

特別区議会議員講演会（平成19年度第4回）

## 「特別区制度調査会報告」

～『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』  
と題する第二次特別区制度調査会報告の内容等について～

### 講 演 録

講師： 東京大学名誉教授

（前特別区制度調査会会長）

大 森 彌

日 時 平成20年1月22日（火）

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
質 疑 応 答 . . . . .	17

## 参 考 資 料

- \* 第二次特別区制度調査会報告
- \* 第二次特別区制度調査会報告 関連資料
  - ・ 資料1 平成12年改革の枠組み
  - ・ 資料2 中間のとりまとめ報告 概要版
  - ・ 資料3 第一次報告 概要版
  - ・ 資料4 東京都制
  - ・ 資料5 戦後都区制度の歴史的変遷
  - ・ 資料6 東京の人口推移と予測
  - ・ 資料7 地方交付税区別算定額の試算

皆さん方のお手元に『第二次特別区制度調査会報告「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』がございます。お読みいただければ、特段に難しいことが書かれているわけではございませんから、おわかりいただけると思います。したがって、逐一、文章をたどることはいたしません。改革構想はここに書かれているとおりでありますが、どうして私どもが今回こういう構想を打ち出したのか、そのねらいと内容について、こんなふう考えた、ということをお話したいと思います。



私自身は、終始、特別区側に立って制度改革をお手伝いしてまいりました。今まで東京都側に立ったことはありません。都区制度改革という点では、特別区側にいるべきだと考え、もうかれこれ30年ほどが経ちました。私個人としては、できれば、もうかかわらなくともいいという状態になってほしいと思っています。

特定の地域において、これほど長きにわたり、関係者が自分たちの自治制度の改革を言ってきたところは日本ではどこにもないのです。なぜそうなのか。それは「昭和18年体制」とでもいうべきものがずっと続いているからです。当時は、東京府と東京市がありました。現在で言えば、当時の東京市は明らかに基礎自治体でした。住民に身近な存在でした。府県としては「東京府」でして、もともと由緒あるところは「府」と呼んでいました。東京府、大阪府、京都府。その他は県でした。しかし、戦時体制の一環として、「帝都を一の体制に整える」という大義名分の下、東京市を東京府が吸収して東京都が設置されたのです。この変則的な集権体制が、現在に至るまで、ずっと尾を引いて続いているのです。

私は、30年前から、この集権体制をどこかで打ちどめにすべきだ、東京の中にくっきりとした自治の仕組みを確立すべきではないかとずっと考えてまいりました。私の恩師は東京大学の辻清明先生でしたが、その先生は、「平成12年改革」に結びつくような特別区の改革構想を打ち出したときの特別区政調査会の会長をなされ、そのときに私もお手伝いしていました。そして、特別区側から出した改革案を受け、東京都側で都制度調査会を設置し、改革案を国に持ち込み、相当難渋したけれども、やっと、少なくとも形としては23区の区域においては特別区こそが基礎自治体なのだということを国に認めさせたのです。これを「平成12年改革」と呼んでいます。

依然として、消防、上・下水道、都市計画決定など、東京都が特別区に代わってやっている事業はありますが、それらは例外的、限定的なもので、東京都は広域自治体へ純化すべきである、そういう法改正が行われたのです。これは都区合意に基づいて行われました。

振り返って調べてみますと、当時は国のほうはきわめて冷淡でして、特別区を基礎自治体にする

なんぞはおよそ想定していなかった。法律上、特別区を基礎自治体として定めるなんてことは当時の自治省は考えていなかった。ですから、都区合意に基づいて、少なくともごみの処理くらいは特別区でやるべきだ、特別区を基礎自治体として位置づけるべきだ、都区財政調整制度についても安定した制度にするべきだ、そういうことで国に持ち込んだのですが、難航しました。当時の都議会の皆さん方、区議会の皆さん方、つまり政治家の皆さん方が頑張り通してやっと改革に行き着いたのです。ですから、こんにちの都区制度というのは、従来の都区という枠組みの中で精いっぱいやった改革の成果なのです。その意味で、「平成12年改革」には歴史的な意義があった。少なくとも法的に言えば「東京都が基礎自治体ではなくて特別区こそが基礎自治体である」ということを定めた画期的な改革だったのです。

しかし、残念ながら、東京都側には、その意識があまりありません。依然として東京都は自分が「東京市」だと思っているのではないのでしょうか。その筆頭が知事なのではないのでしょうか。知事は、ごみ処理を特別区に渡したのは失敗だったのではないかと、とおっしゃったこと一つとってみても、特別区こそが基礎自治体なのだという自覚はあまり無いのではないかと思います。別に東京都とけんか腰になっているわけではありませんが、都庁の幹部職員も、今もって自分たちは基礎自治体の役割を負っているんだと考えているのではないのでしょうか。あのとてつもなく巨大な新宿の都庁舎を見てください。あれは市役所なんですね。普通の府県庁舎ではないのです。

私どもの調査会は、「平成12年改革」の法改正が成り立った後の平成15年に設置されました。都区の間では、「平成12年改革」までに決着のつかなかった協議事項が残っていましたが、法改正はやってしまおう、そのかわり都区で残った懸案事項は誠実に協議してもらおう、というのが立法趣旨でした。そこで協議が開始されたのですが、東京都が前向きには動かないんです。それで私どもは危機感を募らせました。何としてでも協議を進めるべきだと言ったんですけども、なかなか進みません。東京都のほうから「大都市行政」という概念が出てきました。「大都市行政」の一体性を担うのは特別区ではなくて東京都だということを新たに持ち出し、協議が進展しない。決裂寸前にまでなったのですが、しかたなく一回仕切り直しをし、改めて都区での協議が行われていると聞いていますけれども、東京都側は、「平成12年改革」を完成させる気はないのではないかと私は推測しています。

私どもが、この調査会を承ったときは、そういう状況のもとで都区協議が行われていた頃でした。「平成12年改革」を完成させるためには、東京都ができるだけ府県の仕事に純化して、それ以外は特別区に任せよ、そういう方向できちっと事務の仕切りをやったらどうかというスタンスで特別区側は交渉をしていたんですけども、なかなか進展しなかった。協議事項は、基本的にお金の話、

どういうふうに財源を分けるかということと連動しますので、なかなか動きませんでした。区長さん、議長さん方はおわかりのとおりで、「平成12年改革」の完成のための協議は何年にもわたってやっているんですけれども、決着がつかないのです。

これは当事者間の協議ですから、相手の都側が変わらなとなかなか動かないのですが、特別区側の力不足という面があるかもしれません。それはそれで頑張ってもらい以外にはありません。私どもの調査会は、そういう直面している課題よりも、もうちょっと先を見通して、今後、この東京というところでどういう自治の仕組みをつくれればいいのかということについて検討すべきではないかということになりました。報告は、第一次と第二次とがありますが、今回、皆さん方のお手元の報告書に至るまでには重要な変更がありましたので、ご理解いただくために、そのことをお話し申し上げます。

第一次報告書の段階では、それは暫定的な報告書ではありましたが、私どもはどういうふうに物を考えていたか。ご理解いただくために、法律上はどういうふうに直ったかということ、恐縮ですけれども、お読みしなければなりません。法律上、現在どうなっているかということ、「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」というのが東京都の役割になっているわけです。「人口が高度に集中する大都市地域」とは「特別区の存する区域」のことです。社会学的に大都市地域といえ、特別区の存する区域だけでなく、多摩地域も含めてもおかしくはないのですが、「特別区の存する区域」を法律上は「大都市地域」と呼んでいます。東京大都市地域です。この東京大都市地域においては、制度的には一つの市はないのですけれども、あたかも一つの市があるように想定して、その行政の一部を一体的、統一的に処理する必要があるんだと考えられているわけです。大都市地域における行政の一体性、統一性の確保という観点、これが根拠になっている。

これによって東京都が特別区にかわって仕事を処理するんだ、限定的でも処理するんだとなっています。大きなものは消防、上下水道、政令指定の都市計画決定です。こうした事務を都がやっていますので、普通で言えば市税である、住民税法人分、事業所税、都市計画税などが都税として賦課徴収される体制が維持されていますから、都区財政調整制度は、この「大都市地域における行政の一体性」ということと不可分に結びついて成り立っている仕組みであると理解することができます。

実は、「平成12年改革」は、「行政の一体性」を前提にし、この「一体性」を確保する主体が東京都であることを前提にして法改正をやった結果でしたから、明らかに従来の枠組みの中でのぎり

ぎりの改革だったというふうに解釈することができます。ちなみに、このため、現在の政令指定市、中核市、特例市という市に関する特例制度は特別区には適用されないことになっています。この意味では、都区制度は、いわゆる大都市制度ではないのです。

さて、この「行政の一体性」を東京都が担うのではなくて特別区が担うとしたらどうなるだろうかというのが、私どもの第一次の報告書でした。その当時の構想は2つでした。当時の私どもの発想は、東京都は「都」ではなく「府」に変わりなさい、広域自治体としての「東京府」になりなさいというものでした。したがって東京都が特別区にかわってやっている仕事は、全部特別区側に移管してください。しかし、その場合、従来東京都がやってきた仕事の相当部分については「行政の一体性」の必要性があるのではないかと考えていました。「行政の一体性」ということを前提にしながら特別区相互でどういう仕組みがあり得るか、そういう方向で考えました。したがって、改革後の特別区間の関係について言えば、明らかに23区で一体的に行政を処理するような仕事が多ければ、それにふさわしい仕組みをつくり出すべきではないかと考えました。それが1つです。

もう一つは、仮に東京都がやっている仕事が23区に移管されても、別に行政の一体性なんて考える必要がないのなら、全部、各特別区が自分で仕事を処理すればいいじゃないか。どうしても処理し切れないものがあれば、お互いに協力すればいいじゃないか。場合によったら東京都に委託したっていいじゃないか。通常他の自治体がやっているようなやり方をとればいいじゃないか。これは特別区がごく普通の市に変わるという意味です。普通の市に変わるということは、少なくとも地方自治法上では、特別区が普通地方公共団体になることだという考え方です。したがって、他の市と同じような仕事をやり、必要があれば連携を保って広域連合で処理すればいい。地方交付税も他と同じように各区、その区は市になるんですけれども、各市に個別に適用すればいいではないか。そういう方向がありうる。シナリオ1と2という形で、この2つのイメージを書きました。

私どもとしては、このイメージを示すことによって今後はどういうふうな具体的な制度設計が可能になるかというところまで第一次報告で出しました。したがって、この段階では、明らかに私どもの調査会自身が「行政の一体性」ということにこだわっていたのです。しかも、なおかつ、特別区の自治を拡充する方向を模索するということでした。打ち出した後、区長会の皆さん方から、さらにこれを詰める議論をしてもらいたいという要請がありました。それが第二次の調査会ということになりました。これが簡単な経緯です。

