

特別区議会議員講演会（平成21年度第3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22年1月27日・28日  
場 所 東京区政会館 20階会議室

財団法人 特別区協議会



# 目 次

	頁
講 演 録	
・はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	1
・大都市制度としての都区制度・・・・・・・・	1
・現行都区制度の概要・・・・・・・・	3
・平成12年度改革の意義と積み残した課題・・・・・・・・	5
・都区のあり方に関する検討・・・・・・・・	6
・東京の自治のあり方に関する研究・・・・・・・・	15
・地方分権改革の動きと都区制度・・・・・・・・	16
・道州制検討の動き・・・・・・・・	23
・今後の東京大都市地域のあり方に関する都区の検討組織の提言	28
・検討の方向・・・・・・・・	29
質疑応答等（概要）・・・・・・・・	33～36
都区制度に関する参考資料・・・・・・・・	(1)～(41)

この講演録は、平成22年1月27日に行われた講演の内容を集録したものです。



## はじめに

ご紹介いただきました、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」というテーマでお話をさせていただくことになりました。事務局の立場で講師というのも僭越ではございますけれども、日ごろさまざまな取り組みにかかわっているということもございまして、何かご参考になるようなことがお話しできればということで本日はまいりました。

今、分権改革や地方行財政をめぐる国の動きが非常に活発でございまして、都と区の間でも都区のあり方の検討ですとか、あるいは、多摩のほうの市町村も交えて東京の自治のあり方というような研究をしているということもありまして、さまざまな議論が進んでいるところでございます。どんどん情勢が変わってまいりますので、情報の整理も一苦労というところでして、私なども毎日いろいろ情報は見ているんですけども、なかなか整理が追いつかないような状況でございます。本日は、そういう意味で、今の時点で一たん情報を整理してみたということですので、その辺を中心にご案内できればと思っております。

本日はパワーポイントを使ってお話をさせていただきます。お手元に2つの資料がございまして、一つは、「都区制度に関する参考資料」という厚いものでございますが、この流れに沿ってお話するんですけども、かなり情報を詰め込みましたので、すべてご案内することはできません。したがって、もう一つの、4枚ほどの資料、これをパワーポイントに落としまして、お話を進めさせていただければと思っております。それぞれ参考資料の該当ページが振ってございますので、時折ご参照いただければと思っております。字が小さくて大変恐縮でございますが、全体の流れをご確認いただければというつもりで、このような形にさせていただきました。

それでは、早速お話をさせていただきますと思います。

特別区制度をめぐるってはいろいろな見解がありまして、区の関係者の中でも、これは理事者側も議会の先生方も同じだと思いますが、さまざまなお考えがあります。したがって、ある一つの統一的な見解を申し上げるということとはとてもできませんので、きょうは講師という立場で少し自由な話をさせていただくということでお許しをいただければと思います。

## 大都市制度としての都区制度

去年3月、日経新聞に「大都市の意味再考の時」という論文が載りました。今、政令指定都市を中心に、大都市制度を新たに組み立てる必要があるという主張が出ておりまして、大都市を我が国

の通常の自治制度とは異なる権限を持ったものに仕上げていくべきだということを盛んに言っておりますけれども、一番肝心なところが抜けているのではないかと。それは、とりもなおさず日本で一番大きな大都市地域である東京の扱いについての議論が欠けているということで、そういう議論が

必要だという中でこのくだけが出てくるわけです。「東京二十三区は普通の市よりも権限が少なく、財政面でも都に依存する特別な制度になっている。区民の自治意識が希薄な面もあって注目されないが、区や区議会には実に無駄が多い。」と書かれています。この文面を見てどのように感じるかというのが、まさに特別区制度について日ごろどのような考え方を持っているかと

資料 P 3

**東京二十三区は普通の市よりも権限が少なく、財政面でも都に依存する特別な制度になっている。区民の自治意識が希薄な面もあって注目されないが、区や区議会には実に無駄が多い。**

—21.3.2 日本経済新聞  
「大都市の意味再考の時」 編集委員 谷隆徳

ということにかかわってくるんだと思います。

逆に、こういう見方というのは、少なくとも東京についてある程度知っているジャーナリストのほとんどの人がこういう考え方を持っていると考えてもいいだろうということが一つと、もう一つは、都と区の間でさまざまな議論がありますけれども、東京都の中でこのような見方で議論を行っているということに、我々は十分留意をしなければいけないのではないかと考えております。

「東京二十三区は普通の市よりも権限が少なく」というのは、制限された自治体であるということとを言いたいくだけだと思われ、また、「財政面でも都に依存する」というのは、要するに東京都からお金をもらって生きているのではないかとというようなことを言っているわけです。

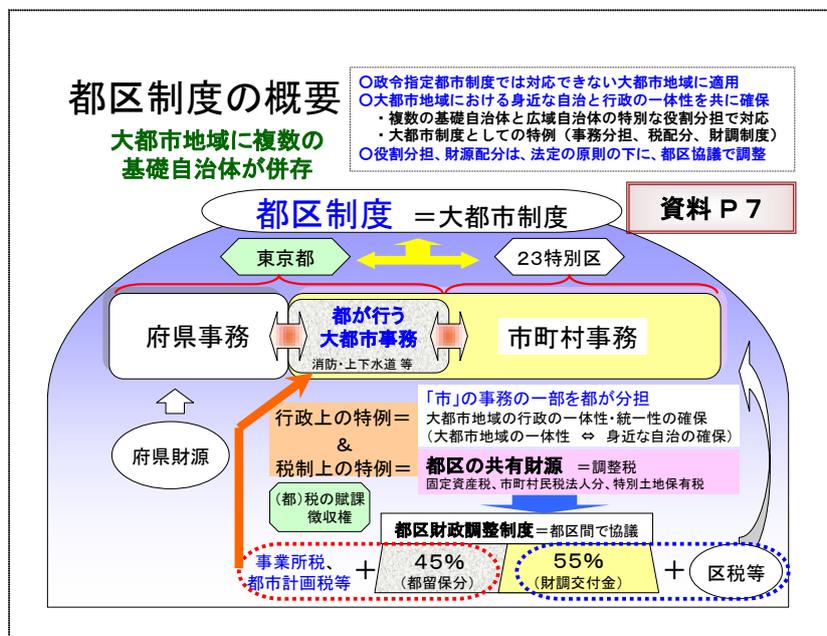
「区民の自治意識が希薄」というのは何が論拠かわかりませんが、「区や区議会には実に無駄が多い」というのは、恵まれた環境の中でかなり大きなお金を扱って、ある意味、好き勝手なことをやっているという批判めいた論調がこの中には込められているんだと思います。

別の面で見ますと、この表現というのは、今の都区制度の特質をある意味、言い当てているということと、こういうような考え方でとらえるのか、あるいは、特別区は既に制度的にも自立した基礎自治体として、もっと胸を張って生きていくべきなのかというところが、今後、都区制度を考える上での大きな分岐点になるのではないかと考えています。

これについてのコメントは差し控えますけれども、この後、今の特別区制度のおさらいをしながら、さまざまな動きを見てまいりたいと思います。

## 現行都区制度の概要

まず、都区制度についてのおさらいということですが、都区制度につきましては、東京大都市地域という、日本の中でほかにはないような大きな大都市地域がありまして、そこを例えば大阪とか名古屋のような一つの大都市があずかるのではなくて、複数の基礎自治体が並立されています。



しかし、複数の基礎自治体がばらばらになっているのかというと、一つの大都市制度として組み立てられていて、それが都区制度の大きな特質になっています。

その中で、東京都と23区というのは、まず基本としては府県と市町村との関係であるわけですが、通常の府県と市町村の関係と違って、東京都に行政上の特例が置か

れて、通常市が行っている事務の一部を都が分担するという、ほかには例のない形がとられています。

この行政上の特例に対応して、財政上の特例というものが置かれるわけですが、通常は府県事務には府県財源を充て、市町村事務には市町村財源を充てるということで、地方税制度は成り立っておりまして、さらに地方交付税の制度とかで財源の補てんはいたしますけれども、あくまでも府県と市町村という境を明確にした上で財源補てんがされています。

ところが、都と区の場合には、東京都が市の事務の一部を担うというようなことがありまして、東京都に市町村税の一部を与えるという制度がつけられています。これを都と区の分担に応じて分け合いながら行政を進めていくということで、その大きな仕掛けが都区財政調整制度ということになっているわけです。

この財調制度を通じて分けたお金と、それから、市町村税の中でも事業所税とか都市計画税という、まちづくり関係の財源を使いまして、東京都は特別区の区域内において、都が行う「市町村事務」に充てているということになっておりますし、区のほうはもともと区税等を持っておりまして、それと財調で得られる55%分をもとに、区の本来の市町村事務を行っている。このようなつくり

になっています。

東京という大都市地域をどのように制度として組み立てるかというときに、このような仕組みが考えられているということでありまして、一つは、仮に政令指定都市の制度にするとすれば、東京市ということになるわけですが、900万人に近い巨大な都市を一つの自治体が担うのはとても無理である。これは歴史的にも、かつて東京都が市の事務をほとんど負っていて、それが負いきれなくなって、順次、区に渡してきたという歴史が証明しているわけですが、そういう中で都区制度というものを設けるということです。これは専ら東京の制度ということで作られているのではなくて、もし同じような事情があればほかにもこの制度を適用するという、いわゆる一般制度としてつくられています。かつて大阪にも都区制度を適用すべきではないかという議論が何度か出てきましたけれども、現在は東京だけに適用されています。

そういう大都市地域において、身近な自治を確保していかなければいけない。その一方で、大都市地域である以上は、行政の一体性ということについても考慮しなければいけないということで、これを複数の基礎自治体と広域自治体の特別な役割分担で対応しようというのが、この都区制度の本質であります。そのために、今申しました事務配分、財源配分、財調制度というような特例を設けて地域の行政をつかさどってもらうということで作られているわけです。

もう一つ大きな特徴は、通常、府県事務と市町村事務というのは、財源も明確に分かれていますので、相互浸透ということはないわけですが、東京都が市町村事務の一部と財源を持つということで、都と区の間をどう分けるかということが、ほかの自治体にはない問題として出てきます。これは法律で全てを決めるのではなくて、都と区の協議で決めさせるというのが、この制度の大きな特質です。例えば消防や水道、下水道の事務については東京都が行うと法律に書いてありますので、そこは協議の対象ではないんですけれども、法律に書いてない事務の配分については都と区の協議で決める。さらに、都と区の協議によって財源についても調整をするということになっております。これが都区制度の非常に大きな特徴でして、一つは、都と区が協議をして決めれば、事務配分についても、財源配分についてもある程度自由に決められる。そういう意味では、都と区の関係が非常にうまくいっているときには、非常に柔軟な優れた制度として機能するということになります。

片や、都と区の間がぎくしゃくしてきますと、この協議というのが争い事になってしまうということです。とりわけ財源の問題というのは、都と区の間での争い事につながってくるということです。都が行う市の事務に充てる財源というものがある程度はっきり分かれていますと、都と区の間で議論の余地はないんですけれども、協議によって決めるというあいまいなものになりますので、そ

の境界線がはっきりしていません。

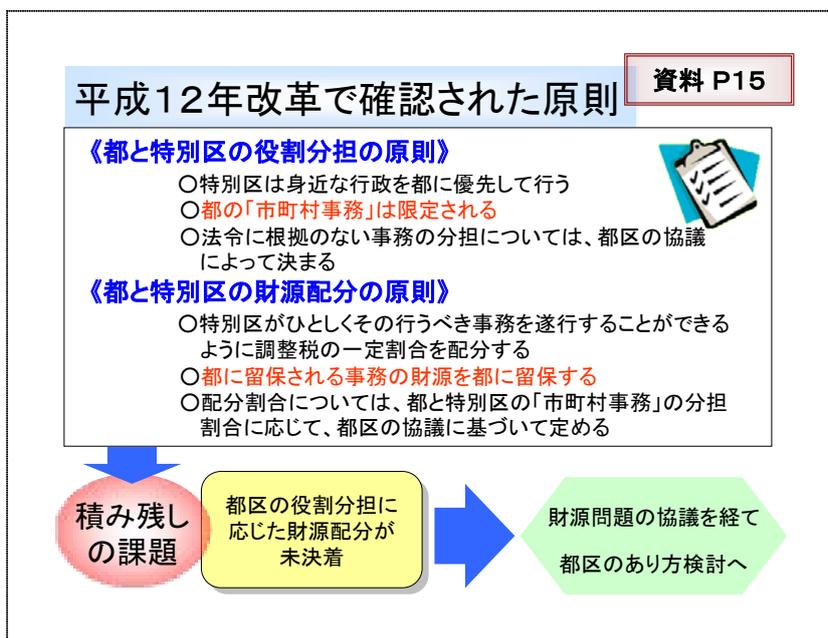
もう一つは、東京都が都税として市町村税の一部を集めまして、府県財源と市町村財源とを分けて経理をしていただければいいんですけども、同じ財布で経理していますので、東京都の中の事務を「府県事務」と「市町村事務」とに分けることができず、この境界線があいまいになっています。都区制度というものは、どうしても財源の問題で都と区の間で争い事になる火種を常に抱えているということです。そういうことで、都と区の間では過去何十年にもわたって財源問題にけりがつかないまま推移しております。これをやむを得ないというふうにかえるのか、あるいは、制度的な欠陥だと考えるかによって、今後の特別区のあり方を考える道筋が異なってくるだろうと思っております。

### 平成12年改革の意義と積み残した課題

平成12年4月から都区制度改革が施行（法改正は平成10年）されておりますけれども、都と区の協議にゆだねるといふときに、ただ無作為に任せるといふことではなく、法律上、原則を定めて

ゆだねるといふことにしたのでこの改革の本質でした。

一つは役割分担で、事務配分については基礎自治体優先の原則を都区間においても適用するということです。他の地方自治体と同様に、特別区は身近な行政を都に優先して行うということです。それから、都に市町村事務の一部を預けるといっても、それはあくまでも特別区優先の原則を



前提にして、限定されるものであるということです。法令で定める以外の事務については都と区の協議で決めるということですが、それも特別区が基礎自治体として優先関係にあるということをも原則とした協議ということです。

財源配分につきましても、身近な事務を都に優先して行う特別区がきちんと処理できるように財源を渡すというのが大原則として、片方で、東京都が通常は市町村が処理する事務を分担する以上、

その財源は市町村財源を充てなければいけない。その分を留保することによって、東京都の財源保障をするという考え方でございます。

こういう原則に立って具体的な事務の分担関係に応じて都と区の財源を分ける。これが法律で確認された原則なんですけど、残念ながら、平成 12 年 4 月の改革のスタート時にこの問題は解決しませんでした、都と区の間で積み残しの課題にいたしました。これが「主要 5 課題」と言われていた財源問題についての協議でございます。結果としては、その協議を経ても解決が付きませんで、今、新たなステージとして、都区のあり方検討という場面に入っているところでございます。

こういうようなことで、今現在、都区制度については未完であるというふうに言われたままになっております。未完であるというのは、財源問題の整理がついていないということです。今申し上げた主要 5 課題の協議の結果、東

京都が行っている市の事務にどれだけの財源を充てるべきか、その見解が都と区の間で大きく分かれてしまいました。東京都に留保されている市の財源というのは、区に渡した残りですけれども、1 兆円ぐらいあるわけです。東京都の主張は、1 兆円では足りないぐらいの市の事務をやっているということですし、区のほうは、そうで

はなく、都が府県事務にまで市町村財源を充てているのではないかと。実際に市の財源を充てる範囲はもっと小さいはずだというような主張をいたしまして、その差が 5,000 億円を超える大きな開きが出てまいりまして、結局けりがつけれなかったということです。

### 都区のあり方に関する検討

そこで、財源配分の問題については一時保留して、その前にもう一度、都区のあり方の検討をやり直そうではないかということで、現在、「都区のあり方に関する検討委員会」を設置して、議論を進めております。これは、都と区の事務配分、特別区の区域、それから、税財政制度などを根本的、発展的に検討しようという都からの提案を受けて、区のほうも議論をしてみようではないかということになったものです。

**資料 P16**

## 未完の都区制度改革

- 財源問題(主要5課題)協議の結果、都の事務のうち「市」の財源を充てるべき範囲をめぐって、都区の見解は大幅に乖離
  - ※都1兆2千億円、区6千8百億円(15年度決算)
- 財源配分のあり方は、都区のあり方検討の結果で整理することで暫定的に決着
  - ※都区のあり方検討委員会設置(19年1月から)  
(事務、区域、税財政など根本的かつ発展的に検討)
  - ※三位一体改革等で55%に(19年度から)  
(税制改正、分担変更等が無い限り当面安定化)

この議論を始めるに当たって、当面の財源問題をどうするかということで、三位一体改革というのがありまして、区の財源が大きく落ちるといった税制改正等がありました。まずはこれのけりをつけようということになりまして、平成19年度から55%に変えたわけですけれども、ここで一たん安定させて、都区のあり方検討が終わったら、その整理の結果に従って財源の問題も整理しようという約束をして、とりあえずの決着をいたしました。

今、都区のあり方検討を順次行っているところですが、その議論に入るときに、区長会としては、都区のあり方検討にどのようなスタンスで臨むかということを整理いたしました。

まず、大きな前提として、都区のあり方検討というのは、現行の都区制度を前提にした中でどこまでできるかということ議論しよう。今の都区制度自体を変えるべきではないかというような議論もあるわけですが、その議論を都と区の協議の中で直ちにやっていくというのは、とて

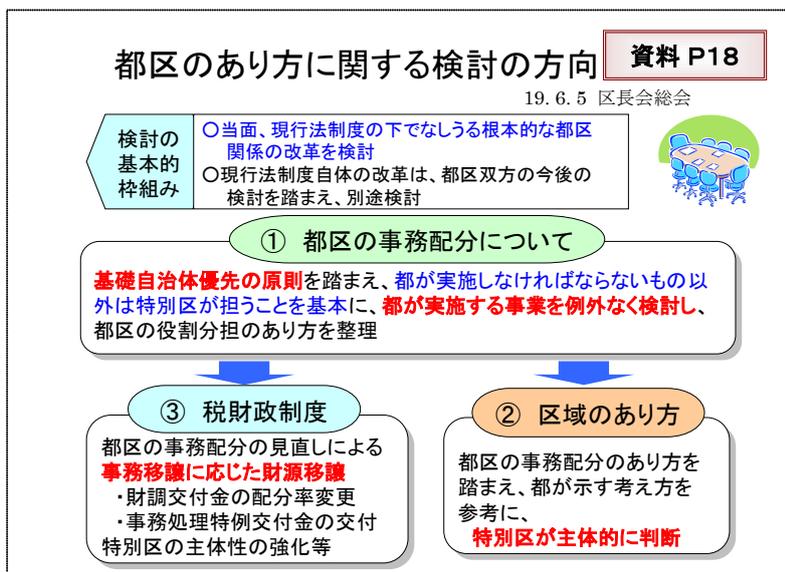
も成算のあることではないので、現行制度の中で何ができるかということをやっていくということです。

今の都区制度というのは、先ほどお話ししたとおり、都と区の協議が成立すれば、かなり大胆な改革ができる仕組みになっておりますので、東京都のほうに抜本的に見直しをしようというのであれば、それに乗って見

直しをして、できる限り区の権限を強化していくということが、目指すべき方向ではないかと。そういう前提がまずございます。

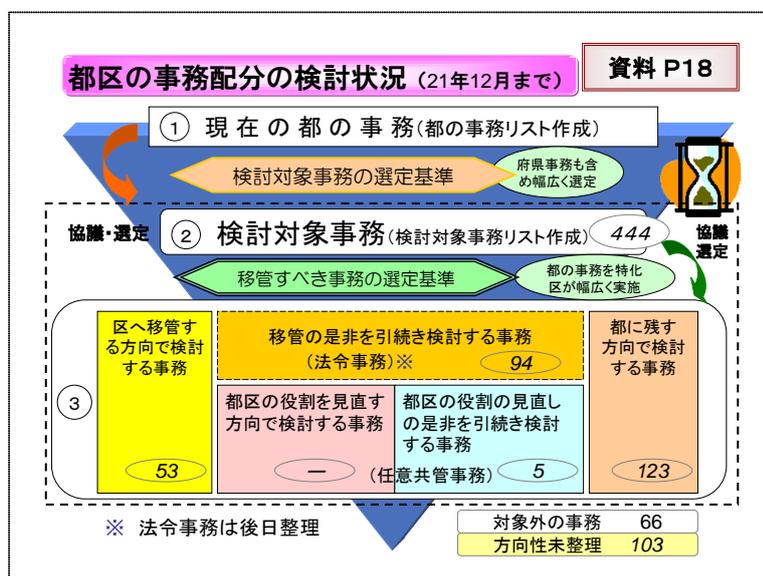
一番大きな問題は事務配分の問題で、現行法の基礎自治体優先という原則にのっとり、都が実施しなければならないもの以外は全部区がやる、こういうスタンスで臨んでいるということです。従来の都と区事務配分というのは、都がやっている事務のうち、どういう事務を区におろしたらいいか、おろすべき事務は何かというのが主たる議論でしたが、今回は、基本的にはすべての事務を対象にして、都でやらなければならないものは何かという、このような姿勢で臨もうということです。

それから、区域の問題ですが、都の側は、事務配分を検討するについては、これまでも東



京都から区にかなり移管してきているので、これ以上進めるについては区域の問題も検討しなければならないということを言っておりますが、区のほうはもともと区域のあり方について積極的に検討しようというような考え方はありませんでしたし、検討したこともなかったわけです。それで、この問題をどうするかということでしたら、もんだしたんですけれども、東京都は区域の再編について提案権がありますので、聞かないというのもどうかと。聞いた上で各区が判断すればいいのではないかとということで、この議論に乗っているということです。区域の問題については、あり方検討の中でも東京都のほうがつこく検討を迫ってくるものですから、新聞紙上でもだいぶ取り上げられていますけれども、区のスタンスとしては、あくまでもそれぞれの区が自らの問題として判断すべきだということでございます。

それから、税財政の問題ですけれども、一番の主眼は、都と区の事務配分をかなり大胆に行いたいということですが、事務配分をしたときのお金については、それまで東京都が実施していた事業に要する経費をそっくり区に渡してもらいたいというのが基本的な考え方です。これまで東京都から区に移管されたとき、清掃事業なんかはすごく大きな事業だったんですけれども、東京都が行っていたときの財源よりも少ない財源しか区はもらっていないわけです。区に渡すについて、東京都



は改めて精査をして、必要額と認めるものを渡すというのがこれまでの移管の経緯でしたが、それが都と区の間で大きな財源争いのもとになったので、そういうことのないようにしたいというのが最大の目的でございます。

この点については、先ほど配分率を一たん 55%に整理したと言いましたけれども、55%のうちの1%については先行してやった部

分があります。それまで東京都の補助金として区に渡していたものを、補助事業を廃止して区が自主財源でやるという考え方に切りかえることによって、その財源を区に渡すということをやりました。つまり都の財源から区の財源に財調の1%分を渡して、都の補助がなくなるかわりに、区はその財源で今までの事業を継続して行く。そのような整理をしたわけです。これは都区のあり方の検討を見据えて先行的に実施したもので、そのときは1%という、かなり小さな量なんですけれども、

今後に向けては一つの大きなステップを踏んだということになっております。そういう考え方で今、区長会としては臨んでいるということです。

事務配分の議論がどこまで進んできたかということですが、今年度は12月をもって幹事会としての議論は終了しております。今、今年度のまとめをして、2月8日に、親会である都区のあり方検討委員会のほうに検討の結果を報告することになっております。

この検討の進め方ですけれども、先ほど申し上げたとおり、できるだけ都の事業を全部対象にして議論をしたいということで、まず最初に都のほうに、都が行っている事務のリストをつくってもらいました。そのリストの中から何を検討対象とするかということについて基準をつくったわけですけれども、これは府県事務であろうと市町村事務であろうとすべて対象にするという考え方なんです。ただ、東京都の全くの内部管理事務、例えば都議会の事務とか、内部の組織の編成事務とか、そういうようなものは除くということで、検討対象事務444項目を洗い出しました。444といいますが、通常の事務の単位よりはもう少し広くて、例えば児童福祉法に基づく事務という形で、今、東京都がやっている児童相談所とか、あるいは何とか審議会だとか、そういうもろもろのものが一つの項目の中に入ってくるということですので、かなり膨大な量になります。

これをターゲットとして議論する際に、どのような視点で都か区かということ振り分けていくのかという基準をつくっております。その考え方については、都の事務はできるだけ特化をして、区ができるだけ幅広く担っていくという考え方でつくられていまして、7つぐらいの評価基準がありますけれども、いずれも都でなければできないのか、区ではできないのかというような基準になっております。それを使って議論をしてみました。

これまでの間、区へ移管する方向で都と区の考え方が一致したのが53項目、それから、都か区かどっちかということがはっきりと折り合いがつかなかったのが、法令事務で94項目、任意共管事務で5項目となっております。これは単純に都と区で対立したというだけではなくて、例えば道路とか河川といったものについてはもともと都も区もやっていて、都道もあり区道もありということで、都道、区道という範囲を、できるだけ区道を広げるという方向で見直すべきだということも含まれております。したがって、都区の役割を見直す方向で検討する事務と、都区の役割の見直しの是非を引き続き検討する事務、こういう形で法令事務もいずれ整理をしていこうということにしております。単純に都か区かだけではなく、都と区の両方でやるけれども、できるだけ区の領域を増やしていくというような見直しをしようということです。

それから、都と区で一致して、この事務は都に引き続き残すべきだというふうにしたものが123項目ありました。例えば東京都が区市町村に対して何らかの情報を提供するとか、あるいは統計を

とるとか、国との関係で經由するとか、あるいは、法律上、許認可権があるとか、そういうようなたぐいのものが結構ありまして、そういうものを中心に都に残す方向で一致したものがあります。

