

第8回東京の自治のあり方研究会 議事要旨

日 時 平成 24 年 7 月 31 日 (火) 午前 10 時から

場 所 都庁第二本庁舎 3 1 階 特別会議室 2 7

出席者 (学識経験者)

辻座長、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)

砥出副座長、西村委員、樋口委員、山本委員、高木委員、小島委員、
荻原委員、鳥海委員、名倉委員

【会議概要】

1 開会

2 新委員紹介

- ◇ 東京都知事が指名する委員 (行政実務者) 及び東京都市長会の長が指名する委員 (行政実務者) に変更があり、新委員の紹介がされた。

3 検討事項

(1) 予測される東京の将来の姿 (案) について

(2) 『東京の自治のあり方』の方向性 (案) について

- ◇ 座長から、前回からの経緯について説明が行われた後、資料 2 「予測される東京の将来の姿 (案)」及び資料 4 「『東京の自治のあり方』の方向性 (案)」の座長私案について意見交換を行った。

○座長 前回の研究会からこれまでの経緯について整理する。前回の研究会では、2100年までの人口推計のデータを基に、着実に訪れる高齢化や生産年齢人口の減少といった将来の東京の姿について意見交換を行うとともに、「予測される東京の将来の姿からみた『東京の自治のあり方』をめぐる論点の例 (案)」を提示し、本日の研究会からは、「予測される東京の将来の姿」を踏まえた東京の自治のあり方について議論していくこととした。

前回の研究会の資料である「予測される東京の将来の姿」及び「予測される東京の将来の姿からみた『東京の自治のあり方』をめぐる論点の例」については、改めて事務局を通じて意見照会したところ、高木委員から意見があったが、その他の委員からは特段の意見はなかった。

そこで、本日の議論を進めるに当たり、その議論の素材として、事務局とも相談しながら、「予測される東京の将来の姿 (案)」及び「『東京の自治のあり方』の方向性 (案)」を作成した。資料 2 の「予測される東京の将来の姿 (案)」は、これまでの研究会で提示してきたものであるが、今回、「将来の姿」という視点から改めて整理し直したものである。これについては、資料 4 の「『東京の自治のあり方』の方向性 (案)」を議論する際の東京の現状や将来を把握

するための一つの検討材料として取り扱ってもらえればと思っている。

資料4の「『東京の自治のあり方』の方向性（案）」については、これまで議論してきた東京をとりまく現状や将来の人口推計等を踏まえ、将来の行財政運営や東京の自治がどうあるべきか、その方向性を議論するためのあくまでも素案である。

まず、資料4について事務局から読み上げてもらい、その後、各委員からコメントをお願いしたい。

○事務局長

（資料4「『東京の自治のあり方』の方向性（案）」朗読）

○座長 資料4「『東京の自治のあり方』の方向性（案）」及び資料4の前提となっている資料2「予測される東京の将来の姿（案）」について、意見があればお願いしたい。

○委員 座長私案に対して意見を述べるのは勇気がいるが、いくつか申し上げたい。

第7回の研究会からの経過について、冒頭、座長から説明があったが、私どもは、4月にあった意見照会、この座長私案が出される前段の事務局調整の段階で意見を申し上げている。私としては、第7回研究会で示された「予測される東京の将来の姿からみた『東京の自治のあり方』をめぐる論点の例（案）」をこの場で整理した上で、「『東京の自治のあり方』の方向性（案）」について議論を深めていくべきであったのではないかとと思っている。しかしながら、今回示された座長私案には私どもの意見も取り入れてもらっているので、この点は感謝申し上げたい。ただ、資料4「『東京の自治のあり方』の方向性（案）」について気になる部分があるので、幾つか申し述べたい。

最初に、3ページの1つ目の「◆」の下から3行目の後段に、「効率的・効果的な行財政運営を行うためには、東京を一体として捉えた大都市経営という視点からの投資戦略がより一層重要となる。」とあるが、「東京を一体として捉えた大都市経営」とは何か、定義について議論する必要があるのではないかとと思っている。

当然のことであるが、都市は、行政以外に住民・企業等の活動主体によって構成されており、東京の都市経営は、2ページの枠内に記述されている、都と区市町村の役割分担のあり方の中で、都市経営の一翼を担う都と区市町村がそれぞれの役割を果たしながら、相互に連携し、都市のニーズを的確に捉え、効率性の要請にも応えていくことが重要ではないかと考えている。

また、東京を一体として捉えた投資戦略が必ずしも地域にとって効果的・効率的とは言えない場合もあるので、この点は留意する必要があるのではないかとと思っている。

そして、この問題の根底には財源配分のあり方の問題があるのではないかと考えている。

次に、5ページの2つ目の「◆」に、「都と区の役割分担やそれに伴う税財政制度のあり方を検討する必要がある」との記述についてである。

検討する必要性は当然あるが、現在この問題については、都区のあり方検討の場で検討が行われている。都区の役割分担、税財政制度の検討については、都区協議会の場で引き続き検討すべきものと考えている。

ただし、協議を円滑にするためには実務者レベルの協議組織を設ける必要があるのではないかと考えており、実務者レベルでの検討・協議を行うことで、都区の行政責任を明らかにし、基礎自治体としての区の行財政基盤の強化、あるいは都が広域的課題に専念できる体制の確保、都と区の真のパートナーシップによる自治のあり方が明確になるのではないかと考えている。