実は、第一次のときに悩ましかったことがありました。それは、東京における自治の仕組みを考えると、東京は首都であると皆さんがおっしゃるし、地理でも日本の首都は東京ということに

なっている。ところが、この国は変な国でして、首都に関する基本法がありません。首都圏整備法というのがありますが、単に東京都がその区域になっているに過ぎません。一体、首都とはどういうところを指し、どういう自治の権能を持ち、どういう税財政の仕組みを持ち、国と、あるいはそれを包み込む広域自治体とどう関係するか、どこにも定まっていないうですね。たまたま東京は首都であるとみんながそう思っている。恐らく世界の他の国の首都と呼ばれるところと比較して、唯一東京が首都らしいのは警視庁が存在していることです。これは首都警察らしい警察ですが、これ以外に首都というのは何かと検討しても、これだという確固たるものがないんです。

昭和18年に成立した東京都というところは、すごい集中・集権的な体制なわけですよ。単に行政だけじゃありませんで、本社・本店を全部東京に集めた。さまざまなメディアの本局も東京に集めた。この戦時体制が、それ以後の東京の基礎になっているわけですよ。政治行政の中核機能だけじゃありません。社会、経済、文化などの機能についても東京に集中しているわけですよ。実は皮肉なことに、その恩恵を皆さん方が受けているわけですよ。東京都と特別区が頑張って財源を確保しているという側面がないわけではありません。特別区の皆さん方もそれなりにご苦労されていますから。でも、ほかと比べて特段に苦労して、ここに巨大な税源があるわけじゃないんです。

あの戦時体制の、集権体制の恩恵を依然として享受しているのが現実の姿ではないでしょうか。これが東京一極集中の意味です。ですから、全国どこからも東京が共鳴を受けることは少ない。何かあれば、東京はお金持ちだからといわれる。下手をすれば直轄地にして、税収を国庫にもってこようという構想だって生まれる。現在の東京都の副知事さんは直轄地構想を述べた人ではないですか。そのくらいのお話ですから、法人二税の一部も引っぱってこいという議論が堂々とまかり通るのです。

あまり東京の問題点を言うつもりはありません。最近のニュースで、私がいいなと思っていることが一つあるんです。それは、あの財政再建団体になった夕張市に東京都職員を2人給与持ちで派遣している。いいですね。東京というところは、東京だけで成り立っているんじゃないんです。全国の農山村地域に支えられてはじめて大都市東京は成り立っているんです。東京に人口が集中して、大手の企業が集中して財源があるから安心だと思込んでいるかもしれませんが、もともと都市はそれ自体で存在するという意味では自立的ではないのです。本来は弱いところですよ。

ですから、全国の自治体と仲良くして、自治体でとても困ったことが起こったら、東京にゆとりがあるならば応援すると、それが東京のスタンスというものじゃないですか。私は、特別区も見習ってもらいたいと思っているんです。特別区だけが繁栄するということはないのです。全国の農山村地域が疲弊してだめになったら東京も衰退するのです。東京だけが他の日本の地域と切り離され

て国際社会の中で生き延びていくなんてことはあり得ません。大地震が来たらどうするのか。食糧危機が来たらどうするのか。皆さん方どうする気でしょうか。東京都こそ、全国に視点を向けて全国とともに生きる道筋を歩むべきだと私は思っています。だから、都の職員が夕張市に給与持ちで行ったことはとてもいいことだと思うのです。そういうことこそが、全国で都区と呼ばれるこの地域についての理解を得る一つの道だと思います。

ところで、第一次調査会のときは、私どもは依然として「平成12年改革」に行き着いた都区制度の枠組みの中で、なお改革できることを構想していました。そして、私どもの第一次構想が出た途端に、東京都側の調査会から直ちに反応が出てまいりました。非常に否定的な反応でした。その段階で都側から「大都市経営」という新たな概念が出されました。

現在のところ、私どもの構想と東京都側の構想で、概念上、緊張関係にあるものは、この「大都市経営」です。「大都市経営」ですから、別に東京都と特別区だけではなくて、民間企業、NPO等、諸団体と一緒に大都市全体を運営・管理していくんだという発想です。それ自身はおかしくはないのですが、明らかに「大都市経営」という概念は、東京都が主体になる概念でして、それを特別区側に譲るという気はさらさらないので。東京都が、主体となった大都市を経営するといっているわけです。そのような経営の理論も手法がどこにあるのか、よくわかりません。こんな足が地につかないような概念で、今後の構想が可能になると思っているのかな、というのが私の率直な疑問でした。

その後、第二次調査会になりまして、結局、私どもが行き着きましたのは、「行政の一体性」という概念に固執する限り、どうも都区制度は廃止できないのではないかとということでした。都区制度を抜本的に転換することはできないんじゃないかと。なぜならば、東京都が23区に代わって市としての機能を担い続けることを根拠付けている最も重要な概念が「行政の一体性」になっている。したがって、仮に都区制度を改革して特別区側で新しい仕組みに乗り出すときに、「行政の一体性」といった途端に、「そんなことは特別区側でやれませんか、そんな無駄なことをやる必要はない、東京都にお任せください」と、必ずそうなる。つまり、「行政の一体性」という概念に私どもが固執する限り、東京都との関係で新しい局面を開いていくことはできないのではないかと結論に至りました。

そこで、私どもとしては、「行政の一体性」に依拠しない新しい構想に踏み切るべきではないかと考えました。そこで、論理必然的に、現在の法律にある「都の区を特別区という」という、あの「都の区」とは何なのだということになりますね。これは都に区が必ず設置される、ということですから、特別区は東京都の内部団体的な存在という含みがある。一定の自治権を持っているような



内部団体、それが「都の区」なのです。東京都側はどう思っているか。おそらく「都の区」であるために区側は都に依存している、東京都はいろいろ面倒を見ているし、お金の配分さえ折り合いがつけばそれでいい、と思いやすい。依然として相互が寄りかかるような体制、その法的な表現が「都の区」ではないのか。そうすると、「都の区」というあり方そのものを廃止するということは、都区制度そのものを廃止するということにつながるし、それは今までのような「行政の一体性」そのものを打開していくことになるのではないかと。そう考えたらすっきりしました。

私は、個人的には、23区が協調しながら、お互いに支え合いながら大都市の自治を営むためには、「行政の一体性」という概念を放棄できないのではないかとずっと考え続けていたんです。そのことが、制度改革に関する23区間の合意を取りつけることになるんじゃないかと思っていました。したがって、従来の都区制度の呪縛、「都の区」を根拠づけていた「行政の一体性」ということにみずから呪縛されていたと思います。それから脱却しない限り、新しい制度改革構想はできないんじゃないかと第二次で考えたのです。したがって、論理的には、すっきりしまして、だれがお読みくださってもすっきりする形になっています。

ただし、あまりすっきりしたものですから、心配される向きもおいでです。私も特別区の職員の何人かと付き合いがありますが、「霧が晴れた」というメールをもらいました。「この答申に、初めて都区制度を抜本的に改革する方向性が見えた、この制度改革がどれほど困難でも自分たち区の職員としてはこれで霧が晴れると思うので、この方向で改革すべきではないかと思えます」というメールでした。私も、これでしか霧は晴れないと思っています。

しかし、現行の都区制度を廃止するということは簡単ですが、その後の制度設計が難しい。私は国の第1期分権改革をお手伝いしましたが、あのときに機関委任事務を全廃した。廃止を言うことは簡単でした。しかし、廃止した後、実際の仕事の現場が動くように、どういうふうに制度設計すればいいかということが難しかった。もう一つ、高齢者福祉を措置制度でやっていたときに、措置を廃止する方向でお手伝いした。そして、介護保険制度を創設するほうにコミットしました。あのときも、私は当時の厚生省の審議会で言っていた。「人間を措置するとは何だ。措置制度は廃止すべきだ」と。廃止は簡単ですけども、廃止した後、高齢者の介護をどういう仕組みでやればいいのかということが難しかったのです。それで介護保険制度を構想したのです。

同様に、「都の区」の制度を廃止して、都区財政調整制度も廃止して、現在東京都が特別区に代わって都税として徴収している税も全部特別区の税にして、その後、特別区の自治の仕組みをどうするのか、それが至難に近いほど大変なのです。それこそが制度設計の問題になるのです。しかも、今まで23区はさまざまな形で一緒にやってきたものですから、今までの体制ということ念頭に置

かなければならない。23区は自分たちの意思でまちづくりを全部やれたわけではない。東京都が全体に諮りながら、あなたのところは公共住宅を配置、あなたのところはごみ処理場というように、各区の個別の意向ではないような形で大都市地域ができ上がってきているわけです。

ということは、現在でも行政需要に偏りがあると同時に、税源にも著しい偏りがあるわけです。これは明白です。地域のニーズと税源に相当な偏りがあり、このことを無視してよければ制度設計は簡単です。しかし、私どもが仮にそのことを無視して制度設計をしても、23区の区長会では合意に至りません。それも明白です。国の地方交付税制度を適用したら、もちろん交付税交付金は特別区にはきませんけれども、財政力指数が3とか4に近づくような市が生まれるでしょう。

地方交付税制度では基準財政収入額を基準財政需要額で割算するわけです。全国には今、1,700程度の市町村が残っていますけれども、0.3とか0.4というところはざらです。財政力指数が3とか4が出てくるというのは仰天すべきことです。ところが、そうではないところも出てきます。仮に23区間について、そういうことを無視しても構わないとおっしゃってくれるならば、私どもは簡単に制度設計できるのですけれども、そうはならない。

今までの経緯と都市構造と税源の偏在を与件とすれば、23区間で了解が立つような形でなければ制度設計はできないのではないかと。しかも東京都のくびきから離れようとするわけですから、一体どうすればいいか。しかも「行政の一体性」ということに固執しない。

そこで、知恵を絞って書きましたのが第二次報告の「基礎自治体連合」構想ということになります。それが、これから23区の皆さん方に積極的に取り組んでほしい、私どもなりの提案ということになります。この「基礎自治体連合」については、まだ細かい点について詰めているわけではありませんけれども、基本的に言えば、東京都から離れて、どうやって自分たちの自治を成り立たせるかということです。

今回の構想を打ち出すときに、一種の断念をしたことがあります。それは第一次答申のときにシナリオとして残していた改革方向、つまり23区が普通の市になって、すべての仕事をやり、国の地方交付税の個別適用を受ける、そのことによって普通地方公共団体になるんだ、そのシナリオです。これについて私どもは断念しました。断念というよりも、そんなことに固執することはないと考えました。