それから、検討していく中で、調べてみたら対象外だったというものがありました。これは最初、事務を選び取る段階では気付かなかったけれども、中身をよく見てみたら区部には存在せず、多摩の市町村にしかあり得ない事務だったというようなものがありました。それから、事務処理特例という制度がありますけれども、それで既に区に移管されているものの一部だったとか、そういうようなことがありまして、対象外としたものが66項目ありました。

ここまでの今年度までのところでございます。全体でかなりの量をやってきて、あと残されているのは103項目です。率で言えば75%以上は既に検討が進められていまして、とりわけ法令事務については、1項目、都税の関係を除いてすべて終わっておりますので、一つのステップは踏んだということになるかと思いますが、任意共管事務という大物がまだ控えております。これは今年12月に6項目だけ入ったんですけれども、そのほかの102項目については残してしまいました。したがって、この後2月8日の検討委員会で恐らく来年度も引き続き検討しようということになるかと思いますが、来年度、この任意共管事務に取り組んでまいりたいと思っております。

任意共管事務というのは、法令事務みたいに法律上、都の事務、あるいは府県の事務、市町村の事務というふうにされていなくて、どちらもできる。例えば地方公共団体は何々ができるというようなもので、したがって都でも区でもできるというようなものです。それから、法律上は特に書いていない任意の事務というものもあります。そういうものですので、議論としては非常に難しいんです。

その大きなものとしては、住宅をどうするかとか、公園をどうするか、あるいは高校や病院、そういうような大物が控えております。これまでもいろいろ都と区の間ではそういう事務をどうするかということで、例えば都営住宅であれば100戸未満は区に移管するということを決めたり、いろいろ役割分担を整理しているんですけれども、この機会にもう一度すべてを見直してみるということですので、来年度はかなり大きな議論になってくるのかなと思っております。

これまでの事務配分の検討状況ですが、参考資料のほうにも幾つか挙げてありますけれども、大きなところで二点ございます。

一つは、東京都が今、法律上、上水道、下水道、消防、それから、都市計画の大きなものについては、市の事務を預かっているということになっております。これらについて、区のほうは区に移すべきだというふうに申し上げております。都のほうは引き続き都に残すべきだということで、完全にすれ違っております。制度的にこれらの事務をすべて区ができるということになってしまいま

## 事務配分の検討状況例

✳️ 都が例外的に行っている「市」の事務の評価は、すれ違い

(上水道、下水道、消防、都市計画)

✳️ 児童相談所、教職員人事・給与負担・学級編成権は、条件付きながら、区に移す方向で一致

すと、今の都区制度は瓦解してしまうということもあります。大都市の一体性を確保するために東京都が担わなければならない事務があるので、東京都に事務を残し、かつ財源を残すということになっていますので、そういうものがなくなってしまうと東京都は純然たる県にならざるを得ないわけです。そういう意味では東京都としても

譲れないということになるだろうと思いますが、区のほうはさまざまな工夫をしていけば、今の制度のもとでも区が実施できるのではないかとことを申し上げております。

それから、逆に一致したものの大きなものとしては、児童相談所があります。これはかつて都区制度改革を進めていたときに、都と区で合意をして移そうということにしたんですけども、当時の国は政令指定都市の事務を区に移管するなんてとんでもないということで、けられてしまった経緯があります。

それから、もう一つ、教職員人事関係・給与負担等については、区に移すという方向で一致しております。教職員人事の問題については、だいぶ前に特別区の教育長会でも区に移す方向で一致して、東京都のほうに投げております。それから、大きな流れとしては、中核市を含めて、都市にこの人事権をおろしていこうというのが分権の流れになってきております。大きな流れとしてはそうなんですけれども、課題として言われておりますのは、大都市部に教員が集まってしまって、その周辺部の市町村はどうしてくれるのかというふうなことがありますして、単体で切り離して移管するというのは大きなブレーキがかけられています。都と区の議論の中でも、これを区だけに移すということではなく、市町村もこの問題について受けとめられるような解決の仕方でないと実現できないという条件を東京都のほうは付しております。そういうさまざま難しい条件はありますけれども、区に移す方向で一致した大きな事務があるということです。

事務配分の問題で、先ほど上水道、下水道、都市計画等は都区の見解が分かれていると言いましたけれども、一例として、公共下水道の話に触れておきたいと思えます。

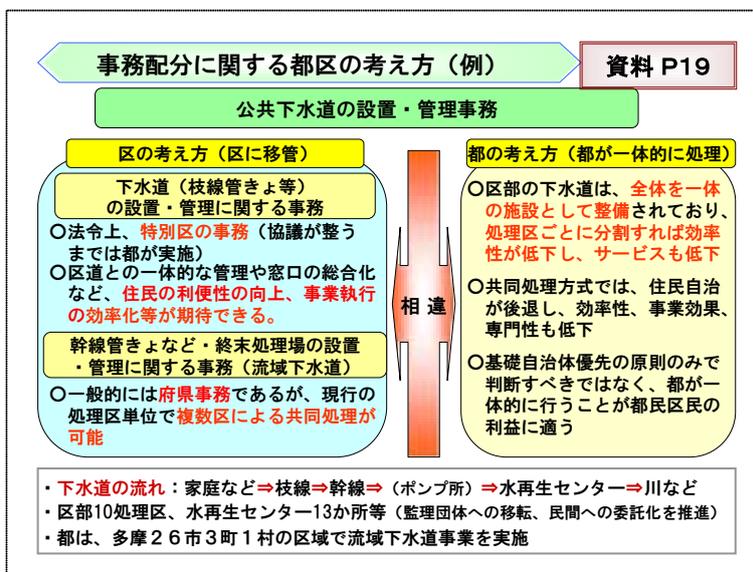
公共下水道の設置・管理事務は、通常の議論の中では市の事務であると。市の事務を都が行っているということで、冒頭にご紹介した区の事務権限が制約されているというようなことの一例とし

てよく使われるわけです。

下水道については、家庭から出てきて、最後は水再生センターという最終処理のところを経て、川に流すということになっているんですけども、今、区部に 10 の処理区がありまして、処理区ごとにそういうようなサイクルで処理をしております。したがって、23 区全域で一括して処理しているのではなくて、10 に分かれて処理をしているというふうに考えられるわけです。

それから、多摩のほうでは、都が流域下水道事業をやっておりますけれども、この事業はそれぞれの市町村ごとに最終処理ができなくて、複数の自治体でこなさなければいけない。例えば一つの河川に流さなければいけないというときには、県がその幹線と最終処理を行うというのが今の制度になっております。これで見ても、下水道というのは市町村事務だという考え方は単純でして、下水道の事務でも市町村の事務と県の事務というのがもともとあるということです。

区のほうはこの問題を二つに分けて言っております、一つは、下水の枝線管渠というのがあります。これは今、法律上も区の事務になっております。意外と気づきにくいのは、政令でいろいろ読みかえているんですが、都との協議が整うまでの間は都が行うというのが今の制度になっております。実際、特に周辺区は、かつて下水道



100%を達成するために都からの委託を受けて枝線管渠の整備をしましりましたので、枝線についてのノウハウはむしろ区のほうがあると言っている区もあります。

それから、もう一つは、幹線管渠と終末処理場ですけども、これは今申しましたとおり、複数の自治体にわたる場合には府県の事務ということになりますので、仮に各区が下水道の権限を持ってやるということになると、幹線管渠と終末処理場については東京都が県として行うという話になってきます。そういうことですので、府県事務ということでもいいんですけども、区のほうは、現在処理区が 10 カ所に分かれていまして、複数区で担当すれば共同処理は可能ではないかと言っております。都のほうは、上水道とかも同じですけども、とにかく全部を一体としてやっているので、これを分解するとサービスは落ちるし、料金も上がるというふうな言い方をして、断固拒否

ということになっています。

このような議論を一つ一つ進めているということです。一つだけご紹介させていただきました。

次に、区域のあり方についてですが、これは新聞紙上などでだいぶ取り上げられて、あちこちで議論されていますけれども、東京都は幹事会という会議体をやる都度、必ずこの問題について資料を出して説明をしたり、議論しよ

うではないかというふうに言ってきました。

その資料を一つだけご紹介すると、かなり早い段階で都が示した「検討の視点」というのがあります。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すけれども、三つ目までについては効率性のことを言っている

**区域のあり方について** 資料 P20

**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く、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強化のためには、税源偏在の是正が必要

**区が示した参考論点<抜粋>(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動きにくいのではないかと。
- ✦ 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と。
- ✦ 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と。

と考えてもよろしいのではないかと思います。生活圏がどんどん拡大して、一つの区域にとどまらずに広がっている。そうするとどうしても行政サービスの受け手と供給側とが一致しなくなってくる。これは行政サービスのあり方としては非効率であるということです。それから、小さな団体ではなかなか効率性が発揮できない。規模拡大の効果というものがあるのではないかと。それから、規模が小さいとどうしても行政運営が非効率になってくるので、大きくして効率性を高めるということが必要ではないかというようなことです。

これは生活圏ということはどうとらえるかという問題になってくるんですけど、いわゆる経済圏というようなことで考えると、一区一区の生活圏ではなく、もっと広い 23 区全体、あるいは 1 都 3 県というような大きなエリアで生活圏は成り立っているというふうにも言えるわけですが、そういう経済圏に合わせて自治体もつくるんだということになると、これは大変なことになってしまいうわけですが。1 区、2 区が合併すれば済むというものではなくて、1 都 3 県で巨大な東京市でもつくるかという話になってしまいますので、とても現実的な話ではありません。特に生活圏という考え方は本当にそうなのかということもありまして、住民の日常生活を考えたときに、広範な生活圏ということで生活しているのだろうかということがあろうかと思います。いずれにしてもこれ自

体かなり無理な話です。

それから、大きければいいのかというと、必ずしもそうではないということです。実際に自治体ごとを比べてみればわかるんですけども、大きければ効率がいいということはありません。それぞれの自治体に与えられた条件、その地域の人口構成とか、経済構成、あるいは、今までどのような取り組みをしてきたのか、そういうことによって変わってまいりますので、規模の大小の問題ではないだろうと思います。

それから、税源偏在の是正の視点ということでは、23 区間に非常に税源の偏在があって、財政調整をせざるを得ないという状況があるんですけども、それを合併によって解消できるのかというと、どうやってもできないというのが答えだろうと思います。かつて6つに分けたらどうかという議論があって、そういう試算とかもしてみたんですけども、東京大都市地域としてこれまで延々とつくられてきたものを、どこをどう割ってもきれいに割れるはずがないということです。さらに、財源の均衡のために合併をやるのかというような議論もたぶんあるだろうと思います。いずれにしても、一般に言われている合併の議論を特別区の区域に持ち込もうという、こういう議論が都から出されてきたということです。

区のほうは、先ほど申し上げたとおり、この問題については各区が考えるべきだというスタンスですので、特別区全体としてどうしようという議論は一切していません。しかし、都のほうがそういうような視点を言ってきたときに、区のほうとしてもある程度論点を整理しておかなければいけないということで、幾つか論点を出しております。その中で今日は3つだけ選んでご紹介します。

1つは、合併問題というのは、平成の大合併のときに言われたと思いますが、分権改革をどんどん進めていくと、基礎自治体を中心に総合行政を担えるようにしていくんだという改革をメインにしていますので、基礎自治体がそういう期待にこたえられるだけの体力があるのか。つまり受け皿としての基礎自治体がつくられないと分権改革は進められないという議論の中で出てきた問題なんです。それを特別区に当てはめて考えたときにどうかといいますと、それぞれの区は既にかかなりの規模、あるいは行財政能力を有しておりますので、受け皿としての心配はない。通常、人数が多ければ行政能力も高くなると言われていますが、千代田区を例にとれば、5万人に満たない人口とはいっても、行財政能力ということからすれば相当なものを持っております。そういう意味で受け皿として欠けるものはない。さらに、都区財政調整制度というものがありますので、受け皿を心配した合併の議論というのは必要ないのではないかと。仮に区で合併の議論をすれば、通常の合併のメリットの問題ではない、何か別の論点が必要なのではないかということです。

それから、もう一つ、基礎自治体の行政は、身近な政府と言われておりますように、住民に身近

なところで、住民の監視のもとにどのような行政を行っていくかということが主眼です。これを大きくすればするほど住民から離れていくということになります。現に今、合併を進めて県よりも広いような市がかなり生まれております。それが一つの役所で対応できるかというとてもできないので、その下に地域自治組織をつくってやっていったらどうかというふうに言われていますが、逆に地域によっては過疎が進んでしまう、取り残されてしまうというような問題が起きております。

身近なところでということと、行政の効率ということをどういうふうにとらえるのか。さらに、効率と言った場合、大きければいいということではなく、それぞれの地域の特色に合った効率性ということも考える必要があるのではないかと。

そういうようなこともありまして、今現在、少なくとも区域の再編をしなければならない積極的な理由はないのではないかと。いずれ大幅に事務の移譲ということになったときに、それぞれの区が今のままの区域でやっていくのか、それとも別の仕掛けを考えるのか。それはそれぞれの区が自らの生き方の問題として考えるべきではないかと。このようなことを申し上げております。

いずれにしても、区域の問題については、都と区の間では議論ということにはなりません。都のほうが一方的に資料を出してきたというようなところでとどまっておりますけれども、それぞれの区で判断する問題ということでございます。

## 東京の自治のあり方に関する研究

この問題を契機として、「東京の自治のあり方研究会」というものが生まれました。区域の問題と都は言うけれども、いろいろ分権改革が進められて、あるいは、道州制の議論がされて、東京都は一体どうなってしまうのかということの展望がないまま、区に区域、区域と言うのはおかしいんじゃないか。今後の都制度はどうあるべきなのかという議論をしようということになってきたということなんです。

資料 P21

**東京の自治のあり方研究会**

- 将来の都制度や東京の自治のあり方について、学識経験者を交えた、都と区市町村共同の調査研究の場
- 東京都、特別区長会、東京都市長会、東京都町村会の4者共同で「東京の自治のあり方研究会」を設置
- 学識経験者7名、行政実務者10名(都4名、区2名、市2名、町村2名)で構成
- 平成21年11月から2年間を目途に研究

それについては、東京都が一人で考えてもしょうがないし、あるいは都と区だけでも解決のつく問題ではないので、市町村も含めてオール東京都で考えていく必要があるのではないかとということになりまして、都と区市町村で共同の調査研究の場を設けることになったのです。

「東京の自治のあり方研究会」は、去年 11 月から、学識経験者 7 名、行政実務者 10 名、計 17 名の委員で研究を始めました。概ね 2 年間を目途に研究をしていこうということになっておりまして、2 回目は 2 月 3 日に予定されております。先ほどの都区のあり方の検討にしても、この研究会にしても、内容については区長会と東京都総務局のホームページに逐次載せていきます。資料については全部載っておりますし、会議録についても、ちょっと時間がかかりますが、ほぼ生の形に近いような概要を出してまいりますので、ぜひご参照いただければと思います。

東京の自治のあり方については、どういう議論になっていくかわかりませんが、今までの固定観念にとらわれないような議論をしようということで、さしあたりはさまざまなデータを掘り起こして、そのデータをもとにできるだけ客観的な議論をしていこうということになっております。この後、分権改革の流れとかのお話をいたしますけれども、分権改革の中で東京をどうするのか、このことを大きな問題として、関係者が自らそのあり方を考えていくことが必要であろうと思います。

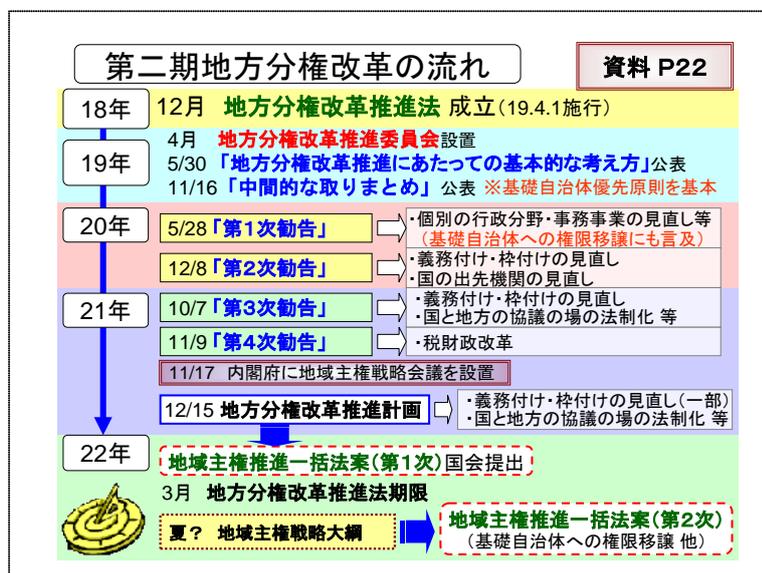
都と区だけではなく、都と区と市町村が共同で研究とか検討をしようというのは全く初めての試みですので、この議論の中でどこまで共通理解が得られていくのか、注目していただければと思います。

## 地方分権改革の動きと都区制度

次に、分権改革の流れについてお話をさせていただきたいと思います。

政権が変わって、「第二期地方分権改革」という言葉を引き続き使っているかどうかはわかりませんが、平成 12 年に都区制度改革ができたのと同じ時期に、機関委任事務の廃止とか、国と地方

との関係を抜本的に改める、上下から横に変えるんだというような大改革が行われました。そこまでの期間を「第一次地方分権改革」と言って、その後、そこで積み残した課題について解決する流れを「第二期地方分権改革」と言っているようすけれども、いわゆる三位一体改革を経て、平成 18 年 12 月に地方分権改革推進法が成



立いたしまして、これは平成 19 年度から 21 年度まで 3 年間の時限立法ということでスタートいたしました。

この推進法の成立を受けて、地方分権改革推進委員会が設置され、平成 19 年度の中では地方分権改革に関する基本的な考え方が整理され、この中で基礎自治体優先原則を基本にしていくということがはっきりと位置付けられました。平成 20 年に入って、それが順次、勧告という形で整理されてきました。

まず第 1 次勧告におきましては、個別の行政分野・事務事業の見直し等ということで、この中で府県から基礎自治体への権限移譲ということ、具体的な事務名を挙げて言及しました。これは過去にない画期的なことでもあります。

それから、第 2 次勧告では、義務付け・枠付けの見直し、国の出先機関の見直しということについての考え方を示しております。義務付け・枠付けの見直しというのは非常に大きな意味合いがありまして、区がさまざまな事業を行っていく上では、国の考え方、規制や基準をよりどころにしているわけですが、そういうものを原則として取り払っていこうという話になってくるんです。どこまで国が義務付け・枠付けをするのかというところを絞り込んで、できる限り地方自治体の自主的な判断にゆだねていこうという流れで、これはもしかしたら自治体の仕事の進め方を根底から覆すような、大変な問題かもしれません。今までは国なり東京都からお墨付きをもらっていたのがなくなって、自分で基準をつくったりしなければならぬということになりますので、大変なことなんですけれども、そういうような勧告がありました。

平成 21 年 10 月に出された第 3 次勧告では、義務付け・枠付けの見直しをさらに突っ込んで論点整理をし、また国と地方の協議の場の法制化ということを提言しております。この直前に政権交代があつて、少し議論が停滞しましたがけれども、第 3 次勧告ということで再び出てまいりました。

それから、平成 21 年 11 月の第 4 次勧告では、税財政改革ということで、分権を進めていった先にきちんと地方に税財源を付与する、そういう改革を行うべきだということが提言されました。これをもって分権改革推進委員会は終了しました。

その後、同じく 11 月に、新政権のもとで「地域主権戦略会議」が設置されました。これまでの分権改革推進委員会とか国の分権改革の推進体制というものが一たん解消されて、今後はこの地域主権戦略会議を中心に議論なり作業を進めていくということになったわけです。

そして、12 月 15 日には分権改革推進計画というものが定められております。ここで、第 3 次勧告で出された義務付け・枠付けの見直しの一部を、地方から要望があつたものを中心にセレクトして、さらに各省庁が OK を出したものを盛り込みました。国と地方の協議の場の法制化についても

考え方を盛り込みました。この分権改革推進計画に基づいて、今国会で、地域主権推進一括法案（第1次）を提出することになっております。それから、さらに議論を進めていって、今年の夏には地域主権戦略大綱というものを設けるということだそうです。それを受けて、来年の国会には地域主権推進一括法案（第2次）を出していきたいと。その中には基礎自治体への権限移譲も盛り込んでいくということのようであります。

基礎自治体への権限移譲ということについてはどこまでが範囲になるかわかりませんが、比較的ほかの分権改革に比べてやりやすいと言われております。国と地方との関係を変えることになると、省庁との間でものすごく軋轢が生じますけれども、地方の中の県と市との関係なので、ある意味で敵が少ないということで、やりやすいのではないかと。ただ、さまざまな権限移譲を伴いますので、どういうふうになるのか、今後注目しなければならないと思っております。

このような大きな流れがあるわけですが、個々に見てまいりますと、一つは、去年7月に出された民主党のマニフェストには、「地域主権国家」へと転換するというテーマが掲げられています。さらに、マニフェストそのものではないんですけれども、政策集というのがありまして、その中には、地域主権国家の母体は基礎自治体であるということが書かれておりますので、基礎自治体中心の分権改革を進めていこうという、そういうスタンスなんだろうと思います。

それから、中央政府の役割をできる限り絞っていく。国と地方の協議の場を法律に基づいて設置する。ひもつき補助金を廃止し、地方の自主財源に転換する。国直轄事業に対する地方の負担金は廃止する。こういうことが主な内容になっております。このようなことを土台にして先ほど

のような工程を進めていくということです。

また、12月14日に、地域主権戦略の工程表というものが総務大臣から示されました。これは地域主権戦略会議の第1回目の会合で出されたものです。

これは大きく3段階ぐらいに分かれておりまして、まずフェーズI（概ね平成22年夏まで）として、推進体制を確立して、地域主権戦略大綱を策定する。中身としては、分権改革推進計画に盛り込まれたような、国と地方の協議の場の問題、義務付け・枠付けの見直しとか、そういうような

<b>民主党のマニフェスト</b> ＜「地域主権国家」へ転換＞	<b>資料 P23</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>○中央政府の役割は外交・安全保障などに特化し、地方でできることは地方に移譲する。</li><li>○国と地方の協議の場を法律に基づいて設置する。</li><li>○国の「ひもつき補助金(社会保障・義務教育関係は除く)」は廃止し、地方の自主財源に転換する。</li><li>○国直轄事業に対する地方の負担金は廃止する。</li></ul>	

## 地域主権戦略の工程表(原口プラン)

資料 P24

### ◎フェーズ I [概ね平22年夏まで]

<推進体制の確立から「地域主権戦略大綱」の策定へ>

- 地域主権戦略会議の設置
- 当面の課題と進め方の概定
- 国と地方の協議の場の始動と法制化
- 義務付け・枠付けの見直し

### ◎フェーズ II [概ね平22年夏～25年夏]

<「戦略大綱」を通じたマニフェスト事項の実現から「地域主権推進基本法」の制定へ>

- 義務付け・枠付けの見直し
- 基礎自治体への権限移譲
- 補助金の一括交付金化
- 地方税財源の充実確保
- 直轄事業負担金の廃止
- 緑の分権改革
- 「地方政府基本法」の制定
- 自治体間連携
- 出先機関改革

※3年後見直しとして関連改革を総レビューし、「地域主権推進大綱」を策定(平25年夏) ⇒更なる展開へ

ものを今度の国会で法制化した上で、残る課題について地域主権戦略大綱として取りまとめていこうということです。それから、フェーズ II (概ね平成 22 年夏～25 年夏) は、地域主権戦略大綱を具体化していく過程ということです。最終的には地域主権推進基本法というものをつくって、現行の地方自治制度を抜本的に改めていき

たいということも言われています。

これらは分権改革の議論を進めていく上での大きなポイントになってまいりますので、少しだけ補足しますと、まず、義務付け・枠付けの見直しというのは、自己責任が問われる見直しということですので、自治体にとっては非常に大きな影響があります。

また、基礎自治体への権限移譲というのは、国と地方との関係というよりも、府県と市町村との関係で、府県から市町村におろしていくということです。

それから、補助金の一括交付金化というのがあります。これは先ほどの民主党のマニフェストに出てきたように、ひもつき補助金をなくせということですが、社会保障とか義務教育関係は除くということになっています。国から地方への補助金というのは、ほとんどが福祉とか教育の関係で、あとはまちづくり関係の経費ですが、これを廃止して一括交付金化するということです。ちまたで言われているように、これを主として財政力の弱い自治体に配るといことになると、東京都とか大都市については今までもらっていた補助金が途切れてしまいますので、道路の整備などが滞ってしまうかもしれない。どのような見直しがされるのかは要注意だと思います。

次の、地方税財源の充実確保については、言うまでもなく、地方に権限をおろす以上、財源についてもきちんと自主財源を付与するということですが、これが単純に税を地方に移管することになりますと、東京対地方ではないですけれども、たちまち税源偏在の問題が出てきて、その格差というものが浮上してしまいますので、そういう格差を生じさせないような充実化方策ということが当然議論になっていくだろうと思います。このときに、交付税を使って財源を調整すればいいじゃないかというような議論であるうちはいいんですけれども、東京に税が集中し過ぎるので、それをさらに地方に回すべきだというようなことになると、東京にとっては非常に大きな

問題が出てくるだろうと思います。

次に、「地方政府基本法」の制定というのがあります。今、総務省の中に地方行財政検討会議というのが設けられています。この議論の中では、新聞紙上に少し出たと思うんですけども、地方議会の議員さんを副市長とか行政機関のトップに据えるというようなことも検討すると言っておりまして、今の二元代表制のもとでそういうようなことがあり得るのかどうか、そういうことまで含めた、かなりドラスティックな検討をすると言っているようです。これらをできれば今年の秋までに取りまとめて、法案化していきたいということですので、今後の議論の行く末は要注意だろうと思います。

