

# 都区のあり方検討委員会幹事会に出された 「特別区の区域のあり方」関連資料

## 都側資料

特別区の区域のあり方に係る検討に視点について	1
特別区の区域のあり方に関する論点メモ	17
特別区の区域のあり方に関する論点	31
特別区の区域にあり方に関する考え方（検討の素材）	33

## 区側資料

特別区の区域のあり方 関連資料	38
特別区の区域のあり方に関する参考論点	51

## 特別区の区域のあり方に係る検討の視点について

### 1 特別区の区域の現状

- 昭和 22 年に現在の 23 区になってから 60 年が経過した。  
23 区とした考え方：1 区の面積 10k m<sup>2</sup>、1 区の人口 20 万人程度、  
区部の将来人口 400 万人程度
- この間、特別区は、事務や税財政の権限強化など自治権を拡充し、平成 12 年改革により、基礎的な地方公共団体に位置づけられた。
- しかし、区域の見直し（再編）の必要性については、これまで地方制度調査会の答申で数次にわたり指摘があったものの、手付かずのまま今日に至っている。
- 23 区間の人口や財政規模の格差は、23 区になった昭和 22 年当時と比べて著しく拡大している。  
人口：3.97 倍→20.13 倍 財政規模：2.60 倍→5.12 倍  
別紙 1 特別区の人口規模・財政規模の格差拡大  
別紙 2 特別区の面積と人口の推移

### 2 検討の視点

#### (1) 生活圏拡大の視点

- ① 特別区民の生活圏は、昭和 30 年と平成 17 年を比べると、明らかに拡大している。  
特別区全体で見ても、勤務先が多いはずの都心区を見ても、自区内での従業・通学者が減少している。  
別紙 3 特別区民の従業・通学状況の変化(1)  
別紙 4 特別区民の従業・通学状況の変化(2)
- ② 生活圏に比べ区域が狭いために、行政サービスの受益と負担が一致しない、あるいは行政施策に不都合が生じていると指摘されている事例がある。  
別紙 5 自転車駐車場定期利用の状況及び居住地等の内訳（自転車定期利用）  
別紙 6 公立図書館の利用者の範囲  
別紙 7 行政区域と経済圏が一致しないために不都合が生じていると報道された事例

## (2) 行財政基盤強化の視点

特別区が住民に身近な事務を幅広く担おうとする場合、人口要件や事務の効率的な執行等の必要性から、規模拡大の要請が働くと考えられる。

別紙 8 児童相談所の設置状況

別紙 9 特別区における公立小・中学校の学校数及び教員数

## (3) 行政改革推進の視点

人口規模が小さい場合や区域が狭い場合、行政運営が非効率になっている面があると考えられる。

別紙 10 人口千人当たり職員数・歳出額の各区比較

別紙 11 大都市部合併における検証

## (4) 税源偏在是正の視点

特別区の行財政基盤を強化するためには、税源の偏在を是正する必要があると考えられる。

別紙 12 特別区税収入額の推移、固定資産税収入額の推移

別紙 13 各区の財政調整（平成 17 年度決算）

# 別紙資料一覧

別紙 1	特別区の人口規模・財政規模の格差拡大	4
別紙 2	特別区の面積と人口の推移	5
別紙 3	特別区民の従業・通学状況の変化(1)	6
別紙 4	特別区民の従業・通学状況の変化(2)	7
別紙 5	自転車駐車場定期利用の状況及び居住地等の内訳（自転車定期利用）	8
別紙 6	公立図書館の利用者の範囲	9
別紙 7	行政区域と経済圏が一致しないために不都合が生じていると 報道された事例	10
別紙 8	児童相談所の設置状況	11
別紙 9	特別区における公立小・中学校の学校数及び教員数	12
別紙 10	人口千人当たり職員数・歳出額の各区比較	13
別紙 11	大都市部合併における検証	14
別紙 12	特別区税収入額の推移、固定資産税収入額の推移	15
別紙 13	各区の財政調整（平成 17 年度決算）	16

# 特別区の人口規模・財政規模の格差拡大

## ○ 特別区の人口規模の格差拡大（国勢調査）

（単位：人）

区分	S22	S25	S30	S35	S40	S45	S50	S55	S60	H2	H7	H12	H17
千代田区	89,681	110,348	122,745	116,944	93,047	74,185	61,656	54,801	50,493	39,472	34,780	36,035	41,778
中央区	139,179	161,925	171,316	161,299	128,017	103,850	90,097	82,700	79,973	68,041	63,923	72,526	98,399
大田区	313,746	400,406	568,498	706,219	755,535	734,990	691,337	661,147	662,814	647,914	636,276	650,331	665,674
世田谷区	356,170	408,226	523,630	653,210	742,880	787,338	805,787	797,292	811,304	789,051	781,104	814,901	841,165
練馬区	111,792	125,197	185,814	305,628	434,721	527,931	559,665	564,156	587,887	618,663	635,746	658,132	692,339

人口規模の最大格差  
3.97倍

人口規模の最大格差  
20.13倍

## ○ 特別区の財政規模の格差拡大（普通会計決算：歳出）

（単位：百万円）

区分	S25	S30	S35	S40	S45	S50	S55	S60	H2	H7	H12	H17
千代田区	254	676	1,070	3,172	5,532	11,195	20,198	25,156	80,021	42,278	39,371	42,653
中央区	401	567	1,034	3,249	5,539	13,753	21,097	33,743	55,410	69,311	64,120	58,411
大田区	540	1,506	3,453	8,072	16,729	43,375	82,949	109,062	165,763	200,849	189,237	198,859
世田谷区	571	1,192	3,131	7,927	15,825	52,010	83,283	115,025	208,219	220,212	207,962	205,149
練馬区	220	512	1,568	4,902	13,534	46,164	71,407	107,996	160,934	174,064	185,285	193,238
足立区	332	720	1,766	6,714	16,484	49,921	84,222	128,315	176,681	209,255	202,093	218,283

財政規模の最大格差  
2.60倍

財政規模の最大格差  
5.12倍

## 特別区の面積と人口の推移

	面積(k㎡)	昭和22年	昭和25年	昭和30年	昭和35年	昭和40年	昭和45年	昭和50年	昭和55年	昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	
区部計	617.01	4,177,548	5,385,071	6,969,104	8,310,027	8,893,094	8,840,942	8,646,520	8,351,893	8,354,615	8,163,573	7,967,614	8,134,688	8,489,653	計
千代田区	11.64	89,681	110,348	122,745	116,944	93,047	74,185	61,656	54,801	50,493	39,472	34,780	36,035	41,778	千
中央区	10.15	139,179	161,925	171,316	161,299	128,017	103,850	90,097	82,700	79,973	68,041	63,923	72,526	98,399	中
港区	20.34	164,966	216,120	254,592	267,024	241,539	223,978	209,492	201,257	194,591	158,499	144,885	159,398	185,861	港
新宿区	18.23	153,924	246,373	348,675	413,690	413,910	390,657	367,218	343,928	332,722	296,790	279,048	286,726	305,716	新
文京区	11.31	144,858	190,746	236,971	259,383	253,449	234,326	216,250	202,351	195,876	181,269	172,474	176,017	189,632	文
台東区	10.08	195,943	262,159	310,058	318,889	286,324	240,769	207,649	186,048	176,804	162,969	153,918	156,325	165,186	台
墨田区	13.75	173,601	236,242	305,590	331,843	317,856	281,237	250,714	232,796	229,986	222,944	215,681	215,979	231,173	墨
江東区	39.80	96,870	182,489	277,971	351,053	359,672	355,835	355,382	362,270	388,927	385,159	365,604	376,840	420,845	江
品川区	22.72	219,500	288,545	373,341	427,859	423,015	397,302	366,058	346,247	357,732	344,611	325,377	324,608	346,357	品
目黒区	14.70	170,022	204,382	253,941	293,763	298,774	295,612	285,003	273,791	269,166	251,222	243,100	250,140	264,064	目
大田区	59.46	313,746	400,406	568,498	706,219	755,535	734,990	691,337	661,147	662,814	647,914	636,276	650,331	665,674	大
世田谷区	58.08	356,170	408,226	523,630	653,210	742,880	787,338	805,787	797,292	811,304	789,051	781,104	814,901	841,165	世
渋谷区	15.11	131,682	181,244	243,410	282,687	283,730	274,491	263,815	247,035	242,442	205,625	188,472	196,682	203,334	渋
中野区	15.59	168,215	213,461	289,165	351,360	376,697	378,723	373,075	345,733	335,936	319,687	306,581	309,526	310,627	中
杉並区	34.02	284,493	326,610	405,665	487,210	536,792	553,016	560,716	542,449	539,842	529,485	515,803	522,103	528,587	杉
豊島区	13.01	149,597	217,141	300,557	363,193	373,126	354,427	321,078	288,626	278,455	261,870	246,252	249,017	250,585	豊
北区	20.59	202,585	267,209	351,532	418,603	452,064	431,219	419,996	387,458	367,579	354,647	334,127	326,764	330,412	北
荒川区	10.20	144,837	201,248	253,323	285,480	278,412	247,013	217,905	198,126	190,061	184,809	176,886	180,468	191,207	荒
板橋区	32.17	177,282	223,003	311,225	412,605	477,007	471,777	498,286	498,266	505,556	518,943	511,415	513,575	523,083	板
練馬区	48.16	111,792	125,197	185,814	305,628	434,721	527,931	559,665	564,156	587,887	618,663	635,746	658,132	692,339	練
足立区	53.20	233,217	268,304	332,181	408,768	514,717	571,791	609,025	619,961	622,640	631,163	622,270	617,123	624,807	足
葛飾区	34.84	181,966	244,832	294,133	376,724	446,059	462,954	442,328	420,187	419,017	424,801	424,478	421,519	424,878	葛
江戸川区	49.86	173,422	208,861	254,771	316,593	405,139	446,758	473,656	495,231	514,812	565,939	589,414	619,953	653,944	江

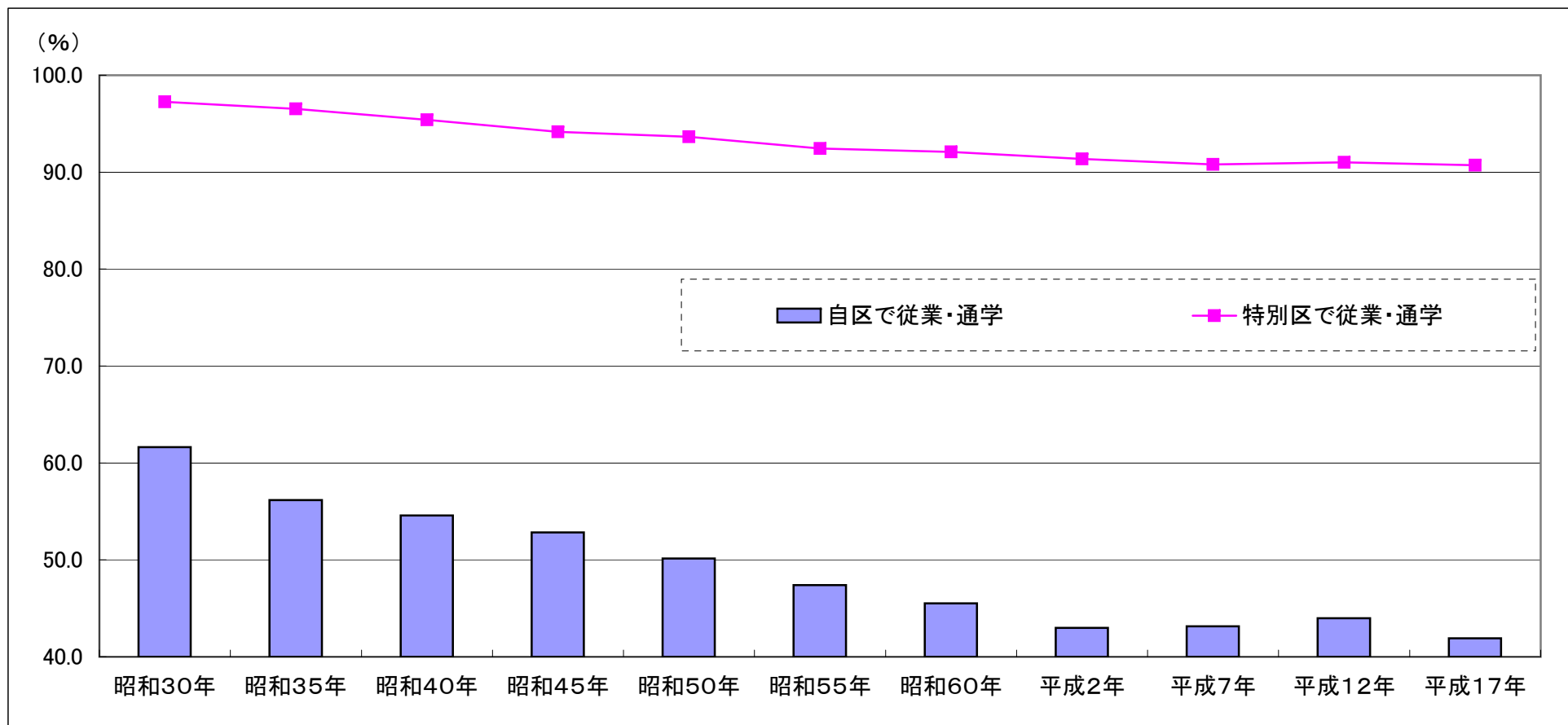
注) 昭和45年から昭和55年までの区部計の人口には、境界未定地域の人口を含む。

(出典)

面積: 国土地理院「平成18年度全国都道府県市区町村別面積調」(平成18年10月1日現在)

人口: 国勢調査

## 特別区民の従業・通学状況の変化（１）



(単位: %)

	昭和30年	昭和35年	昭和40年	昭和45年	昭和50年	昭和55年	昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年
自区で従業・通学	61.63	56.18	54.57	52.83	50.14	47.41	45.52	42.98	43.15	43.97	41.92
特別区で従業・通学	97.25	96.54	95.40	94.16	93.66	92.44	92.09	91.37	90.79	91.01	90.73

