### 大阪「都」VS 特別自治市

~大都市制度をめぐる議論~

- ▶大阪「都」に広域行政を一元化
- ◆ 広域と基礎の分担明確化
  - ▶ 基礎自治体 ⇒住民の生活基盤(安心)
  - ▷ 広域自治体 ⇒産業基盤(競争·成長)
- ▶大阪市よりも広いエリアで「都区」を構成
  - ▶ 東京の特別区以上の権限・財源
  - > 首長、議会は公選制
- ▶基礎自治体を適正規模に再編 ⇒中核市並みの権能

かつて特別市の 規定が存在

特別区設置法

が施行

- 基礎自治体が広域行政を一元化 ⇒指定都市が府県から独立
- 行政区の権能を強化 ⇒住民自治の確保

### 参 考

### 「特別市」について

地方自治法の体系

第一編 総則

(抜粋)

第二編 普通地方公共団体

第十二章 大都市等に関する特例

第三編 特別地方公共団体

------- 第一**章 削除** 第二章 特別区

(参考)地方自治法制定当時の規定(昭和22年12月12日改正後の条文から抜粋)

### 第一章 特別市

第264条 特別市は、その公共事務並びに法律又は政令により特別市に属するもの及び <u>従来法令により都道府県及び市に属するもの(政令で特別の定をするものを除く。)の外、</u> その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。

第265条 特別市は、都道府県の区域外とする。

2 特別市は、人口50万人以上の市につき、法律でこれを指定する。その指定を廃止す る場合も、また、同様とする。

第271条 行政区に区長及び区助役1人を置く。

2 区長は、その被選挙権を有する者について選挙人が投票によりこれを選挙する。

### 大都市地域における特別区の設置に関する法律(平成24年9月5日法律第80号)

(目的)

第一条 この法律は、<u>道府県の区域内において関係市町村を廃止し、特別区を設ける</u>ための 手続並びに<u>特別区と道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整に関する意見</u> <u>の申出</u>に係る措置について定めることにより、<u>地域の実情に応じた大都市制度の特例を</u> 設けることを目的とする。

(定義)

- 第二条 この法律において「関係市町村」とは、人口(地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第二百五十四条に規定する人口によるものとする。以下この項において同じ。) 二百万以上の指定都市(同法第二百五十二条の十九第一項の指定都市をいう。以下同じ。) 又は一の指定都市及び当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内の一以上の市町村 (当該市町村が指定都市である場合にあっては、当該指定都市に隣接する同一道府県の 区域内のものを含む。)であって、その総人口が二百万以上のものをいう。
- 2 この法律において「関係道府県」とは、関係市町村を包括する道府県をいう。
- 3 この法律(第十二条及び第十三条を除く。)において「特別区の設置」とは、関係市町村 を廃止し、当該関係市町村の区域の全部を分けて定める区域をその区域として、特別区を 設けることをいう。

(道府県の区域内における特別区の設置の特例)

第三条 <u>地方自治法第二百八十一条第一項の規定にかかわらず、総務大臣は</u>、この法律の定めるところにより、道府県の区域内において、特別区の設置を行うことができる。

(特別区設置協議会の設置)

- 第四条 特別区の設置を申請しようとする関係市町村及び関係道府県は、地方自治法第二百五十二条の二の二第一項の規定により、特別区の設置に関する協定書(以下「特別区設置協定書」という。)の作成その他特別区の設置に関する協議を行う協議会(以下「特別区設置協議会」という。)を置くものとする。
- 2 特別区設置協議会の会長及び委員は、地方自治法第二百五十二条の三第二項の規定にか かわらず、規約の定めるところにより、関係市町村若しくは関係道府県の議会の議員若し くは長その他の職員又は学識経験を有する者の中から、これを選任する。

(特別区設置協定書の作成)

- 第五条 特別区設置協定書は、次に掲げる事項について、作成するものとする。
  - 一 特別区の設置の日
  - 二 特別区の名称及び区域
  - 三 特別区の設置に伴う財産処分に関する事項
  - 四 特別区の議会の議員の定数
  - 五 特別区とこれを包括する道府県の事務の分担に関する事項
  - 六 特別区とこれを包括する道府県の税源の配分及び財政の調整に関する事項
  - 七 関係市町村及び関係道府県の職員の移管に関する事項
  - 八 前各号に掲げるもののほか、特別区の設置に関し必要な事項
- 2 関係市町村の長及び関係道府県の知事は、特別区設置協議会が特別区設置協定書に前項

第五号及び第六号に掲げる事項のうち政府が法制上の措置その他の措置を講ずる必要が あるものを記載しようとするときは、共同して、あらかじめ総務大臣に協議しなければな らない。