続いて、自治体間連携というのがあります。これについては、先ほど合併問題のときに、合併というのは受け皿論だというふうに申し上げました。かつて平成 11 年のころには 3,000 を超える市町村があったわけですが、それが今 1,700 幾つに減ってきたということで、平成の大合併がかなり進んだというのは確かですが、合併が進んでも、人口が 30 万人以上の自治体は全体の 5% ぐらいしかありませんで、ここに人口の 4 割以上が住んでいるという状況です。10 万人以上の自治体に広げても 16% ぐらいで、そこに人口の約 7 割が集まっている。10 万人未満の自治体が 84%、人口では約 3 割ということになっております。これを各自治体ごとに完全に受け皿になるような基礎自治体にしていくというのはとても現実的ではないということで、既に平成の大合併については幕を閉じたというふうに言われております。

しからばどうするのか。基礎自治体に期待される役割を担うためには、なんらかの補完する措置が必要だということになるわけです。例えば、県と市町村の関係では、市町村ができないことは県が補完するということですから、県が補完するというのの一つです。もう一つは、自治体同士の連携で補完するというやり方があるのではないかとということです。今、5 万人以上の市を中心に、その周辺の町村と協定を結んで、広域的な対応をやっていったらどうかということ、モデル的に進めている定住自立圏構想というものもあります。あるいは、既存の制度ですと、広域連合や一部事務組合というような制度を通じてこの問題に対応するというようなこともありますけれども、いずれにしても自治体間の横の連携ということをかなり重視していかないと、これからの分権改革は進められないということで、その方策についてさまざま模索をしているということだと思います。これも大きな論点になってくるだろうと思います。

以上のような改革を一通りやった後に全体の総点検をして、最終的には「地域主権推進大綱（仮称）」を策定したいという流れになっております。

とりあえず今回の通常国会に出されるのはこの中の幾つかで、一つは地域主権推進一括法案で、

## 通常国会提出予定法案

資料 P26

- 地域主権推進一括法案(第1次)  
⇒ 地域主権戦略会議の法定化  
義務付け・枠付けの見直し(一部)
- 国と地方の協議の場に関する法律案
- 地方自治法改正案  
⇒ 議員定数設定の自由化  
共同設置可能な機関の範囲の拡大等

地域主権戦略会議というものを法定化し、義務付け・枠付けの一部見直しを行う。また、国と地方の協議の場に関する法律を新たに設ける。

もうひとつ、地方自治法改正案として、議員定数の設定の自由化、これは今、上限が決められているわけですが、その上限を取り払うというようなことです。共同設置可能な機関の

範囲の拡大等というのがあります。これまでも機関の共同設置というのはあったんですけども、これをかなり大胆に、原則、区の内部組織だとか、行政機関はどんなものでも共同設置できるというようなことを法案としてつくりたいと言っております。自治法改正案については、去年6月に第29次地方制度調査会が答申をしております、それを受けての法改正ということになると思いますが、先ほど出てきた地方政府基本法という自治法の抜本改正の一部先取りというような位置付けにされております。

いずれにいたしましても、今進められている分権改革というのは、基礎自治体優先の原則ということ徹底していこうということです。

これは近接性、補完性の原理と言われておまして、まず身近なところできるものは身近なところで処理する。

それでできないものは広域のところを補完していくという考え方です。ですから、ベクトルとしては国から地方におりていくのではなくて、まず基礎自治体を受けて、どうしてもできないものは広域自治体、さらに国で処理するというような考え方になっているわけです。

したがって、特別区も平成12年から基礎自治体として法定されましたので、この流れに沿っていけば、同じように強化されていくことになるわけですが、特別区は例外だという見方が根深くあります。

資料 P27

### 地方分権改革の基本は基礎自治体優先の原則 —— 近接性、補完性の原理

しかし、特別区を例外視する見方も

- ✓ 特別区は都道府県から市町村への権限移譲の対象に該当しない (地方分権改革推進委員会委員)
- ✓ 都と区市町村との役割分担においては、近接性、補完性などの原則だけでなく、大都市特有の行政課題を総合的、一体的に解決するという視点が不可欠 (東京都知事本局長答弁)

一つは、都道府県から市町村への権限移譲を地方分権改革推進委員会が提言したときに、これは特別区にも当てはまるのかという議論が当時の推進委員会の会議の中でもありまして、そのときに有力な委員が、それは該当しないという発言をしているんです。都と区というのは特別なので、都と区で協議をする問題ではないかということです。仮に次の法改正で市町村への権限移譲というものが行われたときに、特別区がそれに乗るのかどうかというのが大きな問題になってきます。市の事務というふうにされますと、自治法上、特別区にも自動的に適用されますけれども、政令で定める市に移譲するということになる、特別区ははずれてしまうんです。例えば指定都市、中核都市、特例市というようなところもありますし、そのほかにも個別の法律で政令で定める市というのが出てくる場合があるんですが、そういうときの「市」には特別区は入らないということになっておりますので、そういうような改正のされ方をしてしまうと、特別区ははずされてしまうということです。したがって、今後の議論の中では特別区がはずされないように、いろいろな手だてを講じていかなければいけないと思っております。

それから、もう一つは、都と区とのいろいろな議論の中の一つの形態なんですけれども、都と区市町村の関係というのは、基礎自治体優先原則、近接性、補完性の原則だけではないという見方が東京都には根強くあります。これは東京都だけではないかもしれませんが、大都市特有の行政課題を総合的、一体的に解決するという視点が不可欠であるということを言っています。都議会で知事本局長が答弁した内容ですので、都の考え方ということになるんですけれども、都と区の間を考えると、通常の広域自治体と基礎自治体との関係ではなく、それ以外に大都市行政というような考え方を入れて整理をしなければいけないということを言っているわけです。そうすると、物事の考え方が非常に複雑になってきます。通常は基礎自治体の事務であるけれども、どうして東京都が上下水道などをやっているのかというのは、この考え方なんですよというふうに言っていくと、大都市特有の行政課題の解決の仕方ということがどんどん肥大化して、都と区の間を明確に律することができなくなってしまうのです。

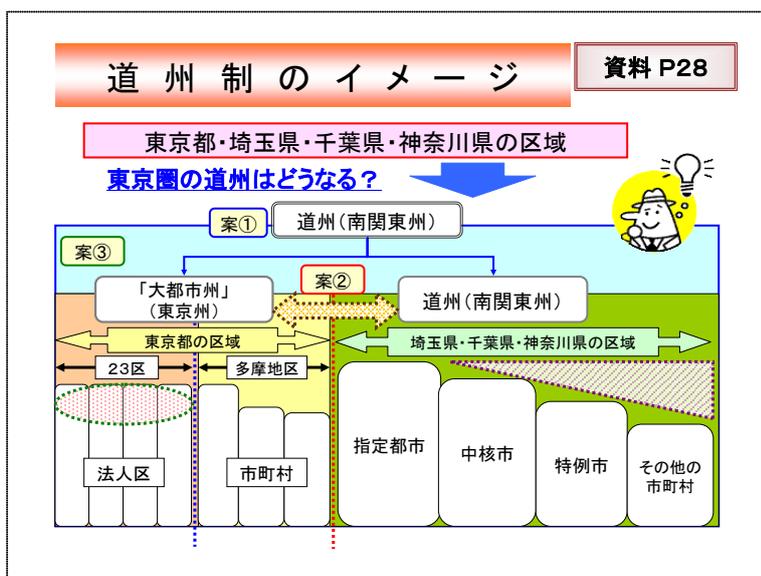
地方自治法で都と区というのはこういう関係であるというふうに整理をして、しかも区が優先であるということを整理しているにもかかわらず、そこに別の概念を持ち込んで都と区の間を協議しようということになりますので、まさに混乱のもとになるわけです。今、特別区の区域を語るのに、大都市行政ということ否定する必要はもろもないわけなんですけれども、それを県と市の中に入れて持ち込む必要はないわけではなく、広域自治体が大都市部を抱えて業務を行うという、そういうふうな考えれば済む話なのに、そこに新たな概念を持ち込もうとするから混乱するということなんだろうと思います。

いずれにしてもこういう議論がありますので、単純に基礎自治体優先の流れだからいいというわけにはいかないということです。

## 道州制検討の動き

次に、道州制について少し触れておきたいと思います。

道州制の問題は、新しい政権になってかなり遠のいたと言われております。前に小沢さんは国と



基礎自治体があればいいという考え方を示して、中間の広域自治体は要らないという考え方があったんです。ですから、これまでも民主党のマニフェストに道州制ということを前面に出してこなかったわけです。当面、都道府県を存置させつつ、広域的な対応が必要であれば都道府県の合併なり連携なり、そういうもので処理していけばいいのではないかと。

まずは地域主権改革というふうに言っているもので基礎自治体の能力を高めてから、それがなった暁に、いずれ道州制の問題も検討の俎上に乗せるかもしれない。このようなスタンスになっておりますので、直ちに道州制を前面に立てるといえることはないかもしれませんが、検討課題として先々出てくるということが言われています。それから、経済界は道州制を進めようということですので、議論の中ではまだくすぶっている。いつ浮上するかわからないということだろうと思います。

道州制の問題についてはさまざまな考え方がいろいろな機関から示されておりますけれども、一番大きなネックは、東京の扱いをどうするかということです。これについての明確な答えが今のところありませんので、道州制というものがはたしてできるのかどうかということについても疑問符がつくということが言われております。

東京の扱いについての議論で言われているのは、一つは、通常、道州の考え方と同じように大きなエリアでくくろうということで、1都3県を南関東州という形にしようという案があります。かつて地方制度調査会でもこれが原則であるとしたんですけれども、この考え方をとったときに、これは東京だけの話ではないですが、南関東州には特別区があつて、それから横浜、川崎、千葉、さ

いたまといった政令指定市もいっぱいあります。今度、相模原市も政令指定都市になりますけれども、そういう超巨大都市があり、片や本当に小さな町村も抱えているということですので、自治体ごとの体力差がものすごくあるんです。体力差があるということは、一律に基礎自治体に事務をおろせないということでもあります。先ほど言いましたように、体力差がある部分を誰がどう補完するのか。もし道州が補完するということになっても、広大な地域をどうやって補完していくのか。そのための出先機関を大量につくっていかなければならない。横の連携といっても、はたしてそういうことが物理的にできるのかという問題もあるということです。

もう一つは、23 区の区域をどうするかということです。今は多摩の地域を抱えつつも、基本的には 23 区の区域を中心とした、東京都という広域自治体がありますので、ここが大都市行政の一体性ということの補完をしておりますけれども、超広域の道州になったときに、23 区の区域が今のままでいられるのか。あるいは、23 区の区域の行政の一体性ということをどのように確保していくのかということが、大問題になってまいります。

それから、もう一つの案として、南関東州ということだとあまりにも大き過ぎるので、東京を切り離して、大都市州としたらどうかという案があります。一つは、現在の東京都をそのまま東京州にする案、もう一つは、多摩地域を切り離して、23 区だけでという案もあります。いずれにしても、こういうふうに東京を区切るということになると、超巨大というのは少し薄れますけれども、逆に、もともと東京都だけで経済圏というのがあるわけではなく、1 都 3 県という大きなエリアがあるわけですので、東京州と南関東州との調整をどうするのかという新たな問題が出てきます。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す。

ここで道州制関連の動きをざっと復習しておきますと、まず、民主党の政策集 I N D E X 2009

の中には、住民に一番身近な基礎自治体を重視した分権改革を推進し、広域自治体は当分の間、現行の都道府県の枠組みを基本とする、広域連合や合併の実施、将来的な道州制の導入も検討するということが書かれております。

経済団体は、日商、日経連、同友会、それぞれが報告書をまとめて、道州制を進めるべしと言って

### 道州制関連の動き

- ◇民主党政策集 INDEX2009
  - ・住民に一番身近な基礎自治体を重視した分権改革の推進
  - ・広域自治体は当分の間、現行の都道府県の枠組みを基本
  - ・広域連合や合併の実施、将来的な道州制の導入も検討
- ◇経済3団体(日商、日経連、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
- ◇関西広域機構(2府8県4政令都市と6経済団体他) 19.7.1設立
  - ⇒ 関西広域連合設立準備部会開催(2府5県) 22.1.8
- ◇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
- ◇町村会 ⇒ 道州制導入に反対

おります。去年 12 月にはこの 3 団体が中心になって「地域主権と道州制を推進する国民会議」を設置して、経済界がこぞって道州制を進めていこうという動きをしております。

各地域の動きについては、北海道は既に道州制特別区域、特区として運用が始まっております。新たに府県の合併とかを伴わずにできるということで、北海道を取り上げたようではすけれども、国と道州との関係をどう整理するかということについて、一つの大きな実験が始められています。もともと財源的には非常に厳しい自治体ですので、財源の問題がかなり前面に立っているようではすけれども、いずれにしても一つの壮大な実験ということです。

それから、関西はかなりこの問題に関心がありまして、関西広域機構（2府8県4政令都市と6経済団体他）というものを設けて、さまざまな議論を進めております。その中で今、2府5県で関西広域連合をつくろうではないかという話が進められています。これは直ちに道州ということではないんですけれども、県レベルで広域連合をつくるというのは初めての試みで、県レベルでまず広域行政の実践をして、その結果を踏まえつつ、それを基盤にして、いずれは道州制ということを展開しようとする動きがあります。

これはまだ実際に県議会などの了解が取れているわけではありませんので、どうなるかわかりませんが、もしこれが成立すると、北海道が国と道州をどう分けられるかという壮大な実験であるのに対して、関西は県の領域を超えた広域的な取り組みがどうできるかという、壮大な実験になるかと思えます。もう一つは、県を残したまま、県同士の横の連携で広域的な連合ができるのか、それとも、県という枠組みを取り払って道州制ということにしないと、本当にその問題は解決できないのかということの実験にもなるだろうと思えます。いずれにしても注目すべきことだろうと思えます。

それから、九州もかなり盛んに議論をしております、経済界と知事会がさまざまな取り組みを進めているようです。九州地域戦略会議（九州地方知事会と経済4団体）の第2次道州制検討委員会報告では、「九州が目指す姿、将来ビジョン」の中で、「道州制で明日を拓く」ということを打ち出しております。

東京にかかわる動きとしては、去年 11 月に、八都府市長首脳会議が首都圏広域連合を設置する方向で合意したという新聞記事が出ておりました。これは神奈川県知事が提唱しまして、まずは環境問題で広域連合をつくろうではないかということで、その準備に入ることになったということです。これがどこまで進んでいるかわかりませんが、これも一つの大きな動きです。

一方、町村会という組織では、これは全国の町村の長でつくっている会ではすけれども、明確に道州制導入に反対と言っております。基礎自治体の体力を高めようということで平成の大合併が行わ

れたわけですが、そのためにかえって町村部は疲弊した。ある意味、小さな自治体を切り捨ててきた。道州制ということになれば、さらに合併を進めろという動きにならざるを得ないのではないか。そういう地域を壊すような考え方には反対であると言っております。ですから、道州制については推進勢力がある一方で、反対勢力もあるということです。

次に、東京圏の道州制設計に関する論点について、少しお話をしておきたいと思います。

(財)東京市政調査会理事長の西尾勝先生が、2009年11月に、(社)東京都交友会創立60周年記念大会で「道州制ビジョン：東京圏をどうするのか」ということで講演されたものの抜粋が、『都政研究』の2009年12月号に掲載されました。東京の問題を正面から取り上げて議論を展開したというのはあまり例がないと思いますので、紹介させていただきたいと思います。

西尾先生は、東京圏のことを言う前に、自分はそもそも道州制には反対だとおっしゃっています。しかし、流れとしてはとめられないかもしれない。そうしたときにぜひ議論してもらいたいのは東京の問題である。東京をどうするかという非常に難しい問題が解決されないまま、道州制を進めることはできないのではないかと。東京の関係者は東京をどうするのかという議論をぜひ巻き起こしてほしいと。

この論点の一つは、東京圏の道州の人口と財政力が突出してしまうということです。1都7県で日本の総人口の3分の1を占めてしまう。1都3県でも4分の1を超えてしまう。それほど巨大

な人口で、財政力はそれ以上である。そんな超巨大な道州というのが成り立つのかということです。

二つ目は、首長の政治的権威は総理に匹敵する。首都に人口や経済が集中するというのは日本だけの問題ではなくて、韓国のソウルなども同じような問題を抱えているわけですが、いずれにしても大変な集中になるということです。

首都の首長というのは、しばしば

国政の与党と対立する首長が出る可能性があると言われていますが、そうなったときに国との間で政治的に対立するという懸念も出てくるのではないかと。

また、警察の扱いをどうするのか。今の東京の警視庁については特別な首都警察という役割を持

<b>資料 P32~34</b>
<b>東京圏の道州制設計に関する論点</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>● <b>東京圏の道州の人口と財政力が突出</b> (総人口に対し、1都7県で1/3、1都3県で1/4超)</li><li>● <b>首長の政治的権威は総理に匹敵</b> (集中は国家的難問、国との政治的対立の懸念、警察の扱い)</li><li>● <b>特別区を含め基礎自治体の再編問題に直面</b> (自主合併時の都区制度の扱い、法による特例型制度の手続、都区制度の再編成は議論百出※) ※現行維持、全区又は一部を東京市、一部を国の直轄地</li></ul>
「道州制ビジョン—東京圏をどうするのか」 (財)東京市政調査会理事長 西尾 勝(都政研究2009.12月号参照)

っているわけですが、これが道州の警察ということになったときに、国家警察との関係でどのような関係になるのか。そういう問題も考えなければならない。

三つ目は、特別区を含め基礎自治体の再編問題に直面するという事です。道州制を進めていく一つのステップとして、まず府県同士で合併をしたらどうかという議論があるが、仮に合併しようとしたときに、都区制度をどうするのかということがどうしてもネックになってくる。都区制度はそのままというわけにはいなくなるんじゃないか。また、道州制を敷こうとしたときに、どうしてもほかの地方の道州とは違う扱いをせざるを得ないとなると、その制度を特例型の制度にせざるを得ないのではないか。そうすると憲法問題で地域の住民の投票でやらなければいけないというような事態にもなるのではないかと。そういう難しい問題があるということです。さらに、道州になったときに、都区制度に手をつけようとする議論が百出するのではないかと。ということです。

これはそのとおりでして、一つは、仮に道州になったとしても、現行の制度を維持すればいいじゃないかという議論もあれば、23区の区域、あるいは23区のうちの一部を合併して東京市にしたらどうかというような議論もあります。あるいは、財源をねらって、一部を国の直轄にしたらどうかというような議論もあります。そういうさまざまな議論が噴出して収拾がつかなくなるのではないかと。ということも言われております。いずれにしても、東京の道州をどうするのかということは非常に難しい問題であるということです。

そこで、西尾先生の案は、まず東京圏の道州の区画は、一定の経済エリアということを考えて、1都3県の区域とするということです。その場合、1都3県をそのまま残して、広域連合機構としての道州というふうにしたらどうか。広域連合機構の首長は都知事が兼任する。警察については、国家警察と、道州または都県に分離して、機能を分割する。それから、23区は、都心5区で東京市を設置し、東京市は政令指定都市

にする。残りの18区は市にして、東京都は東京府に純化する。このような案を私案として示されています。

道州をつくったときには、国と道州と市町村という3層で整理をするというのが一般的ですが、西尾先生の案はさらに道州と市町村の間に県を残すということですから、4層になるわけです。それについてはいろ

資料 P32~34

東京圏の道州制設計に関する西尾私案

- 東京圏の道州の区画は、1都3県の区域
- 1都3県は存置し、広域連合機構とする
- 広域連合機構の首長は都知事が兼任
- 警察機能を国家と道州又は都県に分離
- 都心5区で東京市を設置(政令指定都市)  
⇒18区は市に、東京都は東京府に

「道州制ビジョン—東京圏をどうするのか」  
(財)東京市政調査会理事長 西尾 勝(都政研究2009.12月号参照)

いろな批判があるかもしれない。けれども、現実問題として考えたときに、一気に道州に行くということはあまりあり得ないのではないか。むしろ1都3県を存置する形で、東京圏の強さを弱めるということをやりながら、現実的に移行できる方策を考えるべきではないかというようなことを言っておられるわけですが、道州制の議論の中ではこのようなやり方はあまり例がありません。

ただ、道州制の議論のときに地方制度調査会も、1都3県で南関東州という大きな区割りをつくったときには、23区の区域、大都市地域については中間的にもう一つ必要ではないかというようなことも論点として入れていましたので、23区のことを意識すると、何か中間のものが必要かもしれない。そういう議論は出てくると思います。

もう一つは、23区を分割して東京市を設置して、周辺を市にするという案ですけれども、今までもそういう議論は出たり入ったりしておりまして、中には都心区をそういう形にして国の直轄にするという議論に結びつくものもあったんです。西尾試案では、23区のうちのごく中心的な部分、都心5区を特化して、それを大都市として中核に据えて、周辺部はさらにその周辺の市町村と同じような通常の市にすべきではないかということなんです。そうすると残りの18区は市として独立できるという、一見、そういう考え方になりがちなんですけれども、今までお話ししてきたように、23区の区域というのは東京大都市地域ということで形づくられていますので、23区全体のエリアで機能分担をしているわけです。そのうちの一部だけを切り取ると、周辺部というのはほとんど住宅地域とかに特化されてしまいますので、さらにその周辺の例えば武蔵野市などと比べても、財政力としてはかなり低い自治体になってしまいます。それが今の財調制度の必要性ということになっているんですけれども、都心5区を別扱いにしてしまうと、これはものすごい財政力を持った政令指定都市になります。オールマイティーというようなことになるかもしれません。逆に、18区については、今、財調でもらっている財源が相当程度なくなると覚悟しなければいけない。現在の行政サービスを大幅に切らない限り生きていけない。交付税の水準で生きていくというようなイメージを考えなければならないということになりますので、現実論としてはとても無理だろう。

ただ、東京の設計ということになるとこういう議論がすぐ出てくるんです。ですから、我々はそれが機能論としてどうかという問題の前に、身近な自治体として区民に対する行政サービスの責任を持っておりまして、それをどういうふうにするのかという観点から制度の問題を考えていかなければいけない。そういう意味では我々は慎重な議論を展開すべきではないかと思っております。

#### 今後の東京大都市地域のあり方に関する都区の検討組織の提言

このようなさまざまな動きがあつて、これまで都と区の間では既に答申等が出ておりまして、

一つは、東京自治制度懇談会が平成 19 年 11 月に「議論の整理」という報告書をまとめております。この中では、自治法上に都が大都市経営の担い手となる旨明確にすべきであるということが書かれ

東京自治制度懇談会報告「議論の整理」 (19.11.20)		資料 P35
～地方自治制度改革の課題と方向について～		
<p><b>東京における 大都市制度のあり方</b></p>	<p>「大都市経営」の定義  <small>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</small></p>	
	○自治法上に <b>都が大都市経営の担い手</b> 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、 <b>特別区又はその周辺区域を含めて一つの基礎的自治体</b> 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、 <b>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</b> 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		

ております。これは、先ほどご紹介した知事本局長の答弁を思い出していただきたいんですけども、大都市経営の担い手は東京都であるということを法律上書けというふうに言っているんです。そうすると、東京都というのは広域自治体であり、かつ大都市経営の主体であるということになります。では、特別区は何なのかというと、基礎的

自治体から大都市経営の主体が行うものを除いた自治体であるという話になってくるわけで、制度的に大混乱のもとになるだろうと思います。

それから、道州制が導入されたときには 1 都 3 県だという考え方で、そのとき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るという案も選択肢の一つだと言っておきまして、この辺が先ほどの西尾先生の私案にもつながるような考え方として出ているのではないかと思います。

もう一つは、特別区の区域の再編が必要だと。そのときにも大都市の一部を構成する人口規模の非常に大きな基礎自治体を想定する可能性に言及しています。こういうような考え方は、大都市の経営をどうするかというような観点からやっていくと出がちな議論だということがよくわかる展開になっております。

これはあくまでも懇談会の報告ですけども、ある程度これが背景にあって東京都は物事を考え、特別区に接してきておりますので、我々としては背景にこういう考え方があるということを常に踏まえながら、東京都の検討に注目していく必要があるだろうと思います。

片や、特別区のほうは、特別区制度調査会が平成 19 年 12 月に、「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想というものを示しております。これは、東京大都市地域においても基礎自治体優先原則を貫くべきだという基本的な考え方に立脚しながら、現在の都区制度の欠陥部分、つまり、協議によって決めるというけれども、その協議がうまくいかないと機能不全に陥る。そうであれば制度そのものを見直すべきではないか。都と区を一たん切り離すべきではないか。東京都を広域の

県に純化して、区は徹底して基礎自治体としてなすべきことをなす。そのための新たな仕掛けを考えるべきではないかという提言でした。

そのとき、「基礎自治体連合」の構想というものが出されているわけですが、「東京〇〇市」という表現で特別区からの決別を象徴的にあらわし

た上で、東京大都市地域の特殊性というものは否定できない。それを一体性と言うから東京都が出てくるので、これを東京大都市地域の特殊性ということに置きかえて物事を考えると、特殊性の中で基礎自治体同士がどのように全体のエリアの経営をやっていくのかということを考えてらどうかと。これがまさに自治体同士の連携でなすべきことをなすという考え方になりますので、先ほどご紹介した、これからの地方自治のあり方の中で、基礎自治体がなすべきことをなすための体制づくりの一つの選択肢を提言したというふうに言ってもよろしいのではないかと考えております。

特別区の中でこの議論をどういうふうにしていくのかというのはいろいろありますけれども、これは特別区だけの問題ではなく、地方自治体全体の問題としても考える必要があるのではないかと思います。

## 検討の方向

こういうような全体の動きの中で、区長会は調査会の報告を受けた後、平成 20 年 3 月に、今後どういう方向で臨むのかということ整理しておりますので、そのスタンスをご紹介しておきたいと思っております。

