

## 特別区制度研究会（第4分科会）

### 【調査研究事項の例】

報告の内容を踏まえた法制度や東京大都市地域の自治モデルの具体化に向けた課題等の整理を行う必要がある。

### 【テーマ】

23区における基礎自治体連合の法制度について

## 目 次

1 章	検討にあたって	1
1	研究の目的	1
2	研究方法	1
3	報告の内容を踏まえた基礎自治体連合の目指す姿	1
2 章	自治体の広域連携	2
1	基本的考え方	2
2	地方自治法上の広域行政、事務の共同処理のための制度	2
(1)	一部事務組合	2
(2)	広域連合	3
3	定住自立圏構想	5
4	基礎自治体連合を検討する際の留意点	6
3 章	基礎自治体連合設置の具体的モデル	7
1	23 区において設置する目的	7
2	設置の具体的モデル	7
(1)	構成団体	7
(2)	意思決定機関	7
(3)	執行機関	7
(4)	処理する事務	8
①	基本的考え方	8
②	「対等・協力」関係で共同処理する必要がある事務	8
(5)	財政調整	9
①	基本的考え方	9
②	分賦金について	9
③	地方共同税について	9
④	共有税について	10
⑤	課税権について	10
⑥	法定外税・付加税について	11
⑦	その他の方法について	12
⑧	地方交付税の一括適用	12
⑨	まとめ	13
(6)	住民参加	13
(7)	憲章	13

① 憲章の性質と意義	13
ア 成田私案	14
イ 米国における都市憲章	14
ウ 憲章都市制度	15
② まとめ	15
4章 基礎自治体連合の法定要件の範囲	16
1 地方自治法上の位置付け	16
(1) 基本的考え方	16
(2) 法に定める内容について	16
(3) 憲章に定める内容について	16
2 設置手続	17
(1) 基本的考え方	17
(2) 住民投票	17
(3) 基礎自治体連合の円滑な導入に向けた手法	17
終わりに	
1 全国的な制度改革の方向を想定しての基礎自治体連合制度	19
2 基礎自治体連合の一般制度化に向けた課題	20
3 今後に向けて	20
<hr/>	
検討経過	21
研究員名簿	22

# 1章 検討にあたって

## 1 研究の目的

第4分科会に与えられた調査研究事項の例は、「報告の内容を踏まえた法制度や東京大都市地域の自治モデルの具体化に向けた課題等の整理」であった。

当分科会は、第二次特別区制度調査会報告の要点を、一体性の観念からの脱却、交付税個別適用の呪縛からの解放、調整原理の縦から横への転換、地域が自ら組み立てる自治制度構想、都区制度の拘束から解放するための仕組みと捉え、「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」ものとして構想される「基礎自治体連合」について、その制度設計、法制度の具体の検討を行うことを意図し、「23区における基礎自治体連合の具体化に向けた法制度の検討」をテーマとした。

## 2 研究方法

テーマの検討を進めていくために、最近議論されている基礎自治体論の主張や広域制度を検討し、次の論点を抽出した。

- 基礎自治体連合の自治法上の位置について
- 課税権の検討
- 財源と財政調整の仕組みをどのように規定するか
- 処理する事務の範囲をどのように規定するか
- 構成団体についての規定をどうするか
- 「憲章」に規定する内容
- 「憲章」の法令形式と制定手続
- 民主的統制をどこまで法定するか

これらの論点を基に、基礎自治体連合の骨格となる法制度について検討を行うことにした。

また、一般制度としての組み立て可能な基礎自治体連合の法制度化に向けた課題等については、適宜考慮することとした。

## 3 報告の内容を踏まえた基礎自治体連合の目指す姿

当分科会では、東京大都市地域における基礎自治体連合の目指す姿を、23区それぞれが「東京〇〇市」として存続し、「対等・協力」関係を維持することを前提として、民主的統制と住民参加の下、「都から引き継ぐ事務のうち『対等・協力』関係で共同処理する必要がある事務」及び「財源の均衡化をはかるための『東京〇〇市』間の水平的な財政調整事務」等処理する地方自治法上の新たな制度と考えた。

## 2章 自治体の広域連携

### 1 基本的考え方

当分科会では、自治体の区域を越えて広域的処理が必要と考えられる行政的事務を、共同で処理している一部事務組合及び広域連合の現状を分析するとともに、基礎自治体間の協定による、自主的な広域対応を図るものとして制度設計されている定住自立圏構想を分析することで、共同処理する必要がある事務を担う制度を考察することとした。

### 2 地方自治法上の広域行政、事務の共同処理のための制度

今日、さまざまな広域行政の処理制度が活用されているが、地方自治法上の広域行政の処理制度について、総務省の「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（平成20年7月1日）」からみると、共同処理件数7,576件のうち、事務の委託67.4%（5,109件）、一部事務組合22.0%（1,664件）、機関等の共同設置5.4%（407件）、協議会3.7%（284件）、広域連合1.5%（111件）となっている。（表-1）

表-1 共同処理別構成団体の状況

（設置数）

共同処理方式	2以上の都道府県にわたるもの			1都道府県内のもの		都道府県 と 市町村間	市町村相互	計 A+B+C+D+E	前回(H18) 調査結果	増減 (H20)-(H18)
	都道府県相互	都道府県と 市町村間	市町村相互	都道府県と 市町村間	市町村相互					
	A	B	C	D	E	B+D	C+E			
1 協議会	1	4	1	5	273	9	274	284	281	3
2 機関等の共同設置			1	1	405	1	406	407	404	3
3 事務の委託	33	57	829	1,662	2,528	1,719	3,357	5,109	5,036	73
4 一部事務組合	2		15	39	1,608	39	1,623	1,664	1,791	-127
5 広域連合				3	108	3	108	111	63	48
6 地方開発事業団				1		1		1	1	
計	36	61	846	1,711	4,922	1,772	5,768	7,576	7,576	
構成比(%)	0.48%	0.81%	11.17%	22.58%	64.97%	23.39%	76.14%	-		

「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調（H20.7.1現在）」

共同処理の件数は2年前の調査と変わっていないが、一部事務組合が平成18年度から減少しているのは、市町村合併に伴う一部事務組合の解散と、事務の効率化・合理化を目的とした統廃合が主な要因である。これらの広域行政の処理制度のうち、一部事務組合、広域連合について分析を行った。