次に、10ページから11ページにかけての合併に関する記述についてである。

人口減少、少子高齢社会が進展する中で、住民に最も身近な区市町村の役割はますます多岐にわたることが想定され、その役割も大きくなると思われる。区市町村の区域を越えて営まれる通勤・通学、買い物など、住民生活に関わって生じる広域的行政課題への対応や行財政基盤の確立等の課題への対応については、規模の拡大を目指すだけでなく、共同処理制度の活用や基礎自治体間での相互補完・機能分担を行いながら、フルセット型からいわばネットワーク型の行政体制へ転換していくことも検討すべきではないかと考えている。

また、平成の大合併について記載があるが、これに対する評価は分かれており、総務省が平成22年3月にとりまとめまた『『平成の合併』について』や合併に関するアンケート調査等から、合併の効果だけでなく、合併による問題点・課題も明らかにすることが必要ではないかと考えている。地域には住民が培ってきたコミュニティや歴史に基づいた住民意識・郷土愛があり、人口の減少や少子高齢化への対応も、各区市町村によって相当な異なりを見せるとしている。

合併を含む区域の問題は、単に効率面だけに焦点を当てるのではなく、地域における様々な要素や需要を考慮して、検討する、しないも含め、必要に応じて各自治体が主体的に判断すべきものと考えている。

最後に、この研究会は、第1回目の議論にもあったように、一定の結論や合意を目指すものではなく、様々な意見を出し合うことに最大の意義があると考えているのでよろしくお願いいたします。

○委員 例えば、国民健康保険や後期高齢者医療のような小規模な自治体が大変な思いをしているものこそ、大都市経営というか、みんなで保障し合うということが大切なのではないか。人口減少、高齢者やひとり暮らしの高齢者が多くなることを考えると、これらを広域化していく中でお互いにリスク分散しあうことが大切だと思っている。

また、社会保障に関しての具体的な記述がないように思う。国民健康保険について言えば、全国市長会などは国が一元化すべきだと主張している。国民健康保険、介護保険、後期高齢者医療は最たるものだが、あえて言えば生活保護も当てはまると思っている。こういったものを東京全体でどう見るのか、是非記述をお願いしたい。

○委員 10ページ、11ページの合併のことが気になったので一言申し上げたい。都と区市町村の役割分担ということで全編書かれているが、人口減少を迎える社会にあって、合併が切り札になるのかということである。資料にも記載されているが、コミュニティの重要性や様々な場面で地域に密着した基礎自治体の役割というもの肯定している一方で、それを担う都と市の役割分担論になると、担う単位というものが非常に曖昧になってくるというか、ある意味、多摩地域の拠点を持ったコンパクトシティ化というような論調に危惧を持った。先ほども話があったが、合併の問題については、平成の合併を含めていろいろな議論がある中で、もう少し書き方に工夫があってもいいのではないか。

○委員 東京の自治のあり方の方向性を議論するときの前提に関する話であるが、座長私案には、総人口がピーク時の半数強になり、生産年齢人口に至っては2010年対比で6割も減少するというようなことが書かれており、人口が劇的に減少し、経済活動が縮小していくことに伴って大幅な税収減が予測されている。

その一方で、75歳以上の老年人口は、2010年から見ればほぼ倍増になると見込まれている。ベース推計だけで議論を進めるのは乱暴だとは思いますが、少なくとも、ここに書かれていることは、歳入というパイが大幅に縮小する中で、民生費だけ見ても大幅に増加し、極端な言い方をすれば、将来的に都内自治体の財政が破綻するようなことにもなりかねないということが示されている。

このような状況を踏まえて東京の自治のあり方の方向性をまとめることになるが、少なくとも関係者間の共通認識として、危機感を持って今何を講じることができるのか考えなくてはいけないと思っている。このような厳しい状況をより鮮明にし、その前提に立った上で議論を進めていくことが重要ではないか。

また、合併について幾つか意見があったが、厳しい将来見通しを見据えて現時点で何が講じられるのかということ、歳入のパイを増やす方向での議論や歳出面での改革の議論ということになるが、このような現状認識を踏まえて議論していこうとすると、どうしても国・地方を通じた税財政制度の抜本改革であるとか、社会保障制度の改革であるとか、話が大きくなり過ぎてしまうのではないかという気がしている。将来の都制度や東京の自治のあり方を検討するという観点からすれば、座長私案に書かれているように、都と区市町村の役割分担を明確にして、施策を効果的・効率的に展開するというような方向と、徹底的な行革といった行政体制そのものを効率的・効果的にしていくということが考えられるのではないか。

行政体制の効率化ということでいえば、記載にもあるように、都と区市町村は、これまで定数削減や民間委託、共同処理等の行財政改革に取り組んできたが、このような取組が厳しい将来見通しの中でどれだけ有効なのか、なかなかイメージがしにくいですが、将来的に、こうした取組によってもなお必要な歳出に見合った財源が不足するといった非常に危機的な事態に陥った場合には、更な

る効率化が必要になって、それによって財源を確保するということになるので、次のステップとして、究極の行政改革と言われている合併が選択される可能性もないとは言えないのではないか。そういう意味では、予測される厳しい財政環境下での自治のあり方の方向性として、都内区市町村の区域の再編、合併という選択肢も想定しておくべきなのではないか。