- 3 前項の規定による協議の申出があったときは、総務大臣並びに関係市町村の長及び関係 道府県の知事は、誠実に協議を行うとともに、速やかに当該協議が調うよう努めなければ ならない。
- 4 特別区設置協議会は、特別区設置協定書を作成しようとするときは、あらかじめ、その 内容について総務大臣に報告しなければならない。
- 5 総務大臣は、前項の規定による報告を受けたときは、遅滞なく、当該特別区設置協定書 の内容について検討し、特別区設置協議会並びに関係市町村の長及び関係道府県の知事 に意見を述べるものとする。
- 6 特別区設置協議会は、特別区設置協定書を作成したときは、これを全ての関係市町村の 長及び関係道府県の知事に送付しなければならない。

### (特別区設置協定書についての議会の承認)

- 第六条 関係市町村の長及び関係道府県の知事は、前条第六項の規定により特別区設置協 定書の送付を受けたときは、同条第五項の意見を添えて、当該特別区設置協定書を速やか にそれぞれの議会に付議して、その承認を求めなければならない。
- 2 関係市町村の長及び関係道府県の知事は、前項の規定による議会の審議の結果を、速や かに、特別区設置協議会並びに他の関係市町村の長及び関係道府県の知事に通知しなけ ればならない。
- 3 特別区設置協議会は、前項の規定により全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事か ら当該関係市町村及び関係道府県の議会が特別区設置協定書を承認した旨の通知を受け たときは、直ちに、全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事から同項の規定による通 知を受けた日(次条第一項において「基準日」という。)を関係市町村の選挙管理委員会 及び総務大臣に通知するとともに、当該特別区設置協定書を公表しなければならない。

(関係市町村における選挙人の投票)

- 第七条 前条第三項の規定による通知を受けた関係市町村の選挙管理委員会は、基準日か ら六十日以内に、特別区の設置について選挙人の投票に付さなければならない。
- 2 関係市町村の長は、前項の規定による投票に際し、選挙人の理解を促進するよう、特別 区設置協定書の内容について分かりやすい説明をしなければならない。
- 3 関係市町村の選挙管理委員会は、第一項の規定による投票に際し、当該関係市町村の議 会の議員から申出があったときは、当該投票に関する当該議員の意見を公報に掲載し、選 挙人に配布しなければならない。
- 4 前項の場合において、二人以上の議員は、関係市町村の選挙管理委員会に対し、当該議 員が共同で表明する意見を掲載するよう申し出ることができる。
- 5 関係市町村の選挙管理委員会は、第一項の規定による投票の結果が判明したときは、直 ちにこれを全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事に通知するとともに、公表しな ければならない。その投票の結果が確定したときも、同様とする。
- 6 政令で特別の定めをするものを除くほか、公職選挙法(昭和二十五年法律第百号)中普 通地方公共団体の選挙に関する規定は、第一項の規定による投票について準用する。

- 7 第一項の規定による投票は、普通地方公共団体の選挙と同時にこれを行うことができる。 (特別区の設置の申請)
- 第八条 関係市町村及び関係道府県は、全ての関係市町村の前条第一項の規定による投票 においてそれぞれその<u>有効投票の総数の過半数の賛成があったときは、共同して、総務大臣に対し、特別区の設置を申請</u>することができる。ただし、指定都市以外の関係市町村にあっては、当該関係市町村に隣接する指定都市が特別区の設置を申請する場合でなければ、当該申請を行うことができない。
- 2 前項の規定による申請は、特別区設置協定書を添えてしなければならない。 (特別区の設置の処分)
- 第九条 <u>特別区の設置は</u>、前条第一項の規定による申請に基づき、<u>総務大臣がこれを定める</u> ことができる。
- 2 前項の規定による処分をしたときは、総務大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、これを国の関係行政機関の長に通知しなければならない。
- 3 第一項の規定による処分は、前項の規定による告示によりその効力を生ずる。
- 4 関係市町村は、第二項の規定による告示があったときは、直ちに特別区設置協定書に定められた特別区の議会の議員の定数を告示しなければならない。
- 5 前項の規定により告示された特別区の議会の議員の定数は、地方自治法第二百八十三条 第一項の規定により適用される同法第九十一条第一項の規定に基づく当該特別区の条例 により定められたものとみなす。
- 6 <u>政府は</u>、前条第一項の規定による申請があった場合において、<u>特別区設置協定書の内容を踏まえて新たな措置を講ずる必要があると認めるときは</u>、当該申請があった日から六月を目途に必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

(特別区を包括する道府県に対する法令の適用)

第十条 特別区を包括する道府県は、地方自治法その他の法令の規定の適用については、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、都とみなす。

(事務の分担等に関する意見の申出に係る措置)

- 第十一条 一の道府県の区域内の全ての特別区及び当該道府県は、共同して、特別区とこれ を包括する道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整の在り方に関し、政府 に対し意見を申し出ることができる。
- 2 前項の規定による申出については、当該特別区及び道府県の議会の議決を経なければならない。
- 3 政府は、第一項の規定による申出を受けた日から六月を目途に当該意見を踏まえた新たな措置を講ずる必要の有無について判断し、必要があると認めるときは、当該意見の趣旨を尊重し、速やかに必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