調査会で出された報告の方向というのは、ある意味で区が自立して、連携のもとに解決をしていこうという方向で、具体的に直ちにその方向に向かって邁進するかどうかは別として、方向性としてはよろしいのではないかとというのが大勢でした。そういうような方向感を持ちつつも、現在、まさに分権改革が揺れ動いております。あるいは、都との関係ではさまざまな協議を進めておりますので、そういう動きを見ながらさらに検討していこうということでございます。

先ほど申しましたとおり、都と区の間での検討については現行制度のもとで一体何ができるか。ま

第二次特別区制度調査会報告 (19.12.11)		資料 P36
～「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想～		
<b>改革の基本的な考え方</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>●東京大都市地域において、<b>基礎自治体優先の原則</b>に立った分権改革をさらに進めることが必要</li> <li>●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<b>離脱</b>することが必要</li> <li>●「行政の一体性」の観念から脱却し、分権時代にふさわしい<b>新たな基礎自治体間の関係を構築</b>することが必要</li> </ul>		
<b>「基礎自治体連合」の構想</b>		※他の地域にも適用できる一般制度として
<ul style="list-style-type: none"> <li>●「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「<b>東京〇〇市</b>」として実現（特別区）からの決別</li> <li>●基礎自治体横断的な関係は、新しい「<b>対等・協力</b>」の形であり、<b>法的根拠を有する「基礎自治体連合</b>」として設計</li> <li>●「基礎自治体連合」は、<b>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</b></li> <li>●「東京〇〇市」間の財源の均衡化を図るため、「<b>対等・協力</b>」の関係のもとでの<b>自主的な財政調整</b>を行う税財政制度を設置</li> </ul>		



れども、その中でも議論を深めながら、将来的に特別区が基礎自治体としてさらに基盤を強化していく。そのための取り組みを進めていくべきだろうということだと思います。

いろいろな動きがありますけれども、区を解体して再び内部団体にするとか、そういうような逆戻りは絶対にあってはならないことだと思います。方向性を見失わないようにしながら、これからの大改革に備えていく必要があるということです。

参考資料の 38 ページに、当面する特別区の重大課題の例示を挙げておりますので、後ほどご参照いただきたいと思います。今、経済危機、財政危機ということで、大変な事態に陥っております。東京都が1年間で1兆円以上失ってしまうほどの税収減に見舞われて、区も財調制度を通じて大幅な税収減になっております。今年度についても財調での再調整で700億円以上減じなければいけませんし、来年度については、財調で700億円近く減るだけでなく、区税や地方消費税が大幅に減って、財調以外の税収等も1,000億円以上減ることですから、大変な事態になっているわけです。この財政危機をどういうふうに乗り越えていくのかというのが大きな問題としてあります。

それから、福祉需要がどんどん増大しておりますし、生活保護については各区、軒並み2けた増と言われておりますし、高齢者の増加で、医療保険制度等についても大きな負担がかかってきております。さらに、区では老朽施設を多く抱えておりまして、特に小中学校の老朽化の度合いが著しいというようなこともあります。それから、よく危機管理というふうに言われますけれども、地震災害とか、環境問題とか、そういう危機にどう対処していくのか。

そういうようなことを抱えつつ、分権改革に臨まなければいけないということですので、これからの数年間、特別区が身近な自治体としてどれだけ力を発揮できるのか、まさに正念場として問われている段階ではないかと思っております。

大変雑駁なご説明で恐縮でございますけれども、ここで閉じさせていただきますと、あとはご質問の中で補足させていただきたいと思います。

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（概要）

【平成 22 年 1 月 27 日、28 日】

**【質問 1】** 第二次分権改革のところで、先ほど義務付け・枠付けの廃止という部分で、各自治体の責任が益々重くなってくるというふうなご説明がありました。それで、よく言われているのは、基準づくり、そして法制化というか、そういう解釈の部分をどこで担っていくのかということが大事な問題になってくると思うんですけれども、23 区の区長会、または協議会のほうでそういう受け皿づくりみたいなことは、今どのように考えられているのか。

**【回答】** 今のところその検討はしておりません。今のところは各自治体がそれに対応していくという流れになっております。ただ、これは私の個人的な見解ですけれども、すべての自治体がすべての内容の基準づくりをする、あるいは法制化をしていくというのは並大抵のことではありませんで、そのための体制をつくっていくということになると、国なり東京都なりが今つくっている体制と似たようなものをそれぞれの自治体が全部つくっていくという話になってしまいます。これは私の感覚ではちょっと現実的ではないと思います。

一方、自分で決められるようになったのにそれを決めないのかということにもなりますので、このところをどういうふうと考えてフォローしていくのか。今までは国とか都で決めてもらっていたけれども、これからは自分達で決めるんだと。それは横の連携で決めることで自治が保たれると考えるのか。あくまでも単独で考えるのか。その辺はこれからそれぞれの区でご議論をいただいて、方向性を導き出していただければいいんじゃないかと思っております。

**【質問 2】** いずれにしても大変難しい流れと、これから先の流れ、いろいろな流れがあって、どこへ行き着くのかということが聞いていても難しいと思うんですが、最後にお話があった、少なくとも平成 12 年の地方分権で基礎自治体というところまで来た。そのことについての後退はあり得ない。権限についても、財源についても、これよりふくらむかもしれないけれども、下がるような心配というか、そういう方向ではないということについては間違いないんですね。

それから、もう一つ、そのことを基本にして、今、地域主権というのかなり大雑把なことを言っていますけれども、平成 12 年の基本的な考えからずれるということはないですか。

**【回答】** これまで長いことかけて特別区が築いてきた自治権を、これからの改革の中でも後退させてはならないということですが、これは大丈夫だということで申し上げたのではなくて、

我々が守っていかなければいけないのではないかと。これは常識で言えば下がるはずがないんです。法律上、ほかの自治体と同じように位置付けられたということは、法的に保障された地位です。しかもそれはまさに住民の代表である議会と首長がいて、区のエリアがあって、地方自治体の要件を備えた上で今日に至ったわけですので、これを後退させるというのは大変な話になるわけです。そういうことがあってはならないんですけれども、先ほど申し上げたように、議論の中には、東京は特別なので特例制度でいいんだというふうな議論もありますので、我々は今までやってきた自治権拡充の取り組みを後退させることなく、守っていかなければいけないということだと思います。今まで得た権限をきちんと守っていくということをやっていけば、これからいろいろな改革が押し寄せてきたとしても、負けることはないであろうというふうに考えるべきではないかと思っております。

それから、地域主権という話ですけれども、先ほど申しましたとおり、新しい政権においても地方分権改革を進めていく。しかもそれを基礎自治体中心に進めていくということは変わらないということですので、そういう意味では違った方向には向かっていないだろうと思います。その中でも、今申し上げたとおり、では東京はどうするのかといったときに別の議論になる可能性もありますので、その辺はよく注意をして、特別区が変な形で例外視されないようにしていかなければいけないのだろうと思います。

ちなみに、地域主権という言葉自体、まるで連邦制みたいな言葉じゃないかということで、いろいろな議論があるそうです。まだまだ地域主権ということについて確定した議論があるわけではありませんので、恐らくこれからの議論の中で理論的にも整理をされていくだろうと思います。

ただ、少なくとも方向としては基礎自治体を中心に地域が主体となって物事を解決していくような世の中にしていきたいということが新政権の方針だそうですので、そういうことをきちんと守らせながら、基礎自治体として自らを定立させるということでやっていく必要があるのではないかと思っております。心配のないように頑張らなければいけないということだと思います。

**【質問3】** 冒頭に日本経済新聞のお話がありましたけれども、むだをどのようにカットしていくか。これは私自身も大きな問題だと思っておりますが、国、都道府県、それから市区町村の3層構造の中にある行政のむだというものをいかにして省いていくかということになると、道州制というのがどうしても取り沙汰されてくるという流れの中にあると思います。国がやるべき仕事、道州がやるべき仕事、そして、最も住民の身近なところでやる仕事は基礎自治体ということで、基礎自治体に権限と財源と責任をどんどん持たせていく方向になると思うんです。

そういった中で、今、日本の抱えている課題、超借金大国になって、毎年毎年、国債に依存している。これを後世に先送りしているような状況です。ある人の意見では、今の日本は我々の生んでいる子どもたちを担保にして、あるいは保証人にして、今の大人たちが生活しているような社会なんです。それを構造的に転換していくためには、道州制というのは必要だろうと私は思うんです。なぜかといえば、例えば国会議員の数が722人要るのか。今、こういった議論もあります。国がやるべき仕事をもっと明確にしていかなければいけない。道州がやるべき仕事も明確にしていかなければいけない。ある程度、同州が合併みたいな形になっていけば、議会議員も減ってまいります。それから、公務員の数も減ってまいります。そういったものの精査は、究極的なむだの検討だと思っています。今は公益法人にむだがあるとか、いろいろなことをやっていますが、当然そこだけでは出てこないような社会になっています。

こういうような議論の中で、今、何団体かで道州制の検討をしていますが、そういう中で人件費のあり方とか、あるいは道州制になったときのシミュレーションとか、議員の数だとかも含めて、例えば今、経済団体のシミュレーションなんかもあるんですけども、5兆円規模の財源が出るというふうに言われております。こういったところの話というのは今どんなふうに出ているのか。次長のほうでおわかりであればお聞きしたいと思います。

**【回答】** 今いろいろ出されている提言等が手元にありませんので、詳しくはお話しできないんですけども、道州制の問題については、今おっしゃるように、一つは、できるだけ経済の単位を大きくすることによってむだを省き、かつ、東京一極集中という構造を打開して、地方ごとに独立できるような体制をつくっていくというようなことで語られているわけですけども、道州制という中にいろいろな思いが並行して入ってきていまして、呉越同舟ではないですけども、いろいろな思いが重なって道州制を言っているというようなことがあるんです。

今ご指摘のような、むだを省けるということについては、確かにいろいろなところでシミュレーションをして、一定の効果が得られるということは言っているんですけども、シミュレーションどおりにいくかどうかというのは、実際にやってみなければわからないところもありまして、難しい面があるかと思います。

もう一つの議論は、経済の単位として今の県では小さすぎる。もう少し大きなまとまりにして、例えば九州とか四国という単位で経済圏を構成することによって、ある意味、世界と結び付くことができる。そういう形でやっていきたい。そういう道州制をつくることによって、道州ごとに自立できるんだというような考え方もあります。主として経済界がそういうことを言っています。

さらに、経済の効率性だとか何とかということの前に、そもそも分権のあり方として道州制を求

めるというような大きな流れもあります。それはどちらかというと分権改革を進めていけば進めていくほど基礎自治体が大きな役割を持つことになって、その分、都道府県の役割が減ってくる。一方で国は今大きく抱え過ぎているので、できるだけ地方におろすということになると、基礎自治体におろせないような、さらに都道府県の区域を超えるような広域の課題が残る。それを担う受け皿が必要なので道州制というものをつくるんだという、そういう分権から見た考え方もあるわけで、道州制についてはいろいろな考え方が織り混ざって議論されているんです。

道州というと、大きな経済圏ができて、むだが省けて、さらに分権の受け皿としていいのではないかとこの考え方もあるんですけども、片や、道州というのは本当に地方の単位としてあるんだろうかと。あまりにも大き過ぎないかというような議論もあります。今の府県の単位でも超広域で、住民から見たらとても遠い存在なのではないか。これをさらに大きくしてしまって、はたしてそれが地域だと言えるのだろうか。それから、道州ということをつくったときに、思いとしては分権だと言っても、結局は国の出先機関になってしまうのではないかと、いろいろな議論があって、道州制の問題についてみんながこぞってこういう方向にいこうというふうにはなっていないというのは、そういうことだと思うんです。

冒頭に申し上げたむだの話というのは、それぞれの自治体ごとにむだをどうやって省くかということをやっていかなければいけないのと同時に、道州制の議論の中で出てきたような、ある程度広域に対応することによって、むだ省けるものはできるだけ省いていこうということを考えていかなければいけない。そういう意味での道州制の議論だとすると、道州制だけではない解決の仕方もあるだろうと思うんです。県としての広域連携とか、市町村のレベルでも広域連携ということもありますし、あるいは、今、京都や静岡でやっているのは、税務の行政についてもっと広域にできないかと。例えば滞納処分だとか何かを自治体ごとにやるのではなくて、広域の行政体をつくって、そこが集中してやる。そうすると職員数を大幅にカットできるというようなことがあります。京都などでは、いずれは課税事務自体も広域でやろうかという話までしているそうです。

そういうことは今まではどちらかというと自治に反するというようなことで、最低限、自治体やらなければいけない、ある意味、議論をしてはいけない領域だったんですけども、最近はそのことではなく、本来、自治体単独でやるべきものと、そうではなくて連携でやるべきものとはよく分けて考えて、最大限、効率性を追求しながら自治を獲得していくというような方向もかなり出てきておりますので、今、先生がご指摘のようなことについては、我々としてはいろいろな選択肢を考えながら議論をしていく必要があるのではないかと考えております。

## 都区制度に関する参考資料

### <目次>

- 1 大都市制度としての都区制度 …………… 3
  - 2 都区制度改革の経緯 …………… 3
    - ・ 23 区の変遷
    - ・ 制度改革の歩み
  - 3 平成 12 年改革の意義 …………… 6
  - 4 現行都区制度の概要 …………… 7
    - ・ 都区制度は、政令指定都市制度と並ぶ大都市制度
    - ・ 東京都には、特別区制度と一般の市町村制度が並存
    - ・ 大都市行政の一体性確保について
    - ・ 特別区の区域は、他の大都市と比べ、極めて集中度が高い
    - ・ 一つの大都市地域であるため、個々の特別区毎に区切ると著しい財源の格差がある
  - ◇都区財政調整制度の概要 …………… 11
    - ・ 都区財政調整制度は、他の自治体には見られない、都と特別区間の財政調整の仕組み
    - ・ 都区間の財源配分の状況
    - ・ 人口 1 人当たり収入額と需要額
    - ・ 特別区間の需要と収入の比較（例）
    - ・ 都区財政調整関係協議の主な経緯
  - 5 平成 12 年改革以降の動き …………… 15
    - (1) 都区のあり方に関する検討 …………… 15
      - ・ 平成 12 年改革で確認された原則
      - ・ 平成 12 年改革後の協議で目指したもの
      - ・ 都区のあり方に関する検討会
    - ◇都区のあり方検討委員会 …………… 17
      - ・ 都区のあり方検討の検討体制等
      - ・ 都区のあり方に関する検討の方向
- ① 都区の事務配分の検討状況
  - ② 特別区の区域のあり方（論点例）
  - ③ 税財政制度のあり方（論点例）

(2) 東京の自治のあり方に関する研究 …………… 2 1

◇東京の自治のあり方研究会

6 地方分権改革の動きと都区制度 …………… 2 2

(1) 地方分権改革 …………… 2 2

- ・これまでの分権改革の成果 ・第二期分権改革の流れ ・民主党マニフェスト
- ・地域主権戦略の工程表 ・地方分権改革推進計画 ・通常国会提出法案
- ・地方分権改革の基本原則は、基礎自治体優先の原則
- ・特別区は市と同様の基礎自治体であるが、例外視する見方も

(2) 道州制検討の動き …………… 2 8

- ・道州制を導入した場合の東京の取扱いに関する議論
- ・東京や大都市制度に関する記述等 ・道州制ビジョン：東京圏をどうするのか

7 今後の東京大都市地域のあり方に関する都区の検討組織の提言 …………… 3 5

◇ 東京自治制度懇談会 「議論の整理」 (19. 11. 20) …………… 3 5

- ・現行の役割分担に「大都市経営」の概念を加えることは、制度的な混乱の懸念

◇ 特別区制度調査会 …………… 3 6

「「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想」 (19. 12. 11)

8 検討の方向 …………… 3 7

- ・都区間の検討や分権改革の動向等、様々な動きを見ながら将来の方向性を探る
- ・様々な角度から、特別区の自治強化の方向を探っていく

(参考) 当面する特別区の重大課題 (例示) …………… 3 8

- ・経済危機・財政危機
- ・福祉需要の増大
- ・老朽施設の更新 (小中学校等)
- ・危機管理 (地震災害対策、地球温暖化防止対策、新型インフルエンザ対策)
- ・分権改革、都区関係の見直し等への対応

(参考) 特別区の基礎データ …………… 3 9

(参考) 地方自治体の事務の範囲 (主な役割主体・例示) …………… 4 0

(参考) 地方自治体の財源構成 …………… 4 1

# 都区制度に関する参考資料

## 1 大都市制度としての都区制度

- 都区制度は、人口が高度に集中する大都市地域において、広域自治体と複数の基礎自治体の特別な役割分担により、大都市行政の一体性確保と身近な自治の両立を図る大都市制度であり、現在、東京の特別区の存する区域に適用されているものである。
- 最大の特徴は、通常市が行う事務についての広域自治体と基礎自治体間の役割分担及び財源配分に特例を設け、また、基本的事項を法定する以外は、都区間の協議で調整する仕組みとなっていることである。
- しかし、大都市制度としての都区間の役割分担、財源配分の特例を、特別区の自治能力の不足と捉える見方も根強く存在している。

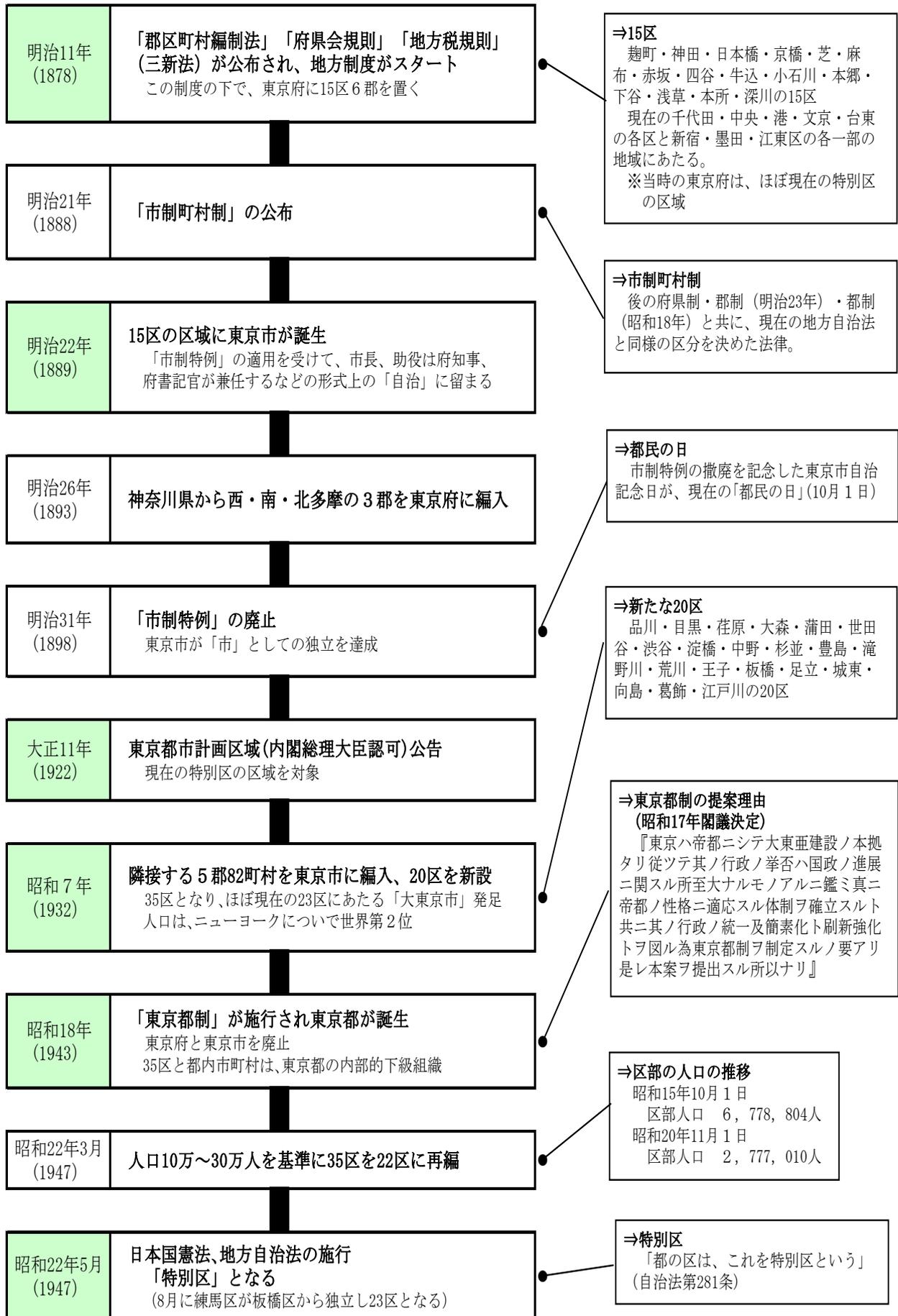
- 東京二十三区は普通の市よりも権限が少なく、財政面でも都に依存する特別な制度になっている。区民の自治意識が希薄な面もあって注目されないが、区や区議会には実に無駄が多い。

——21. 3. 2 日本経済新聞「大都市の意味再考の時」編集委員 谷隆徳

## 2 都区制度改革の経緯

- 特別区は、戦後、地方自治法が制定された当時は、基礎的な地方公共団体として出発したものの、昭和 27 年の自治法改正により、都の内部的な団体とされ、区長の公選も廃止され、事務や財政に関する権限も限定的なものとなった。
- 以後、特別区の区域においては、広域の地方公共団体である都が、基礎的な地方公共団体としての性格を併せ持つとされた。
- 以来、特別区は、基礎的な地方公共団体の地位を取り戻すべく、自治権拡充運動を長年にわたって展開し、徐々にその権限を拡大してきた。
- 昭和 40 年に施行された自治法改正では、福祉事務所の移管をはじめ、特別区の事務権能が大幅に拡大された。
- 昭和 50 年に施行された自治法改正では、特別区に「市並み」の自治権を付与することとされ、区長公選制が復活し、都の職員を区に配属する制度が廃止されて人事権が確立されたほか、従来限定されていた事務権能についても、都が処理するものを除き市の規定を適用することとされ、保健所の移管をはじめ大幅に拡大された。
- しかしながら、この改正によって実質的には基礎的な地方公共団体としての内実を備えたにもかかわらず、法的な位置付けは従前どおりとされた。
- このため、特別区はさらなる自治権拡充運動を展開し、都とも制度改革の方向を合意して国に働きかけ、平成 12 年に施行された都区制度改革によって、ようやく基礎的な地方公共団体としての法的な地位を取り戻すこととなった。
- こうした都区制度の変遷は、東京大都市地域の行政の一体性を確保しつつ、身近な自治を強化する方向で進められてきた改革の歴史である。

## 2 3 区 の 変 遷



# 制度改革の歩み

昭和22年	<b>特別区の誕生 原則として市と同一の機能</b> 地方自治法制定（昭和22年5月3日 日本国憲法と同時施行） ・基礎的自治体である特別地方公共団体に位置づけ ・区長は公選 ・事務の多くは都に留保
昭和27年	<b>区長公選制廃止など自治権が大幅に制限</b> 自治法改正により、昭和27年9月1日から ・都の内部団体に位置づけ ・区長公選制廃止（都知事の同意を得て区議会が選任） ・事務が制限列挙（それ以外の事務は都）
昭和39年	<b>事務権能が強化</b> 自治法改正により、昭和40年4月1日から ・福祉事務所等列挙項目が10から21に増（一部は概括例示へ） ・地方税法上の課税権を獲得する ・ごみの収集・運搬は特別区の仕事（別に定める日まで都が処理）
昭和49年	<b>区長公選復活、事務の処理は原則として市並み</b> 自治法改正により、昭和50年4月1日から ・都が処理すべき事務（消防・水道等）を除く「市」の事務・保健所設置市の事務等を移管 ・都配属職員制度の廃止
昭和56年8月	<b>「『特例』市の構想」を提示（特別区政調査会答申）</b> 普通地方公共団体に改めることを提言
昭和61年2月	<b>「都区制度改革の基本的方向」を都区合意</b> 普通地方公共団体に位置づけ、清掃事業をはじめとした事務の移管を合意し、改革を方向づけた
平成2年9月	<b>第22次地方制度調査会答申</b> 基礎的自治体に位置づけながらも特別地方公共団体とし、事務事業の移譲等一括実施を答申
平成4年10月	<b>都区制度改革に関する中間のまとめ</b> 地制調査会を踏まえ、検討した途中経過を都区で発表
平成6年1月	<b>「新しい23区」実現大会開催</b> 地方分権が叫ばれる中で開催、自治大臣が大会に初出席
平成6年5月	<b>清掃移管を都が提示</b> 特別区に清掃事業の全責任、特別区は大筋において了承
平成6年9月	<b>「都区制度改革に関するまとめ」を都区合意</b> 「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」を都区間で正式に合意
平成6年12月	<b>自治大臣へ法改正要請</b> 関係者間の合意も得、自治大臣に正式に法改正を要請し受理された
平成7年2月	<b>特別区制度改革実現決起大会開催</b> 住民代表が、国会議員に対し法改正を要請
平成10年	<b>特別区を基礎的な地方公共団体として位置づけ</b> 自治法改正により、平成12年4月1日から ・特別区の内部団体性の払拭 ・一般廃棄物の収集、運搬、処分等の事務の移管 ・都区財政調整制度の改正等財政自主権の強化
平成12年3月	<b>都区制度改革実施大綱の決定</b> 都区協議会において実施大綱を都区双方で確認のうえ決定
平成12年4月	<b>制度改革の実現</b> 基礎的な地方公共団体

