

自治制度演習Aレポート

都区のあり方について

都区のあり方検討委員会・幹事会での議論のまとめ

公共経営研究科 1 年 松田 浩一

1 はじめに

第 1 クールでは、戦中から第 1 次分権改革までの都区制度の歴史について概観した。第 2 クールでは、平成 19 年末に出された都区それぞれの諮問機関による都区制度に関する提言について比較検討した。第 3 クールでは、現在なお進行中の都区のあり方検討委員会での議論を概観したい。

2 都区のあり方検討委員会について

第 1 次分権改革以降の都区のあり方を協議するため、平成 18 年 11 月 14 日、都区協議会に都区のあり方検討委員会が設置された。

都区のあり方検討委員会の検討事項は、次のとおりとなっている。

- ① 都区の事務配分に関すること。
- ② 特別区の区域のあり方に関すること。
- ③ 都区の税財政制度に関すること。
- ④ 前各号のほか、都区のあり方に関して検討が必要な事項

都区のあり方検討委員会のメンバーは次のとおりとなっている。

都側 副知事、総務局長

区側 特別区長会正副会長、特別区区長会事務局長

会長は、知事が指名する副知事、副会長は、特別区長会会長となっている。

委員会に幹事会を置くこととされ、実質的な審議は幹事会が行っている。幹事会は、座長が区長会代表、副座長が東京都総務局長となっており、都区合計 14 名の委員で構成されている。

都区のあり方検討委員会では、平成 20 年度末までに一定の結論を得ることとしている。

3 都区のあり方検討委員会及び幹事会の議論の内容

都区のあり方検討委員会（以下親会という。）及び都区のあり方検討委員会幹事会（以下幹事会という。）の開催状況は、表 1 のとおりである。

幹事会での検討内容を親会に報告することとしているので、第 3 回の親会まで、第 4 回の親会まで、それ以降の 3 つに分けて、以下で検討内容を概観してみることにする。なお、各回の配布資料、検討内容、都区それぞれのおおまかな主張、合意内容等については、別紙表のとおりである。

表1 都区のあり方検討委員会等開催日

親会		幹事会	
第1回	平成19年1月31日	第1回	平成19年1月31日
第2回	6月15日(書面による開催)		
		第2回	6月26日
		第3回	7月24日
		第4回	8月29日
		第5回	9月19日
第3回	10月10日		
		第6回	10月29日
		第7回	11月22日
		第8回	12月17日
		第9回	平成20年1月22日
		第10回	3月19日(書面による開催)
第4回	平成20年4月18日		
		第11回	4月24日
		第12回	5月29日
		第13回	6月26日

(1) 第3回親会までの討議内容

第1回親会、幹事会の合同会議で、親会については、原則公開とすること。幹事会については、自由闊達な議論をするために、原則非公開として、議事録は要旨のみ作成し公開することとした。よって、親会の公開されている議事録では、発言者の氏名も明らかにされているが、幹事会の議事録では、出席者の氏名は公表されているが、発言者については、「座長」「都側」「区側」と表示されているのみである。

平成19年10月10日に開催された第2回の親会は書面による開催であったため、第3回の親会までには、実質第2回から第5回までの4回にわたる幹事会での議論があった。ここまでの幹事会での議論は、都から区への事務移管を検討する手順についての話し合いが主であった。ここでの論点は、事務配分の見直しの対象とされる事務の範囲についてである。区側は、都の処理している事務について、詳しくわからないものもあるので、できるだけ広く検討すべき事務に拾いあげるよう主張している。区側は、法令により、市町村が処理する事務はもちろん、中核市や政令市が処理することとなっている事務、さらに、府県事務もとりにあえずリストアップすべきと主張している。これに対し、都側は、限られた2年間という期間の中で検討しなければならないので、あまり風呂敷を広げすぎるのもいかかかと主張している。例えば警察事務を都区間の事務の配分の協議にあげることさえ、世間の目を憚られると主張している。区側は警察事務を全部区に持ってくることはありえないが、その中の一部でも区が処理できるものはあるのではないかと、実際そのあたりは、区ではわからないので、リスト

アップはしてほしいとしている。このあたりは、当初からこの協議に臨む都側と区側の温度差があるように思われた。

さらに、今回の事務配分の見直しをどのくらい先の将来を見越して考えるのかという点も都区間で温度差があった。都側は、あまり遠い将来を考えると入り口で立ち止まってしまうのではないかと、区側は、区域の検討も俎上に上るならそれなりの期間を前提にしないと検討はできないとしている。区域問題に関しては、都側は事務の移管を考えると、移管先に規模がどのくらいかわからないと移管の是非も論じられないとしている。区側は、移管はあくまでも、広域自治体が担うべきか基礎自治体が担うべきかで移管事務を論じるのであって、自治体の規模によって論じるものではないとしている。