(特別区を包括する道府県における特別区の設置の特例)

- 第十二条 地方自治法第二百八十一条の四第八項の規定は、特別区を包括する道府県にお ける特別区の設置については、適用しない。
- 第十三条 特別区を包括する道府県の区域内における当該特別区に隣接する一の市町村の 区域の全部による二以上の特別区の設置については、第四条から第九条まで(第八条第一 項ただし書を除く。)の規定を準用する。この場合において、第四条第一項中「関係市町

村及び関係道府県」とあるのは「特別区に隣接する同一道府県の区域内の市町村(以下「特定市町村」という。)及び当該市町村を包括する道府県(以下「特定道府県」という。)」と、同条第二項中「関係市町村若しくは関係道府県」とあるのは「特定市町村若しくは特定道府県」と、第五条から第九条までの規定中「関係市町村」とあるのは「特定市町村」と、「関係道府県」とあるのは「特定道府県」と読み替えるものとする。

2 特別区を包括する道府県の区域内における当該特別区に隣接する一の市町村の区域の全部による一の特別区の設置については、第四条から第六条まで、第八条(第一項ただし書を除く。)及び第九条の規定を準用する。この場合において、第四条第一項中「関係市町村及び関係道府県」とあるのは「特別区に隣接する同一道府県の区域内の市町村(以下「特定市町村」という。)及び当該市町村を包括する道府県(以下「特定道府県」という。)」と、同条第二項、第五条並びに第六条第一項及び第二項中「関係市町村」とあるのは「特定市町村」と、「関係道府県」とあるのは「特定道府県」と、同条第三項中「関係市町村の長及び関係道府県の知事」とあるのは「特定市町村の長及び特定道府県の知事」と、「関係市町村及び関係道府県」とあるのは「特定市町村及び特定道府県」と、「関係市町村及び関係道府県」とあるのは「特定市町村及び特定道府県」と、「関係市町村及び関係道府県」とあるのは「特定市町村及び特定道府県」と、「全ての関係市町村の商条第一項の規定による投票においてそれぞれその有効投票の総数の過半数の賛成があったとき」とあるのは「当該特定市町村及び特定道府県の議会が特別区設置協定書を承認したとき」と、第九条第四項中「関係市町村」とあるのは「特定市町村」と読み替えるものとする。

(政令への委任)

第十四条 この法律に定めるもののほか、この法律の実施のための手続その他この法律の 施行に関し必要な事項は、政令で定める。

附 則 抄

(施行期日)

第一条 この法律は、公布の日から起算して六月を超えない範囲内において政令で定める 日から施行する。

附 則 (平成 26 年 5 月 30 日法律第 42 号) 抄

(施行期日)

第一条 この法律は、公布の日から起算して二年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、次の各号に掲げる規定は、当該各号に定める日から施行する。

# 大阪都構想における制度設計の基本的考え方

\*大阪府・大阪市特別区設置協議会「特別区設置協定書」(平成27年3月)等をもとに作成

「新たな広域自治体」と、住民に身 二度と再び、大規模開発の投資ロス や二重行政を生み出さない行政機 近な「特別区」を設置することで、 構を整備

【新たな広域自治体】 府市の二元行政を解消 広域機能を一元化 版の 艳 К 新たな大都市制度 大阪都構想

II

住民に身近な担い手 ₩ らてを X 詔 々の暮 华

6

ıΚ

6 ıΚ

₩

₩ 岷

定

市経営の担い手

自治機能を充実

住民に身近な基礎自治体

## 「特別区」設置の日

〇「特別区」設置の日は、平成29年4月1日

\*移行準備期間、約2年間 ⇒ 現在の大阪市域に、5つの「特別区」が誕生

### 議員報酬 議員定数、 回猫、 2. 「特別区」の名称、人口、

〇大阪市の24行政区を、5つの「特別区」に再編

議員報酬	十名回门 中本 2	市米別によるJの 帯職箱の実演	手(X 目)   台(ス・ス・コール)	970,000円	→ ()	679, UUUH
議員定数	19人	12人	19人	23人	13人	86人
面積	46. 94km	58.39km²	35.81km	50. 73km²	30. 60km²	222. 47km²
十 ロ	628, 977人	343, 986人	583, 709人	693, 405人	415, 237人	2, 665, 314人
名称	北区	湾岸区	東区	南区	中央区	수 計

※「人口」は、平成22年国勢調査

※「議員定数」は、大阪市会の現行議員定数=86人を5区に割り振り

[参考]

8, 945, 695人 II П  $\stackrel{\prec}{\diamond}$ 

= 621.83km² 回令

= 606, 670用 ······ 東京23区平均 ◇議員報酬

### 事務分担 ო

〇"中核市並み"の権限を基本に、大阪府・大阪市の事務事業・機能を最適化する観点 で、「新たな広域自治体」と「特別区」に仕分け

※中核市並み

◇住民に身近な事務は、指定都市等の権限であっても「特別区」が担う。(例:児童相談所の設 置、県費負担教職員の任命等)

