的な1つの例が昨今の東日本大震災によるがれき発生に対しての東京都が主として産業廃棄物を処理され、平成10年の法改正以後、先ほど笠井さんからお話がありました清掃事務を23区が引き受けて、今日現在、一部事務組合で、21か所の17区内における清掃工場がございまして、休止をしておりますところが、建て替えや調整で2か所ございまして、19の清掃工場でこれから、もう燃焼実験も済んで、放射能の測定も終わって、3回やりましたが、ダイオキシンをオゾン水で洗って、それを特別なコンテナ車に積んで清掃工場にじかに搬入して、これから安全裏の中にも、速やかに東北の復興のお手伝いができるということもございまして念のため付け加えさせていただきます。

都と特別区は大変長い歴史の中でさまざまな課題に直面してございます。手前どもの区は、比較的面積も小さく、人口も少なく、財政も非常に小さい、自主財源の一番少ないというのは、今日の東京都側の提出資料でもおわかりのとおりでございますが、80年の歴史を今年迎えることになっております。まさに80年、官選区長もあり、公選区長になりというろいろ内部組織から独立した経緯がございまして。このさまざまな課題を内包しております特別区と都の関係でございますが、しばしば厳しい協議を重ねつつも、知恵を出し合い、大都市東京地域の行政をお互いの連携協力で進めようという努力を積み重ね、自主的に解決しながら制度を運用してまいりましたことは、笠井局長の仰せのとおりであります。

現行制度は、都区間の協議によりまして役割分担や財政調整が柔軟にできる制度でございまして、都区双方の認識が一致すれば非常にすばらしい大きな力を発揮いたしますし、またその期待が持てる制度だと私ども区長会としても認識をいたしております。現在も23人の公選区長がそれぞれに力を出し合って、切磋琢磨しながら区政運営に取り組んでございますが、高いレベルの住民サービスを提供できているという自負を持っております。

先般、こちらの席で大阪市長さんがお出ましになったということをお伺いしておりますが、

いわゆる大阪都構想を特別区の制度の現状を見て発想されたということを漏れ承っておりますが、これも我々の努力がある意味では評価されたものと受け止めております。

そうは申しまして、必ずしもすべてが円満にいつているわけではございません。円満にいつていれば我々2人が今日ここに並ぶ必要はなかったわけでございますので、以下、東京都にとってはお聞き苦しいことがあるかもしれませんが、率直に申し上げてみたいと思います。

中でも現行制度の下で解決できていない最大の課題は、特例として都が一体的に処理することとされております市町村事務の範囲が明らかになっていないことです。都区間の役割分担を明確に仕切れていない現実が残念ながらございます。私どもは、この分担関係を明らかにすることで住民に対する説明責任を果たし、またその役割分担に基づいて安定的な財源配分と必要な権限の確保を是非お願いしたいと考えております。

このことによりまして、基礎自治体でございます特別区の行政基盤を強化する一方で、東京都が専ら広域的課題に取り組んでいただける体制ができ、都と特別区が真のパートナーシップを確立して、900万人に近い23区の住民の皆さんの福祉の向上と大都市東京のもろもろの発展を期することができるものと私どもは日ごろの経験からそのように考えております。残念ながら、現段階では、平成12年の改革で実現した現行都区制度の改革は、道半ばの状態であると思っております。

こうした制度の根幹にかかわる課題がなかなか解決されない状況の中で、私どもが今後の特別区の在り方についての検討をお願いしました特別区制度調査会、大森調査会は、現行の都区制度を廃止し、これまでの都による市町村事務の一部の例外的処理や23区間の財政調整も含めて、基礎自治体の仕事はすべて基礎自治体間の横の連携で対応する仕組みとして「基礎自治体連合構想」を提言していただきました。これは、役割分担に応じた財源配分の都区間協議が難航する中で、特別区が基礎自治体としての役割を発揮するためには、都区間の協議による制度の限界を乗り越える方策が必要であるという認識に基づいて示されたものでございます。

現在、大都市制度の在り方をめぐっていろいろな議論がなされているところでございますが、ただいま申し上げました経緯がございまして、特別区にとりまして東京大都市地域における自治制度の選択肢は、現在のところ現行の都区制度か特別区制度調査会に提言をしていただきました「基礎自治体連合構想」のいずれかになるのではないかと考えております。

私どもの基本的な命題は、基礎自治体としての特別区優先の原則の下で、大都市地域の自治を確立したいということでございまして、現在のところは長い年月をかけてようやく到達いたしました現行制度のもとで、その本来の趣旨が活かされるよう、都との間でできる限りの運用改善を図っていくことを最優先として取り組んでいるところでございます。将来の在り方については、自治制度の改革関連の動向等を踏まえながら更に検討を深めていきたいと思っております。とりわけ、地方制度調査会の審議の行方に注目するゆえんの

ものがそこにございます。

いろいろ用意をしまいましたが、例えば基礎自治体連合構想の概要につきましては、資料を添付させていただきましたので、これをごらんいただくか、また後ほどお尋ねがあれば申し上げたいと思います。

都区関係の現状についてでございますが、例えば私ども区長会の代表として墨田区長をトップにいたしまして、足掛け5年間、東京都と444項目の事務の再分担、振り分けについて議論をしまいましたが、結果的に53項目が区に分けてしかるべきだという結論に達しました。結果として、東京都との交渉の中で児童相談所を、それもいつという限定なしに、改めてこれからそのことについて検討していこうという方向だけが、笠井さんと私の間で締結をいたしまして、この作業にこれから具体的に入ってまいります。したがって、長い時間をかけて444項目の仕分けをいたしましたが、具体的に私どもが得られるであろうと現時点で期待をいたすものは、児童相談所の問題であります。

東京都は、いつもこの問題になりますと、区域の分合をすぐおっしゃいます。例えば千代田区は昼間は100万人を超す人がいても夜は5万人しかいませんし、中央区もやっこのごろ10万人を超したということでございますが、大体東京都は、最低でも30万、できれば50万ぐらいの地域に再編をせよということ、地域の分合をすぐおっしゃいます。これは伝家の宝刀ですすぐその刀のつかに手をかけるわけでありまして。我々とする、実際に80年、今の東京で下から2、3番目に狭い、10.20km²の中で暮らしてきた我々が突然お隣の文京区と一緒になれとか、または台東区と一緒になれとか、北区と一緒になれとかと言われてもそう簡単にできるものではないということは先生方も御理解いただけるのではないかと思います。

私どもは、今、緩やかな任意団体としての区長会がございますが、しかし、例えば児童相談所が50万という政令、通達といいますか、それに準拠して東京都が分割するというなら、それについては我々が区を超えて、子どもさんたちをお預かりする施設は3つの区で共同経営もできましようし、そういうことは柔軟に、連たんしている地域でございますから、地方の市のように郡部の中に飛び飛びにあるものとは違いますので、そうしたことは私どもでは可能であると。これをすぐ何かというと、私たちができないのを承知で、合体しろ、合体しろというのはやらないということの別の言い方である。

そういうことを我々としてはやってはいけないと。もっと権限を23区にいろいろな意味で移していただいて。まだ、依然として東京都は我々に対して内部組織として見ているところがあるんです。上から目線があるんです。笠井さんのさっきの報告を聞いていると、すべてが順調にうまく話し合いがついているようですが、今回の調整三税の中のいろいろな振り分けにしても、特に都市計画税の配分についても議論をする余地もないみたいな、ぴしゃっと扉を閉めて、非常に不愉快な結果に今年は終わったんです。そういう事実を是非東京都に反省してもらいたい。

