

特別区議会議員講演会（平成20年度第1回）

「特別区制度をめぐる課題」

## 講 演 録

講師：特別区長会事務局次長 志 賀 徳 壽

日 時 平成20年5月22日、23日

場 所 東京区政会館20階会議室

主催 財団法人 特別区協議会

# 目 次

	頁
講演録	
1 はじめに . . . . .	1
2 地方分権改革の動向	
— 分権改革推進委員会と地方制度調査会 — . . . . .	7
3 道州制検討の動向	
— 道州制ビジョン懇談会等 — . . . . .	14
4 都区双方及び都区間の検討の動き	
— 2つの調査報告と都区のあり方検討 — . . . . .	17
質疑応答等（概要） . . . . .	38

## 補足参考資料

この講演録は、平成20年5月22日に行われた講演の内容を集録したものです。

## 1 はじめに

ただ今、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。どうぞよろしく願いいたします。

本日は、「特別区制度をめぐる課題」ということについて、お話をさせていただくことになりました。事務局の立場でこういう講師の立場をとるといのは、はなはだ僭越ではございますけれども、現在、都区のあり方に関する検討というものが順次進められておりまして、また、昨年の暮れに特別区制度調査会が第2次の報告を取りまとめております。さらに、分権改革の動きというものが、かなり精力的に進められているというような状況もございまして、その中で特別区のあり方が大きく問われているというようなことがございます。

我々、区長会事務局として、今さまざま取り組んでおります情報をお伝えすることで、ご参考になる点もあるのではないかとということで、お話しさせていただくことをお許しいただければと思います。

なお、この議員講演会は、特別区議会議長会のほうからご提案があつて、昨年からはまったものですが、昨年7月、8月に、私が都区財政調整制度というものをテーマにお話をさせていただいております。そのときには財政調整制度をめぐるまして、特別区制度改革のこれまでの沿革とか、あるいは、今日、お話しすることの前段になります、特別区を取り巻く課題といったものについてもお話をさせていただきました。本日は、その後の状況についてお話をすることでございますので、できれば、昨年の講演録が特別区協議会のホームページに掲載されておりますので、後ほどご参照いただけるとありがたいと思っております。

本日は、分権改革の動きとか、あるいは都区双方の調査報告、都区のあり方の検討ということで、かなり盛りだくさんの内容をご紹介させていただくこととなります。時間の関係で丁寧なお話はでききれませんが、今日用意いたしました資料は、できる限り要点を整理したつもりでございますので、後ほどご参照いただければと思っております。

今日はパワーポイントを使って説明をさせていただきます。会場の都合で、後ろのほうの方は大変見にくいと思いますけれども、お手元の資料の順番で進めてまいりますので、ご覧いただきながらお聞き取りいただければと思います。

それから、本日の資料は、カラーで印刷をさせていただいております。昨年は白黒でお配りしたのですが、パワーポイントと違う表記で見にくいというようなご指摘もありまして、今回は、経費を節減いたしまして、自前の印刷機でカラーにするという工夫をさせていただきました。

冒頭にお断りしておきますけれども、私ども区長会事務局は、区長会の統一見解を申し上げると

というような立場ではもちろんございません。本日のテーマをめぐりましても、区長さん方はそれぞれご見識をお持ちでございまして、いろいろご議論のあるところでございます。したがって、本日は講師という立場で少し自由なお話をさせていただきます、そういう見方もあるのかということでご参考にしていただき、そんなことでお許しをいただければと思います。

それでは、お話に入らせていただきたいと思います。

### **(講演する内容)**

本日のお話の内容でございますが、まず、地方分権改革の動向についてお話をさせていただきますと思います。地方分権改革推進委員会という機関での検討が、今進められておりまして、それに並行して、地方制度調査会が第29次の活動をしております。

また、分権改革の先の問題として道州制についての検討も行われておりますので、政府に置かれている道州制ビジョン懇談会等のことについてもご紹介させていただきたいと思います。

それから、3番目に、都区双方の調査検討組織がそれぞれ意見を出しておりますし、それから都区のあり方という、都区間の検討も進められておりますので、その辺についてもふれさせていただきます。そういう流れで進めさせていただきますと思います。

### **(地方分権改革と都区制度改革の経緯)**

まず、この間の分権あるいは都区制度改革の経緯について、さっとおさらいをさせていただきますと思います。

このところ地方分権改革が進められておりますけれども、第1次地方分権改革と言われるものが、平成12年に施行された分権改革一括法でございました。

地方の自主性・自立性を強化するという名目で改革が行われて、国と地方の関係を「上下・主従」の関係から「対等・協力」の関係に改める。このときに機関委任事務制度が廃止されたというような大きな改革がございました。

その後、地方への権限移譲とか、あるいは税源配分等の見直しを進めていこうということになりまして、ご案内の三位一体改革というところに、いずれ集約されていく訳ですけれども、そういうような大きな動きがございました。

一方、都区制度改革のほうですけれども、同じ平成12年に施行された都区制度改革関連法によって、特別区は基礎的な地方公共団体に、法律上明確に位置付けられまして、区の自主性・自立性を強化するという大改革が行われております。

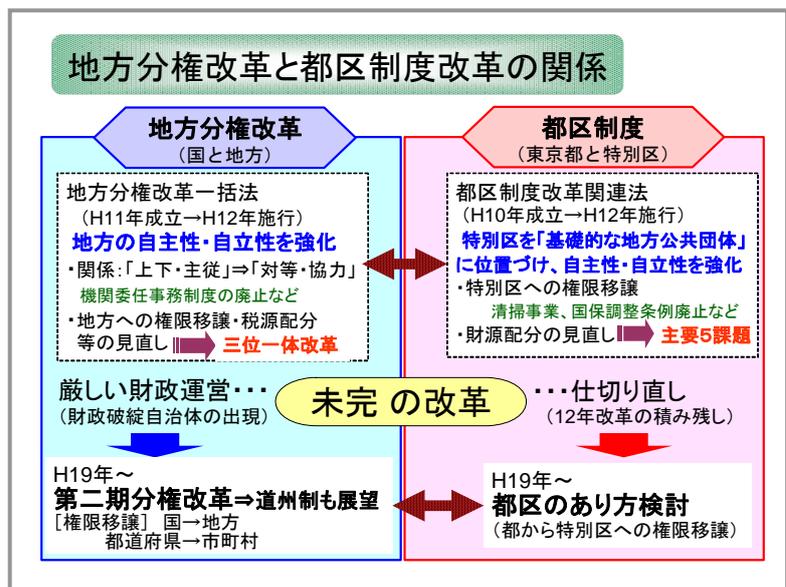
基礎的な地方公共団体になったということ踏まえて、権限についても大きく見直しを行いました。象徴的には、清掃事業の移管とか、国保に関する東京都の調整が廃止されるというような改革

が行われました。

また、財源配分の問題についても原則が定められまして、それに基づいて、都と区の間で整理をしようということになったのですけれども、その問題は平成12年のときには解決いたしませんで、その後、主要5課題の協議が続けられてきました。

分権改革と都区制度改革というのは、同じような時期に同じような命題に取り組んでおりまして、区のほうは、都区制度改革の改革に取り組みつつ、なおかつ分権改革の動きにも対応していく必要があるということであるわけでございます。両方の流れについては、いずれも未完の改革と言われております。分権改革のほうは、

三位一体改革の結果、税源移譲はあったけれども、逆に厳しい財政運営を強いられるようになってしまったわけですが、今、その反省も含めて、第2期分権改革というものの取り組みが始まっておりまして、その先には道州制を展望しようという話も出てきているというような状況でございます。



一方、都区制度のほうですけれども、主要5課題の協議は、結果としては仕切り直しをしようということになりまして、平成19年から都区のあり方検討というものを始めることになりました。

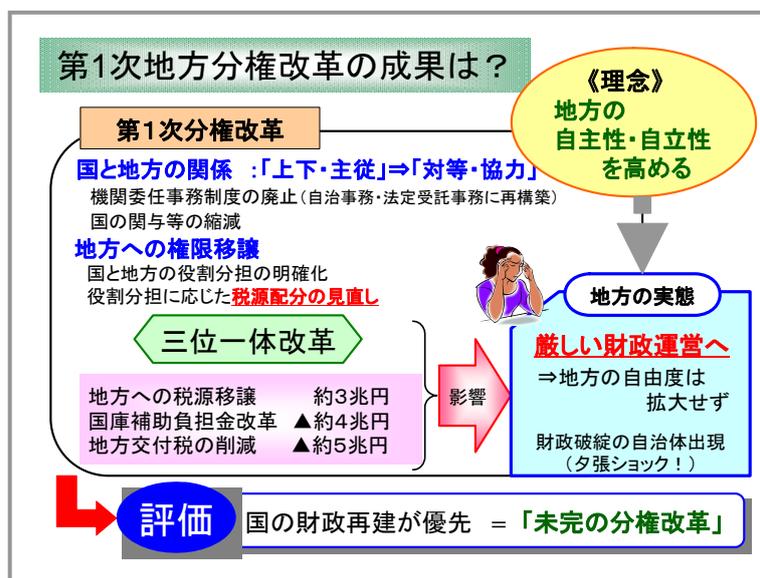
その中の主要なテーマというのは、都から区への権限移譲ということです。その意味で分権改革についても、都区制度についても、改めて抜本的な見直しを行う段階に来ているということでございます。

### (第1次地方分権改革)

第1次分権改革の状況について、もう少しおさらいをしておきますと、先ほど申し上げましたとおり、上下・主従の関係から対等・協力の関係に移すというのが大命題でございまして、これに基づいて地方への権限移譲も整理していく。さらに財源配分についても見直しをしていくということだったのですが、三位一体改革の結果としては、地方への税源移譲は3兆円ということで、かなり大幅な移譲が実現し、その見返りに、それを上回る国庫負担金の削減ということがございました。それよりも何よりも地方交付税が削減されたということで、総量としては大きく削減されてしまい

ました。理念としては地方の自主性・自立性を高めるということで進められたものが、逆に厳しい財形運営を強いられて、夕張ショックと言われるような、財政破綻する自治体が出現するような事態を招いてしまいました。したがって、三位一体改革については、結果としては国の財政再建を優先したものにすぎないのではないか、分権改革は未完であるというような評価がされております。

地方交付税の削減は各自治体を窮地に陥れておりまして、後で出てまいりますけれども、地方税収格差の問題がございます。東京の一人勝ちではないか、その財源を使えば地方にも税を回せるのではないか、というようなことが盛んに言われています。地方6団体もその流れに即乗っ



ているということではございませんで、地方交付税が削減されたことに大もとの根っこがあるので、国が責任を持ってきちんと担保するべきである、地方間の水平調整ということで誤魔化するのはよくないというふうに言っているのですけれども、流れとしてはどうしても金のあるところに目が行くというようなことで、これからの動向についても非常に憂慮すべき事態が予想されます。

### （「主要5課題」協議のてん末）

一方、都区制度のほうですが、平成12年の改革はかなり根本的な改革でございまして、都と区の役割分担、あるいは財源配分の原則というものが、法律上も、また、国会での審議を通じても確認されています。

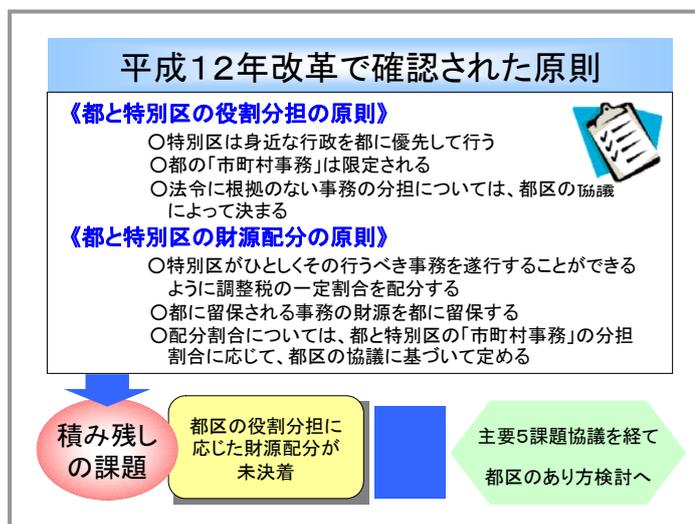
役割分担の原則については、特別区が基礎的な地方公共団体ということになりまして、身近な行政を都に優先して行うという、市町村優先の原則が特別区にも適用されたというのが一番大きな柱でございまして。

それに対比する形で、これまで東京都が行っていた市町村事務の領域については、できる限り限定しなければならないということになりました。さらに、法律上定めるもの以外については、都と区の協議によって決めるということになりました。

そういうような役割分担の原則をもとに、財源配分についても、特別区の役割分担にふさわしい配分をすべきであるということがメインのテーマでございまして、東京都については、都が市町村

事務の領域で行う事務に限って財源を留保することができるということが確認されております。したがって、配分割合の問題については都と区の役割分担に基づいて決めなければならないので、都と区の協議によって定めるべきだということが確認されました。

ところが、平成12年の改革のときには財源配分の整理がきちんとできず、積み残しの課題ということになりました。結果としては、その後、延々と主要5課題の協議が行われまして、今、都区のあり方の検討という新たなステージに移ってきているという状況でございます。



この主要5課題の問題については、平成12年度以降に積み残した課題であったわけですが、実際には平成15年から都区で具体的な協議を開始いたしまして、平成18年度、19年度の財調協議に向けた都区の協議の中で一通りの整理をしたということでございます。

一番大きいのは大都市事務の問題で、都と区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方について整理をするということがメインでした。

そのほか、平成12年のときに解決し切れなかった財源配分にかかわる問題として、清掃の問題、これは当時、都のほうに残した財源があったということで、それをどうするかという問題。それから、小中学校の改築事業が非常に膨大である、その財源をどうするかというのが昔からの協議課題としてございます。また、都市計画交付金について、都市計画税という市町村税が、都と区の場合には都税となっている。そういう状況の中で、区の都市計画事業の財源として、都からの都市計画交付金という制度ができていたわけですが、これを都と区の都市計画事業の実施割合に応じて配分すべきだというような課題があります。それから、三位一体改革の影響というのがありますが、これは途中で浮上したもので、配分割合を変更すべき税財政制度改革等があれば、配分割合は変えるべきだというのが5課題の1つでございまして、途中、三位一体改革の動きを踏まえて協議の課題に乗ってきたということでございます。

まず、平成18年度の財調協議の顛末ですが、大都市事務の問題については、都と区で延々と協議をしましたが、中々埒があきませんので、今後の都区のあり方について、事務配分、あるいは区域の問題、税財政制度などについて、根本的かつ発展的に検討しようということになりました。

その大きな取りまとめを踏まえまして、例えば小中学校の改築経費等について、過去に措置でき

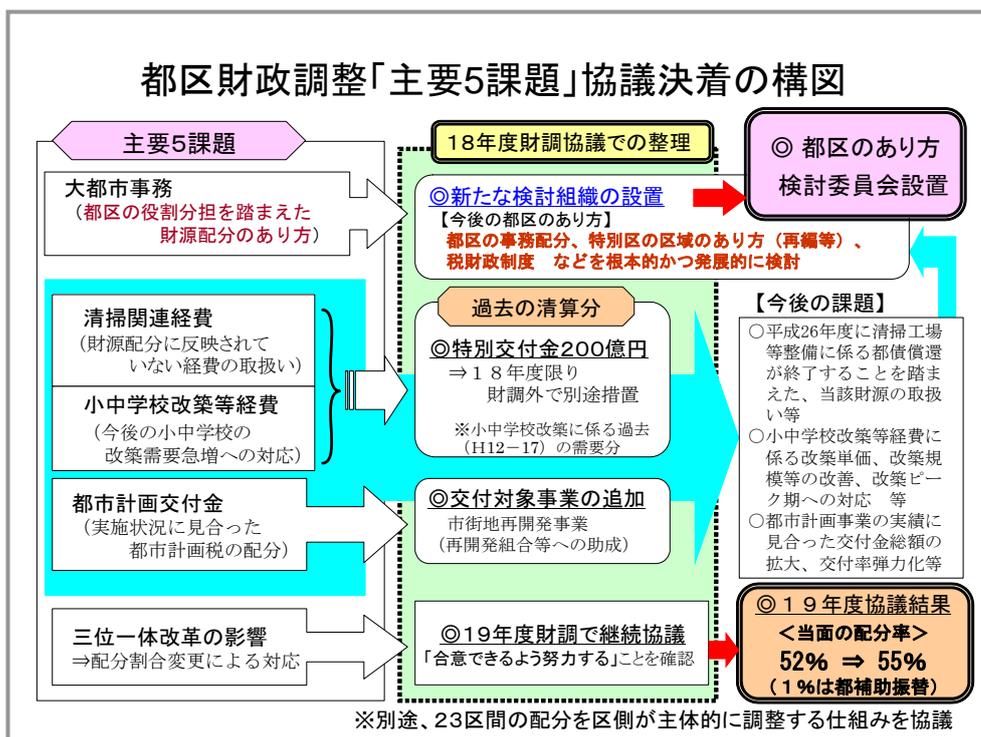
なかった分については一時金として200億円を措置する。都市計画交付金については、1つだけでしたが、交付対象事業を増やすことで整理をいたしまして、残された問題については、今後の都と区の協議の中で整理しようということになりました。