◇中核市、一般市等の権限の事務は、「特別区」が担うことを基本とする。

◇大阪全体の成長、都市の発展、安心・安全に関わる事務は、一般市の権限であっても「新たな 広域自治体」が担う。(例:用途地域等の都市計画決定、下水道、消防) 〇現に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を大阪府から「特別区」に移管する場合は、条例による事務処 理特例や事務の委託等の現行制度を活用して対応 ○「特別区」が担う事務については、各「特別区」が実施することを原則とするが、専門 性の確保、サービスの実施に係る公平性及び効率性の確保を図る必要がある一部 の事務に限り、一部事務組合、機関等の共同設置などの仕組みの活用により共同

一部事務組合による共同処理

▽水道 ▽住民情報系システム管理 ▽介護保険事業 ▽国民健康保険事業 ∇母子生活支援施設

▽児童養護施設

など

機関等の共同設置による共同処理 ×

▽監査委員及び監査委員事務局 ▽身体・知的障がい者更生相談所

阿)群心教事	(GII) 東	事務	事務分担
10日に アルサー	# 13	<b>火阪</b>	東京
	消防、下水道、用途地域等の都市計画決定	府	鼎
一般市	宋, 子	对脳針	<i>1</i> 1≠
	小垣	(一組)	iii
指定都市	児童相談所の設置、県費負担教職員の任命等	特別区	鼎
中核市	屋外広告物の条例による設置制限	经别区	媞
1年统十年记者士	延べ面積1万㎡を超える建築物等に係る建	실배자	4年
<b>建架工争</b> 改售巾	築主事の事務	tt 게 C	<del>d</del>
任意共管	公営住宅	料別区	到∙堤

★用途地域等の都市計画決定は、当初は特別区が担う事務として整理されていたが、国からの 「都市計画の決定等に関わる権限及び当該権限を前提とした都市計画手続きに係る事務権限 については、都市計画法の規定の趣旨に鑑み、事務処理特例等による特別区への移譲はなじ まない」との意見を踏まえ、最終的に府の事務として整理

## 4. 税源配分及び財政調整

## 税源配分(市町村税)

〇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

### 財政調整

- 〇東京都区制度と同様に、普通税3税(市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税)を調整財源
- 〇ただし、当面、地方交付税を財源とする財政運営が不可避である点に鑑み、地方交付税額等を勘案して大阪府の条例で定める額を加算
- ○事務の分担に応じてサービスの提供ができるよう財源を配分することとし、配分割合は、過去の実績等を確認したうえで、特別区設置の日までに知事と市長で調整
  - 【H24決算で試算した場合の配分割合】 大阪府=23 : 特別区=77

〇配分割合は、特別区設置後3年間は毎年、その後は概ね3年ごとに「大阪府・特別

〇特別区設置後概ね3年間は、普通交付金=94%、特別区交付金=6%

区協議会(仮称)」で検証

〇大阪府が賦課徴収する都市計画税·事業所税は、大阪市の過去の事業実績を勘案し、大阪府と特別区双方の事業に充当することとし、交付金により特別区に配分

## 5. 大阪市の財産及び債務の取扱い

- 〇小・中学校、幼稚園、道路、公園など、住民サービスを進めるうえで必要な財産は、 事務の分担に応じて、所在地の特別区又は大阪府に承継
- 〇株式、債権、基金などは、特別区が承継することを基本として、大阪府が処理する事務に密接不可分な財産に限り、大阪府が承継
- | ○発行済の大阪市債は、大阪府が承継。その返済費用は、事務の分担に応じて、大阪府や特別区等が負担
- 〇市債以外の債務(債務負担行為)は、事務の分担に応じて、大阪府や特別区が承継

## 6. 職員の移管及び体制

- 〇原則として事務の分担に応じて、特別区又は大阪府のいずれかの職員として引継ぐ
- 〇職員の任免、給与その他の身分の取扱いは、大阪府に移管される職員は大阪府の制度を、特別区に移管される職員は大阪市の制度をそれぞれ適用
- ※ 各特別区に「公平委員会」を設置
- | 〇特別区は、中核市並みの権限を持ち、住民に身近な事務を行うことから、近隣中核市(5市)をモデルに、中核市の権限を上回る事務(児童相談所など)や大阪市の特性(生活保護受給世帯数が多いなど)を考慮した体制を整備
- 〇大阪府は、現在大阪市で行っている成長戦略、都市の発展及び大坂の安心・安全に 関わる事務を引き継いだ後も、引き続き全国で有数の効率的な体制を目指す