私どもは国民であり、都民であり、区民であるわけです。それぞれ税も納め、国家または憲法によって保障されている国民としての義務、権利をそれぞれ果たしたり、充足させていただいたりして暮らしているわけです。その中に区民という立場はイコール都民であり、イコール国民であるのに、その区民だけを行政上切り分けて、これはあなたたちの権限ではないなどという言い方は余りにも古い。私どもは基礎自治体という名前も返上しよう。私は、基幹自治体とこのごろあえて言っているのですが、建物の躯体を下で支えて我慢しているという時代ではない。

例えば今回の東北のことも、23区は延人日で4万2,000人近くの職員を現地に派遣して、宝くじのおかげでいただいておりますお金から10億円を振り分け、また日々それぞれ赤字等を通じての寄付をしたり、先ほど申し上げたがれきの処理も、いろいろな形で被災地に対して、やっております。

ですから、今日の結論として申し上げたいことは、都区の制度を現行で維持し発展させるなら、もっと権限を23区にということであり、能力的にも可能です。

このごろ国家公務員になろうという人は少なくなって、今度は国家公務員の数も募集を少なくするようではありますが、東京都に行きたいという人よりも、23区に行きたいという青年男女が非常に多いのでございます。私のこれからの仕事は、主要大学に回って、23区の職員になってほしいということを講演して回るのですが、その成果は大変上がっております。

つまり、何が言いたいか。若い職員を中心に東京都と遜色ない人材が集まっている23区でございまして、是非権限を付与していただければ、もっと効率的な、スピーディーな、そして経費的にもかからない方策でやっていけるということでもあります。23区の職員は減らさずに、東京都の職員を減らし、国家公務員を減らして、国会議員の歳費を300万円削る。区の職員は、見ているとかわいそうです。毎年毎年減らされて、それも国が勝手に決めたものが上から下りてくる。

私はこの間、最大野党の政調会長にそのことをはっきり申し上げたところ、500人ぐらいいる会場で一般の方々から、私の言い方に盛大な拍手をいただきました。自信を持っております。是非分権を進めていただきたいということをお願い申し上げまして、ちょうど時間になったと思いますので、私の今日の御説明を終わらせていただきます。

御清聴ありがとうございました。

○碓井委員長 ありがとうございました。

それでは、ただいまから、お二方の御説明につきまして御意見、御質問等をいただきたいと思っております。特にどなたにという順番は設けませんので、個別にでも結構ですし、同一の質問をお二方に投げかけてくださっても結構でございます。

どうぞ御発言をお願いいたします。

○笠井局長 よろしいですか。

○碓井委員長 局長さん、どうぞ。

○笠井局長 私は、西川会長さんのように政治家ではございませんので、なかなか歯切れのいいことが言えなくて恐縮ですが、先ほど西川会長さんの方からおっしゃられた、要するに東京都と区の間で事務事業の配分をというお話がございました。これは「都区のあり方検討委員会」という協議会を、先ほどの都区の協議会、これは法令上必置の機関でございますが、その下部機構として設けまして、900万人の区民の方々、都民の方々、そういった方々にどういう形でもって行政サービスを提供するのが一番いいのだろうか。これを真剣に考えましょうということで、それまでは御案内のように、都と区の関係はある意味ではうまくいっていましたが、会長さんもおっしゃいましたが、ある意味ではぎくしゃくしていたところもございます。

それはしいて言えば、都区財政調整制度、言ってみれば、最終的には財政の問題に入ってくるわけですが、それぞれのところで自分たちで裁量のできる仕事をやりたい。これはだれもが思うわけですが。そういうことで、5年前に「都区のあり方検討委員会」を設置しまして、本当に真摯に事務配分はどうするんだということを検討しようということを始めました。

そのときに3つの検討事項、そしてそれは両方で、都と区でお互いにそうしようということで決めたのですが、1つは、先ほど西川会長から申しあげました444の都が担っている事務です。これをどう配分するのが一番適当なのだろうか、的確なのだろうか。そしてもう一つは、今の23区の区域でよろしいのでしょうか。例えば千代田区とか中央区みたいな人口的には小さなところと、世田谷区みたいに80万人を超える区民を有するところが同じ区として存在することが住民サービスにとって一番いいのだろうか。その辺も検討しなければしょうがないですね。そして、最終的には税財政、税の配分はどのような形にすればいいのか。この3つは、それぞれが独立ではなくて、一緒になって考えていかなければいけないことなので、それを検討しようということで、「都区のあり方検討委員会」を始めました。

一番最初に事務事業の配分から手をつけようということで、444の事業の振り分けを始めたわけですが、私ども東京都は、事務の配分をするに当たって、区域の再編、人口大体どのぐらいのレベルの区域が住民サービスをするのに一番合理的なのかを考えまして、私どもは、先ほど西川会長もおっしゃいましたが、おおよそ50万人ぐらいの基礎自治体を前提として、そして府県事務と市町村事務を振り分けるのがよろしいのではないかとということで、それを前提として、この事務は区の方にやっていただきましょうという形で、我々も積極的に区の方にやっていただくということで賛成したこともございます。

ところが、444の振り分けについては一通り終わったのですが、先ほども西川会長がおっしゃられましたけれども、その次に区域の再編という話になって、なかなか特別区さんの方でその辺りが、それぞれの区に持ち帰ると非常に難関であるということで、今、足踏み状態になっているのは事実でございます。

先ほどお話に出ました児童相談所の話でございますが、御案内のように、江戸川区で非

常に悲惨な事件がございまして、改めて特別区の子ども家庭支援センターと東京都の児童相談所の関係はどうあるべきなのか。子どもさんたちの痛ましい事件をなくすようにするためにはどういう行政サービスの提供の仕方がいいのだろうかをもう一度考え直しましょうということで、西川会長さんの方は、それを区の方に移管することを前提にという形でおっしゃられましたけれども、私どもの方で移管をすとかしないというよりも、どういうサービスの提供形態がいいのだろうかをもう一度じっくり話し合いたいという形で、先ほど期限は切らずにとおっしゃいましたけれども、やはり期限を切ったり、急ぎ働きになるとなかなかいい知恵も出ませんので、本当にどういうサービスの提供の仕方がいいのだろうかを一生懸命検討していこうということで、これまでやってきた「都区のあり方検討委員会」とは全く別の話として、それだけをピックアップしてやっていこう、協議していこうと。

何を申し上げたいかという、いろいろな意味で、先ほどの説明の中でも申し上げましたけれども、我々都としてはどっちが上だ下だとかそういうことではなくて、いい行政サービスを提供するためにはどういうパターン、形がいいんだろうかを特別区さんと一生懸命協議させていただいているということだけは是非御理解をいただきたいと思っています。

○碓井委員長 それでは、太田委員、どうぞ。

○太田委員 どうもありがとうございました。

全体として2点あるのですが、最初に1点だけ。

お話を聞いていて、合併問題も絡むということで、ますます面白く思ったのですが、23区への事務配分といのは、今までのところどうも23区一律に、平等に事務を配分するという方針であって、要するにある区はもらえるけれども、ある区には移管しないという解決はとられたことがなさそうに思えます。改めて総人口とかを見るとどうも、そもそも市になれるのかという人口から、これはすごいという人口まですごく開きがあって、一方で財政も多様であるというのは理解できるのですが、その際に23区平等に事務を移管する、ないしは23区で持てる事務をそろえるという方策をとってこられたことについての東京都の評価と、特別区側の評価をお教えいただければと思います。

