

特別区制度研究会（第1分科会）

【調査研究事項の例】

現在、国の段階で進められている第2期地方分権改革に関連する検討等、自治制度をめぐる動きに対応した特別区としての考え方を整理していく必要がある。

【テーマ】

自治制度をめぐる国等の様々な動きに対応した特別区のあり方について

目 次

1	はじめに（研究の目的）	……	1
2	地方分権、道州制をめぐる議論	……	3
	（1） 国の役割、広域自治体・基礎自治体のあり方	……	4
	① 様々な議論の現状	……	4
	（2） 大都市や東京について	……	7
	① 大都市制度	……	7
	② 道州制における「東京」	……	9
3	特別区のあり方についての考察	……	12
	（1） 特別区の現状と課題	……	12
	（2） 東京における自治制度のあり方	……	12
	（3） 特別区のあり方の方向	……	13
	① 基礎自治体中心の自治制度の構築	……	13
	② 基礎自治体の独立性の向上	……	13
	③ 新たな連携の仕組みの構築	……	13
	④ 東京特有の財政需要に対応した税財政制度の実現	……	14
	⑤ 住民自治の充実	……	14
	（4） まとめ	……	15

1 はじめに（研究の目的）

「平成の大合併」により、平成 11 年 3 月末に 3,232 あった市町村は合併を推し進めた結果、平成 22 年 3 月末には 1,700 余りに減少する。

道州制と町村に関する研究会¹の報告書²によれば、職員の削減による人件費の抑制効果や公共施設の重複整備の解消など、合併によるプラスの効果が見られる反面、行政と住民相互の連帯の弱体化や行政単位の過大化による周辺部の衰退など、マイナスの影響が顕著に表れ始めていることが読み取れる。

また、第 29 次地方制度調査会は、平成 21 年 6 月に行った答申で、平成 11 年以来の全国的な合併推進運動を市町村の合併の特例等に関する法律の期限である平成 22 年 3 月末までで一区切りとすることが適当であるとした。もっとも、自主的に合併を選択する市町村に支援措置を講じることが適当であるとするほか、一部事務組合や広域連合など広域連携の積極的な活用を促すための方策を検討する必要があると述べている。つまり、基礎自治体における外面的な形態としての「器」の改革は、「合併」の手法から「連携」の手法へと軸足を移行すべきということである。

なお、大都市圏について、他の地域に比べて人口密度が高く市街地も連たんしていることから、市町村合併を促すような記載があり、合併の旗印が完全に降ろされたわけではないことがうかがえる。

特別区における「器」は昭和 22 年 8 月に 23 となって以来、変わることなく今日に至っている。だが、特別区も「合併」「連携」などの一連の動きを対岸の火事として傍観してられないということは、我々特別区職員の誰もが感じているところである。

一方国政においては、第 45 回衆議院議員総選挙が平成 21 年 8 月 30 日に執行された結果、民主党を中心とする新たな政権が発足した。

新内閣は、地域のことは地域に住む住民が決める「地域主権」を早期に確立する観点から、内閣総理大臣を議長とする「地域主権戦略会議」を立ち上げた。

また、従前より地方分権のあり方について議論を重ねてきた地方分権改革推進委員会は、4 次にわたる勧告を行い、その役目を実質的に終えた。

今後、新政権が新たな切り口から大胆な地方分権改革を進める可能性はあるが、地域主権戦略会議の目的の一つに「地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策の実施」が掲げられていることからすれば、基本的には従前からの地方分権改革の路線から大きく逸脱することはないと推察できる。

このような地方分権改革のうねりの中で、特別区が将来にわたり持続可能な行財政経営を行っていくためには、基礎自治体としての確固たる基盤を確立すべく、その方策をあらかじめ見出しおかなければならない。

そこで、第 1 分科会は、国や民間団体が設置した地方分権や道州制などに関する研究機

¹ 平成 19 年 4 月、全国町村会が設置した（座長 大森彌東京大学名誉教授）。

² 「平成の合併」をめぐる実態と評価（平成 20 年 10 月）。

報告書の記述によると、この報告書は、「昨年（平成 19 年）10 月から今年（平成 20 年）3 月にかけて、全国の合併した自治体、合併していない自治体あわせて 17 の市町村に赴き、首長、元首長、自治体職員、議会関係者、地域づくりに携わる NPO 関係者などを対象にヒアリング調査を行った。…これらヒアリング調査によって「平成の合併」が地域に与えた影響を明らかにし、今後の地方自治及び基礎自治体をめぐる諸制度の検討に資することを目的に作成したものであるとしている。

関による各種提言や日々の動静をもとに今を読み説き、今後進められていく諸改革がどこに向かうのか、また特別区にどのような影響があるのかを見極めるとともに、これに必要な対応を整理することを目的として調査及び研究を行った。

2 地方分権、道州制をめぐる議論

先に勧告を終えた地方分権改革推進委員会において、新たな分権一括法の制定に向けた検討が進められたが、国の各府省は、全国統一的な基準や国の関与が必要であるという主張を繰り返し、積極的な議論が展開されない状況にある。