\*「国勢調査報告(総務省統計局)」より作成(ただし、昭和30年については就業者のみのデータに基づき作成)。

## 特別区民の従業・通学状況の変化（２）

（自区内で従業・通学している割合の上位５区及び下位５区）

昭和３０年

自区内で従業・通学している割合が高い区

1	中央区	89.03%
2	千代田区	86.05%
3	台東区	84.19%
4	墨田区	83.22%
5	江東区	75.58%

自区内で従業・通学している割合が低い区

1	杉並区	40.63%
2	中野区	41.08%
3	世田谷区	43.62%
4	目黒区	46.48%
5	練馬区	48.93%

昭和５５年

自区内で従業・通学している割合が高い区

1	中央区	71.08%
2	千代田区	68.50%
3	台東区	67.16%
4	墨田区	61.57%
5	港区	57.06%

自区内で従業・通学している割合が低い区

1	中野区	31.99%
2	杉並区	32.24%
3	目黒区	35.05%
4	練馬区	39.72%
5	世田谷区	40.57%

平成１７年

自区内で従業・通学している割合が高い区

1	千代田区	59.60%
2	港区	53.84%
3	台東区	53.02%
4	中央区	51.17%
5	大田区	49.79%

自区内で従業・通学している割合が低い区

1	中野区	30.99%
2	杉並区	33.48%
3	目黒区	34.28%
4	北区	36.72%
5	練馬区	37.46%

\* 「国勢調査報告（総務省統計局）」より作成（ただし、昭和３０年については就業者のみのデータに基づき作成）



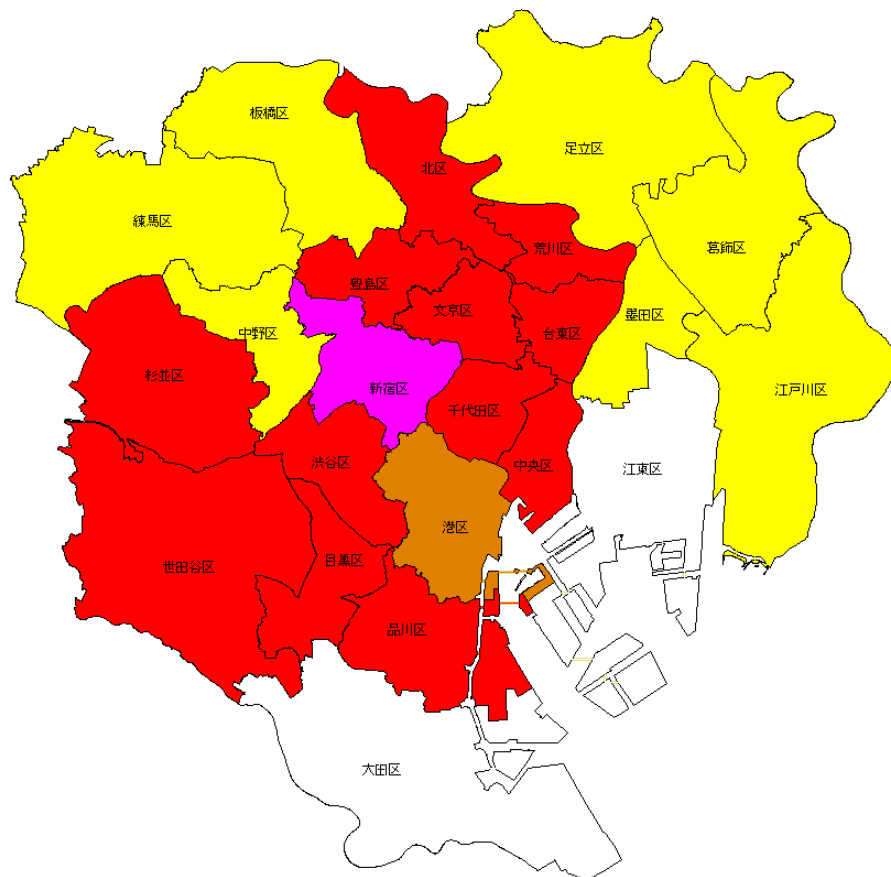
自転車駐車場定期利用の状況及び居住地等の内訳（自転車定期利用）

（平成14年6月定期利用者）  
（単位：人・％）

	利用者計	一般				学 生				区内・区外の内訳				備考		
		計	区内在住	比率	区外在住	比率	計	区内在住	比率	区外在住	比率	区内在住	比率		区外在住	比率
駒込駅北	298	189	72	38%	117	62%	109	25	23%	84	77%	97	33%	201	67%	北区=84、文京区=74、埼玉県=12、その他=31
巣鴨駅北	505	369	278	75%	91	25%	136	22	16%	114	84%	300	59%	205	41%	北区=142、文京区=48、その他=15
巣鴨駅南	153	65	15	23%	50	77%	88	14	16%	74	84%	29	19%	124	81%	文京区=105、埼玉県=5、北区=4、その他=10
巣鴨駅第三	123	85	74	87%	11	13%	38	29	76%	9	24%	103	84%	20	16%	北区=14、板橋区=3、その他=3
西巣鴨駅	143	70	30	43%	40	57%	73	24	33%	49	67%	54	38%	89	62%	北区=75、板橋区=8、足立区=1、その他=5
池袋駅西	209	141	88	62%	53	38%	68	32	47%	36	53%	120	57%	89	43%	板橋区=40、練馬区=10、中野区=5、その他=34
池袋駅北	210	158	106	67%	52	33%	52	24	46%	28	54%	130	62%	80	38%	板橋区=55、北区=5、足立区=5、その他=15
池袋駅東	340	204	164	80%	40	20%	136	92	68%	44	32%	256	75%	84	25%	板橋区=35、北区=9、文京区=6、その他=34
目白駅東	766	403	315	78%	88	22%	363	224	62%	139	38%	539	70%	227	30%	カード方式による更新のため、区内、区外のみ
目白駅西	213	102	59	58%	43	42%	111	44	40%	67	60%	103	48%	110	52%	
目白駅北	247	164	133	81%	31	19%	83	58	70%	25	30%	191	77%	56	23%	
落合南長崎	212	118	95	81%	23	19%	94	58	62%	36	38%	153	72%	59	28%	新宿区=28、中野区=19、練馬区=6、その他=6
千川駅南	208	155	142	92%	13	8%	53	51	96%	2	4%	193	93%	15	7%	板橋区=5、埼玉県=4、練馬区=3、その他=3
千川駅北第一	474	336	134	40%	202	60%	138	73	53%	65	47%	207	44%	267	56%	板橋区=243、練馬区=6、江東区=2、その他=16
千川駅北第二	41	18	3	17%	15	83%	23	4	17%	19	83%	7	17%	34	83%	板橋区=31、練馬区=1、中央区=1、その他=1
千川駅西	186	121	41	34%	80	66%	65	22	34%	43	66%	63	34%	123	66%	板橋区=106、練馬区=6、中野区=3、その他=8
要町駅南	150	115	96	83%	19	17%	35	34	97%	1	3%	130	87%	20	13%	板橋区=11、練馬区=5、新宿区=1、その他=3
要町駅北	201	137	101	74%	36	26%	64	50	78%	14	22%	151	75%	50	25%	板橋区=50
計	4,679	2,950	1,946	66%	1,004	34%	1,729	880	51%	849	49%	2826	60%	1853	40%	

## 公立図書館の利用者の範囲

公立図書館の利用は図書館法により無料とされており、生活圏の拡大に伴い、利便性の向上を図ると受益と負担の不一致が広がる関係となる。区立図書館の利用者の範囲は各区によってまちまちである。



利用者制限なし

都内在住、自区内在勤・在学

23区内在住・在勤・在学

自区内在住・在勤・在学・近隣区市在住

自区内在住・在勤・在学（原則としてを含む）

12区 (■部)

1区 (■部)

1区 (■部)

7区 (■部)

2区 (□部)

## 行政区域と経済圏が一致しないために 不都合が生じていると報道された事例

(日経新聞記事「どうする東京、23区再編(1)」(H18.11.21)より)

### ○ 自由が丘

目黒区が自由が丘駅周辺の活性化を図るため都市再生整備計画を策定したが、駅から100mほどの九品仏川緑道を境に世田谷区となっており、連携がとれていない。

### ○ 銀座

中央区は、建物の高さを最高66m以下に抑える通称「銀座ルール」を設けているが、道路を一本隔てた千代田区(有楽町)では高さ制限はなく、平成19年、有楽町に丸井を核店舗とする21階建ての再開発ビルが開業する。

### ○ 品川駅周辺

災害時に品川駅に集まる帰宅困難者は8万9千人と試算されている。品川駅は港区にあるが、この駅に従業員が殺到すると想定されるソニーなどの大企業があるのは、数百メートル先の品川区であり、防災対策で品川区と港区は連携をとっていない。

[参考] 区境にあるJRの主要駅(乗車人員50万人/日以上)

- ・ 新宿駅 [新宿区・渋谷区]
- ・ 東京駅 [千代田区・中央区]
- ・ 品川駅 [港区・品川区]
- ・ 新橋駅 [港区・千代田区・中央区]
- ・ 秋葉原駅 [千代田区・台東区]
- ・ 有楽町駅 [千代田区・中央区]

## 児童相談所の設置状況

児童相談所等名	担当地域（平成17年度相談件数）	児童相談所別相談件数	職員の配置状況（主な職種）		
			事務	福祉	心理
児童相談センター	千代田区(51)、中央区(71)、港区(218)、新宿区(453)、文京区(180)、台東区(174)、渋谷区(173)、豊島区(239)、練馬区(771)、島しょ(124)	12,679件	45人	58人	13人
墨田児童相談所	墨田区(315)、江東区(555)、江戸川区(1,021)	1,892件	14人	6人	4人
品川児童相談所	品川区(503)、目黒区(205)、大田区(919)	1,651件	14人	4人	4人
世田谷児童相談所	世田谷区(1,143)、狛江市(117)	1,304件	9人	5人	3人
杉並児童相談所	杉並区(640)、中野区(327)、武蔵野市(146)、三鷹市(230)	1,366件	12人	4人	3人
北児童相談所	北区(435)、荒川区(212)、板橋区(654)	1,334件	11人	5人	3人
足立児童相談所	足立区(1,170)、葛飾区(687)	1,850件	15人	20人	4人
八王子児童相談所	八王子市(1,014)、町田市(610)、日野市(224)	1,862件	14人	20人	3人
立川児童相談所	立川市(311)、青梅市(181)、昭島市(149)、国立市(89)、福生市(113)、あきる野市(84)、羽村市(78)、西多摩郡(94)	1,106件	11人	18人	3人
小平児童相談所	小平市(332)、小金井市(123)、東村山市(196)、国分寺市(163)、西東京市(297)、東大和市(141)、清瀬市(106)、東久留米市(190)、武蔵村山市(168)	1,738件	12人	6人	3人
多摩児童相談所	多摩市(306)、府中市(450)、調布市(295)、稲城市(147)	1,233件	8人	4人	3人
都内11箇所（特別区内7箇所）		28,015件	165人	150人	46人

【出典】東京都児童相談所事業概要 2006年（平成18年）版

\*児童相談所別相談件数は、管轄外及び不明の相談件数を含むため、担当地域の相談件数の合計とは一致しない。

\*児童相談センターの相談件数には、電話相談（10,240件）を含む。

\*児童相談センター、足立、八王子、立川は一時保護所併設（児童相談センターには西部一時保護所も含む）。

## 特別区における公立小・中学校の学校数及び教員数

	小学校		中学校	
	学校数	教員数	学校数	教員数
千代田区	8	165	2	45
中央区	16	280	4	81
港区	19	344	10	166
新宿区	30	505	11	225
文京区	20	385	11	192
台東区	19	369	8	167
墨田区	27	533	13	277
江東区	43	915	22	452
品川区	40	724	18	341
目黒区	22	486	10	205
大田区	59	1,365	28	650
世田谷区	64	1,502	31	678
渋谷区	20	351	8	148
中野区	29	546	14	262
杉並区	44	927	23	428
豊島区	23	420	8	171
北区	38	713	18	343
荒川区	23	438	10	210
板橋区	54	1,140	23	542
練馬区	69	1,638	34	777
足立区	72	1,628	37	869
葛飾区	49	1,059	24	548
江戸川区	73	1,774	33	809
合計	861	18,207	400	8,586

【出典】平成18年度学校基本調査(東京都)

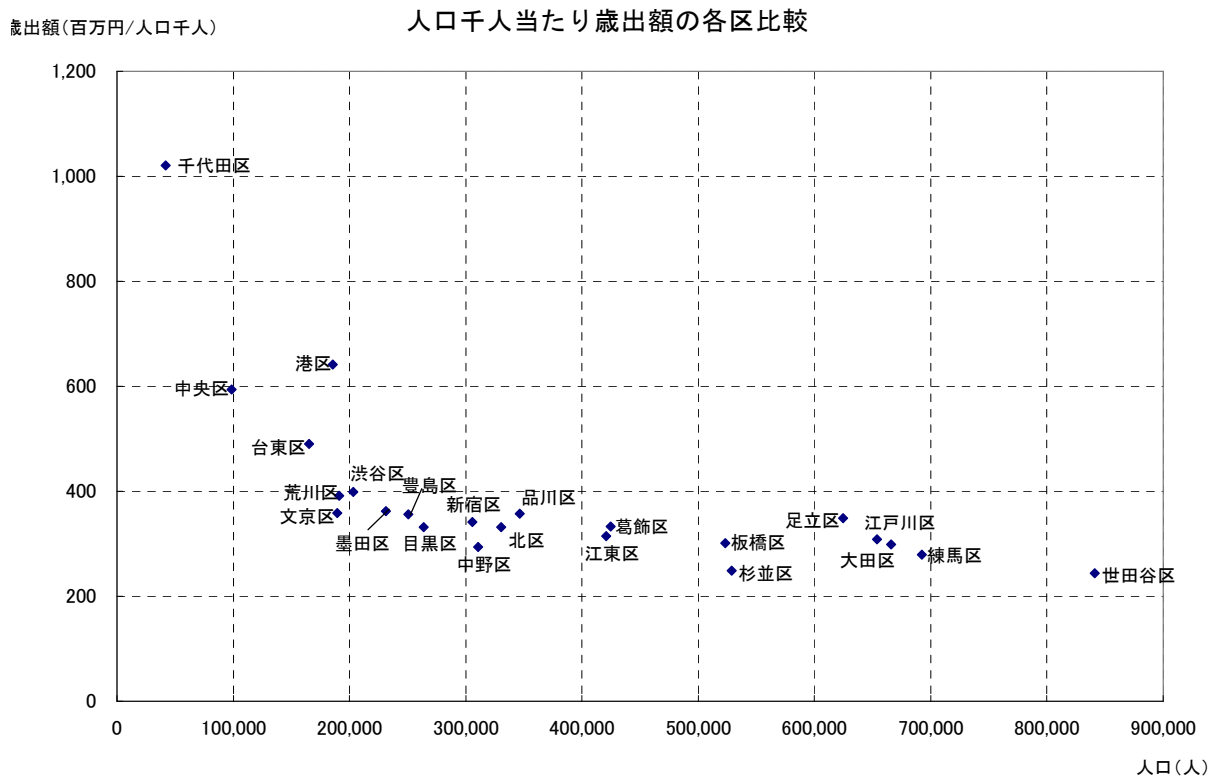
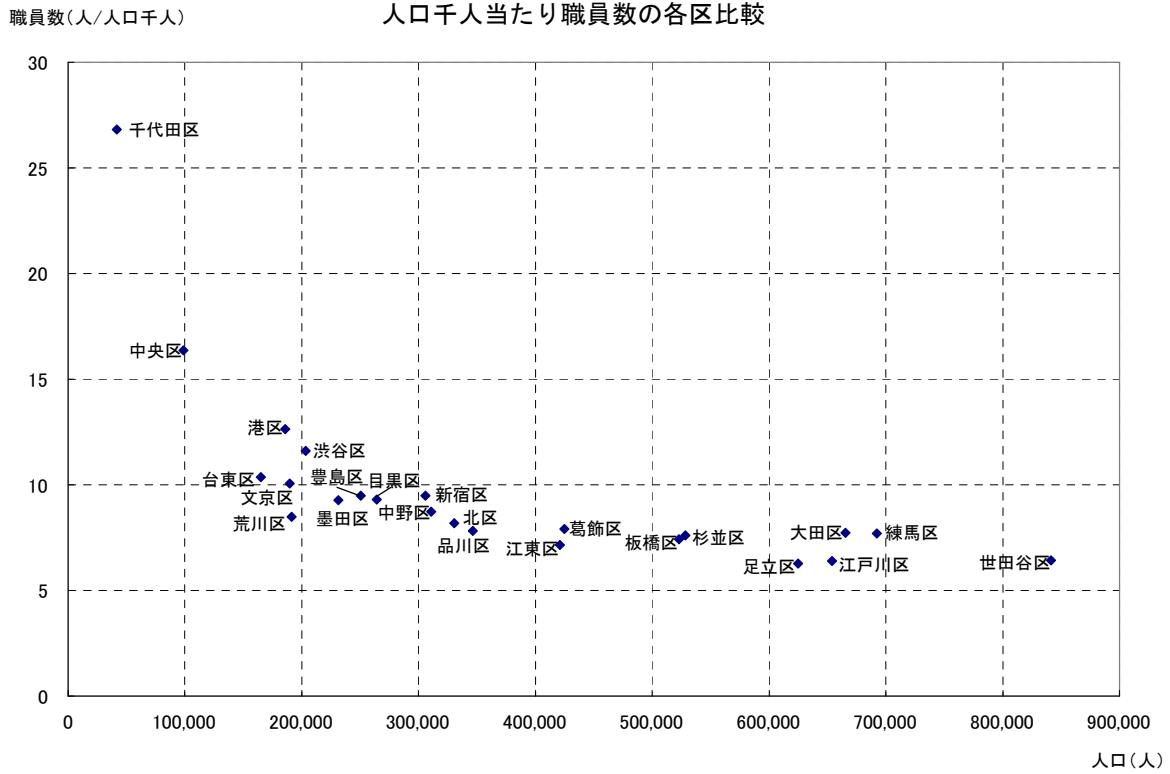
\* 台東区及び墨田区の中中学校は都立中中学校を含む(白鷗高等学校附属中中学校・両国高等学校附属中中学校)

【参考】指定都市及び中核市における公立小・中学校の学校数及び教員数

	小学校		中学校	
	学校数	教員数	学校数	教員数
指定都市(平均)	171	4,063	83	2,289
中核市(平均)	63	1,369	31	833

\* 一部の市については、国・私立を含む。

## 人口千人あたり職員数・歳出額の各区比較



(出典)  
 ・職員数：総務省「平成18年地方公共団体定員管理調査」(平成18年4月1日現在)  
 ・歳出額：平成17年度普通会計決算  
 ・人口：平成17年国勢調査(平成17年10月1日現在)

## 大都市部合併における検証

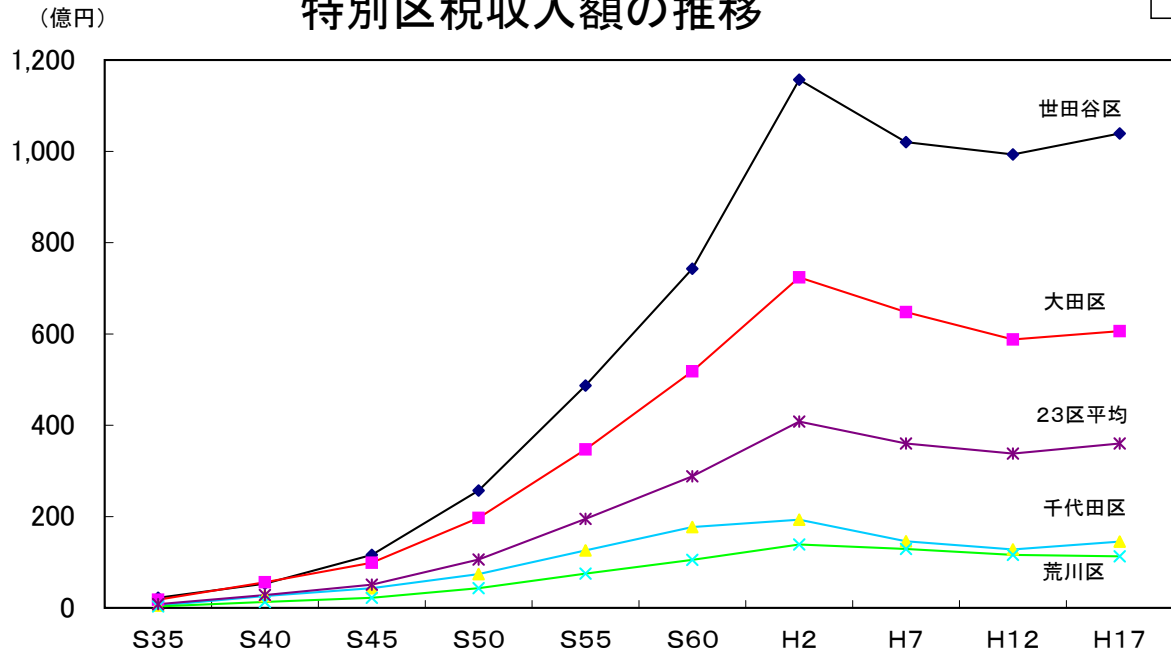
※市町村の合併に関する研究会「大都市部における市町村合併の推進について」（平成19年3月）より抜粋

