

東京自治制度懇談会「議論の整理」(H19.11.20 最終報告)のポイント

①大都市制度のあり方

- ・大都市制度を制度的に位置づける法改正が必要
- ・大都市経営のための地域自治の仕組みが必要

②税財政制度のあり方

- ・地方の役割に必要な財源は地方税収で賄われることが重要
- ・大都市経営の実効性を担保する税制等の仕組みが必要
- ・団体間の財政調整制度（地方交付税）をなくすことは困難

③道州制における広域自治体のあり方

- ・首都圏における道州は、少なくとも1都3県を包含する必要
- ・首都圏の道州の役割を検証することが必要
- ・国、道州、基礎的自治体の役割の明確化が必要
- ・首都圏の道州における大都市経営の主体は現行と同様
(大都市の範囲が複数の基礎的自治体に分かれている場合は、道州)

④東京における大都市制度のあり方

- ・自治法上に都が大都市経営の担い手となる旨明確化すべき
- ・道州が導入された場合、特別区又はその周辺区域を含めて一つの基礎的自治体となって大都市経営を担うのも選択肢の一つ
- ・都が大都市経営を行う上で必要な事務は、経営上の必要性のほか効率性の観点からの検討も重要
- ・特別区の区域の再編が必要（多摩地域についても、特別区の再編統合の検討状況を視野に入れながら合併を含めあり方の検討が必要）
- ・大都市東京の特殊性を踏まえた新たな観点から特別区の再編のメリット、デメリットを示し、合併構想等都の考え方を示すべき
- ・税財政制度については、事務配分、区域の方向性が明らかになった段階で検討することが必要

IV 東京における大都市制度のあり方について

（参考）「大都市経営」の定義（18.11.29 東京自治制度懇談会『議論のまとめ』から）

「大都市の安全性、機能性及び快適性を維持向上させるという大都市全体の利益のために、その地域の行政課題を総合的・一体的に解決することによって、集積のメリットを効果的に発揮し、集積のデメリットを効率的に解消していくこと。」

（総論）

『議論のまとめ』から

- 東京における大都市経営の主体については、大都市経営が必要な範囲（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ため、都がその役割を果たすことになる。
- 都は、広域的自治体としての役割と大都市経営の担い手としての役割を併せ持っているため、双方の役割に応じた制度責任、財政責任及び執行責任を果たすことが求められる。

検討課題

- 都が広域的自治体と大都市経営の担い手という二つの役割に応じた責任を果たすため、法令上の位置付けを含め、制度的な担保について検討する。

《大都市経営の担い手としての都の役割の明確化》

- 東京においては、都が広域的自治体と大都市経営の担い手という二つの役割に応じた責任を果たすことになるため、これを制度的にどのように担保することが可能かを検討する必要がある。
- 都が特別区の区域において果たすべき役割については、現行の地方自治法においても、第281条の2に定められているが、「大都市経営」という観点から見ると、必ずしも十分ではない。
- そのため、都区制度に関する現行の地方自治法の規定を「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、特別区の区域においては、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。

《道州制が導入された場合の大都市経営の担い手》

- 「Ⅲ 道州制における広域的自治体のあり方について」で、道州制が導入された場合においても、大都市経営が必要な範囲としての高度集積連たん区域に複数の基礎的自治体が置かれている場合には、道州が広域的自治体と大都市経営の担い手という二つの役割を担うことが望ましいとした。
- しかし、その一方で、地域の広域的課題に対応する道州と大都市経営を行うべき区域との人口・面積の格差が大きければ大きいほど、同一の主体がこの二つの役割を的確に果たすことが困難になることも予想される。また、この格差が大きい場合、道州全体の住民意思に基づいて道州内の一部区域の大都市経営を行うことが、他の大都市における住民自治との比較において、問題となることも考えられる。
- したがって、特別区の区域に複数の基礎的自治体が置かれている場合に、首都圏の一都三県を包含する道州が、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。

（事務配分）

『議論のまとめ』から

- 都は、府県事務、市町村事務という枠組みにとらわれることなく、大都市経営に必要な事務

か否かという観点から、都の事務を再構築することが必要である。

- 今後、大都市経営の一環として行うべき業務を徹底的に洗い出し、大都市経営に必要な事務及び府県の立場としてどうしても行わなければならない事務以外は、できる限り特別区に移管すべきである。
- 現在、国が担っている事務についても、大都市経営を行う上で都が担った方がサービスや効率性の向上につながる事務については、国に対して、都への移管を推進するよう求めていくことも重要である。

検討課題

- 都が大都市経営を行う上で必要な事務について、その判断基準を含めて検討する。
- 国が担っている事務のうち、大都市経営の一環として都に移管することが適当な事務について検討する。

《大都市経営に関する事務の判断基準等》

- 大都市経営に関する事務は、以下のような概念としてとらえることができる。
 - ・ 自治体が行う府県事務、市町村事務、法令によりその所管が明確に定められていない、いわゆる共管事務の全てにまたがるとともに、現在、国が行っている事務にまたがると可能性がある。
 - ・ 地方自治法第281条の2第1項の「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」を包含する。
- 大都市経営に関する事務とは何かを判断するに当たって、大都市経営に必要な事務か否かという必要性の観点に加えて、効率性の観点からの検討も重要である。

効率性という規模の経済による費用削減効果が強調されるが、それに加えて、行政サービスの便益の範囲についても検討する必要がある。基礎的自治体が提供する行政サービスのうち、例えば、当該自治体の設置したコンベンションセンターやホールによってもたらされる便益が行政区域を越えて及ぶ場合、基礎的自治体の立場からは行政サービスの提供が非効率に行われていることとなる。行政区域に合わせて便益が及ぶよう行政サービスを供給することが効率的であるため、各特別区の区域を越えて23区全体に便益が及ぶ事務か否かが、大都市経営に関する事務か否かを判断する基準の一つとなる。
- 大都市経営に関する事務及び府県の立場で行う必要がある事務を除き、都が行っている事務は可能な限り特別区へ移管すべきであるが、移管によって、かえって住民の利便性の低下を招いたり、事務が非効率になるような場合には、都が事務を行うなどの配慮も必要である。
- 共管事務については、大都市経営に関する事務か否かが、都の事務とすべきかどうかの拠り所になり得るが、共管事務の中には、責任の所在が不明確になったり、二重行政に陥ったりするものもあり得るため、場合によっては、都区の新たな役割を踏まえつつ、都区間で事務配分の整理を行っていくことも必要である。

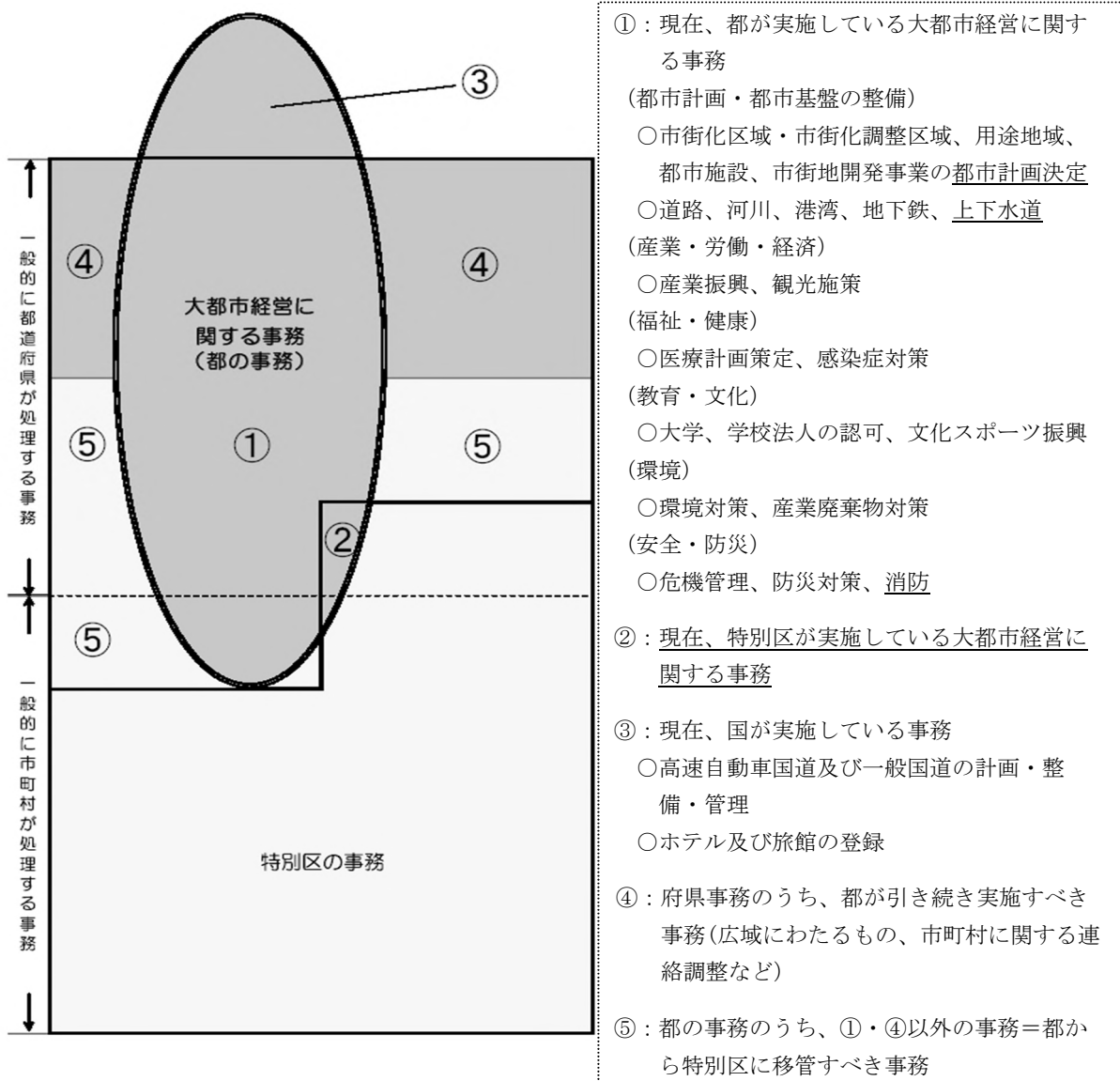
《国から都へ移管すべき事務》

- 一方、国が担っている事務のうち、大都市経営を行う上で都が担った方がサービスや効率性の向上につながる事務は、国に対して都への移管を推進するよう求めていく必要がある。国から広域的自治体に移管すべきものとして、様々な事務が検討されているが、大都市経営の一環として都が国から移管を受けるべき事務の例としては、以下のものが考えられる。
 - ① 社会資本整備に関する分野
 - ・ 高速自動車国道及び一般国道の計画・整備・管理
 - ・ 一級河川の管理（指定区間以外の管理）
 - ・ 第一種空港の管理
 - ・ 港湾の整備（防波堤、主航路、幹線臨海道路等）

- ② 産業・経済分野
 - ・ 地域の特性を活かした実用化技術開発の支援
 - ・ ホテル及び旅館の登録
- ③ 交通分野
 - ・ 旅客自動車（バス・タクシー等）に係る運送事業の許可、運賃及び料金の上限の認可
 - ・ 貨物自動車（トラック等）に係る運送事業の許可
 - ・ 旅客定期航路事業の許可
- ④ 環境分野
 - ・ オゾン層破壊物質の製造許可・指導監督等
 - ・ 大気汚染・水質汚染の規制基準の設定・規制の実施
- ⑤ 安全・防災分野
 - ・ 大規模災害等における道府県知事への応援要請

○ 国から都への事務移管に当たっては、民営化の状況や他府県との関係についても検討した上で、当該事務を都が行う論拠を明確にすることが必要である。

◇特別区の区域における大都市経営に関する事務（主な事務の例示）



注 上記の図は特別区の区域における大都市経営に関する事務を説明するためのものであり、各事務の量を表すものではない。

『議論のまとめ』から

- 特別区の再編統合については、次のような視点からの検討が求められており、都区が議論を深め、再編統合によるメリット・デメリットを明らかにしていく必要がある。
 - ・ 各特別区の区域と人々の日常生活圏との乖離
 - ・ 特別区間の人口規模格差の拡大
 - ・ 現状の規模を前提とする都から特別区への事務移管には限界があること
 - ・ 平成の大合併が進む中、特別区も合併を自らの問題としてとらえるべきこと
 - ・ 行政運営の効率化の要請
- 高度集積連たん区域の拡大が進む多摩地域や周辺県の市に対し、都区制度を適用するかについては、十分な検討が必要であり、当面、多摩地域の市については、再編統合を含む広域連合や権限の拡充などを幅広く検討することが望ましい。

検討課題

- 特別区の再編統合の効果、問題点等を具体的に検証し、区域のあり方の基準や考え方を整理する。
- 多摩地域については、再編統合を含む広域連携や権限拡充など、今後のあり方を幅広く検討する。

《特別区再編の必要性》

- 全国的に市町村合併が進展する中、各特別区の区域は、昭和22年以来ほとんど見直されおらず、現在の23区の平均面積（約27 k m²）は、全国の市町村（平成18年4月1日現在の平均面積：約204 k m²）と比べて極めて狭小となっている。一方、特別区民の日常生活圏の範囲は、当時よりかなり拡大しており、行政サービスの受益と負担の不一致が生じている事例、あるいは行政施策に不都合が生じている事例が多数見受けられる。

例えば、区域の狭い区においては、大規模な公園の誘致圏が近隣区の地域に及び、受益と負担が一致しないケースがある。また、各特別区の境界周辺にはターミナル駅があることも多く、防災対策等において、関係区間で連携がとれていないなどの指摘もある。

人々の生活圏の拡大に対応して、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。

例えば、児童相談所を特別区へ移管するとした場合、人材や施設など専門性の確保の観点から、特別区には一定程度以上の規模の確保が求められるものと考えられる。また、例えば、区部に14校（平成18年度学校基本調査）ある都立知的障害特別支援学校（小・中課程）を特別区へ移管するとした場合、各区に1校ずつ設置するだけの需要はないため、設置されていない区に増設することは、現実的でない。現在の各特別区の区域を前提とすると、各区が共同で設置することになるが、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は通れない。

- 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。特別区の区域のような高度集積連たん区域では、総務省の研究会報告書にもあるように、合併による行政効率化の効果は大きい。高齢化率の上昇に伴う老人福祉施策の充実など、今後見込まれる膨大な大都市の行政需要に対応するため、より一層効率的・効果的な行政運営を推進することが必要である。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。

- これらに加え、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。
- 特別区の再編を検討するに当たっては、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、再編しない場合、現在の23区のままだと将来どうなるのかについて検討することも重要である。これらを具体的な再編の考え方に即して明らかにし、再編の考え方を整理していく必要がある。

《特別区再編に当たっての留意点》

- 再編に当たっては、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。指定都市等の事務の中には、大都市経営に関する事務のほか、ある程度の規模が確保できれば、住民に身近な自治体が担う方が適当な事務もある。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。この場合には、必ずしも全ての区が大都市東京の都心や副都心をその区域に包含する必要はなく、それぞれの区が区域の機能性、特性を活かしながら、まちづくりに取り組んでいくことが望まれる。
- 先行的な研究において市町村の最適規模とされる人口（おおむね10万～30万人としているものが多い）を一つの目安として再編を行うとする考え方もあるが、そこで示されている市町村の最適規模は、中心市街地と居住地を有し、各種の行政施設を備えた一般的な市町村を想定していると考えられる。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。
- 今後、再編の議論を進めていく際には、具体的な再編案がいずれ必要となることから、市町村の合併の特例等に関する法律に基づく合併構想を策定するなど、都としての考え方を打ち出していくべきである。
この場合、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ることに留意すべきである。

《多摩地域について》

- 多摩地域には、人口集積が一定程度見られるところであるが、その中でも面積が30k㎡に満たない自治体が30団体中25団体あるなど、特別区と同様、全国の市町村（平成18年4月1日現在の平均面積：約204k㎡）と比較して面積が狭小な自治体が多い。
そのような中、広域的課題への対処については、特別区と比較して、一部事務組合の活用等の取組が進められている現状にあるが、これからの地方分権改革の進展や高齢化率の上昇に伴う老人福祉施策の充実など、今後見込まれる新たな行政需要に対応するためには、大都市部の市町村合併は大きな経費削減効果が見込まれるとの前述の総務省の研究会報告書があること等

も踏まえ、市町村合併など各種の対応方策についても積極的に検討すべきである。

- 今後、特別区における再編統合の検討状況を視野に入れながら、多摩地域についても、合併を含めそのあり方の検討を進めていく必要がある。

(税財政制度)

『議論のまとめ』から

- 都区の事務配分や特別区の規模・区域の検討を踏まえ、これらの将来像を実現していくために、いかなる税財政制度が必要かについて検討することが重要である。
- 各特別区の自主財政権を強化するため、各特別区の区税の割合を高め、税源の偏在を縮小する方向で検討することが重要であり、税目の見直しを含めた税源配分のあり方を再検討していくことが必要である。

検討課題

- 都区の事務配分や特別区の規模・区域のあり方の検討を踏まえて、どのような税財政制度が必要かについて検討する。

《現段階における検討》

- 都区の税財政制度の見直しに当たっては、都区の事務配分や特別区の規模・区域のあり方の検討を踏まえる必要がある。しかし、事務配分、区域のいずれも、現段階で見直し案の具体的なイメージができていないわけではない。
- 一方、現在、特別区において、特別区財政調整交付金に対する依存度が高まるとともに、税源の偏在の度合いが高まっており、その傾向が拡大すれば、自治の観点から問題となり得る状況となっている。
- しかし、特別区財政調整交付金への依存度を低下させるために、例えば、調整税の一部を特別区に移譲することを検討したとしても、かえって税源の偏在度合いが拡大し、各区に対する財源保障も適正を欠くものになるなど、矛盾が拡大する結果になることが容易に推察される。
- また、税源の偏在そのものを縮小するためには、特別区の区域を再編するほか、企業の本社等を分散化させて税源の偏在を是正するという方法も考えられる。しかし、企業や人は集積のメリットを求めて都心部に集まり、そのメリットを享受しつつ、日本を牽引する原動力となっていくのであって、それらをいたずらに分散させることは、都市の活力を削ぐことになるため、行うべきではない。
- こうしたことから、税財政制度については、個別の課題を対症的に検討するのではなく、やはり、事務配分や区域のあり方など大都市制度全体の方向性が明らかになってきた段階で、個別の課題も含めて検討することが必要である。

特別区の今後のあり方を考える ～都区双方の報告の意味するもの～

1 はじめに

特別区長会（会長：多田正見江戸川区長）は、平成 19 年 12 月 11 日、特別区制度調査会（会長：大森彌東京大学名誉教授、以下「調査会」という。）から、『『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想』の報告を受け取った。

これは、平成 15 年に調査会が発足して以来、平成 12 年都区制度改革後の特別区のあり方の検討を特別区長会が依頼していたことに応じてのものであり、平成 17 年 10 月に出された第一次の報告を踏まえてさらに審議が続けられた結果の第二次の報告である。