すなわち東京都の側は、あそこには下してもいいんだけど、あっちには移すのはどうかなと思ったときに、そういう提案をしてみたいと思うことはないのか。ないしはそれとも実は、お金の問題とか人口だけで決まるわけではないので、余りそんな戦略は考えたことがないのか。特別区側は、23区の代表ということでお答えが予想できるころはあるのですが、つまり一部事務組合の連合で頑張るとおっしゃる可能性もあるのですが、どうもばらばらなことが自分たちの足を引っ張っているのではないかと、要するに規模とかいろいろなものが多様であり過ぎることが自分たちの足を引っ張っているのではないかと思われることはないかお教えいただければ幸いです。

○碓井委員長 それでは、笠井局長さんからまずお伺いしましょうか。

○笠井局長 私どもが一貫して考えておりますのは、23区というエリア、900万人の方が住

んでいらっしゃるけれども、ほかの地域と違って一体性がある。

例えば大田区と世田谷区の区境がどこにあるんだとか、港区と渋谷区の区境がどこにあるんだと、住んでいる方はわかっていらっしゃるかもしれないけれども、先ほどの冒頭の1ページの図でお示したように連たんしているという部分。そういったエリアの中でどういう形で広域行政的な行政サービスと基礎的な自治体のサービスを提供するのが一番合理的なのか、効率的なのだろうかを前提として物事を考えております。

例えばこういう事務を基礎的自治体である特別区の皆さんにお願いすることについて、特に人口が多いとか少ないといったことを念頭にとりながら、我々は大体50万人ぐらいの規模の基礎自治体が形成されてくれば、現在、東京都がやっている事務を移管していった方がより効率的な行政運営ができるのかなという視点でずっとやってきているところでございます。

○碓井委員長 では、西川区長さん、お願いします。

○西川区長 地域特性を無視した単純な、ようかんを切り分けるみたいに50万の人口で地域を分けるのは余り意味がないのではないかと考えております。

例えば私たちの区が一番よくわかるので申し上げますが、大正11年に露天式の汚水処理場ができて、何万人という区民が悪臭の中で長い間、よその区の下水、そのほかの処理を甘受してきたという事実。いわゆる迷惑施設を下町に押し付けてきたという事実は実際にあるわけでありまして。また、23区は連たんしておりますから、私の家族も中央区に行って働いたり、千代田区で働いたり、そうしたものは法人税として東京都に入るわけでありまして、自主財源の大きさや人口の多寡によって事務配分が差別されることはあってはならない。それは国民、都民、区民としての義務を果たしているわけでありまして、当然の基準財政需要額に基づく調整三税の配分があつてしかるべきだと思っております。

太田先生が御指摘の最後のばらばらというのは事実あります。例えば都区財調制度または国民健康保険の議論、後期高齢者医療費の問題、そういう議論の中で財政的に余裕のある区、渋谷区だとか千代田区はそういうところから抜きたいみたいなことをときどきこぼすことがありますけれども、東京23区を1軒の家に例えれば、我々のところはトイレを長いこと引き受けてきたので、応接間が何を言うかといって議論をするのであります。

先生が御指摘のようなこともあると思いますが、しかし、事務配分を受けるのに80年または70年の歴史を閲している地域特性に基づいた文化を無視して50万でそろえろと。それはできっこないのがわかっていて、東京都側は、最後の伝家の宝刀でいつもそこに手をかけて面倒くさいことを解決しないで延ばしてきたという事実は間違いなくあるんです。

今、笠井局長のお話にもありましたとおり、444項目をせっかく足掛け5年で整理して、53項目は保留でいいよと言ったのは、児童相談所のことを検討するというので、区長会側は、その検討結果次第で児童相談所を我々の方にくれるなら今までのものは我慢するということまできているわけでございます。生々しい御報告で恐縮でございますが、そういう事実はあります。

ただ、都区財政調整制度という制度は、大変すばらしいもので、それによって私どものような、皮肉なことに区長会会長が一番財政力の小さいところから出ていて、今日は我が区のことを申し上げるのは忸怩たるものがありますが、しかし、東京都から大変お世話になっていることは事実です。

細かいことですが、重度心身障害児を抱えている親御さんがいろいろなことで区に御相談に来たとき、東京都にそのことをちょっと話したら、東京都が3年間財政の面倒を見るから是非やってください。荒川区にとどめずにこれを広く、重傷心身障がい児者留守番看護師派遣事業を東京都と一緒に23区が始めたぐらい、いろいろな意味ではうまくいっているところがあります。

ただ、基本的な部分で、是非もっと権限を私たちに与えてくれたら、それは人口にかかわらずなく、もっとうまくやってみせませうと。東京都は広域行政、先ほど仰せになった六都県市会議と我々都議の時代には言うておりましたけれども、それが今、九都県市会議になっているようですが、そういうことやいろいろなことにお力を発揮していただければいいので、我々が守備範囲であるものについては十分こなせますので、是非やらせてほしいということをお願いしているだけです。

○碓井委員長 太田委員、もう一つあるのですか。

○太田委員 先ほどのに関連して追加でよろしいですか。

○碓井委員長 どうぞ。

○太田委員 ありがとうございます。

ちょっと私の質問が悪かったのかと思いますが、お2人のお答えを聞いていて、どうも、なお矛盾とは言いませんが、若干あれっと思う箇所がありました。

まず、笠井局長のお答えだと、要するに連たんしていると。したがって、東京都としても、おまえにはあげるけれども、おまえにはあげないみたいな分断政策を考えたことはないとおっしゃる一方で、しかし、多様な存在を認めているのかということ、やはり50万サイズであってほしいともおっしゃるわけです。ということは、やはり多様であってもらっては若干困るとお考えの理由があって、このぐらいのサイズではないと何かと問題があるだろうと都は思っているということが予想されるのです。つまり、分断するつもりはないが、しかし、50万ぐらいの一律団体であってほしいという、言わば平準化された、ならされた団体であってほしいとお考えの理由をもう少し御説明いただきたい。

もう一つ、西川区長のお答えからすると、逆に23区がばらばらになると、東京は連たんしているというのは私も住んでいる以上、実感はできますけれども、しかし、同時に厳然として日本は人口サイズによってちょっとずつ権限が違う地方自治制度を持っているわけです。しかし23区だけが言わば人口と関係なく一律に権限を持っている。その仕掛けとして都区財政調整制度が大きいということは示唆されましたが、しかし、都区財政調整制度に参加できるのはまさに23区であって、一般市町村ではないわけです。だからそうすると、一般市町村のようになりたいという一方で、一般市町村のように普通の地方交付税制度の

中へ放り込まれるのはどこなく避けたい、つまり、都区財政調整制度のようなものがあってほしいと思っておられるような気がします。それはそれとして都合がいいというか、いまいち腰が据わっていない議論のように聞こえるわけですね。

○西川区長 腰は据わっているんです。政令指定市になってしまおうという意見もある。

○太田委員 そこはわかりやすいんです。金持ち区でどこかで言ったことがあったような気がします。要するに普通の市町村になって、普通の市町村の地方交付税制度の中へ投げ込まれたって大丈夫だと、こういうならそれはそれでいいのですが、どうもそこまでの議論はされない感じがするのです。要するに基礎自治体連合でも何でも、特別扱いをちょっと欲しがっているのです。ですから、その部分についてどのように自分の議論を矛盾なく整理されているのか追加で教えていただければと思います。

