

特別区制度調査会報告

# 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

財団法人 特別区協議会

特別区制度調査会

## 報告にあたって

特別区は、平成12年4月から、東京大都市地域(東京23区の存する地域をいう。)における「基礎的な地方公共団体」として、新たな歩みを開始しました。この平成12年改革を受けて、平成15年10月、特別区制度調査会は、特別区長会から東京大都市地域における基礎的自治体としての「特別区の今後のあり方」に関する調査研究を求められました。

以来、調査会は、2年間にわたり鋭意、審議・検討を行い、その間の平成17年1月には、「都区制度の改革 新たに問われる「平成12年改革」」と題する中間の取りまとめを提出いたしました。

この中間の取りまとめで、調査会は、東京大都市地域においては一体的に処理する必要から限定的に東京都が担うとされている「基礎自治体としての事務」の範囲をめぐり、遅々として進まない都区協議の先行きを懸念するとともに、地方自治を取り巻く社会経済環境の著しい変化の中で、東京大都市地域の基礎自治体となった特別区には、改めて住民に最も身近な政府としての責任を果たしていくための戦略的な対応が迫られていることを強調しました。

調査会は、その後も、都区協議の様子を注視しつつ検討を重ね、このたび、中間のとりまとめから歩を進め、東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の再構築が必要であるとの考え方から、新たな基礎自治体のイメージを提示することにいたしました。それが、本報告の副題に、あえて「都区制度の転換」と記した理由です。

なお、本報告では、東京大都市地域の「一体性」の視点を中心に課題と論点の整理を行いました。具体的な制度設計や財政の自主性・自立性についての検討は今後に譲っています。

今回の報告が契機となって、自らの道は自ら選択するという自治の基本に則した多くの議論が、区民はもとより、特別区及び東京都の関係者から巻き起こることを強く期待します。

平成17年10月

特別区制度調査会

会長 大森 彌

## 目 次

都区制度の転換 .....	1
1 分権改革のうねりの中で .....	1
2 未完の平成12年都区制度改革 .....	1
3 急がれる分権型社会への対応 .....	2
東京大都市地域の基礎自治体構想 .....	4
1 構想にあたっての基本的視点 .....	4
(1) 「行政の一体性」の確保について .....	5
(2) 財政の自主性・自立性について .....	6
2 新たな基礎自治体のイメージ .....	6
(1) シナリオ1 特別な「市」のイメージ .....	7
ア 「東京市連合機構」(仮称)のモデル .....	8
一体的に処理すべき行政の必要性が大の場合	
イ 「共同維持機構」(仮称)のモデル .....	9
一体的に処理すべき行政の必要性が小の場合	
ウ シナリオ1のまとめ .....	10
(2) シナリオ2 一般の「市」のイメージ .....	11
(3) 今後に譲った検討事項 .....	12
制度設計への取組み .....	13
参考 .....	14
・特別区長会依頼事項「制度改革後の特別区のあり方」について .....	14
・特別区制度調査会委員 .....	15
・会議の開催状況 .....	16
・特別区制度調査会設置規程 .....	18

## 都区制度の転換

### 1 分権改革のうねりの中で

地方分権一括法(地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律)が施行されてから、すでに5年が経過した。この間、各地で地域の実情に応じた多様な政策展開と制度運営が行われ始めている。今後、一般の市町村よりも大きな事務権限を認められている指定都市、中核市、特例市等の数も増加していくものと予想される。また、都道府県の役割は、地方分権一括法により「統一的処理」が削除され、「広域性」、「市町村に関する連絡調整」及び「事務の規模又は性質」の三つの観点から限定的に規定(地方自治法第2条第5項)されることとなった。

分権改革の進展により、人々の生活の場で大きな役割を担っていくこととなる基礎自治体が、福祉、教育、まちづくり等の身近な行政サービスを住民主導の下に実施する体制を整えることになると、現行の都道府県は、その存在意義自体を問い直されるのは必至である。

一方、東京大都市地域(特別区が存する区域を指し、便宜、「東京大都市地域」と呼ぶことにする。)の現状は、多摩地域はもとより隣接県から大量の昼間人口が流入し、この地域を中心とした社会的、経済的、文化的な諸活動の範囲は行政区域を越えて拡大している。そして、情報化、国際化等がもたらす新たな変化に即応しながら、全国を牽引してきた東京大都市地域の活力を維持していくためには、都道府県の区域を越えて圏域的に処理すべき行政課題の解決が急務となっている。