- ・ 大都市部において、ある合併の組合せを仮定し、その新市町村の人口・面積・地域特性と近似した周辺市町村を比較することにより、合併した場合の効率化効果の検討を行った。  
 ※同じ大都市部内においても、合併した方がより効率的であることを検証する視点で整理を行っている。
- ・ 大都市部において比較的多い「人口10万人前後で、比較的面積が狭小」であり、かつ、近隣に合併後の姿と同程度の市があるという条件で対象を求め、ここでは「A市・B市の合計値」と、「C市の単体の値」を比較することとした（人口、面積については、A市・B市の合計値とC市単体の値は近似）。  
 → 職員数、人件費、物件費などは、C市の方が大幅に少ない値となっている。このことから、仮にA市とB市が合併した場合、合併による効率化効果が期待される。  
 ※ ここでは、あくまで効率化の検討の観点から、人口・面積・地域特性が類似した市間での比較を例行的に行ったものであり、A市、B市の2市合併を理想的な「合併パターン」としているものではなく、またC市の現在の姿を「理想的な市の姿」と定義しているものではない。  
 ※ また、C市は、以前から人件費の圧縮など行革に取り組んできており、合併後、C市並みの状態となるには、期間を要することが考えられる。

### 諸指標・性質別歳出に係るA市・B市の合計とC市の比較

	2市単純合計			C市	差 (C市-2市計)
	A市	B市			
人口(H17.10.1) (人)	117,604	72,667	190,271	183,796	
面積(H18.4.1) (km <sup>2</sup> )	11.48	8.15	19.63	20.46	
職員数(普通会計(人))	719	405	1,124	886	▲ 238
主な性質別歳出(平16)					(単位:千円)
人件費	8,045,399	5,309,476	13,354,875	10,168,854	▲ 3,186,021
物件費	5,247,903	3,274,638	8,522,541	7,432,398	▲ 1,090,143
維持補修費	305,356	155,781	461,137	170,937	▲ 290,200
補助費等	3,633,986	2,858,159	6,492,145	6,401,247	▲ 90,898
普通建設事業費	3,049,584	720,727	3,770,311	3,139,333	▲ 630,978
歳出計	34,987,743	21,388,521	56,376,264	48,782,021	▲ 7,594,243
財政指標	経常収支比率	95.1%	101.35%	93.7%	
	財政力指数	1.02	0.98	0.96	

### 特別区税収入額の推移

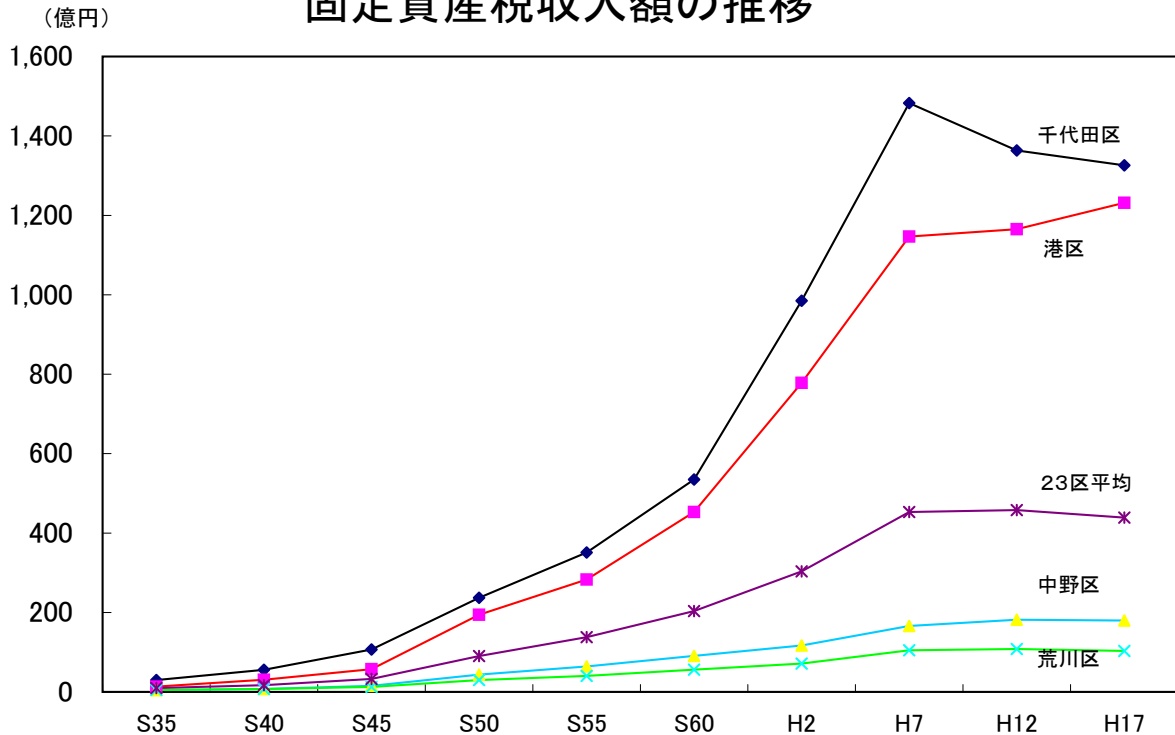


世田谷区	22	53	116	257	487	743	1,157	1,020	993	1,039
大田区	18	56	99	197	347	518	724	648	588	606
千代田区	5	26	43	74	126	177	193	146	128	145
荒川区	3	13	22	43	75	105	139	129	116	113
23区平均	8	28	51	106	195	288	408	360	338	360

(出典) 地方財政状況調査

(単位: 億円)

### 固定資産税収入額の推移



千代田区	30	56	107	237	351	535	985	1,483	1,364	1,326
港区	13	31	57	194	283	453	778	1,147	1,165	1,232
23区平均	10	17	33	90	138	204	303	453	458	439
中野区	5	7	15	44	64	90	117	166	182	180
荒川区	5	7	12	30	40	56	71	105	108	103

(出典) 東京都税務統計年報

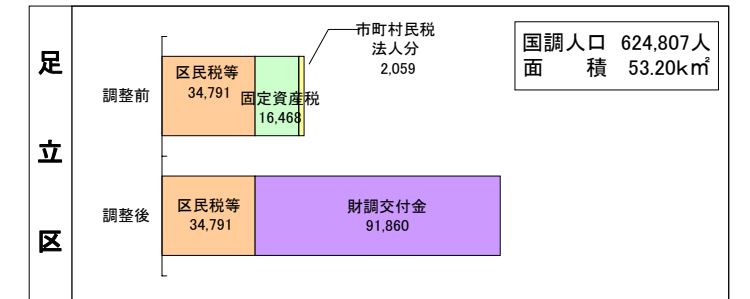
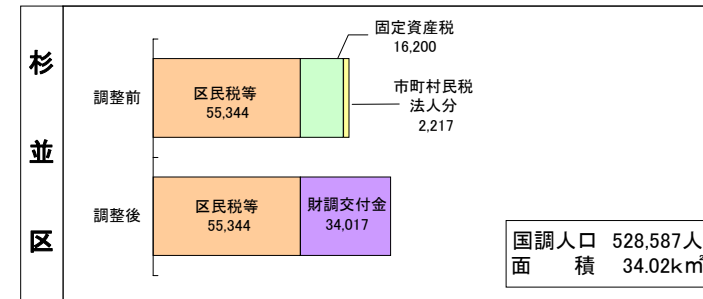
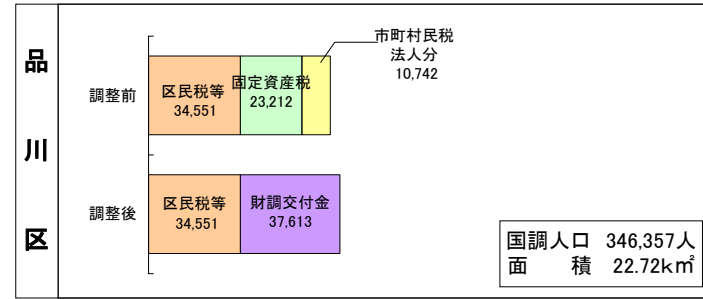
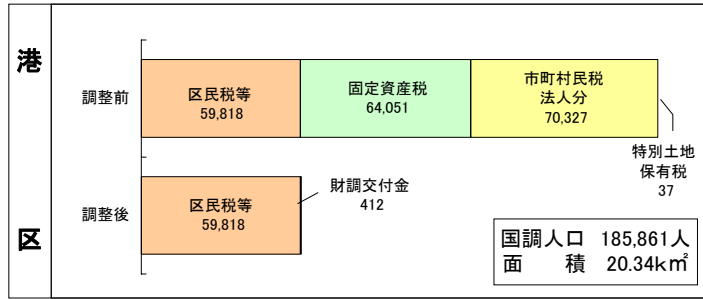
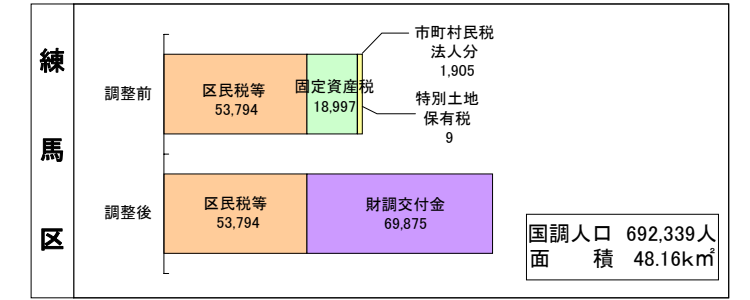
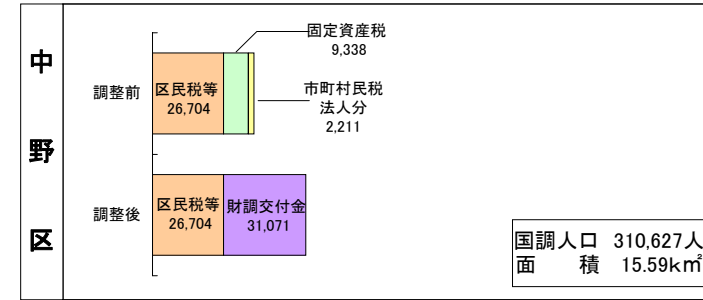
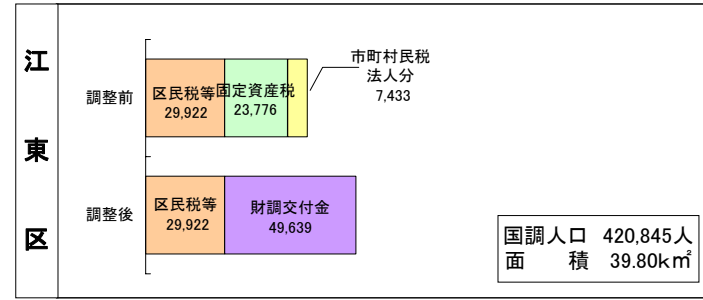
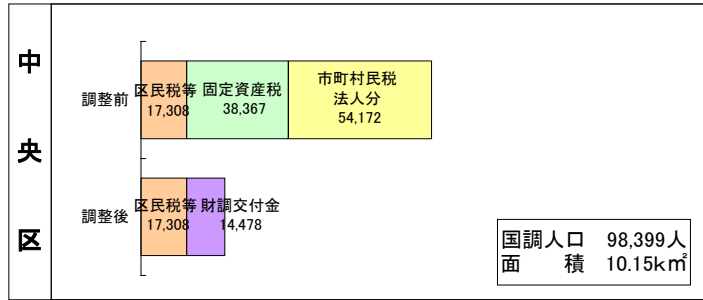
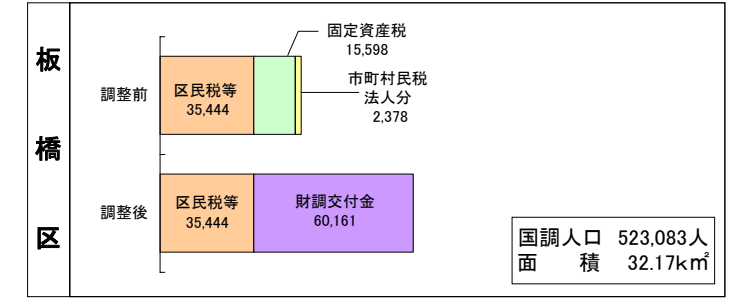
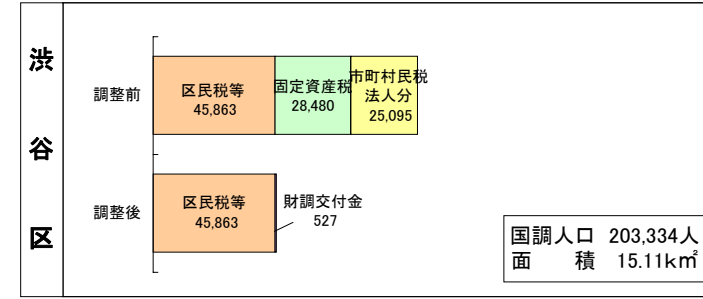
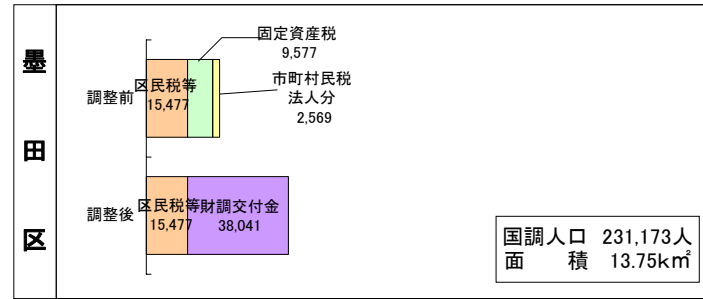
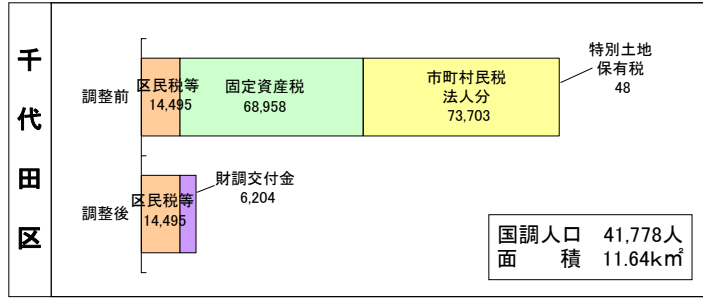
※収入額は固定資産税(決算額)の都税事務所別収入を使用。