幹事会ではこのような論議が繰り返されたが、第5回の幹事会までには、都側が譲歩をする形で一定の合意を見て第3回の親会に幹事会での検討結果として、「事務配分の検討の流れ等について」を報告している。検討対象としてはできるだけ多くの事務をリストアップ（444の事務）し、漏れがあった場合には後から追加もできることとした。表2がリストアップされた事業の概要である。

表2 検討対象事務リスト(概要)

1 法令に基づく事務	
①一般には市に属する事務で、法令により都が処理することとされている事務	
	都市計画決定に関する事務(特定画街区で1haを越えるものなど)など 6 事務
②建築主事設置市及び保健所設置市の事務で、法令により都が処理することとされている事務	
	延床面積 1 万㎡超の建築物にかかる建築確認等の事務など 5 事務
③法律により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、政令により具体の指定を受けていない事務	
	特定計量器に係る定期検査、勧告などに関する事務など 11 事務
④法律により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ないもの	
ア地方自治法に基づくもの	
	児童相談所設置など児童福祉に関する事務など 19 事務
イ個別法に基づくもの	
	指定区間外国道管理などに関する事務(特例都道含む)など 92 事務
⑤府県事務で、他府県において事務処理特例制度により市が処理している事務	
	官庁又は公署の嘱託による登記に関する事務など 77 事務
⑥上記以外の府県事務	
[国土・都市基盤整備分野]	
	市街地区域と市街化調整区域の設定などに関する事務など 23 事務
[環境・廃棄物分野]	
	公害防止計画の作成などに関する事務など 22 事務
[福祉・保健分野]	
	都道府県老人福祉計画の策定などに関する事務など 43 事務
[産業・労働分野]	

	組織変更の届出の受理などに関する事務など 25 事務
[教育分野・文化分野]	
	教育委員会の設置に関する事務など 13 事務
[消費・生活分野]	
	割賦販売事業者に対する立入検査などに関する事務など 12 事務
[治安・防災分野など]	
	警察業務などに関する事務など 7 事務
2任意共管事務 [総務分野など]	
	都市外交の推進に関する事務(アジア大都市ネットワーク 21 など)など 15 事務
[生活・文化分野]	
	専門相談に関する事務(一般・交通事故・外国人相談)など 9 事務
[国土・都市計画分野]	
	建設副産物の再利用の促進に関する事務など 21 事務
[環境・廃棄物分野]	
	環境に係る調査研究に関する事務など 8 事務
[福祉・保健分野]	
	新しい福祉の基盤づくりに関する事務(福祉情報の提供、福祉NPO等運営強化支援など)など 41 事務
[産業・労働分野]	
	中小企業対策に関する事務(制度融資、東京国際フォーラム・国際展示場の運営など)など 8 事務
[教育分野]	
	中高一貫教育校に関する事務など 6 事務

第3回の親会では、幹事会の報告を受けて激しい応酬をしている。都の谷川副知事が検討は、税財政問題、事務の分担、区域のあり方の3点セットで検討すべきと発言して区側から一斉に反発を受けている。都側は自治体の規模が未定であると事務の配分の見直しも難しいと主張しているのに対し、区側は、区域の再編の話は、23区の生き方の問題であって、単にどの事務を処理するからこれくらいの規模がなければならないとして、区域を決められるものではない。23区には23人の区長がいて、それぞれいろいろな考え方を持っているの、とても区域の話が前提にあるのでは話は進まないとしている。要するに都側は、事務の配分を考えるうえで、基礎的自治体の規模を想定しないとなかなか論議は進まないとしているのに対し、区側は、まず、事務の配分を見直し、移管された事務も考慮すべき事項の一つとして、区域のあり方を考えると主張している。

(2) 第4回親会までの討議内容

第4回の親会までには、第6回の幹事会から第10回の幹事会まで5回の幹事会が開催されたことになっているが、第10回は書面による開催なので、実質的に議論が行われたのは4度の幹事会であ

る。

第6回の幹事会では、区域に関することが話し合われた。東京都が様々な資料を出して区域の再編が必要であると主張したが、区側はいずれも重要な問題ではないとして、取り合っていない。

第7回の幹事会では具体的な個別事務の移管の話し合いが始まった。444の事業のうち、最初に取り上げられたのが上下水道の事務であった。ここで都区の事務の配分に関する考え方の違いが決定的に明らかになった。都側は、何の問題もなく処理している上下水道を区側が区へ移管すべきと主張したことに驚いたようである。ここでは双方がかなり感情的になった様子が伺える。都側の幹部職員がこの幹事会の後、新聞記者にこんなくだらない議論をするのであれば、幹事会にトップが出ていってもしようがないという主旨の発言をしている。