一方、調査会の報告に先立つ 11 月 20 日、東京都の知事本局長から委嘱を受けた東京自治制度懇談会（座長：月尾嘉男東京大学名誉教授、以下「懇談会」という。）が、地方自治制度改革の課題と方向性についての「議論の整理」をとりまとめた。これは、平成 18 年 11 月に出された「議論のまとめ」で今後検討すべきとされた課題を中心に検討し、その内容を取りまとめたものである。

ほぼ同じ時期に、都区双方の調査研究組織から、今後の東京の自治制度に関する制度改革の構想が示されたこととなるが、おりしも、東京都と特別区の間においては、平成 12 年都区制度改革後の協議を踏まえた、今後の都区のあり方に関する協議を進めつつあるところであり、双方が 2 つの報告をどのように受け止め、今後の協議に臨んでいくのか、注目されているところである。

本稿は、2 つの報告について、今後の特別区のあり方を考える視点から考察するものであるが、もとより特別区の代表的な意見を論述するものではなく、あくまでも特別区に身をおく一員としての立場から、私見を述べるものであることとお断りしておきたい。

2 都区制度の概要と経緯

最初に、2 つの報告の背景となる都区制度の特殊性とこの制度をめぐる都区協議の経緯等について、簡単に触れておきたい。

(1) 平成 12 年都区制度改革

特別区は、長年の自治権拡充運動を経て、平成 10 年の地方自治法改正（平成 12 年 4 月施行）によってようやく、他の市町村と同等の基礎的な地方公共団体としての地位を獲得し、東京都との間の役割分担と財源配分の原則も定められた。

都は、従来の基礎的な地方公共団体との二重の性格を払拭し、純然たる広域の地方公共団体として、通常の府県事務のほか、一般的には市町村が行う事務のうち、大都市地域における行政の一体性・統一性確保の観点から特別区の区域を通じて都が一体的に処理すべき事務を担い、特別区は、基礎的な地方公共団体として、都が処理するものとされているものを除き、広く一般的に普通地方公共団体の事務を担うこととなった。

一方、一般的には市町村が行う事務の一部を都が担うことから、これに対応して、通常基礎自治体に配分される税等を都と区で分ける必要がある。また、個々の特別区を比べると、税源に極端な格差があり、そのままではこの地域の行政サービスの均衡が図れないことから、特別区相互間の財政調整を行う必要がある。このため、通常基礎自治体の税等の一部を広域自治体である都の税とし、その一部は都が実施する事務の財源として、また基幹的な部分を都区の共有財源として、都区財政調整制度を通じて、都区間及び特別区間の財政調整を行う特例的な仕組みが法定された。

こうした特別な分担関係のもとで、法律上定められた原則に則り、法令で指定された事務以外の事務についての役割分担及び事務の役割分担に応じた財源配分については、都区の協議で定め

るという運用の枠組みが整理された。

この結果、都区制度は、東京大都市地域の行政の一体性・統一性を確保しつつ、特別区の自主性・自律性を確保する大都市制度として、ひとつの到達点を迎えることとなった。

(2) 都区制度改革の経緯

従来、都は、わが国の中で唯一、広域の地方公共団体と基礎的な地方公共団体を兼ねる二重の性格を持つ団体であり、特別区は、実質的には基礎的な地方公共団体としての役割を果たしていたにもかかわらず、都の内部団体的位置づけにあった。

都区制度は、戦時下の昭和 18 年に、当時の東京府と東京市がともに廃止され、東京都制が敷かれた時に端を発しているが、その成り立ちは、大正 11 年に東京都市計画区域が決定され、現在の特別区の区域をもって一体の都市計画が行われてきたことに基盤を置いている。

特別区は、戦後の地方自治法制定と同時に、性格上は基礎的な地方公共団体として出発したが、それに見合う都からの権限移譲が行われないうまま、昭和 27 年には、その地位を剥奪され、区長公選の廃止、事務権能の限定等、都の内部団体化する改革が行われた。その後、この地域の行政需要の膨張に伴い、都が機能不全に陥り、昭和 40 年に福祉事務所の移管をはじめとする特別区への大幅な事務移譲が行われた。さらに、住民運動の盛り上がり等を背景に、昭和 50 年に、区長公選の復活、人事権の移譲、事務権能限定の廃止等、特別区を原則「市並み」の自治体とする大改正が行われ、特別区は実質的に基礎的な地方公共団体としての形を整えることとなった。

しかし、この改正は、「ひとつの試み」と位置づけられ、この地域の基礎的な地方公共団体は、引き続き都であるとされた。財政上の制約等の問題も含めて、特別区は猛烈な自治権拡充運動を展開する。昭和 56 年に特別区政調査会（辻清明会長）が「特例」市の構想を打ち出し、これを受けた都制度調査会（田中二郎会長）の答申を経て、昭和 61 年に都区合意した内容で、都区が一致して都区制度の改革に取り組んだのである。その後平成 2 年に第 22 次地方制度調査会が「都区制度の改革に関する答申」を示し、以後、関係者の粘り強い努力により、様々な紆余曲折を経て、平成 10 年の法改正に至ることとなった。

(3) 平成 12 年改革を踏まえた都区協議

こうした長い年月を経てようやく基礎的な地方公共団体の地位の獲得が実現し、都区間の役割分担及び財源配分の原則を定めた法改正の趣旨に則り、平成 12 年 4 月の法施行に向けての都区間協議が進められたが、清掃事業の移管等の準備は整ったものの、都区の役割分担に基づく財源配分の整理は合意には至らず、制度改革後に引き続き協議する課題となった。

しかし、その後の協議は難航して解決がつかず、平成 18 年 2 月の都区協議会において、都区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、「今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方（再編等）、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討」し、その結果に従い整理するという確認が行われ、協議のステージを切り替えることとなった。

3 特別区制度調査会の報告

(1) 第二次報告に至る経緯

調査会の審議は、以上のような平成 12 年都区制度改革とその後の都区協議の経過を背景に進められた。

平成 12 年改革後の都区制度は、前述したように、都を広域自治体、特別区を基礎自治体とし、大都市制度としての特別な事務分担・財源配分についての原則を定めた上で、その運用については法令で律するものを除き、都区の協議に委ねたものであった。都区の関係が円滑に機能すれば、当事者同士の協議により、実情に合わせた事務配分や財源配分が柔軟に行われ得る制度であるが、都区協議の難航は、都区双方の認識に相違があれば、制度が予定したように機能せず、かえって相互の信頼関係を損なう要因にもなりうることを示すこととなった。

調査会は、都区間の協議が進まず、都と特別区の役割分担や住民への責任が明確となっていな

いことから、改革が未完の状態であることに苦言を呈しつつ、この現実の協議とは一定の距離を置いて、現行制度にとらわれない柔軟な発想で新たな自治制度を模索することとなった。

第一次の調査会が平成 17 年 10 月にまとめた報告では、都区制度の「転換」を求め、都を純然たる府県に特化した上で、基礎自治体が担うべき事務の全てを特別区がそれぞれに、または一部を共同で処理する方向を 2 つのモデルとして示した。

それは、地方分権改革の目的が、「基礎自治体優先の原則」に立ち、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り、東京大都市地域においても新しい基礎自治体の再構築を急ぎ、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、来るべき時代への新しい展望を開くことはできないとの考え方から打ち出されたものである。

今回の第二次調査会の審議は、第一次報告で示したモデルの具体化を企図して進められたが、結果としては、第一次報告の枠を超えてより根本的な改革の方向を提言することとなった。

(2) 第二次調査会報告の要点

第二次調査会報告の要点は、次のとおりである。

第二次特別区制度調査会「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」の要点

◇改革の基本的な考え方

- ・東京大都市地域において、基礎自治体優先の原則に立った分権改革をさらに進めることが必要
- ・特別区が名実共に住民に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
- ・「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

◇「基礎自治体連合」の構想

- ・「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京〇〇市」として実現
- ・基礎自治体横断的な関係は、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
- ・「基礎自治体連合」は、基礎自治体間で協議し、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
- ・「東京〇〇市」間の財源の均衡化をはかるため、「対等・協力」の関係のもとでの自主的な財政調整を行う税財政制度を設置
- ・「基礎自治体連合」は、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、他の地域にも適用可能

◇関連する課題

- ・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区域問題に自主的に取り組むことが順当な道筋
- ・都が市の機能を内包したまま「州」になることは考えにくく、「基礎自治体連合」は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度
- ・「都の区」の制度が廃止されれば、都の首都としての役割は消失するため、東京〇〇市の連合又はいずれかの東京〇〇市が担うことも可能
- ・当面、特別区優先の原則を徹底し、都区の役割分担を整理することは、平成 12 年改革の趣旨の実現及び今後の改革の方向にも合致
- ・行政需要の違いと著しい財源の偏在を自らの手で調整するには、これまで培ってきた「互譲・協調」精神と、自主・自立への確固たる決意が必要

(3) 第二次調査会報告の特徴

①「都区制度＝一体性」からの脱却

調査会報告は、「都の区」の制度廃止と「一体性」からの脱却を謳っている。

これは、都区制度の枠内で行われた「平成12年改革」は、依然として、東京大都市地域を一の市ととらえ、広域自治体である都がこの地域の主体であるかのように振る舞う制度的可能性を内包しており、それは「都の区」を特別区とする都区制度に内在する「大東京市の残像」であるという認識からのものである。

また、そうした都区制度を支えてきた基本観念である「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ず、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には、「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であるという考え方によっている。

従来の考え方では、こうした都区制度からの離脱は、直ちに特別区を地方交付税の個別適用を受ける普通地方公共団体とすることとなり、現行の都区財政調整制度によって確保されてきた特別区間の水平的な財政調整機能が失われ、各区の財政需要を賄うだけの財源の手当てができなくなるという不安がぬぐえなかった。

このようなこだわりや固定観念を克服し、東京大都市地域における基礎自治体が、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」の相互補完関係を構築して、住民のニーズと効率性の要請に的確に応え得る仕組みとして打ち出されたのが、「基礎自治体連合」の構想である。

「基礎自治体連合」は、設立に必要な最小限の要件は法定するものの、事務配分、徴税、財政調整などの具体的な「対等・協力」関係の内容を定める憲章を基礎自治体間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立する。

調査会の報告は、「一体性」の論理無しには東京大都市地域の均衡ある行政運営を担保する制度設計はできず、また制度の詳細は全て法定化されなければならないと考えられてきた、従来の呪縛を解き放ち、基礎自治体間の合意と住民の承認を経て、地域の実情に応じた自治制度を構築するというかつてない新たな選択肢を示すこととなった。

②東京大都市地域における自治モデル

調査会報告では、「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京〇〇市」として実現するとし、行政需要や財源の極端な偏在が現存している実態を踏まえた、具体的な自治モデルを示している。

東京大都市地域における「基礎自治体連合」のモデル

- ・すべての「東京〇〇市」で構成する
- ・議会を置き、議員は「東京〇〇市」長が兼ねる
- ・議会は条例制定権、予算議決権を有する
- ・連合の長は「基礎自治体連合」の議員の中から選任する
- ・必要に応じ外部の意見を聞くための第三者機関を置くことができる
- ・都から引き継ぐ事務のうち「対等・協力」関係で処理する必要がある事務を処理する
- ・「東京〇〇市」間の水平的な財政調整事務を処理する
 - ※共有税方式または分賦金方式が考えられる
 - ※地方交付税制度の特例を設ける
- ・住民参加の仕組みをもつ
- ・連合の議会における会議及び会議録の公開や、公聴会・参考人制度を活用する
- ・「基礎自治体連合」の事務的経費は、「東京〇〇市」が負担する

③全国的に適用可能な制度

調査会報告は、この「基礎自治体連合」構想について、東京大都市地域に限らず、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している。

市町村の多様化が進み、単一の自治体では解決困難な状況に追い込まれている地域も多くある中で、今後の分権改革を展望する上では、一定の地域において、基礎自治体同士が力をあわせ、合意の下に実情に応じた自治のシステムを構築することがこれまで以上に必要となるものと思われる。その意味で、「基礎自治体連合」構想は、有力な選択肢を示すものと言えよう。

④今後の分権改革等への対応

調査会報告は、基礎自治体連合の構想を示すと同時に、前述の概要に示したとおり、区域の再編、道州制、首都、平成12年改革等、特別区を取り巻く様々な課題についても、ひととおりの基本的方向を示している。

これらは、「基礎自治体連合」構想の考え方が、当面する都区間協議の方向を否定するものではなく、現行制度のもとでの課題の解決の延長線上に、現行制度を超える将来目標となるものであること、また、分権改革等今後の基礎自治体充実の流れにも対応可能な仕組みを構築するものであることを示唆している。

(4) 調査会報告の意味するもの

調査会の報告は、平成12年都区制度改革で確立された基礎自治体優先の原則をさらに徹底して、広域自治体に基礎自治体の事務の一部の執行と基礎自治体間の財源調整を委ねる現行の都区制度を廃止し、通常の広域自治体と基礎自治体の関係に改めた上で、東京大都市地域に特有の課題のうち基礎自治体レベルで解決すべきものについては、財源の調整も含め、基礎自治体間の横断的な相互補完関係で対処しようとするものである。

これは、他方で、都が、基礎自治体レベルの事務処理と合わせて、都と基礎自治体との間の、また基礎自治体間の財政調整を行う重圧から解放され、東京大都市地域におけるより広域的な課題への対応に専念できるようにするとともに、従来の都区関係のもとでの事務配分と財源配分の確執を解消し、本来の広域自治体と基礎自治体の連携によって東京大都市地域の行政を展開する関係を築くことをも意味する。

さらに、都と特別区の間のみの問題として置きざりにされてきた感がある東京大都市地域の自治制度のあり方を、全国一般の自治制度のあり方と同様の関係に置き換え、今後の分権改革にも対応できる体制を整えることにもなるという意味で、従来の都区制度をめぐる議論の枠を超えた構想であると言える。

もちろん、調査会報告が提言した制度を実現することは容易ではない。調査会報告は、「都に頼らず、都に留保されてきた事務を自分たちで処理し、行政需要の違いと著しい財源の偏在を自らの手で調整していくには、これまで23区間で培ってきた『互譲・協調』の精神と、『自分たちの事柄は自分たちの力で解決していく』という自主・自立への確固たる決意が強く求められる」としている。

法制度の詳細設計、東京大都市地域の新たな自治制度として住民投票に付す「憲章」の具体化など、さらに詰めるべき課題もあり、またそれらを関係者の合意を得て制度改革に結び付けていくためには、相当な労力と年月を要するものと想定される。

しかし、特別区の将来像として、合意に基づく対等・協力の相互補完関係を構築することで、東京大都市地域の基礎自治体に求められる全ての行政に責任を持つ仕組みが提起された意義は大きい。

今後、特別区は、現在進められている都区のあり方検討の中で、現行制度のもとでの改革を目指していくとともに、調査会の報告を踏まえつつ、将来のあり方についてさらなる検討を進めていくことになるとと思われる。

4 東京自治制度懇談会の報告

(1) 懇談会報告の要点

懇談会の報告「議論の整理」における東京の大都市制度に関する考え方の要点は、次のとおりである。

東京自治制度懇談会「議論の整理」の要点 (東京における大都市制度のあり方に関する部分)

◇総論

- ・自治法の規定を大都市経営の観点から見直し、都が大都市経営の担い手となる旨明確化すべき
- ・道州が導入された場合、少なくとも1都3県を包含する必要があるが、特別区の区域の大都市経営は、道州が担う案のほか、特別区又はその周辺区域を含めて一つの基礎的自治体となって担うのも選択肢の一つ

◇事務配分、規模・区域、税財政制度

- ・大都市経営に関する事務及び府県の立場で行う必要がある事務を除き、都が行っている事務は可能な限り特別区へ移管（ただし、効率性、利便性等を考慮）
- ・日常生活圏、行財政能力、効率性、財源均衡等の観点から、特別区の区域の再編が必要（多摩地域についても、特別区の再編統合の検討状況を視野に入れながら合併を含めあり方の検討が必要）
- ・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を想定する可能性もあり、その場合、特別区、指定都市などとも異なる新たな制度的な枠組みを構築する必要がある
- ・税財政制度については、事務配分や区域のあり方など大都市制度全体の方向性が明らかになった段階で検討

(2) 懇談会報告の特徴

①「大都市経営」について

懇談会の報告の最大のポイントは、「大都市経営」の概念と、都がその主体であることを、自治制度に位置づけるべきであるとする点にある。

懇談会報告は、「大都市経営」の概念を、「大都市の安全性、機能性及び快適性を維持向上させるという大都市全体の利益のために、その地域の行政課題を総合的・一体的に解決することによって、集積のメリットを効果的に発揮し、集積のデメリットを効率的に解消していくこと」と定義している。

この「大都市経営」については、府県事務、市町村事務、共管事務、国の事務にまたがって存在し、基礎自治体優先の原則は適用せず、その担い手が第一義的に取組むこととされている。

特別区の区域においては、大都市経営を行うべき範囲が複数の基礎自治体に分かれていることから、都がその担い手となるべきであるとし、従って、都は、広域的自治体としての役割と大都市経営の担い手の役割を併せ持っているとする。

そのうえで、都区の事務配分については、大都市経営に関する事務及び府県の立場で行う必要がある事務を除き、都が行っている事務は可能な限り特別区へ移管すべきとしている。

こうした「大都市経営」の概念とその主体を自治制度に位置づけるとすれば、現行の2層制の自治制度に加えて新たな概念と主体を制度的に持ち込むことになる。長年の自治権拡充の取り組みの結果ようやく整理された広域自治体としての都と基礎自治体としての特別区の関係に新たな混乱を持ち込むことになるのではないかと懸念する。

第1に、本来、「大都市経営」という以上は、大都市を構成する全ての資源を統御する概念でなければならない。

その意味で、都区双方が実施する全ての行政がその範囲に含まれなければならない、単一の行政主体が統御するのはとても不可能であると考えられるが、懇談会のいう「大都市経営」の範囲は、その一部を取り出して都が担うとしている。しかも、仮に懇談会の定義に従ったとしても、都のみで担い得るものではない。

現に、特別区はこれまでも、清掃事業の中間処理の共同処理や国民健康保険制度の運用をはじめ、各特別区のエリアを越えて対応すべき課題にも連携協調によって対処しており、またホームレス対策事業のように都との連携で広域的な対応を図っている事業もある。

都区の関係としてあえて言うならば、東京大都市地域における「大都市経営」は都区がともに担っているのであり、その分担のあり方を基礎自治体優先原則に照らし、広域自治体と基礎自治体の役割分担のあり方の問題として、都区間で協議し、合意を得ていく必要があるのではないだろうか。

第2に、現行の都区制度においては、都を広域自治体とし、その役割を府県事務に限定せず、通常の市町村事務のうち特別区の区域において一体的に処理すべき事務についても役割に加えている。

大都市地域である特別区の区域を含む地域を基盤として成立する広域自治体としての都に、他の府県以上の役割を付与しているわけであり、懇談会報告が言う「大都市経営」にあたる事務も、都が置かれた地理的・社会的状況等に応じた広域自治体の役割と考えれば済む話ではないか。しかも、都と特別区の役割分担は、都区協議会の場で協議調整することが法的にも担保されている。