23区は、特別地方公共団体であるために、区長の公選が廃止される歴史を持っています。昭和27年に区長公選が廃止されました。このときに、東京都が基礎自治体が変わった。特別区は、その東京都の内部団体になったものですから、特別区の区長は公選でなくてもいいということになった。それから、特別区では自治権拡充運動が持続的に展開されたわけです。

日本国憲法には「地方公共団体」という規定があるだけですが、地方自治法上は普通地方公共団体と特別地方公共団体という類型を設けている。特別区は特別地方公共団体だとされている。普通地方公共団体とは、憲法の要請に従って、長と議会の議員が別個に直接公選されている自治体のことです。特別地方公共団体であれば、その長は公選でなくてもいい。したがって、現在でも特別区は特別地方公共団体ですから、理論上、区長の直接公選を廃止することはできることになる。でも、仮に理論上はそうであっても、現実にそんなことはあり得ないと考えていいのではないかと。我が国は大きく分権時代を迎えましたから、23区の区長の直接公選を廃止するなんてことは現実にはあり得ません。その意味で、23区がどうしても普通地方公共団体になるのだということに固執する必要は必ずしもないのではないかと私は判断しました。

普通地方公共団体になるということは、同時に、国の地方交付税の個別算定の適用を受けることになることだと解釈しますと、都区制度改革は、これ以上は一步も進まないのではないかと。この段階の判断としては、形式的に普通地方公共団体になることに固執するよりも、基礎自治体としての体制を固めて、東京の人の幸せのための自治はどうあったらいいかということを検討したほうが積極的ではないかと考えました。

そこで、この構想では、特別区は「東京〇〇市」になりますから、特別区という名称を廃止いたします。長い間、なじんできた名称ですが、特別区という名称は廃止したい。区という名称は手垢にまみれているだけじゃなくて、他のものと区別しにくいんです。私が最初に23区のお手伝いをしたときに驚くべきことを聞きました。当時の区長さんが、民間会社の社長に会いに行き名刺を出したのですが、名刺に「区長」と書いてあったものですから、その社長さんが、町内会の会長が来るとは何だと怒られたんですって。これは単純な誤解ですが、当時はその程度のものだったんですね。今でも町内会の会長を区長と呼んでいる地域があります。「行政区長」とかかって。それだけではありませんで、政令指定市は必ず行政区を置くことになっていますが、そこに区長がいるんです。これは職員ですが。さらに、地方自治法には一般制度としての地域自治区を置けることになりました。この自治区は充実強化次第では、現在の特別区に近づきます。

区という名前はますます曖昧になっていると考えまして、この機会に、郷愁はあるかもしれませんが、それでも、「都の区」を廃止するのですから、特別区という名称も廃止しようと考えました。はたして、それに乗り出せるかどうかです。名称としては、東京の中の基礎自治体ということをあらわすためには「東京〇〇市」、例えば「東京千代田市」「東京練馬市」「東京北市」と言ってもいいのではないかと。そして、基礎自治体の自治の仕組みはほかと違って、立派な自治の仕組みになり得るという体制へ移行すべきではないかと考えました。

そうすると、どうなるか。これを機会に東京都の世話にはならない。東京都のくびきから離れるわけですから、自分たちでやり抜くことになります。何をやり抜かなければいけないかというと、それぞれの特別区は、それぞれの区の実情と住民の意向にあわせてそれぞれふさわしい政策をやっていただく。しかし、23区の間で協力してやっていい仕事がある。その仕事は何であるかということとを協議して決める。その場合に2つのことが起こります。それぞれのところで仕事を個性的にやればやるほど、財源の裏打ちが必要になります。その財源をどうやって確保できるかという税財政の仕組みについても改めて考えなければなりません。「東京〇〇市」が持つ新しい市税のうち、共有税として徴収していただいて、お互いに財政調整をやりながら共通した仕事をやるという仕組みが必要になるかもしれない。それぞれの仕事に応じてお金を出し合ってやる仕組みでもいいかもしれない。税財政の仕組みについては、いろいろと工夫が必要ですが、いずれにいたしましても、基礎自治体同士で協力したらどうだろうか。当然ながら、これは、ある種的意思決定主体をつくり出すことになりますから、23区が連携協力する仕組みをどう構想するか、それは現在の広域連合とどこが違うのかということを含めまして制度構想がいる。ある程度のことはお書きしました。

例えば、基礎自治体同士で新しい自治の仕組みをつくるわけですから、やはり「憲章」が要るのではないかと。23区で「憲章」を定める場合に、どこかで住民投票が要るのではないかと。自分たちの手で、新しい横につながる自治の仕組みをつくり出すためには、最初の段階で一種の基本制度の取り決めというか、「東京〇〇市」という基礎自治体の連合を根拠づける最初の手続が要るのではないかと。この「基礎自治体連合」がどういう仕事をどういうやり方でやればいいのかということについて、ごく荒っぽいイメージは書きました。

しかし、この仕組みをつくり出すためには、当然ながら新たな法律の規定を必要とします。法律の改正を必要とするということは、総務省が動くかどうかです。いまの総務省は都区制度には特段に関心があるようには見えません。むしろ冷淡です。総務省の役人と話すと、「先生、何か都区制度に改革しなければいけない理由が特にあるんですか。特に困っていることはないんじゃないですか」というのです。

国を説得し、法律改正を実現するためには、どういうことが基本的に必要か。都区が合意して、是非ともこの改革をと、共同の提案を持っていかない限り、地方制度調査会にかけないでしょうね。

もともと、すでに霞ヶ関の意向で動く時代は過ぎ去ろうとしていますから、大きな政治の判断が必要です。私は、都区制度改革を政治のマトーにして、政治で決着をつける方向に向かう以外には実現しないと思っています。今後、国でどなたが政権をとるかわかりませんが、政権党の皆さん方の意向次第ということになります。総務省一省でこんな大きいことを決める時代ではない、

そういう従来型の官僚の時代は終わりつつあると見ています。したがって都区制度の改革の手順については、さまざまな手法を駆使しなければなりません、最終的には、本席においてになるような政治家の皆さん方が積極的に動くことが不可欠だと思います。行政府のルートだけでは切り開くことはできないと思っていますので、政治家の皆さんの出番になるのではないのでしょうか。

もう一つ、少し気負っていると言われるかもしれませんが、強調したいことがあります。今まで都区制度の改革問題が世間の注目をほとんど浴びなかったのはなぜかということです。いつも23区は全国の動向の後を追い続けているんです。特別区は全国の改革にあまり貢献してはこなかった。なぜかという、都区の中の問題にしか関心がないからではないか。私どもにも責任があるんですけども、都区制度の改革を議論するとき、いつもコップの中の嵐みたいな議論をしているんです。都区の関係とか23区の関係とか。したがって、広く全国の人たちはだれも目を向けてはくれない。

ですから、今回、私どもの考えるような「基礎自治体連合」構想は、ほかの地域でも必要があれば適用できる仕組みにしたいと考えました。画一的な日本の地方自治制度の中にさまざまな自治の実験が可能になるようなものとして構想すべきではないか。なるほど私どもが調査を仰せつかっているのは23区の区長会・議長会からですが、23区の将来にとどめることはない。同じような大きな都市があって、そこを構成している基礎自治体の間で、自分たちの手で新しい自治の仕組みを敷きたければ、これと同じでなくてもいいけれども、「基礎自治体連合」みたいな新しい自治の協力体制をつくってもいいじゃないかというふうに考えました。

この制度の仕組みは、ほかの地域に、つまり東京大都市地域以外にも適用可能な制度として構想すべきだし、構想できるというふうに今回打ち出しました。そのことによって、全国に日本の新しい自治の姿をこの23区の区域から発信しよう、そういうことも考えてこれを書きました。

さて、この第二次報告の終わりに当たりまして、幾つか気になる点について私どもの見方を書きました。今後の動向によっては、それこそが現行の都区制度を大きく揺り動かす可能性がありますので、そのことについて触れて、本日の私の話を締めくくりたいと思います。

報告書では「IV 第二次報告のおわりに」というところで、5点書いています。都区間の協議は、現在は「都区のあり方検討委員会」で動いています。ご案内のとおり市町村合併が進んでいます。2年後の2010年3月31日に、現在の市町村合併特例法（合併新法）の終期が来る。自由民主党が昨年の参議院選挙で大敗しましたので、これ以上、市町村合併を強力推進することは無理だと観測されています。しかし「平成の大合併」により、起点となった1999年に3,232あった市町村数が現在、1,799になっている。国から見れば市町村合併はほぼ成功したといえるのではないのでしょうか。

既に市町村と呼ばれる自治体のうち、市に暮らしている住民人口は、全人口の9割になっています。もともと市町村合併は自由民主党の「都市選挙戦略」の発動という面を持っています。1998年の参議院選挙のときに、東京を中心にいたしまして、3人区以上の選挙区で自民党候補者が全員落選しました。地方を優遇しすぎているので大都市の住民が不満を募らせ自民党の候補者が落ちたんだという「都市割り食い論」が自民党の中で台頭したんです。市町村合併が強力に進められたのはそれからです。しかも、小泉構造改革の一環としても市町村合併は進められました。自民党は半分くらい成功したといえます。9割の住民が市に暮らしている。しかし、まだ全国には町村が1,000程度ありますけれども、人口比率はたった10%です。面積で言うとまだ45%ありますが、ほとんど山林と田畑です。

すでに日本人は、ほとんどが大都市を含め都市住民として暮らしていますから、これからの選挙のターゲットはこの都市住民になる。自民党は明らかに成功したのです。成功したのですけれども、この市町村合併も一因になりまして参議院で大敗した。全国でどのくらいの市町村議員が議員職から離れて選挙運動に影響が出てくるかをよく考えたのでしょうか。市町村合併を進めても選挙に勝てると思ったのでしょうか。そんなに自信があたりだったのでしょうか。

もちろん選挙はこれだけで決まったわけではありませんが、「平成の大合併」は打ちどめになるでしょうね。打ちどめですけれども、国から見ると問題な府県があるのです。東京とか神奈川とか北海道とかです。大体、平成の市町村合併は東から北のほうが進まなかったんです。だからあと2年間、知事さんが乗り出してやってくれと国は言っています。私はもうあまり進まないと思います。

そのうち最大の地域は東京です。無風ですね。合併の研究会、協議会もやらない。国はやってほしいと思っているのですが、動きません。皆さん方、合併問題をほとんど議論しませんでしょう。合併しなきゃいけない切迫した理由はないのでしょうか。全国の市町村は、危機感を感じ、財政の暗い見通しの絵を描き、これじゃ持続できないと思って合併に踏み切ったところが多いのです。

例えば23区のうち、人口規模だけで見れば、市の要件を満たさないような特別区があります。でも、そういう区が合併して大きくなるなんて全然思っていないですね。巨大な税源がありますから、何も困っていないんです。合併に関しては23区は無風状態です。