地方分権改革は、地方自治体が自らの責任と判断において行財政運営を行う「真の地方自治」を確立することであると考える。

「地方にできることは地方に」³を基本に据え、地方に対する国の関与は合理的理由があるものを除いて廃止し、地方が地域の課題に主体的に対応できるよう、地方の権限を拡大すべきである。とりわけ、東京は、人やモノ、企業、情報が集積しており、大都市特有の課題を迅速に処理することが求められている。現場の実態を熟知する区が、国や都に代わって課題解決に取り組めるようにする必要がある。

また、権限と財源とは車の両輪であり、地方が権限を行使し、区民に対する責任を果たしていくためには、権限に見合った財源が不可欠である。

一方、全国をいくつかのブロックに分けて、広域的な行政体＝「道」や「州」を設置するという道州制に関する議論は、戦前からたびたび行われてきたが、地方分権の流れの中で近年、将来の国と地方のあり方を決め、住民の生活に大きく関係するテーマとして改めて議論が活発化している。

第28次地方制度調査会は、平成18年2月の「道州制のあり方に関する答申」の中で、道州制は「国と地方の双方の政府を再構築しようとするものであり、その導入は地方分権を加速させ、国家としての機能を強化し、国と地方を通じた力強く効率的な政府を実現するための有効な方策となる可能性を有している」とした上で、道州制の制度設計として、

- ・ 都道府県に代えて道州を置き、地方自治体は道州と市町村の二層制とする。
- ・ 現在の国（特に地方支分部局）の事務はできる限り道州に移譲し、都道府県の事務は大幅に市町村に移譲する。
- ・ 道州に議会と長を置き、道州の住民の直接選挙で選出する。
- ・ 税源移譲や地方税の充実を図り、分権型社会に対応しうる地方税体系を実現する。

等の考え方（同答申から抜粋・編集）を示した。また、全国を9道州・11道州・13道州に分ける3種類の区域例を示している。

道州制をめぐるのはその後、平成18年12月に、北海道をモデルとして国から8項目の権限移譲を行う「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」が成立した。

また、平成19年1月に政府が「道州制ビジョン懇談会」を設置して、「道州制ビジョン」の策定に向けた議論を開始した。さらに同月、全国知事会も「道州制に関する基本的考え方」を公表し、地方自治体や政党、経済界、学会等からも提言や研究報告等が相次ぐなど、各方面において検討されている。

道州制については様々な主張があり、具体化には道州間の財政調整制度や道州の区割りなどに関してさらなる議論が必要であるが、地方分権を推進するとした点は共通していると考えられることから、導入される場合には、住民に最も近い基礎自治体としての役割が飛躍的に拡大することが見込まれる。

³ 平成15年9月26日 第157回国会における小泉内閣総理大臣所信表明演説より

このような地方分権や道州制をめぐる動きの中で、特別区がどのような位置づけにあるのかを認識しておくことは重要である。

そこで、各機関の報告書等の中から、特別区に影響のある項目を以下に挙げる。

(1) 国の役割、広域自治体・基礎自治体のあり方

① 様々な議論の現状

ア 民主党

(ア) マニフェスト 2009 [H21. 7. 27]

政策目的：中央政府は国レベルの仕事に専念し、国と地方自治体の関係を対等・協力の関係へ改める。地方政府が地域の実情にあった行政サービスを提供できるようにする。

(イ) 民主党政策集 INDEX2009 [H21. 7. 23]

地域の自主的判断を尊重し、現行制度を前提とする広域連合や合併の実施、将来的な道州の導入を検討。

イ 自由民主党（マニフェスト「政権公約 2009」 [H21. 7. 31]）

国は国が本来果たすべき役割を担い、都道府県から市町村への権限移譲、国の出先機関の廃止・縮小や法令等による義務付け・枠付けの見直し（4,076 条項及び 116 事務権限等）、地方税財源の充実確保のための補助金・交付税・税源配分の見直しなどの「新地方分権一括法案」を平成 21 年度中に国会へ提出し、成立を期す。

ウ 全国知事会（道州制に関する基本的考え方 [H19. 1. 18]）

「国と地方の役割分担」を抜本的に見直し、現在国が担っている事務については、外交、防衛、司法など、国が本来果たすべき役割に重点化。

エ 地方分権改革推進委員会

（第 1 次勧告「生活者の視点に立つ地方政府の確立」 [H20. 5. 28] ）

(ア) 「基礎自治体優先の原則」のもと、市町村の自治権を拡充し、生活者の視点に立つ「地方政府」に近づけていくことが求められる。主権者・納税者・消費者でもある住民の視点に立って未完である地方分権改革を更に推進する。組織形態の自由化を進め、自治立法権、自治行政権、自治財政権を有する「完全自治体」を目指し、地域における総合的な行政が実施できる主体にする。

(イ) 中央政府の役割を限定し、住民に身近な行政は地方公共団体に移譲し、地方の裁量と責任で実施することを基本として、「国と地方の二重行政」の排除の観点等から役割分担を徹底して見直すべき。