その意味でも、「大都市経営」の意義や主体を自治制度に位置づける意味は無く、むしろ議論を混乱させるだけのように思える。

第3に、平成12年都区制度改革以降の都区間の協議においては、法の定める原則自体の解釈が相違し、円滑な運用が困難となる事態となったが、その主たる原因は財源問題であり、事務と財源の対応関係をめぐる確執であった。

つまり、現行制度上、都が市町村財源を用いることができるのは、通常であれば市町村が行う事務の一部を都が処理することに対応するものであり、その範囲が整理できれば、都区間の役割分担と財源配分が明確になるのであるが、都区の見解が大きく分かれ、財源問題をめぐる協議の整理がつかなかったのである。

懇談会報告が「大都市経営」という概念をあえて持ち出した背景には、この財源問題を「大都市経営」の概念によって解決しようとする意図もあるのかもしれないが、特別区優先の原則を前提に、通常の府県事務と都が一体的に処理すべき市町村事務との分けをめぐる議論に、大都市経営の事務というそれ自体概念も範囲もあいまいな新たな観点を加えようとするれば、さらに議論を複雑化させるだけになるのは明らかである。

②特別区の「再編」について

懇談会の報告は、日常生活圏、行財政能力、効率性、財源均衡等いくつかの論点を挙げ、特別区の再編が必要であるとしている。

しかし、再編を必然とする説得力には乏しい内容である。とくに、懇談会は、東京大都市地域における大都市経営は都が主体となって行うとしており、特別区を再編してどのような役割を期待しているのか不明である。

一方、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も想定されるとし、その場合、これまでの特別区や指定都市とも異なる新たな制度的枠組みを構築する必要があるとしている。都が大都市経営の主体であるとしつつ、このような巨大な自治体を想定する意図はどこにあるのだろうか。

しかも、道州制が導入された場合には、道州が大都市経営を担うことを選択肢のひとつとしつつ、一方で、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を選択肢として挙げている。

いずれにしても、懇談会の報告は、東京大都市地域に巨大な基礎自治体を出現させる選択肢を用意している。

しかし、都区制度の変遷の中で、特別区の自治権を徐々に拡充してきたのは、都が大都市地域における市町村事務を一体的に処理する体制が重荷となって、広域的な行政を効果的に遂行できなくなったことも大きな理由であった。

昭和49年の自治法改正でも、すでに、大都市地域における地方制度のあり方として、人口が高度に集中する大都市地域においても、地域の行政は基本的には、主として、住民と最も距離の近い、かつ、住民の帰属意識が高い、住民に身近な地方公共団体によって担われるべきであり、そのために住民に身近な地方公共団体の自治権が拡充されるべきであるとされ、広域的な地方公共団体と住民に身近な地方公共団体との間の合理的な事務の配分が行われるならば、大都市地域の一体的かつ総合的な行政を害するものではないと考えられた。

平成10年の自治法改正は、この考え方の延長線上に、特別区に基礎自治体としての性格を法的に付与し、広域自治体としての都との分担原則を確立したのである。

懇談会自身も、平成18年の「議論のまとめ」の中で、「23区が合併して一つの市になり大都市経営を行うことは、旧東京市を復活させ、戦後、各特別区が60年の永きにわたり、自治権を拡充してきた歴史を無視することとなり、現実的でないとわざるを得ない」としており、この地域に巨大な基礎自治体の出現を想定するのは、相当無理があるのではないだろうか。

5 今後の検討に向けて

以上、調査会と懇談会の報告を見てきたが、双方の主張には大きな隔たりがある。

今後都区双方が、これらの報告を踏まえてどのような結論を出していくのかは不明であるが、双方の報告とも、具体化するにはなお検討すべき多くの事項が残されている。

一方、現行制度は、前述したとおり、都と区の協議により、柔軟な対応が可能な制度であり、現行制度のもとでどのような対応が図れるかについて、現在進められている都区のあり方検討の中で、一致点を探っていく余地は残されている。

今後の都区双方のあり方は、これらの検討の過程で、また、分権改革等の自治制度全般にわたる動きの中で、様々な議論を深めながら見極められていくべきものと思われる。

果たして、都区双方が一致できる方向は見出せるのであろうか。関係者の粘り強い努力と相互理解が求められるところである。

(社) 東京自治研究センター「るびゅ・さあん」とる」H20.3.31 掲載内容
志賀徳壽・特別区長会事務局次長

第二次特別区制度調査会報告のポイントと課題

～『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想～

S 区政策研究会の概要から (H20. 2. 22)

今ご紹介いただきました、特別区長会事務局次長の志賀でございます。どうぞよろしくお願いたします。今日は、特別区制度調査会の報告を中心に、今後の特別区のあり方にかかわるお話をさせていただきます。

今日お配りした資料ですが、最初に、「第二次特別区制度調査会報告のポイントと課題」という資料があります。これがご説明するメインの資料です。それから「東京自治制度懇談会『議論の整理』抜粋」というのがあると思います。これは東京都の方で、この調査会に先立って出されたものの一部を抜粋したものです。もう一つは「地方自治法関係条文抜粋」というのがありますけれども、これは都区制度に関係するようなどを抜き書きしたものです。それから冊子で、第二次特別区制度調査会の報告書をお持ちいたしました。この報告書の方で、先にこの間の報告に至る経緯をお話させていただきたいと思います。

<第二次特別区制度調査会報告に至る経緯>

この報告書の 18 ページをご覧くださいと、特別区長会の依頼事項というのが出ています。これが平成 15 年の 10 月。当時区長会の会長が室橋江東区長で、12 年の制度改革が終わって特別区が基礎自治体として歩み始めたけれども、なかなか特別区の存在価値というものが認められない。東京の中での基礎自治体、コミュニティというのは区が担っているにもかかわらず、東京都ばかりが目立っていて区が忘れられているのではないか。特別区とはいったいどういうものなのかということを新しく打ち立てていきたいと、そういうような理念に基づいて、是非学識者に調査をしてもらおうじゃないかということを発表されて、この調査会ができております。

ここに書いてあるような、大都市行政、大都市東京の行政主体である区の今後のあり方について調査研究を依頼する、ということでスタートしております。途中メンバーの交代とかありましたけれども、最終的には 19 ページにあるようなメンバーで今回の第二次の調査会の報告が出されたということです。

会長である大森先生は、はるか昔の昭和 50 年の制度改革の後に特別区で作った特別区政調査会というのがありまして、その時に執筆を中心に担った、当時は若手の学者だったんですけれども、その後ずっと特別区の制度改革に関わっていただいて、今回も大変なご尽力をいただいて報告の取りまとめをしていただいた方です。

それから、20、21 ページには開催の経緯というふうにありますけれども、これは第二次のところからの経緯が記してあります。この前に第一次の報告の経緯もあるのですが、それは後ほどご覧いただければと思います。

それから、その後にブルーの中扉がありまして、その後に関連資料というのが出てくるんですけども、この中に調査会に関わる様々な関係の資料がいくつか付いておりまして、これをご覧頂くと検討の経緯がわかるのではないかと思います。

中身の説明は詳しくできませんが、その 1 ページというところに、平成 12 年改革の枠組みというのが出てまいります。これは現在の都区制度のスタートの時のものなんですね。この改革によって初めて特別区が基礎的な地方公共団体として法律上位置づけられたと。にもかかわらず、都と区の関係がうまく整理できないというところで、今日まで様々な協議があったということなんです、これがともかくスタートです。

それで、先ほど言ったような経緯で調査会が発足をしまして、第一次の調査会の最初のとりまとめのところは4ページですが、平成17年1月に中間のとりまとめというものを出しています。

この中間のとりまとめの時には、課題がどういうものがあるかということを出しているんですけども、とりわけ、当時盛んに行っておりました主要5課題の検討という、都と区の財源問題に対する検討について、言わばきちんとそれをこなさなければならないということで、後押しをいただいています。調査会としても、そういう都と区の協議を背景にしながら、しかし、調査会としては、少し先を見て将来の特別区のあり方ということについて、議論を進めていきたいというスタンスを示した場面です。

8ページですが、その後調査を進めて、平成17年10月に「都区制度の転換」という第一次の報告を取りまとめています。都区制度の転換となっていますように、このときから既に、現行の都区制度の枠組みを乗り越えろと。都と区の関係については、都は純然たる府県に特化をして、市が担うべきものは全て区が引き受けろ、という方向性を出していたんですね。それで11ページのところに絵が書いてありますが、今の現行の都区制度というのは、東京都が市の部分を一部担う形になっているけれども、それを完全に切り離すべきだと。

それで、シナリオの1、2というものを描きまして、シナリオの1というのは、東京都が今まで担っている市の部分については、区に移すけれども、一体性を持って取り組むべき事業が非常に強ければ、新しい基礎自治体が横断的な関係でそれを処理するということを目指したらどうかと。さらに、その下に、東京市連合機構とか共同維持機構とかありますけれども、一体性の度合いが強いかどうかで、強い連合組織を作るのかある程度フワツとした共同維持機構を作るのかと。そのような選択肢があるのではないかと提示しています。

もう一方のシナリオ2というのは、一体性についてはそれ程考える必要は無いという事であるならば、もう完全に一般の市と同じ姿になったらどうかという事を、ありうる形態として示したという事です。

12ページ以降には、そもそもそういう議論があるのは、今の都区制度の特殊性にあるわけで、遡れば昭和18年の戦時下ですけれども、東京都政という帝都の中央集権を一層強化するということが行なわれたことに端を発して、それが、結果としては、形を変えて今日まで至っているところに、大きな原因があるのではないかという事から、さらに13ページのところでは、戦後自治法の改正が行われまして、一時特別区は制限を受けつつも、基本的には基礎的な地方公共団体として始まったのが、昭和27年に自治権を剥奪されて都の内部団体になり、その後徐々に自治権を拡充しながら、平成12年の改革を迎えるに至るという経緯が書いてあります。

この中に、昭和49年の改正というものが出てきます。平成12年の改革の前の大きな改正だったのですけれども、この時は、特別区に市並みの自治権を付与するという事で、それまで区長の公選が剥奪されていたものが、復活をするという大改革が行われまして、さらに東京都の配属職員を中心に区行政が行われていたものが、人事権が区に下りてきた。それから、事務配分についても、それまでは限定的に列挙された事務を区が担っていたのが、このときから、原則として市の事務は区が行う、例外的に都が行うものを除き、という様な転換が行なわれました。

実は、昭和49年の改正、施行は昭和50年4月ですが、この改正というのが実質的に特別区を基礎自治体にした改革だったわけです。ところが、非常に中途半端であった。当時、財政問題が解決していないという事もありましたし、法律上基礎的な自治体と認められたわけではないと。当時は普通公共団体を目指すべきだという運動もあった訳ですが、そんなことで区としては、様々な自治権の拡充運動を続けていくことになった訳です。それが延々と四半世紀を経て、ようやく平成12年に基礎自治体としての地位を獲得した、というのが背景です。

それから、14ページは制度的にどう変遷してきたかという事ですので、後ほど読んでいただきたいと思います。

もう一つ、16ページに23区の流入人口というグラフがありますが、特別区の事を考えるについては、この状況を踏まえない限りは、語れないということですが、23区自体が800万人を超え

る巨大な人口を抱えた大都市地域であることも、そうなのですが、周辺の地域から昼間人口が一举に押し寄せてくる。そういうような地域でもあるということなんですね。特に23区外の都内から来る昼間人口よりも、埼玉、神奈川、千葉から来る人口の方がはるかに多い。しかもその規模が、100万人に近い、政令指定都市が丸々いくつも引っ越してくるような、それが一举に押し寄せてくる。こういう地域に、どのような形で自治制度を作るかという事なので、非常に難しい問題を抱えているという事です。

それから17ページから、地方交付税の区別算定額の試算が出てきますが、これは制度調査会のシナリオ2というものが、完全に独立したらどうかというシナリオなものですから、完全に独立をするという事になれば、今の都区財政調整制度というものが無くなって、地方交付税を個別適応するということになる。そうすれば、全国の市町村と同じ姿になってくるのですけれども、果たしてそうなったらどうなるのかと。それで、区長会事務局の職員にかなり大変な作業をしていただきました。

いろいろな前提を置かないと、数字は出てきません。前提を変えれば、形も違ってくるという事になるのですが、それでも一通りの整理を致しましてやってみたと。中身は後で見ただけなのですが、19ページをご覧くださいと、試算した結果というものが出てまいります。

これをご覧くださいと、財源不足になってしまう区と、交付税でやると財源超過になる区というのが、半分位ずつになるという事です。これは、試算の前提条件をかなり区に有利なように置いていますので、実際の交付税の算定となれば、もっと収入がオーバーする形で出てくると思うのですが、一つの前提を置けばこういう姿という事で、それでも半分の区は財源不足になってまいりますので、今と同じ行政はできないという事になります。

それから、20ページは、交付税の区別算定が行われたとして、一般財源総体ではどうなるのか。つまり、今の財調制度で区税のほかに財調交付金がきます。それを足し上げると区にとっての一般財源のほぼ総額という事になりますが、新しい交付税の区別算定がされて、そこに交付税が来るか来ないか、そこに今都税になっている市町村税もきますので、区税と交付税を足したときの比較をするとどうなるかという事です。

一番右側の方の区では、著しい財源超過が発生となっていますが、これは、得られる収入というのが、今の一般財源から比べると、極端に多くなってしまいうことなのです。ご想像のとおり、典型的には千代田だとか港だとか、都心区といわれるところは著しい財源超過になります。これは、現在の財調を適用した上で比較していますので、今各区が仕事をしている分と東京都が行なっている市の事務を全部足し上げた需要額をみているのが、この白い方になります。収入は、今やっている事業をはるかに上回る収入になりますから、例えば、「W」というところは、今の仕事の倍くらいの仕事をやるというところでもない姿になる。

片や、現行の行政水準を維持できないという区が一気に増えてきます。これは、交付税制度を適用すると、今の都と区が行なっている市町村行政はできない区がほとんどだという事になる。そういう姿だということなんですね。その分財源超過が著しく発生している区のほうに財源が移ってしまうという事になる訳です。

詳しく説明する時間はありませんが、こんなことも踏まえながら調査会の報告がまとめられたということです。

<調査会報告のポイントと関連課題>

報告書を離れまして、先ほどの「報告のポイントと課題」という資料で、報告のポイントに触れながら、周辺の課題をご案内していきたいと思っております。

このポイントというのは、四角で囲った部分を私どもが勝手にポイントであるとしたもので、皆さん方が報告書を読んで、もっと違うポイントもあるじゃないかという事もあるかも知れません。そこはご勘弁ください。

○東京大都市地域の基礎自治体として

まず、改革の基本的な考え方の部分ですが、四角の中にありますように、東京大都市地域において、基礎自治体優先の原則に立った分権改革をさらに進めることが必要というのが、最大のポイントであろうと思っています。先ほどご覧いただいているような非常に特殊な地域ですけれども、そういう特殊な巨大な大都市地域にあっても、なおかつ基礎自治体優先の原則に立った分権改革が必要であるという事です。これは、今回の平成12年の改革の法の整理の仕方もそういう事だったのです。

つまり、大きな大都市ですから他の大都市がそうであるように、東京市というものがあってもいいのです。制度的には、しかし、東京市という事では、あまりに巨大過ぎて、とても基礎自治体を担えないという事で、23に分かれて基礎自治体を構成するということが必要であるというふうに国が認めて法律の整理をしたと。

ところが、23に分かれただけでは、全体の大都市としての統一性・一体性が確保できませんので、東京都との間で特別な分担関係を持たせて、さらに財政的にも特別な関係を作るということにしたんですけれども、いずれにしても、大都市の地域においても身近な自治が必要であるというのが、今の制度でして、これをさらに推し進めていくべきだということを調査会としては報告したということなんです。

分権改革を進めるということについては、今、第2期の分権改革ということが盛んに進められつつあります。

特別区が基礎自治体になった平成12年というのは、丁度全国の国と地方の関係でも大改革がありまして、国と地方を対等の立場に立てて、かつ基礎自治体が基本的には担っていくというような原則を改めて確認してスタートした。それは第1期の分権改革といわれており、その後三位一体の改革という財源問題のやり取りがありまして、それを経て再度役割分担のあり方から整理をしないといけないということで、第2期の分権改革というのが始まっています。

今、象徴的には地方分権改革推進委員会というのが設けられておりまして、都の副知事になった猪瀬さんがこの分権改革のメンバーで入っています。昨年平成19年の4月に地方分権改革推進法というのができまして、3年間の時限立法ということなんです。つまり、3年間という時限を区切って分権改革をやり遂げるという方針を国が示したわけです。この3年間の間に推進計画を作り、分権改革一括法を作って国会に上程して、3年を経た後には第2期分権改革をスタートさせるという強行スケジュールなんです。

すでにこの分権改革推進委員会は、昨年の5月に基本的な考え方を出し、11月には中間的な取りまとめということを示しているんですけども、その中では、基礎自治体優先ということは、地方分権改革の基本原則であるということを確認しています。この中間的な取りまとめを見ていただくと、いろんなことが書いてありまして、かなり踏み込んだ話をしていて、それ自体、お話をするといろいろ面白いことが出てくるのですが、今日は時間がありませんので、今後の日程だけご案内しておきますと、この中間的な取りまとめを受けて、今、各省庁のヒアリングなどもやっているんですけども、これから順次勧告に入っていくということになっています。

まず、この春には、個別の行政分野・事務事業等の抜本見直し等についての1次勧告をするという予定になっています。これはすでに新聞報道で見られているように、各省庁の方に投げかけをしているんですけども、ほぼゼロ回答だというふうに言われています。どういうふうに勧告するのかということが注目されています。

それから今年の夏には、国の出先機関の見直しについての中間報告をすると言っています。これは全国知事会の方でもすでに出先機関については、大幅に削減をして地方に渡すべきだというようなことを投げかけていて、それが結局、後押しになって、分権改革推進委員会としてもこれからとりまとめていきたいということのようなんです。

それから今年の末には、その他のこと、ひとつは税財政改革等について、必要があれば意見具申をしたいと。それから、法制的な仕組みの見直し。それから第1次勧告とか中間報告をする個

別の行政分野・事務事業の抜本見直しだとか、国の出先機関の見直しについての2次勧告をするという予定を組んでいるということのようです。

これがどういうふうに出てくるのかというのがひとつの注目ですし、国の各省庁がどういう反応をするのかということも注目ですね。今言われているのは、第1期の分権改革ですとか三位一体の改革とかを通じて、省庁はあそこまでが限度だと。もうこれ以上は絶対譲らないというスタンスであると言われていいますから、よっぽど政治的な強力なバックアップがないと進まないんじゃないかということも言われています。

しかし、分権改革推進のメンバーは、総務省を含めてですが、すでに既定方針として法律まで作ってやっていることなので、断固としてやりぬくというように言っています。どうなりますか、ということですね。

それからもうひとつ大きな動きとしては、その下にあります第29次の地方制度調査会というのが去年の7月に発足して、これは任期2年間ということで審議を始めているのですが、このメインテーマは、地方の行政体制の整備ということなんです。分権改革の方で役割分担の見直しとかということで、やっていった先に、その受け皿としての行政体をどう作るかということも、非常に大問題なんです。