#### (1) 一部事務組合

住民に対する行政サービスを直接行う広域行政機関として、戦前から制度化されている一部事務組合は、地方公共団体がその事務を一部共同して処理するため、議会の議決を経て設置される特別地方公共団体である。

一部事務組合において処理されている事務を平成20年度でみると、環境衛生が

34.0% (1,259 件) を占め、次に防災 21.7% (803 件)、厚生福祉 16.1% (596 件) が続き、この三分野で全体の 7 割を占めている。(表-2)

表-2 一部事務組合 事務の種類別共同処理の状況 (件数)

事務の種類	18年度	20年度	増 減
地域開発計画	195	181	-14
総合開発計画	2	1	-1
第1次産業振興	199	189	-10
第2次産業振興	13	14	1
第3次産業振興	31	32	1
輸送施設	22	24	2
国土保全	4	3	-1
厚生福祉	604	596	-8
環境衛生	1,313	1,259	-54
教 育	180	167	-13
住 宅	5	5	—
都市計画	25	23	-2
防 災	842	803	-39
その他	420	409	-11
総 計	3,855	3,706	-149

地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成20年7月1日)

一部事務組合の抱える問題点としては、以下の点が指摘されている<sup>1</sup>。

- 処理事務、職員採用、設備投資において、構成市町村の意向に左右されやすく、自らのイニシアチブを発揮できない。
- 構成市町村の分担金が主な財源であることから、財政運営が構成市町村の財政事情に左右される。
- 情報提供や広報の不足もあり、住民との一体感が不足している。

## (2) 広域連合

広域連合は、多様化している広域行政ニーズに柔軟かつ効率的に対応することと併せて、地方分権推進のため権限委譲の受け入れ体制を整備することを目的として、平成6年に制度化された。

広域連合の設置目的は様々であり、単一の目的のために設置している広域連合もあれば、一部事務組合が行っていた事業を統合し、多様な事業を実施している広域連合

<sup>1</sup>奥田憲昭[1998年]「Ⅱ広域行政・市町村合併・まちづくり—大分県を事例として考える—」大分大学経済学研究所『研究所報』32号30～31頁

もある。

広域連合において処理されている事務を平成 20 年度で見ると、厚生福祉が 42.1%(160 件)を占め、次に環境衛生 16.1%(61 件)、防災 13.7%(52 件)が続き、これら三分野で全体の約 7 割を占めている。(表-3)

表-3 広域連合 事務の種類別共同処理の状況 (件数)

事務の種類	18年度	20年度	増 減
地域開発計画	36	36	0
総合開発計画	0	0	0
第 1 次産業振興	5	4	-1
第 2 次産業振興	1	1	0
第 3 次産業振興	8	7	-1
輸送施設	4	4	0
国土保全	2	2	0
厚生福祉	105	160	55
環境衛生	59	61	2
教 育	8	8	0
住 宅	0	0	0
都市計画	2	1	-1
防 災	45	52	7
その他	35	44	9
総 計	310	380	70

地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(平成20年7月1日)

広域連合の抱える問題点としては、以下の点が指摘されている<sup>2</sup>。

- 自主財源を持たず財政基盤が脆弱なために、広域計画を立案するとしても、広域連合独自の事業を実施することが困難である。
- 実態として一部事務組合の看板の架け替えに過ぎず、このため、施策の実施についても関係団体との連絡調整に時間がかかり、迅速な意思決定ができず、組織運営が非効率になっているところが多い。
- 存在自体は住民に認知されるようになってきたとしても、長や議員の直接選挙が行われていない現状において、住民との関係は依然としてかけ離れた存在のままとなっている。

<sup>2</sup>奥田憲昭 前掲注(1)32~33頁

### 3 定住自立圏構想

定住自立圏構想は、一部事務組合等のように制度化された仕組みではないが、市町村間の協定によって一定の圏域を形成し、中心となる市と周辺市町村が都市機能と生活機能を分担しながら、互いに連携、協力することによって圏域全体の活性化を図ることを目的に、国が平成20年から支援している施策である。

定住自立圏構想の施策の基本的考え方については、識者から次のような指摘があった。

○「定住自立圏構想の特徴の一つは、生活機能に着眼することで、単一の自治体にとどまらない点で広域的に、行政のみならず民間など諸機能を有する多様な主体を包摂する点で集合的に、個別の機能に関する協定の積み上げを目指す点で段階的に、日常生活圏域を単位に包括的なマネジメントを指向するところである<sup>3)</sup>」

○「いま一つの特徴は、『集約とネットワーク』という考え方がされる点である。『中心市の都市機能の集積を有効に活用する観点から、中心市が周辺地域の住民の分を含め、圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備し、周辺地域に確保すべき生活機能や農林水産業、豊かな自然環境等と連携・交流していく』というのである<sup>4)</sup>」

○「定住自立圏における施策は『集約とネットワーク』の考え方にに基づき、①協定に基づく機能の強化、②圏域内外の結びつきの強化、③中心市の圏域マネジメント能力の強化の三つの観点で進めるべきである<sup>5)</sup>」

また、協定を通じて圏域形成をすることに関して、次のような指摘がある。

○「定住自立圏域形成協定は、定住自立圏を構成するための法的ツールであり、定住自立圏域形成協定に基づく具体的な事務の執行については、地方自治法に基づく『機関等の共同設置』や『事務の委託』等のほか、民事上の契約等により行うこととなる<sup>6)</sup>」

一方で、「中心市」は基礎自治体でありながら圏域内に属する他の周辺市町村に対して、広域的・補完的機能を担うことに関しての次のような懸念の声もある。

○「本来、定住自立圏構想における取組みは、周辺市町村を含めた圏域全体の暮らしを支え、魅力を向上させることを目的としている。しかし、行政機能・民間機能を問わず生活に必要な都市機能は中心市に集積しており、それを充実させるものであることや、『中心』市、『周辺』市町村という呼称が、周辺とされた市町村に不平不満を誘いやすいことなどから、周辺市町村の中には、定住自立圏構想に批判的な見解を示す団体がある。逆に、中心市の要件を満たした都市の中には、不十分な財政措置で周辺市町村にサービスを提供させられるのではないかと、警戒する見解もあ