それから、三位一体改革の影響については、平成18年度のときには決着が付きませんでした。一時は都と区の協議が決裂というようなこともありました。結果としては引き続き協議することになりました。そういうことを受けまして、平成19年度に引き続き協議が行われたわけですが、この三位一体改革の問題については、結果としては当時52%だった配分率を55%にするということに決着をつけました。これはあくまでも当面の配分率ということで、都区のあり方の検討によって新たに財源の関係を整理するまでの間、55%で安定的にやっっていこうというような申し合わせをしたということになります。

また、三位一体改革の影響というのは、区側としては少なくとも3%アップが必要だと要求していたのですが、都と区の折りが中々つきませんで、最終的に形の上では3%プラスになりましたが、そのうちの1%については都の補助金を廃止して、それに見合う財源を区のほうに渡すということで1%乗せて、合わせて3%という整理でございました。

この合意を踏まえて、今度は都区のあり方の検討について具体的な協議に入っていくことになっております。55%の整理をしたのが平成19年1月31日の都区協議会で、同日、都区のあり方検討委員会の第1回目が開かれるというようなことで始まったわけになります。

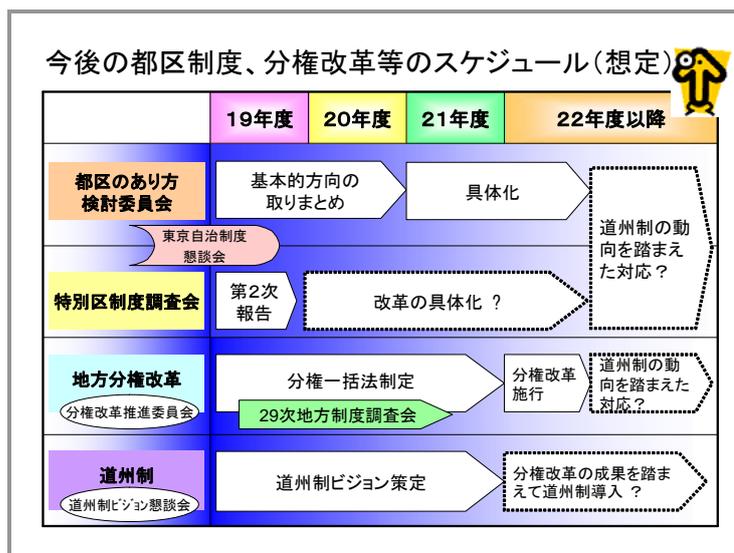
以上が分権改革、あるいは都区制度改革のこれまでのごく簡単なおさらいでございます。



## (分権改革等の日程)

今後のスケジュールでございますが、都区のあり方検討につきましては、去年と今年の2年間で基本的な方向を取りまとめることになっております。一方、東京都のほうも、東京自治制度懇談会が昨年11月に最終報告をまとめておりますし、特別区制度調査会は昨年12月に第2次報告を取りまとめたということで、都区双方の検討機関がそれぞれ報告を出してございまして、これらを今後どのように具体化していくのかということが課題となっております。

それから、地方分権改革については地方分権改革推進委員会という機関が置かれ、分権改革推進法自体が3年間の時限立法ということですので、今、急ピッチで議論が進められております。それに並行して、第29次地方制度調査会というものが、これも2年の任期ということですので、来年度の途中までには方向性を出し



ていくということになります。それらを踏まえて、平成22年度から分権改革法が施行されるというようなスケジュールが組まれているということでございます。

それから、道州制についてですけれども、政府の道州制ビジョン懇談会が3月に中間まとめを出しておりますが、こちらのほうも3年間でビジョンを策定するというのが当初の予定になっております。

そういうことで平成21年度までの間に非常に大きな動きが出てくるということでございまして、今年、来年のうちに方向性が出てくるということでございます。

## 2 地方分権改革の動向 一分権改革推進委員会と地方制度調査会—

そこで、まず分権改革の動向について、先にお話をさせていただきたいと思います。

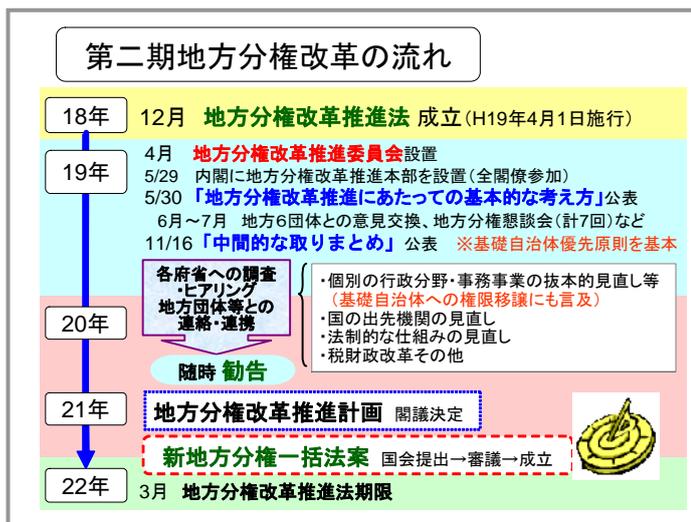
第二期地方分権改革の流れですが、平成18年12月に地方分権改革推進法が成立し、昨年4月に施行されています。

これが分権改革の具体的な現われということになるわけですが、去年4月、地方分権改革推進委員会が活動を開始いたしました。そして、5月末には基本的な考え方を取りまとめてございまして、11月には「中間的な取りまとめ」を公表いたしました。

一通り基本的な考え方が整理されたということですが、これを受けまして、その後、分権

改革推進委員会のほうでは、国の各省庁のヒアリングとか、地方団体等との連絡・連携とか、地方へ出かけていて議論をしたりというようなことを進めております。今いろいろなものを集約いたしまして、順次勧告をしていこうという段階に入ってきております。

直近に出てまいりますのは、今月28日に第1次勧告を行うと言われており



まして、ここで、個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し等を中心に話が出てくるという状況でございます。

今、新聞報道等で、分権改革推進委員会が各省庁にいろいろ問い合わせをしたり、ヒアリングをしているけれども、ほとんどゼロ回答だというような話が出ているかと思えます。ごく最近になりまして、国土交通省とか厚生労働省が、今までのゼロ回答から一歩踏み出すような回答を示し始めたというふうに言われておりますけれども、これはどうなるかわかりません。

いずれにしても、今年のうちに関告を一通り終えるというスケジュールが組まれておりまして、来年になりますと分権改革に関する推進計画をつくっていくというようなスケジュールになってまいります。さらにその先に新地方分権一括法案というものを策定し、平成21年度中に成立させ、22年度から施行させる予定でございます。果たして、これだけの強行スケジュールでいくのかどうかというのは、今後を見なければわかりませんが、少なくともそういう予定で進められているということでございます。

### (国と地方の役割分担)

分権改革については、国と地方の関係というのが一番メインの問題になっているわけですが、役割分担の考え方というのは、実は、既に地方自治法で整理されております。一つは、国の役割を非常に限定するという事です。国際社会における国家存立に係る事務とか、全国统一で定める国民の諸活動・地方自治に係る基本的な準則、あるいは、全国的な規模・視点で行うべき施策、事業の実施、その他国が本来果たすべき役割ということで、身近な事務については地方に委ねるということの基本にして国は役割を果たすべきだというふうに地方自治法に書かれております。地方については、地域における行政を自主的かつ総合的に実施するという役割がございますので、地方を中心に物事を組み立てていくということが既に法律に書かれております。

あわせて、地方の中の役割分担ということについては、まず都道府県については、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、規模、性質上、一般の市町村が処理することが適当でないものについて補完的に業務を行うという役割になっておりまして、都道府県が処理するものを除き、一般的に市町村が地方の事務を処理するという体系になっております。

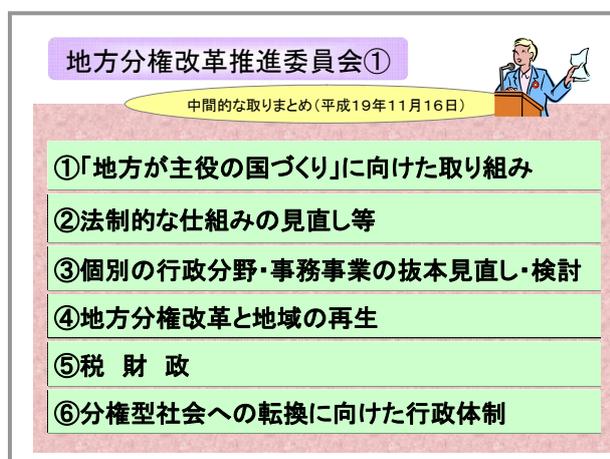
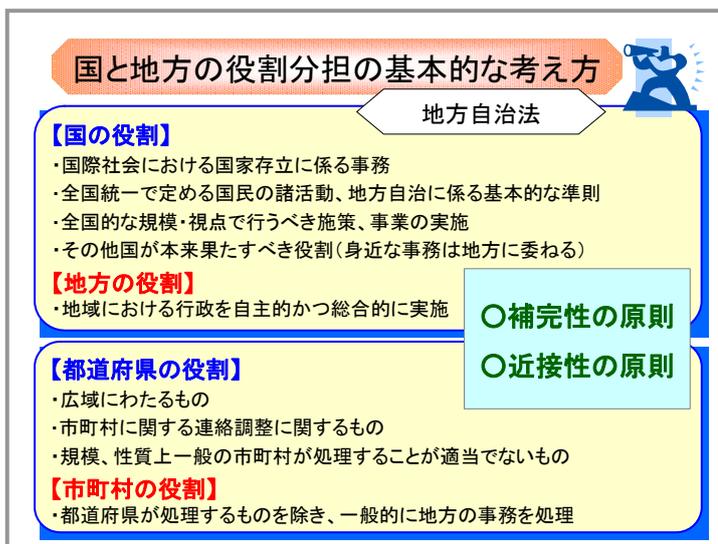
規模、性質上、一般の市町村が処理することが適当でないと言われていても、市町村ができれば、当然、市町村が行うということになっておりますので、その辺は市町村優先の原則ということになっておりますし、制度的に規模、能力のある市を指定するというところで、指定都市の制度とか、中核市の制度とか、そういう特例も置かれているというような状況でございます。

これらはいずれも、いわゆる補完性の原則とか、あるいは近接性の原則ということで言われるもので組み立てられているもので、これが基本原則になっているわけです。今いろいろな取り組みが行われておりますけれども、抜本的に見直すということではなく、むしろこの原則をいかに貫徹して徹底させるかということで進められていると理解してよろしいのではないかと考えております。

### (地方分権改革推進委員会の検討状況)

こういう原則を踏まえつつ、分権改革推進委員会がさまざまな議論を進めているわけですが、昨年11月に中間的な取りまとめを行っておりますので、その柱立てをご覧いただきたいと思っております。

まず、最初に出てきますのは、「地方が主役の国づくり」に向けた取り組みということで、これがいわば分権の基本テーマということになっております。それに即して、法制的な仕組みの見直し等といったもの、あるいは、個別の行政分野・事務事業の抜本見直し・検討、それから、地方分権改革と地域の再生、税財政制度の問題、分権型社会への転換に向けた行政体制のあり方、そういうようなことについて中間的な取りまとめは、考え方、あるいは基本的な方



向性を示したものでございます。

今日はこの中の「地方が主役の国づくり」に向けた取り組みについて、その中身をご紹介させていただきます。

この項目の中に書かれておりますのは、一つは、「地方政府」の確立のための権限移譲ということとございまして、中央政府と対等・協力の関係に立つ地方政府の確立、それから、抜本的な権限移譲、義務付け・枠付け、関与の見直しをしていくということとございまして。これは「地方政府」という表現が明確に語られたというところに大きな特徴があると言われております。

それから、「完全自治体の実現」ということも言うておりまして、自治行政権、自治立法権、自治財政権を確立するという観点で取り組む。また、「行政の総合性の確保」ということで、ここでは住民に身近な基礎自治体への権限移譲の推進ということが言われています。さらに、広域連携による「自立と連帯」の推進と

ということも言われておりますけれども、基礎自治体優先の原則を徹底していくと、当然、基礎自治体が地域における総合的な行政主体になることを目指すこととなりますので、そこにどれだけの総合性を担保できるかというのが大きな課題になるわけでございます。

さらに、「地方活性化」という視点から、地域の経済基盤の強化と民主導による地域再生ということをやっております。今、地方が大変疲弊していると言われておりますけれども、それをいかに活性化して、地方の活力を取り戻していくかというような観点でございます。

最後に、「自治を担う能力の向上」ということで、住民、首長、議会の意識改革、職員の資質向上といった点についても取り組んでいく必要があるだろうと。こういう取り組みの方向性を示しております。

この中で基礎自治体優先の原則について語られている部分では、「国と地方、広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分することは、地方分権改革の基本原則である」ということを明確にうたっております。この「基礎自治

**地方分権改革推進委員会②**  
中間的な取りまとめ(平成19年11月16日)

**《「地方が主役の国づくり」に向けた取り組み》**

- **「地方政府」の確立のための権限移譲**
  - ・中央政府と対等・協力の関係に立つ地方政府の確立
  - ・抜本的な権限移譲、義務付け・枠付け、関与の見直し
- **完全自治体の実現** ・行政権、立法権、財政権の確立
- **行政の総合性の確保**
  - ・住民に身近な基礎自治体への権限移譲の推進
  - ・広域連携による「自立と連帯」の推進
- **地方活性化**
  - ・地域経済基盤の強化と民主導による地域再生
- **自治を担う能力の向上**
  - ・住民、首長、議会の意識改革、職員の資質向上



**地方分権改革推進委員会③**  
中間的な取りまとめ(平成19年11月16日)

**● 基礎自治体優先の原則に関する記述**

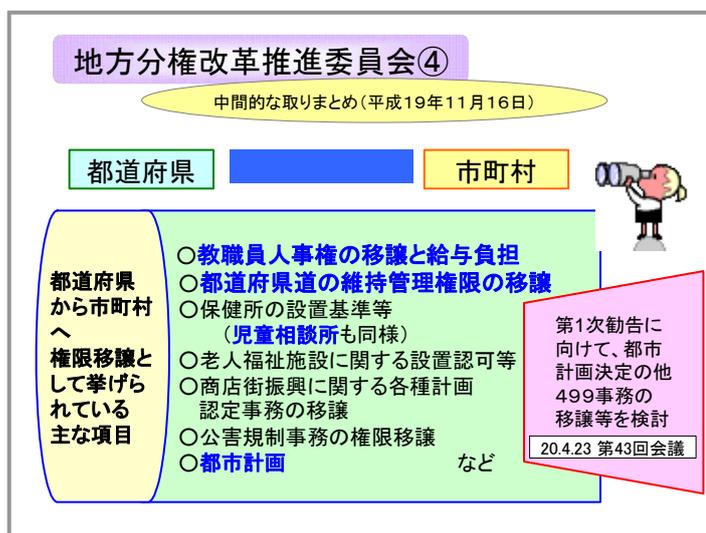
- 国と地方、広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分することは、地方分権改革の基本原則である。
- この「基礎自治体優先」の基本原則のもとで、基礎自治体が地域における総合行政を担い、地域が自ら行政サービスの範囲と内容、提供方法を決定し、縦割りで使い勝手の悪い分断された行政サービスの体系を住民ニーズに合わせて柔軟に変更・統合することができる仕組みづくりが必要である。

—— 『「地方が主役の国づくり」に向けた取り組み』から抜粋

体優先」の原則のもとで、基礎自治体が地域における総合行政を担い、地域における柔軟な取り組みを確保していくというようなことが、うたわれているわけでございます。

地方分権改革推進委員会の具体的な検討内容は様々あるのですが、その中に都道府県から市町村への権限移譲というものも組みこまれており、中間まとめの段階では、市町村におろすべきだというものが幾つか出ております。

教職員人事権、都道府県道の維持管理、児童相談所の問題、都市計画の問題等々が出ておまして、権限移譲の方向については、さらにその後、具体化が進んでおります。この4月に開かれた会議では、今度の第1次勧告に向けて、都市計画決定の他、499事務を市におろすという



ような具体的な提言を検討しているということでございます。

各省庁の意見を聞いた上で取りまとめると言っておりますので、どういう形になるかわかりませんが、国の機関がかなり具体的に踏み込んで県から市町村への事務移譲を勧告するというのは、今まであまり例がないことですので、かなり大きなインパクトを与えるのではないかと考えております。