※各区の税額は区部都税事務所別の収入額(徴収部及び支庁収入分は除く。)を使用しているため、現実とイコールになるものではない。

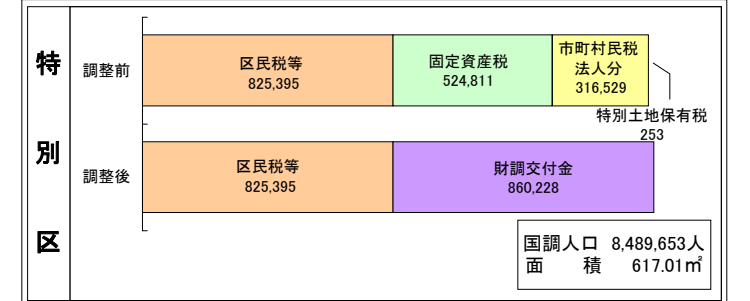
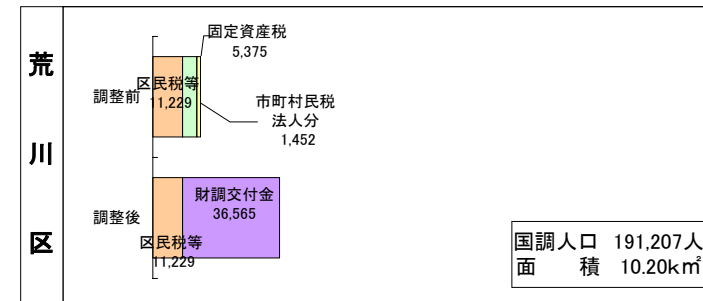
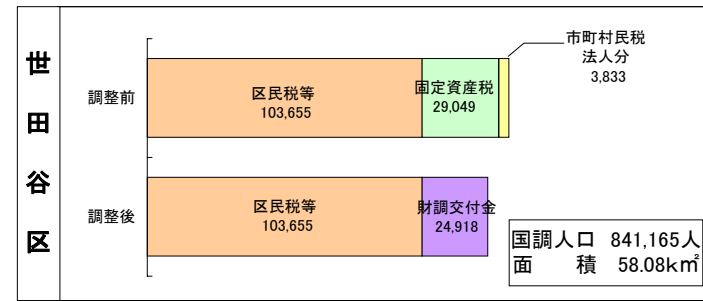
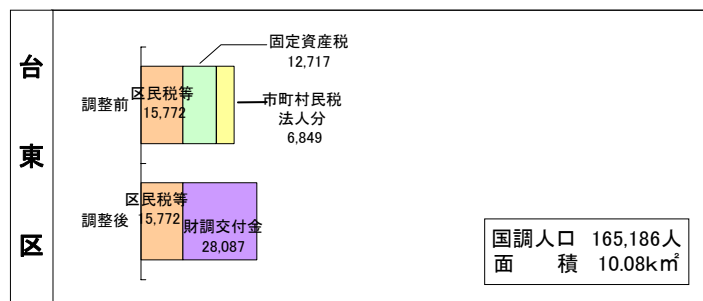
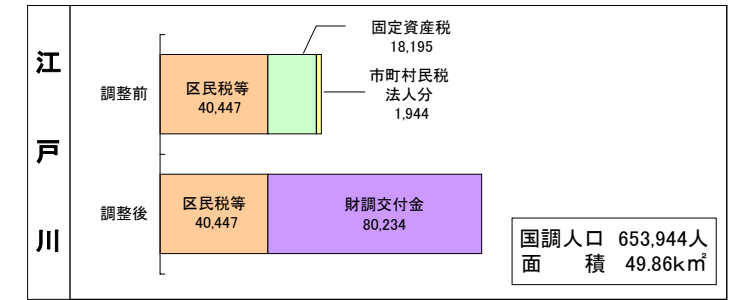
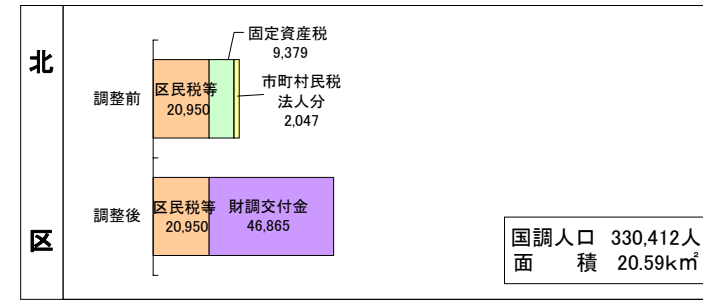
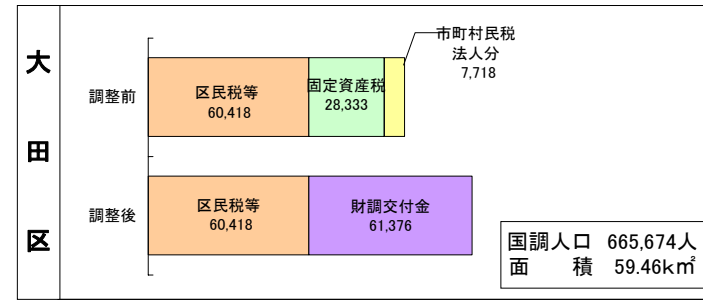
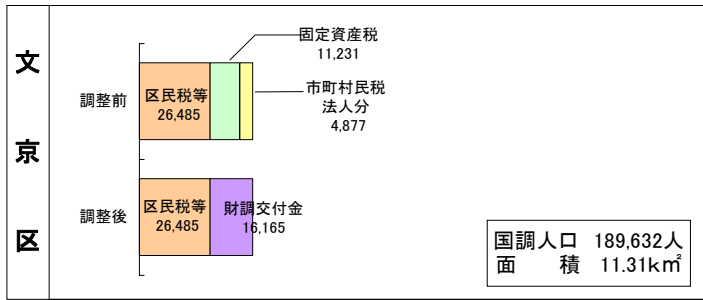
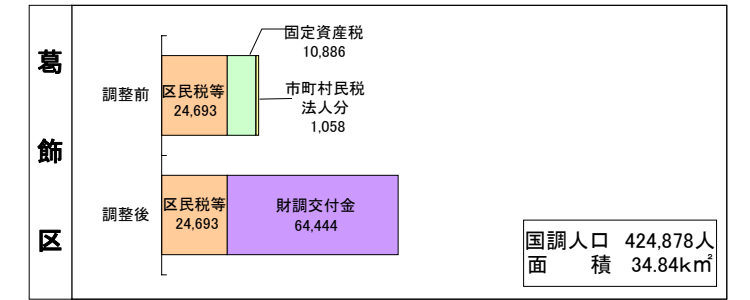
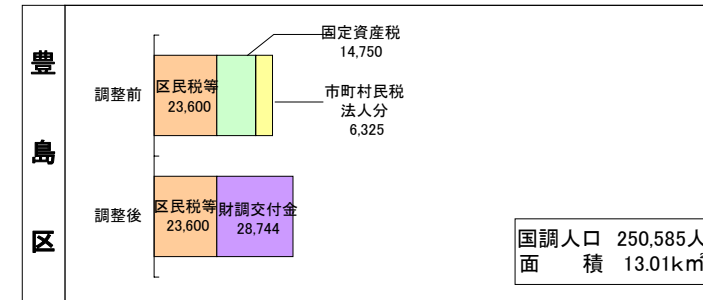
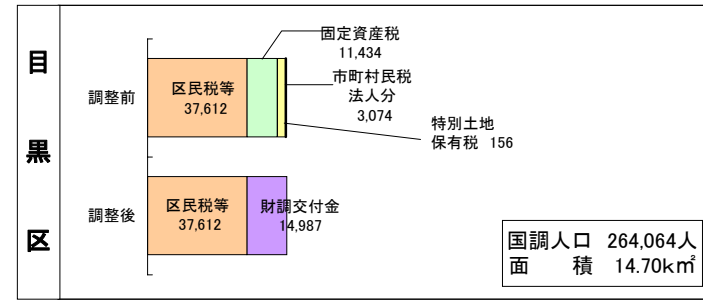
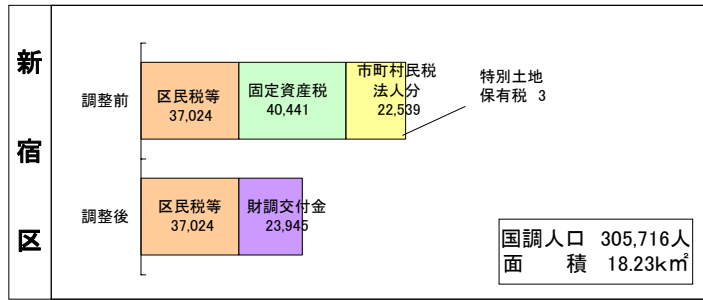


# 各区の財政調整(平成17年度決算)

(単位:百万円)



16



(注1) 国調人口は平成17年10月1日現在、面積は国土交通省国土地理院の「全国都道府市区町村別面積調(平成18年10月1日現在)」による。  
 (注2) 区民税等は区民税個人分及び市町村たばこ税。各区の調整三税は調整率の52%を乗じた額を各都税事務所の税目ごとの収入割合に応じて各区の地方税として試算している。  
 (注3) 滞納繰越の本庁引継分は、各都税事務所の税目ごとの収入割合に応じて配分している。  
 (注4) 財政調整交付金の総額と調整三税の総額は他の財源による調整分を含まないため必ずしも一致しない。

## 特別区の区域のあり方に関する論点メモ

### 1 特別区の再編

#### (1) 規模

- ① 特別区の規模に最適規模はあるか。あるとすればどれくらいか。
- ② 特別区の規模の上限・下限はどのくらいか。
- ③ 特別区の規模のバラつきについてどう考えるか。
- ④ 特別区の規模と住民自治の関係についてどう考えるか。
- ⑤ 特別区の規模の指標として、どのようなものが考えられるか。  
(日常生活圏、受益と負担の関係、事務移管の受け皿、事務事業の効率性)

#### (2) 区域再編の必要性

- ① 自治体間の相互連携、相互補完と区域再編の関係についてどう考えるか。
- ② 特別区の区域再編の必要性についてどう考えるか。
- ③ 特別区の区域の再編は、住民にとってどんなメリットがあるか。

別紙1 合併のメリット・デメリット

#### (3) 区域再編と税源偏在

特別区の再編を行うとした場合、特別区の区域において税源が偏在していることをどう考えるか。

### 2 都区制度

#### (1) 都区制度の是非

今後も都区制度を維持すべきか。

別紙2 都区制度の概要

#### (2) 特別区の位置づけ

今回の見直しが行われた場合、特別区の地方自治法上の位置づけについてどう考えるか。

別紙3 第22次地方制度調査会答申（抜粋）

### 3 道州制への対応

道州制が導入された場合、都区はどうあるべきか。

別紙4 第28次地方制度調査会答申（抜粋）

別紙5 道州制のあり方に関する意見等

## 4 大都市制度

### (1) 特別区の姿

特別区のめざすべき姿は、いわゆるフルセット型の自治体ではなく、相互補完型の自治体ではないか。

### (2) 特別区の名称

今回の見直しが行われた場合、特別区の名称についてどう考えるか。

別紙6 既に提唱されている新しい特別区の名称

### (3) 首都性

特別区の区域が事実上の首都の機能を有することについてどう考えるか。

別紙7 首都についての法制度

### (4) 適用区域

① 特別区に隣接する市にも大都市制度を適用すべきか。

② 大都市制度の適用区域を都心部に縮小すべきか。

別紙8 都市実態の類似性、異質性についての基礎資料

# 別紙資料一覧

別紙1	合併のメリット・デメリット	20
別紙2	都区制度の概要	22
別紙3	第22次地方制度調査会答申（抜粋）	23
別紙4	第28次地方制度調査会答申（抜粋）	24
別紙5	道州制のあり方に関する意見等	25
別紙6	既に提唱されている新しい特別区の名称	26
別紙7	首都についての法制度	28
別紙8	都市実態の類似性・異質性についての基礎資料	30

## 合併のメリット・デメリット

### 1 メリット

一般的に指摘されているメリット	特別区に関する想定
1 住民の利便性の向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各種窓口サービスが、住居や勤務地の近くなど多くの場所で利用可能になる。</li> <li>・ 利用が制限されていた他区の公共施設が利用しやすくなる。</li> <li>・ 生活の実態に即した小中学校区が設定できる。</li> </ul>
2 サービスの高度化・多様化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 専門的な組織・職員を置くことができる。</li> <li>・ 職員の競争が促され、多くの職員から有能な役職員を登用できるとともに、研修の円滑な実施が可能となる。</li> </ul>
3 重点的な投資による基盤整備の推進	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域の中核となる施設の整備や大規模な投資を必要とするプロジェクトの実施が可能となる。</li> <li>・ 既存の老朽化した小中学校や図書館、文化会館、また清掃工場等の公共施設の更新や耐震化等の投資が行いやすくなる。</li> </ul>
4 広域的観点に立ったまちづくりと施策展開	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 道路や公共施設の整備、土地利用、地域の個性を活かしたゾーニング等、まちづくりを効果的に実施することができる。</li> <li>・ 広域的な調整、取組等を必要とする課題に関する施策を有効に展開できる。</li> </ul>
5 行財政の効率化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 管理部門等の効率化が図られる。</li> <li>・ 狭い地域で類似施設の重複がなくなる。</li> <li>・ 物件費関連の経費が削減される。</li> </ul>
6 地域のイメージアップと総合的な活力の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域への注目度が増すことや地域のイメージアップにつながる。</li> </ul>
7 住民参加によるまちづくりの進展	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 区民等が自分たちの地域の将来のあり方について、自ら主体的に考え、前向きに行動するきっかけとなる。</li> </ul>

## 2 デメリット

一般的に指摘されているデメリット	特別区に関する想定
1 中心部だけ良くなって周辺部はさびれる	<ul style="list-style-type: none"> <li>特別区においては市街地が連たんしており、一方の区が他区を吸収するような関係にもないため、中心部・周辺部といった格差は生じにくい。</li> </ul>
2 各地域の歴史、文化、伝統等が失われる	<ul style="list-style-type: none"> <li>各地域の文化・伝統の保護や区民相互の交流の推進について、区民等と各区が連携して取り組むことにより、コミュニティの育成が図られる。</li> </ul>
3 役場が遠くなって不便になる	<ul style="list-style-type: none"> <li>本庁が統合されれば、現状と比較して本庁に出向くために必要な時間や労力が増大するが、各区は電子申請や出張所機能強化等の施策を推進しており、一般区民が本庁に出向く機会は従来ほど多くはないと考えられる。</li> <li>これまで馴染んできた職員や組織が変わることによる不都合も起こりうるが、小規模な市町村との比較においては、各職員と区民等との間のコミュニケーション面での懸念は小さい。</li> </ul>
4 住民の声が届きにくくなる	<ul style="list-style-type: none"> <li>個々の住民の実情に即したキメ細かな行政サービスができにくくなるおそれはあるが、現状でも各区の規模は様々であり、それぞれの実情に応じて区民の声を区政に反映させる施策を推進しているため、大規模な区において必ずしも区民の声が届きにくいとはいえない。</li> </ul>
5 サービス水準が低下し負担が重くなる	<ul style="list-style-type: none"> <li>人口密度が高く、比較的狭い区域に公共施設等が密集しているため、資源を適正かつ効率的に再配置することもサービス水準が維持・向上することも可能である。</li> <li>現状において、特別区の間で税や保険料等に大きな格差がないため、合併に伴って区民の負担が重くなるとは考えにくい。</li> </ul>
6 財政状況の良い区に不利になる	<ul style="list-style-type: none"> <li>現状の財調制度を前提とすると、財政状況の良い区が現状より不利になることは想定しにくい。</li> </ul>

## 都区制度の概要

### ○ 都区制度の趣旨

平成12年4月に施行された改正地方自治法により、特別区は、基礎的な地方公共団体と位置付けられたが、大都市の一体的運営のため、一般の府県と市町村及び市町村相互間の関係に対して、事務配分、税財政制度等の面において特別な制度が設けられている。

### ○ 事務配分

人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から、特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務(都市計画決定の一部、上下水道の設置・管理、感染症の予防・まん延防止の一部及び消防等)は、都が処理する。

### ○ 税財政制度

#### ・ 地方税制度

市町村税である固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税(これらを「調整税」という。)、都市計画税並びに事業所税を、都が都税として課税・徴収している。

#### ・ 都区財政調整制度

都と特別区の間及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、特別区行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、調整税の一定割合を、都が特別区財政調整交付金として特別区に交付する。

#### ・ 都の地方交付税

都の地方交付税については、いわゆる「都区合算制度」がとられている。

#### ・ 地方債制度

市町村民税法人分と固定資産税の税率のいずれかが標準税率未満である場合において、特別区が建設事業等のために地方債を起すためには、都知事の許可を要する。

### ○ その他

#### ・ 都知事の助言・勧告権

都知事は、特別区に対し、都と特別区及び特別区相互間の調整上、特別区の事務の処理について、その処理の基準を示す等必要な助言又は勧告をすることができる。

#### ・ 廃置分合又は境界変更

特別区の区域を含む新たな市町村の設置や既存市町村への特別区の編入はできない。

#### ・ 都区協議会

都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもって都区協議会を設けることが法定されている。

## 第 22 次地方制度調査会 答申（抜粋）

都区制度の改革に関する答申（地方制度調査会・平成 2 年 9 月 20 日）における「3 特別区の性格」より抜粋

- 今回の改革によって、特別区の処理する事務の範囲が拡充され、かつ、都との関係においてその自主性、自律性が強化されることとなるので、当調査会は、住民に最も身近な地方公共団体であるという意味において、特別区は、都の特別区の存する区域における基礎的な地方公共団体であると考えている。
- しかし、特別区は、都においてのみ存する制度であり、このような改革の後においても、大都市の一体性確保の見地から、権能、税財政などの面において、一般の市町村とは異なっているので、なお特別地方公共団体であると考えている。



## 第 28 次地方制度調査会 答申（抜粋）

道州制のあり方に関する答申（地方制度調査会・平成 18 年 2 月 28 日）における「第 3 道州制の基本的な制度設計」より抜粋

## 2 道州の区域 (4)東京圏に係る道州の区域

- 東京圏においては、人や企業の活動圏や経済圏が都県の区域をはるかに越えて拡大しており、道州制の導入により広域的な行政課題に的確に対応する観点からは、東京都及び周辺の県の区域を合わせて一の道州とすることが基本となる。
- 一方、東京圏に係る道州については、その中心部が有する大都市等としての特性に応じた事務配分や税財政制度等の特例を設けるだけでなく、これに加えて区域に関しても特例的な取扱いをするという考え方もあり、例えば、東京都の区域（又は現在特別区の存する区域等）のみをもって一の道州（又はそれに相当する何らかの自治体）とすることも考えられる。この場合には、広域的な行政需要に対応するため、周辺の道州との広域連合など広域調整の仕組みを設けることが必要となる。

## 8 大都市等に関する制度

- 大都市圏域においては、人口や社会経済機能が集積し、特有の行政需要も存することから、道州制の導入に際しては、道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例及びこれらに見合った税財政制度等を設けることが適当である。
- 大都市としての特性が顕著で首都機能が存する東京（現在特別区の存する区域あるいはその一部）については、さらに、その特性に応じた特例を検討することも考えられる。

## 道州制のあり方に関する意見等

道州制に関する第2次中間報告（自由民主党道州制調査会・平成19年6月14日）における「5 道州制における税財政制度」より抜粋

- 財政力の地域間格差を是正するためには、道州制全体の制度設計にあたって、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る。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。

東京自治制度懇談会議論のまとめ（平成18年11月）における「別添 道州制の導入に当たっての考え方」より抜粋

- 首都圏における広域的課題は一都三県に広がっており、東京都やその一部の区域に限定した道州では、広域的課題に対応することができない。地方がそれぞれ多様な特性を活かしつつ自主的・自立的に課題解決をする地域経営を行うことができなければ、道州を制度として導入する意味がない。
- さらに、その一部地域を切り取って、特例的な制度として国による直轄統治を行うことは、その地域の住民自治と団体自治を全面的に否定するものであり、容認できない。  
このことは、大都市の総合的・一体的な経営を阻害すると同時に、大都市の、ひいては我が国経済の活力を削ぐ行為であり、選択すべきではない。
- また、道州の議論に潜ませて、都心三区の税収を国の調整財源に使うという議論もなされている。しかし、地方の税源に国が介入することは、地方自治体の課税自主権を侵害するもので認められない。