(ウ) 広域自治体と基礎自治体の役割分担については「補完性・近接性」の原理に従い、地域における事務は基本的に市町村が処理する「基礎自治体優先の原則」に従って権限移譲を進め、市町村合併の進展等により行政体制の整備の進んでいることを踏まえ、市が優先的に行うべきである。

(エ) 基礎自治体への権限の優先的な配分を進める観点から、64 法律 359 の事務権限を都道府県から市町村へ移譲する一方、補助対象財産の財産処分

弾力化を提案する。

オ 第 28 次地方制度調査会（道州制のあり方に関する答申 [H18. 2. 28]）

- (ア) 地方分権一括法の趣旨に従って、国の役割の規定について更に徹底すべき。
- (イ) 国の本来の役割にかかるものを除き、できる限り道州に移譲することとする。
- (ウ) 道州事務の具体的な事項はできる限り自治立法に委ねる。
- (エ) 道州に対する国の関与は、機関委任事務制度に類する制度は設けない。なお、適正な処理を特に確保する必要があるものは、法定受託事務に位置づける。
- (オ) 広域自治体として現在の道府県に代えて道または州を置く。道州制は東京の一極集中の国土構造を是正していく方策と位置づける。
- (カ) 都道府県は、明治期以来約 120 年の長きにわたってその構成と区域を維持してきたが、市町村合併の進展や都市の規模・能力に応じた事務移譲を可能にするための中核市・特例市制度の創設や政令指定都市の増加など、都道府県行政のあり方が問われている。更に環境規制や交通基盤整備、観光振興等の都道府県の区域を越える広域行政課題が増大していること、国と地方の役割分担の原則についてもより徹底して権限を移譲する必要があり、そのためにも地方分権の確かな担い手が必要である。
- (キ) 広域自治体改革のあり方は、国と地方及び広域自治体と基礎自治体の役割分担の見直しを基本とし、事務権限の再配分やそれぞれの組織の再編、またはそれにふさわしい財政制度を実現できるものとするべき。
- (ク) 地方分権の推進及び地方自治の充実強化、自立的で活力ある圏域の実現が必要である。道州及び基礎自治体の二層制により、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。
- (ケ) 効率的な行政を図るために、人口や経済規模などの社会経済的な諸条件に加え、気候や地勢等の地理的条件、政治行政区画の変遷等の歴史的條件、生活様式の共通性等の文化的条件も勘案してその区域を定める。

カ 第 29 次地方制度調査会

（今後の基礎自治体及び監査議会制度のあり方に関する答申 [H21. 6. 16]）

合併した市町村の評価・検証・分析を含め基礎自治体のあり方や、地域自治区等住民自治の充実、都道府県等との関係等大都市のあり方、チェック機能としての監査機能の充実・強化、議会の団体意思決定機能や監視機能等をはじめとする議会制度や地方税財政制度のあり方、首長の多選制限等についての検討を行う必要がある。

キ 道州制ビジョン懇談会（中間報告 [H20. 3. 24]）

- (ア) 国の役割は、国際社会における国家の存立及び国境管理、国家戦略の策定、国家的基盤の維持・整備、全国的に統一すべき基準の制定に限定する。
- (イ) 生活保護、年金、医療保険等のナショナル・ミニマムならびに警察治安・

広域犯罪対策については、基礎自治体と道州が果たすべき役割と、国が責任をもつべき部分を検討する。

- (ウ) 現状の問題点として、中央集権体制の弊害、東京一極集中による地方の活力の低下と地域格差の拡大、コスト意識の低さと巨額の財政赤字や日本経済の停滞など。
- (エ) 道州制の理念は、時代に適応した「新しい国のかたち」をつくることである。
- (オ) 単なる都道府県の再編に矮小化すべきではなく、都道府県の合併を前提とする必要はない。このことは、中央政府の権限を国でなければできない機能に限定し、日本の各地域が地域の生活や振興に関しては独自の決定をなしうる権限を行使できる「主権」をもつ統治体制、すなわち「地域主権型道州制」を打ち立てることにほかならない。
- (カ) 地域住民ができないことは基礎自治体が行う。基礎自治体は、地域に密着した対人サービスなどの行政分野を総合的に担う。道州は、基礎自治体の範囲を超えた広域にわたる行政、道州の事務に関する規格基準の設定、区域内の基礎自治体の財政格差などの調整を担う。

ク 日本経済団体連合会（道州制の導入に向けた第1次提言[H19.3.28]）

国の役割は、外交、防衛など国家としての存立、司法、通貨政策やマクロ的な経済政策、国家の競争力を左右する科学技術政策、資源・エネルギー政策など、必要最小限のものに限定すべきである。

ケ 日本経済団体連合会（道州制の導入に向けた第2次提言[H20.11.18]）

国が専管事項として果たすべき役割は、対外的分野、市場の機能円滑化・発揮のためのルール整備、最低限のセーフティネットの整備などに「選択と集中」を図り、現在12府省ある中央省庁を半数程度に解体・再編する。内政の多くの施策は、立案・実施とも道州、基礎自治体が主体となって担う。そうした内政分野における国全体の基本戦略・計画や統一的な政策の方針・基準策定は必要最低限のものとし、内閣府にそのとりまとめの機能を集約する。