特に、基礎自治体というものを、今後地域の行政を担う総合的な主体に仕立て上げていこうというのが、これまでの27次・28次の地方制度調査会の基本的なスタンスでして、基礎自治体をそういう総合的な行政主体にすることを通じて、今度逆に都道府県については、国からの分権の受け皿にするとともに、超広域の行政に対応できるように、道州制を目指して行こうというのが、今の流れですから、一層基礎自治体をどう作るかということが大問題なんです。

それで平成の大合併というようなことで、これまでずっとかなり強引な手法も含めて進めてきて、かつて3千以上もあった自治体がいまやおおよそ1,800というようなことで、相当少なくなってきたのですが、それでもまだ町村がかなり残っています。体力的には超巨大な政令指定都市から、千人にも満たない小さな自治体までバラエティーに富んだままであるということですから、なかなか国としても安心して基礎自治体にすべてを委ねることができないということで、どういうふうにしていったらいいのか、今、合併の反省も含めてですね、審議が進められているということなんです。

この間大森先生が区長会でお話しをされた時に、地方制度調査会の議論の中では、今後基礎自治体をかなり選別していこうというような流れになっていくのではないかといいました。つまり政令指定都市のような非常に権限の強いところを作ってきて、他にも中核市だとか特例市だとかを作っているんですけども、さらにその下に、ある程度権限を強めた市を作っていくと。そしてどうしても残る町村とかについては、逆に権限を縮小して、自治体としては残っていてもいいけれども、仕事はそこそこのようなことで、その分、広域自治体の方に仕事を任せるといふようなことまでやっていくんじゃないかと。そういうふうに、自治体を色分けしていく度合いを強めてくるんじゃないかとおっしゃっていました。いずれにしても、今後の改革を進めていくうえでは、基礎自治体のあり方が非常に大きなポイントになるということで議論が進められているということのようです。

併せて、監査の問題ですとか議会機能の問題ですとか、税財政制度の問題とかについても同時並行で進めていって、地方の行財政の体制の整備を進めていくというのが国の今進めていることだということです。

いずれにしても、そういうことですので、基礎自治体優先の原則というのが曲げられない方向になっているわけですが、後でご覧をいただくように東京都の、先ほどいいました自治制度懇談会というものの報告の中には、この基礎自治体優先の原則という言葉は、どこにもでてきません。

都は、地方分権ということを楽しみに言っていて、石原知事が国に対して、国と地方の役割分担が明確でないと。明確にした上で財源もきちんと分けるべきだということに言っているのですが、都の中の分権については、どうもおざなりだと言わざるを得ないんですね。

唯一出てくるのは、区に対して、都が担う府県の事務と大都市経営の事務以外はできるだけ移していくべきだということが出てくるだけなんです。スタンスの違いというものを、ここで改めて確認をしておいていただく必要があると思っています。

新聞記事です、この調査会の報告と自治制度懇談会の差というのは何かと。それは特別区の再編を肯定しているか否かの違いだというような報道があったと思うんですが、まったく関係ない話です。本質論としては、本質論としては、基礎自治体優先の原則ということに立った分権であるのか否かということにある、ということを抑えておく必要があると思います。それが非常に大きなポイントになります。

○「都の区」の制度廃止と「一体性」からの脱却

2 ページですが、基本的な考え方の基礎自治体優先ということ踏まえた次のステップなんです、特別区が名実ともに住民に身近な政府として自らを確立するためには、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ということを行っています。

この大東京市の残像というのは、先ほど経緯の中でご覧いただいたように、昭和 18 年の都制を引きずった今の制度ということなんです、都制というのは戦時下の中央集権としての帝都を作ることであつたんですけども、実は当時東京府と東京市というものがあつて、この府と市を同時に廃止して東京都を作つたということなんです。府と市を同時に廃止してということは、つまり府に市を吸収したんじゃないということなんです。

それで、都制を敷いた時に多摩の市町村はどうだったかということ、市町村のままだったんですけども、他の県の市町村とは違う扱いで、多摩の市町村も基礎自治体としての地位は剥奪をしているんです。いずれ区にするというような構想だったと思うんですけども、東京都という非常に特別な仕組みを作つたんです。

実は当時、東京都というのは、府が市を飲み込んだんじゃないか、市が府を飲み込んだんじゃないかというのが言われていることなんです。つまり、東京都というのは、東京市として今までずっと来たんじゃないかと。先ほど、ちょっと駆け足で見ていただいたんですが、戦後の東京都が新しい自治制度の下での都道府県の位置付けとなつた時に、最初は区が基礎自治体だったんですけども、権限的には全くゼロでして、東京都から権限が移譲されなければ、基礎自治体としての実を果たせなかつたんです。その紛争が種になって昭和 27 年に区が都の内部団体化されたという話をしましたが、その内部団体化された時から、東京都は、都道府県であると同時に 23 区の基礎自治体の地位も併せて兼ね備えたんです。これはまさに東京都制そのものなんです。昭和 18 年の時です。

当然のことながら、市として行う事務の方が、府県として行う事務よりはるかに大きいですよ。且つ、いろんなことができるわけです。東京都としては、市としての事務をどんどん手を広げて行つたんです。福祉の問題から何から東京都がずっと行つてた。それで支えきれなくなつて、昭和 40 年に福祉事務所の移管とかがあつたんですけども、都が麻痺してしまつてという評価で事務移管があつたということですけども。

いずれにしても、東京都はずっと市の意識で来たんじゃないかということです。市の意識で来ているがために、平成 12 年の改革で、明確に特別区は基礎自治体として法的に確立したはずなのに、東京都の意識が変わらないがために、都と区の協議が難航してしまつた。思うような解決がつかない、まさに東京市の残像が残されているがために、結局どういうふうに変えたとしても、都の区という制度がある限り、無理なのではないかというのが調査会の結論だということです。したがって、ここから離脱しようということを宣言したということですね。

その下に、都区制度の概要というものがあつて、これは今話をしたような、今の都区制度の特殊性を表した図ですけども、通常は、府県と市町村との関係で言えば、事務の役割分担というのがある程度はつきりして、仮に二重行政だとか、曖昧だとか言われたとしても、少なくとも財源は明確に分かれていた関係にあるのが、都と区の関係では、事務配分の特殊な役割分担

がなされているのと併せて、財源についても混合しているというところが、いわば都と区の関係複雑にしているところです。いわば共通財源であると。共通財源を都が使い、区が使うんだと。その共通財源については、一旦都税にした上で分けるんだということにしているんですね。

これはうまく機能すれば、都と区が協議によって、お互いに役割分担を定めて、それに基づく財源配分をするということですから、ある意味非常に民主的で有効な制度になり得るわけですし、国が一律的に府県の事務、市の事務というものを分けるのに従うことなく、都と区の創意工夫で様々なことができるという意味では、非常にいい制度ですけれども、これが、制度が予定したとおりに機能しないと、まさに都と区の紛争ということになってしまうのです。

したがって、私自身はこの都区制度というものが、平成12年の改革で完成形に近い姿で整理をされましたので、何とか都と区の協議をうまく成り立たせて、円満な都区制度にすべきだとずっと思ってやってきたんですね。しかし、結果としてああいうことになりまして、調査会としては見切ったということだろうと思います。

そうは言っても、これから制度改革を進めていく上では、直ちにできる問題ではありませんので、この都区制度というものが、どういうものであるかということを中心にきちんと押さえた上で、都区制度の中でできることを最大限追及していくという姿勢はやはり、区としては持っていかなければいけないだろうと思うんですね。

そういう意味では、新しい制度の構想は出ましたけれども、今の都区制度というものがどういうものであるかということについては、よくよく理解をして進んでいく必要があるだろうと思います。

次のところに、もう一つのポイントが出てきますが、「都の区の制度から離脱をする」ということと併せて、「行政の一体性の観念から脱却をして、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」と言っています。これもまた非常に大きなポイントです。

都区制度というのが、なぜ成り立つかという、この特別区の地域というのは大都市地域であると、大都市地域には特別な制度が必要であるということ成り立つんです。大都市地域である以上は、行政の均衡が取れて、一体的にサービスが行われなければならないと。そのための仕掛けとして、23区に分かれただけではなくて、東京都の関与というものが必要になると。こういう作りになってくるんですね。

先ほど紹介した第一次の調査会の時には、シナリオの一つの中に一体的に取り組まなければならない行政について、個々の区ができないとすれば、共同で処理をする形で対応すべきだというふうになっているんです。かなり行政の一体性というものは、ぬぐえないのではないかとこの前提で組み立てられていたんですね。今回の報告の中では、行政の一体性の観念から脱却ということですから、第一次の報告をさらに突き抜けた報告になっています。これがある意味今回の報告の最大のポイントと言ってもいいかもしれません。

今まで上の図の中の都と区の仕組みというのは、いわば抜け出せない桎梏というふうな、多分みんな理解していたのではないと思うんです。調査会の先生方も、今までずっと議論して行く中で、この一体性という呪縛から解き放たれないがために、どうやったら将来の特別区の姿が描けるのかということについて悶々としてきたというのが、これまでの検討の経緯だったと思うんです。

本当に最後の最後の局面で、一体性という概念から抜け出してみたらどうなんだということになって、今回の構想が出てきたということにして、今までの呪縛から解き放たれた報告だということになるんです。もちろん、行政の一体性から抜け出すと、途端に23区は外に放り出されますので、一体どうやって今後の23区を作っていくんだということになってきます。そこで、新しい姿というのは、基礎自治体間の関係で処理をする、そういうような作り方をすべきではないかというふうな報告としては出したということですね。

その下に、逐条地方自治法とありますのは、今の制度がいかに行政の一体性ということで作られているかということを引き出したものなので、後ほどご覧になっていただきたいと思います。

3 ページにある今の都と区の間分担関係の図も、今の法律を絵にするとこういうことですよということを書いた部分ですので、これも是非ご覧をいただきたいと思いますが、いずれにしても、こういう関係を打ち破って、且つ、その背景にある思想というものも打ち破って、それで今回の報告ができたということですね。

○基礎自治体連合の構想と汎用性

4 ページに飛びますが、基礎自治体の横の連携はどうやって作るのかということで、「基礎自治体連合の構想」というものを出しています。まず、「都の区」というものを廃止した後のこの地域の基礎自治体というのは、特別区という名称は廃止をする。東京〇〇市というふうにするということです。東京〇〇市というのは、この地域の特殊性を表した意味だということで、こうでなければならないということでは、もちろんないというふうに大森先生は説明をされています。

それから、そのうえで「基礎自治体の横断的な関係」というのは、新しい「対等・協力」という概念の下に整理をしようと。法的な根拠を持って基礎自治体連合として設計をする形を取ろうということです。基礎自治体連合という制度を作るということなんです。

その基礎自治体連合というのは、「自治体間で協議をして、住民投票で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にする新たな制度である」というふうにしています。

この意味は、今の自治制度というのは、都道府県の制度にしても、市町村の制度にしても、それから市町村の政令市、中核市、特例市の制度にしても、さらに都と特別区の制度にしても、全て自治法で決めているんです。基本原則は。

さらに、自治体間の連携についても、広域連合とか、一部事務組合とかの詳細を法律上決めて、それをどういうふうに使っていくかということで、各自治体が工夫をしながら進めている。こういう姿です。

調査会が出した「基礎自治体連合」というのは、基本的な枠組みは法律で決めるけれども、中身は自治体が決めるということです。これは、今の自治の仕組みの中では、あり得ない。何と言うのか、これも今の制度を抜け出したものなんです。自治体同士が勝手にとんでもない自治制度を作っているのかということになりますから、そこに住民の関与をさせるということで、構想を自治体側で協議したら、それを住民投票で承認させるというプロセスを踏めと言ったということなんです。

そうすることを通じて、地域々々によっても様々な事情があるわけですから、自分たちにふさわしい自治の制度を組み立てていくという選択肢を用意すればいいんじゃないかと。これが、もうひとつの大きく突き抜けたところなんです。

それから、もうひとつ、東京〇〇市間の財源の均衡を図るために、対等協力の関係の下での自主的な財政調整を行う税財政制度を設置するというふうにしてあります。この財政調整というのも、まさにご案内のとおりですね、現行の制度から抜け出られない非常に大きなネックになっている部分なんです。究極のところ、これがあるがために現行制度のくびきから抜け出せないといっても過言ではないと、今まで観念していたものなんです。

これも非常に難しいのですが、今言いました基礎自治体連合の構想を自治体で設計をするときに、この財政調整の制度もそこに組み込むんですね。つまり、税のあり方だとか財政調整のあり方も含めた自治制度を自分達で組み立てて、住民の承認の下に作っていくということで解決しているわけです。国が定めるとしたら絶対にあり得ない制度ですね。

なんでそういうことが出来るのかということですけど、23区という地域は、これまでの歴史的な経緯の中で一つの大都市地域として組み立てられてきたのは、紛れもない事実で、今各区で持っている需要というのは自分たちの任意で作ってきた需要ではなくて、つまりやりたかろうがやりたくなかろうが、作られてきた需要というのが背景にあるんですね。23区全体の中でいろいろな役割分担をしていると。

先ほど交付税の個別適応の中で言ったように、均衡ある財政の姿を持っている区というのは極

限られていて、そうでない区がほとんどなわけですけど、それはそれぞれの区が努力した努力しないにかかわらず、今まで他律的に形成されてきた要素が多いということがあるわけですね。

ですから、そういう役割分担を前提とするならば、23区がこれから新しい制度を作るにあたっては、そういうお互いの役割分担を認め合って、お互いに協力をしながら地域を作っていくということで取り組んでいくべきだということがひとつと、そういう23区がお互いに協力をして新しい制度を作っていくということでやっていくならば、当然その財政調整ということも行わなければならないと、こういう理屈と制度を組み合わせて報告されたということです。

その下を書いてあるのは、そういう方向は出されたわけですが、今後課題として残されているということを挙げてみました。申し上げたとおり、現行の自治制度の枠組みを超えた内容ですので、ある意味大変なことになります。法的な制度設計をどうするかということですね。

基礎自治体連合について、法律上どこまで枠組みを決めて、どこまでを憲章に委ねるのかというような整理をしなければなりません。既存の広域連合とかとどこがどう違うのか、どう差別化するのかということも整理していかなければなりません。

それから、東京〇〇市って、一体新しい姿をどう法律上書くのかということですね。つまり、新しい制度になったと同時に基礎自治体連合というのが発足するということになるわけですが、法律上はですね。制度設計を東京〇〇市間に委ねるということは法律上に書けない訳ですから、東京〇〇市ってどこにどう書くんだということですね。普通地方公共団体のところの普通の市町村と同じ扱いにした途端に、特別な制度というのは出来なくなってしまうかもしれませんよね。

片や、今の都の区という使い方は出来ないと、特別地方公共団体ということで置くとしても、新しい規定の仕方をしなければならぬわけですから、それをどうやって書くんだというようなことの整理が必要になってきます。

もう一つは、この基礎自治体連合というものをどのような姿にするのかというのは、これから一つ一つ作っていかなければなりません。報告の中では、いくつかの事項をモデル的に示したのがありまして、基本的な枠組みとして、例えば基礎自治体連合の議会については構成する首長がなるべきではないとか、いろんな事は書いてはいるんですが、あくまで一つの例示ですので具体的に制度設計を自らしなければいけないということになるんですね。

いずれにしても、非常に難しい課題を抱えています。

ただ、先ほど司会の方がおっしゃったように、法改正が難しいというのは何も基礎自治体連合の構想に限らず、今の都区制度を何らかのかたちで変えようとするれば、難しいのは間違いないんですよ。どうやったって、国が素直に動くことはないんですね、今の中では。ですから、法改正をするということの難しさは、どういうかたちでも同じだとすれば、やはりあるべき姿を求めて議論を進めていく必要があるだろうと思います。

さらにその下にもう一つ囲みがありまして、基礎自治体連合は、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開いていくという意味で、他の地域に適用可能となっています。それぞれの地域の実情に合わせて選択していくんだと。自分達で制度を設計していくんだということになれば、何も特別区に限らず、どこでも使えるじゃないですかということなんです。

特に、今、平成の大合併ということがかなり無理無理進められていて、合併した市町村も良かったと評価しているところは、必ずしも多くはないんですね。どちらかというところ、どう評価していいかわからないというのが圧倒的多数で、まだ混乱している状態なんじゃないかと思うんですが、相当な無理をしています。無理矢理合併したもんですから、区域がやたら広がってですね、通常の県よりはるかに広い市なんていうのが出来てきているんです。市というのは、基礎自治体なので身近な政府ですよ。身近な政府なのに役所に行くまでに日がな一日かけてたどり着くかどうか、なんてことまでやってしまっている合併なんです。

それは何故かというところ、このままでは生きていけないとしているからなんです。みんなが合併をしてより良い自治の姿を作っていくということではないんです。もう財政的にやっていけない。かつ国も合併を推進するために特例法を作って、一時的には甘いアメを渡して、当面の間は

今までの財政を維持して出来ますよとか、特例債を発行してしばらくはいろんな施設が出来ますよ、交付税もちゃんとみますよとかと言っているんですけども、その先は、現在ある交付税上の特別な扱いはどんどん切っていきますよやっていきますから、合併しなければ生きていけないということなんです。ある意味しかたなく、合併に泣く泣く取り組んだというのが実際なのではないかと思うんですね。

もちろん、そうじゃないところもありますよ。政令指定都市を目指せるようなところは、大きな権限を持ると頑張ったところもあると思うんです。ただ、その指定都市でさえ、かつての大阪だとか名古屋だとかいうところとは違って、無理に指定都市にしていますので、例えば静岡なんかは田園政令指定都市構想なんです。ですから、農村があり都市部がありそういうことを抱えた指定都市だと。逆に今後のユニークな指定都市でいいじゃないかと言っていますけど、いわゆる大都市じゃないですよ。

そういうことでかなり無理なんですけど、そういう中で今後、基礎自治体を強化していった道州制にしていくとなると、道州制と市町村の二層性をめざすということになるんですね。

道州制というのは超広域ですので、どこに道州の府が置かれるか分からないですよ。それで、片や政令指定都市みたいなどころはいいですけども、取り残された町村もある。その町村については政令指定都市の権限のような仕事は出来ませんので、その残された部分は誰がやるのかということになるんです。誰がやるかといったら、二層性ですから道州がやるということになりますよね。道州が超広域の仕事の中で、町村のきめ細かい仕事をやるとなると、出先を置くしかないですよ。それでは、広域自治体としての役割はいったいどうなるんですかということになりますよね。どっちにしても、そういう市町村の体力差をどうするかということが、今後道州制を展望する上では極端になっていくんだと思います。

今、言いましたように合併の問題にしても、今後の合併しなかった町村の問題にしてもですね、出口が見つからなくて困っているんだと思うんですね。そういう中で、例えばこの基礎自治体連合の構想のように自治体としては存続をさせながら、その自治体同士で新しい自治の制度を作って、横の連携で問題を解決していくということが出来れば、もしかしたら基礎自治体としての役割もきちんと果たせるかもしれないということなんです。