無風状態ですけれども、さすがに東京都は府県の一つですから、「都区のあり方検討委員会」で、何を言い始めたかという、やはり効率的な行政を23区がやるためには「器」の問題があるんじゃないですか、区域の問題があるんじゃないですか、したがって事務移管と区域の再編はセットでなければ進めてはいけないんじゃないですか、ということを出したんです。

東京都が特別区側と協議している問題について、区域、再編問題をセットにしてきたということ

は、23区の間で合併をやらなければ事務移管はやらないという意味でしょう。したがって、明らかに現状では分権はやらないという意向を示しているのです。意図的ですね。明らかに都区間での分権改革を流すための受け皿論をやっているように見えます。私どもは、基本的には「平成12年改革」を完成してもらった後で、本当に区域再編が必要ならば23区でお考えになればいいじゃないですかと考えました。区域再編をセットにしてきたということは、要するに都側は事務移管をやる気はないと見ても多分間違いはないと思います。合併問題は、未完の「平成12年改革」に決着をつけてから、つまり都区の役割分担と財源配分を定めた後、当事者である23区がお考えになればいいじゃないですか。そのときに、東京都側も府県としての考え方がおありでしょうから、いろいろ助言されればいいのではないですか、手順を間違えてはいけないんじゃないですかということが、ここで書いていることの1つです。

それから、これは東京都が現在一番気にしていて今後どうなるかということですがけれども、道州制の論議があります。私の個人的な見通しを言ってよろしければ、ろくでもない道州なんてやってきません。やってこなければ、この問題に触れる理由はないんです。広域自治体なのか、国の総合出先機関なのか、連邦制に近い新たな統治単位なのか、その正体が不明なものが日本の地方自治制度に組み込まれた、日本の自治はだめになるのではないかと私は思っています。

2000年の4月以降、明治以来やっと都道府県が自治体らしく振舞えるようになった途端に、その都道府県の運営に与っている現役の知事たちの一部が、都道府県を廃止して道州を導入しようなどと言い始めているんです。よく見ると、明らかに旧自治省あがりの人は言っていないです、よほどでない限り。通産省系統の人が多いです。現役の知事から道州制を支持する人が出てきたら国はそれを使う。国には道州制ビジョン懇談会があつて道州の議論をしているのは、現役の知事さんの相当数が道州制を言っているからです。これが今までと決定的な相違です。議論の内容はほとんど今までの焼き直しですから、さして新しさはないんですが、なんとなく「空気」ができてつあります。

ところで、道州制導入について最大の難関は何であるかという、皮肉なことに東京の存在なのです。当然ながら、東京都の道州についての物言いは、東京都を中心にして1都3県でまとまる案なのです。石原知事の当初の構想は、神奈川県と千葉県と埼玉県と東京都がまとまって、まず広域連合をつくって、やがてそれを関東州、東京州にしていこうというものです。今でもその説は変わっていないのではないのでしょうか。

ご案内のとおり、東京圏のような大都市圏では人々の行き交いが多いんですよ。例えば「神奈川県民」「千葉県民」「埼玉県民」という言い方があるのは、多くの人びとが仕事で東京に来ているからです。23区の昼間人口がわっと膨らんでいるということは、大規模な行き来があるというこ

とですね。それに応じて、物も情報も金も動いているということになりますので、客観的に見ると、皮肉なことに、東京圏は現在の府県制度を廃止して道州に持っていく理由がある地域なのです。他のいわゆる農村県などは道州をつくる理由なんかほとんどないんです。

でも、もしも東京を中心にして1都3県で道州をつくったらどういう事態になると思いますか。中学生の想像力をもってしても、そんな道州をつくった途端に、道州制度はほとんど成り立たないことが分かります。なぜかという、1都3県が合体したら約3,500万近い人口になるんです。東京一つだけでもすごく集中が起こっています。道州制導入の理由は東京一極集中の是正ですよ。周辺の3県とまとまった途端に、想像を絶するような超集中的な地域をつくり出すことになる。

しかも、もし都道府県モデルで、これを広域自治体にすると言っているんですが、人口が3,500万近い東京州の長を直接公選で選ぶんですって。その力は総理の権力も超えるでしょうね。そんな巨大な権力をつくってどうするんですか。どうやってコントロールができますか。そんな巨大な道州が打ち出す政策が、どうして実効性を担保できるのでしょうか。自治体としては管理能力を超えます。現在の都制がどのくらい非効率で、どのくらい無駄遣いをやっているかの検証がまず必要です。本当にこんな巨大なものが自治体であるなんてことが言えるのでしょうか。必ず国の総合的出先機関に変わるんです。私はそう見えています。今は声を大にして道州はやって来ないと言っているんですが、果たしてどうなるのでしょうか。

ちなみに、道州制に関しては第28次の地方制度調査会が一応の構想を打ち出しています。都道府県モデルですから、現在の地方自治法に即して言えば、広域自治体と基礎自治体の構成になります。都道府県は基礎自治体を包括して成り立っていますから「広域の地方公共団体」と規定されています。市町村は「基礎的な地方公共団体」と言われています。つまり「広域」と「基礎」によって構成されているのです。このモデルで描きますと、道州になっても、道州という広域自治体があつて、その中に基礎自治体が包み込まれます。その場合の基礎自治体は、現行の市町村以上の仕事をするんだということになります。そうじゃないと意味がありませんから。当然、道州には、現在国の出先がやっているような仕事が相当に移管されてくることになっていますから、現在都道府県がやっている仕事のほとんどを基礎自治体に運ぶことになります。運ぶための体制が要ります。その規模はどうなるのか。

今のところ人口規模がほとんど20万以上になっています。ということは、特例市以上になっているわけです。今、20万以上が特例市で、30万以上が中核市で、50万以上が政令市になっています。20万以上で取り揃えるということは、今20万以上の市の数が全国で96あるんです。市はほとんどそれ以下の人口です。したがって、ほとんどの市町村は小規模自治体になる。もし道州ということに



なると、これとセットにしますから、もう一回、市町村の大合併ということに必ずなります。自主合併は不可能ですから、強制合併になるでしょうね。皆さん方は、その日までお待ちになりますか。特別区のうち、人口規模では20万をクリアできないところは、合併になるのでしょうか。

今のままでは道州が来ない理由がもう一つあります。それは、現在のように府県としての東京都が市役所の機能を果たしている限り、そんなところに道州は来ません。道州が来ることになるならば、少なくとも東京都は、普通の市がやっている仕事はやらないのでしょうか。それは



基礎自治体がやることになるでしょうね。皮肉なことに、意図したわけではありませんけれども、今回の私どもが書いている構想は、将来どうなるかわかりませんが、道州ということが具体化した途端に実に有効な構想になる可能性が出てくる。期せずしてそうなっているんです。東京都はそんなことを考えていないかもしれませんが。相も変わらず、市の仕事を抱えたまま道州になれると思っているのでしょうか。そんなことが道州制の構想で可能になると思っているのですかというのが私の疑問です。そういう趣旨のことを書いてあります。

首都についても書いています。今回、私どもは首都制を前提にした構想はしていません。しかし仮に「都の区」を廃止した途端にどうなるかということ、東京都が首都であるということが言えなくなるということでしょう。私としてはうれしい日が近づくんですね。どこだって首都は基礎自治体としての都市のことを意味しているんです。広域自治体が首都だなんてことはないです。もしやるとしたら、よほど違った形態の直轄地でしょう。直轄地だって基礎自治体の一つでしょう。

広域自治体が首都であるなんてことはあり得ません。したがって、今回の私どもの構想に基づいて、少なくとも「東京〇〇市」及び「基礎自治体」構想と言った途端に、首都はこちらに来るんです。東京都が首都としての国際儀礼なんかやらなくなる。基礎自治体がやる。「都の区」の制度が廃止されれば、「大東京市の残像」を引きずって行ってきた首都としての役割は消失する、と書いてあります。その場合、首都の役割は「東京〇〇市」の連合またはいずれかの「東京〇〇市」が担うこともできると書いてあります。基礎自治体が首都を担うことになります。そうなれば、オリンピックを東京都が誘致するということはない。東京都は自分が首都だと思っているから、23区の区長さんと何の相談もなく、誘致を打ち上げられる。都区制度が廃止となれば、そうはなりません。

最後に、今まだ都区間で協議をやっていまして、何としてでも「平成12年改革」を完成させる決着をきちっとつけてほしいと思います。このたびの改革構想はその先のためのものです。

今後の制度改革をどういう形で23区の皆さん方がおやりくださるかによるんですけども、やはり、今まで培ってきた、ご不満はおありでしょうけれども、お互いに東京の住民のために支え合ってきた経験とか、あるいは協調の精神があります。自分たちの仕事のあり方について、今まで培ってきたものを生かしながら、自分たちの手でやり抜く覚悟が必要です。東京都の世話にならなくても自立しながら、お互い支え合うような仕組みがどうしたらできるかということを特別区の歴史の蓄積みたいなものを大事にさせていただきながら検討していただくことが大切ではないでしょうか。

最後に、私は今まで30年近く都区制度の改革におつき合いしてきたんですけども、少し不安に思っているのは、このところ、ぱたっと住民レベルの自治権拡充運動がやんでしまっていることです。改めて23区の自治のあり方を制度改革につなげていくためには、区同士が連携を保ちながら、どうやったら住民レベルでこの改革の意義と改革の運動というものを組み直すことができるか、そのことが恐らくきわめて重要な課題になるのではないかと、そう思っているわけです。

私に与えられた時間が来ました。ありがとうございました。(拍手)

# 質 疑 応 答

## 【質問】

きょうは理解を深めるという意味でお伺いをしたいと思います。

基礎的自治体という位置づけを一步明確にされたんですけれども、事務的には上下水道や消防が大きな問題なんですけど。都区のあり方検討委員会のやりとりを見ていると、23区にはそんなとできっこないという意見がかなりあります。効率は悪くなる、もっと負担はふえるよというおどかしとも言えるようなやりとりがされているわけです。そこで、普通地方公共団体になっていくわけですが、憲法上、地方自治法上、先ほど確信のあるお話をされていましたが、憲法や地方自治法に照らして、今の都区の関係、これをもうちょっとお聞きしたいというのが1つ。

それから2つ目は、垂直の財政調整がなくなっていくわけですが、かわって水平調整の問題が対等・協力という関係でやっていくと。大変質の高いことを要求されていると思うんですね。法的に縛りをかけてくるわけではないんですね。そういう点で、法的な位置づけみたいなものは論議になったのか。