コ 日本商工会議所

（地域活性化に資する地方分権改革と道州制の推進について[H21.4.16]）

国の役割は、地方では担当できないもの、あるいは特に国でなければならないものに限定すべきであると考え。具体的には、①外交、防衛、通貨、司法など国家基盤の運営・維持に不可欠な分野、②通商・国土保全・エネルギー政策など国家基本政策分野、③義務教育、社会保障など必要最低水準の行政サービスを保障する分野（ナショナル・ミニマム）の範囲・水準設定と所要の財源確保など国民生活全体の利益に係る分野、④基幹的社会資本整備など国家的プロジェクトなどを担うことが考えられる。

サ 東京商工会議所（道州制と大都市制度のあり方についての報告[H20.9.11]）

地方分権のさらなる推進と、生活圈や経済圏の広域化に伴う種々の課題を解決するためには、現在の都道府県制は廃止して、道州制を導入することが望ましい。

以上見てきた国の役割についての各機関等の考えは、それぞれの記述に差はあるものの、本来国が担うべき事務事業⁴のみを国が行い、それ以外の事務事業は地方が行うということを基本としている。

現在、行政刷新会議など国でも議論が進められているが、これが体系的にまとめられるには、相当の時間を要すると思われる。

言うまでもなく、基礎自治体は、住民に最も身近な政府として総合的な行政を展開していく責務があり、住民の目線で住民の暮らしの側から行政サービスを考えていく必要がある。

基礎自治体は、日常生活にかかわる具体的な行政問題全てを地域の実情に合わせて担当し、広域自治体は、基礎自治体における解決が困難で、広域による施策が効率的かつ効果的なものを担っていくことが望ましい。

今、我が国では、中央集権体制から脱却し、「地域主権」の国づくりが始まろうとしている。今後、国や都道府県から基礎自治体への権限移譲が具体的に検討されていくであろうが、基礎自治体として、特別区にも例外なく、権限が移譲されなければならない。

(2) 大都市や東京について

① 大都市制度

現在、東京を除く大都市地域の基礎自治体には指定都市制度が適用されている。この制度は1956年に5大都市⁵に導入され、2010年4月には指定都市が19市にまで増加する。

大阪市や名古屋市など、指定都市の中でも特に人や企業が集積し、圏域の中心となっている大都市は、東京大都市地域と共通の行政課題を多く抱えていることから、大都市の制度改革をめぐる議論は特別区のあり方を考える上で参考となる点が多い。

ア 大都市に関する制度改革の現状

指定都市制度は、大都市と府県の対立を経て成立した特例的な制度であり、もともと完全な大都市制度とは言い難いものである。さらに、制度創設から半世紀以上経ち、都市が発展・成熟したこと、行政のあり方や都市の果たすべき役割が変化したことなどから、制度上の問題点が数多く表出している。

大都市や指定都市市長会などは、長年にわたり現行制度の問題点を指摘し、国に対して制度改革を求めてきたが、現在まで抜本的な制度改革には至っていない。これらの団体は、制度改革の議論を重ねる中で数々の報告書を公表している。

一方国では、第27次から第29次地方制度調査会など、地方分権改革や道州制に関する多くの検討機関で大都市のあり方が議論されてきた。しかし、国レベルでの

⁴ 概ね次のような事務事業に集約できる

・国家の存立に関するもの（外交、防衛、安全保障など） ・ナショナル・ミニマムに関するもの（医療、年金、雇用保険など） ・全国で統一すべきもの（司法、金融システム、税関等） ・国の基本政策・国家プロジェクトに関するもの（環境・エネルギー対策、社会資本の整備など） ・国と地方、地方と地方の調整に関するもの

⁵ 横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市を指す。

議論がまだまだ不足しているのが現状であり、具体的な制度改革に向けた動きは今のところない。

イ 現行制度の課題

大都市がそのポテンシャルを十分に発揮できない制度上の問題点として、名古屋市の「道州制を見据えた『新たな大都市制度』に関する調査研究報告書」（平成 19 年 2 月）では、以下のことを挙げている。

- ・ 一般市町村と同一の制度を適用
- ・ 地方自治制度の中で大都市の位置づけや役割が不明確
- ・ 特例的・部分的で一体性・総合性を欠いた事務配分
- ・ その結果として道府県との役割分担が非常に曖昧なために生じている二重行政・二重監督の弊害
- ・ 役割分担に応じた税財政制度の不存在
 - 大都市特有の財政需要に対応したものになっていない市町村税制
 - 大都市の事務権限に対応したものになっていない画一的な市町村税制

また、府県を大幅に超える人口規模の指定都市がある一方で、基準の緩和により、人口が 70 万人程度の指定都市や市町村合併で広大な面積をもつ指定都市が次々と誕生し、指定都市間で規模・能力の差が広がってきている。時代の変化と基準の緩和により、指定都市移行対象となる都市の規模・能力は、制度創設時の想定と異なったものとなっている。