昭和22年3月17日 第92回帝国議会貴族院特別委員会補足説明  
 ●鈴木俊一政府委員（内務省行政課長）  
 都内の区なり市町村と云うものは、矢張り是が基礎的な団体であつて、他の府県の市町村と同じ性格のものである。都は其の上に立つ所の複合的な団体である。即ち性格として道府県と同じものであると云う風に規定して居るのであります。

昭和27年6月18日 第13回国会参議院地方行政委員会  
 ●岡野清豪国務大臣  
 地方自治法制定の際は、特別区は憲法上の地方公共団体として発足したものでありますが、その後の特別区の制定に鑑みまして、都道府県市町村とはその性格が異なっておりますので、今回改正を加えまして、憲法上の本来の地方公共団体ならざるものとして立案いたしましたのであります。従いまして区長公選制を廃止いたしましても憲法違反の問題は起こらないと存じます。以上の見解は……政府の統一解釈として申し上げる次第であります。

昭和49年5月16日 第72回国会衆議院地方行政委員会  
 ●林忠雄政府委員（自治省行政局長）  
 政府といたしましては、今回の改正によって特別区の性格が変わるという、従前憲法上の自治体でなかったものが憲法上の自治体になるとは考えておりません。……従来の性格の延長と考へつつ、……憲法上の性格そのものは変えないという考への上に立つて対処した次第でございます。  
 ●同政府委員  
 （特別区は）今回相当独立性を強めたが、……大都市行政の一体性の上で非常に支障がでることになれば逆の方向も考へなければいけない。そういう意味で、……これは一つの試みと考へざるを得ないので……

平成2年9月20日 都区制度改革に関する答申について  
 ●鈴木俊一都知事コメント  
 ……答申は、特別区の自主性・自律性を強化する方向での改革を提言しており、なかでも都と特別区が強く要望していた特別区の性格変更について「都の特別区の存する区域における基礎的な地方公共団体」として明らかにしている。また、住民に身近な事務の特別区への移譲や特別区に関する特例措置の見直しも大筋で都区合意に沿ったものであり、全体的にみて評価できるものである。……

平成10年4月7日 第142回国会衆議院地方行政委員会  
 ●上杉自治大臣  
 ……今回の改正で、特別区は、基礎的な地方公共団体として位置づけられ、市町村と同じような扱いを受ける、……都の内部団体としての性格が払拭をされたわけでございます。また、大都市の一体性、統一性の確保の要請に配慮しつつ、原則として市町村の処理する事務を受け持つ、……昭和22年の制度改革の意図は基本的に達成をされたものと認識をいたしておりますのでございます。

### 3 平成12年改革の意義

- 平成10年5月に公布され、平成12年4月に施行された自治法改正は、自治体としての都と特別区の法的位置づけを初めて明確に規定した。
- 都は府県と市の両方の性格を併せ持つという二重の性格が払拭され、特別区を包括する「広域の地方公共団体」として位置づけられる一方、都の内部的部分団体とされてきた特別区は、市と同様、第一義的に直接住民に責任を有する「基礎的な地方公共団体」であることが明文化されたのである。
- この改革により、都は、府県事務の他に、一般的には市が処理する事務のうち、特別区の存する区域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から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限定的に行うこととされ、この都が処理する事務以外は、特別区が一般市町村と同様に優先的に処理することとなった（この都区間の特例のため、特別区は、引続き「特別地方公共団体」とされた）。
- この役割分担の原則に基づいて、清掃事業を初めとする大幅な事務移譲が行われた。
- 財政面でも、市相当の財源のうち、都が処理する市相当の事務の財源及び特別区間の財源の均衡化を図るための財源を都に所属させ、それ以外の市相当の財源は特別区に所属させる観点から、税配分等の見直しが行なわれた。また、都区間及び特別区相互間の財政調整の仕組みを法律上の財源保障制度として位置づけ、都と特別区の役割分担に応じて財源配分を行なう原則が定められた。
- さらに、大都市制度としてのその他の特例についても、法定の協議組織である都区協議会の運用改善をはじめ、都の内部団体的性格を払拭するための見直しが行なわれ、これらの改革により、特別区は、名実ともに東京大都市地域における基礎自治体としての地位を得ることとなった。
- この都区制度改革が施行された平成12年4月は、国と地方の関係を大幅に見直す地方分権改革一括法が同時に施行されたときでもあった。特別区は、長年にわたる自治権拡充運動の成果として、地方自治法上の「基礎的な地方公共団体」に位置付けられたばかりでなく、地方分権改革によって強化された「基礎的な地方公共団体」の権限を同時に獲得した。

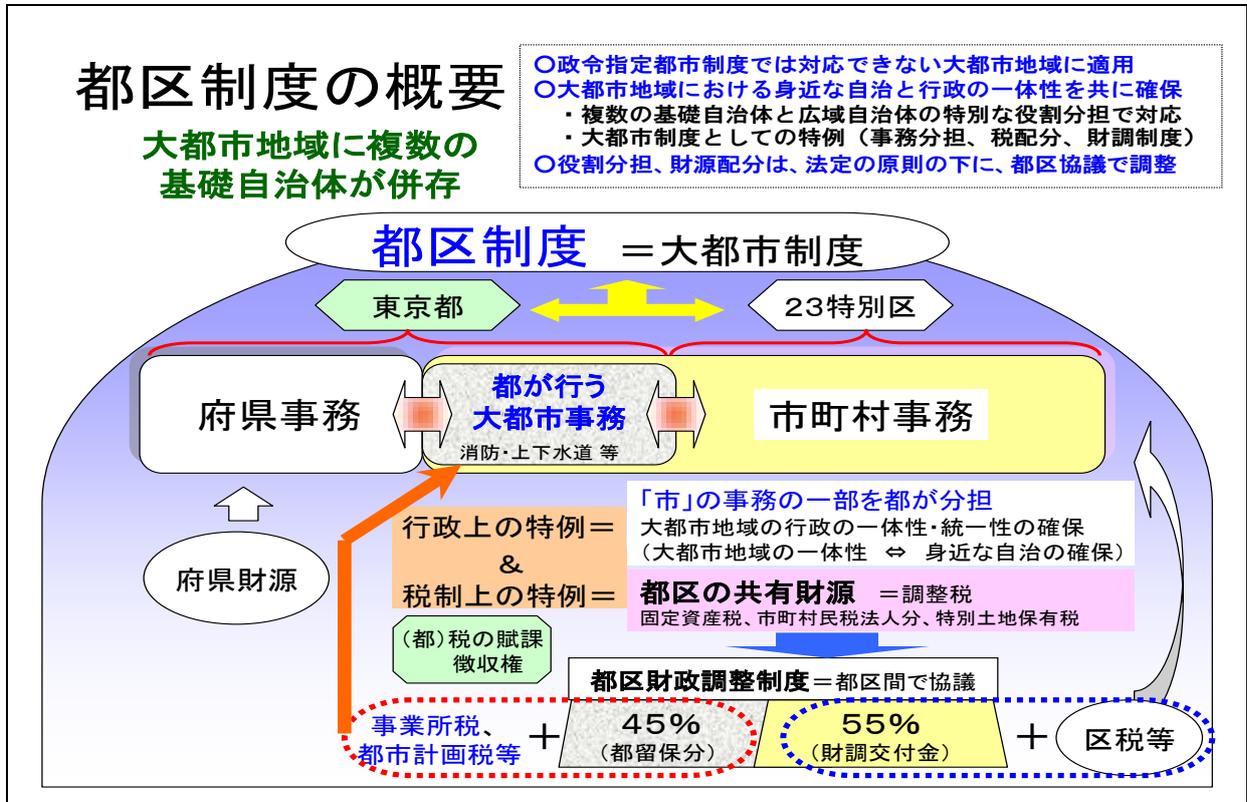
○特別区を基礎的な地方公共団体と表現し、併せて都を広域の地方公共団体と表現していることにより、都と、第281条第2項の規定により包括的に事務処理の権能を付与された特別区について、それぞれの役割分担が明らかにされ、実際に処理すべき事務の基準が明らかにされたことになる。特に、都と特別区の間で法律又はこれに基づく政令において事務の処理主体が明確に書き分けられていない事務（任意の事務、新規の事務）については、この意義は少なくない。都制の下においては、これまで歴史的な経緯もあり、こうした事務をめぐる、一般的には市が処理しているにもかかわらず都が乗り出してこれを処理したり、特別区と都による共管とされることが多かった。・・・本条の創設を受け、今後は、この規定の趣旨に沿って、都の処理する事務の不断の見直し、検証等が求められるものである。

——「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

## 4 現行都区制度の概要

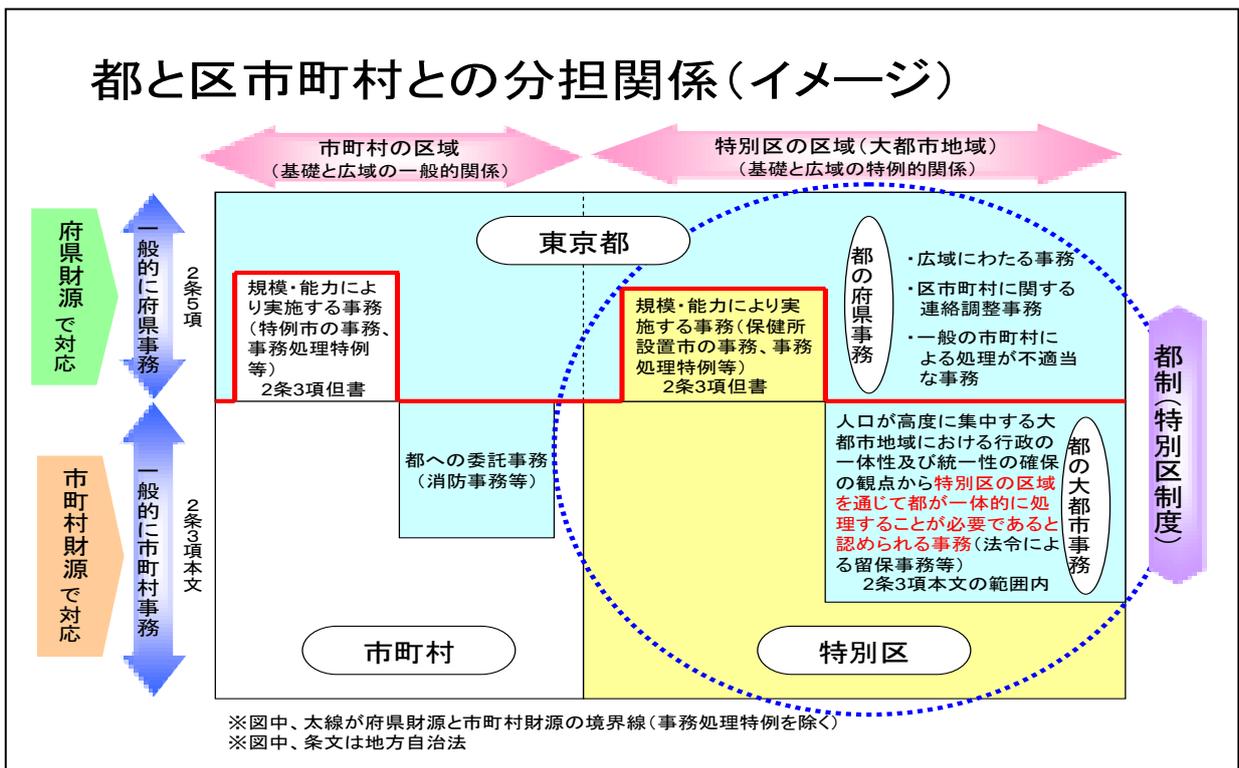
○都区制度は、政令指定都市制度と並ぶ大都市制度

— 都区が合意すれば柔軟な対応が可能



※財調交付金（特別区間の財源調整）＝基準財政需要額－基準財政収入額

○東京都には、特別区制度と一般の市町村制度が並存



## ○ 地方自治法の規定

(都と特別区との役割分担の原則)

**第 281 条の 2** **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。

2 **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。

(特別区財政調整交付金)

**第 282 条** 都は、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令の定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

2 前項の特別区財政調整交付金とは、地方税法第 5 条第 2 項に掲げる税のうち同法第 734 条第 1 項及び第 2 項第 3 号の規定により都が課するものの収入額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように都が交付する交付金をいう。

(都区協議会)

**第 282 条の 2** 都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもつて都区協議会を設ける。

2 前条第 1 項又は第 2 項の規定により条例を制定する場合においては、都知事は、あらかじめ都区協議会の意見を聴かなければならない。

(参照条文)

### 第 2 条

2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

3 **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、前項の事務を処理するものとする。ただし、第 5 項に規定する事務のうち、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。

5 **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認められるものを処理するものとする。

## ◇ 大都市行政の一体性確保について

- 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場所である。

- 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性がある場合に、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

### (参考) 通常市が処理する事務で都が実施又は特別区の連携で対応している例

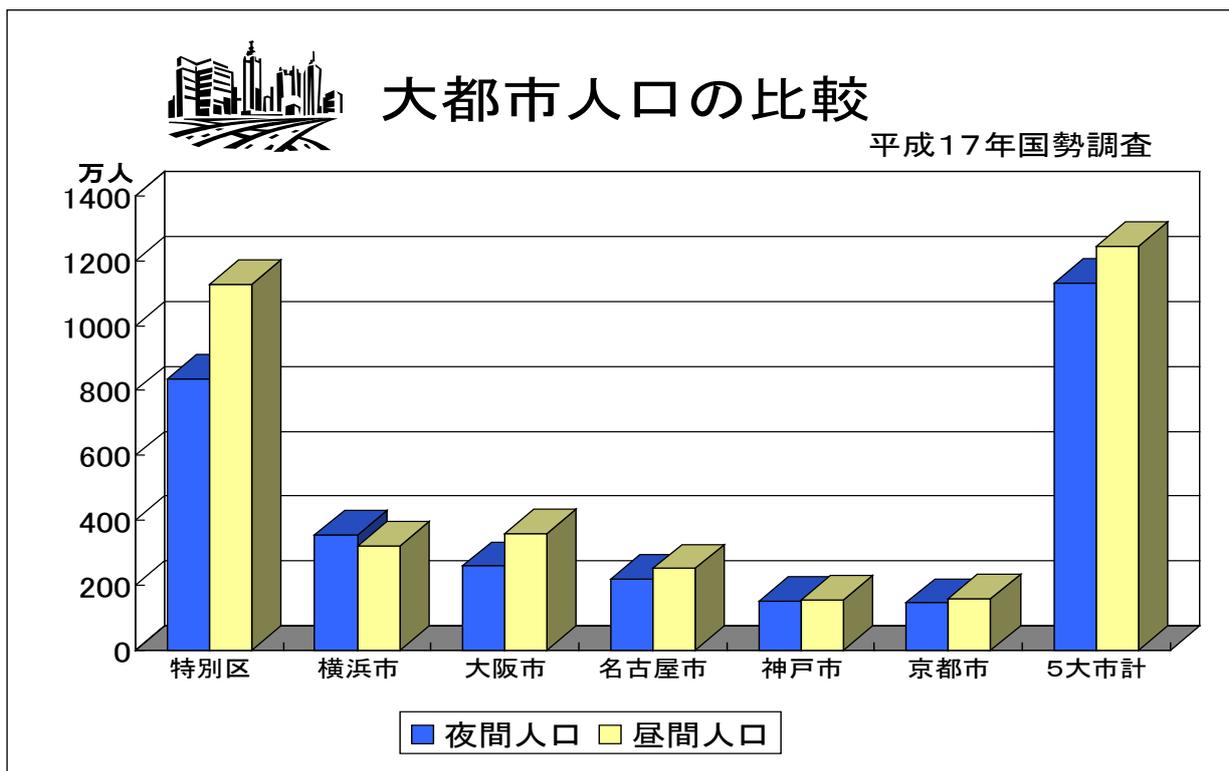
#### 都が処理しているものの例

上水道・公共下水道の設置管理、消防事務、一定規模以上の都市計画決定

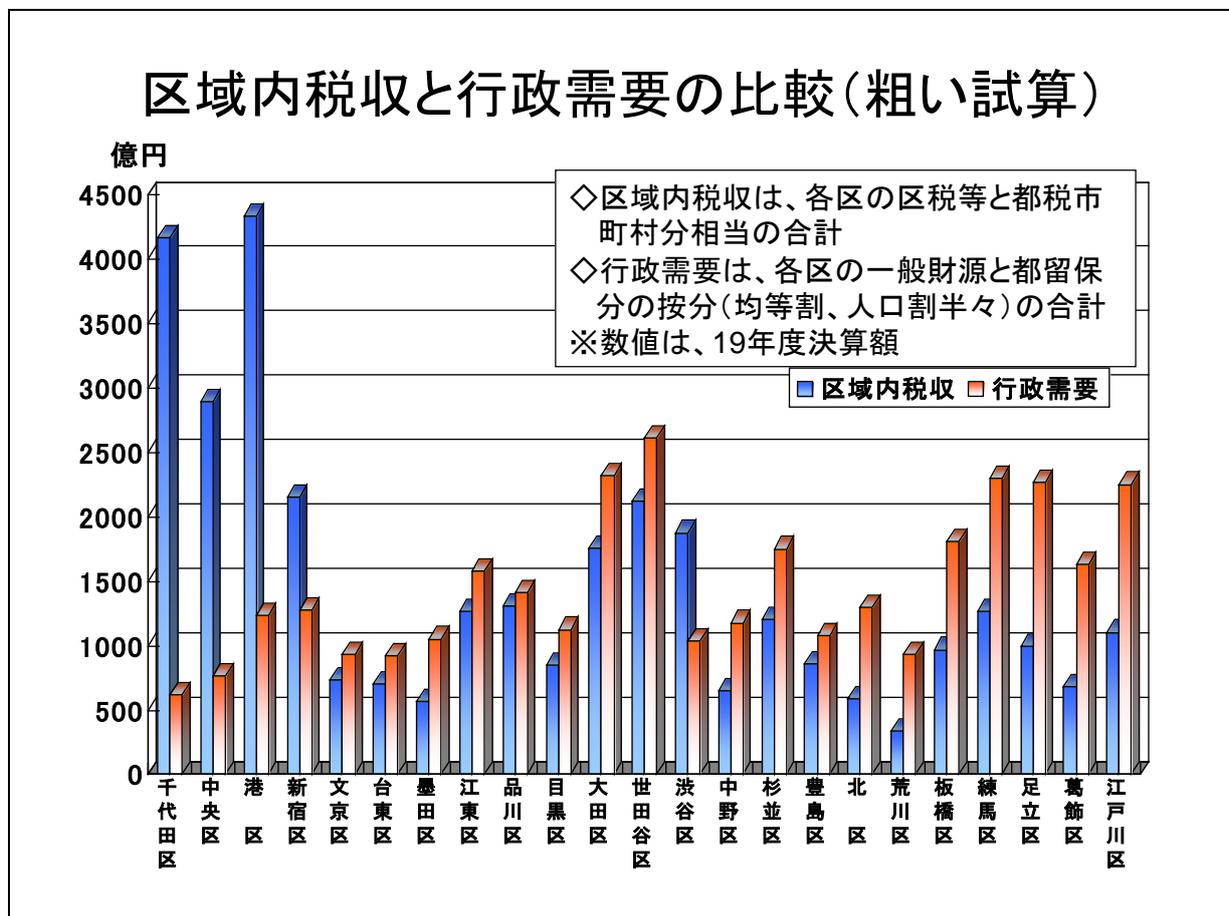
#### 特別区が共同で又は連携して処理しているものの例

- ・ 清掃事業の中間処理（一部事務組合：平成 12 年度清掃事業移管時から）  
⇒ 2 1 清掃工場他 各区の収集運搬事業と連携、最終処分場共有（都が管理）
- ・ 生活保護施設の設置・管理（一部事務組合：昭和 40 年度福祉関係事務移管後から）  
⇒ 更生施設 8 所、宿所提供施設 6 所、宿泊所 8 所、路上生活者関係施設 10 所
- ・ 国民健康保険料の自主調整（平成 11 年度以前は都が調整）  
⇒ 基礎的な行政サービスである国民健康保険制度の性格を踏まえて、23 区間の協議により自主的に保険料を調整（同じ所得、世帯構成であれば同額）

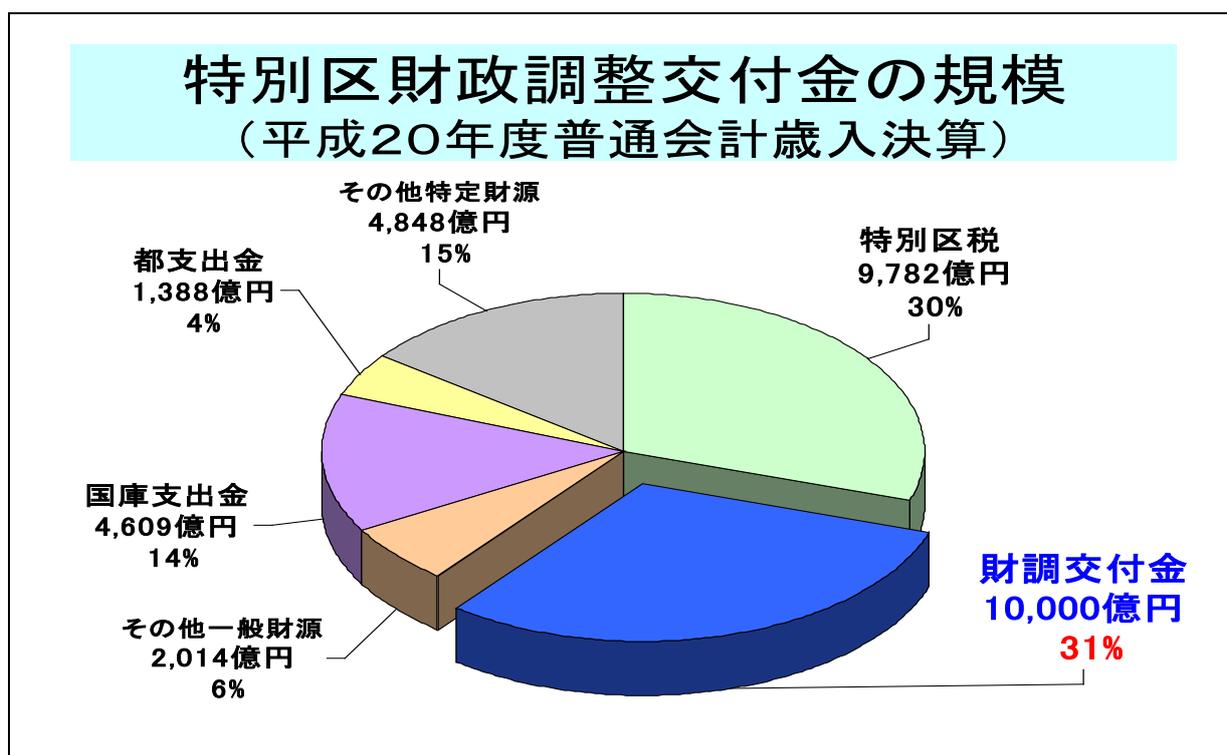
○特別区の区域は、他の大都市と比べ、極めて集中度が高い



○一つの大都市地域であるため、個々の特別区毎に区切ると著しい財源の格差がある



◇ 都区財政調整制度の概要



○ 都区財政調整制度は、他の自治体には見られない、都と特別区間の財政調整の仕組み

⇒ 高度に人口が集中する大都市地域における行政を、広域自治体である都と基礎自治体である複数の特別区の特別な分担関係で処理する都区制度に対応した財政上の特別な制度

- ① 通常基礎自治体が行っている事務のうち特別区の区域を通じて一体的に処理する必要のある事務（上下水道、消防等）を都が処理する特例に対応して、それに見合う基礎自治体の財源を都にも配分することが必要
- ② 個々の特別区の間には著しい税源の偏在があり、特別区の区域の行政が大都市地域としての均衡を保つためには、特別区間の財源調整を行って、必要な財源を担保することが必要
- ③ このため、通常基礎自治体の財源とされる税の一部を都が都税として徴収し、都区の協議により、都区間及び特別区間の財政調整を実施

○ 平成12年に施行された都区制度改革によって、従来政令に委ねられていた都区財政調整制度は、地方交付税と並ぶ法律上の財源保障制度として特別区の財政自主権を支えるものに

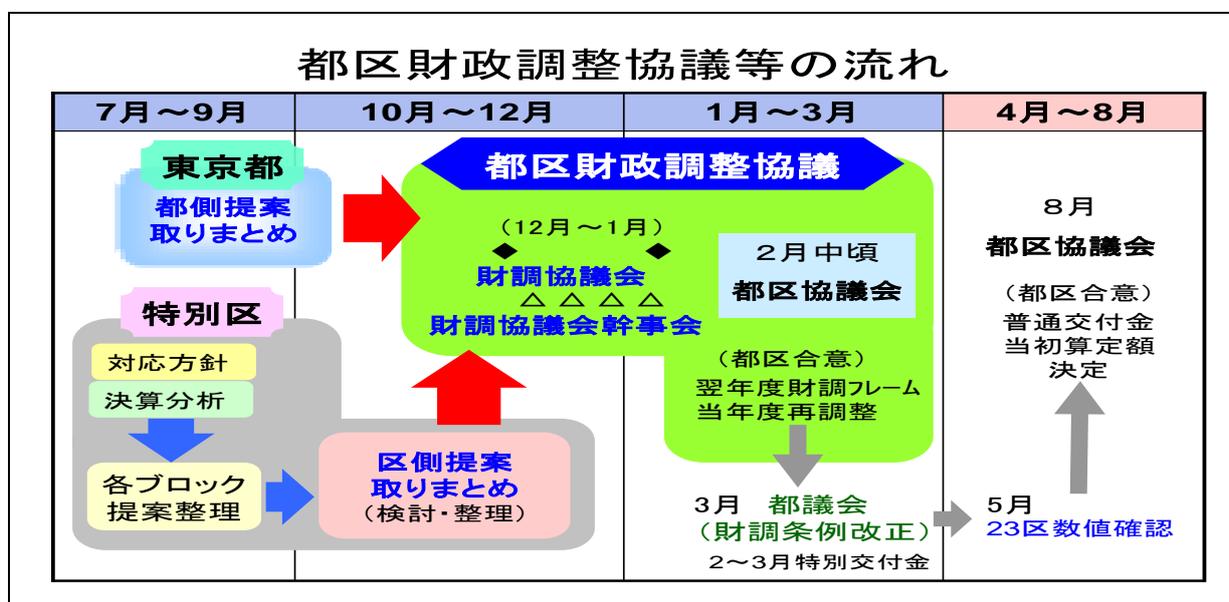
○ この制度は、地方交付税において都区が合算で算定されている代わりに、特別区全体及び個々の特別区の財源保障を行う役割を果たしているもの