○委員 皆さんの話を聞いて、二点重要な点があると思った。一点目は役割分担の関係で、もう一点は説明責任についてである。

まず役割分担について、ここで述べられているのは、都と区市町村の役割分担、それから協働の相手方としての企業や町会ということであるが、先ほども話があったように、国と地方の役割分担において、不分明な部分についての方向性が示されていないと思う。扶助費が増えている中で、これが将来の財政を圧迫するであろうとしているが、セーフティネットの制度として、4分の3の国負担、4分の1の地方負担という形が果たして適正なのかどうか。また、先ほど話があった、国民健康保険等についても、果たして区市町村単位で運営していくことが適切なのかという議論がいまだに片付かないまま、現行制度としてそのままの形で維持されている。

このような前提の中で将来負担が増えるという話をするということについて、都と区市町村が一緒の考え方というのであれば、まず国に対して仕組みの変更を求めていくという方向性があるべきではないか。そういう見直しの方向性を示した上で、都と区市町村の役割分担のあり方の方向性を模索していくべきで、その中で、例えばひとり暮らし高齢者の見守り施策をどのような形で実施していくのかなど、企業、町会、自治会等が参加する仕組みが、それぞれ地域の実情に応じて異なるのであろうから、それは正しくそれぞれの基礎的自治体が地域の実情に応じて判断をしていけばいいことなのではないかと考えている。

もう一点は説明責任についてである。何となく抽象的な言われ方がしていて、経費負担が増えるのだから、究極、合併という手段も考えるべきではないかというようなことだと思う。以前の議論の中で学識委員から発言があったと思うが、施策を実施するに当たって、ただ単に限られた財源の中で行政にすべてをお願いするというのではなく、住民の側が選択をするという視点がまずは欠かせないと思う。例えば現在実施している施策に対する評価を住民の側が判断する。つまり、新たな施策の要求があったときに、その施策を実施するにはこれだけの経費がかかるので、税などという形で負担をお願いできないだろうかというような説明をする必要がある。正しく行政の側が政策の重要性を住民に対して説明し、それに伴う負担等を含めて住民が判断していく、そういう姿勢が必要だと思う。

しかし、そこで必要になるのは、これ以上経費を切り詰められないのかという議論だと思う。そうした中で、平成の合併については賛否両論あると思っているし、その反省を踏まえた形で、合併をする場合にはどのようなケースが想定されるのかといった建設的な議論ができるのであれば、そうした取組によって

経費を生み出し、新たな政策が提供できるのではないか。これも説明責任に係ってくるのではないかと思っている。対立軸というような形で整理するのではなく、両者歩み寄れる形で、両論併記というような形でもよいのではないかと思っているので、そのような議論の進め方をしてもらえればと考えている。

○委員 合併の件は、いろいろな意見があり、今話のあったような形で両論併記というのもこの研究会のあり方としてあるのではないかと思っているので、それはお願いしたい。

我々のような行政の現場を預かっている者は、説明責任を果たすことなどは日々やっている。毎日、我々職員が住民の方々とやっている。税金や保険料の徴収、介護サービス、生活保護、ありとあらゆることをこういう形でやっている。やっていることをこのような形で書いてもらうことは必要なことだと思うが、その上で、これから何をしていかなければならないか、今、我々は一生懸命に対峙しているところで、それを一直線に合併というのは少し違うのではないかという感じがして仕方がない。

指定管理者制度、委託、行政改革、NPO・町会自治会との連携など、都心区、周辺区が様々な要件や状況のもとで取り組んでいる。それを一まとめにして例えば効率化を目指す、そのためには合併だという論法が、現場を抱えている人間からするとしっくりしない。

○委員 合併の話について本意をもう一度申し述べたい。私は合併ありき、合併すべきだというような立場で申し上げたわけではない。非常に厳しい財政環境下で東京の自治のあり方を考えていくときに、行財政改革等を通じた財源確保が求められる一方で、区域を拡大して効率化を図るというやり方も一つの手法としてあるので、それを最初から除外して議論するのではなく、先ほど話のあった事務の共同処理といったことも含めてどうあるべきかについて検討していけばよいのではないかという趣旨で申し上げた。

○委員 私は当初から、東京という大都市は人が集積している地域だけで成り立っているのではないと申し上げてきた。多摩島しょ地域の持っている、大都市を支えている水環境や自然等も含めて東京の未来を考えていくことが必要ではないかと申し上げて、今回かなり記述してもらったのでよかったと思っている。

先ほど合併の話があったので、私のところを例で出させてもらうが、人口3万3,000人程度、面積は16平方キロメートル程度で小さい。これがなぜ合併もせずに単独でやっているのかというと、今のところそれで経営ができているということである。昔からのつながりで、地域の人たちの共通の考え方、自然や土地とのつながりを優先したいということである。合併して、行政サービスが少しよくなるかもしれないが、それを望んでいないということではないか。行政の効率性だけで合併を選択していない地域もあるということは申し上げておきたい。

○委員 「『東京の自治のあり方』の方向性」の座長私案をまとめたということで

あるが、基本的に「予測される東京の将来の姿」を前提にして書かれている、あるいは書かれるべきだと思うが、正直言うと、高齢化率が非常に上がり、生産年齢人口が減る、人口も減少するといった環境要因と、それに対する答えや方向性の間で、うまく、新たなイノベーションができていないところが残念ながら我々のアイデア不足ということ。つまり、新たな状況に応じて新たな答えや方向性が必要であることは分かっているが、なかなか良いアイデアが出てこなくて、効率化であるとか役割分担であるとか、そういう話に戻ってしまう。

