

都区制度の改革

概要版

新たに問われる「平成 12 年改革」

はじめに

特別区制度調査会は、特別区長会から「制度改革後の特別区のあり方」について調査・審議を求められた。また、区長との意見交換会では現行都区財政調整に関する見解を求められた。こうした経緯を踏まえて、これまでの検討による論点整理を中心に中間的なとりまとめを行った。

平成 12 年改革

1 沿革と意義

平成 12 年改革は、半世紀をかけた改革であり、また都と特別区が共に希求した地方からの改革でもある。そして、特別区を基礎自治体と位置付け、大都市行政の一体性・統一性の確保に配慮しつつ、特別区の自主性・自律性を強化したという点で、都区制度における一つの到達点である。

2 基本的枠組みと課題

現行の都区制度は、一つの大都市地域に複数の基礎自治体を置き、広域自治体との役割分担により、大都市地域における行政の一体性・統一性を確保しようとする制度である。しかし、この地域で限定的に都が処理する基礎自治体の事務については、平成 17 年度末までに都区間の協議により整理することとなっており、実態面では、都と特別区の役割分担や住民に対する責任を明確にするとの平成 12 年改革の目的が未完の状態である。

都区制度の検証にむけて

1 基本的視点

(1) 一体性について

都区制度は、特別区の存する区域全体を一つの市域とみなし、基礎自治体の事務のうち一体的な処理が必要とされる事務の存在が想定された上で、その事務の振り分け先を広域自治体である都とする独特な仕組みである。このような都区制度を形づくってきた「一体性」という概念については、その要否も含め今後幅広く検討する必要がある。

(2) 首都性について

「一体性」の概念には、「首都たる東京市」として特殊な扱いが求められてきた歴史的、沿革的な意味合いも含まれている。特別区のあり方に影響を与えていると考えられる「首都性」についても検討する必要がある。

(3) 都と特別区との役割分担の原則について

都と特別区の役割分担に関して法律上に原則が定められた。具体的な役割分担については、この原則に則り都区間の協議により自治的に決めていくことが法の趣旨である。したがって、都が基礎自治体の事務を行う場合は、一体的に処理することが必要な事務であるかどうか、また、都が処理する必要があるかどうか等について速やかに特別区と協議すべきである。同時に、都区間協議の場である「都区協議会」の活性化が図られなければならない。

2 都区財政調整制度

第1に、都区財政調整制度の目的、調整財源、交付の基準が法定化された。

第2に、都区間の財源配分割合は都条例で規定された割合(特別区 52%、東京都 48%)の範囲に限定され、総額補てんや納付金による調整は行われなかった。調整3税の一定割合が特別区の固有財源として整理された点で財政上の自立に結びついた改革と評価できる。ただし、このような評価も、特別区の固有財源である一定割合の決め方が都区間の役割分担にふさわしい財源配分となっていてこそである。そうでない限り、財源保障のあり方の議論が必要となつてこよう。

第3に、平成12年度から新たに定められた財源配分割合(特別区52%、東京都48%)は、改革の実施に当たって、都区双方の役割分担に応じた財源配分の課題をめぐって都区間の協議が整わず、平成17年度末までのいわば暫定的な合意となった結果であり、引き続き協議すべき課題とされている。

この財源配分割合は、特別区の側のみの需要によって構成されているという点で、平成12年改革の趣旨に沿った「都と特別区の役割分担、事務配分に応じた財源配分」が実現したとはいえないものである。

第4に、特別区相互間の配分に関しては、特別区が取り扱う事務の変更に伴う計算方法の変更や算出方法の簡素化等の見直しが行われた。各特別区間の水平配分については、特別区が自ら決定すべきであるという意見と、その様な制度構築は事実上困難だとする意見もあるが、今後その決め方について本格的な議論が必要である。

第5に、特別交付金制度が変更され、普通交付金割合が95%から98%へ引き上げられた。

以上が都区財政調整制度に関する変更点であるが、調整3税の配分割合(52%)の根拠が不明確である点や清掃事業の移管に伴う財源の移転など未解決の課題がある。一方、特別区における財政上の自立という観点からは、一連の改