実はこの点について気になる議論があります。5月15日に開かれた第47回推進委員会の議事要旨がホームページにアップされておりますが、その中に特別区についてのやりとりが出ております。幾つか紹介しますと、「生活保護の事務などにおいて、特別区は市扱いだが、都が特別な事務配分の特例を行っている。完全自治体を目指すという議論をしている一方で、一般の市町村とは異なる特別区という制度があり、非常にわかりにくい。」あるいは、「地方分権を考える場合には一定のモデルで考えるべきで、東京という1つしか例がない制度について踏み込むのは得策ではないのではないか。東京問題を無視することはできないが、ここでの議論とは別ではないか。」さらに、「都道府県から市町村に権限移譲を行う場合、特別区も権限移譲の対象となるのか」というような質問がありまして、それに対して、「特別区は該当しないと考えている」とおっしゃっている委員がおられるようです。「特に都市計画権限を都が集中的に留保することは都制度の眼目となっている。都と特別区で議論すべき問題ではないか」というようなことでございます。

それから、この後の議論につながる話なんですけれども、「基礎自治体が地域の行政を総合的に

担うことを理想とした上で、それができない自治体は広域的な仕組みを考えるべきという構図にしたほうがわかりやすいのではないか」というような発言もあります。この辺のことがどういうことを意味するのか。特別区としてもかなり注視しなければいけないと思っております。特別区が基礎的な地方公共団体になったということは、他の市町村と区別されるいわれは全くないわけですので、このような議論が行われていること自体、特別区に対する理解がなかなかついていないのではないかと懸念しているところでございます。

地方分権改革推進委員会の第1次勧告が間もなく予定されておりますが、これに向けて地方6団体が、「盛り込むべき事項」ということで、委員会に対する要望をしております。その中で、今、各省庁がゼロ回答だとか言っていることに対して、「中間的な取りまとめに示した理念や検討の方向性に沿って、地方政府の実現に向け着実に取り組みが進むよう、第1次勧告の取りまとめに当たり毅然として臨まれることを強く求める」と言っております。地方6団体としてはこの動きを後押ししている状況だということでございます。

### **(第29次地方制度調査会の動き)**

地方分権改革推進委員会の動きの一方で、もう一つ並行して、第29次地方制度調査会というものが動いております。

これは平成19年7月から2年間の任期で検討を開始しているのですが、主要なテーマは、「地方の行政体制の整備」ということになっております。

分権改革を進めていけば、当然、地方のあり方が問われるということで、分権改革の担い手としてふさわしい行政体制をどのようにつくるかということが大命題だということでございます。

この中で、「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方」というのが、一つ大きな課題になっておりまして、基礎自治体のあり方、あるいは住民自治のあり方、大都市制度のあり方をテーマにするということでございます。市町村合併については、ご案内のとおり平成の大合併が進められてきて、間もなく終息に向かうと言われていますが、平成の大合併とは一体何だったのかということを検証しなければいけないという議論になっております。今、総務省の研究会でその検証作業をしておりますので、それが出てきてから再び議論しようということになっているわけですが、地方制度調査会の議論を見ておりますと、平成の大合併を必ずしも肯定的にはとらえられないという委員もかなりおられるようでございまして、十分な検証が必要であると思っております。

それから、「チェック機能の充実」ということで、監査機能のあり方、議会制度のあり方についても見直しを行うとしております。今は特に監査機能について議論が進められているようでございます。

さらに、「地方税財政制度のあり方等」についてということで、税財政制度のあり方のほかに、首長の多選制限についてもテーマになっているようでございます。

これらについて、いずれ具体的な提言等が出てくると思いますが、調査会のそれぞれの専門部会等で議論が進められる内容について

は随時ホームページにアップされると思いますので、注意をしていく必要があると思っております。

### （地方税収格差問題）

次に、今の分権改革の流れそのものではないのですが、関連する課題として、地方税収格差問題への対応について、ふれておきたいと思います。

地方間税収格差是正の議論と申しますのは、先ほど申しましたように、地方が非常に財政的にピンチに陥ったという状況の下で、地方同士の中でもかなり格差があるのではないかと、それを是正していく必要があるのではないかとということが、昨年、大きな課題になったわけです。

特に昨年度の場合には消費税のアップということを直ちに選択肢には入れられない中で、それを前提としない方策として何かないのかというような議論でしたので、どうしても東京の税をいかに地方のほうに配分し直すかという議論が中心になってしまいました。

一つは、財務省が地方法人2税の配分見直しという考え方を出しました。国が法人2税を一括徴収して、一定の基準で配り直すというふうにいたしますと、東京は1兆円規模の減収になることが

見込まれる。一方、総務省のほうは、地方消費税を拡充するという組み立ての中にこの問題を織り込み、地方消費税をアップするかわりに、法人2税を国税に振り替える案を出しました。東京としては3,000億円程度の影響ということで、規

**第29次地方制度調査会の審議項目**  
平成19年7月から2年間

地方の行政体制の整備がテーマ

- **市町村合併を含めた基礎自治体のあり方**  
➢ 基礎自治体、住民自治、大都市制度
- **チェック機能の充実**  
➢ 監査機能、議会制度
- **地方税財政制度のあり方等**  
➢ 税財政制度、首長の多選制限



## 地方税収格差問題への対応

**地方間税収格差是正の議論と方策**

地方法人2税の配分見直し 財務省案

国が一括徴収し、地方へ配分 1兆円規模の影響

全事業所数、従業者数、人口の新基準で配分

地方消費税の拡充 総務省案

地方消費税を1%から2%へUP 3000億円規模の影響

同額規模を法人2税から国税へ切り替え

ふるさと納税制度の創設

H19年10月「ふるさと納税研究会報告書」

**平成20年度税制改正**

地方法人特別税の創設(国税)

2.6兆円

法人事業税(地方税)

地方法人特別税(国税)

(21年度から譲与)  
○人口と従業員数を基準に都道府県へ配分

地方法人特別譲与税

3200億円規模の影響

寄付金税制の拡充

○住民税における控除対象寄附金の拡大  
○地方公共団体に対する寄附金税制の見直し(ふるさと納税)

平成21年度 抜本的な税制改正

- ・消費税
- ・地方消費税
- ・地方法人課税
- ・道路特定財源

地方交付税財源に占める東京都域収入分 約37% = (都) 約5兆3,000億円  
(全体) 約14兆1,700億円

※H16年度決算

模としては財務省案よりは小さいのですが、基本的な地方の税である法人2税を地方間税収格差のために差し出すのはおかしいのではないか、本末転倒ではないかという議論もしたところでございます。

あわせて、ふるさと納税というような議論も行われました。

結果として、20年度の税制改正の中では、新たなものとして地方法人特別税が創設されました。これは抜本改革までの暫定措置として、法人事業税のうち約半分を国税にして、それを譲与税という形で人口と従業員数を基準に地方に配る。もともとは法人事業税ですので、府県税ですから、府県の中での影響しか出ないわけですが、東京は平年度化されますと3、200億円規模の影響が出るということでした。

それから、ふるさと納税の問題については、これからどういう影響が出るか、まだわかっておりませんが、寄附金税制の拡充という形で組み入れられることになりました。

この議論の中で、東京の立場からしますと、地方間税収格差の是正は、地方交付税で行われているのではないかと、それが本来の役割ではないかと、ということでございます。地方交付税財源に占める東京都域の税収は全体の約4割ということで、地方には既に相当な貢献をしているにもかかわらず、さらに自治体の独自の税を地方間の財政調整の財源に振り向けるというのは二重取りではないかと。こういうふうに、都と区は主張したんですが、いずれにしても、このようなことで仕切りがつけられてしまいました。

今、平成21年度に向けて税制の抜本改革を行うという話が出てきておりまして、例年ですと秋口なのですが、今年は前倒しで議論を始めることになっております。これは前からの懸案である年金等の財源として消費税をどうするかという大きな問題もありますけれども、そのほかに、今言いました国と地方との関係では、地方消費税の問題、あるいは地方法人課税をどうするかということについてもこの議論の中で整理することになっております。さらに、先般、大問題になった道路特定財源についても、政府が一般財源化するという方針を出しておりますので、この扱いをどうするかということも非常に大きなテーマになっております。これらをひっくるめてどのような税制を組み立てていくのかというのが、これから始まろうとしているということでございます。

### 3 道州制検討の動向 一道州制ビジョン懇談会等

次に、道州制の検討についてご紹介をさせていただきたいと思います。

道州制の問題というのは、かなり大昔から出たり引っ込んだりしている課題ですが、ここ数年、再び議論が活気づいてきました。平成18年に第28次地方制度調査会が「道州制のあり方に関する答申」を出してございまして、その後、道州制の担当大臣が設置されるとか、あるいは、北海道等

について道州制特区をつくるというような動きもありました。昨年1月には道州制ビジョン懇談会が設置されて、さまざまな議論が行われまして、今年3月に中間報告が出されました。

全国的にも、経団連とか、全国知事会とか、いろいろなところがさまざまな提言をしております。中でも自民党は継続してこの問題を取り上げておりまして、今年3月に「第3次中間報告のたたき台」を出しております。これもそう遠くない時期に中間報告を取りまとめると言われております。

道州制ビジョン懇談会についてはこの後ご紹介しますが、自民党の中間報告は、昨年6月に第2次中間報告を出したときには、特別区の区域については国の直轄にするという報告が出されておりました。直轄にして税収を地方に持っていったらどうかということが書かれていたわけですが、今回、

「道州制」導入に向けた検討状況	
国の動向(地制調・懇談会)	各団体での検討等
16年	11月 自民党「道州制調査会」設置
17年	07月 全国知事会「道州制特別委員会」設置
18年	2/28 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」 9/26 道州制担当大臣設置 12/13 「道州制特区推進法」成立
19年	01月 全国知事会「道州制に関する基本的な考え方」取りまとめ 03月 経団連「道州制の導入に向けた第1次提言」取りまとめ 06月 自民党「第2次中間報告」 10月 全国市長会「道州制と都市自治体に関する検討会」設置 11月 自民党「道州制推進本部」(道州制調査会から組替え)
<div style="border: 1px dashed green; padding: 5px; display: inline-block;">           19年度末に中間報告            ・3年を目処「道州制ビジョン」を策定            ~20年3月            道州制ビジョン懇談会: 17回         </div>	
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="border: 1px solid orange; padding: 2px;">3/24 「中間報告」</div> <div style="border: 1px solid orange; padding: 2px;">3/13 「第3次中間報告たたき台」</div> </div>	

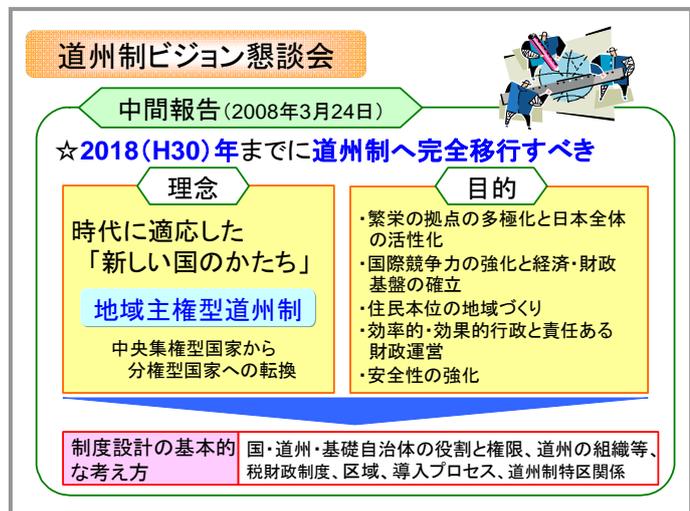
「第3次中間報告たたき台」を見ましたら、直轄というのは適当ではないと変わっておりますので、やや議論が変わってきたのかもしれませんが、いずれにしても、さまざまな動きがございます。

### (道州制ビジョン懇談会の中間報告)

道州制ビジョン懇談会の中身についてご紹介させていただきますと、今年3月に出された中間報告では、平成30年までに道州制に完全移行すべきだということですから、あと10年間で完全移行することを打ち出したということです。

理念としては、時代に適応した新しい国の形として、地域主権型道州制をつくるということを言っておりますし、目的の中には、繁栄の拠点の多極化ということをメインにしております。東京一極集中からの脱却というのが大きな柱になっております。中央集権イコール東京一極集中というような図式の中での議論かと思いますが、そういう我が国の体制を抜本的に改めるというような方向性がございます。

様々なことが書かれておりますが、抽



象的な領域も多く、特に区割の問題にはまだ踏み込んでいないということで、この後、順次、検討が進められていくだろうと思っております。

### (道州制の役割分担イメージ)

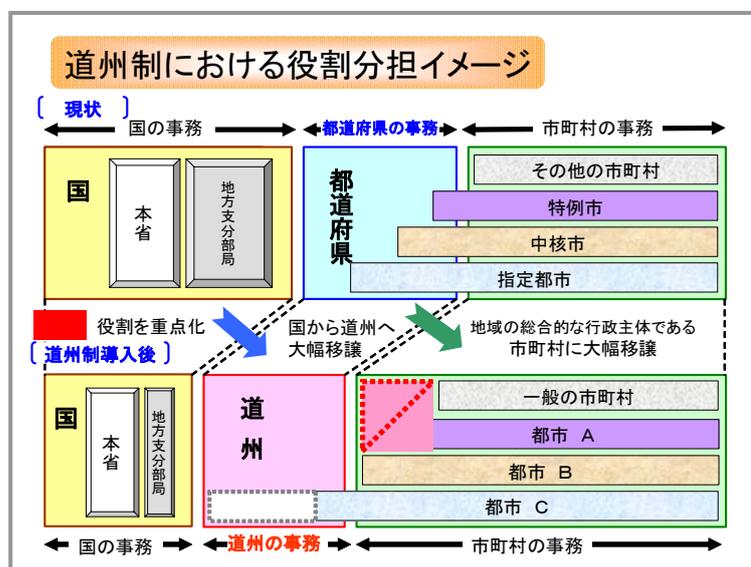
次に、道州制における役割分担のイメージですが、これもまだ確定的なものは、何もございませんで、現在、国、都道府県、市町村の体系になっておりまして、市町村には様々な特例が置かれております。

特に、指定都市のように、府県の事務のほとんどを担うような自治体もあります。道州制が導入された暁には、国の役割をできる限り重点化するという一方で、国の仕事についてはできる限り道州のほうに移譲していく。そして、何よりも市町村に大幅に権限を移譲して、地域の総合的な行政主体として確立していくという組み立てになっているわけです。

市町村を総合的な行政主体にすることで、都道府県の役割が相当薄まる。一方、国のほうもできる限り重点化していく必要があるということの中に、超広域の地方公共団体を描くというようなことで、道州制が出てきているのではないかと考えております。

この中身の議論はまだ煮詰まっていないのですが、例えば東京とか名古屋とか大阪をどうするのか。大きな道州の中に組み込むのか。それとも1つの都市州として独立させるのかというような議論もございます。

一方、今、平成の大合併がだいぶ進みましたが、小さな市町村がまだ非常に多く残っておりまして、市町村に求められる役割を果たせない自治体があるのではないかと、ということが非常に大きな論点となっております。これまで平成の大合併を進めてきたのは、地方が分権改革の受け皿となり得るような



体力をつけるというのがメインの考え方でした。結果としては、まだ約1,800の自治体が残っているということで、それを今後どうするのか。そういう大問題がございます。今のままでは道州ができた暁に市町村の役割を果たせるのはごく限られた自治体ではないか。いわゆる道州制論者がよく言いますのは、全国を300の自治体にまとめるとか、あるいは1,000の自治体にまとめるとかいうことです。相当ドラスチックなことをやろうとしているわけです。しかし、今は都市部に相当人

口が集中しておりますので、仮に1,000の自治体にしたからといって、均等に人口配分されるわけではありませぬので、体力のある自治体をつくるのはなかなか至難のわざであるということがございます。

今、何か合併に代わる方策はないかということも大きなテーマになってきておまして、市町村に期待される役割が担えないような領域を誰が担うのか。道州が補完するのか、あるいは市町村同士で、共同事務で処理をするのか、あるいは、体力のある自治体がほかの市町村の面倒を見るのかといったようなことが議論されております。

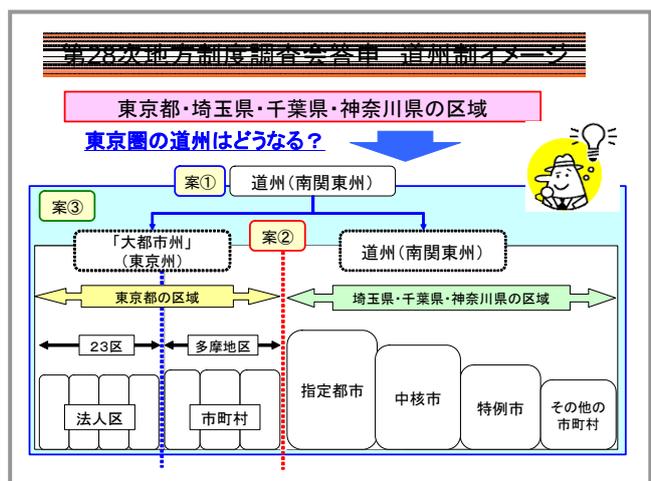
### (東京圏の取扱い)

一方、東京圏についてはどうなるのかということですが、第28次地方制度調査会の議論の中でいろいろ選択肢が語られておまして、基本的には1都3県の区域で、道州を組むのが本則であるという考え方が出されておりました。