# 7. 大阪府・特別区協議会(仮称)= 大阪版「都区協議会」

- 〇特別区の考えがより反映される"特別区重視"の仕組みとするため、現行の都区協議会を発展·充実
- 〇委員は、知事及び5人の特別区の区長を基本に、必要に応じて議会の代表者や職員、学識経験者等を加えることもできる
- 〇協議事項は、①財政調整(財政調整財源の配分割合等)、②財産・債務(大阪府が承継する財産の事業終了後の取扱い等)、③事務分担(特別区設置後の事務分担に関する取扱い)、④その他(知事と特別区の区長の協議により定めること)
- 〇協議が調わない場合は、有識者等で構成する第三者機関を通じて意見調整

### 道州制関連の動き

- ◇地域主権戦略大綱 22.6.22 閣議決定
  - ・市町村や都道府県相互の自発的な連携や広域連合等の具体的な取組みを前提
  - ・地域主権改革を推進する中で、連携等の形成に対する支援のあり方を検討
  - ・いわゆる「道州制」についての検討も射程に
- ◇ 経済3団体(日本商工会議所、日本経済団体連合会、経済同友会)
  - ⇒ 地域主権と道州制を推進する国民会議を開催 21.12.17
- ◇北海道
  - ⇒ 19.1.26~ 道州制特別区域
- ◇ 九州地域戦略会議(九州地方知事会と経済4団体)
  - ⇒ 第2次道州制検討委員会報告 21.6.2 「九州が目指す姿、将来ビジョン」 ⇒ 道州制で明日を拓く
- ◇ 八都県市首脳会議
  - ⇒首都圏広域連合を設置する方向で合意 21.11.18
- ◇ 各地方知事会議等
  - · 九州地方知事会議 22.10.18
    - ⇒ 「九州広域行政機構」の設立を目指すことを決定
  - · 関東地方知事会議 22.10.21
    - ⇒ 広域行政について議論する協議会を設置することで合意
  - ·北海道東北地方知事会議 22.11.9
    - ⇒ 広域連合の設立に向け、事務レベルでの検討を開始することで合意
  - 関西広域連合 22.12.1
    - ⇒ 2府5県で設立。(24.4.23大阪市・堺市加入、24.8.14京都市・神戸市加入)
  - · 四国知事会議 24.2.4
    - ⇒ 国の出先機関廃止後の受け皿として、広域連合の設立を目指すことで合意
  - ・道州制推進知事・指定都市市長連合 24.4.20 設立
    - ⇒ 9知事、15政令市長が参加
  - ·全国知事会 25.1.23
    - ⇒地方行財政体制特別委員会「道州制に関する基本的な考え方」をとりとめ
  - · 全国市長会 25.7.9
    - ⇒道州制に関する検討会議を設置

### ◇町村会

⇒ 道州制導入に反対 24.11.21 特別決議

- ◇ みんなの党
  - ⇒ 道州制への移行のための改革基本法案を参議院へ提出 24.3.29
- ◇ 自民党・公明等
  - ⇒ 制度導入までを盛り込んだ「道州制推進基本法案」で合意 25.4.11

### 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

### 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したら、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おこ りましたけれども、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けれども、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と、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と、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してはならないと考えている。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。