これは、戦後日本で言われていた問題解決の方法であって、いわば全体のパイが伸びているときの話ではあるが、それをブレイクスルーするアイデアがなかなか出てこない。新たな人口減少や生産年齢人口の減少という中で、幾ら効率化しても逃げ水のように自分の首を絞めていだけなので、どう考えてもうまくいくはずがなく、そこをどう考えるかだと思う。地方圏における人口減少、過疎地における合併というのは、大都市圏がお金をある程度稼ぐことや、人口が余ったら大都市圏に行ってしまうということを前提に成り立っていた、いわば部分的最適であった。東京でこのようなことをやる事態になったら日本全体が駄目だということなので、都側が日本も駄目になるという方向を提示したというのは大胆で立派だと思う。その見解は私とかなり近いが、そのような事態になる前に新たな方向性を考えなければいけないと思う。

その場合に3ページのような議論は、どう考えても「年寄りの冷や水」としか言いようがない感覚で、これから厳しくなっていく中でもう一回大都市経営を頑張ろうというのは、年寄りが元気な若者と対抗してもう一働きしなければいけないという考え方で、どう考えても骨折したり、大きな事故を起こしたりするのは目に見えているのでやめたほうがいい。中国、韓国、台湾も、いずれは急激な人口減少社会を迎えることになるが、今は元気でそこと張り合っても骨折するだけである。何とか早い段階で考えていかないといけない。ただそのアイデアがなかなか思い浮かばない。恐らく皆さんもそこで苦しんでいると思うが、年寄りが年寄りの知恵と経験で生きていける方法はないのかと。課題先進国という言い方があるが、日本は最初に「年寄り」化する国なので、年寄りが若者と一緒に頑張らなければいけないといったら生きていけない。年寄りなりの生き方、あるいは比較優位を生み出していかない限り難しいということである。

従って、「東京がダイナモ」というのは典型的な「年寄りの冷や水」の発想で、年寄りならではの何かがない限り駄目だと思う。日本の社会では、年寄りは知恵があるとか、バランス感覚がいいとか、そういうメリットを活かして生きてきた。そのようなメリットを活かすような発想の転換が必要ではないか。年寄りが、まだまだ若い者には負けないという発想ではなくて、何かよいアイデアがないか。私にもよいアイデアはないが、少なくともそのように考えていかなければならない。

もう一つは、人口が減少し、高齢化が進んでいくこと自体に対策をとるかどうかということである。これには二つの対策があって、特殊出生率の回復か移

民の受け入れのいずれかに踏み込まざるを得ない。移民のほうはヨーロッパ諸国がやったが、簡単には解決しないということであった。特殊出生率についても簡単に上がるのかということ、上がらないということなので、この二つの問題についてもっと真剣に検討していかざるを得ない。人口回復も無理、移民を受け入れることでも無理となったら、先ほど申し上げた三番目の年寄り戦略でいくしかない。目の前の行財政改革や役割分担といった戦後的な決まり切った回答案ではないものをこの研究会で考えていかなければいけない。制度的、あるいはもう一段進んだ段階で国や都でも検討できると思うが、その答えの粗々なイメージさえもできていないところが一番深刻だと思うので、何とか良いアイデアを作っていきたい。人口回復、移民、あるいは年寄り戦略というのが私の三つのシナリオである。他にも「年寄りの冷や水」戦略というものもあるかもしれないが、これは少し無謀なので、私は三つしか考えていない。何かもう少し柔軟なアイデアを考えていかねばいけないというのが座長私案を読んだときの率直な印象である。

○委員 「『東京の自治のあり方』の方向性」ということであるが、どこまで、どのような方向性を出していくこと自体が問われてくると思う。先ほど話があったが、役割分担、あるいは連携という言葉が散りばめられていて、戦後的な発想なのかもしれないが、私の発想としては非常に分かりやすかった。特に、都と区市町村の関係を考えていく上では、このような言葉に頼らざるを得なかったし、この方向性について考えてまとめる中でもそうせざるを得ないのではないか。

その一方で、資料2の「予測される東京の将来の姿」などについて、これまで基礎的なデータを用いて東京のあり方を見てきたが、こうしたことも踏まえて考えていく上で少し違う切り口もあるのではないかと思った。

例えば地域コミュニティについて若干触れられているが、孤独死の問題など、地域で起きている具体的な課題があると思う。現場を持っている職員の方々は、日々向き合って解決の努力をしていると思うが、現実にはうまくいっていないところがある。このようなことを前回まで見てきた東京の今後の将来予測なども踏まえて考えていくときに、より深刻さが増していく中で、具体的な解決手法によって現在はある程度こなしているとか、あるいは現に課題となっていることが今後どう変化していくのか。具体的な解決手法そのものというよりは、それぞれの地域で解決手法をきちんと考えていけるような仕組みをどのようにして整えればよいのかということを考えていかなければいけないのではないか。例えば地域コミュニティレベル、町会自治会レベル、防災に対応するとすればもう少し大きな学校区レベルでどう考えるのか。あるいは、もう少し大きく区市町村の単位で考えていくということであれば、年寄りの冷や水なのかもしれないが、もっと大きな大都市経営のレベルということがある程度あって、例えばアジア諸国と張り合うような大都市経営を行って投資戦略を行うとすれば、そのレベルで具体的に何が課題で、どう解決していくかのいうところが見えるようなあり方にもう少し入っていけないのか。個別の政策課題や政策