<sup>3)</sup>大杉 覚[2008年]「定住自立圏構想は地域を救うか」『地方自治職員研修』578号34～35頁

<sup>4)</sup>大杉 覚 前掲注(3)34～35頁

<sup>5)</sup>山崎重孝[2009年]「定住自立圏構想」について(1) 『自治研究』85巻第5号19頁

<sup>6)</sup>山崎重孝[2009年]「定住自立圏構想」について(3) 『自治研究』85巻第9号77頁

- る。これらの批判や警戒感を克服できるかどうか、大きな課題となっている<sup>7)</sup>
- 「より踏み込んだ圏域マネジメント機能の充実を図れば図るほど、中心市と周辺市町村とは、先述のとおり、対等というよりも上下間の階層化された関係に接近していくことになる<sup>8)</sup>」

#### 4 基礎自治体連合を検討する際の留意点

現状分析をした一部事務組合、広域連合の持つ問題点を見ていくと、基礎自治体の事務処理における制度的連携について、いくつかの課題があることが分かる。

その第一は、構成団体の意向に左右されやすく、自らのイニシアチブがとれないこと。第二に、自主財源を持たず構成団体からの分担金が主な財源であることから、財政基盤が脆弱であることである。

一方、定住自立圏構想は、基礎自治体間の協定による自主的な広域対応を図るものである。従って、各基礎自治体は、それぞれの主体性を維持しながら、それぞれの行政課題の広域対応を図ることが可能となり、限られた資源の有効活用を図ることが期待できる。しかし、「中心市」が言わば「圏域の盟主」となり、他の自治体との関係に実質的な上下関係が生じかねないことや、「中心市」に対する財政措置が不十分だと、「中心市」の財政で圏域内の他の自治体の行政需要を賄うことの妥当性を問われかねない。

従って、基礎自治体連合制度の検討にあたっては、各自治体が「対等・協力」の関係で住民のニーズと効率性の要請に応じていけるよう、各基礎自治体のエリアを越えた一定の範囲の地域の行政に、複数の基礎自治体が相互補完しながら共同で責任を持つという発想を、中核に据えなければならない。

---

<sup>7)</sup>辻 琢也[2009年]「事務の共同処理に関する現況・課題とこれからの広域行政」『市政』58巻16～17頁

<sup>8)</sup>大杉 寛 前掲注(3)34～35頁

### 3章 基礎自治体連合設置の具体的モデル

#### 1 23区において設置する目的

第二次特別区制度調査会報告は基礎自治体について、「人口減少時代が到来し、少子化や高齢化が進展する中で、住民による自己決定・自己責任の原理の下に、人々が安全で安心して暮らせる施策網を構築し、創意工夫に満ちた地域社会を実現していくために、住民に最も身近な『最初の政府』である基礎自治体の役割と責任はますます重くなっている」と述べるとともに、東京大都市地域における基礎自治体である特別区について、「名実共に住民に最も身近な『最初の政府』として再構築するためには、都区制度を支えてきた基本観念である、東京大都市地域における『行政の一体性』から脱却し、『都の区』の制度廃止を実現する必要がある」としている。

こうした認識の上に、「人口、面積、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立性を維持しながら、『対等・協力』による相互補完を行う仕組みとして、『基礎自治体連合』を提案する」としている。

#### 2 設置の具体的モデル

構成団体の主体性や自立性、及び構成団体間の「対等・協力」の形を具現化できるように、法的根拠を有する基礎自治体連合の性格と具体的なモデルについて検討した。

##### (1) 構成団体

構成団体は、全ての「東京〇〇市」で構成される。

##### (2) 意思決定機関

広域連合では広域連合議会議員の選出は、直接選挙又は間接選挙の実施が選択的になっているが、神奈川県自治総合研究センターが全国の広域連合等に実施したアンケート調査結果では、全ての団体において構成団体から選出されている<sup>9</sup>。これは、広域連合の議員は、構成団体を代表する責任のある立場であることが求められる、という考えが表れたものと推測できる。

基礎自治体連合は、構成団体が「対等・協力」関係で共同設立していく存在であることからすると、間接選挙により構成団体の長を議員として選任するほうが、基礎自治体連合の意義と合致していると考えられる。

##### (3) 執行機関

広域連合では長の選出も、直接選挙又は間接選挙の選択が可能となっているが、現状では直接選挙は行われていない<sup>10</sup>。

<sup>9</sup>神奈川県自治総合研究センター[2001年]『広域連合制度の検証と展望』175～176頁

<sup>10</sup>神奈川県自治総合研究センター 前掲注(9)175～176頁

基礎自治体連合の執行機関についても、前述した意思決定機関における理由と同様に、構成団体を代表する責任のある者から選任するのが望ましく、基礎自治体連合の議会の議員(各構成団体の長)から選任されることが妥当であると考えられる。

また基礎自治体連合は、専門的で広範な事務を担うことも想定されるため、基礎自治体連合の長が構成団体の長との兼務となった場合は、基礎自治体連合の職務への専念が難しくなることは否めない。そこで、基礎自治体連合の長をサポートする機関として、CE(Chief Executive：首席行政執行者)<sup>11</sup>を設置し、行政能力の高い人材を、基礎自治体連合議会の同意を得て基礎自治体連合の長が選任することも考えられる。

#### (4) 処理する事務

##### ① 基本的考え方

東京大都市地域における基礎自治体連合は、都から引き継ぐ事務のうち「対等・協力」関係で共同処理する必要がある事務、財源の均衡化を図るための「東京〇〇市」間の水平的な財源調整事務、基礎自治体連合を維持するための事務等を処理する。

##### ② 「対等・協力」関係で共同処理する必要がある事務

当分科会では、東京大都市地域における基礎自治体連合が、「対等・協力」関係で共同処理する必要がある事務とはどのようなものになるか、共同処理の現状や都区のあり方検討委員会の議論を参考に検討した。

先に見たように、「これまでの事務の共同処理は、設置場所が限定されている施設の運営で規模の利益が得られ易いもの、新たに付与された事務で専門性が高く、小規模な団体で単独で処理するのが困難なもの<sup>12</sup>」に活用されており、基礎自治体連合においても同様の事務を処理することが考えられる。