第8回の幹事会では、新聞記事になった上記都の幹部職員の発言を区側が取り上げ、怒りをあらわにしている。水道事務に関しては、都側が現に何の支障もなく運営している事務を区に移管するのであれば、移管のメリットを区側が証明しなければならないとしている。区側は、水道事務は元々市町村事務で、区が当然実施すべきである。事務の中身の細かいところまでは検討していないが、区が担うべき事務と位置づけて、そこから議論をはじめようとしている。

第9回の幹事会では親会への報告内容の打ち合わせをしている。

第4回の親会での議論は、水道事務と23区の区割論が主なものであった。水道事務に関しては、国の地方分権推進委員会の中間のまとめに対する各省庁のゼロ回答に似ているという区側の発言があった。分権に反対しないが個別の事務の話になるとメリットがないと反対する。区側としては、地方分権の流れに呼応する形で区側が担える事務は全て担っていきたい。清掃事務も区が担うようになって非常に評判が良い。都側としては、水道に関しては、分権がどうのというよりも都民にどういうメリットがあるのかという議論をしたいとしている。

さらに、区割に関して、都としては現状の区割りに対する区への分権は、平成12年である程度終了していると思っている。現状の区では県並みの人口があるところから、その20分の1しかない区がある。例えば、中学校が2つしかない区へ教員の人事権を持っていくのは難しい旨発言があった。区側としては、区長が区割りに関して確証もなく発言できないとのことであった。幹事会で議論を深めて欲しいとのことであったが、親会で180度の意見の対立を見ているものについて、幹事会でこの溝を埋めるのは難しいとの幹事会の会長の発言があった。

(3) 第4回親会以降、現在までの検討討議内容

第11回と第12回の幹事会の議論の内容をまとめてみる。

第11回の幹事会では、都側の移管事務の掘り起こしの内部作業が、区の人口規模50万人を想定して行われていることが明らかになった。これについて区側が一斉に反発をしている。東京都は、内部的に現行の区への事務移管を言っても、平成12年のときに一定終わっており、各局から対象事務があがってこないの、あくまで仮の数値として人口50万人の規模ならどんな事務が移管可能かという調査をしたという。これに対して区側は、事務の選定基準は既に合意しており、新たな基準を付け加えるという認識がないこと。人口50万人なら移管が可能で、現行の区では移管できない可能性があるなら、議論の前提が変わってくることなどをあげている。都側も、人口50万人で特別区区域の再編を提案するものではないとしているが、一部マスコミで、都区が人口50万人規模で特別区区域

の検討をはじめた旨報道がされた。

第12回の幹事会では、10項目の事務移管について話し合われた。民生委員の推薦など民生委員に関する事務など7項目については、区へ移管する方向で合意した。

4 まとめ（現在までの議論を振り返って）

繰り返しになるが、これまでの議論の対立点をまとめると以下のとおりとなる。

* 事務の配分に関して

区側は、補完性の原理に基づき、基礎自治体優先で事務の配分を見直すとして、都に留保する特別の理由がない限り区に事務を移管すべしと考えている。これに対して、都は事務を移管するにあたっては、住民に対して移管のメリットを説明できない場合は移管すべきでないとしている。

* 23区区域の再編に対する考え方に関して

都側は、事務の移管を考える前提として、移管先の区の規模によって、移管できる事務とそうでない事務があるので、区域の再編を事務の移管問題と同時に検討すべしとしている。区側は、再編の問題は、個別の事務を担えるかどうかという視点だけではなくて、区の生き方の問題であるとして、事務の再編のあと、担う事務の範囲も考慮に入れるべき一つとして区域問題について、総合的に検討するとしている。

都区のあり方検討委員会では、平成20年度末までに、事務を「都に留保する」「区に移管を検討する」「引き続き協議する」の3つに分類することとしている。個別の事務の移管については、平成21年度以降にその具体的方法を考えていくことになるが、都区の考え方の根本が整理されていない現状では、21年度以降の協議も難航するのではないだろうか。区側も、分権が自己目的化していると批判される中、区が事務を担うメリットを証明するという姿勢を示さなければ、世論の賛同は得られないだろう。また、特別区の区域問題については、60年以上もの間、区はそれぞれ自区の中で、施設を配置し、コミュニティーの形成に努めてきた。他県の市町村のように、合併の強烈な外圧がない中で、各区の区長が合併の検討を言い出すのは困難であろう。しかしながら、地方分権の大きな流れの中で、道州制の議論もこれから本格化してくるものと思われる。23区だけがこのままでいいという理屈は成り立たないであろう。区長会自身が区域の再編について、検討が難しければ、都に背中を押されて議論するのではなく、23区に第3者機関を設置して区域の検討をはじめべきではないだろうか。