分析に入っていくところでもあるが、そこがある程度見えてこない、せっかく今までやってきた個別の政策分野の話がここに来るとやや役割分担や連携という言葉で薄められてしまうことになる。先ほど社会保障の話もあったが、若干そのようなところが気になる。個々の政策に踏み込むことがこの研究会のあり方ではないのかもしれないが、単に従来の意味での自治制度という議論の水準だけで考えていくのが今は非常に難しくなっているというのが、この研究会も含めて最近、自治制度を研究している者として深く考えているところである。

○委員 非常に多岐にわたる問題、論点整理だと思いながら読ませてもらった。これは方向性、総論ということなので、いろいろな論点を挙げているということだと思う。その中で少し気になった点があった。地方自治法など地方自治制度の法的枠組み、それから憲法や民法、個別の国民との関係の法的な枠組み、規制、規律など、既存の法的な枠組みがいろいろある。例えば空き家への対応といった具体的な課題に関して、空き家が増えているのは税制のせいでもあるとテレビで知ったが、様々な要因が絡んでいる。10ページに「既存の行政体制の形態にとらわれず」とあるが、とらわれないとはどういうことなのか。立法論に及ぶ話なのか、あくまで既存の法的な枠組みの中で工夫できるのか。要するに、既存の法的枠組みの中で、できるものとできないものとの峻別、あるいは立法論に及ぶことになるのかどうかの振り分けが問題になるのではないかと。総論的な指摘であるので仕方がないが、実際にはそういう点が問題になってくるという気がしている。

もう一点は、徹底的な行財政改革ということで、これは経費がかからない、コスト削減ということが第一的な目標になると思うが、若干気になるのは、効率性ということで11ページ辺りにいろいろなことが総論的に書かれているということである。この辺で今までの行財政改革や効率性という視点でやってきたことについて、改めて行政の質という観点から検証する必要があるのではないかと考えている。これまで行ってきた様々な工夫というものが住民の需要との関係で、行政の質としてどうだったのか少し検証することも必要ではないか。勿論、抜本的な行政改革にそれ行けどんどんということではないと思うが、今までの検証の上に立って、抜本的な行政改革について検討することも必要ではないか。これは説明責任の内容にも関わってくるが、住民の感覚からあまり外れない形で、地道にこういう観点も含めて考えていく必要があるのではないかと。

○委員 今までの議論を聞いていて思ったのは、東京の自治のあり方を考える上では、やはり経済活動がない土地に自治も行政も財政もないので、「年寄りの冷や水」だろうが何であろうが、3ページに書かれているダイナモというか、東京が経済活動を営む場として魅力ある土地であり続けなければ、東京の自治を支える財源も全然出てこないし、きちんとした市民生活も営めないということである。

ただ、国際競争力を高めるということにかなりウエートが置かれた書き方なので、この場にいる委員の方々との親和性を考えると、まず、雇用の確保が最初に出てきて、そこから、日本経済全体としては人口減少で縮小していく可能性があるので、アジア諸国や新興国の拡大する経済に目を向けて、経済活動を営む上では国際競争力が高くなければ伍していけないため、都市の魅力を高めることも含めて、東京の経済を育てていかなければいけないという話だと思う。経済だけよければそれでいいという話ではないので、この研究会の本題である東京の自治というものをよりよくしていく。それがひいては経済活動を営む土地としての東京を魅力あるものにするということだと思う。

私の印象としては、「東京がダイナモとして」というのは、決して老骨にむち打ってということではなく、むしろ、年寄りなら年寄り、老大国日本なら老大国日本としてしたたかに考えるなら、土地を貸すと。東京という魅力ある土地を外国の企業なり、東京で商売したい人に貸すと。その代わり、果実の一部は税金などで頂戴し、それを財源にして行財政サービスに使っていくというぐらいのしたたかさがあってもよいのではないかと。高齢化した社会であっても、決して老骨にむち打って自分が働くわけではなく、土地を貸すというぐらいのしたたかさ、そして自分で働かなくてもお金がきちんと回ってくるという面もあるのではないかと考えている。そういう意味では、この方向性の文章の中で経済活動について中心的に語られているのは3ページの部分なので、このぐらいの記述でよいのではないかと。それ以上にあちこちにダイナモのような言葉を書き散らばめるという必要はないと思う。

それから、1ページ目の冒頭のところであるが、移民の受け入れや出生率が大幅に回復する訳ではないという想定の下での見通しを踏まえた記述であることは、研究会の委員の間で自明のことにはなっているが、これを都民も含めた方々がこの文書だけ読んでも同じ認識を持てるように、1ページ目の2つ目の「○」については、例えば「将来推計では、都内の年少人口は」の辺りに「海外からの移民の流入を想定しなければ」というように、人口推計の前提を一文書き込んだほうが、どのような想定の下での話なのかがわかるのではないかと。

また、先ほども話があったが、生活保護費や扶助費に関する記述も同様に、1ページ目の一番下の「○」で「高齢化の進展により」の前に「現行制度が大幅に変わらないならば」といった限定する文章を入れたらどうか。勿論、変わる必要がないということではなくて、現状のままだとそうなるというニュアンスが感じられるような表現でまず提示した上で、変えるべきことは変える必要があるし、国に制度改正を求めていくということであれば、そのように書いてもよいのではないかと。