## 既に提唱されている新しい特別区の名称

## 東京〇〇市

「東京における新たな自治制度を目指して—都区制度の転換—」  
(平成 17 年 10 月 特別区制度調査会報告) より抜粋

## (1) シナリオ 1 特別な「市」のイメージ

- 東京大都市地域の成り立ちや沿革から求められる「行政の一体性」を一の広域自治体に預けるのではなく、地域内の複数の基礎自治体が自ら維持する場合、その受け皿として各基礎自治体相互間の関係进行处理するための機構を構築する必要が生じる。この場合、「一体的に処理すべき行政の必要性」が大きいのか、小さいかは、各基礎自治体相互間の関係の強弱に影響を与えるものと考えられる。
- 考察にあたっては、東京都から引き継ぐべき市の事務について、「一体的に処理すべき行政の必要性」の大小を基準に、その両極の理論モデルを想定した。
- なお、東京都から引き継ぐこととなる市の事務については今後詳細な検討が必要となるが、「一体的に処理すべき行政の必要性」の最大は、理論上、現行制度において「都が処理する一般的には市に属する事務」のすべてになると考えられる。
- 想定した基礎自治体は、一般の市とは異なり、法定された横断的な関係を有する自治体であり、今後ふさわしい名称を検討することとして、当面、「東京〇〇市」(仮称)とすることとした。
- また、想定にあたっては、現行 23 の特別区が現状の区域のまま、新たな基礎自治体たる「東京〇〇市」に移行すると仮定している。したがって、東京大都市地域内の現に存する財源偏在は引き続き残ることとなり、東京都から引き継ぐべき市の税源や「東京〇〇市」相互間における財政の水平調整のあり方等については、別途検討が必要となってくる。

## 〇〇京

月刊「地方財務」7月号『構想「自治行政学」第34回 大都市制度(2)』  
(平成19年7月5日 佐々木信夫著)より抜粋

- ただ、筆者が思うに、特別区の住民はふつうの「市」になることを望まないかもしれない。先に千代田区が「市」になると宣言したが、四万人区民の総意がそこにあるかどうか疑問だった。とはいえ、各区を大都市地域にふさわしい新しいタイプの基礎的自治体として自立させる方向が地方自治にとっては望ましい。
- 加えて、区の再編も不可避ではないか。その方向は一つに、二三区を八つぐらいに再編し、それぞれを人口一〇〇万人程度の政令指定都市にする方向がある。そうするなら、現在の都区間にある相互依存関係は解消する。ただ、問題は区民が合併、再編に賛成するかどうかだ。
- もう一つは、三〇万以上の区を政令市並みに扱う新たな市制度を導入する方向もある。既存の市や区と区別し、首都にふさわしい新たな市制という意味から、「京」といった名称はどうか。世田谷京、杉並京である。もっともこれには、北区が北京、文京区が文京京になるという難点もある。
- さらにいうと、この際、中心部に「東京市」の復活も構想すべきではないか。もちろんそれは単なる復活では意味がない。二一世紀の首都にふさわしい規模と制度を付与しての話だ。千代田、中央、港、新宿、渋谷などJR山の手線に関わる連坦地域を合併し一〇〇万規模の「新東京市」をつくるのだ。その場合、公選の市長と議会をもつ特別市が望ましい。ただし、政府の委員会などから出ている政府直轄市（ワシントンDCタイプ）という発想はとらない。
- 前述したように、東京の区部は一九四七年に一区の面積一〇k㎡、人口二〇万程度をめぐりに、戦前の三五区を二三区に合併した歴史がある。その時、区部の将来人口を四〇〇万人と想定していた。しかし、いま人口は八〇〇万人である。二倍に人口が増えている。現在、全国レベルで市町村合併が進行中だが、東京区部だけが再編のカヤの外にいる理由は見出しにくい。

## 首都についての法制度

### 1 首都についての法制度

- 現在、首都の位置、首都であることによる特別な制度等を定める法律はない。
- かつて、「首都建設法」（昭和 25 年 6 月公布、施行）は、東京都を首都とし、首都であることによる特別な制度を定めていた。

しかし、首都への過度の産業及び人口の集中とこれに伴う環境の悪化から、その周辺地域を含む一体とした広域を計画的に整備する必要が生じたことから、昭和 31 年 6 月に「首都圏整備法」が制定され、これに伴い「首都建設法」は廃止された。

（参考）旧「首都建設法」の主な内容

- ・ 東京都を新しく平和国家の首都として十分にその政治、経済、文化等についての機能を発揮しえるよう計画し、建設することを目的とする。（第 1 条）
- ・ 東京都を国の首都とする。（第 1 条ほか）
- ・ 東京都における都市計画、都市計画事業等の基準となるよう首都建設計画を定める。（第 2 条）
- ・ 建設省の外局として「首都建設委員会」を設置する。（第 3 条）
- ・ 東京都の区域内の都市計画事業は、東京都及びその区域内の関係地方公共団体の同意を得て、行政官庁（国）が執行することができる。（第 12 条）
- ・ 国は、首都建設計画に基づく都市計画事業の用に供するため、費用を負担する公共団体に対し、普通財産を譲渡することができる。（第 13 条）

### 2 首都圏についての法制度

- 現在、以下の法律に「首都圏」の名が付いている。
  - ・ 首都圏整備法
  - ・ 首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律
  - ・ 首都圏近郊緑地保全法
  - ・ 首都圏、近畿圏及び中部圏の近郊整備地帯等の整備のための国の財政上の特別措置に関する法律
- 首都圏の区域について、以下のとおり定めている。
  - ・ この法律で「首都圏」とは、東京都の区域及び政令で定めるその周辺の地域を一体とした広域をいう。（首都圏整備法第 2 条第 1 項）
  - ・ 首都圏整備法第 2 条第 1 項の政令で定めるその周辺の地域は、埼玉県、千葉県、神奈川県、茨城県、栃木県、群馬県及び山梨県の区域とする。（首都圏整備法施行令第 1 条）
- 各法律により、以下のようなことが定められている。
  - ・ 首都圏整備計画等の策定

- ・近郊整備地帯、都市開発区域等の指定
- ・指定地域における都市計画、都市計画事業等に関する特例
- ・国による財政支援の特例 など

### 3 警察法について

- 警察法は、首都警察という観点から、都警察の本部を「警視庁」とし、道府県警察本部と異なる定めをしている。

〔「警察法解説（新版）警察庁長官官房編」より抜粋〕

首都警察は、世界各国においてそれぞれの歴史と伝統を有し、また、それぞれの国情に従い独自の性格を有するものであり、我が国においても、警視庁は、国の警察として長い歴史を有するものであったが、旧警察法において完全自治体警察たる特別区の区域の警察と位置づけられた。

警察法では首都警察について、旧警察法において特別区の区域の警察であったのを改め、都道府県警察の一つとして都の全区域にわたる都警察を設け、その性格は、他の道府県警察と同様、国家的要請に基づく特例的制約を除き、地方自治体たる都の機関としての自治的性格を有するものとした。しかし、次の点において一般の道府県警察と異なる特色を有している。

- ・ 首都警察としての伝統から、都警察の本部を警視庁とし、都警察には警視総監を置くものとしたこと。警視総監は、警察庁長官を除き、警察官の最高の階級にあるものとされる。
- ・ 警視総監は、国家公安委員会が、都公安委員会の同意を得た上、内閣総理大臣の承認を得て任命するものとしたこと。
- ・ 国の警察機関との関係においては、関東管区警察局の管轄から除外し、警察庁の直轄としたこと。
- ・ 都公安委員会の委員を5人としたこと。

# 都市実態の類似性、異質性についての基礎資料

別紙 8

	昼間人口比率	人口密度	昼間人口密度	就業・通学の状況									
				就業者・通学者	自区	都心3区への就業・通学状況		都心5区への就業・通学状況		割合			
						A	B	割合	割合	D	D/A	D/A-B	
(%)	(人/km <sup>2</sup> )	(人/km <sup>2</sup> )	(人)	(人)	B/A	C	C/A	C/A-B	(人)	(%)	(%)		
区部	千代田区	20.43	3,589.2	73,314.6	23,458	13,982	59.6	16,552	70.6	-	18,250	77.8	-
	中央区	6.58	9,694.5	63,816.1	51,062	26,129	51.2	36,357	71.2	-	39,297	77.0	-
	港区	4.89	9,137.7	44,687.3	81,320	43,780	53.8	55,599	68.4	-	62,579	77.0	-
	新宿区	2.52	16,769.9	42,243.2	157,672	76,404	48.5	32,944	20.9	40.5	116,155	73.7	-
	文京区	1.77	16,766.8	29,728.5	108,422	42,607	39.3	27,211	25.1	41.3	36,896	34.0	56.1
	台東区	1.84	16,387.5	30,111.3	90,983	48,239	53.0	16,750	18.4	39.2	21,085	23.2	49.3
	墨田区	1.14	16,812.6	19,091.9	133,949	60,604	45.2	25,833	19.3	35.2	32,341	24.1	44.1
	江東区	1.17	10,657.0	12,426.1	239,808	97,689	40.7	62,570	26.1	44.0	77,532	32.3	54.6
	品川区	1.46	15,244.6	22,228.6	190,377	80,309	42.2	43,932	23.1	39.9	57,699	30.3	52.4
	目黒区	1.03	17,963.5	18,457.1	132,822	45,528	34.3	32,613	24.6	37.4	50,538	38.0	57.9
	大田区	0.99	11,195.3	11,053.0	373,729	186,098	49.8	65,427	17.5	34.9	84,968	22.7	45.3
	世田谷区	0.88	14,482.9	12,672.9	424,629	160,973	37.9	92,264	21.7	35.0	151,451	35.7	57.4
	渋谷区	2.67	13,456.9	35,923.4	99,257	42,974	43.3	23,166	23.3	41.2	74,351	74.9	-
	中野区	0.92	19,924.8	18,321.7	148,085	45,895	31.0	29,298	19.8	28.7	58,319	39.4	57.1
	杉並区	0.83	15,537.5	12,915.3	274,944	92,044	33.5	57,594	20.9	31.5	101,619	37.0	55.6
	豊島区	1.51	19,261.0	29,091.1	129,487	52,189	40.3	22,335	17.2	28.9	37,590	29.0	48.6
	北区	0.93	16,047.2	14,925.5	177,566	65,197	36.7	31,336	17.6	27.9	45,355	25.5	40.4
	荒川区	0.96	18,745.8	18,041.3	100,254	41,123	41.0	17,143	17.1	29.0	22,798	22.7	38.6
	板橋区	0.87	16,260.0	14,187.9	278,188	116,824	42.0	44,430	16.0	27.5	66,481	23.9	41.2
	練馬区	0.77	14,375.8	11,018.0	307,598	115,214	37.5	48,575	15.8	25.2	81,553	26.5	42.4
足立区	0.86	11,744.5	10,137.4	334,166	161,747	48.4	50,045	15.0	29.0	63,742	19.1	37.0	
葛飾区	0.81	12,212.6	9,860.3	235,129	97,171	41.3	41,104	17.5	29.8	51,552	21.9	37.4	
江戸川区	0.82	13,142.0	10,750.4	341,788	146,200	42.8	67,146	19.6	34.3	84,735	24.8	43.3	
市部	武蔵野市	1.12	12,816.9	14,394.0	74,774	24,922	33.3	13,411	17.9	26.9	22,255	29.8	44.6
	三鷹市	0.84	10,728.2	8,997.5	88,271	30,926	35.0	12,759	14.5	22.2	22,330	25.3	38.9
	調布市	0.86	10,038.0	8,651.9	114,473	39,233	34.3	16,592	14.5	22.1	31,974	27.9	42.5
	狛江市	0.73	12,256.5	8,980.6	41,559	12,019	28.9	6,164	14.8	20.9	11,496	27.7	38.9
	西東京市	0.78	11,970.7	9,341.1	100,263	30,992	30.9	13,103	13.1	18.9	25,508	25.4	36.8
千葉県	市川市	0.77	8,123.4	6,243.3	256,956	88,585	34.5	55,405	21.6	32.9	68,456	26.6	40.7
	松戸市	0.80	7,705.5	6,184.8	257,511	106,390	41.3	40,527	15.7	26.8	50,163	19.5	33.2
	浦安市	0.97	8,976.3	8,702.9	87,817	30,398	34.6	23,237	26.5	40.5	27,530	31.3	47.9
埼玉県	川口市	0.85	8,611.3	7,291.6	268,535	127,272	47.4	29,780	11.1	21.1	41,900	15.6	29.7
	草加市	0.81	8,618.4	6,999.5	130,111	50,928	39.1	17,179	13.2	21.7	21,240	16.3	26.8
	戸田市	0.98	6,422.5	6,279.7	65,230	26,749	41.0	7,149	11.0	18.6	12,103	18.6	31.5
	鳩ヶ谷市	0.76	9,381.8	7,083.8	32,048	10,003	31.2	3,267	10.2	14.8	4,639	14.5	21.0
	朝霞市	0.82	6,767.8	5,516.8	69,273	23,783	34.3	7,559	10.9	16.6	11,752	17.0	25.8
	和光市	0.85	6,946.4	5,872.9	43,802	14,054	32.1	6,125	14.0	20.6	9,646	22.0	32.4
	新座市	0.83	6,723.9	5,593.6	85,672	30,353	35.4	7,321	8.5	13.2	12,056	14.1	21.8
	八潮市	1.00	4,187.9	4,204.5	41,969	21,649	51.6	2,601	6.2	12.8	3,377	8.0	16.6
	三郷市	0.82	4,246.2	3,493.1	75,560	35,936	47.6	6,025	8.0	15.2	7,942	10.5	20.0
神	川崎市	0.87	9,299.3	8,090.0	769,145	374,166	48.6	98,909	12.9	25.0	149,067	19.4	37.7

\*「平成17年国勢調査報告(総務省統計局)」より作成

## 特別区の区域のあり方に関する論点

### 1 特別区の再編

#### (1) 区域問題の性格

各区の考え方、地域特性等がさまざまな中で、一律に区域の再編を議論することができるか。できない場合、どのように対応すべきか。

#### (2) 住民意識

特別区の再編に関する住民意識についてどう考えるか。

#### (3) 特別区の特異性

区域再編を検討するに当たり、特別区には、大都市地域における基礎自治体として、一般の市町村とは異なる、考慮すべき特別な事情があるか。

#### (4) 規模

##### ① 規模の上・下限、バラつき

特別区の規模の上・下限やバラつきについてどう考えるか。

##### ② 住民自治との関係

特別区の規模と住民自治との関係についてどう考えるか。

##### ③ 規模の指標

特別区の規模の指標として、どのようなものが考えられるか。

#### (5) 区域再編の必要性

##### ① 相互連携・相互補完との関係

自治体間の相互連携・相互補完と区域再編の関係についてどう考えるか。

##### ② 区域再編の必要性

特別区の区域再編の必要性についてどう考えるか。

##### ③ 住民にとってのメリット

特別区の区域の再編は、住民にとってどのようなメリットがあるか。

#### (6) 区域再編と税源偏在

特別区の再編を行うとした場合、特別区の区域において税源が偏在していることをどう考えるか。

### 2 都区制度

#### (1) 都区制度の是非

今後も都区制度を維持すべきか。

#### (2) 特別区の位置付け

今回の見直しが行われた場合、特別区の地方自治法上の位置付けについてどう考えるか。



### 3 道州制への対応

道州制が導入された場合、都区はどうあるべきか。

### 4 大都市制度

#### (1) 特別区の姿

特別区はどのような姿を目指すべきか。いわゆるフルセット型の自治体か、あるいは、相互補完型の自治体か。

#### (2) 特別区の名称

今回の見直しが行われた場合、特別区の名称についてどう考えるか。

#### (3) 首都性

特別区の区域が事実上の首都の機能を有することについてどう考えるか。

#### (4) 適用区域

- ・特別区に隣接する市にも大都市制度を適用すべきか。
- ・大都市制度の適用区域を都心部に縮小すべきか。

## 特別区の区域のあり方に関する考え方(検討の素材)

(平成20年4月24日)