それに限らないと思いますが、今後の新たな自治制度のモデルをここで提示したと。このことの持つ意味は、これも今回の調査会の大きな意義なんですけれども、今まで都区制度というのは、もっぱら都と区の関係だけの問題だと。金持ち同士の喧嘩だと世間様には見られていたということなんです。都区制度がどう変わろうが、他の自治体には全く関係ないし、都と区がどう転ぼうがどう生きようが全く関係ないと。ただ、税源が集中しているんで、それを他に分けてもらいたいというだけだと。こういう地域なんですよ。

ところが、基礎自治体連合という発想を提示することによって、これは決して都と区の問題だけではなく、全国にも共通する自治の制度のあり方を、東京の特別区からメッセージを送ったんですよということになる。そういう意味でも、今回の報告というのは非常に大きな意味があるんだろうと思っています。

これについても区は、今までどちらかという、区の中の内向きで過ごしてきたきらいがありまして、特に平成12年の改革で自立したという意識があまりに強くなるがために、区の中にどんどん目が向いてしまっている傾向が片やあるんです。

23区というのは、さっき言ったように大都市制度の中の23区ですから、自分の区のことには責任を持つのは当然なんですけれども、23区全体の地域に責任を持たなければならないんですね、基礎自治体としてですよ。

けれども、どうもなかなか23区全体のことに目が行かないで、自分の区のところだけにどんどん目がいってですね、23区で一緒にやることをどんどん排除していくという傾向が無きにしも非ずなんです。全部の区じゃありませんが、そういう区もでてきているんですね。

そういうようなことでやっていくとですね、区というのがどんどん他の地域からは離されていきます。さらに、なにか問題があるとすれば、都とやりとりをすることになると。都とただ財調の問題について協議をするだとか、いろんな施策で補助金の問題がどうだとか、都の事業を受け

るのか受けないのかだとか、都との関係をいろいろとやっているんですけども、それで全部済んじゃうんですね区というのは。国からお金をもらう心配が無いとか、くれませんし、他の地方と一緒にあって連携しなくても自前で全部出来ちゃいますし。そういう意味で、もうまったくその隔絶している訳ですよ。

ところが、さっき言いましたように、今その全国の中で東京というのが特別視されている訳で、全国の今の自治体がどういう風になっているのかというあり方と、23区のあり方というのは、軌を一にしなければいけない訳ですよ、基礎自治体として。だとすれば、これからも特別区は全国の自治体と共に歩むという姿勢でもう少し全国のことに目を向けていかないと逆に生きていけないし、今後区の制度の改革を目指すにしても、誰も応援してくれないということになるんだろうと思うんです。

税込格差の問題とかで東京都から法人事業税を吸い上げるといようなことが今回決まりましたが、それも結局、東京に対して誰も応援してくれない中での結論なんですね。しかも、あれで終わった訳ではなくて、さらに今度は特別区が狙われていると言われていまして、次のステップではまた何かあるかも知れないですけども、その時に特別区としては、決してお金が余っているわけではなくて、特別区が抱えている様々な行政需要があって、むしろ、今基金とか貯めていますけど、それはこれから色々な学校改築なり何なりをやるために貯めて、これから使おうとするようなことの準備をしているということなんですけれども、ただ金が余って贅沢なことやっているとこのふうにししか思われていませんから、なかなか理解を得ることはできない、理解されていかないんですね。

そういうような意識が必要だという意味でも、今回の報告が持つ意味を我々なりに受け止める必要があるのではないかと思います。

その下に参考で、東京自治制度懇談会の議論の整理のポイントというのを示していますけれども、さっき少し触れましたように、この東京自治制度懇談会も都が学者の先生に頼んで、かなり特別区の調査会のことを意識しながら出しているんです。

ここでは、東京における大都市制度のあり方のところをポイントにしているのですが、この他に、全体として自治制度のあり方ということでもまとめてもいますが、結局全部同じです。大都市のあり方しか書いていません。全編通じて。かつ、言っていることは一つだけで、大都市をきちんと制度的に位置づけて、大都市経営の主体を法律上明確にすべきだ。一言で言えばそれしか書いてない報告です。

特に、東京における大都市制度のあり方のところでは、自治法上に東京都が大都市経営の担い手となる旨を明確化すべきだと言っていて、仮に道州制が導入された場合は、大都市経営は道州がやるんだと。で、そういう案もあるけれども、逆に特別区の区域あるいは周辺の区域を合わせて、一つの基礎自治体を作るという選択肢もある、つまり東京市を作るといことを言っています。

その中で、そう言っているながら、特別区の区域の再編が必要だと言っているんですよ。これは何を言いたいのかって事なんですね。東京市を作れと言っておいて、区域の再編をせよと言っている訳ですから、一体何なんだと。区域の再編をするのは、将来東京市になるためのステップなのか。あるいは、東京市の行政区を作るための準備をしろということなのか、ということにもなる訳でして、さらにこの中ではですね、区域の再編をやっていくと、相当大きな規模の基礎自治体が出る可能性があると言っているんです。

今の特別区制度でも、政令指定都市でも対応できないような、特別な制度を設けなければいけないような基礎自治体が出る可能性があるって言っているんですよ。これは、道州になった時の大東京市ではなく、それよりもその一部ってことです。これは例のセンターコア構想だと思うのですが、例えば山手線の内側で東京市を作れといような、そういうことも発想しているのではないかと思います。

そういうことで、東京都のスタンスは、とにかく先程の東京市のDNAをずっと引きずって、自らを如何に強化するかということで終始している。それが本音じゃないかと思います。まあ、

随分端折った言い方で申し訳ありません。

○諸課題への対応

それから5ページですが、今回の調査会の報告では、第二次報告の終わりにという形で、様々な取り巻く諸課題について、ひと通りの方針を言っていたいています。

非常にさらっと書いてあるのですが、ほとんどポイントは全部書いてもらっています。

まず、平成12年度改革による都区制度の問題については、きちんと解決をしろと言って頂いているんですけども、その時に区域の問題については、役割分担の問題とごったにするなど。あくまでも役割分担の問題とか財源の問題をきちんと整理したうえで、各区が自主的に取り組むべき問題ではないかということを書いてもらっています。

それから、区優先の原則を徹底して役割分担の整理をするという今の都区のあり方に臨んでいる区のスタンスは正しい道筋なので、それを進めていくことが必要だと。その先に今回の改革の構想もちゃんと合致をしますよと、つまり今の都区のあり方検討は無駄になることではなくて、むしろ道筋の中のひとつだというふうに言っていたいたということなんですね。

ついでに、都区のあり方検討委員会の状況について触れておきますと、今年度と来年度の2年間で基本的な方向を取りまとめるというスケジュールになっているんですけども、これもかなり強行なスケジュールなんですけども、事務配分の問題については、これまでの間に都と区の間で選定の基準とかについては合意をして、具体的な議論に入っています。

ところが、既にご承知だと思いますが、一番最初にやったのが水道・下水道の事務でして、これは東京都としては、恐らく当然都が行うものだというふうに、区も言ってくるだろうと想定していたところ、区の方が、いや、水道・下水道は区でもできますと言ったものですから、大変な事になりまして、どういうメリットあるんだ、区に移すメリットがなければとても都民に対して説明がつかないというようなことを言い出してきました。

それで、区の方では、決して建前で吹っ掛けた訳ではなくて、区の方にも色々技術屋さんが都から来ていまして、水道とか下水道の出身の方もいらして、お話なんかも聞いて、これは決して東京都が一体でやらなければいけない事じゃないんだということなんですよ。私自身もですね、実は上下水道っていうのは、あるいは消防も含めてこれは一体のものなんで、これがあるんで東京都に残すか、あるいは全体で共同処理せざるを得ないとずっと思っていたんです。

ところが、調べてみたらそうではなくてですね、少なくとも水道・下水道については23区一体ではなくて、ブロックに分かれているという事がわかりました。ブロックに分かれているということは、かつて清掃工場をブロック処理しようじゃないかと言ったのが、この上下水道だったら出来るということなんですよ。

そうなるので、将来的にはどうなるか分かりませんが、少なくとも複数区で管理をすれば出来るという事がわかったので、それでまあ、これは区の方に移していこうじゃないか、何が何でも全部ブロックで処理しなきゃいけない訳ではなくて、その下の下水道の枝管の管理だとかは各区でも出来る訳ですから、言ってみれば、清掃と同じように共同処理でやる部分と各区でやる部分と分担していけば区でも出来るではないかというようなことで区の方は言ったんですね。

それを、都の方はとんでもないと言いまして、議論が止まってしまいました。一致しないならば、実は3つの箱っていうのがありまして、区に移管する方向で検討する事務、都に残す方向で検討する事務、引き続き検討する事務という風に分けて整理することになっているんですよ。じゃあ、真ん中の箱に入れて、引き続き検討すれば良いじゃないですかって言ったら、引き続き検討する箱に入れること自体けしからんって言うんですよ。もうとんでもない。ということになってしまって、その後、引き続き都市計画の事務とか検討するのが予定されていたんですけど、区の方からは出したんですけども、都は出さなかったですね。ですから、上下水道の問題で止まってしまっているんです。

それで、次の検討は4月からっていうことになっているんですけども、その4月に検討を再開する前に、今後の検討の進め方を都と区で相談をして、検討を進められるようにしようというのが今宿題になっています。

ですから、幹事会のあとに検討会を行うことになるんですが、その会議を2月に予定していたのを先延ばしして4月にしたんですね。それまでの間に調整をしようということになっています。

今、事務局同士でドンパチやっていますが、なかなか埒が明かなくてですね、相変わらず、都の方は、4月までの間に区は考え方を悔い改めろと。水道・下水道はやっぱり無理でした、勉強不足でしたということと言えというふうに来ているものですから、そんなことはできないと言って、応酬している最中です。

区としては、いずれにしても444という膨大な検討事務がありますので、1個1個引っかかっていたらキリがないので、どんどんやっつけよう。それで最後まで行って、上下水道の問題などを最終的にどうするのかを改めて整理すれば良いではないですかというふうに言っているんです。まあ、どうなりますか。

それから、区域の問題なんですけれども、東京都は議論したいということで盛んに言ってきて、検討の視点だとか論点だとか出してきました。色々な資料も出してきました。

区の方のスタンスはですね、区域の問題は少なくとも23区で一致してこうしようということできないんですよ。つまり、優れて自治のあり方に関わる問題ですから、よその区に「あんた合併した方が良いですよ」なんていう訳ないでしょう。所詮無理な話なんです。

これは、当時都区のあり方の検討の整理をする時に、東京都があまりしつこく区域、区域というものだから、受けてやろうじゃないかということでセットしたのですが、その際、区長会も議長会も凄く反発しました。そもそも区域を課題にするなんてけしからん、ということで。

ですけど、東京都にはもともと勧告権があるんだし、話を聞くのを拒否する謂れはないだろう、受けて立とうじゃないかということで当時の高橋区長会会長が頑張っ、それも一つの引き金になって、5課題の問題が決着を見たということにも繋がるんですけどもね。

まあ、そういう経緯でしたので、区としては東京都からの問題提起を受けて、区の方でどう受け止めるかという、まさに自主的な判断をするというスタンスなんですけど、まあ、都の方はしつこく言ってきます。

それでは、何か都としてやりたい、こうしたいというものが有るのかということ、多分無いんだと思うんですよ。よくわからないんですけど、知事がかつて答弁して、区域が問題だというふうに言ったということなんですけど、どうもですね、知事が何か考えているかということ、たぶん何も考えていない。

これも当時高橋会長が知事に直接聞かれた場面があってですね、どうしたいんですかと、例えば品川区と大田区が合併しちゃっていいんですかと。そうすると政令指定都市並になりますので、それ並の仕事がくれますねと。そうしたら知事は、いやとんでもないと。俺は多摩知事にはなりたくない。そんなことは考えていないと。ということは、少なくとも政令指定都市を作っていくような合併は考えていないということですね。もう1つはですね、千代田区のことを言ったと。千代田区みたいな、ああいうところはないだろうと。それを繋ぎ合わせるとですね、千代田区のことしか言っていないのではないかと推測されるんですね。

知事が合併だと言ったので事務方も一生懸命合併だ、合併だと言っているのではないかと推測されるんですが、今までの協議の中ではですね、国との関係で、都と区が自分で解決できるという姿を示さないと、国が乗り込んできて直轄市にされちゃうぞ、というようなことを東京都は盛んに言っています。そんなことがあるとは信じ難いんですけどね。

そんないきさつですが、都の方から出てきた視点とか論点とか、あまりにも一方的なものですから、区の方からも参考論点ということで、どさっと資料を出してあります。

今年度の検討は、そんなところでした。この問題については、今年の秋に区長会のホームページを作ったんですね。ホームページの中に全て資料をつけてますので、是非ご覧をいただきたいと思います。その中に議事要旨というのがありまして、やりとりがあるんですけど、議事要旨といいながら、ほとんど議事録に近い内容ですので、ご覧いただくとどんなやり取りをしているか

が分かると思います。以下説明は省略させていただきます。

それから6ページですが、今のつながりで、自治制度懇談会の議論の整理というものの、都区のあり方検討に関係するところを抜き書きしてあります。

なんて言うんですかね、さっき言いましたように、可能な限り特別区に移管するというのが出てくるくだけりがあり、ここが唯一、何となく基礎自治体に任せるべきだというのが読み取れる部分なんです。大都市経営に関する事務と府県の立場で行う必要のある事務というのは、都の事務だと言っていて、この大都市経営に関する事務というのが非常に曖昧だというのがひとつです。

それからもうひとつは、大都市経営に関する事務と府県の立場で行う事務を除き、と言っているのですが、そのほかに、効率性だとか利便性だとか責任の所在だとかということを考えて、移管を考えなくてはいけないと言っています。つまり、大都市経営に必要な事務だけではなく、効率性が悪ければ区に渡さない、利便が悪ければ渡さない、責任の所在が曖昧なのは渡さないと言っていますから、すると、大都市経営プラス県の行政じゃなく、さらにプラス渡さないものがあるということをやっているんですね。ですから、更にわからなくなってきました。

それから、区の再編については今言いましたように、いろいろなことを言っているんですけども、この中で、指定都市制度にはしませんよ、完全自治体にはしませんよ、人口規模で30万で割るってことは駄目ですよと。そんなことを言っていますから、合併で期待されるような芽は全部摘んでいるんですね。それからさっき言いましたように、大都市の一部を構成する、とんでもない自治体ができる可能性を想定してですよと、そんなことを言っています。

税財政制度については、今言うべき段階ではない、全体が整理できてからやると言っているのですが、この中で、税源の偏在があるので何とかしなければいけないと言っていて、それでは調整税の一部を移譲しますかという、そうしたら更に偏在が大きくなってしまふからやりませんよと。では税源の偏在を是正するため、各区でもう少し企業本社とかの移転などをして、分散化を図って自立化を図りますかという、それは駄目ですよと。要するに、今の東京都が残る姿を、何とか確保しようということや組み立てられていると見るしかない答申ですね。

続いて、その次の箱ですが、道州の問題についても触れています。

道州制については、国の道州制ビジョン懇談会というのがありまして、この3月に中間報告が出る予定ですが、どういう形になるのか、やはりすごく難しい問題なんですよ。委員の中でも色々意見が分かれていますから、果たして意見がまとめられるのかどうか分かりませんが、いずれにしてもそれを見てみたいと思います。

一方、自民党もですね、道州制推進本部というのを作って、この3月に第3次の中間報告を出すというように言っていますが、実は、去年6月に自民党の調査会が出した第2次の報告の中には、東京23区を国直轄にして、その税収を各道州に配分することも考えられるというくだけりがあります。できるかどうかは別として、選択肢のひとつとして検討されているのは確かかもしれませんね。

できるかどうかというのは、23区を国直轄にするって言うんですね、八百何十万人の基礎自治体の仕事を、国が直接やるということですからね。そんなことができると思いますか。それから、仮に猪瀬さんが言ったように東京DCとかいって、山手線の内側とかだとしても、それでも三百万人ですよ。国が直轄するなんてできると思いますか。

たぶん、国が仮にやるとしても、基礎自治体に任せざるを得ないですよ。その基礎自治体に任せざるを得ないところを、おそらく今の特別区が担うことになるんですよ。そうなる、なくなるのは東京都ですよ。だから東京都としては桎梏（しっこく）問題。道州になってもなくなるし、直轄地になってもなくなるし、どうしたらいいんだと。何とかしたいという思いで、こういう動きになっているのではないかと推測しています。

今、道州制の問題というのは色々取り沙汰されていますが、いずれにしても東京をどうするかが最大のネックだというのが、大森先生も仰っているとおりです。

下の方に絵がありますけどね、東京都は1都3県で道州を作らなきゃ駄目だって言っているん

ですよ。1都3県で道州を作るとなると、東京都の構想にあるように、特別区の区域の大都市経営を道州がやるんだとすると、1都3県の道州がですね、特別区の区域だけは上下水道等をやるといって話になってきますよね。

ではそれを、同じ道州でありながら神奈川だとか千葉だとかについてはどうするんですかと。誰がやるんですかと。今、神奈川にしても埼玉にしても千葉にしても、基本的には県営水道になっているんですよ。これを、元々は市の事務ですからね、基礎自治体におろして行くって話になっていきますよね。23区だけは道州がやりますって、そんなこと成り立つんですかということですので、調査会としては、市の事務を抱えたまま州になることは考えられないでしょうと。したがって、切り離さざるを得ない。調査会としては別に道州制を目指している訳ではないのだけれど、仮に道州になった時には、この基礎自治体連合というのは、むしろ有効に機能するのではないですかと言っている訳です。ですから、道州制になっても区としては怖くないということですね。

それから最後に7頁です。

都の区の制度が廃止されれば、都の首都としての役割は消失するため、「東京〇〇市連合」または「東京〇〇市」が担うことも可能ということ。首都制度というのが今我が国にないんですね。首都圏整備法というのがありますから、実質的に首都だっていうことは間違いないし、首都機能移転などと言っていますから、実態としても首都なんですけれど、制度としては首都がないという、おかしな国だということなんです。

明治の改革で東京府を置いたときに、京都から遷都しなかったというのが元々らしいんです。京都に残して。だから東京府なんですね。京都府、東京府、そういうことで、言ってみれば曖昧なまま推移してきたということらしいんです。それはともかく、首都制度がないと。

調査会で議論して行く中で、東京の特異性というのは、まさに首都性にあるのではないかと。首都性ということを考えながら制度を考えなくてはいけないのではないかと、ということで検討したんです。しかし、首都制度はないし、では首都の実態とは何なんだと言えば、首都警察とかはあるけれども、それ以外はこの自治体でも兼ね備えているものではないかと。多少首都であるが故に集中度合いが違うとか何とかということはあるにしても、明確にそれが首都性だと言えるものがない。首都性の問題は、置いて議論しましょうということになった経緯があるんです。

したがって、1次の報告のときには、一体性だけで組み立てようということだったんですけども、今回、一体性もなくなりましたので。まあそういうことなのですが、今は、当然のごとく都知事が首都の代表だっというような顔でやっています。しかし、仮に都の区がなくなると、もうそれが言えなくなるのではないかとというのが、大森会長の思いなんです。