東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県を全部合わせますと大変な規模になるわけですし、果たしてこんな超巨大な道州ができて我が国は成り立つのかというような議論を引き起こしておりますが、少なくともこの区域を一つの道州が治めるということになると、非常に多岐にわたった市町村が併存することになりますので、さっき言ったような市町村間の違いを誰がどのように埋めるのかということが、非常に大きな問題になってまいります。

もう一つの案は、東京だけ切り離して「大都市州（東京州）」をつくるという考え方でございます。これにも二つございまして、一つは、多摩地区も含めた東京州にするのか、あるいは23区だけの東京州にするのかということで案が出されております。

いずれにしても東京をどうするかというのは非常に大きな問題で、これが決まらなければ全国の問題についても決まらないだろうと言われておりますが、なかなか解決策が見つからないというのが現状のようでございます。



以上、ごく簡単ですが、分権改革関連の動きを紹介させていただきました。

## 4 都区双方及び都区間の検討の動き—2つの調査報告と都区のあり方検討—

次に、都区関係の問題に移ります。

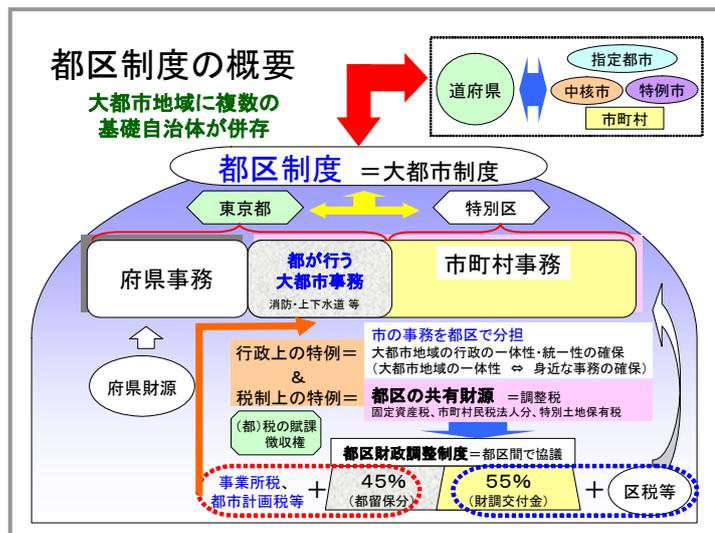
## (都区制度の概要)

まず、都区制度の概要について、さっとおさらいをしたいと思います。全国の地方自治のつくりというのは、道府県と市町村の2層制ということですが、さっきも申しましたように、市町村のほうはかなりバラエティーに富んだ制度がつくられております。一律ではないということです。

しかし、都道府県と市町村の境界というのは、法律なり財源なりで明確に区分けがされております。都区制度というのは、一つの大きな大都市地域の中に複数の自治体が併存するという特殊な制度でございます。都が府県事務を担い、区が市町村事務を担うという基本原則はあるものの、行政上の特例として市町村事務の領域に東京都が行う「大都市事務」を設けたということでございます。

これがいわゆる大都市地域の一体性を確保するために必要な措置ということになるわけです。

その行政上の特例に対応いたしまして、税制上も東京都が市町村税の一部を賦課徴収する権利を持つということございまして、さらに、都と区の共有財源を東京都が持つという制度がつくられております。この共有財源をもとに、都区財政調整制度を通じて都区間に財源を配分するということが行われているわけです。東京都のほうは、財調と事業所税等を使って都が行う大都市事務に充て、府県財源を用いて府県事務に充てるということで事業を行うことになるわけです。区のほうは、財調交付金と区税等を用いて自らの仕事をしていくというように組み立てられているわけです。



府県事務と都の行う大都市事務というものが明確に区分されていさえすれば、東京都と区の間でこれほど大きな争いにはならなかったのですが、東京都のほうは、府県事務と大都市事務の財布を一つにして、その内訳を明示しておりませんので、その範囲をどうやって明確化するかというところで区との間で議論が起りまして、結果としてはその整理がつかないまま今日に至っているという状況でございます。

これは役割分担と財源配分を自治体同士の協議で決められる制度ということになりますので、ある意味では非常に合理的で民主的な制度ということが言えるのかもしれませんが。もし都と区の協議が非常にうまくいけば、その時々状況に応じて柔軟に対応できるすぐれた制度ということになり

うるということです。しかし、現実には既に我々が経験いたしましたように、都区双方の思いが一致いたしませんで、この制度がなかなかうまく機能しないというのが現状でございます。

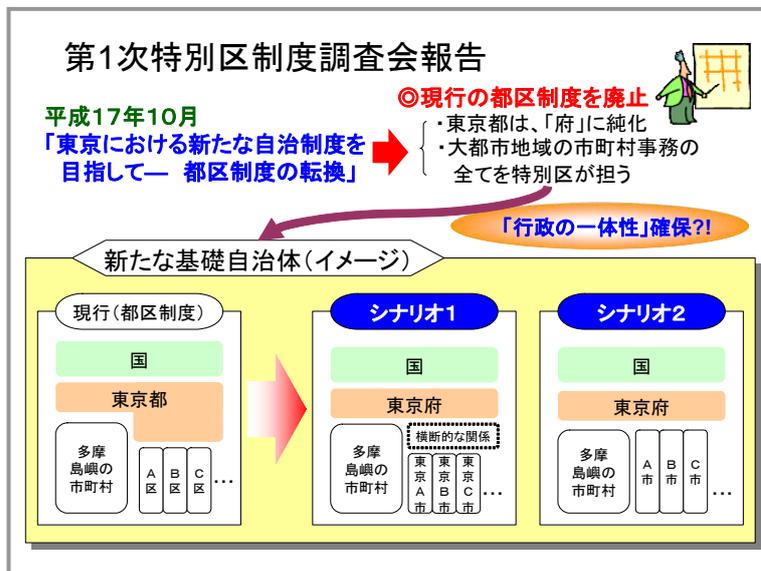
### (特別区制度調査会の報告)

特別区制度調査会は、都区間の協議の状況を見ながら審議を続けてきたわけですが、平成17年10月に出された第1次の報告では、都区制度の転換という考え方を打ち出しまして、現行の都区制度を廃止する方向を目指す。東京都は「府」に純化して、市町村事務のすべてを区が担う。そのような方向で整理すべきだという考え方が出てまいりました。このときは行政の一体性の確保というものがどの程度必要なのかによって、新たな基礎自治体のイメージができて上がるのではないかとということで、二つのシナリオが提起されました。

一つのシナリオは、行政の一体性の確保はやはり必要であると。一定の事務については23区が連携して共同で取り組まなければいけないというパターンでございます。その場合には横断的な関係をつくっていくことが必要であるということでした。

もう一つのシナリオは、行政の一体性の確保は要らないということであるならば、一般の市町村の姿になるシナリオも理論上はあり得るということでした。

第1次特別区制度調査会的时候には、どちらでも成り立つというふうに言ったわけではありませんで、理論的にあり得るパターンを示したというだけにとどまっております。具体的にどのように設計できるのかについては、その後の第二次調査会に引き継がれたわけです。



### (改革の基本的な考え方)

第2次調査会は昨年12月に2年間の審議を終えまして、「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」という報告を出しました。この基本的な考え方のところから、まずご紹介したいと思います。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であるとしております。東京大都市地域においても、先ほど申し上げているような分権改革を徹底させるべきであるということをお知らせしております。

それを前提にいたしまして、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であると言っております。現在の都区制度の書き方は、「都の区は、これを特別区という」とされておりまして、都制の中の特別区ということをごさいます、そのような枠組みの中から抜け出すべきだと言ったということをごさいます。

それから、「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言っております。この点が第1次の報告とは決定的に違う点をごさいます。行政の一体性の問題というのは、特別区、あるいは都区にとっては非常に大きな観念でございまして、現在の都区制度の基本的な考え方というのは、特別区の自主性・自立性の強化とあわせて、大都市行政の一体性・統一性を実現するという、いわば二律背反する命題を同時に解決する手法であるというように説明されております。

大都市行政の一体性・統一性を実現するためにはどうするかというのですが、先ほど来申し上げておりますとおり、法律上、特別区優先の原則が適用されますので、まずは特別区相互間の連携、あるいは、東京都が必要な限りで調整することで対応すべきであると。しかし、そういうような対応では

**第二次特別区制度調査会報告（19.12.11）①**

～「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

【現行制度の基本的な考え方】 ➡ 特別区の自主性・自立性の強化と合わせて、大都市行政の一体性・統一性を実現

- ① まずは、特別区相互間の連携、都の調整で対応
- ② ①では対応できず、一の統一的な意思の下での対応が必要な時に都が一体的処理

できずに、一つの統一的な意思のもとでの対応が必要なときに、はじめて都が一体的に処理するという考え方になっておりまして、この考え方に基づいて、上下水道とか消防とか、通常であれば市町村の事務を東京都に担わせるという組み立てになっているわけをごさいます。

この一体性というのが第1次の報告の中でも非常に大きなメルクマールとして出ていたわけですが、第2次の報告を審議していく中で、一体性ということにこだわっている限り、都区制度からなかなか抜け出せないのではないかということになってきました。都制という戦時体制下でつくられた仕組みがそのまま残っているのは、結局は集権体制の基本観念として行政の一体性というものが使われているのではないか、ということなんです。

ところが、23区間の均衡を保つという今の制度のもう一つの枠組みも、実は行政の一体性というものがあからこそでき得るのだと。端的に言えば、都区財政調整制度というのは行政の一体性という観念抜きには成り立たないと今まで言われておりましたので、そういう意味では区にとって

は非常にジレンマを感じさせる観念であった。これをどういうふうにしていくのかといったときに、調査会としては、行政の一体性と言っている限り、いくら特別区が共同で処理するといっても、結局は一体性なのだから一つの主体でやってもいいじゃないかと。したがって、東京都が実施すればいいじゃないかという議論になってしまうので、一体性という概念から抜け出さないと都と区の関係解消することはできないのではないかということになったわけでございます。

それには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ことで、基礎自治体間の中で問題を解決する道として、基礎自治体連合の構想というものが出されてきたわけです。

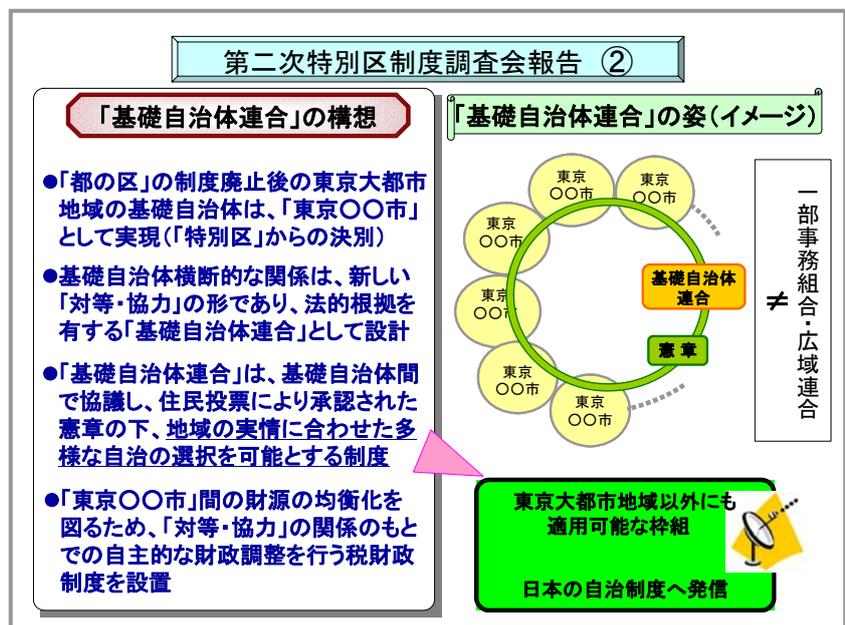
### （基礎自治体連合の構想）

基礎自治体連合の構想についてですが、まず「都の区」の制度廃止後の基礎自治体の姿というのは、特別区ではなく、「東京〇〇市」とするということでございます。頭に「東京」を付けたのは、東京大都市地域の特殊性を踏まえた新たな構想であるという意味合いで使っているとご理解いただければと思います。

そして、基礎自治体の横断的な関係というのは、対等・協力の形として構想しようということでございまして、法的な根拠を持った「基礎自治体連合」として設計したい。そして、基礎自治体間で協議をし、住民投票により承認された憲章のもと、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であると言っております。

さらに、「東京〇〇市」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けるということを言っております。

特別区の区域について、これを全く切り離して、23区ばらばらの市にするというのは非常に非現実的である。もともとバラバラの地域として組み立てられてきたわけではなく、これまで一体の地域として形成されてきたわけで、必ずしも、それぞれの地域の住民の意思によってそれぞれの地域がつくられてきたわけではない。全体の中の一つの役割として負って



きた部分もある。そうであるがゆえに、財源的にも大きな偏在を来している地域であるということでございます。そういう特殊性を踏まえた対応を図っていく必要があるということで、財政調整の問題も含めて整理をしているということでございます。

東京都と区のこれまでの協議の経緯からすれば、「基礎自治体連合」の構想は、特別区に対する応援歌ということになるわけですが、基本的な部分については法で定めるけれども、制度の詳細については自分たちで組み立てて、しかも住民の承認を得てつくれと言っておりますので、実は非常に厳しい選択を我々に求めているということでもあるわけです。こういうようなことが果たしてできるのかどうかということが特別区に問われているのではないかと考えております。

「基礎自治体連合」の構想というのは、今ある一部事務組合とか広域連合とは違うということですが、補足いたしますと、広域連合の制度をつくろうとしていた当時は、広域連合に課税権を持たせようという議論からスタートしているのです。課税権を持たせて、広域連合を独立性の強い制度としてつくっていききたいということだったようですが、課税権を持たせるということになりますと、現行の自治制度をかなりドラスチックに動かさないとできないということになりまして、課税権については排除されたという経緯がございました。

もし「基礎自治体連合」の構想というものを今後実現しようとする、また同じ問題にぶつかるわけございまして、今の自治制度の仕組みを相当大きく変えるようなことを考えていかなければならない。そもそも自分たちで組み立てる自治制度というのは今の自治法の中にはないわけで、法律で決められた制度の中で運用されているのが実態ですので、それをどうつくるか。さらに、財政の問題については、交付税の問題も含めて、法的にどうように整理するのかということが大きな課題となってまいります。

それから、もう一つ、この報告の大きな特徴は、「基礎自治体連合」というのは、地域の実情に合わせて多様な自治の選択を可能とする制度であるということならば、何も特別区だけに適用すべきものではない。全国一般の制度として十分使い得る制度になるのではないかと提言しております。この辺は今までになかった観点でございまして、区というのは、区同士の間か、あるいは都と区の間でほぼ話が終始してございまして、またそれで話が済んでいたということもあるのだと思いますが、なかなか全国に目が向かないということがありました。地方税収格差の問題等で、区の立場について、なかなかご理解いただけないのも、日頃、全国との関係がいかに薄いかということをはかなくも証明したというようなこともございました。これからの地方自治を考えていくときに、基礎自治体が基本的な役割を担っていくという中で、特別区が今までのように全国と隔絶された状況でいいのかどうかということが問われているのだと思います。

## (定住自立圏構想)

ちなみに、今、「基礎自治体連合」の構想というのは、それぞれの地域の柔軟な発想でと申し上げましたが、これが荒唐無稽なものではないということが新しい動きとして出てまいりました。それは定住自立圏構想というもので、ついこの間、総務省の定住自立圏構想研究会が報告をまとめております。既に新聞でご覧になったかもしれません。

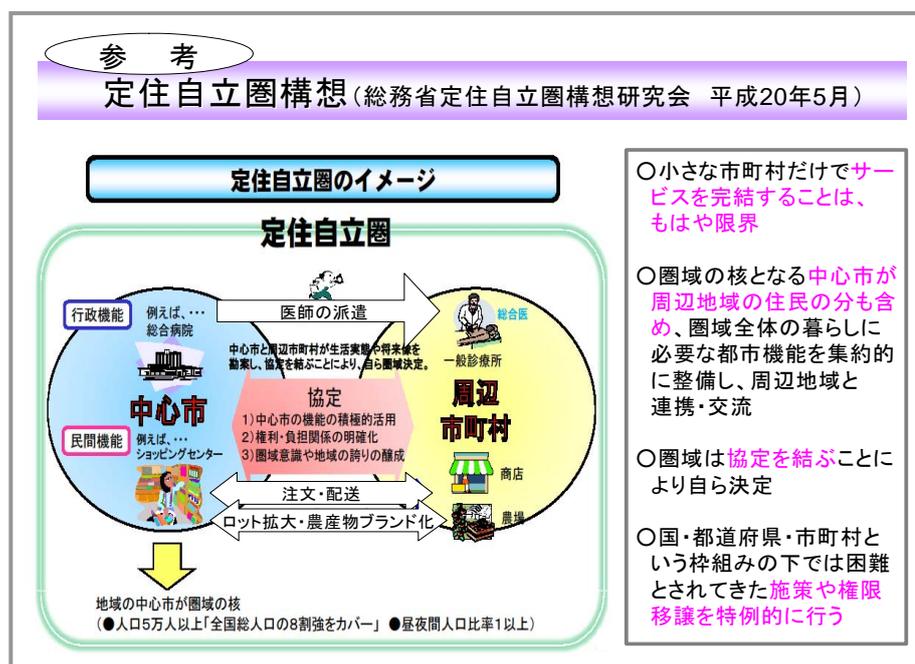
定住自立圏構想というのは、人口5万人以上の中心市を定めて、そこが中心となりまして、周辺の市町村と協定を結んで、連携のもとに、いわば都市の機能を発揮していくというような組み立てでございます。