最後ですけれども、連合の組織の仕方ですけれども、執行機関と議会との関係ですね。もう少し詳しく触れていただければありがたい。

以上です。

## 【講師】

ご案内のとおり、日本国憲法は「地方公共団体」としか書いていない。したがって、地方自治法で区別しているだけです。地方自治法では大きな区別は2つです。1つは普通と特別に分けていて、特別地方公共団体の中に特別区を入れている。一部事務組合とか財産区というくくりの中に入れている。実は、法律の規定上は存在していたのですが、なくなってしまったもので特別地方公共団体だったのは「特別市」なんです。もともと戦前から戦後にかけて、都道府県から自立する自治体、現在の政令指定市ですけれども、あれは特別地方公共団体だったわけです。ですから、特別地方公共団体であつたら普通地方公共団体よりも格が下であるということはない。歴史的に言っても。

このような区別は立法政策の問題だと言われているわけです。したがって、立法政策の問題ということは、国の法律によって類型を設定するということですから、現在のところ特別区は明らかに特別地方公共団体の中に入りますから、市に関する特例の中に入っていないんですね。

大都市制度は大きく分けると2つあるという解釈になっていて、1つは市に関する特例という地方自治法の規定で、例えば政令市とか中核市とか特例市です。ところが、特別地方公共団体という章の中に特別区は入っていますので、同じように大都市の仕組みだけれども、区分けしている、そ

ういう法的な扱いになっています。それが1つです。

それから先程も触れたのですが、昭和27年改革によって、東京都が23区にかわって、どこにもそんな市はないんだけど、あたかも市があるように考えて、その市の仕事を東京都がやっているということにした。これ、一種の理論上の仮構なんですけれども。幻想と言えば幻想なのです。けれども法的に言いますと、東京都は広域自治体だけれども、限定的にでも市の仕事をするという、その扱いをずっと続けていますから、基礎自治体でもあるのですね。東京都がやっている仕事を見てみると、そういう行政は一体的に行われている。実は一体性という、意思決定が一本で行うというイメージに近づくんです。例えば、市町村合併の後は「速やかに一体化を実現する」と書いてあるんですね。したがって、分かれているものが1つの自治体になると、意思決定が一本でできるということですから、一体性の実現は、その一体性を可能にするような意思決定主体を1つにする理由になっているのです。現在の都区制度の扱いは、そうなっているのではないのでしょうか。

2番目にご指摘の垂直的な財政調整の問題は基本的に言えば現在の地方交付税制度をどうとらえるかによるんですね。私は、今回の第2期分権委員会が始まる前に、地方六団体の活動をお手伝いしました。このときに、現在の地方交付税について「共有税方式」を打ち出しているんです。現在、交付税は国税5税を原資にしていますけれども、あれはもともと自治体の仕事を裏づける財源保障のためのお金ですから、別会計に入れて、幾ら入ってきて、そのお金をどう使うかについては、基本的には自治体の意向を反映してやるべきだという構想です。それは「共有税」構想なんです。

ということは、現在、たまたま国税になっていますけれども、もともとあれは自治体間でお互いに支援し合うためのお金だという理解の仕方なのです。したがって、垂直と言ったら国と自治体で税で分けるわけです。税で分ける分についても、配分を多くしてもらった方がいいんですけど。それでは、もともと税源が少ないところは困るんです。したがって、どうしても地方交付税の仕組みが要るんです。

ただし、私どもが水平調整の構想をまとめた段階で、財務省がその文書の中に都区財政調整制度の資料を入れてPRに乗り出したんです。それはどういう意味かということ、国のお金を自治体に配分しなくても、お互いに自治体同士が配分して水平調整をやればいいじゃないかということを書いてたげなものでした。私どもはそういう意図で書いているわけではありませんけれども、水平調整という、今の時節は財務省に使われる可能性があるんです。ですから、これは要注意です。

しかし、23区の改革構想を考えると、ほかの市と府県との関係にすればいいというわけには簡単にいきません。「東京〇〇市」の間で水平調整が必要だと。必要ならば、どうやってやる仕組みにするのか、ということになります。お互い足らざるところを補う、つまり需要の相違があるこ

とを認め合い、税源を分かち合うことですから、どこかできちっと決めていただかなければ動きません。それが、3点目のご質問と関係します。この水平調整をやるような新しい自治体連合構想は、法的に裏づけがなくて、できるなんてことは考えられません。必ず地方自治法上に最小限のルールを定めてもらわない限りできません。なぜかという、仮に毎年23の「東京〇〇市」の間で水平調整する、特にお金の配分について政治交渉でやるなんて話をしたら、お互い住民を背景にして交渉に臨むわけですから、そう簡単に妥協できません。ある程度交渉の余地を残したほうがいいとは思っていますけれども、それでも基本的なルールと仕組みは法律に定めてもらわなければならないと思います。しかも、さまざまな住民参加を図りながら広域で行うような施策は「基礎自治体連合」の条例を定めることになります。それ自身も住民から支持を受けるようなタイプのものにしなければ無理だと思っています。

その意味で言えば、やはり基本的なルールは法律に定めてもらわないとできないんじゃないかと、そう思います。そうしないと、皆さん方に安心してもらえない。事実上の交渉で、協議でやれと言ったって、それは無理です。ある市がお金を持っていくことはまかりならぬとおっしゃった途端に連合は崩れます。ですから、法律上のルールが要るんじゃないでしょうか。私どもはそう考えています。その制度設計をどうやって法律に定めていただけるかということは、これから検討しなければならぬのですが、ひとまず私自身はそう考えています。

**【司会】**

ただいまの質問で、連合の執行機関の意義ということとは。

**【講師】**

これは、どの程度の仕事をどういう根拠でどの程度までやるかによるんです。連合の仕組みで一番の難点は、特に「東京〇〇市」の税の一部を共通税源としてプールするという事になれば、税ですから、税をどこかでプールして使うためには、できるだけ民主的統制が要るんです。皆さん方が条例によって住民の権利を制限し義務を課す、特に税はそういうものですから、そのためには必ず条例に定めていますね。条例に定めていることになっている理由は、区長さんと議員さんが直接公選になっているからです。その意味では民主的統制は効いていることになります。したがって、問題は、どの程度まで民主的統制を効かせるようになればいいのかということで、場合によると間接型にして、現在の広域連合のように執行機関と議決機関をつくる。その場合、現在の区長さんが議決機関を構成するということもあり得ますが、その仕組みにはいろいろな工夫を考えていいのです。少なくとも現在の二元代表制を前提にすれば、議員さんたちと区長さんにお出まじただくような、そういう意思決定の場をつくることになるかもしれません。その点ははまだ具体的に

構想していないんですけども、全員がお揃いになったほうがいいのか、場合によったら代表者を選んでもらったほうがいいのか。たまたまある年に出なかった区の方々に対してどういう意見反映の手当をするかということが出てきますね。1つは、どういう仕組みでやるかによって区長さん、議員さんがどういう形で執行機関と議決機関を構成するかです。私の感じ方で言えば両方お出ましただいて、どちらかに属していただく以外はないかなと思います。できるだけ23市の意思が反映できる仕組みをつくっていただく以外にないんじゃないか、そう思っています。

#### 【質問】

3点質問がございます。

1つは、12年改革の前に先立って、特例市構想という構想が出された経過があったと思います。形式的には似ている側面もあるのですが、以前の特例市構想との関連で、今回の構想というのはどういう特徴といいますか、違いがあるのかということです。

それから2つ目には、普通地方公共団体という目標はこだわらなくてもいいというご意見だったと思いますが、経過の中でこれが認められなかった理由は東京都にしかない。それから清掃だけで、まだ不十分だと、そういう理屈が一番多かったのかなというふうに記憶をしているんですが。その当時から区長公選制を廃止するというのはあまり論議にならなかったと記憶をしています。そうすると、今の構想の延長線上で考えていけば、普通地方公共団体にならない理由も逆にはないと思うんですね。その意味では、普通地方公共団体になるということの一つの大きな目標に掲げたほうがわかりやすいのではないかと。これは私の個人的な意見ですけども、その点について。

3つ目には、難しい問題ですけども、再編問題ともかかわってくるのですが、今までの経験の中で清掃工場、最初は各区につくろうということでしたけれども、実際にやってみるとなかなか非効率的で無駄があって現実的ではないということで、ブロック構想とかが出ました。結局は23区だけでうまく仕組みをつくってやっていくしかないという現実判断で議論しているわけです。これと似たような形で考えていきますと、自治連合はそういう仕事が積み重なって相当巨大になってしまう。それと23区の区の力関係を考えていくと、それで本当に各区の自治権が確立できるのかというところで、若干難しさがあるような気もいたします。その兼ね合いの中で、もっと基礎自治体を強くすることになると、今のエリアの中で清掃工場の例を一つとってもそうですが、なかなかエリア的にも厳しい問題が現実問題としてあると思います。再編問題とも関連をして、どういうようにこれから考えていったらいいのかということをお尋ねいたします。

#### 【講師】

先ほど少し触れましたが、東京都は「基礎自治体連合」など絶対にできないと思い込んでいま

す。ごみのときもそうだったんですから。実はあの時点でも、私どもは慎重を期して、ごみの収集・運搬と処理については分けてもいっくらいに言って見せました。最終的には一貫してやれと組合の方々もおっしゃって全部移管となったのですけれども、やってみたらちゃんとできたんです。昔より効率よくて安上がりになれるんです。東京都がやっていることが効率がよくて安上がりだなんて、何も検証されていません。でも、必ず言うんですよ、やれるのかと。やれるのかと言われてたら、やっていいんですかとお答えになれば済むんです。やれますから、どうぞお引取りくださいと。この間に、23区はどのくらい自治運営の力を強めたと思いますか、職員も含めまして。都とは遜色ない。おどかさされたぐらいでは引き下がってはいけないと思います。おどかさされたらおどかし返さなければだめです。東京都は、今でも23区がごちゃごちゃ言ってきたら都区財政調整制度のお金を若干積み増して配れば治まると思っているんです。今までそういうやり方をとってきているわけです。そうすると、不思議なことに特別区側が静まるのです。

余計なことを言い過ぎました。ご指摘いただきました、私の恩師が会長のとき提案した特例市構想ですが、あの特例市は「特例」市でした。当時は東京都がやっているような仕事、ごみとか消防とか上下水道とか、ごみについて我々は相当いろいろ検討したんですけれども、やはりこれは東京都に広域自治体としてやってもらう以外にはないなと思っていました。それでもなおかつ、何とかして東京都から少しでも離れて特別区の自治が充実できるような構想はないだろうか。そのときにやっぱり最大懸案になったのは財源の水平調整でして、当時は「公的組織」というものをイメージしたんです。公的組織で、自分たちの手で配分する仕組みをつくろう。しかし、あのときはまだちょっと早過ぎたのかもしれない。「特例」市をつくったらどうかと提案したのですが、国のほうが市に関する特例制度の一つとして特例市制度を作って、「特例」を使ってしまったんです。したがって、「特例」市は、その段階で名称としては潰えてしまいました。早くやれば済んだんですけれども、国に使われてしまいました。人口20万以上の市のことを特例市と呼んでいますから、「特例」市構想は終わってしまったんです。