## 1 特別区の再編

項 目	都の考え方	区から示された参考論点 (注)
(1)区域問題の性格 各区の考え方、地域特性等がさまざまな中で、一律に区域の再編を議論することができるか。できない場合、どのように対応すべきか。	○特別区の区域のあり方は、都区のあり方検討の中で、都区共同で検討を行うことが合意されている。 ○都区間において、「再編を含む区域のあり方について、議論が必要である」という認識は一致しているところであり、少なくとも大きな方向性や考え方については検討できるものとする。	○区域のあり方については、各区が主体的に判断すべき問題であり、都が示す考え方を参考に議論はするとしても、23区が一致した見解を持つのは困難ではないか。 ○23区それぞれ態様も事情も異なり、考え方や地域性もさまざまであるので、一律に区域の再編を議論することはできないのではないか。 ○区域の問題はそれぞれの自治体が考えることであり、都と23区で合意して取り組む性格のものではないのではないか。
(2)住民意識 特別区の再編に関する住民意識についてどう考えるか。	○現在、特別区の再編のメリットやデメリットに関する情報をほとんど提供していないため、住民から合併を求める声も出てこないものと考えられる。しかし、こうした中でも、例えば都内の企業から、合併を求める声も挙がっている。 ○特別区の区域のあり方は、住民生活に深く関わる問題であり、いずれ、再編のメリットやデメリットを明らかにするなど、十分な情報提供を行い、住民や事業者のきちんとした理解を得ていくことが必要である。	○昭和27年の自治権剥奪から平成12年の基礎的な地方公共団体としての地位獲得に至る長年の自治権拡充運動と、順次獲得した自治権のもとでの住民参加による自治行政の積み重ねにより、区民意識が定着しており、区民から合併を求める積極的な声は出ていないのではないか。 ○都区財政調整制度で、23区均衡の取れた住民サービスが提供しうる仕組みになっていることから、区民は、各区の人口や財政力の格差によるデメリットを感じておらず、再編を現実的な問題として受け止める可能性は低いのではないか。 ○特別区制度は、ある意味で制約される面もあるが、各区が支えあうという点で良い面もあり、都と区は、時代に応じより良い形を求めて知恵を絞って制度を運用してきた。住民の生活圏域は広がっているが、区民は今の状況に不自由を感じていないので、区域の再編を意識していないのではないか。 ○区民が再編の意志を持っていない中で、住民を中心に据えた議論を基本に置かず、仮に区域の再編をしたとしても、区民の意識としてうまく運営していけないのではないか。 ○人口や財政力の格差や日常生活圏域と区域の不一致が存在することと、実際に生活している区民・都民がそれを不適切なものだ意識しているかどうかは一致しないのではないか。 ○行政だけのイニシアチブで合併ができるわけではなく、そこに生活している住民や経済活動をしている事業者のきちんとした理解が前提として必要ではないか。
(3)特別区の特異性 区域再編を検討するに当たり、特別区には、大都市地域における基礎自治体として、一般の市町村とは異なる、考慮すべき特別な事情があるか。	○総務省の研究会が平成19年4月に発表した「大都市部における市町村合併の推進」に掲げられている「大都市部における市町村合併の必要性」は、基本的には特別区にも当てはまるものと考えている。 ※なお、「大都市地域の中の基礎自治体のあり方と一般的な地域の再編問題」とでは、具体的にどこがどのように異なると考えているのかを明らかにされたい。	○大都市地域の中の基礎自治体のあり方と一般的な地域の再編問題とは異なるものがあるのではないか。

(注)「区から示された参考論点」は、第8回幹事会の区側資料2「特別区の区域のあり方に関する参考論点」を引用したものである。

## 特別区の区域のあり方に関する考え方(検討の素材)

(平成20年4月24日)

1 特別区の再編

項 目	都の考え方	区から示された参考論点 (注)
<p>①規模の上・下限、バラつき 特別区の規模の上・下限やバラつきについてどう考えるか。</p>	<p>○市に政令市、中核市、特例市という区分が設けられ、人口と事務配分との関連付けが明確になってきた流れを踏まえれば、特別区においても、これと同様の考え方を基本に置くことが考えられる。</p> <p>・現在の特別区は、一部の市の事務を除き、概ね中核市と同等の事務を処理していると見ることができるため、現行の事務配分の下では、中核市の30万人という規模が、一つの目安になり得る。</p> <p>・次の規模も一つの目安になり得る。</p> <p>①政令市の法令上の規模とされている50万人 ②現在、暫定的に政令市に移行する規模として認められている70万人 ③従来、政令市に移行する規模として認められていた100万人</p> <p>○なお、30万人、70万人、100万人といった人口規模は、中核市や政令市に移行する場合の下限としての要件となるが、特別区の場合には、現実には中核市や政令市に移行するわけではないため、より柔軟に、参考値として活用することも考えられる。</p> <p>※特別区の規模の上・下限やバラつきについて、区側の見解をお聞きしたい。</p>	
<p>②住民自治との関係 特別区の規模と住民自治の関係についてどう考えられるか。</p>	<p>○特別区の中で規模の大きい世田谷区等においても、住民自治の実をあげているのであって、規模の拡大が直ちに住民自治に支障をもたらすものではない。</p> <p>ただ、再編に伴い、住民自治を充実させるための新たな対応を検討することは有意義である。</p>	<p>○そもそも特別区の区域は、ひとつの大都市地域を単一の基礎自治体で担うことが困難であることから、住民自治の観点を重視して複数の基礎自治体をおいているのであり、規模を拡大して身近な自治を地域内分権に委ねることは、制度的に複雑化を招くのではないか。</p> <p>○区域が狭小と言っても、基礎自治体の行政は、福祉、教育、生活基盤整備など、住民生活に密着したサービスが基本であり、すでに大規模な人口を抱える区が多い中で、さらに人口規模が大きくなると行政と住民の距離が遠くなり、住民自治の観点から問題が生じるのではないか。</p> <p>○区によって事情は異なるが、すでに大規模な人口を抱えている区も多く、住民の自治意識の高さも相まって、一層の地域内分権の強化が課題となっている中で、区の規模を拡大することは住民との距離を広げることになるのではないか。</p> <p>○現行の都区制度を前提とした区域の再編は、効率化の視点のみが強調され、住民自治の観点到欠けることになるのではないか。</p>
<p>③規模の指標 特別区の規模の指標として、どのようなものが考えられるか。</p>	<p>【日常生活圏】</p> <p>○広域自治体と対比したときの基礎自治体の最大の特徴は「身近さ」である。このことから、主に日常生活を行っている範囲、「我がまち」意識の及ぶ範囲、行政サービスの受益と負担が一致しやすい範囲などをまとめて、日常生活圏として捉える考え方が、特別区の規模の一つの指標になり得るのではないかと考える。</p> <p>※日常生活圏が特別区の規模の指標にならないとすれば、これに替わるものとしてどのような指標があるか、お示し願いたい。</p> <p>【行財政基盤】</p> <p>○事務権能の拡大に伴い、専門性の確保、事務量の時期的な変動への対応等が必要となる。これらに効率性を確保しつつ応えていくためには、行財政基盤の拡充が求められることとなり、一定程度の規模の拡大が必要になる。</p> <p>【事務事業の効率性】</p> <p>○多くの事務事業は、いわゆる規模の利益を追求することが可能であり、また、一般的に、合併により行政改革が一気に進むことが知られている。</p> <p>○自治体の人口や面積が倍になったからといって、自治体における意思決定が適切に行えなくなるものではない。</p> <p>また、再編に伴い効率化が図られることにより、既存の行政サービスも充実されることになるが、それ以外にも、再編に伴い事務権能が拡充すれば、行政サービスの向上に結びつく。区域再編の検討において、こうしたことを総合的に勘案すべきであるのは、ご指摘のとおりである。</p> <p>○ある事務事業に地域事情を踏まえて取り組んだからといって、それがすなわち効率的な行政であるとは限らない。</p> <p>※昼間流入人口の多い区は様々な行政需要があると主張しているが、様々な行政需要とは何か、具体的にお示し願いたい。</p>	<p>【日常生活圏】</p> <p>○生活圏に比べて区域が狭いと言っても、特別区だけの問題ではなく、東京圏全体の問題であり、生活圏と行政区域を一致させるとすれば、基礎自治体の再編よりも広域自治体のあり方を議論すべきではないか。</p> <p>○生活圏が拡大していることは紛れもない事実であるが、このことは、特別区の区域に限ったことではなく、特別区への昼間流入人口が330万人あることを見ても、東京圏全体の課題ではないか。</p> <p>○東京は、隣接県まで広範囲に市街地が連たんしているため、そもそも住民の日常生活圏と基礎自治体の行政区域を一致させることはできないのではないか。</p> <p>○区民の生活圏は幅広く、また特別区の区域以外からも多くの人々が流入してきているので、隣接の区と再編しても住民の生活圏と区域が一致することにはならないのではないか。</p> <p>【行財政基盤】</p> <p>○必ずしも自治体の規模の大小が行財政基盤の強弱に直接結びつくわけではないのではないか。</p> <p>【事務事業の効率性】</p> <p>○区域の再編は、費用面での効率性だけでなく、自治体における意思決定が適切に行えるかどうか、行政サービスの向上に結びつくかどうかという視点も合わせて考えるべきではないか。</p> <p>○行政の効率性は、それぞれの地域事情等を踏まえた取り組み方の問題ではないか。</p> <p>○人口規模の小さい区は、昼間流入人口の多い区でもあり、そのための様々な行政需要がある。このことを考慮せずに、単純に住民一人当たりの決算額や職員数で比較するのは無理があるのではないか。</p>

(注)「区から示された参考論点」は、第8回幹事会の区側資料2「特別区の区域のあり方に関する参考論点」を引用したものである。

# 特別区の区域のあり方に関する考え方(検討の素材)

(平成20年4月24日)

## 1 特別区の再編

項 目		都の考え方	区から示された参考論点 (注)
(5) 区域再編の必要性	①相互連携・相互補完との関係 自治体間の相互連携、相互補完と区域再編の関係についてどう考えるか。	○相互連携・相互補完を活用することを否定するものではないが、都から移管される事務の多くを特別区全域に一部事務組合や広域連合を組成して対応するとすれば、住民に最も身近な自治体が事務を担うべきという考え方に反する。 ○特別区の自治を実質的に充実するため、移管を受ける事務は各区が直接担うことを基本とすべきである。	○自治体の規模拡大によらずとも自治体間の連携や相互補完で対応できるのではないか。 ○特別区は、人事行政、福祉事業、清掃事業等の分野で、事務の共同処理や連携により、広域的対応を進めてきた蓄積があり、再編によらずとも区域を越える課題にも対応できるのではないか。 ○基礎自治体の行政は、住民の身近なところでより多くのサービスを効率的に提供することが基本であり、行財政運営の創意工夫や自治体間の相互補完、民間活動との連携等の方策も含めれば、区域の再編が不可欠とは言えないのではないか。
	人口・財政規模の格差の拡大	○特別区は、全体で一つの大都市を形成しているという特徴があるため、特別区相互間においては、一般の市相互間よりも行政サービスにおける均質性がより強く求められる。特別区の人口・財政規模は、昭和25年と平成17年を比較すると、それぞれ3.7倍から20.1倍、2.6倍から5.1倍へと格差が拡大しており、行政サービスの均質性にも影響を与えかねない状況となっている。	○人口規模や財政規模について、合併を必然とするほどの格差があるとは言えないのではないか。
	生活圏の拡大	○特別区民の生活圏は、昭和30年と平成17年を比べると、明らかに拡大しており、生活圏に比べて区域が狭いために、行政サービスの受益と負担が一致しない、あるいは行政施策に不都合が生じていると指摘されている事例があり、生活圏拡大の視点から、特別区の区域の再編が必要である。	
	②区域再編の必要性 特別区の区域再編の必要性についてどう考えるか。	○現行の規模・区域のままでは、各区が現在よりも多くの事務を担うことは困難である。今後、より広範囲の事務を担っていくためには、専門性の確保やある程度以上の事務の発生件数の確保が必要であり、規模を拡大する必要がある。	○特別区は、一定の行財政基盤があり、都区財政調整による財源の均衡化も含めて考えれば、現状においてもより多くの行政を担いうる能力を持っているのではないか。 ○特別区は、一定の規模や行財政能力を有しており、都区財政調整制度による財源の均衡化も含めて考えれば、今後の分権改革の中で基礎自治体に期待される役割を担えるだけの受け皿を持っており、通常言われている合併のメリットは働きにくいのではないか。 ○現状において、特別区の区域再編を行わなければならないほどの積極的な事情はないので、今後事務事業の大幅な移管を検討していった先に、その受け皿として必要があれば、それぞれの区の判断で、区域の再編を検討することになるのではないか。
	行政改革の推進	○全国的に平成の大合併が進み、自治体の数が半減する中で、特別区においては、例えば次のような非効率性が指摘されており、効率的な行政を行うために、再編を検討すべき時期に来ている。 ①区境の商店街振興や防災対策などにおいて両区の連携が十分でなく、効果的な施策の展開が望まれている。 ②人口1人当たりの歳出額の格差が5.0倍になっており、財政効率の検証が必要となっている。	○基礎自治体の行政は、住民の身近なところでより多くのサービスを効率的に提供することが基本であり、行財政運営の創意工夫や自治体間の相互補完、民間活動との連携等の方策も含めれば、区域の再編が不可欠とは言えないのではないか。(再掲) ○現状で事務、財源上の桎梏となる問題はなく、行財政改革を継続して進めていくことにより、持続的に効率的な行政執行が可能なのではないか。
③住民にとってのメリット 特別区の区域の再編は、住民にとってどのようなメリットがあるか。	○特別区の再編により、受益と負担の一致や行政改革の推進などが期待できるほか、例えば、次のようなメリットが生じる。 ①各種窓口サービスが住民や勤務地の近くなど多くの場所で利用可能となる。 ②老朽化した小中学校や図書館などの更新や耐震化等が進む。 ③生活の実態に即した小中学校区が設定される。 ④事業者の立場から各区への届出事務が簡素化される。 ⑤再開発や土地区画整理など区境の面的な整備が進みやすくなる。	○都区制度のもとでの再編を行ったとしても、政令指定都市制度が適用されるわけでもなく、大規模化することのメリットは無いのではないか。	

(注)「区から示された参考論点」は、第8回幹事会の区側資料2「特別区の区域のあり方に関する参考論点」を引用したものである。

## 特別区の区域のあり方に関する考え方(検討の素材) (平成20年4月24日)

1 特別区の再編

項 目	都の考え方	区から示された参考論点 (注)
(6)区域再編と税源偏在 特別区の再編を行うとした場合、特別区の区域において税源が偏在していることをどう考えるか。	<p>○財源が集中する中心区が細分化されているため、極度の受益と負担のアンバランスが生じており、しかも、そのアンバランスが拡大していることから、再編によるアンバランスの一定の解消が望まれる。</p> <p>○特別区の再編によっても、特別区の区域に存在する税源の偏在を完全に是正することはできないが、ある程度の是正は可能である。</p>	<p>○特別区の区域はひとつの大都市地域として形作られてきた沿革から、個々の区域ごとに見れば財源が偏在しているのは当然のことであり、再編によって偏在を是正することはできないのではないか。</p> <p>○都区制度においては、区間の税源の著しい偏在があるからこそ、それを調整するために都区財政調整制度があるのであり、区域の再編が行われたとしても、財政調整制度を廃止することはできないのではないか。</p> <p>○各区の財源の偏在というよりも、一定のエリア間の偏在であり、隣接する区の財政状況はそれ程大差がないので、必ずしも再編で財源が均一化されることにならないのではないか。</p> <p>○財源偏在を是正する手段として都区財政調整制度があり、特別区の区域全体で受益と負担のバランスを保ちつつ、行政水準の均衡化が図れているのではないか。</p>

2 都区制度

項 目	都の考え方	区から示された参考論点 (注)
(1)都区制度の是非 今後も都区制度を維持すべきか。	<p>○今回の検討では、基本的には都区制度の存続を前提に考えることが合意されている。ただし、道州制の導入等、大きな変革を想定した場合には検討の必要がある。</p>	<p>○現行の都区制度を前提とした区域の再編は、効率化の視点のみが強調され、住民自治の観点に欠けることになるのではないか。(再掲)</p>
(2)特別区の位置付け 今回の見直しが行われた場合、特別区の地方自治法上の位置づけについてどう考えるか。	<p>※区側の見解をお聞きしたい。</p>	

(注)「区から示された参考論点」は、第8回幹事会の区側資料2「特別区の区域のあり方に関する参考論点」を引用したものである。

# 特別区の区域のあり方に関する考え方(検討の素材)

(平成20年4月24日)

## 3 道州制への対応

項 目	都の考え方	区から示された参考論点 (注)
道州制が導入された場合、都区はどうあるべきか。	○道州制が導入された場合、都区制度に大きな影響があるので、道州制の導入を視野に入れた検討も行う必要がある。	○区域の再編が必要であるというのであれば、再編の一般的なメリットの議論ではなく、道州制等の議論も含めて将来の東京を考えたときに、東京の自治をもっと前進させるためにどのような基礎的自治体の姿が必要なのかを、具体的に示すべきではないか。

## 4 大都市制度

項 目	都の考え方	区から示された参考論点 (注)
(1)特別区の姿 特別区はどのような姿を目指すべきか。いわゆるフルセット型の自治体か、あるいは相互補完型の自治体か。	○23区全体が一つの大都市を形成し、その中に特別区が複数存在するという構造になっているため、いわゆるフルセット型の自治体ではなく、相互補完型の自治体を目指すべきである。 ※区側の見解をお聞きしたい。	
(2)特別区の名称 今回の見直しが行われた場合、特別区の名称についてどう考えるか。	※区側の見解をお聞きしたい。	
(3)首都性 特別区の区域が事実上の首都の機能を有することについてどう考えるか。	○首都であるために特別な制度が必要と考えられる範囲はそれほど広がらないと考える。 ※区側の見解をお聞きしたい。	
(4)適用区域 ・特別区に隣接する市にも大都市制度を適用すべきか。 ・大都市制度の適用区域を都心部に縮小すべきか。	○適用区域の拡大や縮小については、より長期的な視野から検討する必要がある。 ※区側の見解をお聞きしたい。	

(注)「区から示された参考論点」は、第8回幹事会の区側資料2「特別区の区域のあり方に関する参考論点」を引用したものである。

## 特別区の区域のあり方 関連資料

- 市町村合併の検証をめぐる意見 . . . . . 39  
 (第 29 次地制調専門小委会議録より抜粋)
- 未合併要因に関する調査 . . . . . 40  
 (第 29 次地制調第 2 回専門小委資料抜粋)
- 地方分権改革推進委委員会 . . . . . 42  
 「中間的な取りまとめ」(H19. 11. 16) (抜粋)
- 東京自治制度懇談会「議論の整理」(H19. 11) (抜粋) . . . . . 43
- 第二次特別区制度調査会報告 (H19. 12. 11)  
 「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想 (抜粋) . . . 45
- 常住地別の従業先・通学先人数の割合 . . . . . 47
- 諸指標・性質別歳出に係る比較 . . . . . 48
  