全体のトーンとして若干悲観的なところがあるが、私としては、悲観的なシナリオというのは、むしろコンサバティブに将来の設計を考えていくという意味において重要であると理解している。つまり、このシナリオよりもっと楽観的な結果になったら、それはそれでボーナスというかめでたい話なので、このシナリオより良くなることについてあまり深く考えなくても、良い結果になっ

たらその恩恵はいろいろな形で享受することができるので、これぐらい悲観的な状況になっても何とかきちんと持ちこたえられるように、東京の自治のあり方とはどのようなものかを考えることだと思う。そういう意味では、慎重でコンサバティブな見通しに基づく方向性の書きぶりでのよいのではないか。私は、全体のトーンとしては今のような書きぶりでのよいのではないかと肯定的に思っている。

7ページに官民の役割分担の話があって、この点について、私は大筋これでのよいと思っているが、四角囲いの二つ目の「◆」の末尾のところで「人的資源や財政支出を集中させるなど」とある。確かにその通りだと思うが、民間との連携ということを考えるならば、単に民間に役割を担ってもらい、それによって行政の負担が軽くなるというトーンだけだと民間が行政にいいように使われているようなニュアンスが出てしまうような気がしないでもない。そういう意味では、「人的資源や財政支出を集中させるなど」の前に一文を加えて、「過度な財政負担を抑制しつつ、人的資源や財政支出を集中させる」とすると、追加的な税負担を求めなくても、民間の力を活用することで官民の役割分担が実現できウィン-ウィンの関係になるというニュアンスも出せるのではないか。負担と支出の集中というバランスで書くと良いと思う。

先ほど来議論のある合併の話について、私は、今すぐ合併の議論が沸き起こることはないと思うが、このまま人口減少が続いて、必ずしも経済が劇的に活発になることが予想できないということであるならば、じり貧に追い込まれる前に合併というか、行財政体制の見直しが不可避的に求められるのではないか。想定されるのは2020年以降なのかもしれない。先ほどの行政実務者の話にもあったように、今はまだ余裕があるということだと思う。苦しいながらも追い込まれていない。しかし、これだけ多くの市区町村議会議員がいて、給料を払って、物事を決めて、市区町村の職員も雇って、本当にこのままやっていけるのかというところまで追い込まれてしまうと、貧すれば鈍すというか厳しい状況になるので、そういう意味では幅広く、今の行政区域にとらわれることなく、行政体制のあり方をいずれ考えなければならぬ時が来るかもしれないということを一応謳っておく必要はあるのではないか。

恐らくボトムアップで、住民のほうから合併をしたいという声が出てくるのは、理想とされる時期から比べると時既に遅しと言えるぐらいの時期になる可能性がある。つまり、今の居心地がいい状態を維持したいと思うのが人の常なので、ボトムアップでの行政体制のあり方の提起ということになると、現状維持的になってしまうと思う。決して悪い意味で言っているわけではなく、わざわざ合併を提起するほど大げさな話でもないという考えに向かいがちになることはあるということである。大局的・広域的にもう少し効率性の観点から見て、じり貧になる前に行政体制のあり方を考え直してはどうかということについて、ある種の親切心で提起してもよいのではないか。勿論これが正しい答えになるかどうかはケース・バイ・ケースだと思うが、大局的・広域的な視点から行政体制のあり方について提起するということである。それはすなわち、効

率性の観点が強くなってしまおうということになると思う。私は両論併記でよいと思うが、少なくとも現状維持的に流され過ぎるのは、2030年、2040年時点のことを考えたときに今の行政区域のままで本当にやっていけるのだろうかという心配がある。

最後に、12ページの「都市インフラ面から見た効率的・効果的な行財政運営」の三つ目の「○」のところに「いつか必ず来る首都直下地震」とあるが、表現が少し非科学的ではないか。必ず来るかどうか分からないので、資料2の「予測される東京の将来の姿」にある「いつ発生しても不思議ではない」という表現と平仄を合わせたほうがよいのではないか。

○委員 私のほうからは主に三点申し上げたい。

一点目であるが、前回までは将来の人口推計のシナリオなども出しながら、これからの東京がどうなるのかについて情報を共有するということであつたと思う。それについての意見をまとめた上で、今回『東京の自治のあり方』の方向性が示されたが、具体的な役割分担のあり方や行政体制のあり方について相当踏み込んで記述されていることに正直申し上げて当惑している。本来、今後のあり方についての方向性を示すのであれば、前回のような形で事実認識をした上でトピック出しをして、一度この場で議論する機会を設けてもよかつたのではないか。このような形で座長私案というものが示され、これをたたき台として検討していくと思うが、先ほどから合併という項目自体を出すことがいいのかどうかということも含めた意見が出ている中で、このような形の枠組みが示されたことについて若干心配している。

さはさりながら、こういう形の案が出されているので、気になった点について申し上げたい。まず、2ページから3ページの都市経営の視点という部分である。経済なくして自治はないという意見もあって、それについてはいろいろ議論があるところだと思うが、実際にこれから東京が経済力を持って一定の生産力をきっちり担っていくために何が必要なのかというときに、一つは魅力ある経済都市としての東京をどうつくっていくのかという問題があると思う。しかし、ここでの記述を見ると、「東京を一体として捉えた大都市経営」という視点であるとか、民間投資を呼び込むためのインフラ整備のようなことについては、「東京全体を担う都が、国や周辺県、区市町村と連携しながら」というような書きぶりになっている。確かに都が担ったほうが効率的な面はあると思うが、実際にこれから東京が魅力ある都市となるための取組を行っていくには、他方で区市町村の産業政策も非常に重要ではないか。