また、都区のあり方検討委員会においては、都から区に移管する事務の検討がなされており、その検討で用いられている「移管すべき事務を選定するための基準」に着目した。この検討委員会は、現行都区制度を出発点としており、23区全てで共同処理することを前提としていないため、直ちに基礎自治体連合が処理する事務の検討につながるものではないが、その移管する事務の選定基準のうち、広域、効率、専門、規模の四つの要素については、基礎自治体連合が担う事務を検討する際の視点として参考になるものと考えられる。

なお、特別区人事・厚生事務組合及び東京二十三区清掃一部事務組合の行っている事務については、「都から引き継ぐ事務」ではないが、広域、効率、専門、規

<sup>11</sup>静岡県[2005年]『平成16年度静岡県広域連合研究報告書』20頁、23頁

<sup>12</sup>山崎重孝[2008年]「これからの基礎自治体の事務処理における制度的な連携のあり方について一考察」『地方自治』730号6～7頁

模の四つの要素を鑑みれば、基礎自治体連合の事務として位置付けることも検討されてよい。

## (5) 財政調整

### ① 基本的考え方

「都の区」の制度廃止に伴い、現在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が、特別区間には、行政需要や財源の極端な偏在が現存しており、新たに「東京〇〇市」間の財源の均衡化をはかるために、「対等・協力」関係の下での自主的な財政調整を行う制度を設ける必要がある。

この方策として、「東京〇〇市」間の水平調整に必要な調整財源を一旦基礎自治体連合に集約し、合理的・客観的な指標に基づいて各「東京〇〇市」に配分することを基本に据えることが現実的であると考ええる。

そこで、調整財源を基礎自治体連合に集約する方式として、「分賦金」や地方分権改革推進会議で検討された「地方共同税」のほか、地方六団体が提言している「地方共有税」構想などを基に、財源調達の方法について検討した。

### ② 分賦金について

分賦金方式は、現在の広域連合でも行われており(自治法第 291 条の 9)、現行法でも実施が可能な方式でもある。具体的には憲章に定めるところにより、基礎自治体連合の条例及び予算に基づき請求することになる。

しかしながら、分賦金方式では、各「東京〇〇市」の税収を他の自治体のために拠出するということになり、住民の納得を得ることが難しいのではないかという問題がある。

また、現在の都区財政調整の交付金総額は約 9,000 億円(平成 21 年)に及んでおり、分賦金方式では、これまでの共同処理に要する経費支弁をはるかに超える調整財源を拠出することになり、各区の財政運営にとって現実的かという問題もある。

### ③ 地方共同税について

地方共同税は新たな水平的財政調整方式として、かつての地方分権改革推進会議において検討されたもので、具体的には地方交付税の法定率分を地方税として位置付け、地方公共団体間の総意に基づいて水平的調整を行う仕組みである<sup>13</sup>。

この地方共同税については、地方分権改革推進委員会においても議論が行われたが、「この構想には、財源を拠出することとなる財政力の強い地方自治体にあつては、自らの行財政運営に必要な財源として住民に課税し、徴収した地方税収入

<sup>13</sup>地方分権改革推進会議[2003 年 6 月 6 日]「三位一体改革についての意見」

の一部が、結果的に他の地方自治体の行財政運営に充てられてしまうことになるという点において、受益と負担とが乖離してしまい、その住民の納得を得ることは難しく、地方自治体の徴税意欲も損なわれる」と指摘しており、分賦金と同様に、一旦収入した税を拠出する点において大きな課題が残るところである。

#### ④ 共有税について

共有税方式については、まず、地方六団体が提言している地方共有税構想<sup>14</sup>について確認した。

この構想では、「地方交付税が、国から恩恵的に与えられるものではなく、『自らの財源を他の自治体のために融通し合うことにより、全ての自治体が国に依存せずに、住民に対して一定水準の行政サービスを提供できるようにすべきである』との考え方に基づく、セーフティネットとしての性格を持つものであることを、その制度上、明確にする」として、国税という形で徴収されている交付税の原資を、「交付税及び譲与税配付金特別会計」に直入することによって、地方交付税がもともと地方の財源であることを明確にしようとするものである。また、国民から国の特別会計に入るまでは税であることから「地方共有税」とし、国の特別会計を出て自治体に入るまでは、地方でその財源を調整し、融通し合うことから「地方共有税調整金」とすべきとしている。

「自らの財源を他の自治体のために融通し合う」といった「共有税」の考え方は、自治体の「連帯」と「自立」の精神に基づくものであり、基礎自治体連合の「対等・協力」関係を具体化する一方策になり得ると考えられる。

その具体的方策として、第二次特別区制度調査会報告書では「財政調整に必要な財源として、一定の税目の一部または全部を『東京〇〇市』の共有税として、基礎自治体連合が『東京〇〇市』と共同徴収する方法が考えられる」としている。

税の共同徴収については、静岡県や京都府の広域連合において既に取り組みされているが、県や市町村には固有の課税権があることから、共同徴収機構はその事務を補助的に処理するにとどまっており、徴収した税も最終的に各課税主体に帰属するなど、現行法上の課題が残るところである。従って、基礎自治体連合が財政調整をなし得る財源を確保するためには、一定の税目を「共有税」化するとともに、その税を基礎自治体連合が収入するという法的な担保が必要になる。そこで、「共有税」という考えを土台として、課税権について検討した。

#### ⑤ 課税権について

地方税法第2条で、地方団体はこの法律の定めるところによって、地方税を賦

<sup>14</sup>地方六団体[2006年6月7日]「地方分権の推進に関する意見書—『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』地方財政自立のための7つの提言」

課徴収できるとされている。また、地方税法第2条のいう地方団体は、普通地方公共団体と特別区のみとなっており、基礎自治体連合を特別地方公共団体に位置付けると、課税権が付与されないこととなる。

このため基礎自治体連合に課税権を付与させるには、東京大都市地域には独自の財政調整制度を新たに適用することを踏まえて現行法に特例を設けるか、あるいは、新たな基礎自治体連合制度に適応できるよう、地方税法を抜本的に改正する必要が生じる。