○碓井委員長 では、やはり笠井局長さんからお願いしましょう。

○笠井局長 私どもは、50万人というのも、50万人ぴったり、唐竹を割ったようにこれまでの23区の境界をゼロから見直してということをお願いしているわけではなくて、御案内のように、規模のメリットが当然、行政サービスにもあるわけでごさいます。そうすると、規模のメリットをある程度発揮できる基礎的自治体はその程度の人口を有するところが、基礎的自治体として一番効率的なサービスの提供ができるのかなという意味合いで申し上げているわけでごさいます。

御案内のように、先ほどの各区の人口等の指標を見ても、東京都の特別区は、例えば千代田区が4万7,000人の人口でごさいます。世田谷区は87万人という本当に大きな差がある。そういうところをある程度考えていくと効率的な行政サービスという意味合いでは、40、50万人ぐらいの人口要件の基礎的自治体がいいのではないかという意味で申し上げているということです。

○碓井委員長 では、西川区長さん、お願いします。

○西川区長 人のせいにする気はありませんけれども、腰が据わっていないというお言葉には若干抵抗を感じます。我々はしっかり腰を据えて東京都や総務省、旧自治省と議論してきたはずでごさいます。80年前もしくは70年前に、例えば本区で言えば、隣の台東区が市域として区を名乗るに面積が足りないというので、根岸地区を割譲したり、そういう努力をしながら、経緯を踏まえて今日に来ております。

内部組織の時代が長くて、東京都としてある意味、一体的に官選の区長などが東京都から派遣されてきたり、職員も東京都採用の者が依然として私どもの副区長クラスには残っているのでごさいます。そういう濃密な関係があります。今、具体的に言えば、私どもの区でも60人ぐらいの管理職のうち5、6人は東京都から2年、3年でお見えになるし、保健所のお医者様は実質東京都の職員でいらっしゃる。警察、消防は言うに及ばずごさいます。

そういう意味では、長い東京府、市、私の祖父などは、北豊島郡の町会議員として板橋の郡役所に出仕していたような時代があったわけでごさいますから、それが分かれてきた

という歴史を無視して、50万人でくっつけと言われても、それは腰が据わっていないのではなくて、土台意味がないと考えておりますが、お答えになっているかどうか。そういう気持ちは各区が持っております。

○碓井委員長 それでは、ほかに。

では、林文子委員、どうぞ。

○林（文）委員 御説明ありがとうございます。

23区があって、それぞれの区が大変文化歴史があるということを西川区長さんがおっしゃっていましたが、私もそのとおりだと思います。横浜市は18区の行政区がございしますが、区民の皆様は区に対するロイヤリティがあるんです。1つの区で百何十という、自治会、町内会、連合会等々がございしますが、そういう連合体が1つの区を形成しておりますから、西川区長さんがそう簡単にくっつけたりできないという気持ちはわかります。

笠井局長にお伺いしたいのですが、今、西川区長が、一律に50万人と編成するのではなく、区同士で連携して一緒に権限を受ければ、事務事業ができるのではないかとおっしゃってました。効率性という面から、50万人ぐらいという考えもありますが、区間での連携で処理していくことについては何か問題があるとお考えですか。

○碓井委員長 笠井局長、お願いします。

○笠井局長 私どももある意味では、既に大都市の行政として実際に東京都として市町村事務を行っている部分があるわけです。これについて、我々は大都市の一体性の確保という視点から、これをあえて特別区さんの方に言ってみれば、権限を移譲していく必然性は、現状を見ればそれほど強くはないと思っておりますけれども、市町村事務は本来的には基礎的自治体の仕事なので、権限を移譲していくということであるならば、そこには効率的な行政サービスの提供という視点から考えれば、ある程度まとまった人口の基礎的自治体においてお願いしていくことがベストということはないかもしれませんが、ベターなのではないかと考えているところであります。

○碓井委員長 ほかにどうぞ。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 御説明ありがとうございました。

先ほどの太田委員と今の林文子委員の御質問と関連して笠井局長にお聞きしたいのですが、都区のあり方検討で人口50万、余りこの数字にこだわるのはどうかとも思いますが、これは現在の法律上は政令指定都市並であるということですので、人口50万に特別区を再編するとなるとかなりの事務を担えるというのが想定されるわけです。その際に、なお東京の大都市地域において行政の一体性あるいは統一性の観点から都が担うべき事務について、具体的にどういうものを想定されておられるのか。今は都から区に権限移譲する前提として区の再編論を進められておりますけれども、もし仮に再編が相当程度進んだときに都の方になお留保される事務についてどう考えておられるのか。

これは逆から申しますと、もしそのような状況になったときには、現行の都区財政調整

制度の中身を相当変えていかなければいけない。財政調整の規模自体が恐らく縮小していくということだと思います。場合によってはそれがなくなることかもしれないかもしれませんが、その点の見通しについて何か現時点でお考えがあればお聞きしたいということでございます。

○碓井委員長 では、局長さん、お願いします。

○笠井局長 先ほど来申し上げていて、444の事務があって、そのうちの53を区の方というお話がありましたけれども、残るものと言え、それはやはり代表的なもので言えば、例えば消防の事務であるとか、水道の事務であるとか、既に一体的な行政サービスをやっているもの、そしてまたスケールメリットが強いものについては、当然、都の方に残ってくるだろうと思っています。

そして、さっき申し上げた「都区のあり方検討委員会」でございますけれども、最後の3つ目に税財政という項目が実はございます。それは当然のことながら、事務事業を移管すればそれに見合う税財源について、財源について区の方に移管をしていく。これは当然ついて回る話でございます、その辺りも我々としては、もし仮に移管していくということがあれば、当然それに見合った財源をとというのは考えておるところでございます。

○西川区長 よろしいでしょうか。

○碓井委員長 では、西川区長さん、お願いします。

○西川区長 伊藤先生も既に御承知だと思いますけれども、今の笠井さんのお話は、あたかも444のうちの五十数項目について、明日にも区に移管するようなことに私は今、聞こえたのですが、それすら今後の検討課題として保留するというのを我々は児童相談所の件で合意したんです。したがって、私が一步も引けないのは、それを犠牲にして児童相談所のあり方を検討すると言ったのに、さっきの話では、また元に戻ったような印象を受けました。

私は笠井さんと非常に仲よしですから、今日ここで2人で、皆さんの前で殊更とげとげしい議論をする気は毛頭ないんです。現に東京都にはお世話になっているし、仲よくしたい。ただ、それでもこれだけは23区にくれてもいいじゃないのということを主張したいのであります。何度もこだわって申し訳ないのですが、太田先生から腰が据わってないと言われて、これは後でよく考えてみます。今日、区長会がありますので、その役員会で、我々は地域の配分について本当に踏み込まなければいけないのかも議論していかなければいけないと思います。何度も申し上げますが、現状の区割の中で私どもとしては、軟着陸を図りたいという努力はしておるということをあえて伊藤先生に申し上げたいと思います。

○碓井委員長 では、江藤委員、お願いします。

○江藤委員 区割の議論から外れてしまうのですが、先ほどの太田委員との議論の中であったのですが、荒川区長にお尋ねしますけれども、基礎自治体連合構想は魅力的だなと思いますが、ちょっと確認ですが、基幹と言われましたけれども、基礎的な地方公共団体だ