外国で、必ず市が首都だっということはないんですけどね。北京市だとかソウル市だとかについても、あれは広域自治体ですので、市とは呼んでいるけど、言ってみれば県みたいなものですから。それにしても、世界的に見て首都のあり方というのは、やはり基礎自治体が担うべきだというのが大森先生の主張なんです。ですから、都の区の制度を廃止して、首都もきちんと明確にするということがいずれ必要になるだろうと。しかしそのときは、都ではないと。ここで言う東京〇〇市だということを行っているところです。

それから最後のところでは、行政需要の違いと自主財源の偏在を、自らの手で調整するという重い宿題を課す訳ですね。ですので、そのためには、互譲協調の精神という、これまで特別区が延々と築いてきたものの上に、確固たる決意をもって臨まなくてはならないということを行っています。

これについては、大森会長は更に、今、かつて区の自治権拡充運動で住民を巻き込みながらやっていた改革のエネルギーというものが、どうも沈静化してしまっているのではないかと。今後、区の改革を更に進めていこうとすれば、住民も巻き込んで、広範な運動というものを起こしていかなければならないし、特に今は、少なくとも、総務省だとか国に改革を期待するのは全く無理だと。政治的に解決する以外は、選択肢はない。それが作れない限りは、制度改革はあり得ない

ということですね。そういうような意味も込めて、最後に書かれているということだと思います。

<今後の対応の方向と課題>

その下に記しているのは、先ほど言ったような様々な改革が、ここ1年の間に目白押しで報告の中身が出てきますので、調査会の報告を踏まえて、区としてどうやっていくかということについては、そういう周囲の環境をよく見ながら進めて行く、丁度いい時期にあたっていると思うんですね。

それで、都区のあり方検討についても、来年度までの間に何らかの整理をつけていかなければならないということですから、その様子を見ながら、この調査会の報告をどういうふうに区として受け止めて、どういうふうに将来構想を描いていくのかということが、これから始まるということになります。

先日2月の区長会で、大森先生を呼んで意見交換をしたんです。時間がなくて、区長会としての明確な方針には至っていませんが、その中で区長会の会長が言ってるのですが、少なくとも、大森先生に出していただいた報告について、批判をする人は恐らくいないのではないかと。区の中の立場としてはですね。それで今後も引き続き大森会長をはじめとして、調査会の先生方と関係を継続していきたいということで了解をいただいています。区長会としては、それを前提に今後更に協議をして、今後の進め方を決めて行くことになるのだろうと思います。

そういう意味では、一番下の図に記したように、当面の区の進め方としては、都区のあり方の検討を継続して、現行の制度の中でできる改革をとことん極めて行くと。これについては、ほとんど制約らしきものはないんですね、実は。さっき言いましたように、上下水道の問題ですら区でできる見通しがあると。見通しというのは区が勝手に言っているんですけどね。そういうことになると、実は東京都でなければできない仕事は、まずないのではないかとということですね。市の事務では。消防であっても。区ごとに消防署がありますので、あとは消防指令の問題だけですよ。

ですから、とことん今の制度の枠の中で事務配分を徹底して区に寄越せということを進めていくと、実は今の制度の中でも基礎自治体の新しい姿を作れるということになるんだろうと思います。それもひとつやっていくと。

もう一方では、調査会の報告で言っているような、制度の抜本的な見直しについても検討していくという、その二本立てで取り組んでいくことになると思います。その先に国の分権改革の動向とかも入ってきた中で、あるべき特別区の将来像ができあがってくるということだと思います。

最後に少しだけ補足をさせていただくと、「東京自治制度懇談会の議論の整理」という資料がありますね。これは東京に関する部分を抜粋して、私の方で濃淡をつけて線を引いたり、太くしたりしたのですが、これをご覧いただきたいと思います。

その3ページに、大都市経営に関する事務のイメージという図が出てきます。上の四角からはみ出た部分は国から持ってくる事務ということですし、その下に④とか⑤とかいうのは今の府県の事務だとか、東京都が上下水道をやっている部分にかかるし、それから②は今区がやっている事務にもかかる、つまり区から何か持ってこようとしているということですが、というような絵解きがあります。

ご覧いただくように、一般的に都道府県が処理する事務と、一般的に市町村が処理する事務というところで、都道府県の仕事の役割が決まられていますよね。この原則の考え方も法律上あるわけです。

つまり、市町村が基本的に行政体の仕事はやると法律には書いてあるわけです。市町村ができない事務、つまり広域の事務だとか市町村間の連絡調整に関する事務、そして市町村では処理できない事務だとかは、都道府県がやるというのが自治法の役割分担なんです。明確なんですね。

ところが、そこにこの楕円で囲まれている大都市経営に関する事務が入ってくると、混乱してしまうんですよ。どうやって大都市経営に関する事務を、この二つの役割分担の中に入れ込むん

だと。大都市経営に関する事務と府県の事務はどう違うんだと。大都市経営に関する事務と市町村事務はどう違うんだと。府県の事務と大都市経営に関する事務と市町村の事務はどういう役割分担なんだと。

東京都だから大都市経営というけれど、他の地方にいけば大都市経営は、間違いなく政令指定都市がやってる訳ですから、基礎自治体の仕事なので、基礎自治体が大都市経営の主体と基礎自治体の二重の性格を持つなんてことがあるのかと。

つまり、東京都が言っている大都市経営に関する事務を法律上明確にしろというのは、東京都の仕事を認めてくれということしかないのではないかということになると思うのです。絵を描くもんですから、余計はつきりしてしまうんですね。

さらに、横の点線の中に事務の例示があって、都市計画決定だとか上下水道だとか、消防だとかというのは、大都市経営に入っているんです。都と区のあり方の検討で、根本から議論しましょうよと言っている時に、もうすでに結論が出ているんですよ。都の事務だって。だからああいう過激な反応になったのかなと思います。

もう1つ、自治法の関係条文を抜粋した資料がありますが、ここに今の自治法の体系があるんですけども、総則の部分に国と地方の役割分担、それから県と市町村のあり方、普通地方公共団体と特別地方公共団体との区別というのが書かれていて、その下に普通地方公共団体の項があって、普通地方公共団体の中に第12章で大都市の特例が置かれている。こういう構造になっていますよね。

第3編で特別地方公共団体のところに、特別区が入っていますから、そういう意味で退けものにされていると観念しているむきがあるわけですがけれども、ここに「第1章削除」というのがあるんですね。これは、歴史の経過の中で地方自治法発足当時にあったものなんです。

3ページをご覧くださいなのですが、参考として一番下のところに、特別市というのがあります。特別市という制度が自治法発足時にありました。特別市というのは、5大市を意識して、5大市を特別市にしようと思って作られた制度なんです。ところが、都道府県が猛反対をしまして、大都市との確執の中で妥協として出てきたのが、今の政令指定都市なんです。

この特別市というのは何なのかというと、「従来法令により都道府県及び市に属するものを行う」。つまり、都道府県と市の事務を合わせたものだということです。さらにその次の4ページの265条のところにありますように、「特別市は都道府県の区域外とする。」ということです。つまり、今は全部都道府県に包括されるんです、市町村はね。区は、東京都に包括されますよね。というのではなく、独立なんですよ。

今の道州制の議論の中で、都市州を作ってもいいのではないかという議論がありますよね。道州のほかに東京州があってもいいのではないかというのと同じです。当時こういうようなことが考えられていたと。「特別市は、人口50万以上の市につき」ですから、政令指定都市が50万人以上と書いてあるのは、まさにこれが元になっているんです。

この特別市というのは、特別地方公共団体なんです。つまり、特別地方公共団体だから虐げられているのではなく、逆に特別市というのは超スーパーですからね。普通地方公共団体にこだわらないでいいというのは、この辺に意味があります。

もう一つ、271条第2項のところに行政区というのがあって、特別市に行政区を置くことが想定されていたんですが、その区長は選挙で選ぶとなっているんですね。これは、今の政令指定都市の行政区をどうするかということが問題になっていて、行政区に権限を下ろしたりしているんですけど、究極の姿は、やはり地域の賄いは地域の代表者がやるべきだというのが、自治の原則だと思うので、いずれ特別市の想定ようになっていく可能性がありますよね。これのさらに究極の姿が、特別区なのではないかということなんです。これを、完全に独立させれば今の特別区になるでしょう。

かつての東京市の中の区が完全に独立している姿、基礎自治体になったと。その複数の基礎自治体になって、今度はみんなで連合してこの大都市地域をやっていこうじゃないかというのが、今回の構想だと考えれば、歴史の経過の中にもすっぽりはまる構想だということですね。

ですから、冒頭にお話したように、実はとてつもない、飛びぬけた報告書なのですが、あなたが無理難題ではないということですので、今後分権改革の様々な議論の中では、これも一つの選択肢として主張していく必要があるのではないかと考えています。

(「互譲協調の精神」で23区がまとまっていけるのかという趣旨の質問について)

おそらくそれが最大のポイントではないかと思います。今の大都市の一体性というくびきから解き放てば、一体性の必要がない区が飛び出してしまって、もう成り立たないと。自分で出来るところはどんどん抜けていって、どうしようもないところだけ残されれば、行政水準を大幅に切り下げるしかないということで、したがって今の大都市の一体性というくびきから抜けられないし、逆に大都市制度として縛り付けておかないとならないと。それが逆に抜けられる区にとっては縛り付けられている、制約されているという観念につながっているという、こういう構図になっているんですよ。

今回の報告は、そういう縛り付けるというのではなくて、自分たちでこの大都市の地域を治めようじゃないかというポジティブな発想になれませんか。23区で一緒になって治めていくということではできませんかという問題提起だと思います。

実は、制度的には、さっき言いましたように、憲章ができて初めて、かつ住民に承認されて初めて成り立つ制度ですので、憲章を作る段階で一区でも抜けたら合意しないですよ。ということは、今の制度のままということになるんですよ。言ってみれば、変な話ですけど、悪くころんでも今の制度という前提で考えればいいのではないかと思います。

今の制度から抜け出したいのであれば、東京都に責任の一端を持ってもらうというようなことではなく、自分たちで責任を持つということで、互譲連帯の精神でみんなで固まって運営をしてくださいよ。そのための自治の仕組みを問題提起しましたと。こういうことではないかと思えますね。

(基礎自治体連合というのは、区にとってコントロールがききづらい組織を作ることになるのではないかという趣旨の質問について)

共同処理組織については、一部事務組合のあり方とかも含めて、区の中では非常に大きな問題なんです。今言いましたように、一緒に治めていくというのはどういうことなのかの理解ではないかと思うんです。

東京都がやっている場合と共同でやっている場合とどちらがいいかと考えるとですね、共同でやっている場合は、少なくとも共同でコントロールすることになるんですよ。東京都がやっている場合は、コントロールはできないと。その違いがまずありますよね。

もう一つは、コントロールをするだけの能力を各自治体が持たなければいけないということもあるんです。コントロールできないというのは、コントロールする権限があるにも関わらず、コントロールできないということですから、コントロール能力がないということになりますよね。

そうすると、今言いましたように、23区全体でここを治めていこうという意識と、意識にふさわしい能力が伴っていないということになりますので、やはりそこはそういう能力を自ら高めて、コントロールできるようにしていく。そうすれば、共同処理の機構を作ったとしても、自分たちでコントロールできるということになりますし、コントロールしなければならないということになると思うんですね。

そのうえで、共同処理の機構の作り方を、どのようにコントロールしやすく作るかということにもかかってくるのではないかと思います。

東京や大都市制度に関する記述等

28 次地方制度調査会 H18.2.28 「道州制のあり方に関する答申」

- ・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する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。
- ・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。

自民党道州制推進本部 H20.7.29 「道州制に関する第3次中間報告」

- ・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はないと考えるが、他の大都市地域を相当上回る規模の人口の高度な集積に着目し、道州との調整、事務配分、税財政、道州の区域等に関する特例を設けることが適当と考える。

東京商工会議所 H20.9.11（H21.1.13 補足）「道州制と大都市制度のあり方」

～東京 23 区部を一体とする新たな「東京市」へ～（概要）

◇都区制度を廃止し、東京 2 3 区部を一体とする新たな「東京市」

魅力ある世界都市・東京を実現し、東京 23 区部において自己決定と自己責任を果たすにふさわしい自主自立の基礎自治体を実現するためには、都区制度を廃止し、東京 2 3 区部を一体とする新たな「東京市」が必要。

◇道州制を導入し、東京は一都三県の州が基本

地方分権を推進し、生活圏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。

東京の区割りについては、道路、鉄道、航空、港湾といった交通問題や、水質、大気汚染といった環境問題、防災や治安の問題などの広域課題を自己責任の下で解決する必要がある、原則として東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県の一都三県を一つの州とすべき。

なお、財政均衡を重視した東京直轄案及び東京分割案などが出ているが、いずれも生活圏及び経済圏の一体性を軽視しており、論外である。

◇大都市の機能を発揮できる新たな大都市制度

3 大都市圏を支える「東京 23 区部(東京市)」、横浜市、名古屋市、大阪市については、その集積を効果的・効率的・戦略的に活かして魅力ある都市圏を形成することが、国内の経済をけん引し、我が国の国際的競争力の向上につながる。そのため、新たな大都市制度の導入が必要。

東京市については、日本の首都を支える機能を有していることから、別途の配慮が必要。

道州制の下でも、大都市の集積を活かす大都市制度は必要。

※東京市については、これまで特別区であったこと、また規模が非常に大きいという特性を考慮し、新たな大都市制度としての市と区の役割を築くための検討が必要。

日本経済団体連合会 H20.11.18 「道州制の導入に向けた第2次提言」

日本を代表する大都市の東京は、皇居、国会、中央省庁、最高裁判所などが存在し、首都としての機能を有し、また人口や経済機能が集中している。わが国ではかつて、首都機能の移転に向けて1992年に「国会等の移転に関する法律」が制定されたが、今後、激化するグローバル競争のなかで、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。

そこで、「国会等の移転に関する法律」を廃止する一方で、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。首都に求められる機能とそれを支える行財政制度、首都における地方自治のあり方については、海外の事例を踏まえつつ、憲法95条の範囲内で検討を深めるべきである。

なお首都については、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。

日本商工会議所 H21.4.16 「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」

- ・東京都を含む首都圏の取り扱いについては、国による直轄案など様々な議論があるが、道路、鉄道、空港、物流、観光などの広域的課題に対応するという観点から、東京商工会議所政治・行政改革推進委員会報告にもあるとおり、周辺県を含んだ地域で検討されることも必要であろう。

その際の東京23区の取り扱いについては難しい問題であるので、諸外国の大都市（特にニューヨーク、パリ、ロンドンなど）の地方自治制度を参考に最適なあり方を検討していくことが望ましいと考える。

- ・世界各地の都市間における競争が激化している中、東京をはじめ大都市は、膨大かつ複雑な行財政需要に応じていく使命があることに加え、アジアや世界の交流拠点として魅力ある都市づくりが求められている。こうした課題に対応するため、他の基礎自治体とは異なり、これまで以上の権限を持つ新たな大都市制度の検討が必要ではないか。

経済同友会

H22.5.19 「道州制移行における課題－財政面から見た東京問題と長期債務負担問題－」（概要抜粋）

2 道州制下における東京のあり方

<現状>

- ・税収、経済、人口の集中する東京（総人口の1割にあたる約1300万人）が居住し、GTPは約1/5を占める。その結果、都道府県税収は、総額の約1/5にあたる3.4兆円が、国税収入は約4割の21.5兆円が東京都の税収。
- ・国税収入21.5兆円の95%以上が23区の税収。
- ・23区は、東京を一体的に形成してきた歴史的な経緯がある。

<基本的な考え方>

- ・東京一極集中を是正しようとするあまり、東京の持つ高い国際競争力を抑制し、かえって日本経済全体の成長を阻害するものであってはならない。
- ・今後の少子・高齢化社会、人口減少社会の到来を踏まえ、今後も東京の経済力や財政力が現在と同様であるとは限らない。

<提言>東京特別州（現東京23区）を創設し、新たな財政調整の原資に

- ①現在の23区を「東京特別州」として創設。特別州内の基礎自治体は、現在の23区を前提とせず、行政事務の役割に応じて適切な規模に再編。
- ②東京特別州の歳入の一部は、道州制の水平調整財源とする。

道州制ビジョン：東京圏をどうするのか(レジュメ) <一部省略>

財団法人 東京市政調査会理事長 西尾 勝

H21. 11. 11 (社) 東京都交友会創立 60 周年記念大会にて

はじめに

実を申しますと、私は、道州制の速やかな実現を求める積極論者ではありません。むしろ、浮ついた道州制ビジョン論議の横行する風潮に対して強い危惧の念を抱いている、慎重論者なのです。

道州制論議に対して私が慎重にならざるを得ないのは、以下の三つの理由からです。第一に、自民党の構想する道州制は、分権的な道州制にはならず、むしろ集権的な道州制になる可能性が高いと判断してきたからです。第二に、道州制推進論者は、与野党を問わず、また官民を問わず、いずれもおしなべて、道州制を実現する場合には、基礎自治体である市区町村を大幅に統合して、その総数を少なくとも1000以下に削減する必要があると主張しているからです。それが不可欠の要件だと言われるのであれば、私は道州制の実現に反対せざるを得ないということです。第三に、道州制を実現するためには、各省庁官僚機構の反対を抑え込み、与党を完全に統率し、国会の衆参両院を乗り切れるだけの、強い政治指導力を備えた内閣が誕生しなければなりません。歴代の自公政権にはそのような力はありませんでした。今回の総選挙で半世紀ぶりに与野党間の政権交代がございましたけれども、新しい民主党政権にもそのような力はまだありません。将来は、道州制を実現することのできるような強い内閣がこの国にも誕生することになるのかもしれませんが、それは、これから10年以上も先のことではないかと思うのです。

さて、先の総選挙において、道州制の実現を政権公約に掲げた自民党は敗北し、今回はこれを一切政権公約に掲げなかった民主党が圧勝する結果になりました。そこで、鳩山政権の任期中には、安倍政権時代に設置された道州制ビジョン懇談会は廃止され、道州制ビジョン論議は当分の間は下火になるものと確信しています。しかし、道州制を求める火種が消え去るわけではありません。自民党は次の総選挙に向けて道州制の実現を旗印に掲げるでしょう。そして、民主党もまた岡田代表時代のマニフェストには「連邦制的道州制の検討」を掲げていたように、民主党内には道州制論者が少なくないのです。さらに言えば、鳩山政権は、「地域主権の推進」を旗印に掲げ、基礎自治体優先を唱えながら、その一方では国の各省庁の出先機関の原則廃止を唱えています。この国の各省庁の出先機関の原則廃止をどこまで本気で追求するつもりかわかりませんが、この出先機関の原則廃止を追求していけばいくほど、道州制論議を再燃させる結果になるでしょう。出先機関を廃止するには、それらが所管してきた事務権限の相当部分を都道府県に移譲することにせざるを得ないのですが、その「受け皿」として現在の47都道府県体制を前提にしているかぎり、移譲できる事務権限の範囲にはおのずから限界があります。そこで、国の出先機関を大幅に縮小しその事務権限を大幅に移譲しようとする、現在の都道府県を廃止し、これに代えて、より一層広域の道州といった新しい地方政府を創り出さなければならないのではないかという論議を再燃させることになるのです。また、道州制の推進論者からは、都道府県に中途半端な移譲をするよりも、まず道州制を実現して道州に事務権限を移譲せよとする反対論が寄せられます。