大きな違いは、あの段階では東京都の仕事を残すと同時に、「都の区」はある程度廃止の方向を目指したと思うんですが、「行政の一体性」を否定することには踏み切っていませんでしたから、やはりあの段階では都区制度の枠組みの中でぎりぎり構想できるものを打ち出したんじゃないでしょうか。ですから、都のほうの調査会でも検討し、東京都側の意向も含めてぎりぎりまで調整をしたものが国に出て行って法律改正になったわけです。基本的に言うと、私どもの今回の調査会の第一次報告書の枠組みの中にあっただけじゃないでしょうか。今回はそれを超えようとしています。

それから、普通地方公共団体ということで良いのではないかというご意見があることは承知して



います。ただし、私どもの報告書では、普通地方公共団体になるんだという主張と、普通地方公共団体になりながら国の地方交付税の個別適用を受けないという構想が成り立ちにくいのではないかと考えているのです。もし仮に普通地方公共団体という旗を下げないで、なおかつ現在の都区財政調整を全部外して、23区の水平調整も廃止して、国の地方交付税の適用を受けてもいいという制度構想が成り立つならば、普通地方公共団体という旗を下げなくてもいいと思います。私どもは考えてみたんですけども、それは相当無理でして、普通地方公共団体で個別適用を受けるということになると、現在の23区のうち、当然ながら周辺区の皆さん方は現在の都区財政調整で配分されている財源は保障の限りではありませんから、そうした構想にのっていただけません。したがって、お答えとすれば、将来、普通であるということを目指しても結構ですが、私どもはこの段階では、それについて固執しなくてもいけると考えました。将来仮にいろいろな事態が変わったときに、やはり「東京〇〇市」はごく普通の自治体になって国の個別適用を受けてもいいとなれば、そういうことも考えられます。例えば、そのときは、一つ暗いシナリオを描くとすれば、恐らくは東京が本当に衰退して、都心区が崩壊状態になり、そんなところにぶら下がる理由はなくなったというような都市構造を想定することになるのでしょうか。そんなことを想定するのはちょっと切な過ぎますが、したがって現在のところは、今回のような構想に落ち着いているわけです。普通にして交付税の個別適用を受けて、ほかの自治体と同じように苦労していいという説があることを承知している上で、今回は一応踏み切りました。

それから再編問題との関係、これは結構大変でして、どう考えればいいのか難しいんですけども、再編問題と重ねて23区のことを考えるときに、規模の話はどう考えればいいのかということになります。地理的な位置、つまり都市の全体の動きがどういう位置になっているかということと、規模は人口規模だけじゃなくて面積もありますね。面積の大小も大事です。位置と面積で相当いろいろなニーズが変わってきますので、人口という一つの尺度だけでくっつけ、離れろというのは無理じゃないかと思います。今のところ、多分都心区のように人口が減ったところ、例えば現在地方自治法上の市の人口要件は5万以上ですけども、5万人に満たないところが出てきたら、それは町になれと言ってもなるはずないですよ。法的な手続上は市が町になることがあり得るんですけども、あの夕張市もならなかったでしょう。

皆さん方の頭の中で町村と市を比べると、市のほうが格が上だと思込んでいるわけです。ですから、市になったところは町にならないんです。ということは、千代田区が人口では一番小さいですけども、千代田区が仮に将来、編成の問題になったときに、合併の問題を含めてどうするか。千代田区が単独でいたときに、千代田区は市の人口に満たないから町だと言ったって、そうはなら

ないでしょう。千代田区はやはり千代田「市」でしょう。そうすると、画一的な尺度ではなくて、東京という地域の特色にあわせて構想して構わないのではないか。あまり画一的に考える必要はないのではないか。むしろ違うスタイルのものをつくっていいと言い出すべきではないかと私は思っています。具体的な問題になったときに、多分いろいろなやり取りになるのではないかと思います。

第二次特別区制度調査会報告

# 「都の区」の制度廃止と 「基礎自治体連合」の構想

平成19年12月

財団法人 特別区協議会

特別区制度調査会

## はじめに

第二次特別区制度調査会は、特別区長会から依頼された「制度改革後の特別区のあり方」を、第一次に引き続き審議・検討してきましたが、ここに、「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想を提言し報告とします。

人口減少時代が到来し、少子化や高齢化が進展する中で、住民による自己決定・自己責任の原理の下に、人々が安全で安心して暮らせる施策網を構築し、創意工夫に満ちた地域社会を実現していくために、住民に最も身近な「最初の政府」である基礎自治体の役割と責任はますます重くなっています。

特別区を名実共に住民に最も身近な「最初の政府」として再構築するためには、都区制度を支えてきた基本観念である、東京大都市地域における「行政の一体性」から脱却し、「都の区」の制度廃止を実現する必要があります。

その上で、人口、面積、財源など様々な特性を持つ基礎自治体が、自らの意思決定における主体性と行財政運営における自立性を維持しながら、「対等・協力」による相互補完を行う仕組みとして「基礎自治体連合」を提案します。

現在、都区間では、「平成12年改革」を完成させるべく協議が続けられています。このたびの提言は、これを超えて、特別区を名実共に完全な基礎自治体へと構築していく改革構想となっています。この改革構想の実現には多くの課題が立ちはだかっていると思いますが、区政の関係者が、区民とともに、この東京に新たな基礎自治体の時代を切り開いてほしいと強く願っています。

平成19年12月

特別区制度調査会

会長 大森 彌

# 目 次

I	これまでの経緯	1
1	平成17年1月の中間のとりまとめ報告（『都区制度の改革 -新たに問われる「平成12年改革」-』）	1
2	平成17年10月の第一次報告（『東京における新たな自治制度を目指して -都区制度の転換-』）	2
3	第二次報告に当たって	5
II	改革の基本的な考え方	6
1	集権体制としての「都の区」の制度廃止	6
(1)	払拭されない「大東京市の残像」	6
(2)	東京大都市地域の基礎自治体	7
(3)	「都の区」の制度廃止	8
2	「行政の一体性」からの脱却	9
3	基礎自治体間の新たなシステム	9
III	「基礎自治体連合」の構想	11
1	「都の区」の制度廃止後の基礎自治体の姿	11
2	「東京〇〇市」の「対等・協力」関係 -「基礎自治体連合」-	11
3	「基礎自治体連合」による具体的な自治モデル	12
(1)	東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿	12
(2)	財政制度における「対等・協力」関係	13
4	東京大都市地域以外への適用可能性	14
IV	第二次報告のおわりに	15
1	区域の再編について	15
2	道州制について	15
3	首都について	16
4	「平成12年改革」について	16
5	「都の区」の制度廃止と特別区間の協調について	17
参考		18
	・特別区長会依頼事項「制度改革後の特別区のあり方」について	18
	・第二次特別区制度調査会委員	19
	・会議の開催状況	20
	・特別区制度調査会設置規程	22

## I これまでの経緯

○ 平成 15 年 10 月 16 日、財団法人特別区協議会に特別区の自治に関する調査研究を行うため特別区制度調査会（以下「調査会」という。）が設置され、同時に特別区長会から、特別区の今後のあり方についての調査・審議を依頼された。

○ 当時、一般の市町村は、平成 12 年 4 月に施行のいわゆる地方分権一括法<sup>注1</sup>により、国・都道府県と市町村との関係が、上下・主従の関係から対等・協力の関係へ転換される中で、新たな歩みを始めようとしていた。これに対して特別区は、時を同じくして実施された地方自治法改正（以下「平成 12 年改革」という。）により、東京大都市地域（特別区が存する区域を指し、便宜上本報告では「東京大都市地域」と呼ぶ。）において、「基礎的な地方公共団体」（以下本報告においては法令を引用する場合を除き「基礎自治体」と呼ぶ。）として位置付けられた。しかし、都区間協議に委ねられた「役割分担、事務配分に応じた財源配分」の課題に決着はついていなかった。そのような状況の中で、本調査会は、「大都市東京の行政主体である特別区の今後のあり方」について検討することとなった。

○ 第一次調査会（平成 15 年 10 月から平成 17 年 10 月まで）は、2 回にわたって報告を行ったが、以下、その骨子を改めて述べておきたい。

### 1 平成 17 年 1 月の中間のとりまとめ報告（『都区制度の改革 -新たに問われる「平成 12 年改革」-』）

○ 「平成 12 年改革」は、半世紀をかけ、都と区が共に希求した改革であり、特別区を基礎的な地方公共団体と位置付け、大都市行政の一体性・統一性の確保に配慮しつつ、特別区の自主性・自立性を強化したという点で、都区制度の枠内における一つの到達点であった。

---

<sup>注1</sup> 地方分権一括法…平成 12 年 4 月施行の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」のこと。地方自治法を中心に 475 本の法改正を行い、機関委任事務を廃止し、自治体の事務を自治事務と法定受託事務に整理し、国の関与等を限定した。

○ しかし、東京大都市地域において一体的に処理する必要から東京都が限定的に担うとされている「基礎自治体としての事務」の範囲をめぐる都区協議は遅々として進まず、都と特別区の役割分担や住民に対する責任を明確にする「平成12年改革」の目的は未完の状態であった。

○ 都区制度を検証する基本的視点は、特別区の存する区域全体を一つの市域とみなし、基礎自治体の事務のうち一体的な処理が必要とされる事務を広域自治体に振り分けるという都区制度を形づくっている「一体性」と、首都たる東京市としての特殊な取り扱いが求められてきた歴史的、沿革的な意味合いを含めた「首都性」、「都と特別区の役割分担の原則」の三点とした。

○ 都区協議の先行きを懸念しつつ、都区の役割分担は、都区間の協議により自治的に決めていくことが法の趣旨であり、都が基礎自治体の事務を行う場合は、速やかに特別区と協議すべきであることを強調した。また、特別区における財政上の自立という観点から、都区財政調整制度には依然として検討すべき課題が多いことも指摘した。特に都区協議会については、他の自治体と異なり法的に必置とされている趣旨を考えれば、透明かつ適切な運営を図り、都区双方とも特別区の住民をはじめとする東京都民に対して十分な説明責任を果たしていくことを求めた。

## 2 平成17年10月の第一次報告（『東京における新たな自治制度を目指して - 都区制度の転換-』）

○ いわゆる地方分権一括法の目的は、「基礎自治体優先の原則」に立ち、人々が真に豊かさと潤いを実感できる分権型社会を創造することである。東京大都市地域においても新しい基礎自治体の再構築を急ぎ、自己決定・自己責任による地域自治への体制を整えなければ、来るべき時代への新しい展望を開くことはできないとした。そこで、東京都の意識改革を求めると共に都区制度の転換を提案し、この地域の「一体性」の視点を中心に課題と論点の整理を行い、新たな基礎自治体のイメージを提示した。