と、普通地方公共団体になるということと言わないのは、水平的な財調をやるという意味があるんだと思うのですが、そのほか調整三税についてはすべてその新しい市がとるというイメージではないと思っているのですけれども、その辺りはどう構想されているのでしょうか。

○碓井委員長 では、これは区長さん、お願いします。

○西川区長 私はそういう専門的なことははっきり言ってよくわかりません。

○碓井委員長 今の問題提起、調整三税は、都が賦課徴収した上で、留保分を除いて財源にしていると。

○西川区長 連合の構想、大森案では、東京荒川市と言うんですが、そこが集めるということになっています。

○江藤委員 すべてですか。

○西川区長 余りわからない。勘弁してください。

○江藤委員 わかりました。都がどう再編されるかわからないのですが、府県に限りなく近くなりながら、市というのを普通地方公共団体ではなくて、限りなく、普通地方公共団体に近い市をイメージされて設計されているのかなということをちょっとお聞きしたかったのですが。どういうイメージを持たれているのですか。

○西川区長 全体で市になろうと、連合ですから、そういうことです。

○江藤委員 全体の市ですか。基礎的な地方公共団体というのは、それぞれの市を基礎的な地方公共団体と言うんではなかったんですか。

○西川区長 そうなんです、しかし、それが連合、連帯、つまり連合していこうという、そこで集めようということです。

○碓井委員長 私が発言していいことかどうかわかりませんが、いただいた説明のメモの中には、役割の中に2つありましたか。3ページ「水平的な財政調整事務を処理する」と書いてあって、その次に「共有税方式または分賦金方式が考えられる」と書いてありますから、ひよっとすると、共有税方式をとると、これは今、区長さんのおっしゃった連合体自体を活用してという発想につながる。分賦金方式はそれぞれの、例えば「東京荒川市」が賦課徴収して、そこから出し合って、それを調整財源にしましょうという発想になるのではないかと。ですから、別にまだ確定されていることではないと理解してよろしいのではないのでしょうか。それで大体合っていますか。

○江藤委員 私がそれも含めて確認したかったのは、調整三税というのはすべて新しい市の方に、連合にしる、基礎的な新しいところにすべて移譲というか、獲得されるものなのかという確認をとりたかったんです。

○碓井委員長 東京都留保分がないということにするのかどうかですね。

○江藤委員 それで普通地方公共団体と言わない理由は、連合体をどう位置づけるのかな

ということも含めてお聞きしたかったんです。

○碓井委員長 区長さん、今の点は何かありますでしょうか。

○西川区長 恐縮でございますが、今日はそれについての資料をお配りしてございますので、それをごらんいただければ、ただいまの御疑問に対してお答えができるのではないかと思います。

分厚い「制度改革後の特別区のあり方」。

この議論をする際に、普通公共団体であるのか、特別な自治体であるのかについては、本質的なかわりはないというポイントに立っての議論を行ったんだと承知をしておるようでございます。

○碓井委員長 伊藤委員、どうぞ。

○伊藤委員 私が答えることではないと思うんですが、今の江藤委員の御質問は、「制度改革後の特別区のあり方」という冊子の10ページ、上から2つ目の丸のところで、普通地方公共団体か特別地方公共団体かにはこだわらないということで今回の提言を出したという形になっております。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

では、太田委員、どうぞ。

○太田委員 せっかく話が出ましたので、もともと聞きたいと思っていた第2番目の点を聞かせていただきたいと思っております。基礎自治体連合についてですが、これは強制加入かということです。つまり、東京荒川市は入る気満々でも、東京世田谷市は自分でやっていくよと。出ていくといったときに出ていく自由は認められているのかどうか。もう一つ、隣の狛江市ないしは三鷹市が入りたい、入れてくれと言ってきたときに入れてやる用意があるのか。そこはどのようにお考えでしょうか。

○西川区長 よろしいでしょうか。

○碓井委員長 どうぞ、区長さん。

○西川区長 自主的に連合を組む、加入したいという統一を見なければスタートしないという決まりになっています。

○碓井委員長 その趣旨は。全員そろったところでスタートするということですか。

○西川区長 はい。

○碓井委員長 太田委員、よろしいですか。

○太田委員 では、「おれは嫌だ」と言ったら成立しない可能性もあると。

○西川区長 そうですね。

○太田委員 逆にもう一つ後段の方で、入りたいといったときは入れるのですか。

○西川区長 どこがですか。

○太田委員 狛江市とか隣のところが入りたいと。

○碓井委員長 周辺の市が入りたいと。

○西川区長 これは東京23区を対象にした御議論でありますから、今、既に一般市になっている26市については想定の外にあると承知しております。

○太田委員 でも、そうすると、逆に言うと、23区だけの特別扱いをやはり残して欲しいのですね。それは普通の基礎自治体になりたいというのとはちょっと矛盾しませんか。基礎自治体になるのだったら普通の基礎自治体扱いを貫徹するか、その上で、最初のお答えは確かに自主的な連合でやるということだから、出ていくところは出ていけど。ないしは出ていくところは一票でもvetoを使ってしまえばもう動かないというのであれば一貫してありますが、それであれば、後ろの問題も入りたいと言ってきたときに、断る理由を探すのは難しいと思うのです。そこには結局、自分たちは大東京市の残像から自由になるんだといっても、結局、大東京市のままだいたいということとつながっているのと違うかと思うのですが、その点のコンセプトはいかがお考えだったのでしょうか。

○碓井委員長 区長さん、どうぞ。

○西川区長 それは15区から23区になってきた経緯の中に狛江市は入っていませんから、やはりそういうリアリティーは大事ですよ。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

では、斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 御説明どうもありがとうございました。

調査会の大きな任務は、全国制度としての地方自治法の改正をどう考えるかでもありますので、その観点から少しだけ質問をさせていただきます。

まず、東京都の御説明とこのやりとりでいいますと、東京都としては、現状の都区の制度でもって運用していく、それでいいというお考えということでしょうか。つまり、道州制とかが出れば話は別なのかもしれませんが、都区制度については、現状であると。勿論税のこの間の特例措置についての御意見はありましたけれども、それは除外して考えて、基本的な枠組みとしてはそうなのかということです。

そうしますと、これはコメントですけれども、都としての大都市の運営なり戦略に現行の都区制度の下で徹していくのであれば、御説明にあった4ページの指定都市には行っているけれども、区には行っていないものについて、地道に考えれば、現行ベースでもっと区の方に配分してもいいものもあると考えますけれども、それをなぜ言っていないのかという疑問はあるところです。

区の方につきましては、資料2-1の1ページの最後の丸です。現行都区制度か基礎自治体連合構想のいずれかだけでも、現行制度の運用改善を優先しつつという、現行でいくという選択肢も示しておられます。そのときに、運用というだけではなくて、都区制度の内容について何か制度改革が必要だということはお考えでないのか。これは今日でなくても結構です。

例えば1つだけ挙げますと、現在の都と区間の協議会。これは国においても、国と地方の協議の場が設けられて、垂直水平の如何を問わず、双方の合意とか協議、連携でいろ

いろ行っていくと。これが今後、重要ではないかと。全国画一的にいろいろ合併をしたり、あるいは画一的に制度を決めるよりは、双方の合意でいろいろ進めるのがいいのではないかという方向が1つあると思います。そうすると、現行の都区協議会の制度で動かないのはなぜか。それを何か制度改正することによって動くということがあれば、区の立場として御教示いただければありがたいと思います。