革について一定の評価ができる。しかし、他方で本来市町村税として基礎自治体に配分されている税目の一部が都税として徴収されている点等をめぐって、なお様々な課題を指摘する声もあり、都区財政調整制度には依然として検討すべき課題が多い。

3 都区協議会

都区協議会については、都と特別区が独立・対等の主体として協議する機関にすることを意図した改正が行われたが、その運営は実質的に改革以前のままである。都区協議会が他の自治体と異なり法的に必置とされている趣旨を考えれば、透明かつ適切な運営を図り、都区双方とも特別区の住民をはじめとする東京都民に対して十分な説明責任を果たしていくべきである。

4 都と特別区の責務

都と特別区がそれぞれ担う「基礎自治体の事務」の分担は、特別区優先の原則の下に都区間の協議によって決められる必要がある。調整3税の都区間の配分割合についてもその分担度合いに応じて決められるべきである。しかし、この割合を確定する根拠となる事務の範囲、とりわけ都が限定的に担うとされている「基礎自治体の事務」の範囲が未だに明確になっていない。

暫定期間とされる平成 17 年度末までわずかな期間を残すだけとなったが、都区双方の考え方の乖離が大きい。都が行う「基礎自治体の事務」を明らかにすることは、平成 12 年2月の都区協議会で約束されたことであるが、都は新たに「大都市行政」という概念を持ち出しており、協議の行方が懸念される。

残された課題は平成 12 年改革の核心に関する部分であり、都区合意に向けて都区双方が誠意を尽くし、迅速な協議を進めることは、都区双方に求められる当然の責務である。また同時に、都と特別区が共に求めた制度改革に責任を果たす道筋と考える。

地方自治を取り巻く社会経済環境の変化

都区制度は、特別区の存する区域に関わる特別な制度であり、これまでは全国的な動向とは隔絶されてきたかのように受け止められがちであった。

しかし、いまや特別区の存する区域をも必然的に巻き込むような全国的な改革課題が提起されつつある現状を直視すべきである。

1 道州制論および大都市制度論

道州制論は「都の区」が特別区である以上、当然に特別区にかかわる重大な問題であり、また、大都市制度論についても現状維持的な改革を除けば、都区制度に大きな変革をもたらすことになる。道州制の導入や大都市制度の抜本的改革が直ちに実現する可能性は乏しいともいえるが、特別区のあるべき姿を考える上で重要な要因であり、十分な精査検討が必要である。

2 市町村合併

特別区の存する区域においては、今日、合併についての具体的な動きはないが、行政改革や三位一体改革が進展する中で、特別区だけが例外扱いのままではやり過ぎせるのか疑問なしとしない。特別区の存する区域にふさわしい新たな自治制度のイメージも踏まえた上で、検討すべき課題であるとも考えられる。

3 三位一体改革

三位一体改革は、各特別区に直接影響を与えるだけではなく、税源が集中した東京、とりわけ特別区の存する区域と全国の他地域との財政力格差の存在が、あらためて強く全国に認識され、利害対立を惹起しかねない様相を呈している。一方、質量ともに膨大な大都市ならではの行政需要が存在することも事実であり、住民に身近な政府として、戦略的な対応を迫られているといえる。

4 多様な「区」がある中で

都の区(特別区)は、基礎自治体として法的に位置付けられている点で他の「区」とは明確に区別されるが、地域内分権の考え方が強まりつつある中で、将来そうした差異は実質的には相対化され、多様な「区」の一つに埋没してしまうおそれなしとしない。特別区内における地域内分権が課題となる可能性も視野に収め、基礎自治体たるにふさわしい内実と共に名称の検討も考慮されるべきであろう。

今後のとりくみ

今後、調査会は、特別区が到達した現行の都区制度と特別区を取り巻く社会経済環境の変化とを考慮した上で、現行制度にとらわれない柔軟な発想をもって、中長期的観点から特別区のあるべき姿を検討し、特別区の存する区域にふさわしい新たな自治制度を設計するための論議を行いたいと考える。