このことに関して、横浜、名古屋、大阪の 3 市で設置した大都市制度構想研究会の報告書「日本を牽引する大都市—『都市州』創設による構造改革構想—」（平成 21 年 1 月）では、「中枢性の高い大都市への全国一律の自治制度の適用は、中枢都市に集積する企業や市民の多様な要望に適確・迅速に対応することができず、効率的な行政運営に支障をきたしている」と述べている。さらに、現行制度は、世界的な都市間競争、社会の持続可能な成長モデルの構築、地域主権型社会の構築などの新たな課題に対応できる制度ではないとしている。

ウ 大都市制度改革の方向性

大都市などが公表した報告書から新たな大都市制度についての主張をまとめると、以下のような制度改革の方向性が見えてくる。

(ア) 大都市の位置づけを明確にする

大都市は、その区域における基礎自治体としての役割だけでなく、以下のよう
に多くの役割を果たしている。

- ・ 国の骨格を形成し、総合的に国全体を牽引している。
- ・ 都市圏における中枢都市としての役割を果たしている。
- ・ 全国的な都市問題解決のための施策を先導する役割を果たしている。

また、経済のグローバル化や人口減少社会の到来など社会経済状況が変化していく中で、全国や大都市圏域に対する大都市の役割はますます増大することが予想される。大都市制度構想研究会の報告書では、「世界との都市間競争に打ち勝つことができる自立した自治体の実現」、「他地域との共生の核となる自治体の実現」

などが大都市に求められるとしている。

このようなことから、大都市を一般の市町村とは明確に区別し、地方自治制度の中で大都市の位置づけや役割を明確化する必要がある。

(イ) 広域自治体からの独立性を高める

基礎自治体優先の原則等に基づき、国や広域自治体から権限・財源を大幅に移譲し、市域における地方が担うべき事務事業は一元的に大都市が担えるようにする。

国や広域自治体との役割分担を明確化し、義務付け・枠付け、二重行政等の弊害をなくして行政運営の効率化をめざす。

大都市制度構想研究会の報告書などでは、大都市を広域自治体に包括されない独立性の高い位置づけとすることを提言しており、「特別市」や「都市州」などをめざすとしている。

(ウ) 大都市圏の広域行政の中心的な役割を果たす

大都市圏の広域課題は、市町村の水平連携により解決し、大都市はその中心となって課題解決を図っていく。また、近隣の小規模市町村の補完は、広域自治体ではなく、大都市が行うこととする。

(エ) 大都市の財政需要に見合った税財源を確保する

画一的な税制ではなく、大都市特有の財政需要に対応した自主財源を保障する税財政制度を実現する。

(オ) 大都市内の住民自治を充実させる

都市としての自治権の拡大や都市内分権の進展による住民自治機能の強化を図っていく。例として、以下の事項が挙げられている。

- ・ 住民自治・参加機能強化型の行政区制度を構築する。
- ・ 区における住民のガバナンスを強化する方策を検討する。(特に道州制が導入された場合、例えば、特別区制度に近い公選の区民代表機関を検討する。)
- ・ 地域自治機能を高めるために、市民協働型の地域自治組織などを設置する。

これらの主張をさらに簡素化すると、①一般の市町村とは明確に区別した制度とすること、②広域自治体からの独立性を高め、地方が担うべき事務を一元的に担えるような総合性・自立性の高い制度とすることを大都市は求めているといえる。

② 道州制における「東京」

第28次地方制度調査会では「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超えて拡大しており、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」と記述されている。

一方で、この区域内には特別区とともに4つの政令指定都市を擁する。

このため、経済面においても人口面においても超巨大な道州となることが容易に想定され、道州制導入の目的の一つである「東京の一極集中の是正」の実現はおろか、

より規模を拡大した更なる一極集中を招く恐れがある。

また、この超巨大な道州を掌握する首長は絶大なる権力及び影響力を持つこととなる。

このような強大な道州が実現した場合、特別区はどのような位置づけとなり、どのような役割を担うべきか検討する必要がある。

ヒト、モノ、カネ、情報などが極度に集中している東京は、東京圏域一都三県を包含する道州の中心的存在であると同時に「首都」としての機能を併せ持つ特殊性を有する。超巨大な道州の中にある東京の取り扱いは道州制導入における重要な課題であり、以下のとおり各提言において多様な見解が見られる。

ア 第28次地方制度調査会（道州制のあり方に関する答申〔H18.2.28〕）

「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」、「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」と記述されている。

イ 自民党道州制推進本部（道州制に関する第3次中間報告〔H20.7.29〕）

「東京（現在特別区の存する区域あるいは都心3区（千代田区、中央区、港区）については外交や迎賓、皇室関係の事務等の首都としての機能が存在し、人口や社会経済機能の集積が他の大都市と比較しても著しいこと等から特別な配慮が必要とも考えられる。自治体を置かず、国直轄の区域とするという考え方は、地方自治の根幹に関わる問題であり適当でないと考えられる」と記述されている。