こうした地方自治を取り巻く変革の機運については、すでに「中間のとりまとめ」報告で触れたところであるが、中でも、都道府県制度の再編問題が、東京大都市地域を含めて既に具体的検討の俎上に上り始めていることを重視すべきである。都区が望むと望まざるとに関わりなく、都区制度の転換も時間の問題であることは間違いないであろう。

### 2 未完の平成12年都区制度改革

分権改革の波にも後押しされて実現した平成12年都区制度改革は、この東京大都市地域に、都を広域自治体とし特別区を基礎自治体とする二層制の自治を実現しようとした。この改革によって、従来あいまいであった都区の役割分担と財源配分の原

則が法定され、とりわけ都が「基礎自治体の事務」の領域で行いうる事務の範囲が限定された。しかし、都の意識は改革前となんら変化することなく、「都が行う基礎自治体の事務」の範囲に法令上府県事務であるものまで含めるなど、依然として、この東京大都市地域で、巨大な自治体が全てを掌握しきれるという「大東京市の残像」を引きずったままである。

当調査会は、「中間のとりまとめ」報告において、「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年の都区制度改革の核心に関する部分であり、改革が未完とされる最大の要因は、都区協議が整わないことであることを指摘し、入り口の段階から平行線をたどる都区間協議に危惧の念を示したところである。

しかし、約束されていた暫定期間終了を目前にしても、東京大都市地域における都の役割をめぐる協議は、都区の距離がますます拡大するような状況を呈し、膠着したままである。役割分担や財源配分の原則を法定し、その具体化を都区対等の協議に任せた平成12年の都区制度改革は、都側の意識改革を伴わなかったため、その運用面から破綻を来たそうとしている。平成12年施行の地方自治法改正の趣旨が実現されないまま機能不全に陥ることになるならば、長年にわたった都区制度改革の意義は失われるのであり、都区は、その解決に重大な責任を持っていることを自覚すべきである。

### 3 急がれる分権型社会への対応

平成12年4月に施行された改正地方自治法により、特別区は再び基礎自治体と位置づけられ住民に最も身近な政府となった。同じく平成12年4月に施行された地方分権一括法により、全国の基礎自治体は、住民による自己決定・自己責任の政府を目指して21世紀の体制を整えようとしている。

施行日を同じくした二つの改革は、地方分権という共通の流れを有するものであるが、特別区にとっては、戦後分権改革の出発点に再び立ち得たと同時に、今回の分権改革への対応を迫られる出発点であったといえる。

それにもかかわらず、東京大都市地域では、特別区と都が、この地域における住民に対してどのような役割と責任を担うのかを明確にできず、平成12年都区制度改革の実現は未完のままである。一方、全国の基礎自治体は、さらなる分権改革に向かって、地域のため、住民のために必死で持続可能な自治のあり方を探っている。

このままでは、都区制度改革は、未完の平成12年改革で止まってしまわないとも限らない。現在のような状況を繰り返すことなく、都区制度の枠組みを乗り越えていくためには、東京大都市地域における市町村事務のすべてを基礎自治体である特別区が担うことにより、半世紀にわたり存続してきた大き過ぎて住民から遠く離れた都による行政サービスに終止符を打ち、地域の住民に対して責任ある基礎自治体としての地位を名実ともに確立していく必要がある。

地方分権時代の基礎自治体のあり方は、シャープ勧告以来の「基礎自治体優先の原則」をこれまで以上に実現していくことである。分権改革の目的は、市区町村、都道府県、国の相互間の事務事業の分担関係の適正化を図り、「基礎自治体優先の原則」に立ち、住民自治を基礎とし、人々が真に豊かさと潤いを実感できる分権型社会を創造することである。東京大都市地域における分権型社会の創造にとって、現行の都区制度が大きく立ちはだかっている。この都区制度の改革は、今次の分権改革の流れの中では、いわば、東京大都市地域にのみ残された課題となっている。

以上のような認識に立つとき、東京大都市地域における新しい基礎自治体の再構築を急ぎ、各地域の活力を再生し、自己決定・自己責任による地域自治への体制を整えなければ、少子・高齢社会の到来や、教育、まちづくりなど住民生活に密接した地域の課題を住民主導の下に解決し、来るべき時代への新しい展望を開くことはできないものとする。いまこそ、都区制度のシステム転換に踏みきっていかなければならない。