いずれも実現のためには、現行法を超えた発想が必要であるが、現在の地方分権、地域主権の流れを踏まえると、本来の課税権を持つ各「東京〇〇市」の同意とともに、住民投票の承認があるのであれば、課税権を基礎自治体連合に移譲できるなど、地域の選択が可能となる方向で法制度が改革される必要があると考える。ただし、課税権の付与については、「代表なくして課税なし」の考え方から、意思決定機関を直接公選とするべきとの指摘があることや、住民にとって新たな課税主体が生じるなどの課題もあり、これらを含めて総合的に検討されるべきである。

なお、課税権を全て基礎自治体連合に付与する以外に、ドイツで見られるように<sup>15</sup>、課税権を立法権、行政権限(徴収管理権)及び収益権限(当該租税を受け取る権利)に分割し、このうち行政権限と収益権限を基礎自治体連合に配分すれば、実質的に前述の課税権の付与と同等の効果を得ることができるのではないかと考えられる。ただし、我が国の地方税法上にはない概念であるため、課税権の移譲とともに、現行法制度の枠を超えた検討が必要である。

## ⑥ 法定外税・付加税について

平成12年4月の地方分権一括法による地方税法の改正により、法定外普通税について、許可制から同意を必要とする協議制に改められ、協議の際の要件も縮小されるとともに、法定外目的税制度が創設された。

法定外税は、課税の選択の幅を広げるものであり、また、特に法定外目的税については、住民にとって受益と負担の関係が明確となるものである。そこで、財政自主権の拡充のため、普通税に加え法定外税や付加税を検討したが、法定外税の同意要件(地方税法第261条、第671条、第733条)の壁は厚く、財政調整を行い得る規模の財源を確保できるかという課題があった。

また、特定の税目に税率を上乗せする付加税とし、その付加した分を基礎自治体連合の財源とする方法もある。その場合、税目の税率変更は議会で行なえるが、増率分は住民にとって新たな負担となってしまうので、負担増としないためには他の税目の税率を調整する必要がある。

<sup>15</sup>財務総合政策研究所[2001年]『主要国の地方税財政制度調査報告書』156～159頁

⑦ その他の方法について

分賦金や共有税などのほか、特に住民の参加意識を高めるような財源の確保について考える必要がある。例としては、関西広域連合構想では当せん金付証券(いわゆる「宝くじ」)の発行、住民・企業からの広く薄い寄付金の募集(基金制度の活用等により使途目的を明確にする必要がある)などが考えられる。

⑧ 地方交付税の一括適用

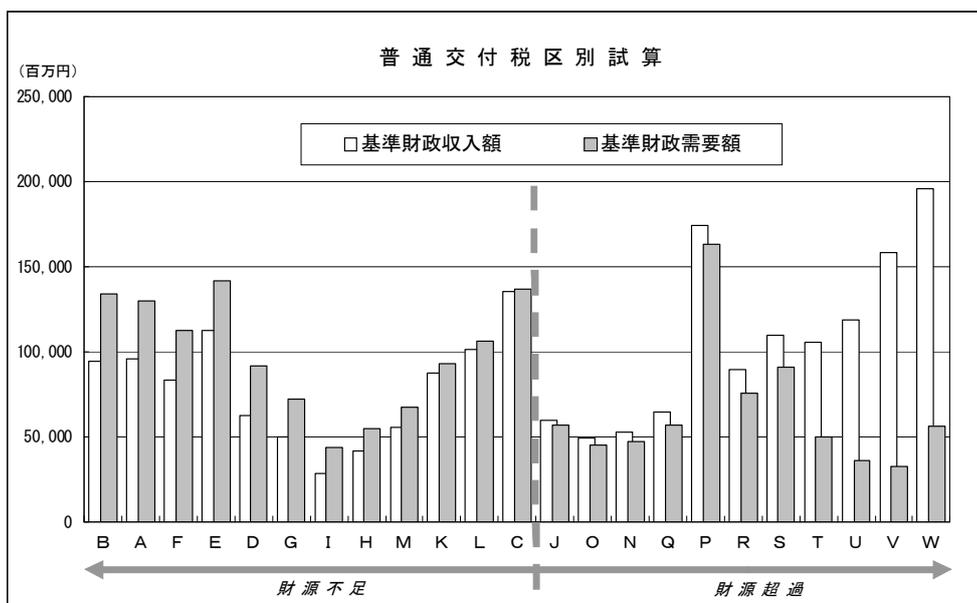
一般に財政調整の方法として地方交付税制度がある。現行制度では、全国の普遍的・標準的な行政水準を確保する交付税制度の中で、都区間の事務や財源区分等には特例があり、「都分」と「特別区分」を個別に算定することが技術的に難しいことから、特別区の区域全体を一の市町村とみなし、「都分」と一括して合算算定している。

基礎自治体連合で財政調整を行う場合にも、同様な理由で、個別適用が困難となることから、基礎自治体連合と各「東京〇〇市」を合算して、基礎自治体連合に一括適用させるよう、地方交付税法第21条を改正する必要がある。

なお、仮に「東京〇〇市」に地方交付税を個別に適用するものとして一定の条件で試算すると、図のように約半数が交付対象となる。(図-1)

しかし、現行の都区財政調整財源が少数の区に極度に集中していることから、数区において著しい財源超過が発生する。

図-1



※平成17年度普通交付税算出方法に基づき、区別の基礎数値により試算  
 ※都が現に行っている大都市事務分(都案を参考)の基礎数値を加算

(第二次特別区制度調査会報告 関連資料7 地方交付税区別算定額の試算から)

## ⑨ まとめ

以上のとおり、財政調整のための財源確保について様々な方式を検討したが、いずれの方式で行ったとしても課題があり、こうした課題の解消を含めて引き続き具体化に向けた研究が必要である。また、研究にあたっては自治体間の「対等・協力」関係を担保できるよう、現行制度の枠組みにとらわれない検討も必要であるとする。

## (6) 住民参加

住民参加制度の向上を図るためには、情報提供の充実、住民意見に対する行政の応答性の向上と住民の参加意識の醸成、協働による住民と行政のレベルアップ(住民と行政、住民間の相互理解の推進)などの課題がある。また、それぞれの住民参加制度・手法は、参加可能な人数や住民から提出される意見の質など性格が異なるものであることから、実施目的や実施する段階、地域の実情などに応じて、適切に選択あるいは併用することも必要となる。