ウ 日本経済団体連合会（道州制の導入に向けた第2次提言〔H20.11.18〕）

「東京はむしろ、わが国を代表する経済都市としてさらに国際化を図り、現在の集積を活用して発展を遂げるとともに、地方にも富を配分していく役割を果たすことが期待される。（中略）東京がわが国の首都であること、すなわち立法機関である国会、行政を担う首相官邸および中央省庁、司法をつかさどる最高裁判所などの限られた首都機能を東京に置くことを明示した「首都に関する法律」（仮称）を制定すべきである。（中略）ワシントンD.C.のように東京都全部もしくはその一部を国直轄とすべきという考えも主張されているが、住民自治と団体自治を限定することになるため認められにくいと考えられる」と記述されている。

エ 経済同友会（地域主権型道州制の導入に向けて〔H21.10.9〕）

「ワシントンDC方式を参考として、都心4区⁶にのみ適用する首都制度を創設し、道州とは独立した存在とする」、「中央政府の存在によりインフラ整備や税収の増加などが生じていることを踏まえ、財政については特別な制度を課す。すなわち、余剰収入分もしくは特定の税収の一定割合を財政調整の原資とする。東京23区内においても税源が偏在しており、対象とする地域については検討を要する。行政面では、東京は、関東州・南関東州などの道州の一地域として扱われる」と記述されている。

⁶ 千代田区、中央区、港区、新宿区

道州内での東京の取り扱いについては各団体の考えが如実に反映される分野であり、東京が持つ優位性のどの部分を生かすかによって見解に違いが出ているが、特別区にとっては最も影響のある課題である。また、特例を設ける際の範囲が特別区の一部のみとなった場合、特例からはずれた特別区とのバランスを維持する方策を検討する必要がある。

東京についての記述を検証していくと、区域を定める際の言及はあるものの、道州制が導入された後の特別区の取り扱いについて具体的に言及しているものはない。各団体において特別区についての深い議論がなされない理由としては、極度な集中や首都機能、都区制度などの特殊性により、その取り扱いが極めて困難であるということが推察される。

3 特別区のあり方についての考察

(1) 特別区の現状と課題

我が国は現在、これまでにない少子高齢社会を迎えている⁷。国立社会保障・人口問題研究所の市区町村別将来推計人口（2008年12月）によると、区部全体の人口は、2035年で対2010年比、65歳以上で39.9%の増大、14歳以下の年少人口で31.2%の減少、15歳から64歳までの生産年齢人口で11.5%の減少がそれぞれ見込まれ、本格的に迎える少子高齢社会を読み取ることができる。

少子高齢化は社会・経済の様々な面において影響を与えるものと考えられる⁸。

また、長期的な景気低迷及び過去最高水準の失業率を背景として生活保護世帯の増加は顕著となり、一方で特別区民税や特別区財政調整交付金の額は大幅に落込んでいる。更に高度経済成長期の人口増に応じて造った公共施設、インフラの更新には莫大な費用が必要である。

こうした諸課題は基礎自治体である各特別区の行財政運営に大きな影響を及ぼすこととなる。特別区は、このような課題に対応し、真に住民が豊かさと潤いを実感できる社会を構築し発展させていかなければならない。

(2) 東京における自治制度のあり方

国際的な都市間競争が激化する中で、世界における東京の地位が低下していくことが懸念される。東京の役割や位置づけの明確化など自治制度のあり方の抜本的な検討を怠り、新たな時代への対応が遅れれば、東京は世界から取り残され、ひいては日本全体に悪影響を及ぼすことにもなる。「東京の潜在能力を引き出し、長所を更に伸ばして活かす」という視点から早急に検討を行い、その能力を最大限に発揮できる自治制度を構築することが求められている。

最近公表された地方分権、道州制に関する様々な提言を検証すると、東京の区域に関する記述は多くみられるが、制度改革後の東京の役割や位置づけを具体的に記述した上で特別区や東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体のあり方を詳細に述べているものはない。東京における自治制度については、制度の見直しの必要性は認識されているものの、特に国レベルでは具体的な検討が後回しとなっているのが現状である。

そこで、今後の分権改革の推移を踏まえ、東京の自治を前進させるための基礎自治体と広域自治体のあり方を本格的に検討し、地方分権時代にふさわしい大都市制度としての明確な姿・形を構築する必要がある。特に人口や企業が高度に集積し、首都機能を担う東京大都市地域における基礎自治体には、将来、基礎自治体の枠組みを超えて機能する新たな自治の仕組みが必要といえる。

⁷ 国立社会保障・人口問題研究所(日本の将来推計人口 2006年12月)によると、我が国において2005年時点で約20%であった65歳以上人口は、2055年には約40%程度まで増大し、14歳以下の年少人口は2005年の13.8%から2055年には8.4%へと減少、総人口も2005年に約1億2800万人でピークを迎えたが、2055年には約9千万人まで減少することが予想されている。