- 合併に関する各種アンケート調査結果 . . . 別添 1 . . . 49  
 (第 29 次地制調第 2 回専門小委資料抜粋)
- 合併後の住民等アンケート調査結果 . . . 別添 2 . . . 50  
 (報道機関が実施したもの)  
 (第 29 次地制調第 3 回専門小委資料抜粋)

## 市町村合併の検証をめぐる意見 (第29次地制調専門小委員会議録から抜粋)

### ◇第1回専門小委員会 (H19. 8. 7 開催)

#### ○西尾委員

私は、平成 22 年 3 月 31 日をもって平成の市町村合併には終止符を打つべきだと思っている。長い間市町村合併を続けてきたが、このお陰で市町村の腰はまったく落ち着かない。この状態は、非常に不健全な状態だ。ここで一旦終止符を打つことが非常に重要だ。

#### ○行政課長

第 3 次を想定して、それを議論するというのではなく、あくまでも合併を検証したうえで、今後の市町村合併を含めた基礎自治体のあり方について議論するという意味だ。ただ、次の合併というのも全くないと今の時点で決めるわけではなく、そういった是非を含めて議論するという意味だ。

### ◇第2回専門小委員会 (H19. 10. 5 開催)

#### ○片山副会長

今日、説明された資料は、今までやってきた合併をどう評価するかを考えるための素材だと思うが、一番肝心なことが抜けていると思う。合併の評価をするときには市民の評価が必要であるが、これは全部自治体に聞いている。要するに当事者の評価だ。自己評価だけでかなりいい評価だと思ったら、完全にピントがずれてしまう。支所を置いても住民から見たら全然役にたっていないとか、計画は書くけれどもやっていないとか、住民の評価がどうかということだ。合併で歳出削減効果が 1.8 兆円と説明されたが、住民から見たら合併特例債で無駄遣いばかりしているのではないか。一番大事なのは当事者である住民がどう考えているかという視点が欠かせない。それがないと本質的な話しができない。

#### ○武田委員

以前の報告の中では、合併の最大効果は人員削減であるという話がありながら、合併の問題点を解決するには支所の機能を十分に確保して人員を確保しなければならないという矛盾した結果が出ている。基礎自治体の役割の定義のあり方によっては、現在合併せずに残っている小規模な自治体の存在意義が否定されてしまうのではないかと懸念を持つ。そこが合併の議論と基礎自治体のあり方というものをセットにしたときの一番のネックだ。

#### ○林小委員長

基本的には、分権を進めて、補完性の原理から基礎自治体の役割が今後更に大きくなっていることから出発している。今後基礎自治体が地域づくりにおいて非常に重要な役割を果たしていかなければならないことを踏まえ、基礎自治体の行政体制はいかにあるべきかを議論することだ。基礎自治体のあり方イコール合併ということではなく、合併も一つの選択肢としてあり得るかもしれない。それは、それぞれの地域が考えることであり、ここで合併の議論をしても、合併をしない選択をする自治体がすべてかもしれない。むしろ基礎自治体に分権するということが前提になって議論をしていくということだ。



# 未合併要因に関する調査

(第29次地方制度調査会第2回専門小委員会資料抜粋)

## ◇未合併要因に関する調査の概要

### <調査対象>

- 平成11年4月1日～平成19年8月6日までの間に合併に至らなかった市区町村  
ただし、平成19年8月6日までに合併に係る廃置分合の総務大臣告示が行われている場合は、合併予定として取り扱う。

(注) したがって、現在合併の検討が進んでいる団体でも、上記の要件に該当する場合には調査対象となる。

### <調査項目>

- 平成11年4月以降に合併に至らなかった理由

### <回答状況>

- 未合併市町村数 1, 252 団体
- 回答市町村数 1, 252 団体 (回答率 100.0%)

## ◇合併に至らなかった理由 (総括)

(1)	離島や山間地等に位置することにより、隣接する団体の市町村役場までの時間距離が遠いため、合併が困難である	58 団体 (4.6%)
(2)	合併せずに単独で運営していこうと考えた	386 団体 (30.8%)
(3)	合併について意見集約ができなかった	422 団体 (33.7%)
(4)	当団体から見て、合併の組合せの相手 (一又は複数) との間に阻害要因又は合併相手 (一又は複数) 側に課題等があると考えた	156 団体 (12.5%)
(5)	当団体としては合併を望んだが、合併相手が、当団体との合併に消極的・否定的であった	330 団体 (26.4%)
(6)	合併協議の際、協議事項について合意がなされなかった	230 団体 (18.4%)
(7)	その他の理由	81 団体 (4.7%)
	①合併の組合せの中で、合併相手同士の間で合併阻害要因があった	52 団体 (4.2%)
	②その他	29 団体 (2.3%)

## ②「その他」の具体的な内容（特別区回答分）

### ○地方自治法上の課題

- ・特別区は、長年にわたり自治権拡充に取り組んだ結果、平成12年に都区制度改革を実現したが、未だに権限や財源が限られている現行都区制度の枠組みの下での再編等は考えていない。

### ○あり方検討会の推移を見守る

- ・現在、都と特別区において設置する「都区のあり方に関する検討委員会」において、都区の新たな役割分担などの検討を行っており、その検討結果として、現在の23区が事務や権限の移管の受け皿となりえなければ合併等23区の再編が必要であると考えており、その推移を見ている。

### ○単独運営

- ・平成12年4月施行の地方自治法に基づき、特別区は「基礎的な地方公共団体」として法律上位置づけられた特別区制度改革が行われたところであり、当面は23区が独立した自治体運営を行うものと考えており、合併は検討していない。
- ・住民の自治意識が高く、合併に対する機運も生じておらず、また、合併する必要性もない。

### ○消極的理由

- ・周辺自治体との具体的な協議には、区独自では取組みを行ってこなかった。

## 地方分権改革推進委員会「中間的な取りまとめ」(H19.11.16)

### 「3 地方分権改革における基本姿勢の明確化」の項から抜粋

#### (2) 「地方が主役の国づくり」に向けた取組み

##### (行政の総合性の確保)

国と地方、広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分することは、地方分権改革の基本原則である。この「基礎自治体優先」の基本原則のもとで、基礎自治体が地域における総合行政を担い、地域が自ら行政サービスの範囲と内容、提供方法を決定し、縦割りで使い勝手の悪い分断された行政サービスの体系を住民ニーズに合わせて柔軟に変更・統合することができる仕組みづくりが必要である。このような仕組みにより、地方政府が担う行政の総合性を実質的に確保することが重要である。

規模や地理的条件等の事情が異なる個々の地方自治体が、地域の行政を総合的に実施する役割を担うことができるよう「自立と連帯」の基本原則にしたがい、コミュニティやパートナーシップの活用、民間化なども含めた自らの体制強化、合併、広域連合の形成、広域自治体への委託など総合性を担保するための手段を自主的に選択することが重要であり、そのための制度の充実をはかる必要がある。

#### (3) 各府省の共通した主張に対する当委員会の考え…地方分権への「懸念」の克服

##### ① 「統一性」の観点に対する考え方

地域的特性により事情が異なるなかで、形式的・画一的に措置することは、地方自治体による創意工夫の余地を狭め地方の活力を制約するとともに、住民との関係でも不公平を生む側面があることも否定できない。

##### ② 「広域性」の観点に対する考え方

地方自治体が相互に調整し広域で連携する取組みが拡大し、各分野における実例も蓄積されてきている。この意味では、広域性の観点の必要性が直ちにそれを担う主体として国が不可欠であるとする理由にはならない。

##### ③ 「専門性」の観点に対する考え方

専門性の観点から国が専属的に権限行使をする必要があると主張される場合があるが、本来、地方自治体においても能力、設備面で専門性を確保することは可能である。仮に地方自治体において十分な専門性が確保できない場合であっても、専門性を有するとされる国の組織や職員を地方自治体に移管することによって対応することが可能である。

以上のおおりに、国による直接実施や関与などが認められる場合は極めて限定的に解すべきであり、国の役割について決定的な論拠が示されないものについては、地域・住民から見た行政の重複を排除し、地方自治体の実質的な決定権限を高めていくべきと考える。

東京自治制度懇談会「議論の整理」(H19.11)  
～地方自治制度改革の課題と方向性について～（抜粋）

Ⅲ 道州制における広域自治体のあり方について

『議論のまとめ』から

- この役割にかんがみした場合、その圏域として、広域的な行政課題を一体的に解決することが可能な範囲を設定する必要がある。  
その範囲は、人の移動がほぼ完結する同一の生活圈・経済圏であり、一つの指標として、昼間人口割合が総計でおおむね 100%になるAライン(おおむね半径 40km、人口約 2800 万人の圏域)で表すことができるという検討結果を得た。
- したがって、首都圏における道州は、少なくとも、一都三県を包含する範囲でなければならない。

Ⅳ 東京における大都市制度のあり方について

(総論)

《大都市経営の担い手としての都の役割の明確化》

- 都区制度に関する現行の地方自治の規定を「大都市経営」の観点から見直し、大都市経営の概念を明らかにした上で、都が大都市経営の担い手としての役割を果たすことを明確化すべきである。

Ⅲ 道州制における広域自治体のあり方について

首都圏の道州における大都市経営の主体について

- 現行制度下における大都市経営については、大都市経営が必要な範囲としての高度集積連たん区域が、複数の基礎的自治体に分かれている場合には広域自治体が、その行政主体となることが望ましいと位置付けた。  
道州制下においても、大都市経営の主体の考え方は、現行制度と同じとする。

Ⅳ 東京における大都市制度のあり方について

(総論)

《道州制が導入された場合の大都市経営の担い手》

- 道州が、その広域的課題への対応と併せて東京圏の大都市経営を担うということが本当に最適解なのかどうかは、さらに検討する余地があるというべきである。例えば、特別区又は特別区とその周辺区域が、一つの基礎的自治体となって大都市経営を担う途も、選択肢の一つとして検討を進めていくことが望まれる。

(規模・区域)

《特別区再編の必要性》

- 現在の 23 区の平均面積は、全国市町村と比べて極めて狭小となっている。  
人々の生活圈の拡大に対応して、行政サービスの受益と負担をできる限り一致させ、

必要なサービスを効果的に供給していくためには、各区それぞれの取組だけでは限界があり、特別区の区域の再編を含めた見直しが必要である。

- 特別区がより広範に地域の事務を担おうとする場合、専門性の確保や需要の確保の必要性から、規模拡大の要請が働く。

一部事務組合等の活用では、事務の非効率性や責任の不明確性が生じるおそれがある。

こうした都区の事務配分の見直しだけでなく、地方分権改革の推進、道州制の検討など、いずれの局面においても、特別区の行財政基盤の強化が求められており、特別区の区域の再編の検討は避けて通れない。

- 特別区の人口規模が小さい場合や区域が狭い場合、規模の大きい特別区に比べて、行政運営が相対的に非効率にならざるを得ない面があることは否定できない。

東京富裕論が一層の高まりを見せている今、行政改革推進の視点からの特別区の再編は極めて重要な課題である。

- 特別区の区域においては、税源の著しい偏在があり、都区財政調整による調整を行っているが、税源そのものの偏在は拡大する傾向にあることを踏まえれば、特別区の再編により、税源の均衡化を図ることも検討すべきである。

- 再編によるメリット・デメリットを明らかにしていく必要があるが、国が挙げるような一般的なメリット・デメリットとは異なる、大都市の特殊性を踏まえた新たな観点から検討すべきである。また、再編する場合のメリット・デメリットだけでなく、再編をしない場合、現在の23区のままだと将来どうなるかについて検討することも重要である。

#### 《特別区の再編に当たっての留意点》

- 基礎的自治体である特別区が主体的に取り組むべき課題として、住民自治の確保が挙げられる。各特別区が、地域自治区制度の活用のほか、住民の意思を地域行政に反映させる様々な先進的取組を行っていくことが期待される。

- 指定都市等の行財政権能を目安として再編を行う考え方もあるが、特別区と指定都市等では、都市形成の経緯、担うべき機能、行っている事務等に違いがあるため、単純な比較はできない。仮に、特別区が対人サービスに係る事務など指定都市の事務の一部を担ったとしても、指定都市になることは必然ではなく、特別区にふさわしい区域と権能が求められることとなる。

- また、各特別区が中心市街地と居住地を有し、各種の行政施設を備えた典型的な市と同様の姿を目指すことも一つの考え方ではある。しかし現実的には、特別区の区域全体が単一の自治体となるなどの方策を採らない限り、特別区の再編は、ある程度の機能分化を前提に行わざるを得ない。

- 特別区のように機能分化を前提として再編を行う場合には、生活圏の拡大に伴う受益と負担の不一致の是正、事務の効率性や専門性の確保、税源の偏在の均衡化といった課題を総合的に勘案した上で、その規模について検討する必要がある。

- 大都市の一部を構成する、人口規模の非常に大きな基礎的自治体の成立を想定することとなる可能性もある。その際には、これまでの特別区、指定都市など、いずれとも異なる、新たな制度的な枠組みを構築する必要があり得ることに留意すべきである。

第二次特別区制度調査会報告(H19.12.11)  
「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想(抜粋)

## II 改革の基本的な考え方

### 1 集権体制としての「都の区」の制度廃止

#### (2) 東京大都市地域の基礎自治体

- 東京大都市地域にも人口減少・高齢社会が到来する時代に、真に住民が豊かさと潤いを実感できる社会を構築し維持するためには、救急・防災、上下水や医療をはじめとする生命の安全保障や少子高齢社会に不可欠な教育・福祉・まちづくりなどの課題に対して、地域の実情に合わせたきめ細かな対応が求められている。それゆえ、基礎自治体優先の原則に立って基礎自治体の役割と行財政体制を強化する分権改革をさらに進める必要がある。

#### (3) 「都の区」の制度廃止

- 特別区が名実共に住民に最も身近な政府として自らを確立していくためには、「大東京市の残像」を内包する「都の区」の制度から離脱することが必要である。そのためには、東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割をさらに明確に区分し、都が法的に留保している市の事務と現在都が課している市の税等のすべてを特別区(後述の「東京〇〇市」)が引き継ぎ、都区間で行っている財政調整の制度を廃止する必要がある。

### 2 「行政の一体性」からの脱却

- したがって、東京大都市地域における「行政の一体性」の必要を前提とする限り、都という一の行政主体が区に代わって一体的に事務を処理する体制を乗り越えていくことはできない。この際、基礎自治体を第一義の行政主体とする充実した住民自治のシステムを確立していくため、「行政の一体性」の観念から脱却し、分権時代にふさわしい新たな基礎自治体間の関係を構築することが必要がある。

### 3 基礎自治体間の新たなシステム

- 構築されるべき新たな基礎自治体間の関係は、人口、面積、位置、施設の配置、財源など様々な特性を持つ基礎自治体が、自らの意思決定における主体性と行財政運営における自律性を維持しつつ、「対等・協力」の相互補完により、住民のニーズと効率性の要請に的確に答え得るものでなければならない。

## III 「基礎自治体連合」の構想

### 2 「東京〇〇市」の「対等・協力」関係 — 「基礎自治体連合」 —

- この基礎自治体横断的な関係は、基礎自治体の新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計する。

## IV 第二次報告のおわりに

### 1 区域の再編について

- 全国的に「平成の大合併」が進められている中で、現在協議中の「都区のあり方検討委員会」では、都から、効率的な行政のためには「器」の問題は避けて通れず、事務の移管と区域再編はセットで検討すべきだという考え方が示されている。
- しかし、区域再編を事務の移管の前提条件とする必然性は無く、むしろ、両者をセットにすることで都区間の分権改革が先送りにされる懸念が生じる。まず、「平成12年改革」による都区の役割分担、財源配分の原則を実現し、その上で各特別区が自主的に区域問題に取り組むことが順当な道筋である。
- なお、「基礎自治体連合」は一般制度であるので、23の「東京〇〇市」の場合だけではなく、複数の「東京〇〇市」が必要に応じて活用することにより、区域再編と同等の効果を期待することもできる。

### 2 道州制について

- 現在、国では、現行の都道府県を越えて、真の分権型社会を創造していくのにふさわしい自立性の高い圏域を設定し、そこに新たな広域自治体としての道州を導入すべく検討を進めている。
- 都道府県を廃止し道州制を導入することは、この国の統治と自治のかたちを大きく変えることになる。どういう圏域を設定するのか、どのような事務権限を国から移譲するのか、国と道州の関係はどうか、税財政制度はどうかなど、検討すべき事項は多い。同時に、広域自治体としての道州に包括される基礎自治体についても、区域・規模・能力・事務配分をどのように考え、住民による自治はどうかなど検討されなければならない重要な事項が残されている。
- しかし、仮に道州制が導入ということになれば、東京都が現行のように市の機能を内包したまま、「州」になることは考えにくい。したがって、「都の区」の制度を廃止し、都に留保されている事務と税を移管し、新たに「基礎自治体連合」を構築しようとする本構想は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度であると考えられる。

常住地別の従業先・通学先人数の割合(15歳以上の就業者及び15歳以上の通学者)

(人)