そこで、23区でも採用されているパブリック・コメント制度と情報公開制度を基礎自治体連合でも設けることは当然として、さらに「オンブズパーソン制度」について検討した<sup>16</sup>。

北欧で始まったとされるオンブズパーソン制度は、「市民の代理人」、「市民に代わる苦情処理人」等といわれるが、その機能は、住民の行政に対する苦情を住民の立場に立って公平・公正に処理する点にあるといえる。これは、自治体の側からの従来の広報、公聴等の手法が行政側の任意性に傾きがちな点や、自治体の側の制度を使う場合の専門性・複雑性の壁があり、住民にとって分かりにくいものとなっているという欠点を補うものとしての意義があるとされている。

こうしたオンブズパーソン制度の意義は、基礎自治体連合の場合においてもあてはまると考えられるので、活用することも選択肢の一つである。

## (7) 憲章

### ① 憲章の性質と意義

「基礎自治体連合」は、住民投票により承認された憲章の下に、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能とする新たな制度である。

そこで、「対等・協力」関係を明らかにする憲章の性質・意義について検討するため、広域連合制度の原型とされる第23次地方制度調査会小委員会に提出された、成田頼明「地方公共団体の連合制度について(私案)」(以下「成田私案」という。)のほか、アメリカにおける都市憲章、政令指定都市市長懇談会の報告書を参考とした。

<sup>16</sup>衆議院憲法調査会事務局 [2004年]『「議会オンブズマンその他の行政に対するチェックの仕組み」に関する基礎的資料』

## ア 成田私案

成田私案は広域連合に憲章を設ける、課税権を持たせる、シティマネージャーを置くなど、現行の地方自治法における組合制度から抜け出た発想に立っている。

また現行の広域連合制度とは異なる制度を構想しており、第二次特別区制度調査会報告に掲げる「基礎自治体連合」構想に類似する点が多く認められる。

成田私案について成田氏は「EUと同じように条約型のEU憲章のような憲章で基本的なことを決める」ことや「構成団体がそこで共同で決定されたことについて、あるいは共通政策については、条約を批准すると同じように議会で批准をする。その要件として法的な拘束力を与える」ものと考えたとしている<sup>17</sup>。

さらに、元自治事務次官の松本英昭氏によれば、成田私案は「本来はその地域の住民が直接設置する性格のものとする考え方。実際の連合はその代わりに、地域のそれぞれの地方団体住民を代表して設置するが、チャーターにより設置される主体であるという考え方が強く出ている<sup>18</sup>」と述べている。

## イ 米国における都市憲章

「米国の地方政府が持つ『都市憲章』とは、一般的に地方政府の区域、事務権限、組織形態、税財政、選挙、公務員の任命方法、市民の権利と義務など、地方政府の組織形態や権能に関する基本事項を定めた『都市の憲法』、あるいは『地方政府の基本法』というべき性格を持つ。

『都市憲章』には、以下のようなタイプがある。

- a：州議会が特別立法の形で個々の都市に対して、個別にそれぞれ異なった憲章を与える特別法による憲章
- b：州議会が人口規模別に標準型を設定する等級別憲章
- c：州議会が複数のモデルを示し、その中のいずれかを市自身に選択させる選択的憲章
- d：ホーム・ルール憲章制度

a～cのタイプの憲章が最終的な決定権を州の手に委ねるのに対して、dのホーム・ルール憲章制度は、市自ら憲章を制定し、住民投票(referendum)によって賛成を得られれば採択され発効し、包括的な自治権を行使することが認められるものであり、市民が最終的な決定権をもつ。ホーム・ルール憲章は、市民の選択により地方政府の統治形態や権能を決定するものとなっており、自分たちの都市を自分たちで治めるといふ地方自治の理念に最もふさわしい憲章である<sup>19</sup>。

かつて「日本国憲法の制定時のマッカーサー草案においても、『首都地方、市及び町ノ住民ハ彼等ノ財産、事務及ビ政治ヲ処理シ並ニ国会ノ制定スル法律ノ範圍

<sup>17</sup>東京都議会行財政改革基本問題特別委員会会議録[2002年12月19日]

<sup>18</sup>松本英昭[2008年]「広域連合構想がめざしたもの」『都市問題』第99巻第4号91頁

<sup>19</sup>吉田民雄[2003年]『地方自治・新世紀—都市政府のガバナンス』中央経済社240～241頁

ニ於テ彼等自身ノ憲章ヲ作成スル權利ヲ奪ハレルコト無カルヘシ』という、都市自治を憲章によって包括的に保障しようとした条文があった<sup>20</sup>」これが、我国において都市憲章が具体化に向けて検討された初めてのケースであったと思われるが、現実化していない。

## ウ 憲章都市制度

政令指定都市市長懇談会が昭和 63 年 11 月に設置した「市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会」から平成 3 年 5 月に報告書が出され、その中で憲章都市制度を提唱している。

『憲章都市制度』とは、それぞれの自治の個性的な発展を促進していくために、大都市の事務権限・税財源・組織形態などに関する自治権のあり方について、一律に保障されるべき特例事項と個別の政令指定都市ごとに、その課題環境・力量・意欲の度合に応じて許容されてもよい特別措置の根拠規定のみを『大都市特例法(仮称)』に定め、その具体的な適用と細目の決定は、個別の大都市ごとの『都市憲章』の制定に委ねるという方式である<sup>21</sup>」

ここで提唱されている憲章は、米国の都市憲章に類似した都市自治体の基本法というべき性格のものである。

## ② まとめ

憲章に関し、いくつかの類型を概観してきた。

米国における憲章は、「都市の憲法」あるいは「地方政府の基本法」という性格を持つものであり、政令指定都市市長懇談会の報告書の憲章は、各政令市が憲章を制定することにより、大都市制度の新しい行政運営のあり方検討したものである。

これに対して成田私案は、「欧州連合あるいは欧州経済連合体のモデルというものを参考にしながら、広域行政需要に対応するための行政機能を、固有の機能を持つ特別地方公共団体にするということを考えて」いるとした上で、「EUと同じように条約型のEU憲章のような憲章で基本的なことを決め」るものを構想したと、成田氏本人が述べている<sup>22</sup>。