⁸ 社会面では、ひとり暮らしや子どものいない世帯の増加、子どもの健全な成長の阻害。経済面では、労働力が減少することによる経済成長率の低下、社会保障負担の増大、現役世代の可処分所得の減少などが考えられる。(特別区制度研究会第1分科会独自見解)

(3) 特別区のあり方の方向

新しい国のかたちが定まっていない現状においては、まず確固たる特別区（東京大都市地域の基礎自治体）のあり方、ビジョンを特別区が自ら定めておくことが重要である。

そのためには、各区がそれぞれの役割を果たしながらも、東京大都市地域全体を一体的な観点から捉えて地域特性が形成されてきたこれまでの特別区の歴史を深く認識するなど、特別区間の十分な相互理解をした上で、主に以下に掲げた制度改革の方向性について深遠な議論を行うべきである。

① 基礎自治体中心の自治制度の構築

現行制度下においても、道州制等の新たな制度下にあっても、地域のことは基礎自治体が自らの権限と責任において決定できる「基礎自治体中心の自治制度」を実現していくべきである。

そのためにはまず、国、広域自治体、基礎自治体のそれぞれの役割を検証し、それらを具体的に特別区に当てはめ、特別区としての役割を明確化する必要がある。その上で東京の基礎自治体である特別区が担うべき事務事業を定め、それらが現行制度下での事務分担や税財政制度にとらわれることなく、国や東京都から例外なく特別区に移譲されるよう働きかけていく。そして、住民に身近なサービスのすべてについて特別区が責任をもてる制度を構築していくことにより、効率的・効果的に地域のニーズに対応できるようになるのである。

なお、特別区の中には規模の小さい区もあるが、事務処理能力や税収等は高い。このため、特別区の役割や担うべき事務事業を定める際には、人口や面積規模を過度に考慮する必要はないと考える。また、「連携」の仕組みを活用することにより、事務の効率化や専門的な人材の確保など、自治体が小規模であることに起因する課題の解決が可能なものもある。このことから、基礎自治体を中心となる自治制度をめざした「器」の改革には、「合併」ではなく「連携」の手法を優先して検討すべきである。

② 基礎自治体の独立性の向上

明確な役割分担を基にした適正な事務配分とあわせて、国や広域自治体からの関与や非効率な重複行政を一切無くすことで基礎自治体の独立性や施策の自由度を高めることも重要である。

基礎自治体が、その事務の全ての決定権と責任をもつことで、国や広域自治体からの影響を極力排除し、更に総合行政主体としての独立性を高めていくべきである。

③ 新たな連携の仕組みの構築

基礎自治体中心の自治制度が有効に機能するためには、自治体間の連携のあり方が重要である。小規模の連携については、事務事業の実態に合わせて当事者間で連携形態を自由に決めていくことが基本となる。広範な連携については、広域連合や一部事務組合などの既存の仕組みを活用することとなる。

だが、連携組織が乱立すると住民にとって行政が分かりにくくなることが懸念され

る。また、責任の所在が曖昧となるおそれがある。このような点を考慮すると、基礎自治体連合⁹の仕組みの導入が望ましい。なお、制度設計の際には、不必要に巨大な組織となることを避けるため、基礎自治体連合で処理をする事務の選定基準を明確にしなければならない。住民の監視がしっかりと行き届くように監査制度、直接請求制度等を充実させることや、住民にとってわかりやすい簡素な組織とすることなども重要である。

制度の実現や導入には、これらのほかにも財源措置のあり方や効率的な組織づくりなど課題が山積している。

④ 東京特有の財政需要に対応した税財政制度の実現

基礎自治体は住民の生活に密着した極めて重要なサービスを担っていることから、その税財政制度は、急激な景気変動などによる収入の変動が少なく、安定したものでなければならない。また、特別区には企業が高度に集積して活発に活動していることに着目し、法人に対する課税や環境の維持・改善のための課税など、一般の市町村とは異なる、東京大都市地域の実態に合わせた税制の検討も必要と考える。

また、税財政制度の見直しによって特別区の自立性を高めることも重要である。そのためには、必要な財源をできる限り自らの税収で賄える制度でなければならない。東京大都市地域は都市機能の分化が進み、特別区間で財政需要、税源が偏在している。まずは税財源の再配分などによって安定的な財源を得られるように主張すべきであるが、今後は独自の課税や税率変更などによって税収を確保することも必要である。地域によって異なるニーズに的確に応え、各区が特色ある施策を展開するための財源確保の手段として、これらを有効に活用していくことが期待される。

役割分担が明確化され、事務や税源の再配分が行われれば、現在の都区財政調整制度のように広域自治体と基礎自治体にまたがる財政調整制度は不要となる。これからは、「対等・協力」の関係を基にした基礎自治体間での水平的な調整を行うことが望ましい。こうした新たな制度の実現性や制度の仕組みなどについて、今後議論をする必要がある。

また、地方交付税や国庫補助金については、国において、見直しや新たな制度の創設が検討されている。それぞれの制度の趣旨を踏まえ、特別区に不利な制度とならないよう注視し、必要に応じて特別区としての意見を発信していかなければならない。