## 東京大都市地域の基礎自治体構想

### 1 構想にあたっての基本的視点

特別区は、現行の地方自治法上、「大都市に関する特例」ではなく「特別地方公共団体」の一つとして規定されている。そこでは、都は、「市町村が処理するものとされている事務のうち、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当該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を処理するものとする」とされている。ここでいう「人口が高度に集中する大都市地域」とは「特別区が存する区域」即ち「東京大都市地域」を指し、都は、特別区に代わって、この区域を通じて、いくつかの事務を「一体的に処理すること」とされている。

新たな制度の構想にあたっては、この東京大都市地域とそこに付随する特性を考慮しなければならない。東京大都市地域は、旧東京市の市域であり、わが国の首都機能が存する地域とみなされてきた。また、平成12年都区制度改革では、個々の特別区を一般の市町村と同様に基礎自治体であるとしながらも、なお、東京大都市地域を人口が高度に集中する大都市地域として、市町村の事務の一部を都に預けているからである。

当調査会は「中間のとりまとめ」報告を受けて、「首都性」、「一体性」及び税財政制度構築にあたっての「財政の自主性・自立性」という三つの視点を基本に据えることとした。しかし、首都機能が存する地域における基礎自治体がいかなる役割を担うかについて検討したが、東京大都市地域が有する首都性が行政に及ぼす具体的内容については結論を得るに至らなかった。その主たる理由は、わが国では首都についての法制がないため、首都及び首都機能の定義・範囲、首都を管理運営する主体や権能などがあいまいなためであった。そこで首都性を捨象して、純粹に「一体性」の視点を中心に論を進めることとした。なお、その上で、首都性を踏まえた特例制度があり得るかについては、今後検討を続けるものとする。

今回の提言にあたっては、「中間のとりまとめ」における「一体性」の視点を東京大都市地域における「行政の一体性」と捉え、東京大都市地域において一体的に処理すべき行政を都に預けるのではなく、住民に身近な基礎自治体たる特別区が自ら処理するとすれば、どのような制度が理論上考えられるのかについて考察することとした。

それは、東京大都市地域における行政の一体的な扱いこそが、これまでの都区制度の改革の本質に迫ることになると考えたからである。

### (1) 「行政の一体性」の確保について

東京大都市地域の沿革は、都市計画上一体をなすべき地域として大正11年に決定し内閣告示された「東京都市計画区域(1市84町村の区域)」である。この都市計画区域は、昭和7年の旧東京市隣接5郡82町村の合併並びに昭和11年に残りの北多摩郡2村を世田谷区に編入して完成した「大東京市」の区域と同一である。その区域は、東京湾の埋立地を除き、東京大都市地域として今日まで変わっていない。

大正12年の関東大震災で旧東京市の市街地は壊滅的な打撃を被ったが、震災復興事業や旧東京市の外周部が様々な受け皿となることで、東京都市計画区域の一体的な都市機能の協力分担は、一層進められることとなった。また、昭和7年の市域拡張により誕生した「大東京市」以来、昭和18年施行の東京都制においても、さらに、戦後改革後の都区制度においても、東京大都市地域における事務の一部は、戦後5年間を除き、法制度上はこの地域を基礎とする一の行政主体により一体的に処理されてきた。

しかし、歴史的沿革から生じた一体的な行政の必要性は、決して不変ではなく、現に、市の事務も併せ行う都行政の行詰まりを改善しようとした昭和39年地方自治法改正、また、区長公選制の復活と大幅な事務、財政、人事権の改善を行った昭和49年地方自治法改正など、時代の要請を受けた数次の改革のたびに、一体的な行政の必要性は限定的な方向へと変化してきた。

このような一体的な行政の必要性低下の歴史は、都市的生活と都市活動をめぐる社会経済環境の変化とも呼応しており、「都市化社会」から「安定・成熟した都市型社会」への移行が求められる今日、また、東京大都市地域に連たんして市街地が膨張している今日では、最早、東京大都市地域に求められる「行政の一体性」の確保は古い沿革に根拠を持つに過ぎないとの見方もあり得る。

一方で、こうした一体的な行政の必要性は、この東京大都市地域に広域と基礎という二層制の自治を認め、個々の特別区が基礎自治体であるとした平成12年都区制度改革においても存続するものとされている。今日の都区制度は、東京大都市地域に