これが非常に大きな意味を持つのは、小さな市町村だけでサービスを完結するのはもはや限界であるという考え方なのです。フルセット型の自治体というのが今までの姿でございまして、いかにフルセット型の自治体をつくっていくかということで合併問題等が進められてきたのですが、そもそもフルセットでなくていいんじゃないかという考え方が出されてきたということです。

そうしますと、単に政令指定都市だとか何とかという役割分担の差だけではなくて、市町村のあり方そのものが大きく問われることとなります。中心市が周辺地域の住民の分を含めて対応していくということになりますと、中心市にとっては、自分の地域を治めるだけでは済まないということになっていくわけで、そういうような権限を持った市が出てくると、市町村同士の関係についても大きく揺らいでくるということになります。

それから、そういうものについては協定を結ぶことによって自ら決定するということですので、自由選択意思にゆだねるという考え方が出ております。

さらに、そういうような枠組みを組んだときには、国、都道府県、市町村という従来の枠組みでは困難だった施策とか権限移譲についても特例的に行うということございまして、例えば中心市に、より厚く財源を配分す



る、あるいは周辺市町村の分についても権限を与えるとか、そのようなことが考えられるということでございます。この辺も先ほど申しましたように合併に代わる一つの方策として模索されている状況だろうと思います。

平成の大合併は、平成11年3月現在で3,300ぐらいあった自治体が再編されて、今は1,800ぐらいなのですが、まだ町村が1,000以上残っております。かなり小規模な市町村がそのまま残っているということございまして、これから分権改革を進めていくためには特別な仕掛けが必要であるということだろうと思います。

### (基礎自治体連合のモデル)

さて、制度調査会の報告の中で、東京大都市地域における「基礎自治体連合」のモデルについての記述がございます。

すべての「東京〇〇市」で構成するということに、まさに今回の調査会の報告の意図するところがあるわけですが、議員をどうするかとか、長をどうするかということについては、一つのモデルということございまして、具体的にどうするかについては、すべてこれからの話でございます。

先ほども申しましたように、こういうモデルを具体的にどうつくっていくのかということが、一つの大きな課題になってまいりますし、そもそもこういうモデルを成立させるためには、自治制度の仕組みとしてどこまでを法律に書き、どこまでを地域の自主性に任せるのかといったような整理も必要になってまいります。

それから、地方交付税制度についても特例を設けなければ成り立たない仕組みになっておりますので、そういう

財政の問題についても整理が必要になってくるということでございます。

### (関連課題への提言)

以上が調査会の打ち出した構想ですが、調査会は、「報告の最後に」ということで、関連する課題についてふれております。

区域の再編については、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、その上で各区が自主的に取り組むことが順当であるという考え方を示しています。

**第二次特別区制度調査会報告 ③**

**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

道州制の問題についてもふれておりまして、都が市の事務まで担った状態で「州」になるのは無理である。国の事務を大きく移譲してくる受け皿として「州」があるとすれば、市の事務については区に移していかなければならない。そうなれば、「基礎自治体連合」というのはその受け皿に

第二次特別区制度調査会報告 ④		関連する課題
1	<b>区域の再編について</b> 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、その上で各区が自主的に取組むことが順当	
2	<b>道州制について</b> 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	
3	<b>首都について</b> 「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	
4	<b>「平成12年改革」について</b> 当面、特別区(基礎自治体)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	
5	<b>「都の区」の制度廃止と特別区間の協調について</b> 都に頼らず、行政需要の違いと著しい財源の偏在を自ら調整するには、23区間で培ってきた「互助・協調」精神と自主自立への確固たる決意が必要	

なり得るのではないかと。調査会としては決して道州制を進めるという立場ではありませんが、仮にそうなったとしても十分耐え得るということを行っています。

次に、首都についてですが、今、日本には首都制度というものが明確にはないということなのですが、事実上、東京が首都であるということは、誰もが認めております。さらに、東京が首都であるという顔をしているということもあるわけですが、もし都と区の制度が廃止されると、都が首都だと言うことはできなくなる。そうすると「東京〇〇市」のレベルで首都を担うというような選択肢も出てくるのではないかとということでございます。

さらに、平成12年改革のことを言うておりまして、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するとしております。このことと、区域の再編についての部分が、今の都区のあり方の検討に対する指針として示していただいた部分ということになるかと思っております。

最後に、「都の区」の制度廃止と特別区間の協調についてということで、都に頼らず、行政需要の違いと著しい財源の偏在を自ら調整するには、23区間で培ってきた「互助・協調」精神と自主・自立への確固たる決意が必要であると述べられております。

先ほど申し上げましたように、非常に困難な選択肢を提起しておりまして、相当な覚悟が要ということを行っているのと同時に、しかし、23区にはこれまで延々と培ってきた互助・協調の歴史があるではないか。それを使うことによって新しい道が開けるのではないかと、応援歌でもあると受け取っております。

調査会の報告については以上でございます。

## (東京自治制度懇談会の報告)

次に、東京都のほうの、東京自治制度懇談会報告についてお話しします。

昨年11月に自治制度懇談会の「議論の整理」という最終報告が出されております。

タイトルとしては「地方自治制度改革の課題と方向について」ということで、全国の地方自治制度をにらんだ都からの発信だということだったんですが、中身を見てみますと、一方的な言い方かもしれませんが、自治法上に都が大都市経営の担い手となる旨を明確化すべきということを行っている報告だというふうにとらざるを得ません。

いろいろなことが書いてあるのですが、要は、東京都が大都市経営の主体となるべきだということ、全編を通じて手を変え、品を変え言っているというふうにとらえております。東京における大都市制度のあり方についても、当然その延長線上でこういうようなことが明確に書かれているわけです。

これは、先ほど、国と地方、あるいは都道府県と市町村の役割分担ということを見ていただきましたが、今の自治法の中で役割分担が明確に定められていて、しかし、その役

割分担できえ、きちんと貫徹できない状況にある中で、新たに大都市経営の担い手という概念を持ち込むという話なのです。つまり、広域自治体、基礎自治体というほかに、大都市経営の主体という概念をつくるということなのです。しかも、それは、都道府県と市町村に重なる形で出てくる。東京都については府県であると同時に大都市経営の主体であるということになります。区については、市町村のレベルではあるけれども、大都市経営にかかるものは役割から除くということになって、議論が混乱することになると懸念しております。

いずれにしても、そういうような考え方が出されておりますので、区を優先して取り組んでいく姿勢は、この報告の中からは見出せません。基礎自治体優先の原則という言葉は全編を通じてどこにも出てこないというところに象徴されているかと思えます。

その上で道州制の問題についてふれている部分がありまして、道州制については1都3県を包含する必要があると言っております。先ほどお話しした一番大きなパターンでございます。そのとき

<b>東京自治制度懇談会報告「議論の整理」(19.11.20)</b>
～地方自治制度改革の課題と方向について～
<b>東京における大都市制度のあり方</b>
○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、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
○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)
○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)
○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

に、大都市経営についてどうするのか、ということなのですが、これは道州が担うという案のほかに、特別区またはその周辺区域を含めて一つの基礎自治体となって担うのも選択肢の一つだと言っております。特別区を統合して超スーパー東京市をつくるということを視野に入れているということとなります。

それから、都と区の関係の中で、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ると言っております。この辺が都と区のあり方検討の中での基本的なスタンスということになるかもしれません。ただし、効率性、利便性、責任の所在等も加味しなければいけないと言っておりますので、大都市経営の事務プラス府県の事務の他にも、プラスアルファがあるということですから、限りなく現在の東京都の姿を守ろうという姿勢が見られます。

また、特別区の区域の再編が必要であるということで、様々なことを言っておりますが、その中で、仮に特別区が大きくなって指定都市並みになったとしても、決して指定都市になるわけではない。あるいは、完全自治体になることを目指すわけにはいかないというようなことで、自立の道は閉ざしております。

さらに、選択肢の一つとして、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しております。これはセンターコアというようなものではないかと思えますけれども、そうしますと、今の政令指定都市制度とか特別区制度とは異なる新たな大都市制度を構想しなければならなくなるということまで言っております。再編の考え方について、どういう考え方を持っているのかよくわかりませんが、そのようなことまで書かれているということでございます。

税財政制度については、そういう議論が整理された段階で検討するというので、具体的な方向は示しておりませんが、先ほどの財源の偏在のことについてふれておまして、結局どういふふうによっても財源の偏在が解消されることはないと言って、さらに、それぞれの自治体が経済的に自立する方向を目指すべきではないと言っています。つまり、フルセット型の自治体になるのではなくて、大都市地域の中で役割分担し合う自治体として構想すべきだと言っておりますから、結局は今の都区制度をどのように確保していくかということの中に将来の方向を見出そうとしているのではないかと推測される報告だということでございます。

以上、都と区のそれぞれの報告について概要をご紹介しました。

#### **(都区のあり方検討の状況)**

最後に、都区のあり方検討についてご紹介させていただきます。検討のスケジュールについては、

既にご案内だと思いますが、昨年度と今年度で基本的な方向を取りまとめようということとを都と区で確認しまして、現在、議論を進めております。

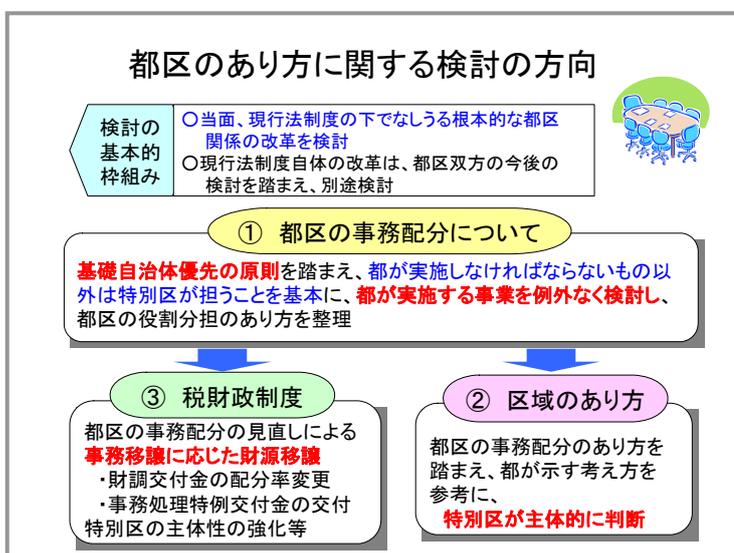
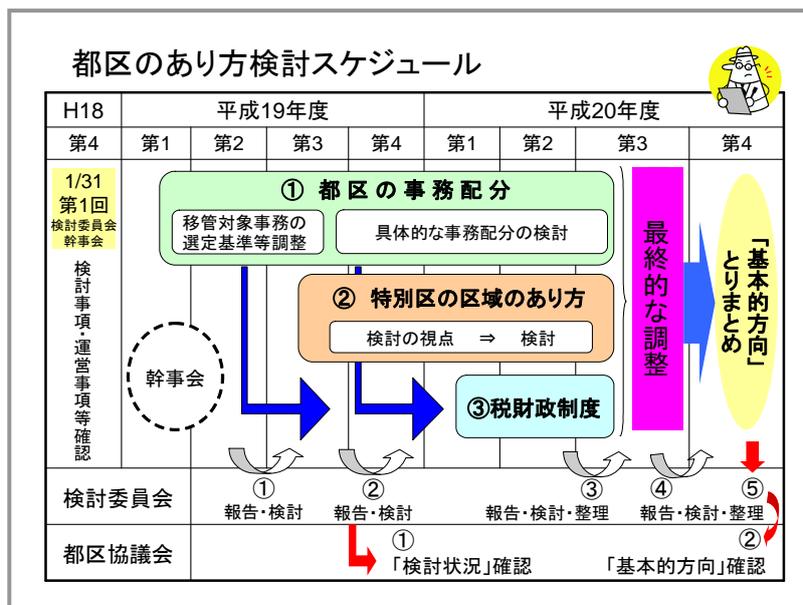
### (検討の方向)

あり方の検討に望む基本的なスタンスですが、区長会の中で確認された内容について、ご紹介したいと思います。

まず、検討の基本的な枠組みとしては、当面、現行法制度のもとでなし得る根本的な都区関係の改革を検討するということとしまして、都区それぞれの調査会なり懇談会が出した報告にあったような現行制度自体の抜本改革ということについては、別途の問題にしようというスタンスでございます。これはさすがに事務レベルで検討するのに、真っ向から違うような話を俎上に乗せても生産性はないということが一つと、現行制度のもとでも都と区の協議次第で相当なことがなし得るわけですので、まずは現在の制度の中でできる改革を目指そうということとでございます。

そのメインになるのが事務配分の問題とございまして、基礎自治体優先の原則を貫こうということなんですけれども、ここで一点、ご注目いただきたいのは、従来の都と区の役割分担というのは、東京都が持っている事務の中で区に移管できるものは何かないかというような検討が主でございました。今回目指しておりますのは、都が実施しなければならないもの以外は区が担うということで、今までの検討の考え方をひっくり返すということとでございます。そういう意味で、東京都が行っている事業を例外なく検討して、役割分担を整理していきたいということとでございます。

その上で、区域の問題についてですが、これは東京都のほうが、ぜひ議論をしたいということで俎上に乗せたものでございますが、区としては23区で合意をすとか、あるいは都と区で合意をすという性質のものではなく



て、それぞれの特別区が、どのような自治のあり方を築いていくかということは、それぞれが考えるべきことであるということでございます。東京都には勧告権というものがありますので、考え方を聞かないというのもどうか。議論だけは避けないでいこうということで俎上に乗せたものでございます。したがって、今後、東京都のほうから示された考え方を参考に、それぞれの区が主体的に判断するものであるという基本スタンスを据えておこうということでございます。

最後に税財政制度についてですが、仮に事務配分で相当大規模な移管をしようということになった場合、その財源について担保されなければ、当然、区は実施できないわけです。今まで東京都が幾らお金をかけていたのかということをはじきまして、そのお金をそのままそっくり区に移してもらうというような整理を目指していきたいということでございます。

平成19年度の都区財政調整で、配分率を52%から55%にしたという経緯を、先ほどお話ししましたが、その中の1%分については、東京都が補助金を廃止して、それに見合う財源を配分割合に乗せたというふうにご説明いたしました。これは実は都区のあり方検討をにらんで先行的に行ったという位置付けになっております。つまり1%分の事務を移譲したならば、1%を配分率に乗せるという整理が既にできたということなんです。この基本原則を貫いていきたいというのが我々の考え方でありまして、いずれ最終段階でそういう考え方の整理ができるかどうかということになってまいります。

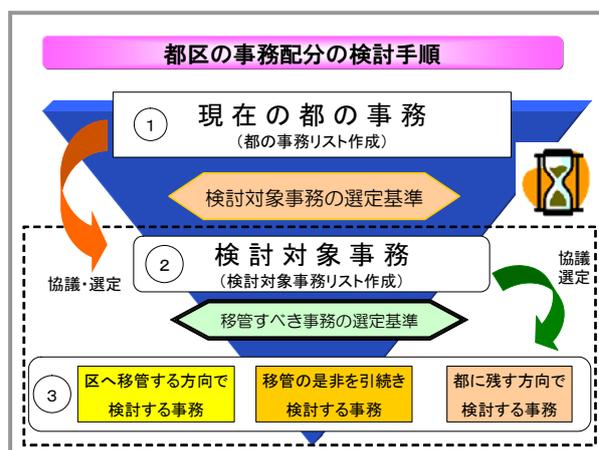
もうひとつ、税財政制度の中では特別区の主体性を強化するということをうたっておりますけれども、都と区の事務配分の整理がついて、さらに財源配分についても整理がつきますと、あとは区の財源を23区同士でいかに分け合うかという話になってまいりますので、それについては区同士の自主的な調整に委ねてもらいたいということでございます。

### (検討手順)

都区の事務配分については、都と区の間で昨年度、検討の手順等を整理いたしました。まず東京都が行っている事務をわかる範囲で、ほぼすべてリストアップして、検討対象事務の選定基準をつくりまして、検討対象事務をセレクトいたしました。

次に、検討対象事務リストの中から移管すべき事務を選定していくということで、そのための選定基準をつくりまして、協議を進めていくということになっているわけでございます。