○ 特別区財政調整交付金は、都税として徴収される三税（市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税）を原資として、東京都の条例に基づき、特別区への配分割合と算定方法が定められ、都の予算に計上されて、特別区に交付

○ 都が条例を定めるに当たっては、法定の協議組織である都区協議会の意見を聞く必要があり、そのための事前協議の組織として、都区財政調整協議会を設けて毎年度都区間で協議

※都区協議会は、都知事をはじめとする都の理事者と、特別区の区長の代表者で構成されており、都区財政調整協議会は、都の行政部長をはじめとする理事者と、特別区の副区長の代表者等で構成（都区財政調整協議会の下に、実務的な検討を行う幹事会を設置）

○ 東京都は、この協議での合意を受けて、条例改正、予算措置を行い、条例に基づく一定の基準により特別区ごとの需要額と収入額を算定して、不足分を交付



○現在の配分割合は調整税の55%（都区間配分）

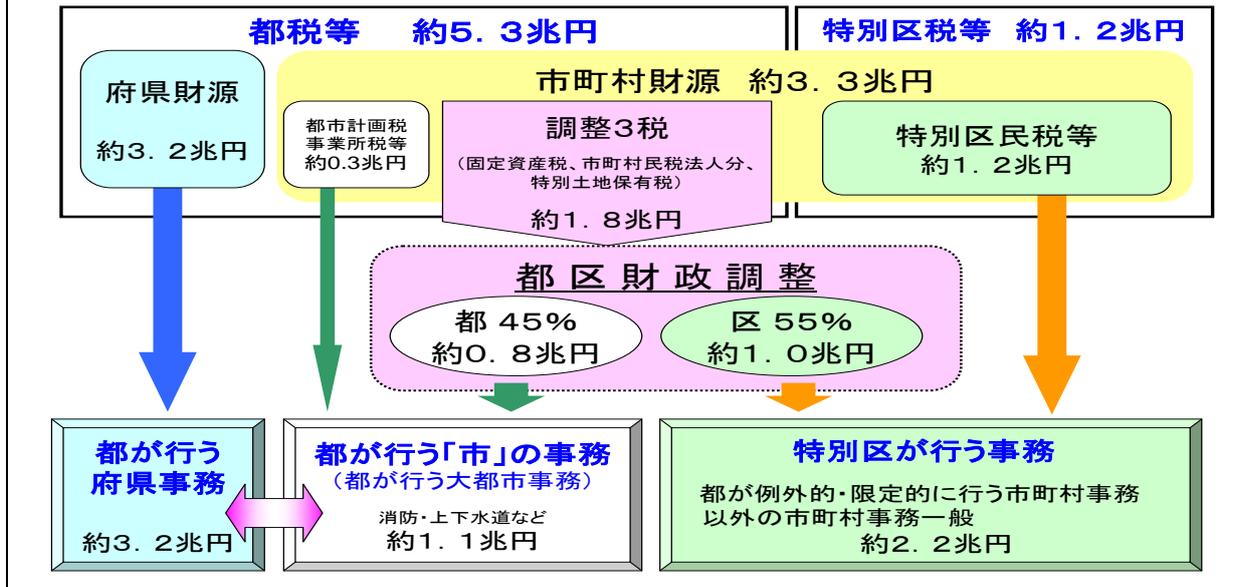
⇒ 都区間の「通常市が行う事務」の役割分担に応じて定められるものであり、税財政制度の改革や都区の役割分担の変更等があった場合に変更

※現在都が処理している事務のうち基礎自治体の財源で処理すべき範囲が明確にされていないため、都区間の役割分担の明確化とそれに応じた財源配分の整理は以前からの課題

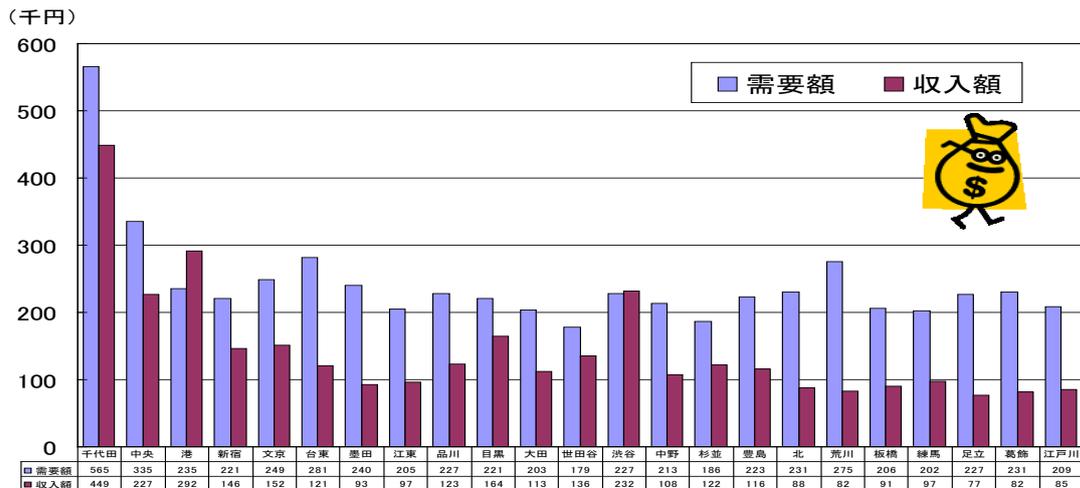
○各特別区への配分は、地方交付税の算定方法に準じた方法で算定した特別区毎の財源不足額に応じて交付（区間配分）

⇒ **基準財政需要額**（各特別区が標準的水準で行政を行う場合に必要な経費のうち一般財源で賄うべき額を一定の基準により算定したもの）が、**基準財政収入額**（各特別区の区税等の一般財源収入額を一定の基準で算定したもの）を超える区に対し交付

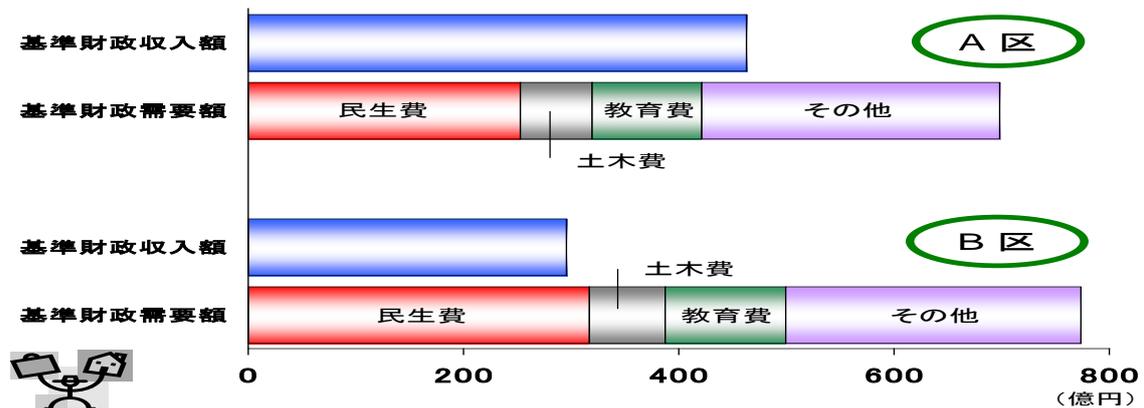
## 都区間の財源配分の状況(H19年度決算)



## 人口1人当たり収入額と需要額(H21年度)



## 特別区間の需要と収入の比較(例)



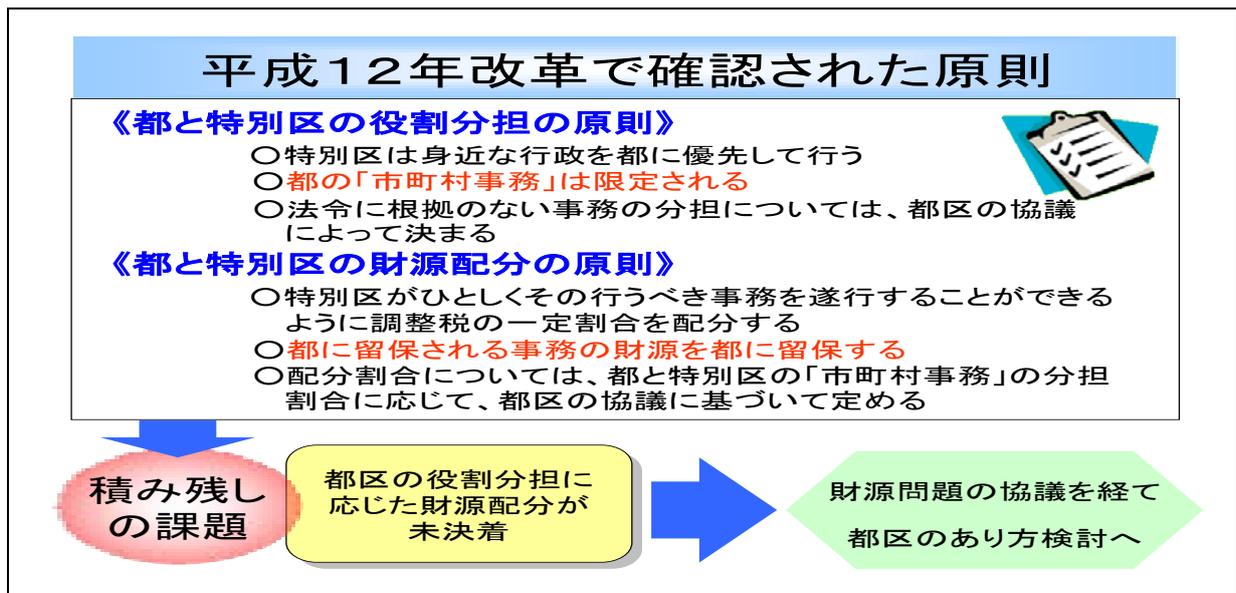
◇ 都区財政調整関係協議の主な経緯

年次	都区間配分	需要算定(区間配分)
昭和50年 (都区制度改革)	移管等に伴う変更 (40%⇒43%、44%) ※配分のあり方は別途検討	一件算定⇒単位費用化
昭和54年～ (都財政再建)	都区双方の決算を基礎に配分検討 ※分析結果は合意に至らず、引続きの検討課題に	都補助金の財調振替え
平成4年～ (バブル崩壊の影響)		需要算定の繰延べ措置
平成10年 (自治法改正)	大都市事務決算分析 ※分析結果は合意に至らず (方式自体の限界)	
平成12年 (都区制度改革)	清掃事業の移管等に伴う変更 (44%⇒52%) ※配分割合の変更事由を確認(税財政制度の改正や役割分担変更等) ※役割分担を踏まえた財源配分のあり方は別途協議(主要5課題)	需要算定の改善合理化 普通交付金 95%⇒98%
平成15年～	主要5課題協議 ※都の大都市事務分析の結果は合意に至らず ※財源配分のあり方は、今後の都区のあり方の検討結果に従い整理	
平成19年	当面の配分率決着 (52%⇒55%) ・三位一体改革の影響 2% ・都補助金の区自主事業化 1% 都区のあり方検討を開始 (事務配分、区域、税財政)	特別交付金 2%⇒5% 区側の自主的な調整 結果反映の取組みを強化

## 5 平成 12 年改革以降の動き

### (1) 都区のあり方に関する検討

- 平成 12 年改革の出発時点においては、法改正の趣旨に即して都区の役割分担に応じた財源配分の整理についての都区間の合意が得られず、引続き協議する課題として残された。
- しかし、その後の協議においても、都区間の協議は難航したことから、平成 18 年 2 月の都区協議会において、財源問題についての当面の対応を整理した上で、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、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討する場を設け、基本的な問題の解決は、その検討に委ねることとなった。
- この趣旨で設置された都区のあり方検討委員会及び幹事会は、平成 19 年 1 月以降、具体的な検討を進めている。



#### ◇ 平成 12 年改革後の協議で目指したもの

- 改正自治法の原則に則った都区の役割分担と財源配分の整理を行う
- 都が限定的に行う大都市事務の具体的な整理により、役割分担の明確化と役割分担に基づく安定的な財源配分を確立する

- 住民に対する都区の行政責任の明確化
- 基礎自治体である区の行財政基盤の強化と都が広域的課題に専念できる体制の強化
- 都区の真のパートナーシップ確立による住民福祉の向上と大都市東京の発展

○都の事務のうち市の財源を充てるべき範囲をめぐって、都区の見解は大幅に乖離

## 都が行う「大都市事務」の分析結果（17.6.10現在）

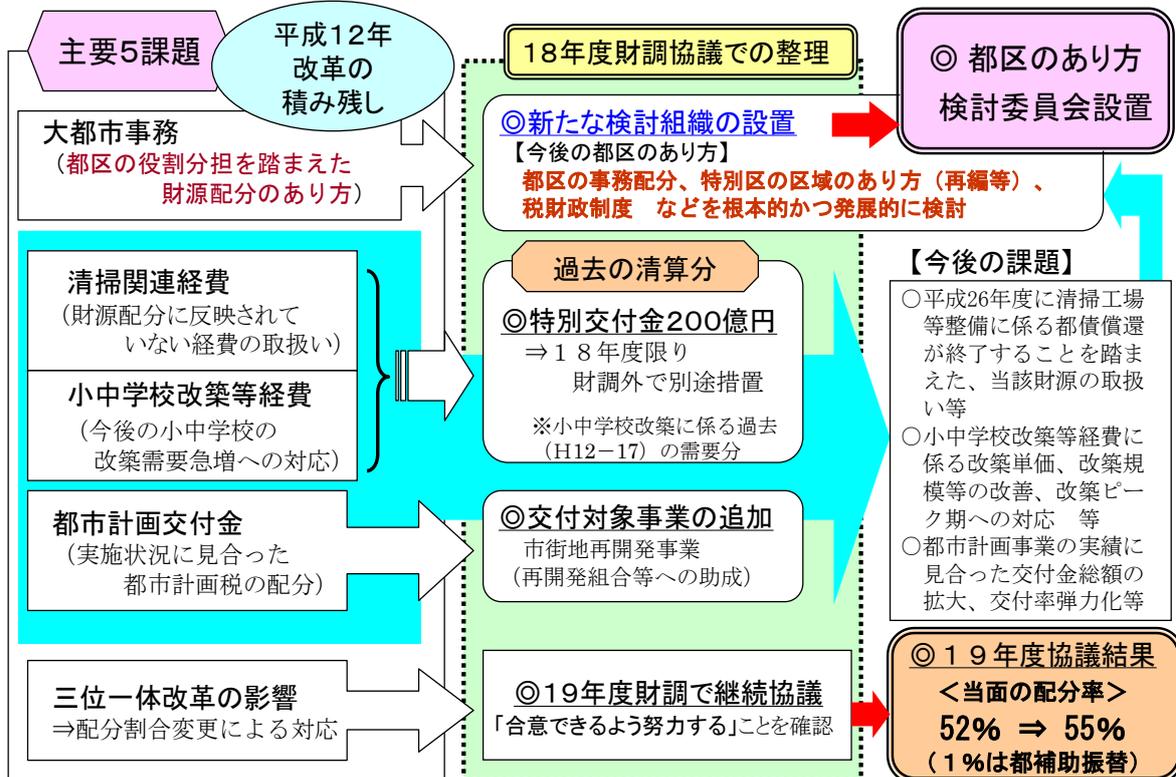
項目	事務数	一般財源所要額（単位：億円）		
		都案	区案	都案—区案
大都市事務（一部を含む）とするもの	28	5,741	5,109	632
法令留保事務	4	4,175	4,171	4
法令留保事務以外	24	1,566	938	628
府県事務とするもの	204	2,783	0	2,783
「政令指定都市」が行う事務等 （法令上の府県事務）	110	995	0	995
その他	94	1,788	0	1,788
総係的管理経費	5	3,440	1,918	1,522
財調基金充当分	—	0	△224	224
<b>合計</b>	<b>237</b>	<b>11,964</b>	<b>6,803</b>	<b>5,161</b>
大都市一般財源		10,699	10,246	452
<b>所要額 — 大都市一般財源</b>		<b>1,265</b>	<b>△3,443</b>	<b>4,709</b>



※「項目」と「事務数」は、区案で分類  
 ※「一般財源所要額」は、都が行う「大都市事務」の経費  
 （注）大都市事務＝特別区の区域において市町村財源を充当する事務

○財源配分のあり方は、都区のあり方検討の結果で整理することで暫定的に決着

## 都区財政調整「主要5課題」協議決着の構図



※別途、23区間の配分を区側が主体的に調整する仕組みを協議

○ 都区のあり方に関する検討会

## 都区のあり方に関する検討会（基本的事項の整理）

**H18.2.16**  
都区協議会  
合意事項

- 今後の都区のあり方について根本的かつ発展的に検討（事務配分、特別区の区域、税財政制度など）
- 協議が整い次第、検討組織を都区共同で設置
- 財源配分のあり方は、その結論に従って整理

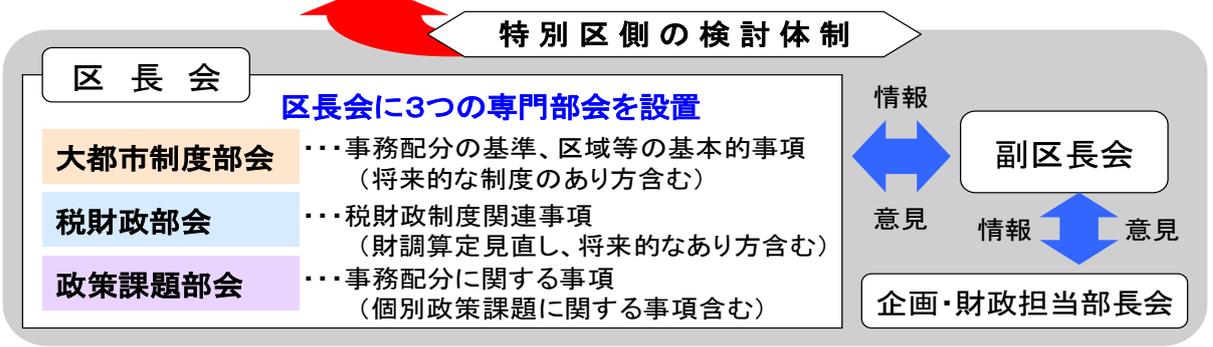
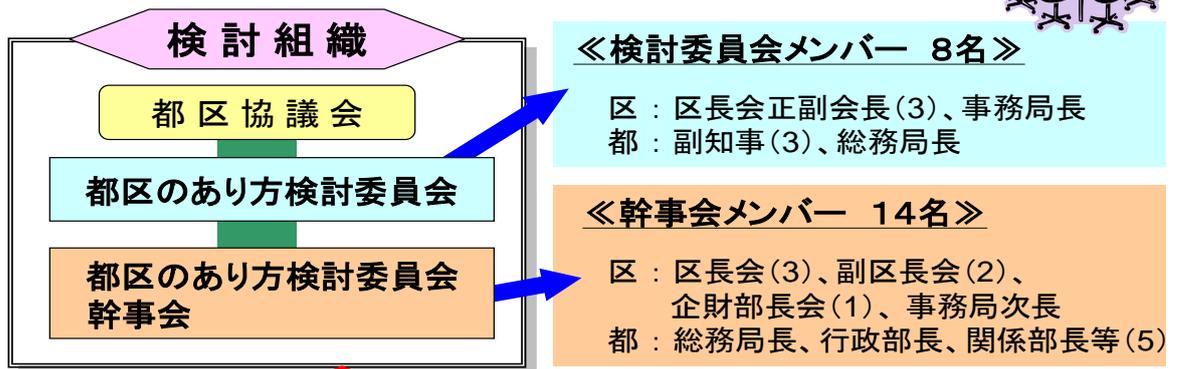
都区のあり方に関する検討会（H18年5月～10月）  
11月14日区長会「取りまとめ結果」了承



- |                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>1. 地方制度改革と東京の自治</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都区が協力して、東京の自治のあるべき姿を確立</li> <li>・東京富裕論への対抗</li> <li>・検討の枠組み             <ul style="list-style-type: none"> <li>① 都と区の二層制を前提</li> <li>② 現行制度を出発点とした議論</li> <li>③ 議論の状況で、法改正を要求</li> </ul> </li> </ul> | <p><b>2. 都区の事務配分</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・都から区への事務移管をさらに進めるべき（大都市の一体性確保で都が行うべき事務を除く）</li> </ul> <p><b>3. 特別区の区域</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・再編を含む区域のあり方に係る議論が必要</li> </ul> <p><b>4. 税財政制度</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・課題検討の推移を踏まえ最終的に整理</li> </ul> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