21.11.11 (社) 東京都交友会創立 60 周年記念大会にて

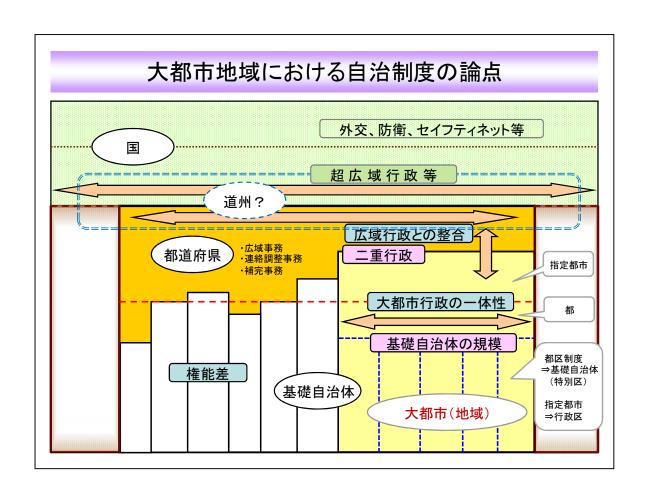
### 道州制と東京の扱いの議論

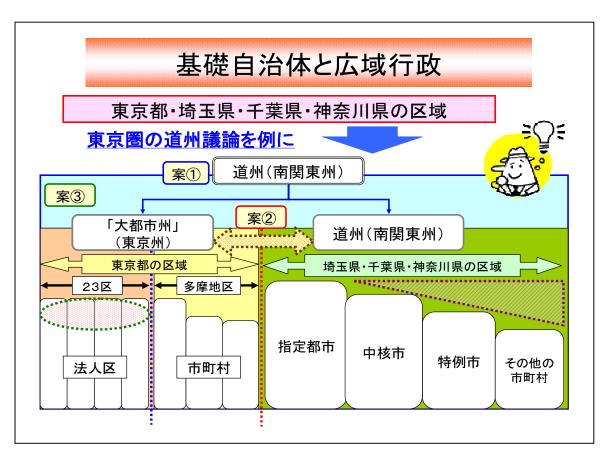
- 道州の範囲を1都3県とする場合
  - ▶ 一極集中助長の懸念(人口規模、財政力)
  - ▶特別区(東京大都市地域)の扱いをどうするか
    - 区と道州の間に都に代わる中間的団体を設ける
    - 特別区(又はその一部)の区域を「東京市」にする
    - 特別区が連合して対応する
    - 特別区(又はその一部)の区域を国の直轄地域とする
  - ▶ 道州内の基礎自治体の体力差をどうするか

(特別区、指定都市、中核市、特例市、一般市、町、村)

- ❷ 都(又は特別区)の区域を都市州とする場合
  - ▶都市州と特別区の役割分担をどうするか
  - ▶東京圏の広域調整の仕組みをどうするか

MEMO





第二次特別区制度調査会報告

「都の区」の制度廃止と
「基礎自治体連合」の構想

平成 19 年 12 月

概要版

### I これまでの経緯

平成15年10月16日、財団法人特別区協議会に特別区の自治に関する調査研究を行うため特別区制度調査会が設置され、同時に特別区長会から、特別区の今後のあり方についての調査・審議を依頼された。第一次調査会では、平成17年10月までに2回の報告を行った。

### 1 中間のとりまとめ報告(H17.1)『都区制度の改革 -新たに問われる「平成 12 年改革」-』

「平成 12 年改革」は、都区制度の枠内での一つの到達点と評価した。しかし、都区間での協議が進まず、都と特別区の役割分担や住民への責任が明確になっていないことから、未完の状態であると指摘した。

都区制度を検証する基本的視点は、特別区の存する区域全体を一つの市域とみなし、基礎自治体の事務のうち一体的な処理が必要とされる事務を広域自治体に振り分けるという都区制度を形づくっている観念である「一体性」と、「首都性」及び「都と特別区の役割分担の原則」の三点とした。

### 2 第一次報告(H17.10)『東京における新たな自治制度を目指して -都区制度の転換-』

いわゆる地方分権一括法の目的は、「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る。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した。そこで、東京都の意識改革を求めると共に都区制度の転換を提案し、この地域の「一体性」の視点を中心に課題と論点の整理を行い、「行政の一体性」の確保を今後も維持する必要性の有無により、新たな基礎自治体のイメージとして2つのシナリオを提示した。

### 3 第二次報告に当たって

第二次報告では、基礎自治体横断的な関係を「行政の一体性」からではなく、基礎自治体間の新たな「対等・協力」の関係から再検討し、第一次報告のシナリオを発展的に解消させた形で提示した。

### Ⅱ 改革の基本的な考え方

### 1 集権体制としての「都の区」の制度廃止

### (1) 払拭されない「大東京市の残像」

地方自治法の制定に先立ち、戦後改革の一環として、昭和 21 年、特別区を基礎的な地方公共 団体とする「東京都制(昭和 18 年法律第 89 号)」の改正が行われた。現行都区制度は、この改正 「東京都制」を地方自治法に引き継いだものであったにもかかわらず、昭和 27 年の地方自治法改 正により、特別区は再び都の内部団体とされ、23 区の存する区域は、あたかもそこに一つの東京市 が成り立っているかのように、都による一体的統制の下に置かれることになった。

「平成12年改革」は、戦後半世紀に及び23区の存する区域における基礎的な地方公共団体は都であるとしてきた法の位置付けを改め、それぞれの特別区がこの地域における基礎的な地方公共団体であるとしたものであった。

しかし、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」であるといえる。

### (2) 東京大都市地域の基礎自治体

21 世紀に入り、わが国は本格的な人口減少時代に突入した。少子化の進行はこれまでの経済や地域の存立基盤に関わる深刻な問題であり、高齢化の進展は保健・医療・介護サービスの充実強化など待ったなしの対応を迫っている。人々の日常の暮らしに目を向ければ、地域社会と基礎自治体が対応を迫られている問題が多発している。

このような状況で、安全・安心の施策網を構築し、多様な住民ニーズに的確に応えていくことは住民に最も身近な「最初の政府」である基礎自治体の不可欠な役割であり、今後、その責任は増大する。

東京大都市地域にも人口減少・高齢社会が到来する時代に、真に住民が豊かさと潤いを実感できる社会を構築し維持するためには、地域の実情に合わせたきめ細かな対応が求められている。 それゆえ、基礎自治体優先の原則に立って基礎自治体の役割と行財政体制を強化する分権改革をさらに進める必要がある。