において、基礎自治体の事務の一部を広域自治体に預ける特別な制度となっている。

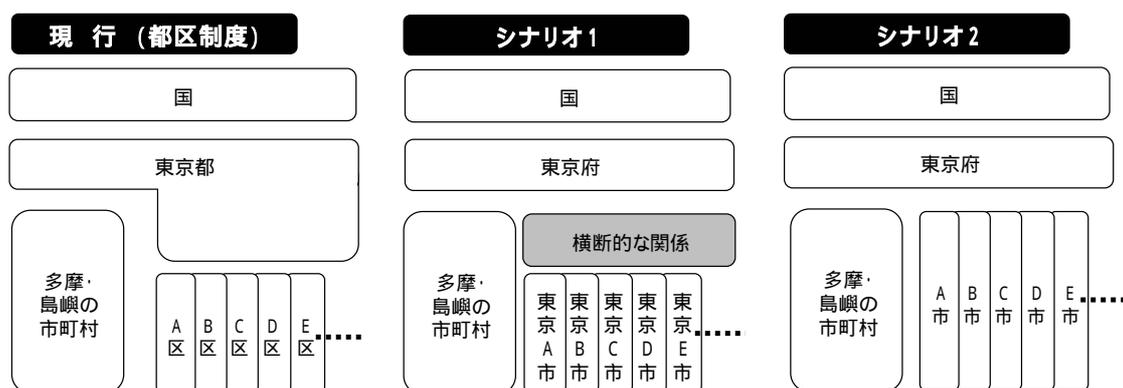
## (2) 財政の自主性・自立性について

東京大都市地域は、首都機能が存する地域として、また、人口が高度に集中する大都市地域として、沿革的に一体的な施設整備等が必要であるとされてきた。その結果、個々の特別区には、それぞれの住民の意向とは関わりなく、東京大都市地域全体を一体的な観点から捉えた地域特性が形成されてきた。また、他方ではそれぞれの財政力に関わりなく、同一水準の行政の確保が求められ、東京大都市地域独自の財政調整制度が考えられ適用されてきた。

新たな制度の構想にあたっては、特別区間に現に存する地域特性を踏まえながら、分権時代にふさわしい財源の安定的な確保を可能とする税財政制度が必要であると考える。しかし、当調査会としては、検討の手順としてまず、「行政の一体性」の視点から新たな基礎自治体の理論モデルの検討を行い、その後に、財政の自主性・自立性についての考察を行うこととした。

## 2 新たな基礎自治体のイメージ

図：現行都区制度と新たな基礎自治体のイメージ(シナリオ1、シナリオ2)の比較



新たな基礎自治体の理論モデルを考察するにあたって、これまで東京大都市地域に要請されてきた「行政の一体性」の確保を今後も維持する必要があるのかどうかにより、二つのシナリオが考えられる。維持する必要があると考えるならば、新たに特別な「市」を創る方向(シナリオ1)を、維持する必要がないと考えるならば、一般の「市」になることを目指す方向(シナリオ2)を構想することになる。

このたびの考察は、現行「都区制度」の廃止を想定している。したがって、二つのシナリオのいずれにおいても、現行の東京都は「東京府」(仮称)となる。「東京府」は、一般の府県と同様に広域行政を担うとともに、一極集中の都市構造を広域的観点から管理運営し、併せて、東京圏域及び全国、さらにはアジアの中心的役割を担うことを目指すなど、「東京府」の区域を超えたより広域的な行政ニーズに応えていくこととなる。

### (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性が生じる。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 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で、新たな基礎自治体たる「東京 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 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。

## ア 「東京市連合機構」(仮称)のモデル

### 一体的に処理すべき行政の必要性が大の場合

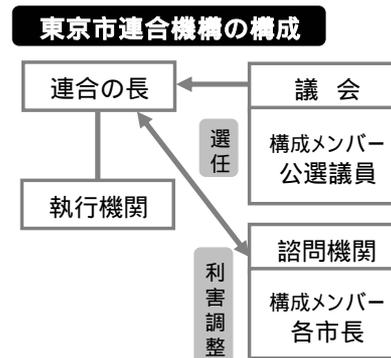
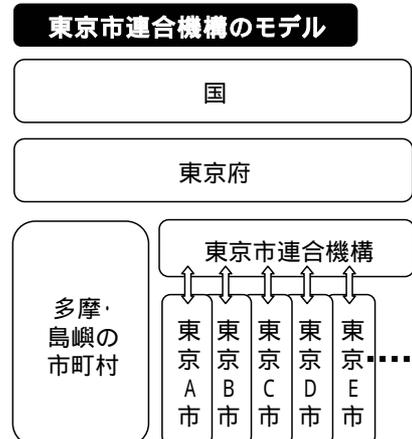
東京都から引き継ぐべき市の事務すべてが、「行政の一体性」の確保が強く求められる事務であると仮定した場合、一体的に処理すべき行政について、東京大都市地域全体に責任を有する一的意思決定主体の創設が必要となってくる。