基礎自治体連合が持つ憲章もまた、基礎自治体の新しい「対等・協力」の形を基本理念として定め、連合に位置付けられるべきものとされており、憲章案の作成においては、成田私案の考え方を参考にすることとした。

<sup>20</sup>明治学院大学法学部立法研究会編[1994年]『シンポジウム 地方分権と自治体立法—都市憲章の制定をめぐる』112頁

<sup>21</sup>市民の暮らしから明日の都市を考える懇談会[1991年]『市民の暮らしからみた明日の大都市』82～90頁

<sup>22</sup>東京都議会 前掲注(17)

## 4章 基礎自治体連合の法定要件の範囲

### 1 地方自治法上の位置付け

#### (1) 基本的考え方

基礎自治体連合の法定要件の検討にあたっては、これまで述べてきたことと同様に、まず従来の共同的事務処理制度を検討した。そこでは、組合制度であるがために事務権限が持ち寄りの仕組みとなっており、所掌事務を自らのイニシアチブで決定できない、組織は固定的で画一的、財政的に独立していないなどの問題があった。

これらの問題を抱える既存の広域自治制度の枠内で、基礎自治体連合を実現することができないものであるならば、その実現に向けては、地方自治法上の新制度として構築するか、既存の広域連合制度を修正して広域連合を組合の一つから独立させる、あるいは東京大都市地域にのみ適用される特別法とするかの三通りの方法が考えられる。

第二次特別区制度調査会報告における基礎自治体連合は、従来、広域連合で問題とされていた構成団体との関係や自主財源などの問題を補うにとどまらず、構成団体が合意の下に地域の行政権を共有するという新たなフレームとなっている。当分科会としてはこの点に着眼し、地方自治法第三編第三章の「地方公共団体の組合」の外で基礎自治体連合を位置付けるべきと考えた。

#### (2) 法に定める内容について

「東京〇〇市」という基礎自治体の連合を根拠づける基本的な取り決めを、法によって定めることが必要になる。

基礎自治体連合の設立に関して、法に定める必要最小限の要件については、次のものが考えられる。

- 設置の手続きに関する事
- 憲章の制定及びこれに係る住民投票に関する事
- 議会の設置に関する事
- 執行機関の設置に関する事
- 住民参加の原則に関する事

上記以外は、憲章に委ねる。

#### (3) 憲章に定める内容について

憲章については、詳細にわたって定めるべきとの考え方もあったが、当分科会では、以下のように考えた。

憲章は、上記のように法律に手続き上の根拠を置いた上で、住民投票という手段によって、基礎自治体連合の目的・理念、構成団体、区域、処理する事務などを定める。

憲章に定める内容としては、次のものが考えられる。

- 設置目的・理念
- 構成団体
- 区域
- 処理する事務
- 基礎自治体連合が財政調整を行う場合の原則
- 経費の支弁、財源

上記以外の団体間の協議によって可変的に対応すべき事項(財政調整の仕組みや事務処理方法、組織など)については、基礎自治体連合としての意思決定(条例、規則)による。

## 2 設置手続

### (1) 基本的考え方

基礎自治体連合への加入を強制することは、「対等・協力」の理念にそぐわない。各団体は、議会で憲章が可決され、住民投票により憲章が承認された時点で自動的に加入となる。

### (2) 住民投票

基礎自治体連合の憲章を制定するにあたっては、最初の段階で住民の直接的意思決定がなされる住民投票を通じて、憲章を根拠づける手続が必要となってくる。

住民投票については、各議会の議決により憲章の制定の承認は受けているので、23区の存する区域全ての住民を対象に、一括して住民投票を実施するという考え方もあったが、当分科会では、構成団体の対等性を確保する観点から、各団体の住民の意思表示がより明確となるよう、団体ごとに住民投票を行うという考えに立ち、住民投票を行うにあたっての手続きの要件を以下のように考えてみた。

- 憲章制定段階において住民から十分な意見聴取が行われていることを前提に、団体ごとの意思確認という趣旨から、住民投票の発議は首長が行うものとする。
- 団体ごとに住民意思を明瞭に表せるよう、住民投票では、憲章の是非を二者択一で問う形式のものにする必要がある。
- 各団体の基礎自治体連合への参加は、将来にわたって自治のかたちを大きく左右するものになることから、幅広い住民の意思表示が望まれる。

### (3) 基礎自治体連合の円滑な導入に向けた手法

基礎自治体連合の設置については、以下のような手順が考えられる。

#### 【第1ステップ(合意形成)】

- 団体間で、憲章の内容について協議する調整協議会を設置。協議会の下には、

議会制度、財政制度、税務制度などの実務者からなる作業部会の設置が必要。

- 調整協議会の協議により、憲章案を策定。

### 【第2ステップ(議会の議決と住民投票)】

- 各団体の長は、憲章制定と承認の住民投票を行うために、住民との意見交換や関係各界を対象とした説明や意見交換を実施。
- 各団体の長は、憲章案を議会に上程、憲章案を住民投票する発議を議会に表明。
- 各団体の議会において、憲章案が可決され、住民投票実施が承認された後、各団体の住民に対して憲章承認の住民投票が実施され、承認される。

### 【第3ステップ(設置準備)】

- 設置に向けた諸手続き・事前協議
- 職員の派遣・資産の移管
- 財源移転に向けた諸手続き
- 関係規定の整備

## 終わりに

### 1 全国的な制度改革の方向を想定しての基礎自治体連合制度

当分科会がテーマとした「23区における基礎自治体連合の具体化に向けた法制度の検討」を進めていくために、基礎自治体論の主張や地方自治法上の広域制度を検討して、内包されている規範概念を参考に、処理する事務の範囲、課税権、財政調整の仕組み、民主的統制、「憲章」に規定する内容や制定手続などを検討してきた。

はじめに、既存の事務の共同処理制度について、一部事務組合、広域連合、定住自立圏構想の現状分析を行い、基礎自治体連合の目指す姿を検討した。現状分析の結果、基礎自治体の事務処理における制度的連携について、いくつかの課題があることが分かった。このことを踏まえて、基礎自治体の果たすべき役割と責任が大きくなっていく中で、各自治体が多様化・複雑化する行政課題を解決していくためには、地域の実情に応じて自治体相互の「対等・協力」関係を主体的に築き、共同で責任を持って対応できるような連携・協力体制を作ることができる、新たな仕組みが必要であると考えた。