### (3)「都の区」の制度廃止

東京大都市地域に充実した住民自治を実現していくためには、戦時体制として作られ帝都体制の骨格を引きずってきた都区制度は、もはや時代遅れというほかはない。特別区が名実共に住民に最も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である。そのためには、東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割をさらに明確に区分し、都が法的に留保している市の事務のすべてを特別区(後述の「東京〇〇市」)が担い、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。

### 2 「行政の一体性」からの脱却

一体性という考え方は、昭和18年に東京府と東京市を廃止し都制を導入して「帝都を一の体制にする」としたときから始まっている。それは、まさに戦時集権体制の一環であった。

「平成 12 年改革」においても、23 区の存する区域では、「行政の一体性」の確保の観点から、都が市の事務の一部を区に代わって一体的に処理するという考え方に継承されている。このように、「一体性」こそが、これまでの集権体制の都区制度を支えてきた基本観念であるといえる。

したがって、東京大都市地域における「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ない。この際、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、「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。

### 3 基礎自治体間の新たなシステム

これまでの都区制度改革の検討では、特別区を普通地方公共団体に転換すれば、地方交付税の個別適用に直結し、現行の都区財政調整制度によって確保されてきた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、すべての特別区が基礎自治体として個々の役割を果たしつつ、これまでになかったような「対等・協力」の関係を構想・構築できるならば、23 の特別区は、思い切って「都の区」の制度廃止に向けた第一歩を踏み出すことができると考える。

構築されるべき新たな基礎自治体間の関係は、人口、面積、位置、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律性を維持しつつ、「対等・協力」の相互補完により、住民のニーズと効率性の要請に的確に応え得るものでなければならない。

### Ⅲ「基礎自治体連合」の構想

### 1「都の区」の制度廃止後の基礎自治体の姿

「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。「東京〇〇市」は東京都から分離・独立した存在として、地域における行政を自主的かつ総合的に担うものとする。

特別区が「都の区」とされてきたことから脱却していくためにも、政令指定都市の行政区や基礎自治体の内部団体である地域自治区などと区別するためにも「区」という名称から決別すべきである。

### 2 「東京〇〇市」の「対等・協力」関係 - 「基礎自治体連合」-

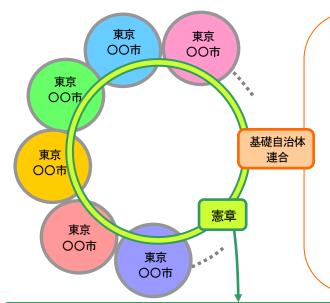
東京大都市地域には、行政需要や財源の極端な偏在が現存している。これらを踏まえ、実現可能な新たな基礎自治体間の関係を構想する必要がある。この基礎自治体横断的な関係は「東京〇〇市」が、これまでの歴史的沿革を乗り越える行財政の仕組みでなければならない。

この基礎自治体横断的な関係は、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「基礎自治体連合」として設計する。「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。

「基礎自治体連合」は、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(特別区=「東京〇〇市」)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。

### 3 「基礎自治体連合」による具体的な自治モデル

### (1) 東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿(イメージ)



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
- ・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
- ・「基礎自治体連合」は、「対等・協力」の具体的な内容(事務配分、徴税、財政調整など)を憲章に定める

### (2) 財政制度における「対等・協力」関係

東京大都市地域における「基礎自治体連合」では、特別区間に現に存する地域特性を踏まえ、「東京〇〇市」間の財源の均衡化をはかるために、「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ける。

東京大都市地域には独自の財政調整制度が適用されてきた経緯を踏まえ、「基礎自治体連合」

では「共有税方式」または「分賦金方式」による財源の確保が考えられる。

なお、各「東京〇〇市」の地方交付税算定については一括して「基礎自治体連合」へ適用するなど、地方交付税制度の特例を設ける必要がある。

### 4 東京大都市地域以外への適用可能性

「基礎自治体連合」は、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。

### Ⅳ 第二次報告のおわりに

### 1 区域の再編について

現在協議中の「都区のあり方検討委員会」では、都から、効率的な行政のためには「器」の問題は避けて通れず、事務の移管と区域再編はセットで検討すべきだという考え方が示されている。しかし、まず先に「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自主的に区域問題に取り組むことが順当な道筋である。

### 2 道州制について

仮に道州制の導入ということになれば、東京都が、現行のように市の機能を内包したまま、「州」になることは考えにくい。したがって、「都の区」の制度を廃止し、都に留保されている事務と税を移管し、新たに「基礎自治体連合」を構築しようとする本構想は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度であると考えられる。

### 3 首都について

都制は帝国の首都として創設された歴史を持っているが、現在、首都を定めた法令はない。「都の区」の制度が廃止されれば、都が「大東京市の残像」を引きずって行ってきた首都としての役割は消失する。その場合、首都の役割は「東京〇〇市」の連合またはいずれかの「東京〇〇市」が担うこともできる。