以上です。

○碓井委員長 斎藤委員、最初のはやはり質問という意味があるのですか。

○斎藤委員 はい。

○碓井委員長 では、局長さん、お願いします。

○笠井局長 我々は、これまで御説明して多分おわかりだと思いますけれども、現行の都区制度は、まさに大都市東京の自治として今のところ一番いい制度かなと思っております。そして、そういう中でも、いろいろな意味で時代の状況に合わせた形で、この事務は特別区の方にお願しようということを考えているところで、何度も言って恐縮ですけども、「都区のあり方検討委員会」をやっているわけでございます。私としては、現行の制度が一番、今のところ合っているのではないかと。そして、いろいろなずれが生じているものについては、都と区の協議機関の中でお互いに言いたいことを言って、そしてその中からベストなプランを考えていくのが、時間はかかるかもしれませんが、一番合理的なやり方なのかなと思っています。

○碓井委員長 区長さん、お願いします。

○西川区長 今、前段については大変御示唆に富んだといえますか、私どもの立場を御理解いただいた御質問の形で御教示をいただいたと感謝申し上げます。

後段の部分につきましては、例えば法定必置の都区の協議会について、リアルに申せば、5分で終わってしまう場合が実際にあるんです。だから、これは私はそんなのおかしいと言って副知事に嘯みつけたことがあります。

そういうところでも、委員の皆様にはちょっと御理解いただけないかもしれないけれども、説明はきれいごとでいくけれども、実態としてはそういうものになっていないという事実を、今日はそういう場所であると思うので、今後、東京都から私どもにパニッシュメントがあるのを覚悟の上で申し上げれば、そういう事実はあるんです。

先ほど来、東京のうま味をとることというのは当然じゃないですか。長いことかかって我々はいろいろな犠牲を強いられて、大東京の発展のために努力してきた。マンパワーはよそから入ってきたかもしれない。私の家が経営している工場だって東北から大勢の職員を迎え入れた。だけれども、そういう人たちの子どもを育て、小学校に入れ、税で負担して、いろいろな福祉もやってきているんです。だから、一緒になって東京を何十年かけてつくってきた。その自負は我々にあります。それを一極集中論の議論で東京のメリットを我々が享受してはいけないという理屈にはならないと思っています。

○碓井委員長 斎藤委員、よろしいでしょうか。

○齋藤委員 はい。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

では、中村委員、お願いします。

○中村委員 都民として、区民としてちょっとお伺いさせていただくというか、お願いをさせていただきたいと思います。

先ほど児童相談所のお話が出ておりましたけれども、たしか児童相談所は数年前に児童福祉士を数名ずつ増やしていただいて、ケースについていろいろと御尽力いただいているかと思えます。ですけれども、現在、1人に2,000世帯ほどでしょうか。そして、1名の児童福祉士が抱えるケースは100件以上という中で、江戸川区であのような子どもの悲しい事態になってしまいましたけれども、これは江戸川区だけの問題ではなくて、どの区も抱えて、日本全体、特に都市は人間関係の希薄化がすごく進んでおりますし、そういう中で都市の抱える1つのものだと思っております。是非都と区と今後とも御検討いただいて、本当に子どもの命を大切にするという意味でも。

私たち地域では、地区町会連合会と子ども家庭支援センターの自主運営委員会が地域で住民会議を開いております。幼い命を地域でどう守るかをテーマにして2年やってきまして、今年も7月に予定してございます。

是非そういった意味でも、本当に子どもたちの幸せ、そして子育て家庭を孤立させない。地域の希薄化をなくさない。そんな形で、これは子どもだけではなくて、高齢者の問題にもつながると思っておりますので、是非よき方向にお進めいただきたいと思いますと思っております。

○碓井委員長 これは御発言を伺ったことにさせていただきます。

ほかに御発言はありますか。

大山委員、お願いします。

○大山委員 今日は東京都のお話ということでしたけれども、先ほど齋藤委員からもございましたように、全国的な制度を考える場ということで、そちらの方のお話を伺いたいのですが、大都市問題を考えていくと、結局、権限をもっと移譲してくれという話がどうも出てくるのですが、そうすると一方で規模の問題も出てくるかと思えます。

平成の大合併になってから、そっちの方に流れが行ってしまってから余り議論されていないのですけれども、その話になると、小さい市町村、基礎自治体が横の連携で連合を組んで、そこに権限を移譲してもらおうという話がまた出てくるかなという気がしています。

今回、基礎自治体連合という話が出たのですけれども、それに対して先ほど東京都の方では、いろいろな権限をこれから移譲していくとしても、最終的には消防とか水道の問題は残るとおっしゃいましたが、例えば基礎自治体連合に対して水道とか消防を移管することはお考えになる余地があるのかどうか、その辺を伺いたいと思います。

○碓井委員長 では、笠井局長、お願いします。

○笠井局長 先ほど来、基礎自治体連合というお話で、これは特別区の制度調査会の方でもってお出しになった話でございまして、我々の方で、例えば先ほど申し上げた都区協議

会であるとか、さまざまな協議の場がありますけれども、そういう中で、こういう基礎自治体連合をつくりたいのという話はまだ正式にはない。

そして、基礎自治体連合の調査会さんがお出しになったものを拝見していただきまして、結局、今、私ども東京都がやっている広域行政とどこが違うのかなという気が率直なところしております。それぞれの「東京〇〇市」という形をつくって、その市が一部事務組合的な形の広域連合をつくってとなるのですけれども、そうすると、今、私ども東京都では、知事という首長がいて、そして都議会議員というそれぞれ都民の方から選ばれた方々が行政を司っているわけですが、連合という話になって、それだけ強大な力を持って行政事務を行うというときに、果たしてそういう形態が住民自治という視点から見ていいのかなという、個人的には率直な疑問を覚えるところがあります。

我々は今、大都市行政として、まさにスケールメリットを生かした消防とか水道が代表されるものですが、それをやっておりますが、我々としては、今の形態が一番合理的かなと。都民の方に対してもサービスを提供するについてはこういう形態が一番いいのではないかと考えています。

○碓井委員長 大山委員、よろしいですか。

では、江藤委員、お願いします。

○江藤委員 今のとも絡むのですが、ちょっと確認ですが、444の事業を詳しくわからないので何とも言えないのですが、今後、都に残る事業としては水道と消防などが。

○笠井局長 それは代表的な例です。

○江藤委員 確認ですが、多摩地域で水道と消防を委託しているところは、水道は若干違うところもあるみたいですが、あると思うのですが、どのぐらい東京の市町村をカバーされているのですか。

○笠井局長 今、東京消防庁で言えば、稲城市だけが独立の消防でやっています。前は東久留米市もありましたけれども、東久留米市も東京消防庁の範囲です。

○江藤委員 水道もほとんどそうですか。

○笠井局長 水道は武蔵野市と昭島市と羽村市、そして檜原村と島しょ地域を除いては全部一元化しています。

○江藤委員 ということは、大山委員のことに絡めていいますと、移譲しておいて、都が府県でもいいのですが、もう一度、委託を受けて業務をするということであれば、都区一体論というよりは、府県の広域性の議論と重なってくるのではないかなと思ったのですが、その辺はどう考えたらいいのでしょうか。

○笠井局長 済みません、もう一度。

○江藤委員 もう一度いいますと、移譲をまずはしておいて、各市とか新しい市でもいいのですが、市町村を移譲していますね。それが府県に業務委託するというんですか、そのイメージと都区の一体論は代表的なものは出されているのですが、これの一体論とどう絡むのかがちょっとわからないんです。