この新たな仕組みである基礎自治体連合が処理すべき事務の範囲については、既に現行制度の下で事務の共同処理が行われているものや、都区のあり方検討委員会で検討されている事務配分の議論を参考に検討を行った結果、少なくとも基礎自治体が担うべき事務(広域自治体でなければできない事務以外の事務)は全て引き受けることができるという前提の下、現在では都が担っている事務も含めて、広域性・効率性・専門性・規模の四つの視点から、構成団体が「対等・協力」関係で共同処理する必要がある事務を、主体的に決定することができる仕組みが望ましいのではないかと考えた。これらの事務の他に、「東京〇〇市」間の水平的な財政調整事務や、基礎自治体連合自体を維持するための事務が考えられることは前述のとおりである。

このような基礎自治体連合が行う財政調整に必要な財源として、分賦金、地方共同税、共有税方式についても検討し、課税権も付与すべきではないかと当分科会では考えた。しかし、現行では法に特例を設けるか地方税法の抜本的な改正が必要である。今後、基礎自治体連合の憲章に定めるところによって、基礎自治体連合が条例に基づき決定できるような仕組みとする方向で、さらに深い検討が必要である。

以上のように基礎自治体連合制度の最大の特徴は、従来の広域連合や一部事務組合のように、各自治体の権限を持ち寄って事務の効率的処理や広域処理が必要な事務を担うということよりも、個々の基礎自治体の区域を越える一定のエリアの行政について、共同責任を持つ体制を作ることにより、各団体がその意思の下に、住民の同意を得て「対等・協力」の関係を結び、その地域の実情に応じて、特別な自治制度を自主的に組み立てることに意味があると考えられる。

## 2 基礎自治体連合の一般制度化に向けた課題

第二次特別区制度調査会報告は基礎自治体連合の構想について、「東京大都市地域における新たな自治のモデルとして構想したものであるが、それぞれの地域の実情に合わせた多様な自治システムの選択を拓いていくという意味では、他の地域にも適用可能なものであり、これにより、日本の地方自治制度をより豊かなものにしていくことができると考える。」としている。

当分科会では、東京大都市地域への適用を検討してきたため、財政調整機能の確保など、歴史的沿革も含めた地域特性に主眼を置いてそのあり方を考えてきた。しかしながら、基礎自治体連合は、各団体がその意思の下に、住民の同意を得て特別な関係を結び、特別な自治制度を自主的に組み立てる構想であり、今後の地域自治のあり方にもマッチしたものとして、幅広い活用が可能であると考えられる。

その際に当分科会が検討した、事務の共同処理や課税権等の内容が参考になるものと思われるが、全国様々な地域、住民のニーズを、財政調整、課税権等全ての権能を有するタイプの基礎自治体連合のみで、全てカバーできるとは考えにくいいため、それぞれの地域の実情に合ったタイプを選択できるようにすべきと考える。

## 3 今後に向けて

以上、当分科会は第二次特別区制度調査会が提言した基礎自治体連合の構想を具体化しようとした時に、どのような法制度上の課題があるかを中心に研究してきた。

その結果、現行の法制度の枠組みを超える様々な課題があることが分かった。現在、国において地方分権改革を進めるための様々な取組みが行われており、自治制度の抜本的な見直しも俎上に上がっている。その中で特別区の今後のあり方を探っていかなければならない。

当分科会の研究内容が、その際の参考の一助になれば幸いである。

## 検 討 経 過

### 分 科 会 (第 1 回 から 第 3 回 までは 全体会)

回	活 動 日	検 討 内 容
第 4 回	平成 20 年 10 月 28 日	・ 研究課題の設定について。
第 5 回	平成 20 年 10 月 31 日	・ 調査研究方法について各自の考え方を聞き、その後検討を行った。
第 6 回	平成 20 年 12 月 9 日	・ 研究課題を具体的に設定するため検討を行った。
第 7 回	平成 20 年 12 月 18 日	・ 大都市地域モデルをどう扱うべきかについて、検討を行った。
第 8 回	平成 21 年 1 月 21 日	・ 一部事務組合、広域連合制度について、基礎自治体連合を考える基礎となる要素を見つけるための検討を行った。
第 9 回	平成 21 年 2 月 10 日	・ 前回に引き続き、広域連合制度の現状から法的側面の問題点の検討を行った。
第 10 回	平成 21 年 4 月 21 日	・ 地方税の現状及び共有税、課税権について検討を行った。
第 11 回	平成 21 年 5 月 26 日	・ 基礎自治体連合の財政について、前回に引き続き検討を行った。
第 12 回	平成 21 年 6 月 23 日	・ 基礎自治体連合の財源調整の法的課題と担う事務の範囲について検討を行った。
第 13 回	平成 21 年 7 月 23 日	・ 第 2 分科会主催の成田頼明横浜国立大学名誉教授との意見交換会に参加した研究員からの意見聴取を行った。
第 14 回	平成 21 年 8 月 19 日	・ 基礎自治体連合が担う事務について引き続き検討を行った。
第 15 回	平成 21 年 9 月 29 日	・ 基礎自治体連合の法的な位置付けについて検討を行った。
第 16 回	平成 21 年 10 月 23 日	・ 基礎自治体連合の意思決定機関、執行機関の規定及び民主的統制のあり方について検討を行った。
第 17 回	平成 21 年 11 月 16 日	・ 論点の整理と報告書の構成について検討を行った。
第 18 回	平成 21 年 12 月 17 日	・ 報告書案について検討を行った。
第 19 回	平成 22 年 1 月 21 日	・ 報告書最終案の検討を行った。

## 研究員名簿

氏 名	所 属
神河 洋行	千代田区 政策経営部 総務職員課
福永 暢夫	港区 総合経営部 企画課
徳永 創	新宿区 総合政策部 企画政策課
芝野 諭	品川区 企画部 企画財政課
吉田 有	板橋区 政策経営部 政策企画課
橋口 昌明	特別区人事委員会事務局 試験研究室（活動当時の所属 現在葛飾区） 平成 20 年度まで参加
石川 正治	特別区協議会 事業部 調査研究課（渋谷区から派遣）