議論の中では、都区がお互い感情的になって、オリンピックへの協力を人質にする様な発言や、協議の打ち切りを言い出すことがあったようであるが、ここは住民のため何が良いのかという原点に戻って冷静に議論することが求められている。

回数	都側の主張	区側の主張	合意事項
第1回			＊20年度末までに都区のあり方を検討し、都区協議会に報告する。 ＊幹事会は原則非公開とし、議事録は要旨のみ作成し公開する。資料は公開とする。
第2回	＊2年間という時間の制約の中で、全ての事務を移管の検討の対象にするのは無理がある。 ＊事務移管の協議は将来も続く、あまり遠くの将来まで見通すと入り口で詰まってしまう。 ＊任意共管事務を互いに持ち寄って検討すべき、都合の悪い事務を隠したりはしない。	＊市町村事務、府県事務に関わらず全ての事務を移管の検討に載せるべき。 ＊短いスパンしか見通さない検討では、区域の検討などはできない。	＊東京富裕論に対する反論
第3回	＊海外の他都市と競争するために、一体的に処理すべき事務がある。	＊一体的に処理する事務は限定的に考えるべき。	＊可能な範囲で都の事務の全てのリストを作成。そこに、「検討対象事務を選定するための基準」を適用し「検討対象事務」のリストを作成。さらにそこに、「移管すべき事務を選定するための基準」を適用し「移管すべき事務」のリストを作成する。 ＊検討対象事務のリストには、検討過程において随時事務の追加ができることとする。 ＊検討対象事務を選定するための基準について合意した。
第4回	＊事務の移管と同時に特別区の区域についても協議するべき。	＊特別区の区域については、事務の配分の全体像が見えてから検討するべき。	＊移管すべき事務を選定するための基準について合意した。

第 5 回	* 警察事務等は明らかに都の事務である。検討していると公表すること自体憚られる。 * 自治体の規模によって、移管できる事務の範囲は違ってくる。区域の議論をすべき。 * 人々の生活圏は広がっている。国全体の流れも合併推進である。区も合併を考えるべき。	* 警察事務等 1 4 5 の事務について、中身がわからないので検討対象事務にすべき。 * 事務の移管の範囲は基礎自治体か、広域自治体かで判断すべき。規模の話ではない。 * 区民の間に合併を望む声はない。	
第 6 回	* 特別区合併問題について各種データを示して推進を主張	* 合併について反論	* 東京富裕論に対する反論
第 7 回	* 上下水道の事務は、区側に移管するメリットがない。	* 上下水道の事務の中でも区ができるものはある。都がやらなければならない理由がない限り補完性の原則により区がやるべきである。	
第 8 回	* 現に都が支障なくやっている事務を他に何のメリットもなく自治権拡充のためだけに、移管するのは都民の納得が得られない。	* 前回の幹事会の後、都の代表がこんな話合いならトップが出る必要ないと発言していた。大変遺憾である。 * 都はこの話し合いで事務の移管ということを言うが、ここは事務の配分の話し合いの場である。事務のしっばきりの場ではない。	* 改定：検討対象事務評価シート * 上下水道については、継続して話し合う。
第 9 回			* 平成 19 年度の幹事会での議論をあり方検討委員会に報告する内容について合意した。
第 10 回	書面による開催		* 都区のあり方検討に関する今後の進め方について合意した。
第 11 回	* 移管する事務を各局から多く提示させるために、区の人口が 50 万人と想定して事務を掘り起こしている。	* 人口規模が 50 万人を前提にして議論はできない。現行の区域を想定して議論すべき。	* 10 項目の事務について、「区へ移管する方向で検討する事務」とすることで合意した。

第 12 回	＊「精神保健福祉センター設置など精神保健及び精神障害者の福祉に関する事務」は「都に残す方向で検討する事務」とすべき。 ＊「条例による屋外広告物に関する制限など屋外広告物の規制に関する事務」は大都市の一体性という観点から「都に残す方向で検討する事務」とすべき。	＊左の事務については、「区へ移管する方向で検討する事務」とすべき。	＊ 7 項目の事務について、「区へ移管する方向で検討する事務」とすることで合意した。 ＊ 3 項目の事務について、「移管の是非を引き続き検討する事務」とすることで合意した。
第 13 回	議事録等未公開		