○碓井委員長 今の江藤委員の御質問の趣旨は、例えば市町村消防の原則で、それに倣って特別区の区域の部分も、特別区と呼ぶか、新しい市と呼ぶかはともかく、その事務とした上で、広域的処理の観点から、今、三多摩の地区がやっているようにやればいいではないかという。

○笠井局長 なるほど。事務が移譲された場合には、本来的には当たり前の話ですけども、それを移譲された自治体が責任を持ってやるべきものですね。そうすると、それを移譲した後でまた都の方に再委託してくるという話になれば、結局、今はそういう形でやっているわけだから、それを改めて1回、権限を移譲して、また再委託を受けるという手間は不合理かなという気がしています。

○碓井委員長 私が発言するのは申し訳ないのですが、江藤委員のような問題提起をされますと、多分、観点的には東京消防庁は要らなくなって、消防責任はすべて市町村と今の特別区の区域も含めた市と呼ぶか、区と呼ぶか、そこが持つことになりますから、そこで一部事務組合、何なりを結成する。そこが担当することになるのではないですか。観点的には、その途端に東京消防庁はなくなる。理解が間違っているかもしれませんが、再委託ということではない。

どうぞほかに御質問をお願いします。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 今の点にも関係しまして、それぞれお二方に共通に次の3つをお伺いしたいのですが、都と区の分権については今後どうしたらいいかというのは、常々、私なりに頭を悩ませているところです。

というのは、結局、23区間の税収格差は拡大傾向にあるという状況にあります。そうした中で、基本的に23区の仕事は増やすということが望ましいということで、増やしてきましたので、したがって、仕事をするためにどうしてもその格差を埋めなければならないということで、23区における都区財調依存度が高くなっていく状況になっています。ですから、今、財政力の非常に厳しい団体については、弱小町村が地方交付税に依存するのに遜色ないぐらいの比重で都区財調依存度を高めてきているという状況だと思っています。

こうした状況の中で、分権の方向でいうと更に仕事をさせていくことが望ましいという前提に立ちますと、更に都区財調依存度を高めていくか、これを自主財源に振り替えることによって23区間の税収格差を拡大するのはやむを得ないと考えるか。それとも、23区を再編して、ある程度税収格差のないサイズに再編して更にやっていくか。

本質的にこの3つのどれかをとらない限りなかなか前に進まない。ここが本質的な難しさだと思っています。何となく税収格差、拡大は嫌だと、再編も嫌だと、仕事はさせろといっても、それは基礎自治体連合だろうが、どこがやろうがこのマトリックスは変わらないので、都なり特別区は本質的にどこの道を通ろうとしているのかをお伺いしたいというのが1点です。

これに併せて、今日は基礎自治体連合の話が出ましたが、出された後、私も東京都や区

さんの話を聞きましたけれども、そんなにこれは深められてきたのかなという気がしまして、今日は唐突に出ているなという唐突感が否めないのです。こうした中で、極論で出てくるのは、上下水道や水道を23区に任せるかどうかという話です。例えば上下水道サービスを23区それぞれ個別に移譲して、ないしは23区による一部事務組合をつくって、都と別にやることによって何が効果的、効率的になるんですかという課題です。これをそれぞれお二方はどう考えたかが2番目の問題です。

最後の3番目の問題点は、確かに都と区の歴史を考えますと、通常の市町村、都道府県関係と違って、最初は内部団体から始まっているということがありましたが、しかし、戦後の60年間の中では、一応、分権で前に進めることに関しては、制度改革も含めて一定の成果があったのではないかと考えています。この改革の歴史は都と区がけんかをしながらもまとまって国にお願いをするという経緯をたどって、それはそれなりに分権の精神から言うと、望ましい改革の在り方ではないかと考えています。私の認識は、都と区はやはりけんかはしながらも、今日もそう努力しているんだという感じですが、今日話を聞くと、今回はまとまらないから、もっと国に主導的に変えてくれと考えているのか、今、こういう内情ではあるけれども、都と区と引き続き協議をして、協議をした後で、一定の成果がまとまったらいろいろ制度を議論してくれと言っているのか、ここのところの都さん、特別区さんの考えをお聞きしたい。

以上、3点であります。

○碓井委員長 辻委員はお二方とおっしゃるんだけれども、伺っている内容からすると、どう見ても最初に区長さんに伺った方がよさそうなので、順番としては、区長さんにまずお伺いします。

○西川区長 まず、1点目の財政的に余裕のある区とそうでない区が存在が歴然とあるという事実は御指摘のとおりであります。これを今の都区財政調整制度で救われているというのは間違いのない事実であります。具体的に言えば、私どもは昨日、予算議会が終わったわけですが、874億7,000万円の、それでも一般会計は荒川区始まって2番目の財政規模でございます。私どもは自主財源が170億の区です。したがって、全国市長会の仲間に会うと、「おまえはどういう魔術を使っているんだ」と言われます。これは都区財調のおかげであります。しかし、その根本には、先ほど来、俗論かもしれませんが、これは1人港区だけが頑張っているのではない、渋谷区だけが頑張っているのではない。我々もそれにいろいろ協力して分担をして今日の東京をつくってきたという自負がありますから、これについては、いろいろ今後議論をしながらも、区の中でさえ、先ほどお答え申し上げたように、若干の議論の認識の差が財政的に余裕のおある区とそうでない区の間であることは事実でございます。

あとのお尋ねについてでございますが、水道とか下水道については、はっきり言って、444の仕切りをしている中で、そこに出ていた若い区長が「やります」と言ったら、あとで水道局長と下水道局長が、その交渉の任に当たった人にねじ込んだという話を漏れ聞いて

おります。やろうと思えばできますよ。

例えば今、私どもは直下地震にいかにも備えるかという深刻な問題に直面しておりまして、そういう中で、例えば本区はおよそ10km²のところですけども、このジョイント部分がみんな外れたら水道は一切機能しないんです。それを東京都水道局にどうしてくれるという相談に行くと、「区长さん、20年ぐらいかかりますよ」と言われてしまうんです。それは順番にやっていくからです。だけれども、起債の許可を受けたりいろいろして、財源も一緒に伴って我々にお任せくだされば、それぞれのところでもっと早くできるのではないかということも考えられるわけでありまして。

そういう意味では、私たちは、今は確かに唐突の感が免れない、実際に大森先生にもしばらくお目にかかっていませんし、まめに議論をしているという、この中にも御委嘱申し上げている先生もおおいでになるわけでございますから、私が格好をつけてうそを言ってもいけません。実際問題として、確かに間違っていることは事実であります。リアルな世界として、実際に東京都との交渉ごとにまず重点を置いて、さっきから同じことを言って恐縮ですが、53項目すら寄こさないんです。兎相の問題は、後ろに下がる印象を今日、この場で伺うとは思いませんでした。

もう少し言わせていただくと、権限について23区みんなが一斉にと仰せになりましたけれども、例えば10年間で木造密集地域を来たるべき大震災に備えて改善していこうと。私は今度、自民党の調査会に呼ばれて時限立法があるのだから、地域限定立法があってもいいだろうという主張をするつもりでございます。東京都が発表した危険度5が一番危ないのでございますが、そこに木密解消のための権限を与えて、早くやってほしいということをお願ひしてまいりましたが、東京都は6月の募集に、手を挙げなさいと。今、6区が手を挙げておりますが、8月に決定して、しかる後に、1年後にすべての東京にその網をかぶせるということをするわけです。だから、権限とは別ですが、可及的速やかに我々が求めていることについて、区で決定できない。それはすべて財政力です。それから、消防や警察の権限です。これらがもし何分の1でも我々に機動性を与えてくれるのならば、もっと東京の安全は確保できると思っております。