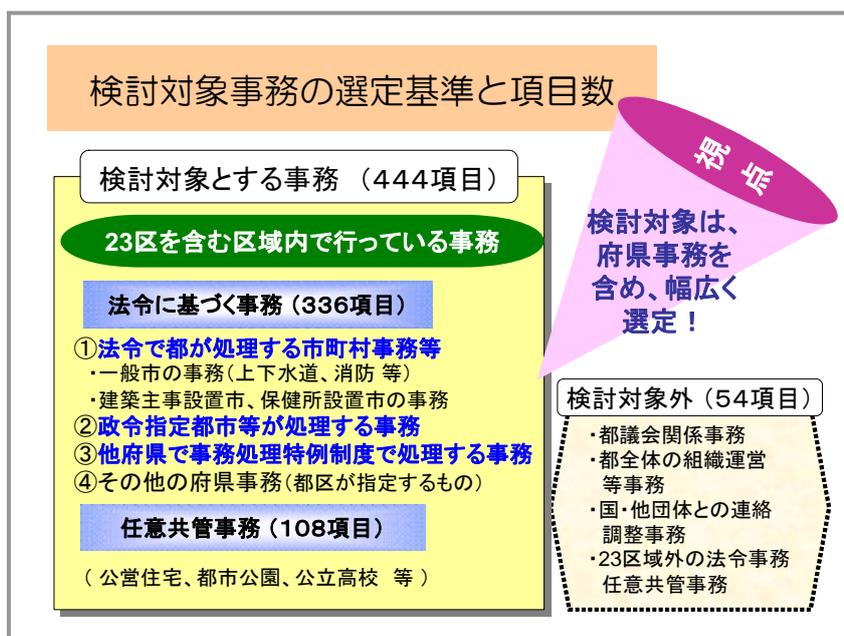
平成19年度、20年度という短期間で、一体



どこまでできるのか。考え方としては、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、それから、整理が直ちにつかずに、移管の是非を引き続き検討する事務という、三つの方向で整理をするというところまで20年度に行いまして、基本的な検討の方向付けの整理をしたいということでございます。具体的にどのように移管するのか、或いは、そもそもきちんと移管できるのかどうかという見極めについては、平成21年度以降、具体的に検討していこうということでございます。

検討対象事務の選定基準に基づいて選定した結果ですけれども、視点としてはできる限り幅広く選定していこうということございまして、検討対象からはずれたものは、都議会の関係とか、都の内部事務とか、多摩だけでしか行われていない事務等の事務だけで、その他の事務については一通り検討することになりました。検討対象とする事務は444項目という、非常に膨大な数でございます。この中で法令に基づく事務は336項目ということなのですけれども、政令指定都市で行っている事務とか府県事務についても扱っていこうということでございます。

任意共管事務というのも非常に多くございまして、公営住宅、都市公園、公立高校等をどうするのかというような問題もございまして、これら一つずつ検討していくことになるわけですが、これらをどういう基準で選定していくのかというのが「移管すべき事務の選定基準」でございます。



基本的な方向として、まず都と区の役割分担の大まかな方向ということがあるのでございますけれども、都は、広域自治体として、大都市東京のさらなる発展を支えるための施策の展開にできる限り特化する。特別区は、基礎自治体として、より幅広く地域の事務を担う。こういう大きな役割分担の方向をもとに議論を進めていこうということでございます。

さらに七つのチェックリストをつくりまして、このチェックリストを見ながら一つ一つの事務について、都でなければならないのかという議論をしていこうということになったわけです。区が行うと著しく支障があるとか、困難なのかどうか、というのが主体でございまして、区に移したほう

がいいかどうかという視点ではないということにご留意いただければと思います。

### (事務配分の検討状況)

そういうことで昨年から議論を始めたわけですが、既にご案内のとおり、最初に検討したのが超巨大な上下水道の事務についてでございますまして、始まった途端に都と区の議論がデッドロックに乗り上げてしまいました。

まず上水道の問題については、川などから水を取り入れて、取水堰から貯水池へ、そして浄水場で浄水し、給水所に配り、配水施設を通して各家庭に流していくという大きな流れがあるわけですが、これが特別区の区域で全部一元的に行われているかどうか、というところが一つの争点となっております。

もう一つは、東京の場合、多摩地域についてもほとんど水道事業を区部と一体で行っております。いろいろ調べてみましたら、多摩の水道というのは、多摩の市町村から都が委託を受けてやっているのではなかったんです。東京都がこれまで水道を一元化して行ってきまして、市町村のほうに事務を委託して、料金徴収とかを行っていた。それを今、順次引き上げて、都営で一元化するというところでやっているわけでございますから、実は多摩の水道というのは県営水道だったということがわかりました。

そういうようなことを前提に議論を進めてきたわけですが、区のほうとしては、まず取水、貯水、浄水施設等の中で、水源を確保したり、水を取り入れるところまでは、さすがに広域の自治体が行うべきだろうということでごございました。

実は東京都が単独で行っているのは多摩川水系だけで、利根川水系等の部分については国が行っているというのが実態でござ

## 移管すべき事務の選定基準

### 基本的方向

- 都は、広域自治体として、大都市東京のさらなる発展を支えるための施策の展開にできる限り特化
- 特別区は、基礎自治体として、より幅広く地域の事務を担う

- (1) 各特別区の区域を超える事務のうち、都が**広域的な立場から処理することが必要な事務**かどうか
- (2) 都から特別区に移管することにより、**事業効果や事業効率に著しい支障**が生じると考えられる事務かどうか
- (3) 人材や施設など**専門性の確保**の観点から、特別区が処理することが困難な事務かどうか
- (4) 事業規模や施設の**規模・配置**などの観点から、特別区が処理することが困難な事務かどうか
- (5) 大都市東京の安全性、機能性及び快適性の維持向上を図るため、**都が一体的に処理することが必要な事務**かどうか
- (6) 法令の趣旨目的その他**法令上の制約等**により、移管することができない事務かどうか
- (7) その他特段の事情があるかどうか

## 事務配分に関する都区のお考え方 ①

**上水道の設置・管理事務（第7回、第8回幹事会）**

### 区のお考え方（水源確保等以外は区に移管）

取水・導水・浄水施設等の設置・維持管理に関する事務

- 水源確保、取水・導水施設は、**都（多摩川水系）及び国が担うべき**
- 浄水場以降は、現行の給水区域単位で**複数区による共同処理が可能**

配水施設等の設置・維持管理、料金徴収等に関する事務

- 区道との一体的な管理や窓口の総合化など、**住民の利便性の向上、事業執行の効率化等が期待できる。**

⇄

### 都のお考え方（都が一体的に処理）

- 水道事業は特別区及び多摩25市町の区域で**一体的に行っており、給水区域ごとの分割管理は不可能**
- 営業系などの提携業務は既にほとんどが民間委託
- 仮に事業を分割すれば、**効率性が低下し、料金増やサービス低下につながる。**

- ・ **水道の流れ**：川など⇒取水堰⇒貯水池⇒浄水場⇒給水所⇒配水施設⇒各家庭など
- ・ 都内浄水場11か所、主要給水所38か所等（監理団体への移転、民間への委託化を推進）
- ・ 多摩地域の都営水道は「**県営**」（周辺県でも県営水道、県・市町村の分担あり）

ざいます。しかし、一たん水が地域の中に来た後、浄水場以降については、現在23区の区域で、ベタでやっているわけではなくて、幾つかの給水区域に分かれて、その給水区域の中で一応完結しているということがわかりましたので、23区全部でということではないにしても、複数区でやればできるのではないかというような論点を出しました。

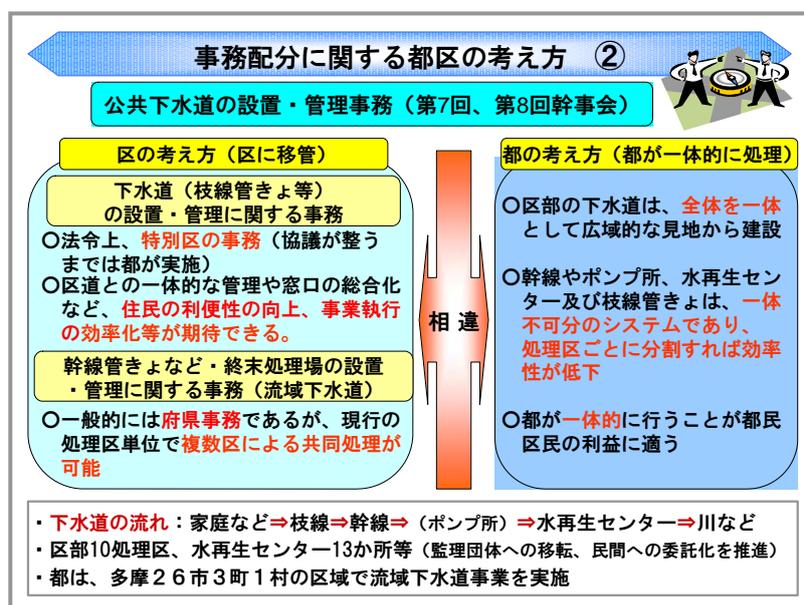
それから、配水施設等の設置管理だとか料金徴収等については、身近な事務として区でもできるのではないかと。さらに、区道の管理をやっておりますので、一体的に管理したほうがむしろ効率的なのではないかというようなことを申し上げました。

東京都のほうは、あくまでも都が一体的に処理すべきであるということで、事務の区分をせずに全部一体であるということでございました。とても分割管理はできないと。既に民間に委託している部分もあるので、いまさら区に渡すものはないと。民間委託をしているのであれば、東京都でなければできないということではないから、区に移してもいいじゃないかと申し上げているんですけども、民間委託をしているので区にはあげられませんというようなお話でございました。

それから、分割すれば効率が悪くなって住民サービスも低下するし、料金も増えるということも言っております。結果としては意見が相違して、結論が出ておりません。検討の最後のほうまで取っておいて、論点等をもう少し整理してから議論しようということになったということでございます。

下水道の問題についても同じような議論がありまして、特に下水道の場合、枝線管渠等の事務については、法令上、すでに特別区の事務とされております。協議が整うまでの間は都が実施することになっておりますので、都と協議が整えばすぐにでもできるのではないかと。しかも周辺区においては、下水道を完備するのに、枝線等については区が引き受けてやってきたというような実績もあるということでございます。

それから、幹線管渠とか終末処理場の設置・管理に関する事務は大変じゃないかという話があるのですが、これは通常は府県事務でございまして、多摩地域でも流域下水道という形で東京都が行っております。そうはいつでも、下



水道についても10の処理区が置かれておりまして、処理区ごとにすべて完結しておりますので、複数区が共同処理すればできるのではないかと申し上げたということでございます。

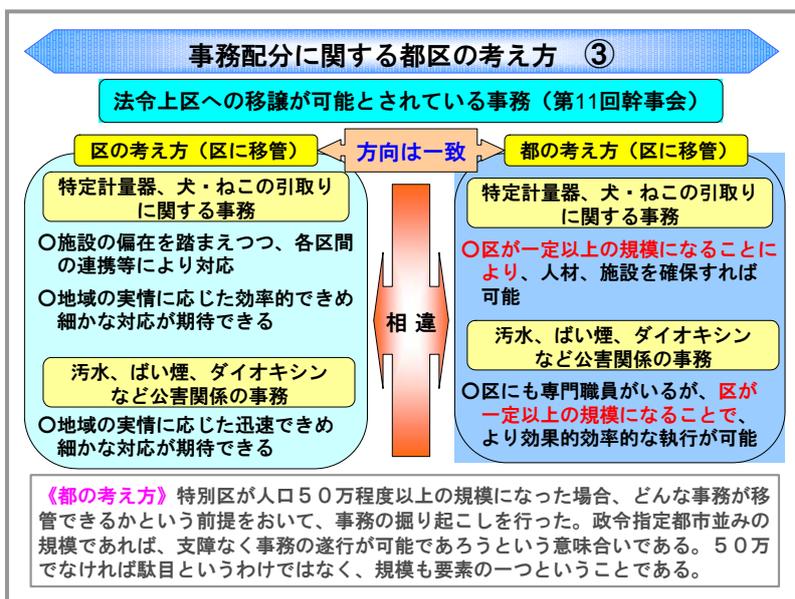
東京都のほうは、これも枝線だとか終末処理場だとか分けることなく、すべて一体であるということでございます。一体不可分のシステムであり、処理区ごとに分割すれば効率性が低下する。都が一体的に行うことが都民・区民の利益にかなうというようなことございました。

ご注目いただきたいのは、都民・区民の利益にかなうという考え方でございます。先ほど申し上げたように、分権の視点で区に移管するという議論をしようとしているところに、どちらがやったほうが、メリットがあるのか、どちらがやったほうがいいのかというような議論を入れてしまいますと、分権の議論がおかしくなってしまうんです。それをこの問題について、東京都が持ち込んできたということで、議論がストップしてしまうようなことがあったということでございます。

その後、今年の4月になって議論を再開しておりますが、最初にやりましたのは、法令上、区への移譲が可能とされている事務についてでございます。これには特定計量器だとか、犬・猫の引き取りだとか、幾つかの事務が入っているんですけども、区としては、これらについても区に移すということで申し上げております。東京都のほうも区に移管するということで出してまいりました。

方向としては一致したのですが、都の考え方としては、区が一定以上の規模になることで、より効果的・効率的な執行が可能であるとしております。つまり東京都は、今の23区のままではできません。区がある程度の規模になればできると評価したということを書いてきたわけです。ですから、方向としては一致しておりますが、中身は相違しています。

都の考え方は、ここが非常に大きな問題なのですが、特別区が人口50万程度以上の規模になった場合、どんな事務が移管できるかという前提をおいて、事務の掘り起こしを行った。政令指定都市並みの規模であれば、支障なく事務の遂行が可能であろうという意味合いである。50万でなければ駄目というわけではないけれども、規模も要素の一つであると、こういうような考え方を示してまいりました。事



務配分について、人口規模がどうかという問題を都と区で議論したことは一度もなく、突然この4月になって出されてきたということで、区側としては非常にとまどっております。

東京都がどこまで区域の問題について踏み込んで考えているのか。都のやりとりを聞いていますと、これは単なる目安であって、別に50万で再編しろということを言っているわけではないと言っているのですが、こういうふうに言うことで、区域の問題と事務配分の問題をセットで議論しようとしてきているということでございます。

この問題について検討委員会という親組織で、4月18日に、東京都の副知事から特徴的な考え方が示されております。

一つは、先ほどの上下水道の問題のところに出てまいりましたように、分権だからどうこうというのではなくて、基本的には都民・区民にとってどういう形が一番いいのかという観点から検討すべきだという考え方です。

もう一つは、平成12年の段階で現状の区割に対する事務配分はもう検討を終了しているという意識を持っているということです。これはとんでもない話なんです。区割の問題についていろいろシミュレーションをしていった先に、事務もこれくらいの規模でできるんじゃないかというセット論になっていくんだというようにことを言い出したということでございます。

**事務配分についての都の考え方**  
～検討委員会(20.4.18)での特徴的な発言(要旨)～

- 分権の流れと上下水道の検討とは違う。分権だからどうこうというのではなく、基本的には都民・区民にとってどういう形が一番いいのかという観点から検討すべきだ。
- 12年の段階で現状の区割に対する事務配分はもう検討を終了しているという意識を持っている。区割の案のたたき台をどういうふうにするか、どのようなシミュレーションをしていくのか。その議論の過程の中である程度の姿が見えたときに、事務もこれくらいの規模でこれだけできるのではないかという**セット論**になっていく。

区長会の中で、この問題について議論しました。ここで議論をストップするのかどうかということでございます。議論をストップするということは、逆に東京都の思惑に乗ってしまうんじゃないかというような議論もありまして、444の事務をとにかく一通りやろうじゃないかと。その先に東京都がどういう出方をしてくるのか。それを見て対応を考えても決して遅くはない。再編の問題については、あくまでも区側がイニシアチブを持っているんだということで、まずは東京都に事務配分の考え方をきちんと一通り出させようということになりましたので、この後も議論を続けていく予定でございます。

#### (区域のあり方の検討状況)

次に、区域の問題についてざっとご紹介をしたいと思います。

区域の問題については、第6回幹事会で都から「検討の視点」というものが出されております。

生活圏拡大の視点、行財政基盤強化の視点、行政改革推進の視点、税源偏在是正の視点という四点でございますが、ご覧いただきますと、説得力があるとは言えない内容かと思えます。

生活圏拡大の視点というのは、生活圏と区域が一致していないということですが、東京について一致させようとするれば1都3県の区域になってしまうんです。東京都の自治制度懇談会の中でも、なぜ道州が1都3県でなければならないのかというのは、生活圏と区域を一致させるためだと言っているわけです。道州の区域で言っているものが、なぜ基礎自治体のレベルで出てくるのか。