○ 「中間のとりまとめ報告」における一つの視点であった「首都性」については、わが国には首都についての法制がなく、首都及び首都機能の定義・範囲、首都を管理運営する主体や権能などがあいまいなため、検討の視点から外すこととした。

○ 東京大都市地域は、大正 11 年に都市計画上一体をなすべき地域として決定され、昭和 7 年に誕生した「大東京市」<sup>注2</sup>以来一体的に処理され、昭和 18 年の「東京都制」<sup>注3</sup>に引き継がれた歴史的沿革を持っている。この一体的な行政の必要性は戦後も引き継がれ、個々の特別区が基礎自治体であるとした「平成 12 年改革」においてもその残滓は払拭されず、東京大都市地域においては、基礎自治体の事務の一部を広域自治体である東京都に預ける特別な制度となっている。

○ 「平成 12 年改革」は、都区の役割分担と財源配分の原則を法定したうえで、その具体化を都区対等の協議に任せた。しかし、平成 10 年の法改正から 7 年を経過した時点においても都区協議は平行線をたどり、各特別区を基礎自治体と位置付けた地方自治法改正の趣旨は実現されないままであった。このままでは、住民に身近な政府の確立をめざしてきた長年にわたる自治権拡充運動の努力が失われるのであって、都と区は、その解決に重大な責任を持っていることを自覚すべきであることを指摘した。

○ 東京大都市地域において、一体的に処理すべき行政を東京都に預けるのではなく、住民に身近な基礎自治体である特別区が自ら処理するとすれば、どのような制度が理論上考えられるのかについて考察した。

○ 新たな基礎自治体のイメージとしては、「行政の一体性」の確保を、今後も維持する必要があると考えれば新たに特別な「市」をつくる方向を、必要がないと考えれば一般の「市」を目指す方向を構想した。

---

<sup>注2</sup> 大東京市…昭和 7 年「大東京市構想」により隣接する 5 郡 82 町村を編入し 15 区から 35 区となった「東京市」を指す。昭和 11 年に北多摩郡千歳村、砧村が世田谷区に編入され、帝都たる「大東京市」の範囲が完成し、現在の東京大都市地域が形成された。

<sup>注3</sup> 東京都制…昭和 18 年法律第 89 号、別添関連資料 4 参照。



#### ◆ シナリオ1 特別な「市」のイメージ

東京大都市地域の「行政の一体性」を一の広域自治体である東京都に預けるのではなく、地域内の複数の基礎自治体が自ら維持するケース。

- ・受け皿として各基礎自治体相互間の関係进行处理するための横断的機構が必要。
- ・東京都から引き継ぐべき市の事務について、「一体的に処理すべき行政の必要性」の大小を基準に、二種の理論モデルを想定。
- ・東京都から引き継ぐべき市の税源や「東京〇〇市」相互間における財政の水平調整のあり方などについては、別途検討が必要。

#### ◆ シナリオ2 一般の「市」のイメージ

東京大都市地域が有する「行政の一体性」を今後維持する必要がないケース。

- ・東京都と各特別区の関係は一般の府県と市町村の関係となり、一般の市となった各特別区は、普通地方公共団体として自らの判断で、自らの規模・能力に応じた体制（指定都市、中核市、特例市など）を整え、市政を展開する。
- ・法令で東京都に留保されてきた、消防、上・下水道などの事務も各市に戻される。また、都が担ってきた市の事務及び都が課してきた市税等のすべては、市となった各特別区にそれぞれ引き継がれる。
- ・現行の都区財政調整制度は廃止されるが、都区制度のシステム転換に伴う新たな方策を模索することが必要。

○ シナリオ1の中で「基礎自治体横断的な事務処理機構」として提示した「東京市連合機構」は、事務事業の共同処理の枠組みとして現行法にある「広域連合」とは異なり、各「東京〇〇市」からの独立性が高い新たな特別地方公共団体の創設を想定していた。しかし、その法的性格や権能、財政の仕組みなど詳細の検討は、「今後の課題」とした。

○ その際、「東京〇〇市」の財政制度のあり方の検討によっては、再度、新たな基礎自治体のイメージを再構成する作業が必要となることも指摘した。

### 3 第二次報告に当たって

○ 平成17年12月に発足した第二次調査会は、上記の第一次報告を基に、具体的な制度設計の検討に入った。

○ 第一次報告は、特別区を「市」へ、都を「府」へ転換させる方向を、2つのシナリオで示したが、それらは「行政の一体性」を軸として導き出したものであった。「行政の一体性」という考え方は、いくたびもの特別区制度改革にもかかわらず維持されてきた都区制度の根幹を支える観念であったと言える。しかし、この観念に依拠する限り都区制度を抜本的に改革することはできないと考えた。そこで今回の第二次報告では、基礎自治体横断的な関係を「行政の一体性」からではなく、基礎自治体間の新たな「対等・協力」の関係を基にして再検討し、第一次報告の2つのシナリオを発展的に解消させた形で新たなシナリオを提示することとした。

## Ⅱ 改革の基本的な考え方

### 1 集権体制としての「都の区」の制度廃止

#### (1) 払拭されない「大東京市の残像」

○ 地方自治法の制定に先立ち、戦後改革の一環として、昭和 21 年、特別区を基礎的な地方公共団体とする「東京都制」の改正が行われた。

現行都区制度は、この改正「東京都制」を地方自治法に引き継いだものであったにもかかわらず、昭和 27 年の地方自治法改正により、特別区は、再び都の内部団体とされ、23 区の存する区域は、あたかもそこに一つの東京市が成り立っているかのように、都による一体的統制の下に置かれることになった。

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

この改革によって、従来不明確であった都と特別区の法的位置付けと役割の原則が明定され、住民に身近な事務は特別区が都に優先して担い、都は広域自治体となり、新しい都区制度の枠組みが法定された。しかし、都は、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。(地方自治法第 281 条の 2)」とし、この地域で限定された市の事務を行うものとされた。

○ このように、「平成 12 年改革」は、東京大都市地域において東京都を広域自治体、特別区を基礎自治体とする二層制の自治を目指したものであり、東京都は、限定された市の事務を行う以外は、一般の府県と同様の広域自治体に位置付けられたのである。しかし、府県としての都が担う限定された市の事務の具体については、平成 10 年の法改正から 10 年になろうとする今日でも、都区協議は整わずあいまいなままである。

○ 都区制度の枠内で行われた「平成12年改革」は、依然として、東京大都市地域を一の市にとらえ、広域自治体である都がこの地域の主体であるかのように振る舞う制度的可能性を内包しているといえる。それは「都の区」を特別区とする都区制度に内在する「大東京市の残像」といってよい。

## (2) 東京大都市地域の基礎自治体

○ 21世紀に入り、わが国は本格的な人口減少時代に突入した。少子化の進行はこれまでの経済や地域の存立基盤に関わる深刻な問題であり、高齢化の進展は保健・医療・介護サービスの充実強化など待ったなしの対応を迫っている。人々の日常の暮らしに目を向ければ、地域力の低下、生活保護者の急増、定住先を持っていない人々の増大、環境問題の深刻化、教育現場の混乱、児童・高齢者・障害者への虐待、家庭内暴力、公共施設の老朽化、心配される地震災害など、地域社会と基礎自治体が対応を迫られている問題が多発している。

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

○ 他の市町村や府県が地域そのものの存続が危ぶまれる深刻な人口減少時代に直面している中で、東京大都市地域は人口増加と大量の昼間人口を得て賑わいを保ち、産業・金融・情報・文化など多くの分野での集中・集積により活力の恩恵を受けている。しかし、この恩恵は、全国の他の地域との相互依存の関係があっはじめてもたらされていることに留意する必要がある。

○ 一方で、東京大都市地域の活力が他府県からの転入や流入人口を前提として成り立ってきたことと、他方で、この地域の人口が既に自然減に転じ、また生産年齢人口も減となり高齢者人口が急速に増加していく傾向にあることを考えれば、この地域が、経済のグローバル化や景気変動の影響が現れる中で、これまでのような活力を維持できるとは限らない。

○ 東京大都市地域にも人口減少・高齢社会が到来する時代に、真に住民が豊かさと潤いを実感できる社会を構築し維持するためには、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。

### (3) 「都の区」の制度廃止

○ 21世紀において求められる基礎自治体の役割に応え、東京大都市地域に充実した住民自治を実現していくためには、戦時体制として作られ帝都体制の骨格を引きずってきた都区制度は、もはや時代遅れというほかはない。800万人を擁する東京大都市地域においてこそ、住民の意思でそれぞれの地域の実情を反映した施策を行う住民に最も身近な政府の再構築が急務である。

○ 特別区が名実共に住民に最も身近な政府として自らを確立していくためには、「大東京市の残像」を内包する「都の区」の制度から離脱することが必要である。そのためには、東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割をさらに明確に区分し、都が法的に留保している市の事務と現在都が課している市の税等のすべてを特別区（後述の「東京〇〇市」）が引き継ぎ、都区間で行っている財政調整の制度を廃止する必要がある。

○ 現在なお都に留保されている主な事務に関しては、消防は、各特別区が連合して「消防責任」を持っているが特別区の存する区域を「一の市」とみなして「管理」を都知事に任せ、上・下水道は、特別区の存する区域を「一の市」とみなし都が行うこととしている（消防組織法第26条～28条、水道法第49条、下水道法第42条）。しかし、特別区は自分で、また必要に応じて自分たちで広域的に、こうした事務を処理する意思も能力も十分備えている。現に、「平成12年改革」で東京都から移管された清掃事業を特別区は円滑かつ効率的に実施している。

## 2 「行政の一体性」からの脱却

○ 従来の都区制度改革の論議では、「行政の一体性」の概念を重視してきた。また、第一次調査会でも同様に「行政の一体性」を軸に検討が行われた。しかし、この一体性という考え方自体を再考すべきではないか。

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

○ 現行の地方自治法における「都の区」という規定の仕方も「一の体制」と重なる意味合いを持っている。また、「平成 12 年改革」においても、23 区の存する区域では、「行政の一体性」の確保の観点から、都が市の事務の一部を区に代わって一体的に処理するという考え方に継承されている。このように、「一体性」こそが、これまでの集権体制の都区制度を支えてきた基本観念であるといえる。

○ したがって、東京大都市地域における「行政の一体性」の必要を前提とする限り、都という一の行政主体が区に代わって一体的に事務を処理する体制を乗り越えていくことはできない。この際、基礎自治体を第一義の行政主体とする充実した住民自治のシステムを確立していくため、「行政の一体性」の観念から脱却し、分権時代にふさわしい新たな基礎自治体間の関係を構築することが必要である。