したがって、権限は単に体裁でほしいのではありません。迫り来るいろいろな問題についてこのままでは片手を縛られてボクシングのリングに呼び上げられて、プロのボクサーとけんかをするもので、ひとたまりもないですよ。理論にはなっていません。承知して言っているんです。そうすると笠井さんは政治家だからと言うけれども、そんなことはありません。これは23区の行政の諸君がみんな等しく東京都をお願ひをしたいというところでございます。

○碓井委員長 途中ですが、区长さんに、先ほど辻委員が最後に御質問になられた点ですが、国主導で何とかしてほしいというお気持ちがあるのかという点はいかがでしょう。

○西川区長 「都の区」というところの改正は地方自治法上の問題でございますから、是非国にお願ひを申し上げたいとは思っております。

○碓井委員長 では、笠井局長、お願いします。

○笠井局長 まず、第1点目のお話でございますけれども、現在の、先ほど私どもの資料6ページに税の関係がいろいろと出てございますけれども、これを見ていただくとおわかりのように、現在の財政調整制度は、私から言わせていただければ、うまくいっているのかなと。要するにそれぞれ各区に税源の大小はいろいろあるわけですが、それをこういう形でもって皆さんで調整をしてやっていくと、最終的にはある程度人口に見合った形の予算が組めるという形で、ベストなものはこういう場合、余りないですけれども、本当によりよい形が出ているのかなと思っております。したがって、特段、今の段階でこれを改めてシャッフルしてということは余り必要性はないのかなという気がいたしております。

そして、いろいろと広域的な行政の中で市町村事務をとというのはありますけれども、これも先ほど西川会長から、これを特別区の方に移管してもらえれば、こういった形でスピーディーな行政ができるというお話がございました。確かにそういう部分もあろうかと思いますが、一方で、現在、都が行っている市町村事務についてどうしても、例えば市町村側に移管しなければいけないという必然性のある事務が本当にどれだけあるのかなということを考えれば、当然それはメリットもあるしデメリットもあるのでしょうけれども、それを考えると、雑駁な言い方で恐縮ですが、私どもとしては、現行の体制が一番いいのではないかと思っています。

そして、そういう個々具体の部分については、まさに先ほど来お話の出ている個別の事項の協議として都と区の間で一生懸命、協議してやっていけばいいのかなと思っています。

先ほど来、児童相談所の話が会長さんの方から出ていましたけれども、先ほど私が申し上げたのは、決して決してこの場で後ろ向きのことを言うというつもりはございません。いろいろと「都区のあり方検討委員会」がいろいろな意味で障害があって足踏みをしていく中で、まさに喫緊の課題として、そういう1つの事務をどっちがやっていくのがいいのか、どっちがやっていくのがいいのかというよりもむしろ、どういう形でやっていくのがいいのかという部分について、これを真摯に協議していこうということで、特別区と合意したわけがございまして、それは全く後戻りするかそういうことはございませんので、御安心いただきたいと思っております。

あと、地方制度調査会さんという場で最終的に都区制度について国の方というお話がございましたけれども、東京都としては、今のところ特に現行の都区制度を改正して、そして新しい体制をとというニーズは余りないと申し上げられると思っております。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

○西川区長 先生、もうちょっと発言をよろしいでしょうか。

○碓井委員長 では、区長さん、迫っておりますので、簡潔にお願いいたします。

○西川区長 例えば私どもが今、三税の配分について44%からスタートして、52%になり、55になってまいりました。我々財政的に余裕のない区のひがみかもしれませんけれども、

分けてやっているんだと。都区財政調整制度でおまえみたいな貧乏なところを救ってやっているんだという、どうもそういう視点が東京都にある気がしてしょうがないんです。55%になっても、特別交付金制度を3%増やして、この使い道については都のお墨付きと許可がなければ使ってはならないみたいな、こういうことで何が地方分権かということをお願いしたいんです。それはどうしても言いたかったので申し上げます。

私ども何度も申し上げますけれども、今日の東京都を一生懸命、いろいろな辛い思いをしながら支えてきた地域があることを東京都はもっと温かい目で見なければいけないという、何となく情緒論的になっていますが、しかし、生きていくということはリアルな情緒の世界でもありますから、私はそういうことについて、依然として上から目線で23区を見ている都の姿勢は改めてもらいたい。これはだれに言ったらいいのかわかりませんが、東京都にはいつも言っているところでもあります。

我々が何でこんなことをあえて言うかということ、今日は別に暴露合戦ではありませんから、きれいごとで都区関係がうまくいっていると思われたら困るので。23区を代表してきていますから。財政的に余裕のある区は今の都区財調の在り方についても一家言持っていますし、また我々はそれによって助けられて、都の恩恵を受けていることは間違いない事実であります。しかし、我々は一生懸命働いて努力して、東京都民税を確保してあげているという逆にそういう自負があります。それを分けてやっているんだみたいなニュアンスでいつも言われるんです。例えば都区の財調協議などは、今年に関して言えば、門前払い同様のことを言われたんです。もうこれはここで協議する問題ではないとか、ある種の解決済みみたいな。それでは都区関係は、大阪の橋下さんがモデルにしてくれるのかどうかは存じませんが、必ずしもそういうものではないという事実は今日、調査会の先生方や総務省の幹部の皆さんの前で私どもははっきり申し上げたいと思って、最後に申し上げさせていただきました。

○確井委員長 どうもありがとうございました。

まだ御発言なさりたい方もいらっしゃると思いますが、時間が参りましたので、本日はここまでとさせていただきますと存じます。

笠井局長、西川区長におかれましては、御多用のところを御出席いただきまして、貴重な御意見をいただき、誠にありがとうございました。

とりわけ、先ほどの辻委員の3番目の質問あるいはそれに先立つ斎藤委員からの質問にもございましたが、これから垂直的協議あるいは水平的協議をこの地方自治制度の中でどう評価していくかが課題になるように小委員長の私としては受け止めさせていただきました。

ここで事務局から発言の申し出がございますので、久元自治行政局長より御発言をお願いいたします。

○自治行政局長 簡単に口頭で説明させていただきます。

3月9日に地方自治法の一部改正案につきまして閣議決定させていただきました。昨年

12月にいただきました意見を基に立案させていただいたものでございます。

意見との関連で申し上げますと、会期の始期は条例で定めるといたしましたし、長等が議場に出席できない正当な理由がある場合には、議長に届け出てこれを免除する。あるいは解職・解散の必要な署名数要件については80万を超える部分については8分の1と下げさせていただきました。住民投票、地方税を直接請求の対象とするという改正はこの中に盛り込んでおりません。総務省の方で引き続き検討させていただきたいと思います。

お礼を申し上げながら、御報告とさせていただきます。

○碓井委員長 私どもとしても、御礼を申し上げたいと思います。

今回は、3月29日午後3時より全国知事会、中核市市長会、特例市市長会から御意見を聴取することといたします。開催に際しましては、改めて事務局より御連絡させていただきますので、よろしく願いいたします。

それでは、これをもちまして、本日の専門小委員会を閉会いたします。

長時間ありがとうございました。