行財政基盤の強化についても、事務の効率的な執行の必要性から規模拡大の要請が働くと言うんですが、規模が大きければ効率的だというような証明が一体あるのでしょうか。

行政改革推進についても、人口規模が小さい場合や区域が狭い場合、行政運営が非効率だと言うわけですが、そう言い切れ

るのか。これはまさに地域の特殊性の問題とか、あるいは取り組み方の問題ということがあるんじゃないでしょうか。

税源偏在の問題については、どこまでいっても偏在は解消されないということになるかと思いますが、いずれにしても説得力に欠ける内容でございました。

都は、その次の第7回幹事会のときに、「論点メモ」という形で少し整理をしてまいりました。

ここでは特別区の再編の論点だけではなくて、都区制度の論点、道州制への対応の論点、大都市制度の論点ということで、かなり論点を広げてまいりました。

これは区のほうから、再編の一般論をやってもしょうがないんじゃないかと。道州ができたときに、一体この区域の基礎自治体のあり方はどうあるべきなのかということを経験しなければならぬんじゃないかということをお願いしたのがきっかけだとは思いますが、都区制度の是非とか、特別区の名称がどうだとか、首都性がどうだと

**区域のあり方について ①**  
～都が示した「検討の視点」(第6回幹事会)～

- ▶ **生活圏拡大の視点**  
生活圏に比べ区域が狭いため、行政サービスの受益と負担が不一致
- ▶ **行財政基盤強化の視点**  
事務の効率的な執行の必要性から規模拡大の要請が働く
- ▶ **行政改革推進の視点**  
人口規模が小さい場合や区域が狭い場合、行政運営が非効率
- ▶ **税源偏在是正の視点**  
特別区の行財政基盤を強化するためには、税源偏在の是正が必要

**区域のあり方について ②**  
～都が示した「論点メモ」抜粋(第7回幹事会)～

- **特別区の再編の論点**  
(1) 特別区の規模 (2) 区域再編の必要性 (3) 区域再編と税源偏在
- **都区制度の論点**  
(1) 都区制度の是非 (2) 特別区の位置づけ
- **道州制への対応の論点**  
道州制が導入された場合、都区はどうあるべきか
- **大都市制度の論点**  
(1) 特別区の姿 (2) 特別区の名称 (3) 首都性 (4) 適用区域

かということや都区の検討委員会でやるのかということになりますと、双方の調査会が全く違う方向を出している中では、それは非常に困難であるということでございます。

区のほうは、基本的にはもともと共通の考え方を持てる性格の議論ではないということで、「参考論点」という形で出させていただきました。

今までの都と区の議論を踏まえて、幾つかの項目に分けて整理をしてお出しをしたということなんですが、今日は詳しくご紹介する時間がございません。3点だけ紹介させていただきたいと思います。

「参考論点」の中でいろいろなことが書い

てあるんですけども、例えば特別区がどういう状況に置かれているかということ、それなりの行財政能力はあると。つまり分権の受け皿はあるということございまして、合併をしなければならないという理由にはならないのではないか。

また、基礎自治体の行政は、住民の身近なところでどのように行うかというのが一番のメインであって、足りないところは自治体間の相互補完関係等で解決するというのが基本なのではないか。規模を大きくすれば済む問題ではないんじゃないかということでございます。

それから、現状において、特別区の区域再編を行わなければならないほどの積極的な事情はないということで、今後、事務事業の大幅な移管を検討していった先に、その受け皿として必要があれば、それぞれの区の判断で、区域の再編を検討することになるのではないかということでございます。

そのほか、いろいろな参考論点が入っておりますので、後ほど資料に当たっていただければ幸いです。

#### (今後の検討の方向)

以上のような状況で、推移をしてお

りますが、今後の特別区のあり方についてどのような方向に向かうかということについては、今年3月の区長会で一定の方針を整理していただいております。それを最後にご紹介したいと思います。

区長会の中でも調査会の報告について議論をし尽くしたということではございませんで、これからまだまだ議論を進めていくわけですが、調査会の報告で示された方向というのは、おおむね将来

**区域のあり方について ③**  
～区が示した「参考論点」の項目（第8回幹事会）～

- 区域問題の性格
- 住民意識
- 特別区制度の特殊性
- 自治体の規模、面積等
- 生活圏と区域の関係
- 行財政基盤と区域の関係
- 行政改革と区域の関係
- 税源偏在
- 区域を越える課題への対応
- 再編の必要性

**区域のあり方について ④**  
～区が示した「参考論点」の例（第8回幹事会）～

- ➡ 特別区は、一定の規模や行財政能力を有しており、都区財政調整制度による財源の均衡化も含めて考えれば、今後の分権改革の中で基礎自治体に期待される役割を担えるだけの受け皿を持っており、通常言われている合併のメリットは働きにくいのではないか。
- ➡ 基礎自治体の行政は、住民の身近なところでより多くのサービスを効率的に提供することが基本であり、行財政運営の創意工夫や自治体間の相互補完関係、民間活動との連携等の方策も含めれば、区域の再編が不可欠とは言えないのではないか。
- ➡ 現状において、特別区の区域再編を行わなければならないほどの積極的な事情はないので、今後事務事業の大幅な移管を検討していった先に、その受け皿として必要があれば、それぞれの区の判断で、区域の再編を検討することになるのではないか。

に向かっての方向として是とするのが大勢でございます。したがって、そういう方向を基本として地方分権改革等の動向を踏まえつつ、さらに検討していこうということでございます。これがメインでございます。

その上で、一つは、都区のあり方検討については、現行制度のもとでなし得る抜本的な改革を進めていこうということ。それから、当面、特別区制度懇談会を設置することといたしまして、第3次調査会発足の是非は、分権改革や、都区のあり方の検討の推移を見て判断することでございます。特別区制度懇談会については既に特別区協議会のもとに設置することが決まっております、6月には初回が開かれる予定になっております。

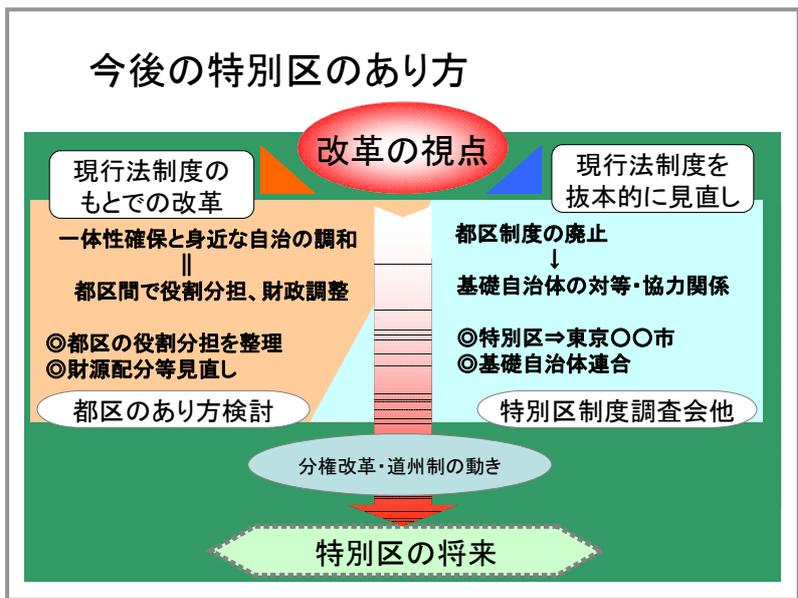
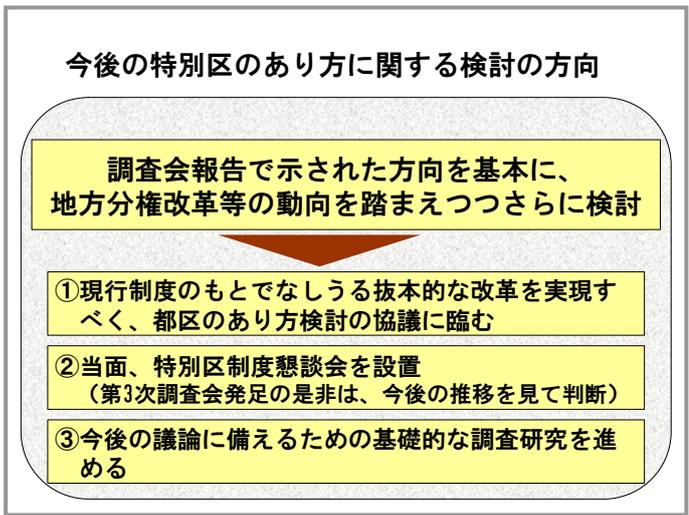
3つ目に、今後の議論に備えるために基礎的な調査研究を地道に進めるということで、これについても特別区協議会の中に研究会を設けるべく、準備を進めているところでございます。

特別区のあり方については二つの方向があるわけございまして、ひとつは現行の法制度のもとでどのような改革を進めていくかという方向、これは都区のあり方の検討の中で対応していくということになります。片や、そもそも現行法制度自体を抜本的に見直そうという流れがございまして、これについては特別区制度調査会の報告等を踏まえて今後議論を深めていくことになりうかと思っております。その先に、今進められております分権改革、あるいは道州制の動きが加わって、特別区の将来が見極められていくことになるだろうと思っております。

時間を超過してすみません。

一たんお話を閉じさせていただきたいと思っております。

どうもありがとうございました。



特別区議会議員講演会「特別区制度をめぐる課題」質疑応答等（概要）

【平成20年5月22日、23日】

【質問1】

まず簡単なところを確認させていただきたいが、事務配分の検討対象項目が444項目あるとおっしゃったが、この444項目は、どこかで見ることができるのか。

それから、私は区議なので、区議として特別区のあり方に対してどのような立場で取り組んでいけばいいのか。実際的なところ、どうすればいいのか。一番大事なのは住民が、どう考えるかということで、住民の意思というか、市民参加の意識を高めていくのが区議の役目だと思っている。住民から意見が出てきて、それを実現するというのが区議のあり方だと思うが、突然住民に聞いても全然わからないというような感じになり、では誰が決めるのか、お役人が決めるのか、そのあたり区議としてどのように考えればいいのか。そのあたりをお話いただければと思う。

【回答】

検討対象事務の444項目については、東京都と区長会事務局のホームページの両方に、あり方検討の資料が全部出ている。検討委員会については会議録として、また、幹事会については議事要旨として、実際にどんなやり取りが行われているのかについても載っている。そこを見て頂くと、今日お話したような内容が入っているので、これまでの経緯を一通りご覧頂けると思う。

次に、区議会議員としてのあり方の話だが、私から区議会議員の皆様はどうせよとは言えないが、都区制度の問題というのは、昔から、どう住民に理解をして頂きながら進めていくのかが、非常に難しい課題だと言われている。

それでも、平成12年の改革時には、我々は基礎自治体ですらないんだ、基礎自治体になるべきだということと、清掃事業の移管という身近な事業を引き受けて行くんだということを柱にして、住民の理解を得ながら様々な改革を進めてきた経緯がある。その後、主要5課題の問題では、都と区の財源争いではないかという事に対して色々なPRをしたけれども、なかなか広範な理解を得るには至らなかったという反省があった。

さらに、今回は都区の事務配分を見直すと言っても、それこそ、先程の東京都の主張ではないが、現状で何が問題なのだ、何故、わざわざ水道とかを区に下ろすような検討をしないといけないのかと言われた時に、分権のあり方として語るのが非常に難しいという問題がある。どうしても分権の問題というのは、そういう宿命があり、一概にこうすれば済むという事ではないのだと思う。

ただ、ご指摘のように住民の方の理解を頂かない限り、改革というのは一向に進まない訳であり、

調査会の報告でも、将来、仮にそういう方向に向かったとしても、最後は住民投票だと提案して頂いているくらいなので、その時点で頓挫してしまう事が目に見えている訳である。

やはり、区が身近な行政主体として何ができるかという事を、常日頃の行政の中で住民の方に見せていく地道な努力が、一番必要な事だと思う。住民の方が区を身近に感じて、区に相談をすれば全て解決はしないまでも、必ず取り組んでくれるとう信頼関係を、いかに培っていくかが、実は遠いようで一番の近道ではないかと日頃思っている。そういう中で、区に任せてもらえれば、今住民の方が抱えている中々声が通らないというような世界がなくなるのだと、近くで声が通って色々と区議会の中で議論して、身近な問題として解決していけるのだと、具体的に示していくことではないかと思っている。

我々行政も、日頃の様々な業務に追われ、なかなか分権の動きについて真剣に住民に問いかけていくことを怠っている面もあるかもしれないので、そういったことも反省しながら行政の方も頑張らなければならないと思っており、議会のサイドも、是非それぞれの取り組みをして頂けると有り難いと思っている。

## 【質問2】

道州制に関しては、2018年までの間に完全移行とは言っているけれども、その中で、23区の基礎自治体連合という話がある。これを、道州制をにらんで、検討をもっと進めるべきではないかということが一点、ただ、2018年の完全移行というのは、眉唾ではないか、本当に出来るのかという意見もあるけれども、さらに基礎自治体連合を調査研究すべきという意見と、さらに、区長会と都は検討を行っているが、議長会は報告を受けるだけという雰囲気があるけれども、さらに、もっと各区の議会の中で、こういった議論がもっと必要、議論をする場が必要ではないかと思うのだが、この辺は如何であろうか。

## 【回答】

道州制については、2018年までに完全移行ということで道州制ビジョン懇談会が中間報告を出したが、これはまだ中間の報告であり、国として方針を固めたものではない。

実際に、そう動くかどうかというのは、かなり疑問視されている向きも多い訳で、もう少し全体の動きを見定めていかないといけないし、これを目標とするには、まだあやふやな状況だと思う。

2番目の質問の実現性についても、まだまだ疑問符が付く段階だろうと思う。自民党の道州制推進本部でも、第三次の中間報告を出すということで検討を進めているようなので、今後の動向については十分注視して行かなければいけないが、今しばらく様子を見る必要があるのではないかと。

さらに、道州制の問題については、少なくとも分権改革が成就しない限りは絶対できない。つまり、基礎自治体がきちんと相応しい担い手となり得る状況を作れない限りは、道州制は実現できないので、そういう意味でも分権改革の方向をもう少し見ていく必要があると思う。

次に、区長会が都区のあり方検討に臨んでいるだけではないか、という趣旨のご質問だろうと思うが、確かに、今は執行機関の側で東京都とやり取りを進めている。

都区のあり方の検討の結果、どのような方向が出てくるのか、その先に区として更にどのような対応をして行くのか、場合によっては、何らかの運動も含めてやっ行って行かないといけないのかという事が出てくると思う。

この問題については、議長会も関心を持っていて、都区のあり方の検討については十分注視して行くという事で、都区のあり方の検討の詳細について、ご報告しながら進めさせて頂いているが、議長会の方としても、それなりの対応をされるのではないかと考えている。

昨日の質問の中で、「この問題というのは、都区の事務サイドがやっているだけでは、話が進まない。どうやって住民の理解を得ながら進めていくかという事が大事ではないか」というお話をいただいた。まさにその通りで、そのためには区議会の中でも大いに議論をして頂かなければならないし、地域の中でもどういう今後の将来を作っていくかを議論していただかなければいけないと思う。そのための仕掛けをどうしていくのかという事については、23区全体で共有する戦略というものはないが、それぞれの区では是非色々な観点からご議論していただければありがたいと思っている。

### 【質問3】

都区制度については、いろいろ勉強させていただいてはいるが、実際、都議会議員は、どの程度まで情報を共有しているのか。都議会議員から、この都区のあり方について、全く関心を示さないというか、東京都としては無関心なのかなと思う。そういう意味では、区議会議員はそれぞれ勉強していると思うが、どのように認識しているか知りたい。

### 【回答】

都議会議員がどういう認識かは分からない。東京都が調査会の報告をどう受け止めているかというのも公式には出てきていない。都議会第1回定例会のときに、都と区の考え方が出揃ったので、議論になり得るのではないかと考えていたが、この件については全然議論されなかった。

都政研究の3月号に、自治制度懇談会の委員であった辻先生が論文を書いているが、その中で、かなり調査会の報告に対して批判をしている。区が上下水道等を含めて担えると言っているが、それは非効率だというような事で始まっていて、その中に、先ほどご紹介した副知事の発言に重なる

考え方がある。

そもそも、基礎自治体優先の原則で今後の行財政改革を進めていくというのは終焉に近づきつつある。そういう様な基礎自治体になれば良いという時代ではなくて、むしろ最適性の原則という考え方に立ってやるべきではないか、というような事が書いてある。それが先程のいわば、どちらがやった方が良いかという議論そのものである。

東京都としては基礎自治体優先の原則でやるということより、都がやった方が良いのか区がやった方が良いのかという議論をしたいということだと思う。

その時に、東京都の方で一番関心があるのは再編問題で、都議会の中でも事務配分とセットでの再編問題についてはしばしば議論が出てきている。去年の都議会で、ある都議が、質問の中で区域の問題について触れ、区政会館の事務局が区をミスリードしている、つまり東京都の真意を捻じ曲げて各区に伝えているから、各区で再編の議論が起きないのだというような事をおっしゃっている。従って、東京都はダイレクトに各区に働きかけて真意を伝えるべきだというやりとりがあった。この辺が、何となく今の東京都のスタンスとして伝わってきている。