このモデルでは、引き継いだ事務を処理するための機構として、一的意思決定主体である「東京市連合機構」(仮称)を創設する。この結果、基礎自治体である「東京市」相互間の関係は、最も強いものとなる。

この場合、「東京市」は、東京大都市地域で一体的に処理すべき行政を除き、一般の市と同様の基礎自治体となり、東京都から引き継ぐべき市の事務の受け皿として、法定された「東京市連合機構」を組織することになる。

なお、「東京市連合機構」については、今後詳細な検討が必要となるが、当面の想定イメージは、おおよそ以下のとおりである。

- ・ 東京市連合機構は財政の自主性を持ち、課税権を有する。
- ・ 意思決定機関として公選議員による議会を有する。
- ・ 東京市連合機構の長は議会から選任され、執行機関としての組織を有する。
- ・ 各「東京市」との調整を図るため、各「東京市」の市長で構成される諮問機関を設置する。



## イ 「共同維持機構」(仮称)のモデル

### 一体的に処理すべき行政の必要性が小の場合

東京都から引き継ぐべき市の事務は、原則的に各「東京 市」が処理できると仮定した場合、即ち、「一体的に処理すべき行政の必要性」を限りなく少なく想定した場合でも、最小限避けることができない事務を処理する組織が必要となる。

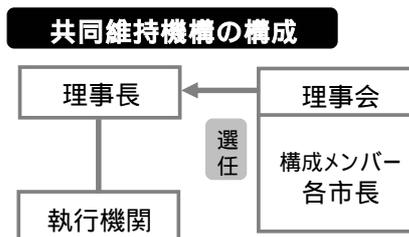
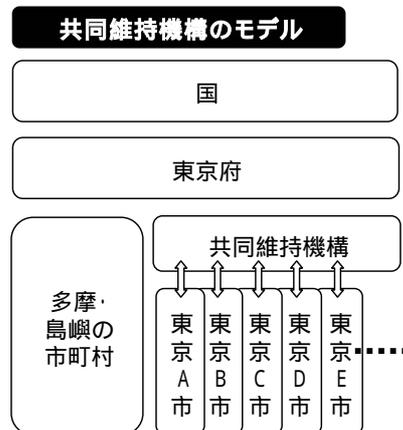
この場合、最小限避けることができない事務とは、例えば、個々の自治体がばらばらに処理することが事実上不可能な事務や、その処理が他の「東京 市」の存続に係わるような事務(例えば、上・下水道、消防など)が考えられる。

このモデルでは、最小限避けることのできない事務を処理するための機構として、すべての「東京 市」により組織される「共同維持機構」(仮称)を設置することになる。これは、一般の市にはない法定組織として創設される。この結果、基礎自治体である「東京 市」相互間の関係は、弱いながらも存在することになる。

なお、法定される「共同維持機構」については、今後詳細な検討が必要となるが、当面のイメージは、おおよそ以下のとおりである。

- ・ 意思決定機関は、各「東京 市」の市長で構成する理事会とする。
- ・ 事務権限は、最小限避けることのできない事務の計画と管理とする。
- ・ 経費は、各「東京 市」が負担する。

この「東京 市」は、一般市に最も近いモデルであるが、一般の市には義務付けのない「共同維持機構」を制度的に有する点において、一般の市と異なる基礎自治体である。



## ウ シナリオ1のまとめ

東京大都市地域における「行政の一体性」を認め、その確保を都に委ねるのではなく、基礎自治体たる複数の「東京 市」が実現していくとすれば、「一体的に処理すべき行政の必要性」の程度に見合った、「東京府」と区別される基礎自治体横断的な事務処理機構が必要になると考えられる。

「一体的に処理すべき行政の必要性」が小から大になるほど、協議会的な処理機構から自己決定権をもつ自治体的な機構が必要になり、相対的に「東京 市」の有する権能は小さくなると考えられる。ただし、いずれの場合においても、現行の特別区の事務権能を吸い上げるなど、現に特別区が有する権能を縮小させることは想定していない。

必置すべき機構の意思決定方式は、公選議会方式か理事会方式かの二つのパターンに大別することができるが、その差異は、直接的には課税権の有無から導き出されたものである。

また、ア及びイで示した二つの事務処理機構のモデルと機構の構成図については、「東京 市」相互間の横断的な関係を維持する仕組みの例示であり、その詳細は、今後、検討することとした。