要するに、今回の政権交代によって道州制論議は一時的に下火になりますが、道州制論議の火種はくすぶり続け、いずれまた改めて、激しく火を噴く可能性が高いのです。困ったことに、こ

の国の政治家もマスメディアも、省庁の統廃合、市町村合併、道州制といったような、「受け皿」、容れ物をいじくり回して変えようとする「器の改革」論議が大好きなのです。

そこで、これからも続く道州制論議をもう少し、地に足の付いた、現実的で実行可能な論議にしていくためには、東京圏の地方自治に詳しい人々のなかから、道州制の下では東京圏をどうするつもりなのかという問いを発していただきたいと、願っているのです。東京圏をどうするのかが決まらなければ、道州制の実現などあり得ないにもかかわらず、道州制ビジョン懇談会での論議を初め、関経連を中心にした関西の道州制論議でも、九州経済連合会を中心にした九州の道州制論議でも、この難問中の難問である東京圏をどうするのかという問題を真剣に検討している形跡はありません。ここにお集まりの都庁OBの方々のなかには、道州制の推進論者もおられれば、慎重論者も反対論者もおられることと思いますが、いずれのお立場からであれ、東京圏の地方自治に詳しい皆様方から、東京圏をどうするつもりなのかと、問いかけてほしいのです。

I 東京圏の道州の設計は、道州制構想の難問中の難問

- ① 関東から近畿に至る本州中央部分の道州の区画割は難問
- ② 関東と近畿については、道州の政府形態と所掌事務の設計も難問
- ③ 就中、東京圏の道州の設計は、難問中の難問

何故に、難問中の難問になるのか。最大の理由は以下の三点にある。

- 1 東京圏の道州の人口と財政力が突出して巨大になって、その他の道州との均衡を失することになりかねないからである
 - ① 関東圏（1都6県または1都7県）の区画とすれば、人口は4000万を越え、総人口の3分の1以上を占めてしまう
 - ② 東京圏（1都3県）の区画にしても、人口は3000万に達し、総人口の4分の1を占める。この区画とする場合には、関東圏内の周辺各県をどのように区画割するかが問題になる。
- 2 東京圏の道州においてもその他の道州と同様に、首長制の政府形態を採用し首長を直接公選にした場合、東京道州知事の政治的な権威は国の議院内閣制の内閣総理大臣のそれと肩を並べるものになりかねない
 - ① この問題は首都圏への人口集中の著しい諸国（たとえば、韓国のソウル、バングラデシュのダッカなど）に共通する難問
 - ② 首都圏の自治体では、国政上の野党が実権を握ることが稀ではない
 - ③ 首都圏の警察を国の直轄とするか自治体警察とするかが問題になる。東京圏について言えば、道府県警察とは異なる警視庁をどのように扱うかが問われる
 - ④ 要するに、東京圏の道州については、政府形態と道州の所掌事務の範囲の両面において、他の道州とは異なる特例措置が必要になる可能性が高い
- 3 東京圏に道州制を施行しようとする場合、その区画割の如何にかかわらず、23特別区の区域について現行の変則的な都区制度をそのまま維持するのか否かが問われざるを得ない。言い換えれば、東京圏の道州の設計に際しては、道州管内の基礎自治体の再編成問題に直面せざるを得ない
 - ① 道州制に移行するために、事前に東京都と周辺各県との自主合併をするとき、対等合併の方式による場合には、現行の都区制度を維持することはできない。東京都への編入合併の方式によれば、現行の都区制度を維持することは可能であるが、編入合併の方式には周辺各県の反発が強いものと思われる

- ②したがって、東京圏の道州の設置は、国会が制定する設置法に依らざるを得なくなる可能性が高い。そしてそのときに、東京圏の道州の政府形態および所掌事務の範囲がその他の標準型の道州のそれとは異なる特例型である場合には、その設置法は憲法第95条の地方自治特別法に該当するものと解釈され、関係各都県の住民による住民投票に付されざるを得ないことになる可能性が高い
- ③23特別区の区域に施行されている現行の変則的な都区制度を再編成しようとする、有識者の意見もちぢに分かれる（現行制度を維持、23区を統合し東京市の再生、都心3区または都心5区のみを統合し東京市に、都心の3区または5区を統合し国の直轄区域に改める等々）いずれにしろ、23特別区関係者の了承を得ることは至難

II 西尾私案

- 1 東京圏の道州の区画は、東京圏の社会経済的な実態に合わせて、1都3県の区域とする
- 2 東京圏の道州は1都3県の広域連合機構とする。言い換えれば、東京圏の道州においては、これまでの1都3県を存置し、道州の広域連合機構は、東京圏計画の策定を初め、国の出先機関から移譲される事務権限のうちの広域的な事務権限のみを所管する
- 3 東京圏の道州の広域連合機構の首長は東京都知事が兼任する
- 4 警察機能を分解し、警備警察と刑事警察の一部（政治犯罪、企業犯罪、麻薬・銃砲等の取締、暴力団の取締等）とは国家警察の直轄とし、道州または都県の警察には市民生活を一般犯罪から防衛する刑事警察と交通警察と保安警察とを残す
- 5 都心5区の区域を統合し東京市を設置するとともに、その他の18特別区は市に改め、東京都を東京府に戻す。東京市は政令指定都市とし、管内に行政区を設置する。

要するに、道州制にメリットがあるとすれば、それは東京一極集中に対する地方圏の対抗力を強化することにあるので、東京圏の道州を強力なものにはしないと考えている。近畿圏は大阪市・京都市・神戸市（・奈良市）の3極（または4極）の中心構造を形成しているので、東京圏とは若干事情の異なる側面もあるが、にもかかわらず、近畿圏の道州についても東京圏の道州に準じた特例型を構想する必要に迫られるのではないかと予測している。関経連が関西圏について広域連合の形成を目指し、差し当たりは関西広域行政機構を立ち上げていることは、きわめて着実な試みであると評価している。

おわりに：道州制ビジョンへの含意

- ①全国一律の道州制構想をやめ、標準型と特例型の混在を許容する
- ②北海道と沖縄道については、東京圏と関西圏とは別の意味での特例型とする
- ③道州制は都道府県制に代わるものとする大前提をおかず、その必要があると認められる道州では、道州の下に都府県を存置する余地も残す
- ④この種の構想については、「屋上屋を架するもの」とか「必要以上に複雑な体系」とする批判が寄せられるのが常であるが、政府体系を大きく変革する際には、少なくとも一定期間の経過措置として、柔軟な対応が不可欠。明治の地方制度の設計に際して、市町村、郡、府県という三層構造を採用し、後に郡を廃止し市町村と府県の二層構造に改めた知恵に学ぶべきである。

大阪における特別区の制度設計（いわゆる「大阪都構想」）のポイント

事務分担

- 基礎自治体と広域自治体の役割分担を徹底し、住民に身近な事務は、“基礎自治体優先”の原則のもと、特別区が実施（①中核市・一般市の事務 ②地域のまちづくりや住民生活に密着した都市基盤整備に関する事務 ③都道府県・指定都市の事務のうち、住民に身近な事務）
ただし、中核市・一般市の事務であっても、大阪全体の成長、都市の発展、安全・安心に関わる事務は、大阪府が実施。また、大阪全体の視点で統一的・広域的な対応が必要なまちづくり、都市基盤整備等に関する事務は、大阪府が実施

税源配分

（１）税源配分（市町村税）

- 東京都区制度と同様に配分（大阪府：市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税、都市計画税、事業所税 特別区：市町村民税個人分、市町村たばこ税、軽自動車税等）

（２）財政調整

- 現行法上の調整財源である普通税三税（市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税）及び法人事業税交付対象額に加え、大阪府・大阪市が地方交付税の交付団体である実情を踏まえ、地方交付税相当額（市町村算定分）等を調整財源に加算
- 調整財源の配分割合は、事務分担に応じて、特別区：78.7%、大阪府：21.3%とし、特別区設置から10年間は、住民サービスをより安定的に提供できるよう、特別区に対して追加的な財源（各年度20億円を配分）
- 特別区と大阪府の配分割合が適正であることについて、原則として大阪府が説明責任を負う。また、大阪府は、毎年度、財政調整制度の運用状況や、大阪府に配分された調整財源の充当状況等を（仮称）大阪府・特別区協議会に報告し、検証、必要に応じ協議
- 特別区財政調整交付金の算定は、普通交付金：94%、特別交付金：6%
- 目的税二税（都市計画税、事業所税）は、特別区と大阪府双方の事業に充当するものとし、事業規模に応じて、目的税交付金として特別区に交付（特別区：53%、大阪府：47%）
- 普通税三税及び目的税二税は、（仮称）財政調整特別会計で歳入するものとし、財政調整に係る経理は、全て当該特別会計で行うことにより、透明性を確保

（仮称）大阪府・特別区協議会（大阪版都区協議会）

- 現行の都区協議会の仕組みを発展・充実させ、特別区の考えがより反映される“特別区重視”の仕組みを構築し、将来的には、特別区相互間の事柄は、特別区が主体的に決定できる仕組みを目指す
- 協議会の委員は、特別区の区長（4人）と知事を基本とし、必要に応じ、議会の代表者、職員、学識経験者等を追加可
- 特別区と大阪府及び特別区相互間の財政調整協議等の協議不調時に第三者機関を設置し、調整委員が協議会の委員から意見聴取を行い、合議により調停案を提示。協議会の委員に調停案への尊重義務を課す
- 第三者機関の調整委員（3人）は、事件の都度、地方行財政・法律関係の学識経験者、弁護士等から、会長が協議会の委員の同意を得て、任命

大阪における特別区の制度設計（いわゆる「大阪都構想」）の概要

特別区設置により目指すもの

「副首都・大阪」にふさわしい
新たな大都市制度の実現

広域機能の一元化・二重行政の解消による都市機能の強化

広域機能を大阪府へ一元化し、都市機能の整備を迅速・強力かつ効果的に推進

～ 司令塔機能を一本化、二重行政を制度的に解消 ～

住民に身近な公選区長・区議会による基礎自治機能の充実

大阪独自の「特別区」を設置し、豊かな住民生活を実現

～ 基礎自治体として、住民ニーズに沿った身近なサービスを展開 ～

1. 特別区設置の日

○ 令和7年(2025年)1月1日、現在の大阪市内に、4つの特別区(淀川区、北区、中央区、天王寺区)を設置

2. 各特別区の人口、面積、議員定数、議員報酬(月額)

名称	人口	面積	議員定数	議員報酬(月額)
淀川区	595,912人	67.24km ²	18人	774,000円
北区	749,303人	48.50km ²	23人	
中央区	709,516人	65.28km ²	23人	
天王寺区	636,454人	44.22km ²	19人	
計	2,691,185人	225.24km ²	83人	—

※ 各特別区の議員定数は、現行の大阪市の定数(行政区ごとの定数の積み上げ)

※ 各特別区の議員報酬(月額)は、減額後の現行報酬をベース

<参考>

人口	東京23区合計：9,272,740人
面積	東京23区合計：627.57km ²
議員定数	東京23区合計：902人 東京23区平均：39人
議員報酬(月額)	東京23区平均：608,070円

* 人口：総務省「平成27年国勢調査結果」

* 面積・議員定数：特別区協議会「特別区の統計(令和元年度版)」

* 議員報酬(月額)：各区のホームページ

3. 事務分担

○ 基礎自治体と広域自治体の役割分担を徹底し、住民に身近な事務は、“基礎自治体優先”の原則のもと、特別区が実施

- ① 中核市・一般市の事務
- ② 地域のまちづくりや住民生活に密着した都市基盤整備に関する事務
- ③ 都道府県・指定都市の事務のうち、住民に身近な事務

ただし、中核市・一般市の事務であっても、大阪全体の成長、都市の発展、安全・安心に関わる事務は、大阪府が実施。また、大阪全体の視点で統一・広域的な対応が必要なまちづくり、都市基盤整備等に関する事務は、大阪府が実施

○ 東京都の特別区が法律又はこれに基づく政令により処理することとされている事務とは異なる事務分担としている事務は、事務処理特例条例等で対応することを基本とし、法令改正(特例)が必要な事項(*)は、国と協議

* 法令改正(特例)が必要な事項の主なもの

対象法令	改正内容
地方自治法及び同法施行令	財政調整財源に地方交付税相当額等を追加
地方自治法施行令	都区協議会の人数及び構成員の変更

○ 専門性の確保が特に必要なものや、サービスの実施に当たり公平性・効率性を特に確保する必要がある事務は、一部事務組合等により、特別区が共同して実施

一部事務組合	介護保険事業、民間児童養護施設の所管事務等、情報システム管理、児童養護施設、福祉型障がい児入所施設、特別養護老人ホーム、青少年センター、斎場、霊園 など
機関等の共同設置	監査委員及び監査委員事務局、心身障がい者リハビリテーションセンターで行う事務

(注)本資料は、特別区設置協定書(令和2年8月28日、大阪府議会承認/令和2年9月3日、大阪市会承認)、大阪府・大阪市大都市制度(特別区設置)協議会資料をもとに特別区長会事務局が作成したものである。

4. 事務分担の例(東京との比較)

区分	事務名	分担	
		大阪	東京
一般市	水道、下水道、消防、用途地域等の都市計画決定	府	都
中核市	屋外広告物の条例による設置制限	区	都
指定都市	県費負担教職員の任命等の決定	区	都
都道府県	旅券(パスポート)の交付	区	都
任意	公営住宅	区	都・区

※ 児童相談所は、各特別区が設置

5. 税源配分(市町村税)及び財政調整

(1) 税源配分(市町村税)

- 東京都区制度と同様に配分

〔大阪府：市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税、都市計画税、事業所税
特別区：市町村民税個人分、市町村たばこ税、軽自動車税等〕

(2) 財政調整

- 現行法上の調整財源である普通税三税(市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税)及び法人事業税交付対象額に加え、大阪府・大阪市が地方交付税の交付団体である実情を踏まえ、地方交付税相当額(市町村税)等を調整財源に加算
- 調整財源の配分割合は、事務分担に応じて、特別区：78.7%、大阪府：21.3%とし、特別区設置から10年間は、住民サービスをより安定的に提供できるよう、特別区に対して追加的な財源(各年度20億円)を配分
- 特別区と大阪府の配分割合が適正であることについて、原則として大阪府が説明責任を負う。また、大阪府は、毎年度、財政調整制度の運用状況や、大阪府に配分された調整財源の充当状況を(仮称)大阪府・特別区協議会に報告し、検証、必要に応じ協議
- 特別区財政調整交付金の算定は、普通交付金：94%、特別交付金：6%
- 目的税二税(都市計画税、事業所税)は、特別区と大阪府双方の事業に充当するものとし、事業規模に応じて、目的税交付金として特別区に交付(特別区：53%、大阪府：47%)
- 普通税三税及び目的税二税は、(仮称)財政調整特別会計で歳入するものとし、財政調整に係る経理は、全て当該特別会計で行うことにより、透明性を確保

6. (仮称)大阪府・特別区協議会(大阪版都区協議会)

- 現行の都区協議会の仕組みを発展・充実させ、特別区の考えがより反映される“特別区重視”の仕組みを構築し、将来的には、特別区相互間の事柄は、特別区が主体的に決定できる仕組みを目指す
- 協議会の委員は、特別区の区長(4人)と知事を基本とし、必要に応じ、議会の代表者、職員、学識経験者等を追加可
- 財政調整交付金条例制定時に、知事に意見具申を行うほか、財産・債務等の取扱いなど、幅広い協議事項を設定
- 特別区と大阪府及び特別区相互間の財政調整協議等の協議不調時に第三者機関を設置し、調整委員が協議会の委員から意見聴取を行い、合議により調停案を提示。協議会の委員に調停案への尊重義務を課す
- 第三者機関の調整委員(3人)は、事件の都度、地方行財政・法律関係の学識経験者、弁護士等から、会長が協議会の委員の同意を得て、任命

7. その他の事項

(1) 地域自治区の設置

- 現在の地域コミュニティの維持に配慮し、現行の24行政区単位で地方自治法に基づく地域自治区を設置
- 地域自治区の事務所(*1)において、現在の24区役所で提供している窓口サービス(*2)を継続して実施するとともに、住民の意見を区政に反映するため、地域自治区に地域協議会を設置
 - *1 現在の24区役所で、名称は●●区役所(●●は現在の区名)
 - *2 保育所の入所手続、児童手当の受付等、生活保護相談・申請等、身体障がい者手帳・療育手帳の申請、国民健康保険・介護保険・国民年金等の届出等、医療費助成等、精神障がい者保健福祉手帳の申請等、住民票等窓口サービス、税関係証明書の発行、税収納 など

(2) 公平委員会の設置

- 各特別区において人事給与制度を構築する観点から、各特別区に公平委員会を設置

(3) 組織体制

- 特別区設置当初、組織体制整備のため、210人の採用増が必要になることから、準備期間中に、大阪市及び大阪府において計画的な職員採用を実施

(注)本資料は、特別区設置協定書(令和2年8月28日、大阪府議会承認/令和2年9月3日、大阪府会承認)、大阪府・大阪市大都市制度(特別区設置)協議会資料をもとに特別区長会事務局が作成したものである。

特別区長会調査研究機構について

特別区及び地方行政に関わる課題について、大学その他の研究機関、国及び地方自治体と連携して調査研究を行うことにより、特別区長会における諸課題の検討に資するとともに、特別区の発信力を高めることを目的に、特別区長会の下に設置（H30.6.15）

※事務局は、（公財）特別区協議会に委嘱

◇特別区長会調査研究機構の研究テーマ ※（ ）内は提案区

<令和元年度>

- ・特別区が取り組んでいる施策の効果が日本全体に与える影響（港区）
- ・基礎自治体におけるテレワークの活用と実現方法（品川区）
- ・AI等の先端技術を活用した業務効率化（電子自治体への移行に向けて）（大田区、葛飾区）
- ・特別区のスケールメリットを生かした業務効率化（渋谷区）
- ・「持続可能な開発のための目標（SDGs）」に関して、特別区として取り組むべき実行性のある施策について（荒川区）
- ・自尊感情とレジリエンスの向上に着目した、育児期女性に対する支援体制構築に向けての基礎研究（板橋区）
- ・大局的に見た特別区の将来像（江戸川区）
- ・特別区における小地域人口・世帯分析及び壮年期単身者の現状と課題（基礎調査）

<令和2年度>

- ・基礎自治体におけるテレワークの活用と実現方法【継続】（品川区）
- ・特別区のスケールメリットを生かした業務効率化【継続】（渋谷区）
- ・「持続可能な開発のための目標（SDGs）」に関して、特別区として取り組むべき実行性のある施策について【継続】（荒川区）
- ・自尊感情とレジリエンスの向上に着目した、育児期女性に対する支援体制構築に向けての基礎研究【継続】（板橋区）
- ・大局的に見た特別区の将来像【継続】（江戸川区）
- ・特別区における小地域人口・世帯分析及び壮年期単身者の現状と課題【継続】（基礎調査）
- ・特別区における職場学習の現状と効果的な学習支援のあり方（千代田区）
- ・特別区におけるごみ減量に向けた取り組みの推進と今後の清掃事業のあり方（江東区）
- ・将来人口推計のあり方（世田谷区）
- ・特別区が行うソーシャルビジネスの活動支援策～地域課題の現状把握を踏まえて（世田谷区）
- ・債権管理業務における生活困窮者支援・外国人対応（中野区）
- ・地域コミュニティ活性化のためにとりうる方策（葛飾区）