再編の問題については、どうして東京都が再三言うのか何度聞いてもよく分からない。昔、都知事が千代田区みたいなあんな自治体がと言ったと。60年前と変わっていないじゃないかと言ったというような事があるくらいで、それ以外で東京都から具体的にどう再編したら良いかは全然聞こえてこない。それでは、特別区が政令市になっていくことを望んでいるかということ、ある場面で知事が、自分は多摩知事にはなりたくないと言ったという話もあって、全く分からない。今、事務配分の検討の中でさえ、再編の問題を繰り返しているので、非常にごちゃごちゃした議論になっているが、区としてはもう一步冷静に見ていこうという事で対応している。

事務配分の問題については、全体の流れとして基礎自治体優先の原則で流れているから、その流れに乗っていく中で今の都区のあり方の検討も一通りやっしまおうという事と、再編の問題については、先程申し上げた通り、都が何と言おうと区がやると言わない限り絶対あり得ない話なので、ある意味、何を言われてもいいではないかという事である。そのように冷めた目で見ると、東京都の動きに引きずられないで自分自身を見失わないで行けるのではないか。もうしばらく様子を見て、東京都の動きをみながら対処を考えていければと思う。

#### 【質問4】

今のお話を付言すると、東京都は、この問題にそれほど重きを置いていない。むしろ逆に言えば中心になるのは、特別区がどんどん進めていくべきであるというようなお話の方向性ではないかと

思う。その意味でも、23区の議長会はあるのだが、区議の横断的な審議の場が何もない。そういう点では、次の場面では、区議会議員の、区をまたいだ、横断的な議論の場、そういったものが必要ではないか。特に、やはり自分の区のことにはわかるのだが、あまり他区のことにはよくわからない。そういう面では、特別区を基礎的自治体にしていく、また、それぞれの区と連携をしていくという意味では、特別区の区議会議員の情報交換や意見交換、または、様々な区とのあり方、連携の仕方といった議論の場を、今後いろんな場面で作っていただきたい。

#### 【回答】

議員の皆さん方の横の大きな協議の場というものがあればいいとは思いますが、正直、区長会事務局でセットをするのは、筋違いのように思うので、是非、議員さん同士で色々お話しされる中で、そのような仕組みを作って頂ければありがたいと思う。今、議長会が23区の議会の窓口というか23区が集まる場となっているので、もし何か議論があれば、そういうきっかけができるかも知れない。実は、今年の議長会で、こうした議員講演会を設けてはどうかというご意見の中には、区議同士の交流の場がないというような事もあったと伺っている。

このような機会の中で、様々な意見交換をして頂きながら、次のステップを考えて頂ければありがたいと思う。

#### 【質問5】

今、基礎自治体優先ということで話しが進んでいるのはわかるが、「都の区」という考え方、大森先生もおっしゃっていたが、いわゆる23区の中にあたかも何らかの市があるところから、東京都は、「都の区」ということで、ずっと押し付けてきている。そのイメージというのは、私は、東京都だけが持っているのではなくて、日本国民、あるいは世界の人も、そういうイメージで東京を見ているのではないかと。ロンドンとかパリと東京、東京はどこにあるのかというと、23区に漠然とあるみたいなイメージである。イメージというのは、一旦持たれるとそれを覆すというのは非常に難しいことだと思う。それを根拠に、東京都も、都議会議員も同じ考えを持っている。各特別区に任せるとバラバラになってしまいますよと、こういう言い方をしているから、同じ考え方なのである。それを覆すというのは非常に難しく、国のほうでも、東京は首都だから全体的に広域的に扱われるでしょうみたいな漠然とした考え方で、議員も、国会議員も捉えていると思うが、そういったところをどうやって覆していくのかということが、本当は難しいのではないかと。理論上とか学際上とかいった構築は、特別区の制度調査会で示されたことは非常にわかりやすいし、非常に素晴らしい理論だとは思っているのだが、本当のところは難しいのではないかと。先程の自民党の第三

次中間報告、地方制度調査会報告のほうでも、特別区のことをほとんど出てきていない。むしろ、今の地方自治法上にある「都の区」という考え方を踏襲した形で、ずっといきそうな不安があるとおっしゃった。その辺が、私は、もっともっと、きちんとした形なり、何かで働きかけるなり、行動するなりしないと、全国的には基礎的自治体優先でいくけれども、23区は違うとなってしまうのではないかと思うけれども、その辺は如何であろうか。

#### 【回答】

おっしゃる通りだと思う。それこそ過去から延々と引き継がれてきているので、関係者の中には身体に染み込んだ概念だと思う。ただし、お話のように、東京というのは曖昧だというのは、行政体としては、東京都が、23区の区域を含むだけでなく、多摩も、伊豆諸島も含んでおり、首都の区域を含む広域自治体であるということである。

東京という概念が、昔から広がっているのか縮まっているのかという議論があって、そういう意味では、そもそも、わが国が首都制度を欠いていること自体がおかしいのではないかという議論がされている。首都の制度をきちんと作ればそういった問題が解決するのではないかという議論もあり、首都法制を作るという事の議論の中に、ひとつは特別区を直轄にして整理するんだという議論が出てくるのは、まさに、東京の特殊性を捉えて通常の大都市制度ではいけないだろうという声が非常に強いような状況だという事であり、大変難しい大きな課題が立ち上がっているという事になる。

そういう意味で、これから特別区制度懇談会を作って、調査会の先生方のご意見を伺いながら、どういうイメージを作っていくかという議論をしていかなければならない。それが、基礎的な調査研究という事だが、平行して都区のあり方の検討も進んでいくし、先程申し上げた分権改革も進んでいくので、全体が大きく動いて行く中で、区をどのように浮かび上がらせるか、という事を見据えようというものである。

方法としては、調査会で一つの方向が出されたので、それを目安にして、それに近づけるにはどのようなステップを踏んでいくのかを、これから検討していく事になる。それには、色々と関係者が知恵を出し合いながら、しかるべき道を見つけていく作業になる。かなり難しいと思うが、地道にやるしかないと思っている

## 補 足 参 考 資 料

〔 講演会終了後、講師からその後の経過を反映した資料をご提供いただきましたので、ここに補足参考資料として添付したものです。 〕

# 地方分権改革推進委員会

## 第1次勧告の概要(平成20年5月28日) ①

### 第2章 重点行政分野の抜本的見直し(くらしづくり分野)

- ① 幼保一元化・子ども
  - ・認定こども園制度の一本化に向けた制度改革(20年度中に結論)
  - ・保育所入所要件「保育に欠ける」を見直し等(20年中に結論)
  - ・放課後児童対策事業の改善(21年度から実施)
- ② 教育 ・教職員人事権の中核市への移譲、人事権者と給与負担者の一致の方向で検討(20年度中に結論)
- ③ 医療
  - ・基準病床数の算定方法の見直し・国の同意の廃止(23年度までに結論)
  - ・国民健康保険の運営に関し、都道府県単位による広域化等を推進(21年度中に結論)
- ④ 生活保護
  - ・国と地方の協議の場を設け、制度全般について総合的な検討に着手(20年度中を目的に制度改正の方向性)
- ⑤ 福祉・公営住宅
  - ・福祉施設の施設設備基準及び公営住宅の整備基準について、国は標準を示し、条例による決定を可能に
- ⑥ 保健所 ・所長の資格要件の緩和(20年度中に結論)
- ⑦ 労働
  - ・離職者訓練事業の民間委託訓練に関し、雇用・能力開発機構と都道府県の役割分担を明確にした上で都道府県への移譲を検討(20年中に結論)

# 地方分権改革推進委員会

## 第1次勧告の概要(平成20年5月28日) ②

### 第2章 重点行政分野の抜本的見直し(まちづくり分野)

- ① 土地利用(都市計画、農地等)
  - ・都市計画に係る国・都道府県の関与の廃止・縮小等・・・(21年度を目的に抜本見直し)
  - ・平成20年度の農地制度の改革にあたって、農地の総量を確保する新たな仕組みを構築したうえで、農地転用に係る国の許可権限の移譲、協議の廃止
  - ・地球温暖化や森林の荒廃に対処しつつ、保安林の指定・解除に係る国の権限の移譲、協議の廃止
- ② 道路
  - ・一般国道の直轄区間の要件を見直し、主に地域内交通を分担する道路(同一都府県内に起終点がある区間等)を都道府県に移管
- ③ 河川 ・都道府県内完結一級河川を原則として都道府県に移管
- ④ 防災 ・地域防災計画の作成・修正に係る国との協議の廃止
- ⑤ 交通・観光 ・港湾計画・公有水面埋立に係る国の関与の縮小(20年度中に結論)
  - ・外客来訪促進計画に係る国との協議・同意の廃止
- ⑥ 商工業
  - ・国の中小・ベンチャー企業育成施策は、全国的視点に立った事業に限定
  - ・商工団体の一元化を含め地域の商工団体のあり方(20年度中に結論)
- ⑦ 農業 ・農業委員会の選挙区等、組織運営の弾力化
- ⑧ 環境 ・循環型社会形成推進交付金における協議会設置の義務付けの廃止

# 地方分権改革推進委員会

生活者の視点に立つ  
「地方政府」の確立

第1次勧告の概要（平成20年5月28日） ③

## 第3章 基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大

### (1) 基礎自治体への権限移譲の推進

※64法律、359の事務権限を都道府県から市町村へ移譲

- ・まちづくり分野：宅地開発や商業施設等の開発行為の許可等（市へ）
- ・福祉分野：特別養護老人ホーム、保育所等の設置認可・指導監督等（市へ）
- ・産業安全分野：高圧ガスの製造・貯蔵・販売の許可等（市町村へ）など

### (2) 補助対象財産の財産処分（転用、譲渡等）の弾力化

※原則、10年経過後の財産処分は、国庫納付不要かつ届出・報告制へ

※10年経過前でも、災害や市町村合併等に伴う財産処分には十分配慮

⇒勧告後、速やかに実施（約300以上の国庫補助金等が対象）

# 地方分権改革推進委員会

第1次勧告の概要（平成20年5月28日） ④

## 第4章 現下の重要二課題について

### (1) 道路特定財源の一般財源化

※一般財源化の検討にあたっては、税源移譲を含め地方税財源の充実強化と地方の道路整備の自由度の拡大方策について検討すべき

### (2) 消費者行政の一元化

※消費生活センターの法的位置づけを明確化、地方自治体の取組に思い切った支援措置  
※事故発生時の報告徴収、立入検査、改善命令を幅広く都道府県に権限移譲すべき

## 第5章 第2次勧告に向けた検討課題

### (1) 国の出先機関の改革の基本方向

※二重行政の解消に向け、国と地方の役割分担の類型に沿って、個別の事務・権限を地方移譲、本府省移管等に仕分けし、国の出先機関の廃止・縮小を検討

※本年夏の間接報告後、第2次勧告へ

### (2) 法制的な仕組みの横断的な見直し（義務付け・枠付け等）

※国の法令による義務付け・枠付けの廃止縮小に向け、各府省に対し網羅的な調査を実施。第2次勧告に向けて見直し作業を進める。

※広域連携の促進を含め、地方自治関係法制を見直し

# 地方分権改革推進委員会

第47回会議議事要旨(平成20年5月15日)

## 特別区に関する議論(抜粋)

- 制度改革運動の結果、特別区は特別地方公共団体であるにもかかわらず基礎的な地方公共団体とされた。これを合理的に説明するのは非常に困難である。
- 生活保護の事務などにおいて、特別区は市扱いだが、都が特別な事務配分の特例を行っている。完全自治体を目指すという議論をしている一方で、一般の市町村とは異なる特別区という制度があり、非常に分かりにくい。
- 大都市特例制度には、都政と政令指定都市の二つがある。…この2制度の並存が合理的かどうかについては過去から論争があるが、地方制度調査会等でも結論が出ない問題である。
- 特別区によって税収が大きく異なるなど、広域的な行政を行わざるを得ない実態がある。
- 都道府県から市町村に権限移譲を行う場合、特別区も権限移譲の対象となるのか。
- 特別区は該当しないと考えている。特に、都市計画権限を都が集中的に留保することは、都制度の眼目となっている。都と特別区で議論すべき問題ではないか。

第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」(抜粋)

### ◇「大都市等に関する制度」についての記述

- 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 20.7.29

### 「道州制に関する第3次中間報告」(抜粋)

※2015(H27)～2017(H29)年を目途に導入を目指す

#### ◇「道州制下における東京のあり方」についての記述

(基礎自治体は基本的に権限、機能において差をつけず一律にすべきであり、また、独立した大都市州を設けることは望ましくない旨の記述に続いて)

- しかしながら、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。

## 地方自治法の役割分担規定 ①

市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務（注：普通地方公共団体の事務）を処理するものとする。ただし、第5項に規定する事務（注：都道府県の事務）のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。（第2条 第3項）

特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第2条第3項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。

（第281条の2 第2項）

## 地方自治法の役割分担規定 ②

都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第2項の事務(注:普通地方公共団体の事務)で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。(第2条第5項)

都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第2条第5項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第3項本文において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。(第281条の2第1項)

## 都と特別区との役割分担の原則の考え方 ①

○ 特別区は、特別区の存する区域において、都の特別区も包括する広域の地方公共団体としての性格に対比して、基礎的な地方公共団体と位置づけられることとなった。都道府県の性格に対比して市町村が基礎的な地方公共団体とされるのと同等の位置づけであり、大都市地域で展開される地方自治における特別区優先の原則が明確にされている。

○ 都が特別区に係る市町村事務を処理するのは、特別区における全体としての一体性及び統一性の確保が要請されるためである。……しかしながら、当該事務について、一体性及び統一性の確保の要請があれば、即、都による直接の処理が認められるものではない。まずは、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整機能を行わせることにより対応すべきである。こうした対応では足りず、一の統一的な意思決定の下、事務を処理しなくてはならない必要がある場合に、はじめて都がとりこむ形で一体的に事務を処理することとなるものである。

——「逐条地方自治法」(松本英昭著)の第281条の2に関する記述から抜粋

## 都と特別区との役割分担の原則の考え方 ②

「現行制度は、都の広域的な地方公共団体としての役割の純化が図られたものであり、特別区の基礎的な地方公共団体としての地位をできる限り充実・強化したものである。

しかし、かかるシステムが真に効果的かつ民主的な大都市行政をもたらすかどうかは、その実際の運用にかかっている。

とりわけ重要なことは、一方では特別区の自主性・自立性を強めながら、他方では大都市行政の一体性・統一性を実現することである。

この課題は、二律背反の要素を含むものであって、その成就のためには、賢明な行政運営が要請されるところである。」

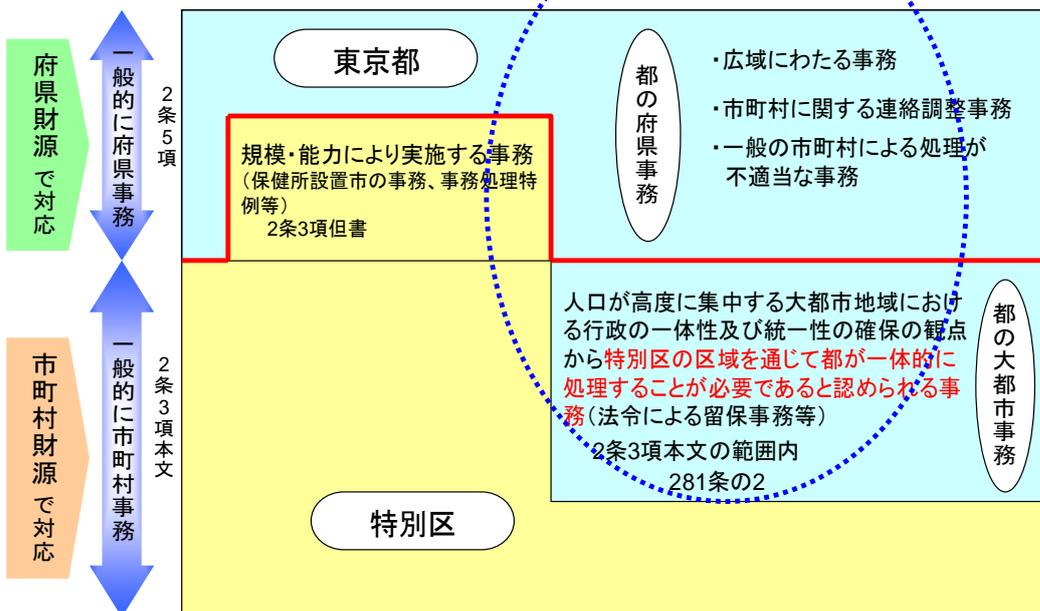
——「逐条地方自治法」(松本英昭著)の第281条の2に関する記述から抜粋

### 都と区の分担関係と「大都市経営」

法に位置づけ?

「大都市経営」とは、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(東京自治制度懇談会)

「大都市経営」に関する事務



※図中、太線が府県財務と市町村財務の境界線(事務処理特例を除く) ※図中、条文は地方自治法

特別区議会議員講演会  
「特別区制度をめぐる課題」  
講演録

発行：平成20年12月19日  
財団法人特別区協議会  
〒102-0072 千代田区飯田橋3-5-1  
東京区政会館4階  
TEL 03(5210)9051  
FAX 03(5210)9873  
編集協力：特別区長会事務局