なお、東京都から引き継ぐべき事務を例示すれば、次のとおりである。

- ・ 消防に関する事務(消防組織法第18条、消防法第37条)、上水道の設置・管理に関する事務(水道法第49条)、公共下水道の設置・管理に関する事務(下水道法第42条)、再開発地区計画、電気・ガス供給施設等の都市計画決定に関する事務(都市計画法施行令第46条)など、法令に根拠を置く市町村事務
- ・ 公営住宅の設置・管理、病院事業など、都道府県と市町村のいずれもが実施している事務(便宜、「任意共管事務」と呼ぶ。)の一部又は全部。この「任意共管事務」とされる事務については、今後、特に詳細な検討が必要である。

## (2) シナリオ2 一般の「市」のイメージ

東京大都市地域が有する「行政の一体性」を今後維持する必要がないと考えるならば、東京大都市地域だけに適用されるシナリオ1のような横断的な関係を処理する特別な制度を創設する理由はない。都区制度を廃止すれば、東京都と各特別区の関係は一般の府県と市町村の関係となる。

この場合、あいまいな首都の範囲や機能等の問題が顕在化することになるが、首都そのものの存置を否定するものではない。世界各国の首都は一般的に一国に一つしか存せず、また、首都が「その国の中央政府のある都市」（「広辞苑」）であるとすれば、新たに誕生する市のうちで中央政府の所在する都市地域が、わが国の新しい首都になるであろう。その際、首都に関する法制を整備する必要があるが、首都の存する市は、その役割を担うという意味において一般の市とは異なる扱いを受けることとなる。

一方、名実ともに一般の市となった各特別区は、それぞれが自主・自律した存在になり、全国の市町村と同様に、普通地方公共団体として自らの判断で、自らの規模・能力に応じた体制（指定都市、中核市、特例市等）を整え、自らの財源で、自己決定・自己責任の市政を展開していくこととなる。

東京大都市地域を一の市とみなして法令で留保されてきた、消防、上・下水道などの事務も各市に戻される。個々の市による、これらの事務処理は、技術的にも効率的にも困難を伴うことになるが、現実的には一般の市と同様に自らの判断による共同処理の方策を模索することとなる。

東京都は、その区域内に複数の大都市を包含する一般的な府県となり、都が担ってきた市の事務及び都が課してきた市税等のすべては、市となった各特別区にそれぞれ引き継がれる。また、東京大都市地域だけに適用されてきた現行の都区財政調整制度も廃止される。その場合、都区制度のシステム転換に伴う新たな方策を模索することが必要となる。

仮に23の特別区が現状の区域のままで市に移行すると仮定すれば、移行時に発生する諸課題のために現実的には各種の経過措置を検討する必要があるとしても、普通地方公共団体たる一般の市を目指す以上、当然のことながら、一般の市と異なる特別の制度設計は求めないこととなる。

### (3) 今後に譲った検討事項

以上、東京都は、広域自治体としての機能に徹し、東京圏の諸課題に先導的な役割を果たし、かつ、各特別区は分権型社会の創造の担い手にふさわしい基礎自治体として機能できるような新しい制度を考えるにあたっては、まず、東京大都市地域の特性が制度設計に与える影響と課題を整理することから検討を開始した。

その結果、いくつかのイメージを得ることができたが、実際にこのイメージをもって新たな基礎自治体の制度設計とするものではない。その意味では、今回の検討は、未だ検討の入り口に到達したに過ぎない。

例えば、シナリオ1で示した「東京市連合機構」は、共同処理の枠組みとして平成6年の地方自治法改正で誕生した「広域連合制度」とは異なり、各「東京市」からの独立性が高い新たな特別地方公共団体の創設を想定している。しかし、その法的性格や権能、財政面の自立性など詳細の検討は今後に譲っている。

また、シナリオ1及びシナリオ2においても、現行23の特別区は現状の区域のまま、「東京市」又は一般の市に移行することを想定しているが、この前提を変えれば新たな基礎自治体のイメージも変わってくる。

さらに、都から引き継ぐべき市の事務や分権化に伴う新たな事務と責任の増大、それら进行处理していくための安定的な財源の確保など、分権型社会を目指すためには、今後は、区域再編成をも視野に入れた検討が必要になってくるかもしれない。

そして、今後検討することとした新しい税財政制度は、分権の担い手としての財政基盤を整えるために極めて重要な課題であり、その検討結果によっては、再度、新たな基礎自治体のイメージを再構成する作業も必要になってくるかもしれない。