今、都のほうで国際戦略総合特区の申請をして、東京駅、新橋、六本木、渋谷や新宿辺りの地域を特区として開発を進めていて、渋谷にはヒカリエができたり、容積率を随分緩和して、外国企業の誘致も含めて、魅力ある環境を整備する施策を行っていることは十分承知している。他方で、大田区でやっている取組を見ると、戦後のものづくりの職人の技があつて、研磨の技術や切る技術など、他では持ち得ない職人と技術が集積している。逆に、その職人の技がないと最先端の技術も生まれえないということで、大企業や世界の様々な企業が職

人の技を求めて集積してくる、あるいは交流を求めてくる。そのような取組が行われていて、こうした資源というのは非常に大きな財産だと思う。職人の人たちがそこに集まって生活しながら生産活動をしていく場というのは、正に人と人とのつながりなので、特定の制度やシステムだけでできる話ではなく、いわば顔の見える関係を作りながら、職人の人たちとどう向き合うのかということであり、大田区が産業政策として取り組んできたことは非常に大きかったのではないかと思っている。そういう技術を支える人、あるいは技術を更に発展させていける人たちが経済活動を行える場をどう作っていくのかというときに、広域的な視点も必要であるが、地域の中での関係性というものがあって、これがものすごく資源や財産になっているところがあると思う。であるとするれば、東京を一体とした大都市経営というような形での投資戦略等というものをごこのように記載するのは非常に一面的過ぎるのではないか。

23区の中でも、ものづくりの政策については大田区と墨田区で違うところもあり、そういったところの役割分担の話については多少踏み込みや記述はされているが、この辺りのところについてはそれぞれの立場もあると思うので、もう少し多様な意見を盛り込んだ形で中立的な書きぶりにしてもよいのではないか。

もう一つは、先ほど皆さんから話のあった合併に関する議論であるが、なぜ合併なのか。合併が一つの選択肢として考えられるのではないかという発言があったが、仮にそうであるとしても、そもそも合併ということに関してここまで記述すること自体、つまり、この土俵にのせること自体が妥当なのかどうかも含めて検討したほうがよいのではないか。平成の大合併の議論も、もともとは市町村の自主的・自発的な合併ということから始まったが、今日の話聞いていても、区市町村の委員から「なぜ合併なのか」ということで非常に慎重な意見が出ている。そういう中で、合併を議論の俎上にのせること自体が妥当なのかどうか、改めて検証したほうがよいのではないか。むしろ、行革のやり方は、それぞれの市区町村ごとで判断をすると。このことが、仮にこれからの自治を考える上で重要だとすれば、最初から合併もあるということでのせてしまうことについては、もう少し慎重な対応が考えられてもよいのではないか。

最後に、細かい記述のことであるが、効率的な行政体制という話のところ、
「最も効果的」、「最適な行政体制」というような表現があちこちに登場している。行政サービスの供給体制や行政の体制において、何が最適で、何が最も効果的なのかについては、解は1つでないと思うので、この辺りの書きぶりは、むしろ多様な選択肢がある中でどのような方向が模索されるのかということ、例えば行政や住民、あるいは異なる行政の立場で検討していくことが重要であるという部分をもう少し強調してもらえないかと思ったところである。

○座長 私のほうで全体の議論を整理したい。まず今回の大きな目的としては、都と区市町村間の合意、共通認識をできるだけ増やしていくというラインを基本的に考えているので、それは最後まで貫きたいと思っている。同時に、現在、国政においても大都市制度改革が重要な課題になっているので、都と区市町村

でこのような努力はしてきた、あるいは今後も自主的にこういう努力していくんだというメッセージを広く国民に対して出すことが非常に重要な要件になっている。従って、議論はしているが、改革の中身がさっぱり出てこないということでは困るので、全体の事実認識と、皆さんで合意できる改革の図のようなものをできるだけ出していきたいと思っている。

二つ目として、資料2の「予測される東京の将来の姿」の事実認識の部分については、それほど意見がなかったのではないかと思っている。事実認識の部分についても少し議論したいという方がおられたかもしれないが、全体としては、過去の事実認識と今回の将来人口のベース推計については一定の理解が得られて、これに基づいてさらに精査していくことで一定の理解が得られるのではないかと思っている。

問題は、将来の方向性の部分で、今回いろいろな意見が出された。大きな点としては、将来人口のベース推計に基づいて、技術革新のない状況の中で、2050年、2100年まで現行制度を前提にしたらこういうシナリオになるのではないかという議論をして、そこから自治のあり方の方向性に関して言うことを少しまとめたわけだが、出生率を高めるというシナリオや移民を増やしていった場合にどうなるかというシナリオももともと人口推計の中に含まれていた。もう少し政策的な幅を持たせて、全体として最悪シナリオを考えつつも、出生率がある程度向上したり、移民を入れることを加速するかどうかは別にして、そのような政策を行うとどうなるかということについても含めて検討していたので、この部分についてどれだけ記述できるのかということがあると思う。出生率の部分と移民の部分は今回の東京の自治のあり方の方向性から外れているが、事務局からコメントはあるか。

○事務局長 先ほど座長から説明があったように、今回の資料の整理の仕方は、「○」の部分で客観的に将来人口のベース推計を基にこうなるであろうという前提を記載して、これに基づいて方向性の議論をしてもらうという形でまとめている。