地域	常住地別 就業者・ 通学者数	自宅外就業者・通学者+自宅就業者																																											
		常住地 別総数	東京都総数																									他県																	
			区部総数	区															部										都内他																
千代田	中央	港	新宿	文京	台東	墨田	江東	品川	目黒	大田	世田谷	渋谷	中野	杉並	豊島	北	荒川	板橋	練馬	足立	葛飾	江戸川	千代田	中央	港	新宿	文京	台東	墨田	江東	品川	目黒	大田	世田谷	渋谷	中野	杉並	豊島	北	荒川	板橋	練馬	足立	葛飾	江戸川
総数	7,763,153	7,457,300	7,352,235	827,115	599,704	799,972	622,918	249,847	230,875	165,794	311,878	349,387	155,890	370,174	338,969	440,253	123,234	191,846	271,678	152,879	93,615	226,295	196,546	252,879	155,244	225,243	105,065	305,853																	
他県計		2,749,066	2,749,066	408,024	303,942	386,123	231,862	97,254	97,538	51,827	115,005	148,188	49,812	119,525	87,597	175,309	23,706	25,741	108,581	51,376	26,005	62,700	37,887	61,289	32,552	47,223																			
都内他計		579,394	579,394	81,970	42,133	64,375	101,064	18,502	8,307	3,922	11,525	19,736	11,138	9,377	40,372	58,274	17,660	35,572	21,254	3,870	1,673	6,245	18,040	1,465	889	2,031																			
区部計	4,434,693	4,434,693	4,128,840	4,023,775	337,121	253,629	349,474	289,992	134,091	125,030	110,045	185,348	181,463	94,940	241,272	211,000	206,670	81,868	130,533	141,843	97,633	65,937	157,350	140,619	190,125	121,803	175,989	105,065	305,853																

(%)

千代田	中央	港	新宿	文京	台東	墨田	江東	品川	目黒	大田	世田谷	渋谷	中野	杉並	豊島	北	荒川	板橋	練馬	足立	葛飾	江戸川	千代田	中央	港	新宿	文京	台東	墨田	江東	品川	目黒	大田	世田谷	渋谷	中野	杉並	豊島	北	荒川	板橋	練馬	足立	葛飾	江戸川					
23,458	51,062	81,320	157,672	108,422	90,983	133,949	239,808	190,377	132,822	373,729	424,629	99,257	148,085	274,944	129,487	177,566	100,254	278,188	307,598	334,166	235,129	341,788	100.00	94.91	93.10	59.6	4.8	6.2	4.9	3.3	1.6	0.7	1.2	1.1	0.6	0.9	1.1	2.3	0.5	0.7	1.1	0.3	0.2	0.6	0.4	0.3	0.3	0.5	1.8	5.1
100.00	94.72	93.60	10.1	51.2	9.9	3.2	1.6	1.5	1.0	4.3	1.7	0.7	1.2	0.8	2.5	0.3	0.4	0.9	0.3	0.2	0.3	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	0.8	1.1	5.3																					
100.00	94.49	93.05	8.3	6.2	53.8	3.7	1.5	0.9	0.4	1.4	3.7	1.4	2.3	1.2	4.9	0.4	0.4	0.8	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	1.4	5.5																						
100.00	95.28	92.49	9.4	4.7	6.8	48.5	2.5	1.0	0.5	1.4	1.4	0.9	0.8	1.3	4.3	2.1	1.3	2.7	0.5	0.2	0.8	0.8	0.3	0.1	0.3	2.8	4.7																							
100.00	94.12	92.37	12.6	5.5	7.1	6.2	39.3	2.7	0.7	1.4	1.3	0.8	0.8	0.9	2.7	0.5	0.5	4.1	1.3	0.8	1.5	0.6	0.7	0.3	0.4	1.8	5.9																							
100.00	95.06	94.05	6.8	6.2	5.4	2.8	3.1	53.0	2.0	1.8	1.4	0.5	0.9	0.6	1.9	0.3	0.3	1.2	0.7	1.9	0.4	0.2	1.3	0.6	0.6	1.0	4.9																							
100.00	94.46	93.51	6.6	7.0	5.7	2.9	1.7	5.0	45.2	5.9	1.5	0.4	0.9	0.6	2.0	0.3	0.3	0.8	0.4	0.7	0.4	0.2	1.3	1.6	2.0	0.9	5.5																							
100.00	93.92	92.78	8.6	10.5	7.0	3.9	1.9	2.0	4.2	40.7	1.8	0.6	1.1	0.8	2.4	0.4	0.5	1.0	0.4	0.3	0.4	0.2	0.5	0.6	3.1	1.1	6.1																							
100.00	92.88	91.65	5.8	4.7	12.5	2.9	1.0	0.8	0.4	1.5	42.2	2.7	7.9	1.8	4.3	0.3	0.4	0.8	0.3	0.2	0.3	0.2	0.2	0.1	0.3	1.2	7.1																							
100.00	93.27	91.38	7.4	5.2	12.0	4.3	1.2	0.7	0.3	1.0	5.4	34.3	3.0	4.1	9.2	0.4	0.6	1.0	0.3	0.1	0.3	0.3	0.1	0.1	0.2	1.9	6.7																							
100.00	91.11	89.95	4.6	3.9	9.0	2.3	0.8	0.7	0.3	1.1	8.3	2.1	49.8	1.8	2.9	0.2	0.3	0.6	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	1.2	8.9																						
100.00	93.57	89.08	7.9	4.5	9.3	5.6	1.3	0.6	0.3	1.0	2.6	3.3	1.7	37.9	8.3	0.6	1.7	1.0	0.2	0.1	0.3	0.3	0.1	0.1	0.2	4.5	6.4																							
100.00	95.00	92.05	8.1	4.7	10.6	8.3	1.5	0.8	0.4	1.1	2.1	1.8	1.1	2.7	43.3	1.3	1.3	1.2	0.3	0.1	0.4	0.4	0.2	0.1	0.3	2.9	5.0																							
100.00	95.46	91.16	8.6	4.6	6.6	14.0	1.9	0.9	0.4	1.3	1.6	0.8	0.8	1.5	5.6	31.0	4.8	2.3	0.5	0.2	0.9	2.3	0.2	0.1	0.3	4.3	4.5																							
100.00	95.46	88.52	8.8	4.8	7.3	9.6	1.7	0.8	0.4	1.1	1.8	1.2	0.8	2.8	6.4	3.2	33.5	1.5	0.3	0.1	0.5	1.1	0.2	0.1	0.2	6.9	4.5																							
100.00	94.29	92.24	7.3	4.1	5.9	7.9	5.2	1.4	0.4	1.4	1.5	0.7	0.7	1.0	3.8	1.0	0.8	40.3	2.0	0.5	3.5	1.7	0.5	0.2	0.3	2.1	5.7																							
100.00	91.92	90.35	7.6	4.1	5.9	5.1	4.3	2.4	0.6	1.4	1.6	0.6	0.9	0.8	2.8	0.6	0.6	4.9	36.7	1.7	4.6	0.7	1.7	0.3	0.3	1.6	8.1																							
100.00	93.81	92.68	6.9	5.0	5.2	3.5	3.4	6.5	1.4	1.7	1.5	0.5	0.9	0.6	2.2	0.4	0.4	2.3	3.1	41.0	0.9	0.4	3.6	0.9	0.6	1.1	6.2																							
100.00	92.63	90.98	7.0	3.8	5.2	5.2	4.2	1.1	0.4	1.3	1.4	0.6	0.6	0.8	2.8	0.7	0.6	6.9	2.5	0.4	42.0	2.5	0.5	0.2	0.3	1.7	7.4																							
100.00	93.22	88.02	6.8	3.7	5.3	7.4	2.6	0.9	0.4	1.1	1.4	0.7	0.6	1.1	3.3	2.5	2.5	5.3	0.8	0.3	3.4	37.5	0.3	0.1	0.2	5.2	6.8																							
100.00	90.81	90.02	5.8	4.9	4.2	2.5	2.1	3.9	1.7	1.9	1.1	0.4	0.7	0.5	1.6	0.3	0.3	1.4	1.7	2.3	0.7	0.3	48.4	2.5	0.8	0.8	9.2																							
100.00	91.14	90.32	6.5	5.8	5.2	2.7	2.0	3.7	3.6	3.0	1.5	0.4	1.0	0.5	1.7	0.3	0.3	1.2	0.7	1.2	0.5	0.2	3.6	41.3	3.5	0.8	8.9																							
100.00	91.48	90.51	7.5	7.0	5.1	3.4	1.6	1.9	2.9	7.6	1.5	0.4	1.0	0.6	1.8	0.4	0.4	0.8	0.3	0.3	0.3	0.2	0.7	2.1	42.8	1.0	8.5																							

※平成17年国勢調査「第2表 常住地による従業・通学市区町村, 男女別15歳以上就業者数及び15歳以上通学者数」及び「第3表 従業地・通学地による常住市区町村, 男女別15歳以上就業者数及び15歳以上通学者数」からデータを引用して作成した。



## 諸指標・性質別歳出に係る比較

### 【A市・B市の合計とC市、D市の比較】

	2市合計		C市	2市合計との比較		D市	2市合計との比較		
	A市	B市		①	②		②-①	乖離率%	③
人口(17年国調)	117,604	72,667	190,271	183,796	△6,475	△3.4	172,566	△17,705	△9.3
面積(17.10.1)	11.48	8.15	19.63	20.46	0.83	4.2	24.38	4.75	24.2
職員数(18.4.1)	707	403	1,110	884	△226	△20.4	1,154	44	4.0

### 主な性質別歳出(17普通会計決算)

(単位:百万円)

人件費	8,096	4,911	13,007	9,828	△3,179	△24.4	12,909	△98	△0.8
うち職員費	5,341	3,228	8,569	6,285	△2,284	△26.7	8,604	35	0.4
物件費	5,204	3,253	8,457	7,393	△1,064	△12.6	7,991	△466	△5.5
維持補修費	290	176	466	190	△276	△59.2	447	△19	△4.1
扶助費	4,605	4,413	9,018	9,535	517	5.7	14,234	5,216	57.8
補助費等	4,367	2,838	7,205	6,532	△673	△9.3	5,243	△1,962	△27.2
普通建設事業費	2,149	1,137	3,286	3,135	△151	△4.6	4,805	1,519	46.2
歳出合計	34,317	21,880	56,197	48,561	△7,636	△13.6	58,041	1,844	3.3

地方税	20,302	12,863	33,165	27,343	△5,822	△17.6	33,584	419	1.3
-----	--------	--------	--------	--------	--------	-------	--------	-----	-----

財政指標	経常収支比率	93.3	97.2	94.3	89.8
	財政力指数	1.05	1.02	1.00	1.20

## 合併に関する各種アンケート調査結果

(第 29 次地方制度調査会第 2 回専門小委員会資料 抜粋)

\* この資料は、総務省ホームページをご参照ください。

<http://www.soumu.go.jp/singi/singi.html>

## 合併後の住民等アンケート調査結果

(報道機関が実施したもの)

(第 29 次地方制度調査会第 3 回専門小委員会資料 抜粋)

\* この資料は、総務省ホームページをご参照ください。

<http://www.soumu.go.jp/singi/singi.html>

## 特別区の区域のあり方に関する参考論点

### <区域問題の性格について>

- 区域のあり方については、各区が主体的に判断すべき問題であり、都が示す考え方を参考に議論はするとしても、23区が一致した見解を持つのは困難ではないか。
- 23区それぞれ態様も事情も異なり、考え方や地域性もさまざまであるので、一律に区域の再編を議論することはできないのではないか。
- 区域の問題はそれぞれの自治体が考えることであり、都と23区で合意して取り組む性格のものではないのではないか。

### <住民意識について>

- 昭和27年の自治権剥奪から平成12年の基礎的な地方公共団体としての地位獲得に至る長年の自治権拡充運動と、順次獲得した自治権のもとでの住民参加による自治行政の積み重ねにより、区民意識が定着しており、区民から合併を求める積極的な声は出ていないのではないか。
- 都区財政調整制度で、23区均衡の取れた住民サービスが提供しうる仕組みになっていることから、区民は、各区の人口や財政力の格差によるデメリットを感じておらず、再編を現実的な問題として受け止める可能性は低いのではないか。
- 特別区制度は、ある意味で制約される面もあるが、各区が支えあうという点で良い面もあり、都と区は、時代に応じより良い形を求めて知恵を絞って制度を運用してきた。住民の生活圏域は広がっているが、区民は今の状況に不自由を感じていないので、区域の再編を意識していないのではないか。
- 区民が再編の意志を持っていない中で、住民を中心に据えた議論を基本に置かず、仮に区域の再編をしたとしても、区民の意識としてうまく運営していけないのではないか。
- 人口や財政力の格差や日常生活圏域と区域の不一致が存在することと、実際に生活している区民・都民がそれを不適切なものだと意識しているかどうかは一致しないのではないか。
- 行政だけのイニシアチブで合併ができるわけではなく、そこに生活している住民や経済活動をしている事業者のきちんとした理解が前提として必要ではないか。
- 現行の都区制度を前提とした区域の再編は、効率化の視点のみが強調され、住民自治の観点に欠けることになるのではないか。

### <特別区制度の特殊性について>

- 大都市地域の中の基礎自治体のあり方と一般的な地域の再編問題とは異なるものが

あるのではないか。

- そもそも特別区の区域は、ひとつの大都市地域を単一の基礎自治体で担うことが困難であることから、住民自治の観点を重視して複数の基礎自治体をおいているのであり、規模を拡大して身近な自治を地域内分権に委ねることは、制度的に複雑化を招くのではないか。

#### <自治体の規模、面積等について>

- 区域が狭小と言っても、基礎自治体の行政は、福祉、教育、生活基盤整備など、住民生活に密着したサービスが基本であり、すでに大規模な人口を抱える区が多い中で、さらに人口規模が大きくなると行政と住民の距離が遠くなり、住民自治の観点から問題が生じるのではないか。
- 区によって事情は異なるが、すでに大規模な人口を抱えている区も多く、住民の自治意識の高さも相まって、一層の地域内分権の強化が課題となっている中で、区の規模を拡大することは住民との距離を広げることになるのではないか。
- 人口規模や財政規模について、合併を必然とするほどの格差があるとは言えないのではないか。
- 都区制度のもとでの再編を行ったとしても、政令指定都市制度が適用されるわけでもなく、大規模化することのメリットは無いのではないか。

#### <生活圏と区域の関係について>

- 生活圏に比べて区域が狭いと言っても、特別区だけの問題ではなく、東京圏全体の問題であり、生活圏と行政区域を一致させるとすれば、基礎自治体の再編よりも広域自治体のあり方を議論すべきではないか。
- 生活圏が拡大していることは紛れもない事実であるが、このことは、特別区の区域に限ったことではなく、特別区への昼間流入人口が 330 万人あることを見ても、東京圏全体の課題ではないか。
- 東京は、隣接県まで広範囲に市街地が連たんしているので、そもそも住民の日常生活圏と基礎自治体の行政区域を一致させることはできないのではないか。
- 区民の生活圏は幅広く、また特別区の区域以外からも多くの人々が流入してきているので、隣接の区と再編しても住民の生活圏と区域が一致することにはならないのではないか。

#### <行財政基盤と区域の関係について>

- 必ずしも自治体の規模の大小が行財政基盤の強弱に直接結びつくわけではないのではないか。
- 自治体の規模拡大によらずとも自治体間の連携や相互補完で対応できるのではない

か。

- 特別区は、一定の行財政基盤があり、都区財政調整による財源の均衡化も含めて考えれば、現状においてもより多くの行政を担う能力を持っているのではないか。

#### <行政改革と区域との関係について>

- 区域の再編は、費用面での効率性だけではなく、自治体における意思決定が適切に行えるかどうか、行政サービスの向上に結びつくかどうかという視点も合わせて考えるべきではないか。
- 行政の効率性は、それぞれの地域事情等を踏まえた取り組み方の問題ではないか。
- 人口規模の小さい区は、昼間流入人口の多い区でもあり、そのための様々な行政需要がある。このことを考慮せずに、単純に住民一人当たりの決算額や職員数で比較するのは無理があるのではないか。

#### <税源偏在について>

- 特別区の区域はひとつの大都市地域として形作られてきた沿革から、個々の区域ごとに見れば財源が偏在しているのは当然のことであり、再編によって偏在を是正することはできないのではないか。
- 都区制度においては、区間の税源の著しい偏在があるからこそ、それを調整するために都区財政調整制度があるのであり、区域の再編が行われたとしても、財政調整制度を廃止することはできないのではないか。
- 各区の財源の偏在というよりも、一定のエリア間の偏在であり、隣接する区の財政状況はそれ程大差がないので、必ずしも再編で財源が均一化されることにならないのではないか。
- 財源偏在を是正する手段として都区財政調整制度があり、特別区の区域全体で受益と負担のバランスを保ちつつ、行政水準の均衡化が図れているのではないか。

#### <区域を越える課題への対応について>

- 特別区は、人事行政、福祉事業、清掃事業等の分野で、事務の共同処理や連携により、広域的対応を進めてきた蓄積があり、再編によらずとも区域を越える課題にも対応できるのではないか。

#### <再編の必要性について>

- 特別区は、一定の規模や行財政能力を有しており、都区財政調整制度による財源の均衡化も含めて考えれば、今後の分権改革の中で基礎自治体に期待される役割を担えるだけの受け皿を持っており、通常言われている合併のメリットは働きにくいのではないか。

- 基礎自治体の行政は、住民の身近なところでより多くのサービスを効率的に提供することが基本であり、行財政運営の創意工夫や自治体間の相互補完、民間活動との連携等の方策も含めれば、区域の再編が不可欠とは言えないのではないか。
- 現状で事務、財源上の桎梏となる問題はなく、行財政改革を継続して進めていくことにより、持続的に効率的な行政執行が可能なのではないか。
- 区域の再編が必要であるというのであれば、再編の一般的なメリットの議論ではなく、道州制等の議論も含めて将来の東京を考えたときに、東京の自治をもっと前進させるためにどのような基礎的自治体の姿が必要なのかを、具体的に示すべきではないか。
- 現状において、特別区の区域再編を行わなければならないほどの積極的な事情はないので、今後事務事業の大幅な移管を検討していった先に、その受け皿として必要があれば、それぞれの区の判断で、区域の再編を検討することになるのではないか。