最後に、以上の検討に重大な影響を与えてくる地方自治制度改革の動きに関し、当調査会は、現在、地方制度調査会を中心に国で行われている論議のゆくえを見極め、東京大都市地域に最もふさわしい基礎自治体の姿を模索していくべきだと考えている。

## 制度設計への取組み

いまわが国は、まさに明治維新、戦後民主改革にも匹敵するほどの大変革に向かって胎動の最中にある。国ぐるみで進めてきた福祉国家への道筋も、制度疲労と財政破綻で先行きの展望を見出せないまま、人々は不安と不信とのただ中にある。そしていま、戦後形づくられてきた様々な仕組みが大きく崩れ変容しようとしている。

最早、国や府県に依存してきた基礎自治体に護送船団はなく、既存のルールや制度も新しい課題解決の方法として頼ることができない。住民による自己決定・自己責任の原理の下に、創意工夫に満ちた地域社会の形成を目指すこととなる。

これまで全国画一的に定められてきた地方自治の枠組みも、地域の特性に合わせて多様化しつつある。広域自治体、基礎自治体それぞれの役割も、決して全国一律である必要はなく、地域ごとにその住民の選択に合わせて多様化してくる。

また、全国でも比較的豊かな東京大都市地域から生まれる地方税財源も、不変ではあり得ない。税源移譲等地方税財源の充実に伴い発生する税収の偏在や財源格差の問題は、やがて、この地域の地方税財政制度のあり方にも変容を求めてくるかもしれない。

いずれにしても、望むと望まざるとに関わらず、東京大都市地域における都区制度の転換なくしては、住民がこの変革を乗り越え、来るべき時代への新しい展望を開くことはできないものとする。

特別区制度調査会が今回の活動を終えるにあたって、この様な報告となったのは、この東京大都市地域にのみ適用されている都区制度の運用実態等の把握に思いの外時間を割いたこともあるが、何よりも中長期的な展望の困難さにあった。

今後、具体的な制度設計にあたっては、与件となるこれらの動きを慎重に見極めると同時に、関係者の幅広い論議と理解を得ながら検討を進めていく必要がある。

## 特別区長会依頼事項

### 「制度改革後の特別区のあり方」について

特別区は、平成 10 年法改正、12 年 4 月実施の地方自治法により、大都市制度である都制の基礎的地方公共団体と位置づけられました。

特別区は、八百万人を超える住民に対して直接責任を有するばかりか、我が国の政治・経済・文化の中心にあり、昼間人口一千百万人を超える人々が活動する首都の自治体として、重い責任を負っています。

現在、国、地方を通じた構造改革や地方自治制度のあり方をめぐり、広域自治体と基礎的自治体の新たな役割や、事務の再配分などが議論されています。

これらの動きの中で、大都市東京の行政主体である特別区の今後のあり方について、調査研究を依頼するものです。

平成 15 年 10 月 16 日

特別区長会

## 特別区制度調査会委員

平成17年10月現在

会 長	大森 彌	おおもり わたる	東京大学名誉教授
会長職務代行	磯部 力	いそべ つとむ	立教大学 法学部 教授
	有田 昌志	ありた たかし	元特別区一部事務組合 公平委員会 委員長
	伊藤 正次 (平成17年1月から委嘱)	いとう まさつぐ	首都大学東京 都市教養学部 准教授
	今井 照	いまい あきら	福島大学 行政政策学類 教授
	大杉 覚	おおすぎ さとる	首都大学東京 都市教養学部 教授
	金井 利之 (平成17年1月から委嘱)	かない としゆき	東京大学大学院 法学政治学研究科 助教授
	櫻井 敬子	さくらい けいこ	学習院大学 法学部 教授
	沼尾 波子	ぬまお なみこ	日本大学 経済学部 助教授
	的 石 淳一	まといし じゅんいち	地方公務員共済組合連合会 理事
	安田 八十五	やすだ やそい	関東学院大学 経済学部 教授

は小委員会座長

は小委員会委員

(敬称略)