<令和3年度>

- ・特別区のスケールメリットを生かした業務効率化【継続】（渋谷区）
- ・特別区における森林環境譲与税の活用～複数区での共同連携の可能性～（中央区）
- ・新型コロナウイルスによる社会変容と特別区の行政運営への影響（港区）

- ・ 公共施設の樹木の効果的なメンテナンス手法（江東区）
- ・ 食品ロス削減に向けたナッジをはじめとする行動変容策（荒川区）
- ・ 「ゼロカーボンシティ特別区」に向けた取組み（葛飾区）

<令和4年度>

- ・ 「ゼロカーボンシティ特別区」に向けた取組み【継続】（葛飾区）
- ・ タワーマンション等大規模集合住宅を含む地域コミュニティの醸成（中央区）
- ・ 特別区の未来を見据えた子育て支援（港区）
- ・ 水害時の避難及び共同住宅の機能強化（江東区）
- ・ 循環型経済の推進による持続可能な経済発展に向けて、特別区が取り組むべき施策（世田谷区）
- ・ 特別区における DX の推進 ～データの取得・分析・活用に向けて～（板橋区、葛飾区）

<令和5年度>

- ・ 帰宅困難者対策における初動対応体制の確立に向けた取組み（港区）
- ・ 水素を中心としたクリーンエネルギーの利活用推進（大田区）
- ・ 特別区における女性を取り巻く状況と自治体支援の方策（世田谷区）
- ・ 複式簿記・発生主義会計に基づく財務書類の活用策（中野区）
- ・ 少子化の傾向が顕著な特別区で有効な少子化対策（葛飾区）
- ・ 特別区におけるCO₂の地産地消に向けて～清掃工場のCO₂分離・活用と23区の役割～（東京二十三区清掃一部事務組合）

特別交付金の算定に関する運用について

部改正	平成 24 年 1 月 10 日
一部改正	平成 25 年 1 月 8 日
一部改正	平成 27 年 1 月 7 日
一部改正	平成 29 年 2 月 2 日
一部改正	令和 2 年 1 月 28 日

1 申請対象経費

(1) 実績交付

特別区財政調整交付金における特別交付金の算定対象となる経費は、基準財政需要額の算定方法によっては捕捉されなかった財政需要であり、かつ、当該年度に発生した特別の財政需要等であって、当該年度に支出した、又は支出が見込まれる事業費（事務費を除く。以下同じ。）のうち、国庫補助金等の特定財源を控除した一般財源とする。

ただし、災害等のための特別の財政需要を事由とする経費及び災害等のための財政収入の減少を事由とする減免については、前年度の 1 月 1 日から当該年度の 12 月 31 日までの間に支出した事業費のうち国庫補助金等の特定財源を控除した一般財源並びに特別区税を軽減し、又は免除した額とする。

(2) 分割交付

上記(1)にかかわらず、事業費が多額であるもの又は複数年度にわたる事業で後年度負担が多額となるものについては、対象事業の全体経費を把握した上で予め交付率を決定し、平準化した算定額を分割して交付する。

① 事業費が多額であるもの

ア 対象事業

原則として当該年度に支出した、又は支出が見込まれる事業費が多額であると認められる事業をいう。

イ 算定方法

分割交付の期間を該当区と協議し、算定額を平準化する。

② 複数年度にわたる事業で後年度負担が多額となるもの

ア 対象事業

原則として当該年度における各特別区の予算において翌年度以降の債務負担行為を計上しており、かつ、後年度負担が多額となると認められる事業をいう。

イ 対象経費

原則として各特別区が作成した実施計画により把握する。

ウ 申請年度及び算定方法

申請は、当該事業に着手した年度以降に申請できるものとし、申請年度から終了年度までの期間で総事業費（申請年度以前に事業に着手している場合は、申請年度以前の事業費を控除する。以下同じ。）を把握し、算定額を平準化する。また、確定額との精算は、分割交付の終了年度に行う。

なお、計画の変更が行われた場合は、変更後の総事業費を計画の変更年度から終了年度までの期間で平準化する。

2 算定項目

算定項目は、大区分（ABC）、小区分（アイウエ）に区分することとし、各特別区が次の区分に応じて申請した経費等について、当該区分に応じた交付率によって算定する。

区 分	説 明	交付率
A 普通交付金の額の算定期日後に生じた災害等のための特別の財政需要又は財政収入の減少		
ア 災害等の復旧に要する経費	<p>「災害」とは、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火、その他の異常な天然現象又は大規模な火事若しくは爆発等により生ずる被害をいう。</p> <p>「復旧に要する経費」とは、災害によって必要を生じた事業で、災害にかかった施設を原形に復旧する(原形に復旧することが不可能な場合において当該施設等の従前の効用を復旧するための経費を含む。)ことを目的とする経費をいう。</p> <p>災害によって必要を生じた事業で、災害にかかった施設等を原形に復旧することが著しく困難又は不適當な場合において、これに代わるべき必要な施設等を整備することを目的とするものは、災害復旧に要する経費とみなす。</p>	2/2
イ 災害等の応急対策に要する経費	<p>「応急対策に要する経費」とは、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に災害の発生を防御し、又は応急的救助を行う等災害の拡大を防止するために要する経費をいう。</p>	2/2
ウ 災害減免による財政収入の減少	<p>「災害減免」とは、災害が当該特別区の区域内に広範囲に発生した場合において、特別区長が地方税法(昭和25年法律第226号)の規定に基づき、その都度災害減免条例を定めて特別区税を減免することをいう。</p>	2/2
エ その他災害等に要する経費	上記アからウ以外の災害等に類する経費をいう。	2/2
B 基準財政需要額の算定方法によっては捕捉されなかった特別の財政需要		
ア 災害等の未然防止に要する経費	<p>防空壕埋戻し工事、橋りょう耐震補強、防災拠点整備等、災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぐために要する経費をいう。</p>	2/2
イ 公害対策等緊急の環境改善に要する経費	<p>大気汚染、水質汚濁、土壌汚染、騒音、振動、地盤沈下等、人の健康又は生活環境を改善するために要する経費及び生活環境の安定向上が阻害されている地域において生活環境を改善するために要する経費をいう。</p>	2/2
ウ 地方交付税(市町村分)の算定対象であるが、都区財政調整においては普通交付金の算定対象となっていない財政需要	<p>上記A及びB、ア並びにイに該当しない事業で、地方交付税に関する法令の規定による算定方式に準じて算定する。</p> <p>ただし、算定方式に準じて算定することが困難である場合又は算定方式による算定額と実績額とに乖離があり、当該算定が他の算定に比して著しく均衡を失うと認められる場合には、申請内容を総合的に勘案して算定する。</p>	原則 交付 税 準 拠
エ 特別区の需要としては普遍性がないとの理由により、普通交付金に算定されていない財政需要	<p>今後普遍性が見込まれる、あるいは普遍性が欠けてきた、又は不定期に発生する等、普通交付金の算定対象となっていない事業に要する経費について、算定する。</p>	原則 1/2 以 上

区 分	説 明	交付率
C その他特別の事情		
ア 災害以外の緊急に対応すべき特別の事情	事件・事故など突発的事象、情勢変化、国の補正予算等により緊急に対応すべき特別の事情が生じた場合に、これに対応する経費について算定する。	原則 1/3 以 上
イ 普通交付金算定対象外施設に係る老朽化への緊急対応	<p>普通交付金算定対象外施設に係る老朽化への緊急対応に要する経費は次の方法により算出する。</p> <p>1 定 義</p> <p>(1) 「普通交付金算定対象外施設」とは、この運用上、別表のとおりとする。</p> <p>(2) 「老朽化への緊急対応」とは、施設の老朽化に伴い、大規模改修(原則として施設全面にわたる一種以上の工種による修繕、改良又は改修をいう。)又は改築を行うことをいい、施設の維持補修は含まないものとする。</p> <p>2 算出方法</p> <p>次のいずれか少ない額を、普通交付金算定対象外施設に係る老朽化への緊急対応に要する経費とみなす。</p> <p>(1) 財調単価による算定</p> <p>特別区財政調整交付金普通交付金の投資的経費に係る建築単価(大規模改修の場合は、大規模改修単価に25を乗じて得た額、改築の場合は、改築単価)に整備面積を乗じて得た額</p> <p>(2) 実績額による算定</p> <p>普通交付金算定対象外施設に係る老朽化への緊急対応に要する経費として支出した、又は支出が見込まれる事業費のうち、国庫補助金等の特定財源を控除した一般財源</p> <p>3 複合施設の取扱い</p> <p>普通交付金算定対象外施設が普通交付金算定対象施設との複合施設である場合には、当該複合施設の床面積に応じてあん分するものとし、算定の対象となる経費は次の方法により算出する。</p> <p>(1) 複合施設の床面積によるあん分は、普通交付金算定対象外施設に係る床面積と普通交付金算定対象施設に係る床面積に区分する。</p> <p>(2) エントランス、ロビー及び廊下等の共用部分については、当該区分した床面積に応じてあん分し、普通交付金算定対象外施設の床面積に係る部分を加算する。</p> <p>(3) 老朽化への緊急対応に係る経費について、複合施設の延床面積に対する普通交付金算定対象外施設に係る床面積の比であん分した額を、普通交付金算定対象外施設に係る老朽化への緊急対応に要する経費とみなす。</p>	<p>改 築 1/4</p> <p>大規模 改 修 1/2</p> <p>※特別 交付金 の総額 の5分 の1を 上限に 算定</p>
ウ その他特別の事情	地理的、社会的、経済的、制度的な諸条件による各特別区個別の財政事情等を総合的に勘案して算定する。	—

3 特別交付金の申請

特別区が特別交付金の交付を受けようとするときは、東京都知事が定める期日までに、特別交付金の申請書、その他算定に用いる資料等を東京都知事に提出しなければならない。

4 交付時期及び対象項目

交付時期は、12月と3月の年2回とし、次の各号に応じた算定項目を対象とする。

(1) 12月交付分

- ① A項目（前年度の1月1日から当該年度の8月31日までの間に支出した災害等に要する経費）
- ② 分割交付額が確定している項目
- ③ C項目（各特別区の予算額又は計画額（当該年度の補正予算で計上する予定の経費に限る。）として計上されている経費（上記②に該当する経費を除く。））

(2) 3月交付分

- ① A項目（当該年度の9月1日から12月31日までの間に支出した災害等に要する経費）
- ② C項目（下記5に基づき内定した対象事業の確定額）
- ③ 12月交付分以外の算定項目

5 特別交付金の内定

東京都知事は、上記3により各特別区から12月交付分に係るC項目に係る申請書の提出があったときは、内容を審査し適当と認められる事業について、予定交付率及び概算算定額を内定する。

6 特別交付金の決定

東京都知事は、上記3により各特別区から申請書の提出があったときは、次の各号に応じて交付額を決定する。

(1) 12月交付分

12月交付分は、年度当初における特別交付金の総額の3分の1に相当する額以内の額とする。

- ① 算定額の総額が特別交付金の総額の3分の1に相当する額を超える場合

各特別区の算定額の総額が年度当初における特別交付金の総額の3分の1に相当する額を超える場合は、①A項目、②分割交付が確定している項目、③C項目の順序で算定する。

なお、算定額が年度当初における特別交付金の総額の3分の1に相当する額を超える項目が発生した時点で、当該項目は区別算定額（C項目にあっては各特別区に対し内定すべき概算算定額）の割合に応じて算定する。

- ② 算定額の総額が特別交付金の総額の3分の1に相当する額に満たない場合

各特別区の算定額の総額が年度当初における特別交付金の総額の3分1に相当する額に満たない場合は、当該不足額について前年度に各特別区に対して交付した特別交付金の額（前年度に分割交付が終了した場合は、当該金額は除外する。）の割合に応じて算定する。

(2) 3月交付分

3月交付分は、特別交付金の総額から12月交付分を控除した残額とする。

なお、12月交付分に、上記(1)、①に基づく区別算定額の割合に応じて算定した額又は上記(1)、②に基づく前年度の特別交付金の割合に応じて算定した額がある場合は、各特別区の算定額から当該金額を控除する。

7 特別区への通知

(1) 12月交付分の通知

東京都知事は、12月交付分の特別交付金の決定後、すみやかに各特別区に対して上記5に係る対象事業、予定交付率及び概算算定額の内定通知を行う。

(2) 3月交付分の通知

東京都知事は、3月交付分の特別交付金の決定後、すみやかに該当区に対して分割交付対象事業及び分割交付額を通知し、併せて各特別区に対して特別区ごとに区分した小区分までの算定額の通知を行う。

8 端数計算等

(1) 特別交付金の端数計算

特別交付金を算定する場合においては、申請対象経費及び算定した額に500円未満の端数があるときはその端数金額を切り捨て、500円以上1,000円未満の端数があるときは、その端数金額を1,000円として計算するものとする。

(2) 特別交付金算定後の残額

特別交付金の総額について、各特別区に交付すべき特別交付金額を算定した後に、なお残額が生じた場合には、当該年度の4月1日現在における各特別区の人口の割合に応じて配分する。

附 則

この運用は、平成19年度から適用する。ただし、交付時期及び対象項目、特別交付金の内定、決定並びに12月交付分の通知に関する部分は、平成20年度から適用する。

附 則

この運用は、平成24年度から適用する。

附 則

この運用は、平成25年度から適用する。

附 則

この運用は、平成27年度から適用する。

附 則

この運用は、平成29年度から適用する。

附 則

この運用は、令和2年度から適用する。

別 表（算定項目関係）

区民センター、地域センター、地域総合防災センター、災害対策要員住宅、男女共同センター、心身障害者福祉施設、宿泊所施設、老人福祉施設、老人福祉センター、児童相談所、高齢者在宅サービスセンター、特別養護老人ホーム、シルバーピア、更生施設、宿所提供施設、児童館、母子生活支援施設、保育所、学童保育施設、子ども家庭支援センター、保健所（衛生検査センター）、保健センター、リサイクルセンター、清掃事務所・事業所、車庫、商工振興センター、消費者センター、区営住宅、公衆便所（道路・公園）、校舎・屋体・プール（小・中学校）、中学校校武道場、校外施設、幼稚園、図書館、社会教育会館、体育館、郷土資料館及び野球場・運動場・テニスコート・屋外プール・管理棟（各種運動施設）以外の施設

令和3年度 特別区財政調整交付金(特別交付金)交付額一覧

(単位:千円、件)

	A 災害等の特別の財政需要・財政収入の減少		B 基準財政需要額で捕捉されなかった財政需要		C その他特別の事情		計		算定残配分	交付額
	算定額	件	算定額	件	算定額	件	算定額	件		
千代田区	32,820	1	1,205,374	28	1,113,101	59	2,351,295	88	8	2,351,303
中央区	0	0	595,609	25	2,179,719	71	2,775,328	96	19	2,775,347
港区	3,402	1	1,096,501	16	1,665,193	108	2,765,096	125	29	2,765,125
新宿区	882	1	441,318	46	1,035,175	105	1,477,375	152	39	1,477,414
文京区	0	0	2,774,549	43	1,019,109	91	3,793,658	134	26	3,793,684
台東区	0	0	1,365,948	65	973,236	131	2,339,184	196	23	2,339,207
墨田区	0	0	357,356	19	1,332,577	72	1,689,933	91	31	1,689,964
江東区	0	0	425,411	25	958,613	143	1,384,024	168	60	1,384,084
品川区	132,322	1	585,216	36	1,145,518	72	1,863,056	109	46	1,863,102
目黒区	1,903	2	913,174	71	350,437	102	1,265,514	175	32	1,265,546
大田区	14,683	10	567,165	41	889,683	58	1,471,531	109	83	1,471,614
世田谷区	4,456	1	750,304	19	2,678,125	95	3,432,885	115	104	3,432,989
渋谷区	181	2	1,055,426	45	951,906	77	2,007,513	124	26	2,007,539
中野区	8,690	1	1,260,603	61	1,762,891	74	3,032,184	136	38	3,032,222
杉並区	3,047	1	691,139	23	1,196,054	66	1,890,240	90	65	1,890,305
豊島区	2,273	1	196,052	29	771,239	98	969,564	128	32	969,596
北区	1,808	2	1,325,992	78	805,308	77	2,133,108	157	40	2,133,148
荒川区	989	2	555,696	41	1,574,632	139	2,131,317	182	24	2,131,341
板橋区	547	1	737,929	52	1,831,270	168	2,569,746	221	65	2,569,811
練馬区	17	1	1,008,872	60	4,874,945	146	5,883,834	207	84	5,883,918
足立区	0	0	506,970	35	2,731,159	75	3,238,129	110	78	3,238,207
葛飾区	1,405	3	1,140,600	27	1,330,120	116	2,472,125	146	52	2,472,177
江戸川区	0	0	1,706,788	58	1,312,123	136	3,018,911	194	79	3,018,990
計	209,425	31	21,263,992	943	34,482,133	2,279	55,955,550	3,253	1,083	55,956,633

特別交付金の状況

(単位: 百万円、%)

	令和3年度		令和元年度		平成28年度	
	交付額	構成比	交付額	構成比	交付額	構成比
A 普通交付金の額の算定期日後に生じた災害等のための特別の財政需要又は財政収入の減少	209	0.4	1,183	2.1	581	1.2
災害等の復旧に要する経費	182	0.3	844	1.5	426	0.8
災害等の応急対策に要する経費	26	0.0	333	0.6	84	0.2
災害減免による財政収入の減少	0	0.0	1	0.0	0	0.0
その他災害等に要する経費	1	0.0	6	0.0	71	0.1
B 基準財政需要額の算定方法によっては捕捉されなかった特別の財政需要	21,264	38.0	24,266	43.8	27,445	54.7
災害等の未然防止に要する経費	4,155	7.4	1,998	3.6	6,380	12.7
公害対策等緊急の環境改善に要する経費	1,760	3.1	2,222	4.0	3,212	6.4
地方交付税(市町村分)の算定対象であるが、都区財政調整においては普通交付金の算定対象となっていない財政需要	1,539	2.8	1,720	3.1	1,420	2.8
特別区の需要としては普遍性がないとの理由により、普通交付金に算定されていない財政需要	13,810	24.7	18,326	33.0	16,432	32.7
C その他特別の事情	34,482	61.6	29,983	54.1	22,165	44.1
災害以外の緊急に対応すべき特別の事情	13	0.0	11	0.0	82	0.2
普通交付金算定対象外施設に係る老朽化への緊急対応	2,448	4.4	2,879	5.2	3,970	7.9
その他特別の事情	32,022	57.2	27,093	48.8	18,113	36.1
算定残	1	0.0	31	0.1	26	0.1
合計	55,957	100.0	55,463	100.0	50,216	100.0