シナリオ推計では、仮に出生率がフランス並みに1.1から2.0まで上がった形や、イギリス並みに移民が入ると2100年では東京都で外国人が47%を占めるといった形で感度分析をしたが、いずれの感度分析の結果を見ても、例えば中期的に2050年までを見ても、高齢化をすぐに食い止めるような形にならないということがある程度明らかになったので、今回はあえてこの記述には盛り込んでいない。

ただし、先ほど指摘があったように、仮に今の制度の枠組みが続くとすればこうであるというような形で少し前提条件を明らかにしていく、あるいは出生率があまり上がらずに現状のまま推移していくことを前提にするとうなるといったような追加の記載をしていくことに関しては、全く問題がないのではないかと個人的には思っている。

○座長 シナリオ自体は単純な推計に基づくものであるが、大きな物の考え方とし

てはそれなりに情報価値があって、できればこの出生率回復と移民の受け入れのシナリオを達成するときに、国や都や区市町村の大まかな役割等についても記述として加えたらどうなるか、次回までに作ってもらって、入れるか入れないかを検討したいと思う。

全体の方向性の中で、今回非常に抽象的な形で都と区市町村の効率的・効果的な役割であるとか最適な体制というような言い方をしている。都や区の具体的な役割となるといろいろな議論があって合意するのが難しいのではないかとということもあって、結局このような表現が何度も出てきて抽象的になっている。しかし、このままだとあまり情報価値がないということなので、まずは最初に指摘のあった社会保障制度に関する部分、それから後段指摘のあった産業政策に関するような部分について、象徴的に、もう少し具体的に突っ込んで書くことがどこまで可能なのか検討してみたらどうかと思っている。

それから、自治制度関係のところと言うと、いわゆる行革と市町村合併の部分については、突っ込んで議論すると逆にまとまらないということで、確かに積極的に議論してこなかった。行革と市町村合併の部分については、いきなり文案にするよりも、東京都の部分というより全国の市町村合併がどういう状況になっているか一度検討した上で記載するかどうかを決めるべきではないかという意見があった。合併について検討すればするほど合併の部分が増えて、見方によっては合併を進めるかのような印象にもなりかねないと考え、自主的に検討という程度の記述にしたが、逆に疑心暗鬼になって気になるという意見が多いので、私も総務省の「市町村の合併に関する研究会」の委員をしていた経緯もあり、文案に加えるかどうかは別にして、一度しっかり議論して、その成果を踏まえ検討したらどうかと思っている。

それから、産業政策や社会保障制度を考えると大きいのは、区市町村と都の関係に加えて、社会保障のところでは指摘があったように国との関係もある。国との関係についても是非検討していきたいが、国に負担を求めるということになる、メッセージ性としては「またそうなのか」という話にもなりかねない。今回は東京の自治のあり方の検討の中でどうするかということが主なので、最終的にどういう内容でまとめるかは、現行の状況を検討した段階で皆さんと相談したいと思う。

以上が今日あった意見の大きいところで、改めて議論を整理すると、まず、3ページの「東京を一体として捉えた大都市経営」がどういうことを意味しているのか。抽象的な定義のこともあるが、各施策領域においてどういうことを意味しているのかももう少しはっきりさせてほしいという意見があったので、この問題について答えられるようにしたい。

併せて、議論が集中したのは10ページから11ページの市町村合併と効率的な行財政運営のところ、先ほど申し上げたような検討も含めてどのような記述にするか検討しなければいけないと思っている。

あとの部分については、今日の議論も踏まえて指摘してもらって、字句を調整すれば合意可能ではないかと思っている。全体として、今回、都と区市町村

の役割分担については非常に抽象的にしか述べられていないので、そのことに対する疑心暗鬼もあって、どうなのかといった意見もあった。それから、出生率の回復や移民の受け入れという話になると自治制度以外の部分も結構大きくなるので、その部分については今回の報告書の中でどのぐらいまで合意して一般的に記述できるのかを含めて検討してみたい。

皆さんの意見を整理すると以上である。できれば早く結論を出したかったが、次回で決着することは難しく、次回、次々回、場合によってはもう1回やって合意をいただくという形になるかと思っている。今回は、今日出された宿題を全部こなしやるのか。それとも、特にまず検討しなければならない項目があるので、その部分の検討にとどめるかは事務局と相談した上で決めたい。

それから、いわゆる最適な形態を考えるとときの仮定の話について、法制度の枠組みも含めて見直すという話なのか、現行の法制度を前提に考える話なのかという点は、具体的な形として最終的には大きいことなので、その点も含めて少し記述を磨いてもうらことになると思う。

以上のような形で次回まで検討を進めていきたいと思っているが、他に指摘事項があればお願いしたい。

○委員 これから国のいろいろな動きや様々な議論があると思うが、座長が言われたように、東京の自治のあり方研究会の報告は、これに対する反論、あるいは一つのメッセージになり得るのではないかと思っている。できれば前向きな形で提言をまとめて世に出すことができたらと考えている。そうでないと、都も区市町村も現状に甘んじているというふうに見られて、東京富裕論とかひとり勝ちとよく言われるが、こうした富裕論に基づく様々な見直しに舵を切られるのではないかと危惧している。都も区市町村も相当厳しい状況に追い込まれる恐れが懸念されるので、次回以降、前向きな議論をしながらまとめることができればと思っているので、よろしくお願いしたい。

○座長 他になければ、本日の研究会は以上で終了したい。