## 会議の開催状況

### 特別区制度調査会

	日付	検討内容
第1回	平成15年10月16日	・理事長あいさつ ・委員の委嘱 ・検討依頼事項の説明、意見交換
第2回	平成15年11月13日	・特別区の沿革、都区の役割分担、財源配分に係る制度の概要説明 ・調査研究項目に係る意見交換
第3回	平成15年12月17日	・大都市事務に関する検討経過、都が行う代表的な大都市事務の概要、特別区における共同処理の概要説明 ・調査研究事項にかかる意見交換
第4回	平成16年1月26日	・調査研究事項に係る意見交換
第5回	平成16年2月20日	・調査研究事項に係る意見交換 ・小委員会の設置
第6回	平成16年3月17日	・都区財政調整制度について説明 ・調査研究事項に係る意見交換
第7回	平成16年4月23日	・都区財政調整制度に係る都区間の検討状況について説明 ・今後の進め方について協議
第8回	平成16年7月9日	・都区財政調整制度について ・小委員会の検討状況について
第9回	平成16年11月4日	・中間報告の取りまとめ
第10回	平成16年12月24日	・中間報告の取りまとめ
第11回	平成17年1月31日	・中間のとりまとめの経緯報告 ・今後の進め方について
第12回	平成17年2月24日	・一体性について説明を聴取し意見交換
第13回	平成17年3月15日	・首都性について説明を聴取し意見交換
第14回	平成17年4月20日	・調査研究事項に係る意見交換
第15回	平成17年5月23日	・調査研究事項に係る意見交換
第16回	平成17年6月20日	・調査研究事項に係る意見交換
第17回	平成17年7月27日	・検討の入り口について説明を聴取し意見交換 ・報告の取りまとめについて意見交換
第18回	平成17年9月30日	・報告の取りまとめ
第19回	平成17年10月26日	・報告の取りまとめ

## 参考

### 小委員会

	日付	検討内容
第1回	平成16年3月31日	・今後の進め方について意見交換
第2回	平成16年5月7日	・今後の進め方について意見交換
第3回	平成16年6月4日	・中間報告の方向について意見交換
第4回	平成16年6月24日	・中間報告の方向について意見交換
第5回	平成16年8月6日	・中間報告の方向について意見交換
第6回	平成16年9月24日	・中間報告の方向について意見交換
第7回	平成16年10月8日	・中間報告の取りまとめ

### 区長との意見交換会

平成16年2月17日、7月15日、8月30日の3回開催

## 特別区制度調査会設置規程

### (目的及び設置)

第1条 財団法人特別区協議会寄附行為(以下「寄附行為」という。)第4条第1号に定める特別区の自治に関する調査、研究に資するため、財団法人特別区協議会に特別区制度調査会(以下「制度調査会」という。)を設置する。

### (調査研究事業)

第2条 制度調査会は、前条の目的を達成するため、次の事業を行う。

- (1) 特別区の自治に関する調査研究及びその結果の公表
- (2) 公私の機関からの調査研究依頼に対する意見の提出
- (3) その他制度調査会の目的を達成するために必要な事業

### (組織)

第3条 制度調査会は、学識経験を有する者のうちから、理事会の議決を得て、理事長が委嘱する委員をもって構成する。

2 前項の理事長が委嘱する委員は、12名以内とする。

### (任期)

第4条 委員の任期は、2年以内とする。ただし、再任を妨げない。

### (会長)

第5条 制度調査会に、会長を置き、委員の互選によりこれを定める。

2 会長は、制度調査会を代表し、会務を総理する。

3 会長に事故あるとき又は会長が欠けたときは、あらかじめ会長の指名する委員が、その職務を代行する。

### (運営)

第6条 制度調査会は、会長が招集する。

2 制度調査会は、必要があると認めるときは、関係者の出席を求め意見を聴くことができる。

3 制度調査会に、第2条に定める事業を行うための小委員会を置くことができる。

4 小委員会の構成及び小委員会委員は、制度調査会の承認を得て、会長が定める。

5 小委員会は、その成果物を制度調査会に報告するものとする。

## 参考

### (専門委員)

第7条 制度調査会に、必要に応じ、専門委員を置くことができる。

2 専門委員の委嘱は、委員の推薦を得て、理事長が行う。

3 専門委員は、会長の命を受け、専門事項の調査研究にあたる。

4 専門委員の任期は、前項の調査研究が終了するまでとし、2年以内とする。ただし、再任を妨げない。

### (報酬及び費用弁償等)

第8条 制度調査会の委員及び専門委員への報酬及び費用弁償並びに第6条第2項の関係者及び同条第4項の小委員会委員への謝礼金の支払い基準は、別に定める。

### (庶務)

第9条 制度調査会の庶務を行う組織については、別に定める。

### (補則)

第10条 前各条に定めるもののほか、制度調査会の運営に関し必要な事項は、会長が制度調査会に諮って定める。

### 附 則

この規程は、平成15年6月10日から施行する。

### 附 則

この規程は、平成17年1月14日から施行する。