◇ 都区のあり方検討委員会

## 都区のあり方検討の検討体制等



# 都区のあり方に関する検討の方向

19. 6. 5 区長会総会

**検討の基本的枠組み**

- 当面、現行法制度の下でなしうる根本的な都区関係の改革を検討
- 現行法制度自体の改革は、都区双方の今後の検討を踏まえ、別途検討



## ① 都区の事務配分について

基礎自治体優先の原則を踏まえ、都が実施しなければならないもの以外は特別区が担うことを基本に、都が実施する事業を例外なく検討し、都区の役割分担のあり方を整理

## ③ 税財政制度

都区の事務配分の見直しによる事務移譲に応じた財源移譲

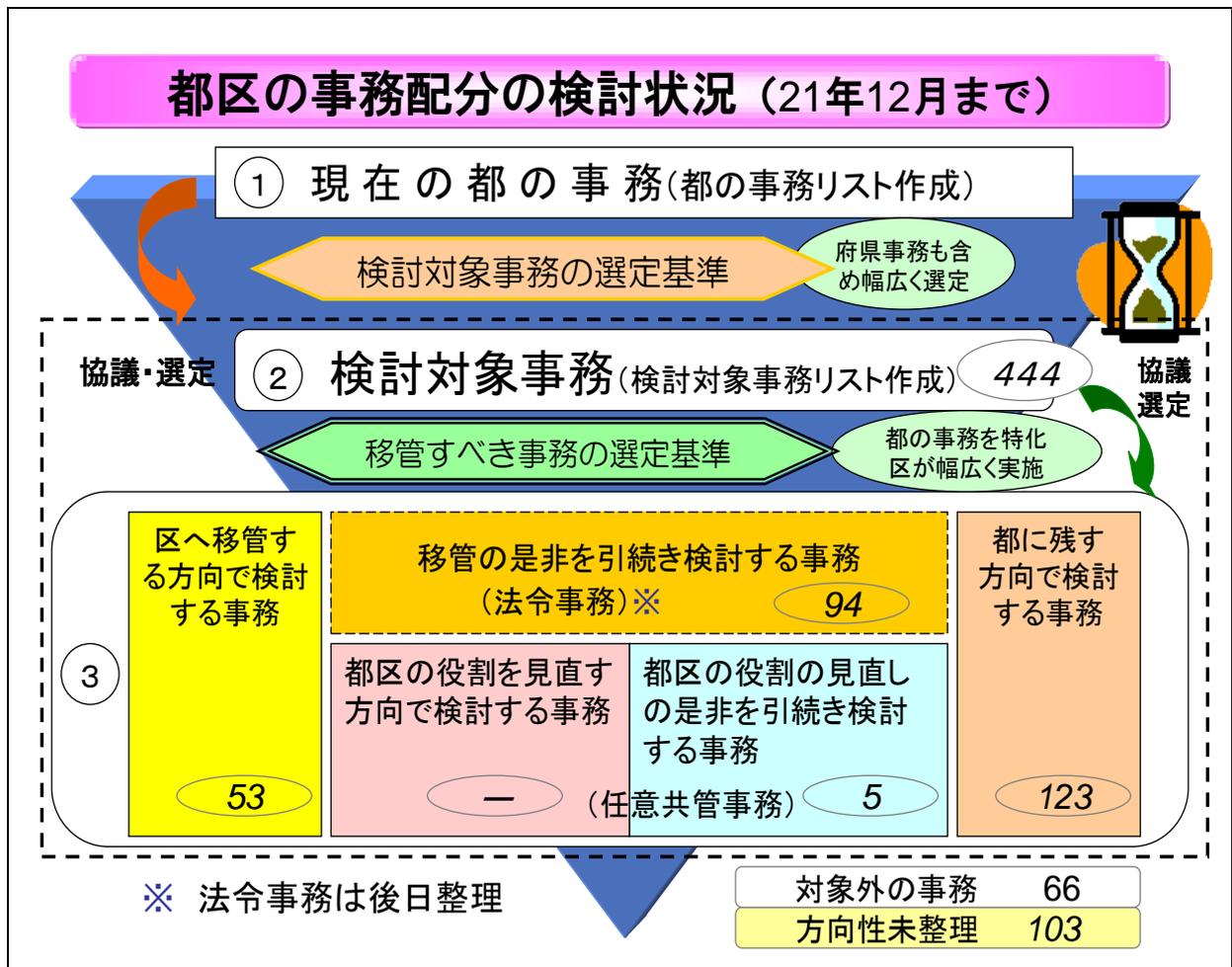
- ・ 財調交付金の配分率変更
- ・ 事務処理特例交付金の交付

特別区の主体性の強化等

## ② 区域のあり方

都区の事務配分のあり方を踏まえ、都が示す考え方を参考に、特別区が主体的に判断

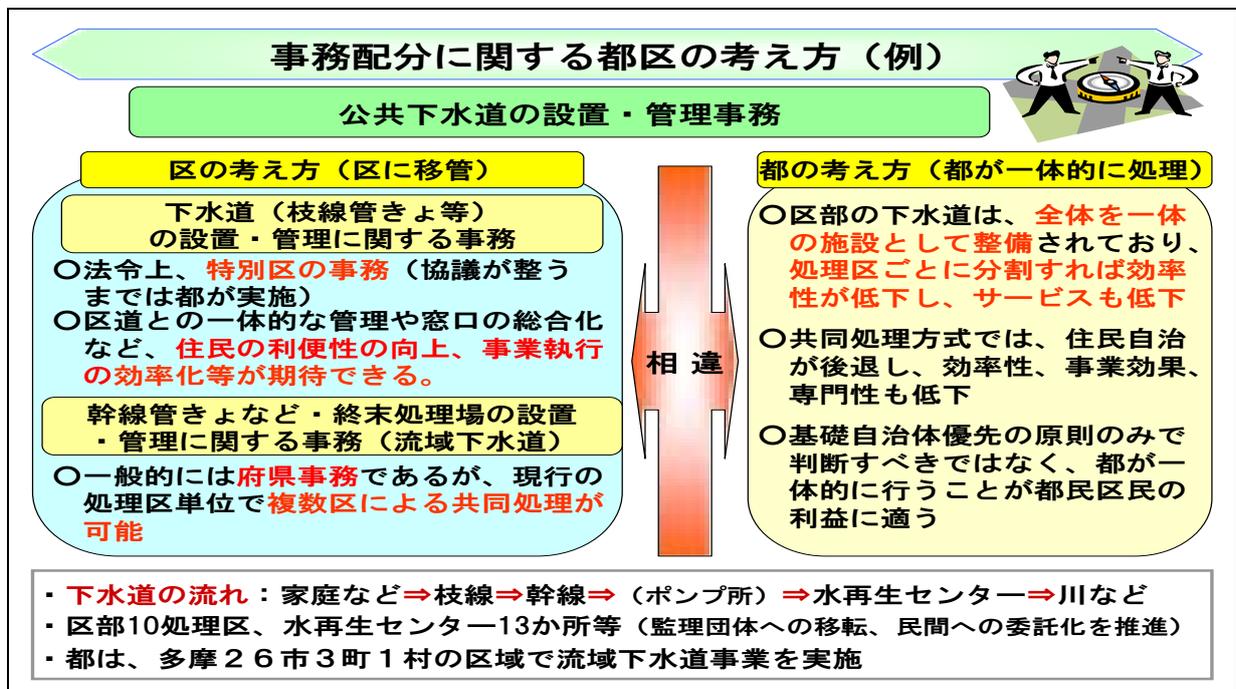
## ① 都区の事務配分の検討状況



○事務配分の検討状況（例）

事 務 名		評 価		
		都評価	区評価	結果
一般的に 市が実施	都市計画決定に関する事務(特定街区で面積が1haを超えるものなど)	都	区	継
	上水道の設置・管理に関する事務	都	都区	継
	公共下水道の設置・管理に関する事務	都	区	継
	消防に関する事務	都	区	継
特定の市 が実施	延床1万㎡超の建築物にかかる建築確認等の事務	都	区	継
政令指定 都市等が 実施	児童相談所設置など児童福祉に関する事務	区	区	区
	指定区間外国道管理などに関する事務(特例都道含む)	都区	都区	継
	県費負担教職員の任免、給与決定などに関する事務	区	区	区
	一級河川の管理などに関する事務	都区	都区	継
他県で市 に移譲して いる例あり	急傾斜地崩壊防止施設の維持修繕などに関する事務	都	都	都
	病院の開設の許可などに関する事務	都	都	都
	介護老人保健施設の開設の許可などに関する事務	区	区	区

(注)「評価」欄の「都」「区」は役割分担の方向。「都区」は、当該事務を分担して担う方向。「結果」欄の「継」は、都区の見解の相違又は役割分担の考え方を調整する必要から、引続き検討するものとして整理したもの。



<区の考え方の基本>

⇒ 本来住民生活に直結した事務であり、住民の身近なところで、その監視のもとに、他の施策と合わせて総合的な行政による効果的な処理を行う必要がある。

## ② 特別区の区域のあり方（論点例）

### 区域のあり方について

#### 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

#### 区が示した参考論点＜抜粋＞（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と。
- ✦ 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と。
- ✦ 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と。

## ③ 税財政制度のあり方（論点例）

### 税財政制度について ～区が示した「論点」（第13回幹事会）～

- **財源の移譲に係る指針の整理**
  - (1) 事務移譲に応じた財源の移譲  
(当該事務の執行に充てられていた金額と等しい財源の移譲)
  - (2) 事務の性格に応じた財源移譲の方法  
(財調交付金配分率、事務処理特例交付金、都市計画交付金)
- **財源移譲後に想定される課題の整理**
  - (1) 特別区の主体性の強化  
(協議のあり方、政策税制協議、調整税の会計上の取扱い)
  - (2) 法令改正を伴う事項の検討  
(税源移譲、税制改正等を踏まえた財調制度の見直し等)

(参 考) 平成19年度都区財政調整方針（抜粋） 19.1.31 都区協議会

「都区のあり方検討が開始され、東京都から特別区への更なる事務移管等の方向が出されたことを踏まえ、先行的に東京都の補助事業の一部を特別区の自主事業とし、配分率を1%アップすることにより、特別区の自治の拡充に資する。」

## (2) 東京の自治のあり方に関する研究

- 都区のあり方検討委員会の議論の中で、特別区の区域のあり方については、引き続きの課題とするが、当面、都区のあり方とは別に、将来の都制度や東京の自治のあり方について、学識経験者を交えた、都と区市町村共同の調査研究の場を設けることとし、その結果を待って、必要に応じ議論することとされた。
- これを受けて、東京都、特別区長会、東京都市長会、東京都町村会の4者共同で「東京の自治のあり方研究会」を設置することとなった。

### ◇ 東京の自治のあり方研究会

- 研究会の委員は、学識経験者7名、行政実務者10名（都4名、区2名、市2名、町村2名）で構成し、平成21年11月から検討を開始して2年間を目途に研究を行う予定。

(21.11.5 第1回研究会 座長席上配布資料)

#### 東京の自治のあり方研究会の検討について

##### 1 研究会の趣旨

東京都は、高度に集積した大都市地域を抱え、特別区部における都区制度という他に例のない大都市制度と市町村部における一般の自治制度が並存する独特な自治の枠組みを有している。

東京一極集中の是正も命題としてわが国の行政体制のあり方が根本から問い直され、地方分権を主軸に自治制度の変革が模索されている中で、東京をどのように扱うかは全国的な制度設計に影響を及ぼす大きな課題となっている。

急速な高齢化や都市インフラの老朽化など将来に向けた様々な課題を抱える東京の実態を踏まえつつ、地方分権改革の流れに即した東京の自治制度を構築するには、当事者である都と区市町村が、主体的にそのあり方を検討していくことが必要である。

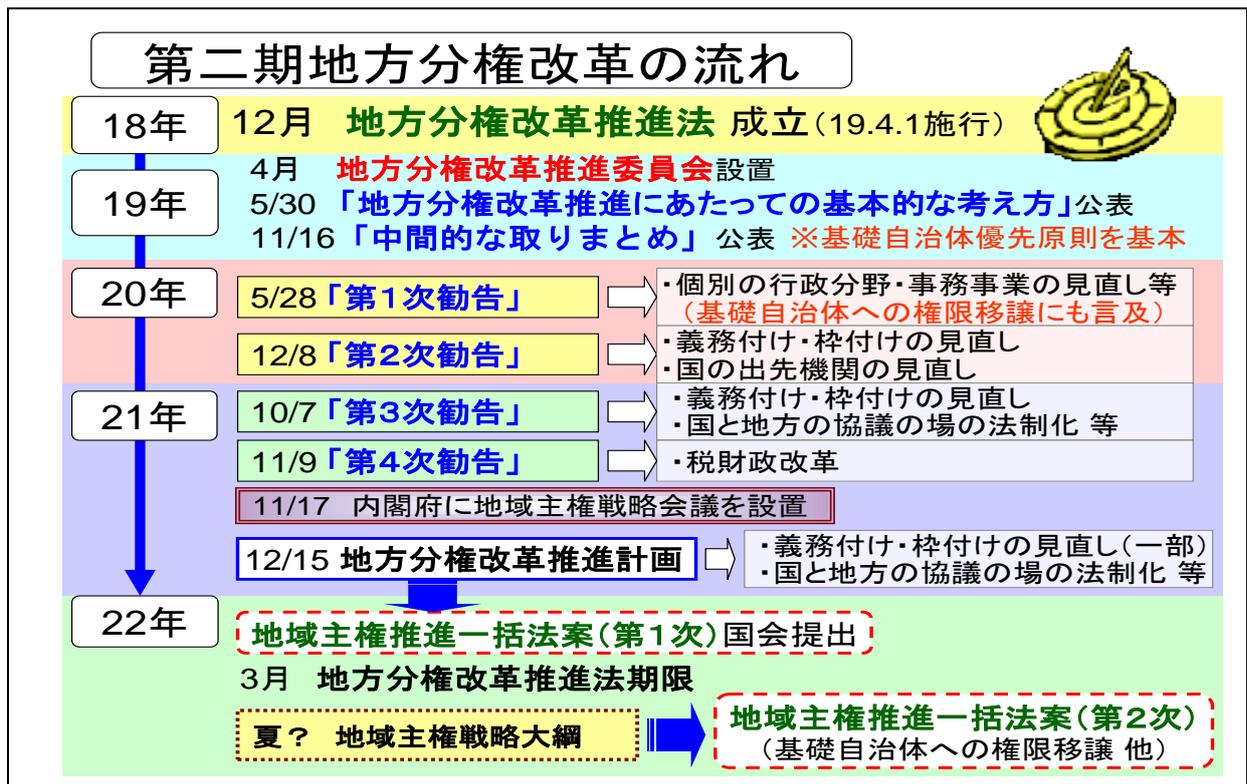
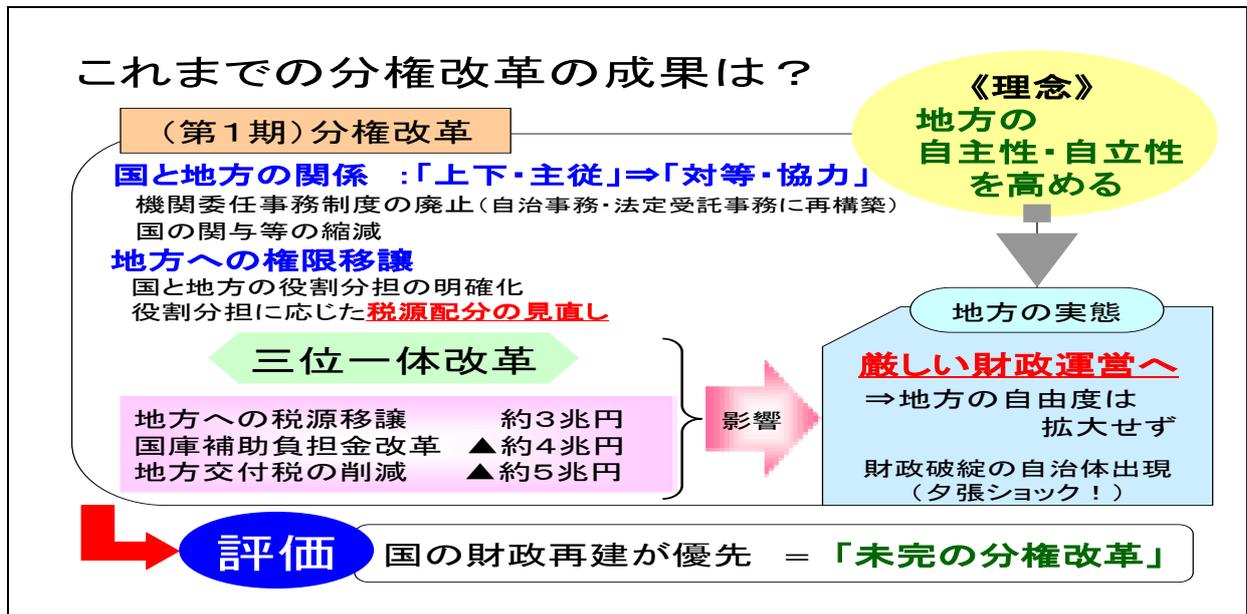
このため、都と区市町村共同で、学識経験者と行政実務者による研究会を設け、将来の都制度及び東京の自治のあり方に関する検討に資するものであり、概ね2年程度の期間で調査研究の成果をとりまとめ、4団体に報告することを目指すものである。

##### 2 検討の手順

- 東京の自治をめぐる諸課題について、従来の経緯や発想にとらわれない意見交換を行い、研究すべき課題や研究の方向を整理する。
- その際のひとつのアプローチとして、データや資料の収集、分析を行い、将来の行政需要がどのくらい発生するか、歳入の推移の将来予測などを行い、東京の抱える課題を明らかにする。
- 検討の過程において、必要に応じ、専門家や自治体当事者等のヒアリングを実施する。
- 研究期間の途中に、必要があれば、中間的な論点整理等を行うことも考慮する。

## 6 地方分権改革の動きと都区制度

### (1) 地方分権改革



#### 最近の動き

- 9/18 行政刷新会議設置
- 11/16 国と地方の協議開催
- 11/17 地域主権戦略会議設置を閣議決定
- 12/14 第1回地域主権戦略会議 (改革の工程表案、地方分権改革推進計画案等)
- 12/15 地方分権改革推進計画閣議決定(義務付け・枠付け見直し、国と地方の協議の場法制化等)

◇地域のことは、地域が決める。活気に満ちた地域社会をつくる。

⇒「地域主権」を確立し、第一歩として、地方の自主財源を大幅に増やす。

<政策>

- 中央政府の役割は外交・安全保障などに特化し、地方でできることは地方に移譲する。
- 国と地方の協議の場を法律に基づいて設置する。
- 国の「ひもつき補助金（社会保障・義務教育関係は除く）」は廃止し、地方の自主財源に転換する。
- 国直轄事業に対する地方の負担金は廃止する。

<政策各論>

◇霞ヶ関を解体・再編し、地域主権を確立する

【政策目的】

- 明治維新以来続いた中央集権体制を抜本的に改め、「地域主権国家」へと転換する。
- 中央政府は国レベルの仕事に専念し、国と地方自治体の関係を、上下・主従の関係から対等・協力の関係へ改める。地方政府が地域の実情にあった行政サービスを提供できるようにする。
- 地域の産業を再生し、雇用を拡大することによって地域を活性化する。

【具体策】

- 新たに設立する「行政刷新会議（仮称）」で全ての事務事業を整理し、基礎的自治体が対応可能な事務事業の権限と財源を大幅に移譲する。
- 国と地方の協議の場を法律に基づいて設置する。
- 国から地方への「ひもつき補助金」を廃止し、基本的に地方が自由に使える「一括交付金」として交付する。義務教育・社会保障の必要額は確保する。
- 「一括交付金」化により、効率的に財源を活用できるようになるとともに補助金申請が不要になるため、補助金に関わる経費と人件費を削減する。

◇国の出先機関、直轄事業に対する地方の負担金は廃止する

【政策目的】

- 国と地方の二重行政は排し、地方にできることは地方に委ねる。
- 地方が自由に使えるお金を増やし、自治体が地域のニーズに適切に応えられるようにする。

【具体策】

- 国の出先機関を原則廃止する。
- 道路・河川・ダム等の全ての国直轄事業における負担金制度を廃止し、地方の約1兆円の負担をなくす。それに伴う地方交付税の減額は行わない。

## 地域主権戦略の工程表(案)【原プラン】

地域主権の実現に向け、期限を限って集中的かつスピーディに取り組む。  
段階を区切り、明確な目標を設定して、戦略的かつ効果的に実現していく。

### ◎地域主権戦略フェーズⅠ [概ね平22年夏まで]

[推進体制の確立から「戦略大綱」の策定へ]

- 地域主権戦略会議の設置（閣議決定→法制化（22年夏施行、3年後に見直し））
  - 当面の課題と進め方の概定（「工程表」（案）の提示、具体化）
  - 国と地方の協議の場の始動と法制化（21.11 始動→法制化）
  - 義務付け・枠付けの見直し（地方要望分を「分権計画」に盛り込み、法制化）
- ⇒「地域主権戦略大綱」の策定（平22夏）

### ◎地域主権戦略フェーズⅡ [概ね平22年夏～25年夏]

[「戦略大綱」を通じたマニフェスト事項の実現から「地域主権推進基本法」の制定へ]

⇒「地域主権戦略会議」と「国と地方の協議の場」を通じて、  
「戦略大綱」の各事項を順次実現

<規制> 関連

- 義務付け・枠付けの見直し（地方要望分につき、残る事項の処理・法制化）
- 基礎自治体への権限移譲（都道府県から市町村へ事務権限を移譲）

<予算> 関連

- 補助金の一括交付金化（ひも付補助金の廃止、23年度から段階的实施）
- 地方税財源の充実確保（地方の自主財源の充実強化）
- 直轄事業負担金の廃止（維持管理分の廃止、建設分の扱い）
- 緑の分権改革（関連施策の予算化、実施）

<法制> 関連

- 「地方政府基本法」の制定（地方自治法の抜本改正の検討。一部は前倒し改正）
- 自治体間連携（その自発的な形成等）
- 出先機関改革（事務権限見直し、一括交付金化、自治体間連携の形成等を踏まえ検討）

（→この間、地域主権推進一括法案（第2次）のほか、一括交付金化の関連法案を提出）

⇒ 3年後見直しとして関連改革を総レビューし、「地域主権推進大綱（仮称）」  
を策定（平25夏）。更なる展開へ

## 地方分権改革推進計画＜ 21.12.15 閣議決定＞

地域主権の確立は、鳩山内閣の「一丁目一番地」である重要課題であり、明治以来の中央集権体質から脱却し、この国の在り方を大きく転換する改革である。国と地方自治体の関係を、国が地方に優越する上下の関係から、対等の立場で対話のできる新たなパートナーシップの関係へと根本的に転換し、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決めることのできる活気に満ちた地域社会をつくっていかねばならない。

このため、地域主権改革の第一弾として、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、国と地方の協議の場の法制化、今後の地域主権改革の推進体制について、以下のとおり所要の取組を推進することとする。

なお、本計画が定める取組のうち、法律の改正により措置すべき事項については、必要に応じて一括して所要の法律案を平成22年通常国会に提出することを基本とする。

### **第1 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大**

地方分権改革推進委員会の第3次勧告(以下「第3次勧告」という。)を尊重し、地方自治体から要望のあった事項を中心に、別紙(省略)における「1 施設・公物設置管理の基準の見直し」、「2 協議、同意、許可・認可・承認の見直し」、「3 計画等の策定及びその手続の見直し」及び「4 その他の義務付け・枠付けの見直し」に掲げる事項について必要な法制上その他の措置を講ずるものとする。

「1 施設・公物設置管理の基準の見直し」において、施設・公物設置管理の基準を条例に委任する場合における条例制定に関する国の基準の類型は、第3次勧告に沿って、次のとおりとする。

#### ① 従うべき基準

条例の内容を直接的に拘束する、必ず適合しなければならない基準であり、当該基準に従う範囲内で地域の実情に応じた内容を定める条例は許容されるものの、異なる内容を定めることは許されないもの

#### ② 標準

法令の「標準」を通常よるべき基準としつつ、合理的な理由がある範囲内で、地域の実情に応じた「標準」と異なる内容を定めることが許容されるもの

#### ③ 参酌すべき基準

地方自治体が十分参酌した結果としてであれば、地域の実情に応じて、異なる内容を定めることが許容されるもの

なお、義務付け・枠付けの見直しに伴い、地方自治体においては、条例の制定・改正作業、国等による関与の見直しによる事務処理方法の変更及び計画策定業務の変更等への対処が必要となることから、地方自治体の円滑な事務処理のために必要な情報提供を行うこととする。

### **第2 国と地方の協議の場の法制化**

国と地方の協議の場については、法制化に向けて、地方とも連携・協議しつつ、政府内で検討し成案を得て法案を提出する。

### **第3 今後の地域主権改革の推進体制**

本計画は、当内閣の地域主権改革の第一弾である。今後は、内閣総理大臣を議長とする地域主権戦略会議(平成21年11月17日閣議決定)を中心に、地域主権改革の推進に資する諸課題について更に検討・具現化し、改革の実現に向けた工程を明らかにした上で、スピード感をもって改革を実行に移すものとする。

同会議については、内閣を助ける明確な権限と責任とを備えた体制とすることにより、地域主権改革をより一層政治主導の下で推進していくため、必要な法制上その他の措置を講ずることとする。

## 第 174 回国会（常会）提出予定法案（分権改革関連）

### ○地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案

地域主権改革を総合的かつ計画的に推進するため、内閣府本府に地域主権戦略会議を設置するとともに、地方公共団体に対する事務処理の方法の義務付けを規定している関係法律を改正する等、所要の措置を講ずる。

- ・地域主権戦略会議（内閣総理大臣を議長とし、関係閣僚及び有識者で構成）を内閣府に置く重要政策会議として法定化
- ・義務付け・枠付けの見直しについて、地方分権改革推進委員会第3次勧告のうち、特に地方要望に係る事項を中心に、地方分権改革推進計画に基づき関係法律の改正を行う。（41法律、97条項）

### ○国と地方の協議の場に関する法律案

地方自治に影響を及ぼす法律又は政令その他の事項に関する国と地方の調整を通じ、地方公共団体の自主性・自立性を確保するため、国と地方が協議を行う場を設けるための所要の法整備を行う。

### ○地方自治法の一部を改正する法律案

地方公共団体の組織及び運営について、地方分権の推進を図るため、地方議会の議員定数の自由化、共同設置が可能な期間の範囲の拡大等の措置を講ずるとともに、直接請求の制度についてその適正な実施を確保するため必要な改正を行う。

- ・議員定数の法定上限の撤廃
- ・議決事件の範囲の拡大（法定受託事務も対象）
- ・行政機関等の共同設置（行政機関、長の内部組織、委員会事務局等）
- ・全部事務組合等の廃止
- ・地方分権改革推進計画に基づく義務付けの廃止  
（基本構想策定義務、予算・決算・条例制定改廃の報告義務等）
- ・直接請求制度の改正  
（直接請求代表者の資格制限の創設、署名に関する罰則の追加）

## ○ 地方分権改革の基本原則は、基礎自治体優先の原則

- 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。このような仕組みにより、地方政府が担う行政の総合性を実質的に確保することが重要である。
- 「地方が主役」とは、地方が総体として国から自立するとともに、各地域が相互に連帯しつつ個々に自立している姿を意味する。その連帯において、広域連携の充実は重要な課題と考える。

——19. 11. 16地方分権改革推進委員会「中間的な取りまとめ」

## ○ 特別区は市と同様の基礎自治体であるが、例外視する見方も

### 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)

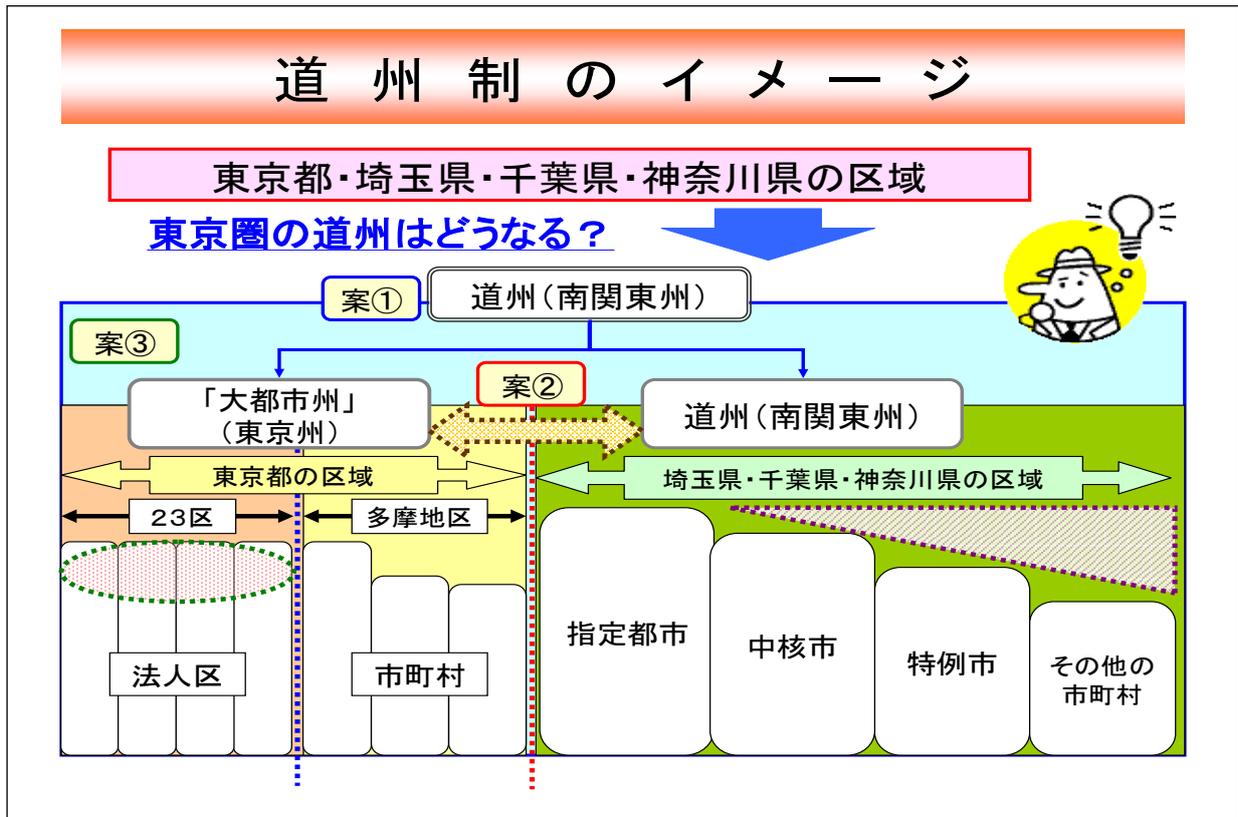
- 制度改革運動の結果、特別区は特別地方公共団体であるにもかかわらず基礎的な地方公共団体とされた。これを合理的に説明するのは非常に困難である。
- 生活保護の事務などにおいて、特別区は市扱いだが、都が特別な事務配分の特例を行っている。完全自治体を目指すという議論をしている一方で、一般の市町村とは異なる特別区という制度があり、非常に分かりにくい。
- 大都市特例制度には、都政と政令指定都市の二つがある。・・・この2制度の並存が合理的かどうかについては過去から論争があるが、地方制度調査会等でも結論が出ない問題である。
- 特別区によって税収が大きく異なるなど、広域的な行政を行わざるを得ない実態がある。
- 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。