⑤ 住民自治の充実

基礎自治体は住民に最も身近な政府として福祉、健康、教育、生活環境、文化・スポーツ、都市基盤まで生活全般にわたる身近な施策を総合的に展開していく責務があり、住民の目線で住民の暮らしの側から行政サービスを考え、提供していくことが求められている。

しかし、特別区が抱える様々な課題の解決は、行政だけで成し得るものでない。「住

⁹ 第二次特別区制度調査会報告で提示された制度案。基礎自治体間の「対等・協力」の関係を基にして事務の共同処理を行う。財政調整制度をもち、構成する自治体の規模・能力を問わず、一つの組織で多くの事務を担うことができる。基礎自治体連合などの連携組織の課題については、他の分科会での検討課題となっている。

民自治」の実現には、住民や企業など、多様な活動主体が、個々の役割と責任を分担し、相互に連携しながら新しい地域社会を形成していくことが必要である。

そのため、特別区は「住民から直接意見を聴く」、「住民に直接（施策等を）説明する」ことをこれまで以上に怠ることなく、政策形成から実施、評価、見直しのすべての過程において、住民が区政に参加しやすいしくみの充実を図るとともに、地域の多彩な活動を支援する環境づくりを進めていかなければならない。

なお、特別区は人口・面積規模、住民の構成等が異なることから、各区が地域の実情に合わせて、地域内分権や住民投票制度などの住民自治を強化するための手法を住民とともに考え、実行していくことが望ましい。そして、各区における様々なアイデア・取組み・ノウハウを紹介し蓄積しながら、特別区にふさわしい住民自治のあり方を模索し、住民自治の充実に向けた各区の意欲・知恵・能力を磨き上げていく必要がある。

(4) まとめ

地方分権改革の進展に伴い、特別区の事務・権限が増加することは確実であり、住民に対する各区の責任は、ますます大きくなる。本格的な地方分権時代の到来に備えて、特別区は職員の能力向上や専門的な人材の育成等を計画的に進める必要がある。

また、特別区はこれまで述べた方向性などについて住民とともに議論をし、特別区としての具体的な主張をまとめ上げなければならない。自治制度を改革する上で最も重要なことは、いかに住民にとってより良い制度とするかということである。特別区には、制度改革の必要性やメリットについて積極的に情報提供をすることにより住民の関心を高め、住民の意見を新たな制度に反映することが求められる。

これまで東京都と特別区は事務の分担や財源の配分について、互いの協議によりその扱いを自律的に決定し、実施してきた歴史がある。将来の東京における自治制度のあるべき姿については、住民等の意見を取り入れながら、当事者である東京都と特別区が「基礎自治体中心の自治制度」の主旨に則った議論を重ねた上で導き出し、積極的に内外に示すことで実現していくべきである。

第1分科会は、このような特別区の活動に呼応して国や自治体をはじめ、住民、企業などが一体となって、真の地方分権の実現に向けた議論が速やかに始められることを期待する。

【研究会の構成・開催状況など】

●研究会名称

特別区制度研究会第1分科会

●研究テーマ

「自治制度をめぐる国等の様々な動きに対応した特別区のあり方について」

●メンバー（所属・氏名）

中央区	企画部企画課	中野良彦（平成20年度）
中央区	企画部企画財政課	田部井久（平成21年度）
墨田区	企画経営室政策担当	杉崎和洋
大田区	経営管理部企画財政課	毛塚朋大
渋谷区	企画部企画財政課	田中吉泰
杉並区	政策経営部人材育成課	寺井茂樹
北区	政策経営部企画課	雲出直子
江戸川区	経営企画部企画課	木村浩之
特別区協議会	事業部調査研究課	荒川弘一

●研究会開催状況

第1～3回 全体会

第4回以降 分科会

平成20年10月31日 第4回 研究課題の設定について

平成20年11月19日 第5回 研究テーマの設定について

平成20年12月4日 第6回 研究テーマの設定について

平成20年12月24日 第7回 道州制の動きの調査について

平成21年1月26日 第8回 地方分権の動きの調査について

平成21年2月12日 第9回

道州制導入時に想定される大都市地域のパターンについて

平成21年3月24日 第10回 特別区制度懇談会の助言について

平成21年4月22日 第11回 政党の考え・諸外国制度の調査について

平成21年5月27日 第12回 政党の考え・諸外国制度の調査について

平成21年6月26日 第13回 報告書骨子の検討等について

平成21年7月29日 第14回 特別区のあり方等の検討について

平成21年8月20日 第15回 報告書の骨子等について

平成21年9月28日 第16回 報告書項目(案)の課題抽出について

平成21年10月19日 第17回

報告書(案)試作：抽出課題に対する考え等について

平成21年11月18日 第18回 今までの議論、報告書(案)のまとめについて

平成21年12月4日 第19回 報告書(案)のまとめについて

平成 21 年 12 月 22 日 第 20 回

報告書(案)のまとめ、地方分権等の動きについての意見交換

平成 22 年 1 月 15 日 第 21 回 報告書のまとめ

平成 22 年 1 月 25 日 第 22 回 報告書のまとめ