### 4 「平成 12 年改革」について

「平成12年改革」は平成10年の法改正から9年を費やしながらも未完のままである。当面、都区は、「平成12年改革」の趣旨に沿って誠実な協議を進め、役割分担の明確化と税財政の安定化を実現すべきである。とりわけ、基礎自治体としての特別区優先の原則を徹底し、都が実施する事業を例外なく見直し、都区の役割分担のあり方を整理することは、「平成12年改革」の趣旨を実現することにとどまらず、今後の東京大都市地域の行政のあり方や地方分権改革の方向にも合致するものである。

### 5「都の区」の制度廃止と特別区間の協調について

この第二次報告は、特別区にとって悲願であった「平成 12 年改革」をさらに超えて、「都の区」の制度廃止を提案するものである。それだけに、これまで「都の区」であることによって形成されてきた都への依存心を払拭していく必要がある。なによりも、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。

### 東京自治制度懇談会報告「議論の整理」(19.11.20)

~地方自治制度改革の課題と方向について~

### 東京における 大都市制度のあり方

### 「大都市経営」の定義

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

- 〇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
- 〇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
- 〇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、責任の所在等も加味)
- 〇特別区の区域の再編が必要

(指定都市や完全自治体への移行は否定、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に言及)

〇税財政制度は大都市制度全体の方向性が明らかになった段階で検討

### 第二次特別区制度調查会報告(19.12.11)

~「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想~

### 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
- ●特別区が名実とも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

※他の地域にも適用できる一般制度として

- ●「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 (「特別区」からの決別)
- ●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、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能とする制度
- ●「東京○○市」間の財源の均衡化を図るため、「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

### 東京や大都市制度に関する記述等

### 28 次地方制度調査会 18.2.28「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しても特例的な 取扱いをするという考え方もあり、例えば、東京都の区域(又は現在特別区の存する区域 等)のみをもって一の道州(又はそれに相当する何らかの自治体)とすることも考えられる。 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<u>設けることが適当</u>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||20.7.29「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 20.9.11 (21.1.13 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、東京23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、東京23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り、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。そのための、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| 20.11.18「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<u>を明示した「首都に関する法律」(仮称)を制</u> <u>定すべき</u>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<u>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</u> 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 21.4.16「**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**」

・ <u>東京都を含む首都圏の取り扱いについては</u>、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<u>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)</u>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、<u>東京をはじめ大都市は</u>、膨大かつ複雑な行財政需要に応え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、<u>他の基礎自治体とは異なり、</u>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 22.5.19「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-」 (概要から抜粋)

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。

### (参考) 当面する特別区の重大課題 (例示)

- ○経済危機・財政危機・人口減少と急速な少子・高齢化
  - 人口減少社会に転換

 $2010 \Rightarrow 2040: 12,805 万人 \Rightarrow 10,727 万人 (2,078 万人減)$ 

\*国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」(平成25年3月推計)

- ・国、地方の財政構造はさらに悪化
  - ⇒長期債務:国 912 兆円、地方 192 兆円(国税+地方税 98.5 兆円) \*30 年度予算・地方財政計画の数値
  - ・セイフティネットの危機(年金、医療、介護等)
  - ・経済再生、税と社会保障の改革、地方の再生(震災復興を含む)が急務

### ○福祉需要の増大

- ・特別会計も含めた歳出の7割は福祉・医療
- ・急速な高齢化と生産年齢人口の減少

2010 ⇒ 2040 特別区の人口 総数は 895 万人⇒840 万人 (55 万人減) 65 歳以上 180 万人 ⇒ 277 万人 (97 万人増)、総人口の 20% ⇒ 33% 生産年齢 619 万人 ⇒ 494 万人 (125 万人減)、総人口の 69% ⇒ 59% \*国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」(平成 25 年 3 月推計)

・生活保護の増大その他医療・福祉需要の増大

### ○老朽施設の増大

- ・今後20年間で区立小中学校(1,200校強)の8割は築後50年を超過
- ・公共施設の改築経費は、今後 20 年間で 2.4 兆円規模 \*公共施設等の更新、統廃合、長寿命化等長期的な視点での見直し、管理が必要

### ○危機管理

- ・地震災害対策 ⇒東日本大震災・熊本地震に続き、東南海、首都直下も懸念
- ・地球温暖化防止対策 ⇒まったなしの環境変化 (原発事故の影響も)
- 新型感染症対策 →発生に備えた対応が必要

### ○分権改革、都区関係の見直し等への対応

- ・2020 オリンピック・パラリンピック開催に向けての対応
- ・ 全国連携プロジェクトの推進
- 特別区の将来像の検討〈特別区協議会〉\*特別区制度懇談会、特別区制度研究会
- 都区のあり方検討委員会・幹事会\*都の事業仕分け終了後保留状態
- ・児童相談所の移管準備に係る検討
- ・地方分権改革、税財政制度改革等の動きへの対応
- ・都区財政調整協議における主体性発揮(自主・自立的な区間調整の展開等)