(参考)

- 「役割分担の具体化に当たっては、まず、国の役割を限定した上で、地方が担う役割について都道府県と区市町村とで分担することが大切であると考えます。その際、都と区市町村との役割分担におきましては、近接性、補完性などの原則だけでなく、大都市特有の行政課題を総合的、一体的に解決するという視点が不可欠でありまして、東京の実態、地域特性を十分に踏まえることが必要でございます。」

——平成21年都議会第3回定例会一般質問 知事本局長答弁抜粋

## (2) 道州制検討の動き



### ◇ 道州制を導入した場合の東京の取扱いに関する議論

#### 道州の範囲を1都3県とする案

- ・ 超巨大な道州になって一極集中を助長する懸念（人口規模、財政力）
- ・ 特別区の区域（東京大都市地域）の取扱いをどうするか  
 < 選択肢 >
  - ・ 特別区と道州の間に、都に代わる中間的団体を設ける
  - ・ 特別区の区域（又はその一部）を東京市とする
  - ・ 特別区が連合して対応する
  - ・ 特別区の区域（又はその一部）を国の直轄地域とする
- ・ 道州内の区市町村の体力差への対応をどうするか（誰が補完するか）  
 （特別区、指定都市、中核市、特例市、一般市、町、村）

#### 東京都の区域（又は特別区の区域）を独立の都市州とする案

- ・ 都市州と特別区との役割分担をどうするか
- ・ 東京に隣接する道州（東京圏）との広域調整の仕組みをどうするか

## 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」

- ・ 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」～（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 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」

- ・ 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 21.10.9「地域主権型道州制の導入に向けて」中間報告

### ①東京問題の重要性

- ・ 東京都へ多くの税源が偏在していると言わざるをえない。特に、都心4区（千代田区、中央区、港区、新宿区）への偏在は大きく、都税の約5割に達する2.4兆円が集中している。なお、国税については、1/4にあたる13.1兆円が都心4区に集中している。
- ・ 道州制の導入を考える場合、東京が含まれる道州の規模が、他よりも経済・人口の両面で圧倒的に大きくなる。この点は、仮に東京のみで道州を構成したとしても言えることである。
- ・ 税源が集中している状況を鑑みれば、東京から他の道州に税収を移転するという構図自体は変わらず、財政制度の確立に向けて、東京の取扱いを決することが不可欠となる。

### ②検討の視点

- ・ 地域主権型道州制の導入は、地域経済の活性化に資するものでなければならないが、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。一方で、経済、税収、人口の面から、国内での適切なバランスを検討する必要があり、その際には、東京の突出度合いの許容度や、経済・人口の観点から道州の適正規模に留意しなければならない。
- ・ 税源の偏在や適正規模の観点から、本委員会における東京の取扱いに関する議論を以下に整理した。

#### (A) ワシントンDCに類する首都制度の創設

ワシントンDC方式を参考として、都心4区のみ適用する首都制度を創設し、道州とは独立した存在とする。ただし、この場合、首都の首長が持つ影響力の大きさに留意する必要がある。現行憲法下における地方制度では、首長は直接公選であり、議院内閣制の首相よりも影響力が大きくなる恐れがある。なお、ワシントンDCでは、自治権に一定の制約が課されている。

#### (B) 東京における行政と財政の分離

中央政府の存在によりインフラ整備や税収の増加などが生じていることを踏まえ、財政については特別な制度を課す。すなわち、余剰収入分もしくは特定の税収の一定割合を財政調整の原資とする。

東京23区内においても税源が偏在しており、対象とする地域については検討を要する。行政面では、東京は、関東州、南関東州などの道州の一地域として扱われる。

## 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都道府具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の方々の中には、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可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、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るれば、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。

## 7 今後の東京大都市地域のあり方に関する都区の検討組織の提言

### ◇ 東京自治制度懇談会

**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～

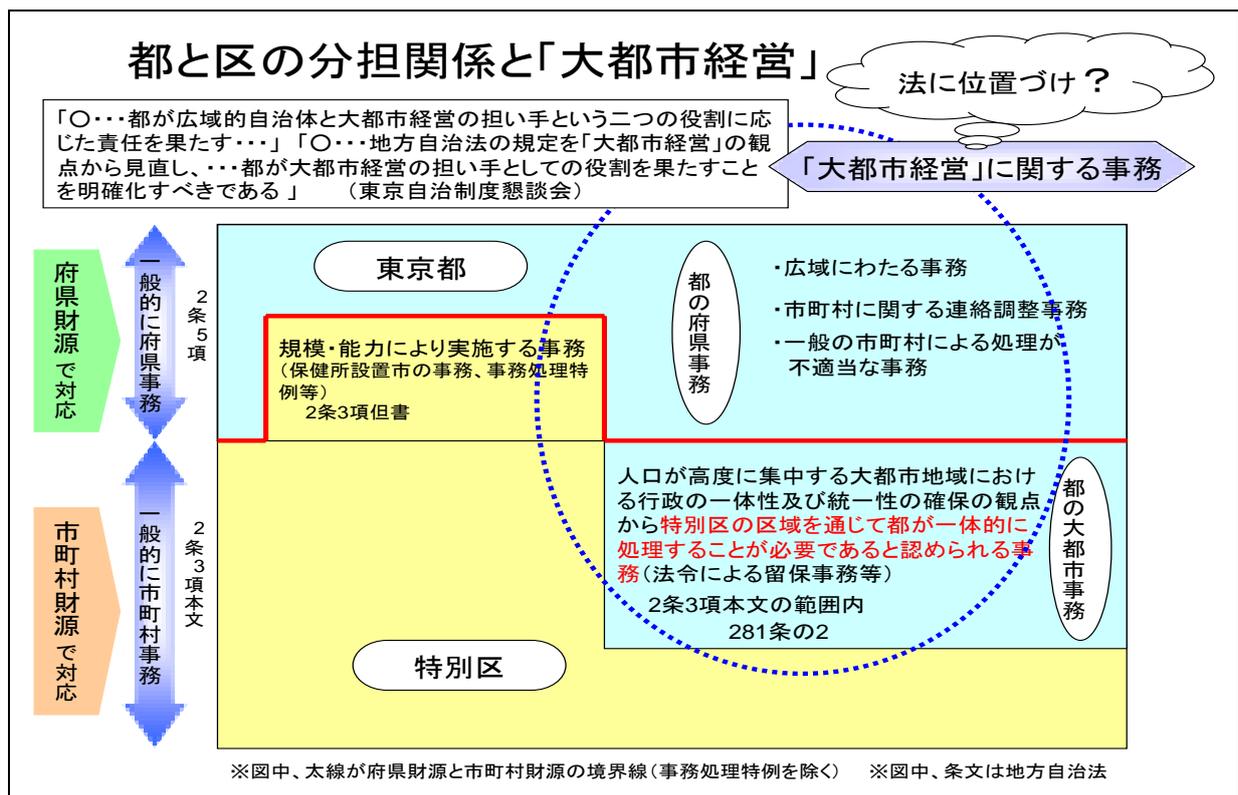
### 東京における 大都市制度のあり方

「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

- 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

○現行の役割分担に「大都市経営」の概念を加えることは、制度的な混乱の懸念



◇ 特別区制度調査会

**第二次特別区制度調査会報告（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置

	第二次特別区制度調査会報告	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り組むことが順当	
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「互譲・協調」精神と自主自立への確固たる決意が必要	

○ 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、真に住民が豊かさや潤いを実感できる社会を構築し維持するためには、救急・防災、上下水や医療をはじめとする生命の安全保障や少子高齢社会に不可欠な教育・福祉・まちづくりなどの課題に対して、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。

—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」19.12.11

## 8 検討の方向

○都区間の検討や分権改革の動向等、様々な動きを見ながら将来の方向性を探る

### 今後の特別区のあり方に関する検討の方向

20.3.14 区長会総会

調査会報告で示された方向を基本に、  
地方分権改革等の動向を踏まえつつさらに検討

①現行制度のもとでなしうる抜本的な改革を実現すべく、都区のあり方  
検討の協議に臨む

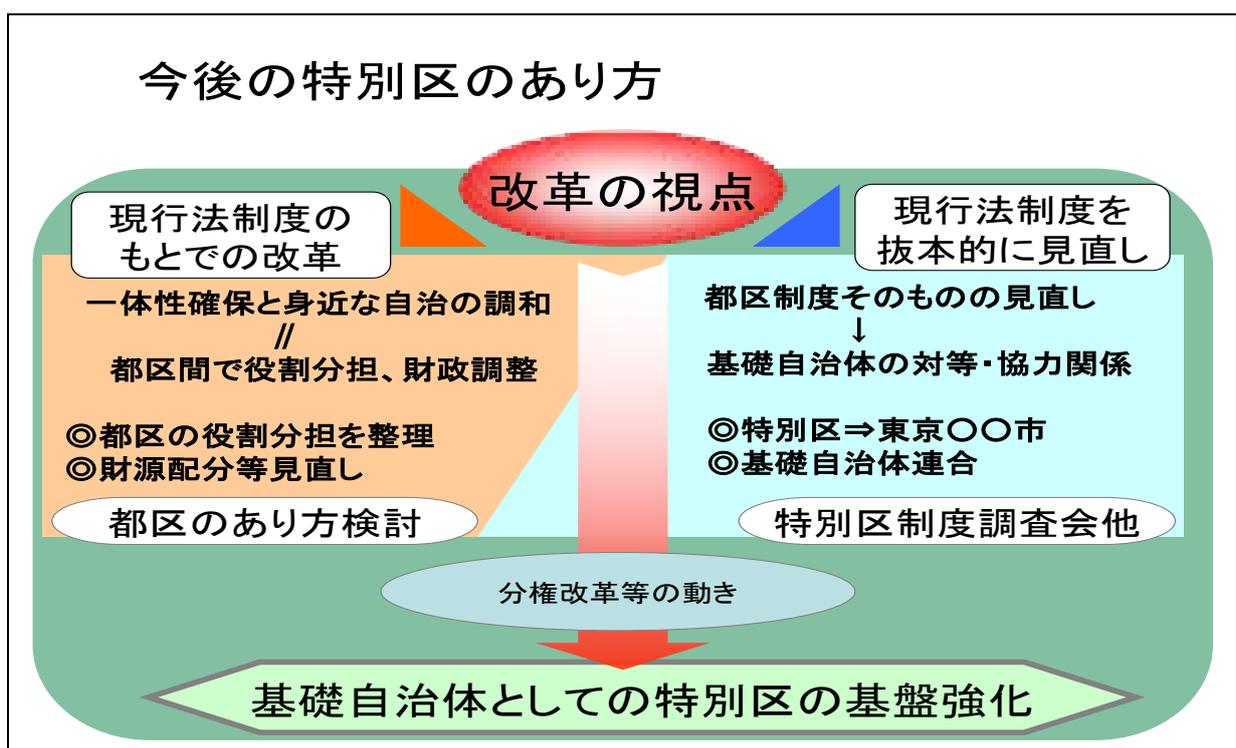
②当面、特別区制度懇談会を設置  
(第三次調査会発足の是非は、今後の推移を見て判断)

③今後の議論に備えるための基礎的な調査研究を進める  
(特別区制度研究会を設置)

- 第二期地方分権改革等、自治制度をめぐる動きに対応した特別区としての考え方の整理
- 「基礎自治体連合」の仕組みのほか、特別区と他自治体との連携のあり方の検討
- 基礎自治体の対等・協力の関係で事務処理、財政調整等を担う具体的なイメージの想定
- 報告の内容を踏まえた法制度や自治モデルの具体化に向けた課題等の整理

○様々な角度から、特別区の自治強化の方向を探っていく

### 今後の特別区のあり方



## (参考) 当面する特別区の重大課題 (例示)

### ○経済危機・財政危機

- ・失業率の悪化、住民の生活基盤の破壊、経済構造の転換
- ・国、地方の財政構造はさらに悪化 <税制の抜本改革が急務>  
⇒長期債務：国 663 兆円 (税収 28.1 兆円)、地方 200 兆円 (税収 43.9 兆円)

\*22 年度予算案 (税収は、交付税等移転後) の数値

- ・21、22 年度両年度にわたる大幅な税収減  
(新たな財政危機、施策の見直し、長期的計画への影響)

### ○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  
2005 ⇒ 2035 特別区の人口 総数は横ばい  
65 歳以上 159 万人 ⇒ 257 万人 (98 万人、61%増)  
総人口の 19% ⇒ 30%
- ・生活保護の増大その他医療・福祉需要の増大
- ・セイフティネットの危機 (年金、医療、介護等)

### ○老朽施設の更新 (小中学校等)

- ・今後 20 年間で区立小中学校 (1,200 校強) の 7 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 兆 5 千億円規模

### ○危機管理

- ・地震災害対策 ⇒危険性は日増しに高まっている
- ・地球温暖化防止対策 ⇒まったなしの環境変化
- ・新型インフルエンザ対策 ⇒慎重な対応が必要

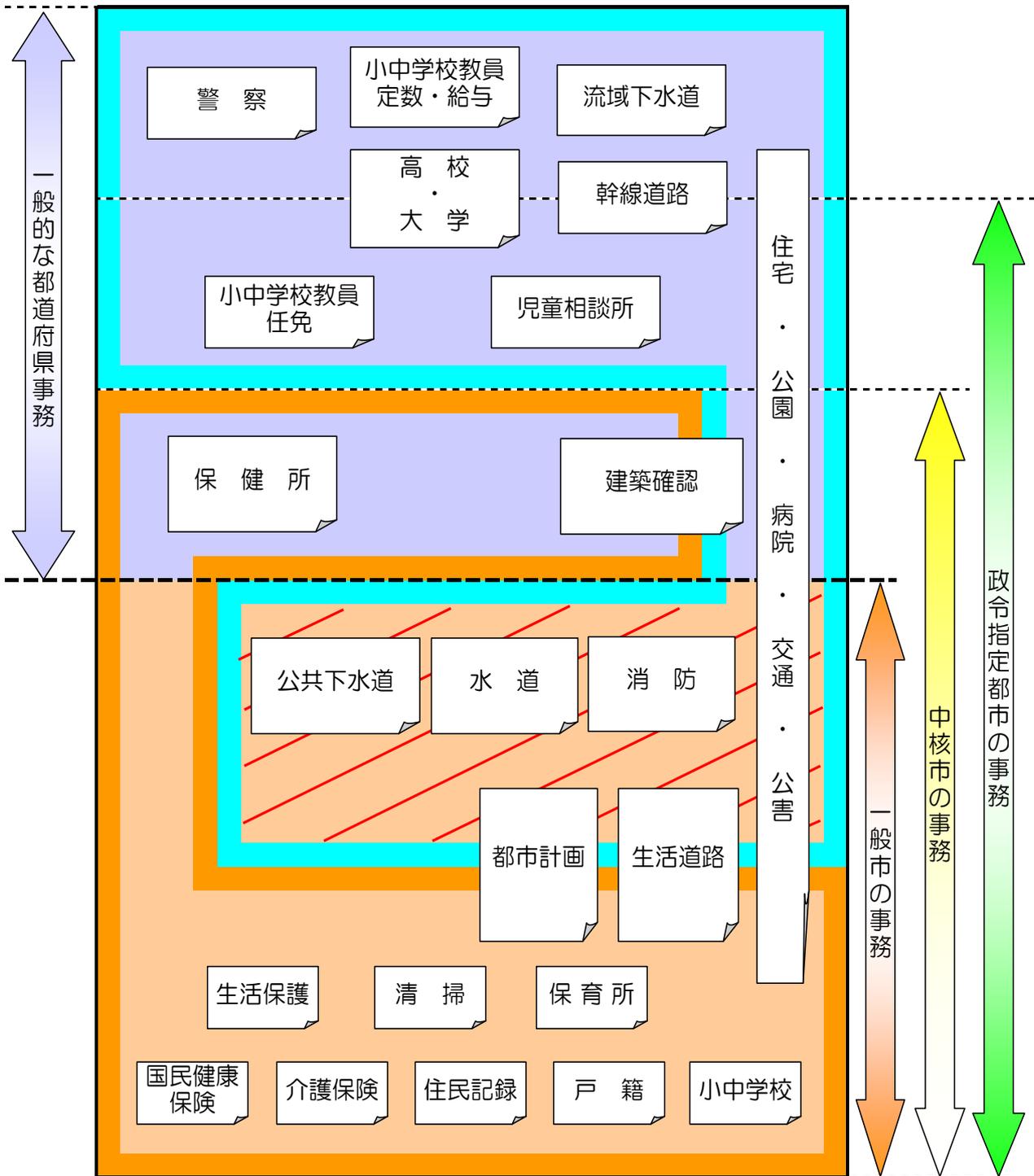
### ○分権改革、都区関係の見直し等への対応

- ・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
- (①分権改革等の動向への対応 ②他自治体との連携  
③対等・協力の具体的イメージ ④法制度・自治モデルの課題)
- ・都区のあり方検討
- ・将来の都制度や東京の自治のあり方に関する都と区市町村共同の調査研究
- ・第二期地方分権改革、道州制検討の動きへの対応
- ・都区財政調整協議における主体性の発揮 (自主・自立的な区間調整の展開)

(参考)特別区の基礎データ

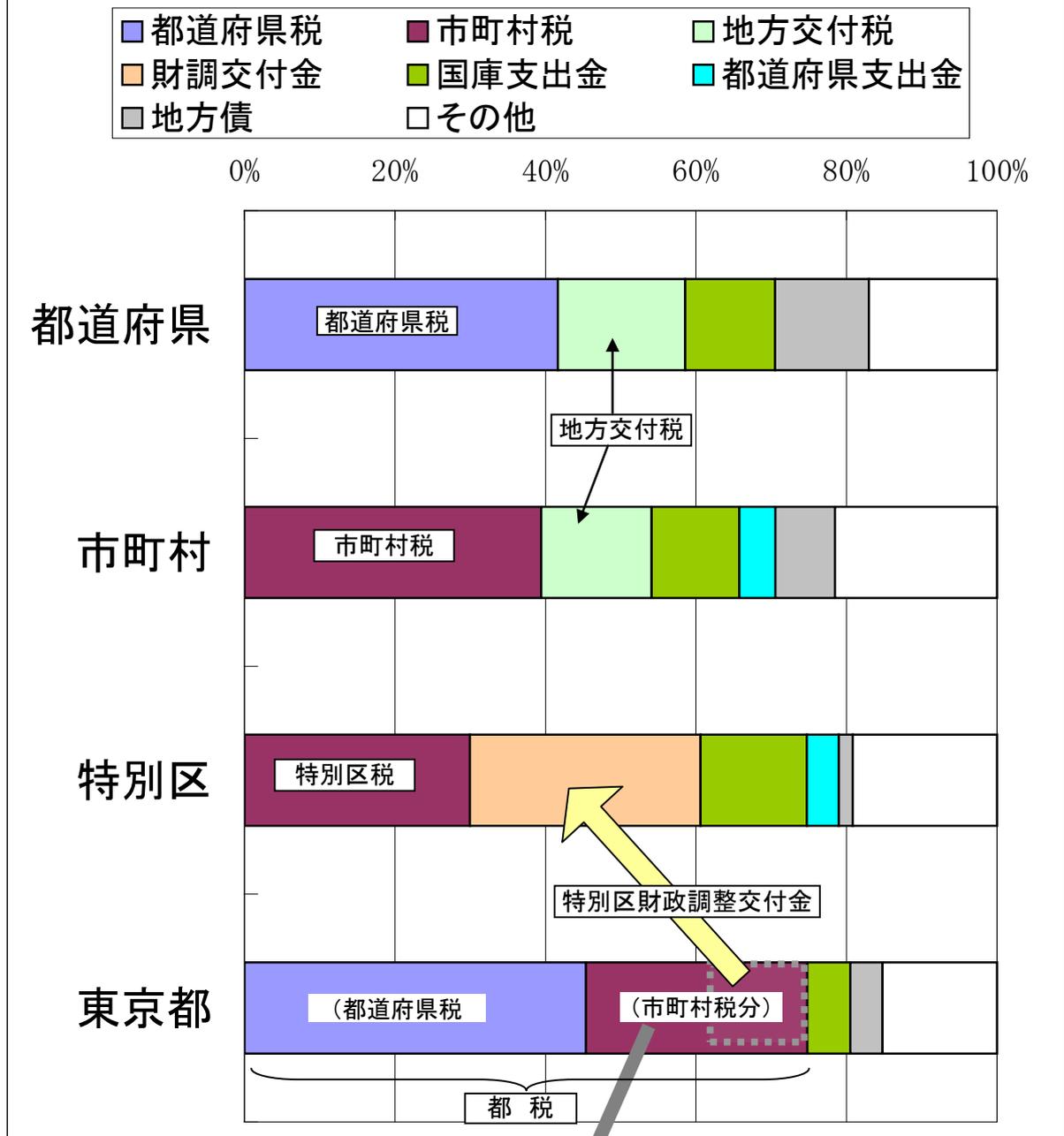
区 分	人 口 21. 4. 1 住基+外登 人	昼間人口 17年国調 人	面 積 20. 10. 1 ha	財政規模 (20年度普通会計決算)		
				歳出総額 千円	特別区税 千円	財調交付金 千円
千代田	49,030	853,382	1,164	44,381,603	15,135,827	8,743,674
中 央	116,359	647,733	1,018	62,928,396	20,481,319	14,914,443
港	221,815	908,940	2,034	111,796,116	66,984,821	8,793,483
新 宿	315,952	770,094	1,823	119,151,135	41,080,218	27,078,373
文 京	195,558	336,229	1,131	68,271,160	28,845,372	21,139,072
台 東	177,892	303,522	1,008	89,805,262	19,508,533	33,547,329
墨 田	245,773	262,514	1,375	91,650,893	20,580,541	40,825,297
江 東	460,365	490,708	3,994	153,773,313	41,444,625	55,439,670
品 川	358,966	505,034	2,272	133,786,920	42,230,379	41,235,601
目 黒	261,088	271,320	1,470	95,675,707	45,658,966	18,748,653
大 田	692,466	657,209	5,946	205,559,634	72,394,162	69,068,738
世田谷	847,306	736,040	5,808	230,797,681	115,658,130	41,530,720
澁 谷	206,473	542,803	1,511	77,459,916	47,416,569	5,336,900
中 野	312,439	285,636	1,559	96,409,977	31,562,499	35,280,838
杉 並	539,584	439,379	3,402	150,711,210	62,630,121	39,068,698
豊 島	261,904	378,475	1,301	91,050,975	28,511,513	31,519,972
北	335,213	307,317	2,059	124,846,154	26,677,827	52,702,311
荒 川	201,080	184,021	1,020	82,086,991	14,799,114	40,587,335
板 橋	534,957	456,425	3,217	169,673,486	43,948,367	66,271,218
練 馬	704,590	530,628	4,816	208,107,909	64,126,607	79,907,001
足 立	661,610	539,309	5,320	220,760,641	44,596,699	105,028,104
□ 飾	445,108	343,039	3,484	193,959,776	32,602,200	70,397,289
江戸川	675,500	534,942	4,986	210,095,584	51,367,598	92,811,146
計	8,821,028	11,284,699	61,718	3,032,740,439	978,242,007	999,975,865

# 地方自治体の事務の範囲(主な役割主体・例示)



- |                                                                                     |                                                                         |                                                                                      |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------|
|  | 概ね特別区の事務の範囲                                                             |  | 一般的な都道府県事務 |
|  | 概ね東京都の事務の範囲                                                             |  | 一般市の事務     |
|  | 通常市が行っている事務のうち、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、特別区の区域を通じて都が一体的に処理する必要がある事務 |                                                                                      |            |

## 地方自治体の財源構成(イメージ)



都区制度が一般の府県・市町村制度と異なるのは、大都市地域における行政の一体性及び統一性確保の観点から、市町村税の一部を都税とし、都区間及び特別区間の財政調整を行う仕組みが設けられていることである。

この財源は、2つの用途に充てられる。

- ①通常は市町村が行っている事務のうち、特別区の区域を通じて都が一体的に処理する必要がある事務の財源とする <都に留保>  
(例)上水道・下水道の設置管理、消防事務、一定規模以上の都市計画決定
- ②特別区間の著しい税源偏在を均衡させるため財源調整を行う <財政調整交付金を交付>



特別区議会議員講演会（平成 21 年度第 3 回）

「特別区制度をめぐる課題」

講演録

発行：平成 22 年 3 月 31 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) 9079

FAX 03 (5210) 9873

編集協力：特別区長会事務局