○ なお、地方自治法に「大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保」とあるが、いわゆる地方分権一括法により「統一的な処理を必要とする事務」という都道府県の事務は廃止されており、「行政の統一性の確保」を都区のみに存置しておく根拠も必要性もないと考える。

## 3 基礎自治体間の新たなシステム

○ これまでの都区制度改革の検討に当たっては、特別区を普通地方公共団体に転換すれば、それは各区への地方交付税の個別適用に直結するものと観念されて

きた。個別適用ということになれば、現行の都区財政調整制度によって確保されてきた区間の水平的な財政調整機能が失われ、各区の財政需要を賄うだけの財源の手当てができなくなるのではないか、という不安がぬぐえなかった。

○ しかし、この観念を克服できなければ、いつまでも特別区は「都の区」から脱却できないため、結果として、地域住民に身近な政府である基礎自治体を確立していくことはできない。

○ かつてのように区長公選制の廃止はあり得ず、区長と区議会議員の直接公選（二元代表制）を当然のこととすれば、基礎自治体としての特別区の将来を構想するに際しては、普通地方公共団体として分類されることにこだわり、また、そのことが地方交付税の個別適用を受けることだと断定しなくてもよいのではないか。基礎自治体のあり方を構想する場合、そもそも特別地方公共団体と普通地方公共団体の区別は必要不可欠な分類だと考えなくともよいのではないか。

○ このようなこだわりや固定観念を克服し、すべての特別区が基礎自治体として個々の役割を果たしつつ、これまでになかったような「対等・協力」の関係を構想・構築できるならば、23の特別区は、思い切って「都の区」の制度廃止に向けた第一歩を踏み出すことができると考える。

○ 構築されるべき新たな基礎自治体間の関係は、人口、面積、位置、施設の配置、財源など様々な特性を持つ基礎自治体が、自らの意思決定における主体性と行財政運営における自律性を維持しつつ、「対等・協力」の相互補完により、住民のニーズと効率性の要請に的確に応え得るものでなければならない。

○ これは、地域の必要と意思によって選択できる多様な自治の仕組みの一つであるという意味において、必ずしも東京大都市地域に限定されるものではなく、他の地域の基礎自治体間にも適用できる可能性を持つものとする。

### Ⅲ 「基礎自治体連合」の構想

#### 1 「都の区」の制度廃止後の基礎自治体の姿

○ 「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京〇〇市」として実現する。「東京〇〇市」は東京都から分離・独立した存在として、地域における行政を自主的かつ総合的に担うものとする。

○ 「都の区」の制度廃止後の基礎自治体は、後述するような新しい「対等・協力」の関係を前提にしており、これを象徴的に表す意味で、従来の「区」ではなく「東京〇〇市」と称することとする。この際、長い間特別区が「都の区」とされてきたことから脱却していくためにも、政令指定都市の行政区や基礎自治体の内部団体である地域自治区などと区別するためにも「区」という名称から決別すべきである。

#### 2 「東京〇〇市」の「対等・協力」関係 — 「基礎自治体連合」 —

○ 東京大都市地域は、沿革的に一体的な整備などが必要であるとされ、個々の特別区には、それぞれの住民の意向とは関わりなく、東京大都市地域全体を一体的な観点から捉えた地域特性が形成されてきた。この結果、特別区間には、行政需要や財源の極端な偏在が現存している。これらを踏まえ、実現可能な新たな基礎自治体間の関係を構想する必要がある。しかし、この基礎自治体横断的な関係は「東京〇〇市」が、これまでの歴史的沿革を乗り越える行財政の仕組みでなければならない。

○ この基礎自治体横断的な関係は、基礎自治体の新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計する。

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



○ 「基礎自治体連合」の設立に必要な最小限の要件は法定される。法定化される要件としては、設置の手続きに関する事、民主的統制の確保に関する事などが考えられる。

○ 「基礎自治体連合」は、事務配分、徴税、財政調整などの具体的な「対等・協力」関係の内容を定める憲章を、基礎自治体（特別区＝「東京〇〇市」）間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立する。

### 3 「基礎自治体連合」による具体的な自治モデル

#### (1) 東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿

○ 東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿としては、以下のようなモデルが考えられる。

#### ◆構成団体

- ・すべての「東京〇〇市」で構成する。

#### ◆意思決定機関

- ・意思決定機関として議会を置く。議会の議員は各「東京〇〇市」長が兼ねる。
- ・条例制定権、予算議決権を有する。
- ・必要に応じ外部の意見を聴くための第三者機関を置くことができる。

#### ◆執行機関

- ・「基礎自治体連合」の長は「基礎自治体連合」の議会の議員の中から選任する。

#### ◆処理する事務

- ・都から引き継ぐ事務のうち「対等・協力」関係で共同処理する必要がある事務
- ・財源の均衡化をはかるための「東京〇〇市」間の水平的な財政調整事務
- ・「基礎自治体連合」を維持するための事務

#### ◆住民参加の仕組み

- ・直接請求、住民監査請求などの住民参加の仕組みを持つ。
- ・住民自治の基盤を強めるため、「基礎自治体連合」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。

#### ◆経費負担

- ・「基礎自治体連合」の事務的経費は、「東京〇〇市」が負担する。

### (2) 財政制度における「対等・協力」関係

○ 東京大都市地域における「基礎自治体連合」では、特別区間に現に存する地域特性を踏まえ、「東京〇〇市」間の財源の均衡化をはかるために、「対等・協力」の関係のもとでの自主的な財政調整を行う税財政制度を設ける。

○ 東京大都市地域には独自の財政調整制度が適用されてきた経緯を踏まえ、「基礎自治体連合」に活用する、2つの方式が考えられる。

#### (共有税方式)

- ・「基礎自治体連合」は、憲章に定めるところにより、「基礎自治体連合」の条例に基づき、財政調整に必要な財源として一定の税目の一部または全部を「東京〇〇市」と共同徴収する。
- ・「基礎自治体連合」が共同徴収する税は、「東京〇〇市」の共有税とする。

#### (分賦金方式)

- ・「基礎自治体連合」は、憲章に定めるところにより、「基礎自治体連合」の条例および予算に基づき、財政調整に必要な財源を各「東京〇〇市」に請求（賦課）する。

○ 現行の地方交付税制度は、相似する特別区財政調整交付金制度（地方自治法第282条）を前提としながら、特別区の存する区域を一の市とみなした大都市分の基準財政需要額と府県分の基準財政需要額とを合算し、同様に基準財政収入額

も合算して、都へ適用している（地方交付税法第 21 条）。

○ 東京大都市地域における「基礎自治体連合」は、自ら財政調整を行うために、各「東京〇〇市」の地方交付税算定については一括して「基礎自治体連合」へ適用するなど、地方交付税制度の特例を設ける必要がある。

#### 4 東京大都市地域以外への適用可能性

○ 基礎自治体を地域における責任ある行政主体として確立する方向で分権改革が進められつつある時代にあって、各自治体が、自治と連帯の精神に立脚して、自らの行政の内容とその手段を選択しうる自治のシステムが求められている。

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

## IV 第二次報告のおわりに

○ 本報告の中では取り上げなかった問題のうち、今後の特別区が注視すべき、あるいは場合によっては本格的な対応を迫られると思われる点について付言しておきたい。

### 1 区域の再編について

○ 全国的に「平成の大合併」が進められている中で、現在協議中の「都区のあり方検討委員会」<sup>注4</sup>では、都から、効率的な行政のためには「器」の問題は避けて通れず、事務の移管と区域再編はセットで検討すべきだという考え方が示されている。

○ しかし、区域再編を事務の移管の前提条件とする必然性は無く、むしろ、両者をセットにすることで都区間の分権改革が先送りにされる懸念が生じる。まず、「平成12年改革」による都区の役割分担、財源配分の原則を実現し、その上で各特別区が自主的に区域問題に取り組むことが順当な道筋である。

○ なお、「基礎自治体連合」は一般制度であるので、23の「東京〇〇市」の場合だけではなく、複数の「東京〇〇市」が必要に応じて活用することにより、区域再編と同等の効果を期待することもできる。

### 2 道州制について

○ 現在、国では、現行の都道府県を越えて、真の分権型社会を創造していくのにふさわしい自立性の高い圏域を設定し、そこに新たな広域自治体としての道州を導入すべく検討を進めている。

---

<sup>注4</sup> 都区のあり方検討委員会…平成18年11月に都区の事務配分、特別区の区域のあり方及び都区の税財政制度などの都区のあり方を根本的かつ発展的に検討するため、都区協議会の下に設置され、平成19年1月から協議が開始されている。

○ 都道府県を廃止し道州制を導入することは、この国の統治と自治のかたちを大きく変えることになる。どういう圏域を設定するのか、どのような事務権限を国から移譲するのか、国と道州の関係はどうなるのか、税財政制度はどうなるのかなど、検討すべき事項は多い。同時に、広域自治体としての道州に包括される基礎自治体についても、区域・規模・能力・事務配分をどのように考え、住民による自治はどうなるのかなど検討されなければならない重要な事項が残されている。

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

### 3 首都について

○ 都制は帝国の首都として創設された歴史を持っているが、現在、首都を定めた法令はない。しかし、東京が日本の首都と呼ばれていることも事実である。その首都の役割を広域自治体としての都が当然のように行っている。

○ 「都の区」の制度が廃止されれば、「大東京市の残像」を引きずって行ってきた首都としての役割は消失する。その場合、首都の役割は「東京〇〇市」の連合またはいずれかの「東京〇〇市」が担うこともできる。

### 4 「平成 12 年改革」について

○ 当調査会が第一次の中間のまとめで懸念を示したとおり、「平成 12 年改革」は平成 10 年の法改正から 9 年を費やしながらも未完のままである。当面、都区は、「平成 12 年改革」の趣旨に沿って誠実な協議を進め、役割分担の明確化と税財政の安定化を実現すべきである。

○ とりわけ、基礎自治体としての特別区優先の原則に基づき、都が実施している事務を例外なく見直し、都区の役割分担のあり方を整理することは、「平成 12 年改革」の趣旨を実現することにとどまらず、今後の東京大都市地域の行政のあり方や地方分権改革の方向にも合致するものである。

## 5 「都の区」の制度廃止と特別区間の協調について

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

なによりも、都に頼らず、都に留保されてきた事務を自分たちで処理し、行政需要の違いと著しい財源の偏在を自らの手で調整していくには、これまで 23 区間で培ってきた「互譲・協調」の精神と、「自分たちの事柄は自分たちの力で解決していく」という自主・自立への確固たる決意が強く求められる。

○ 「平成 12 年改革」後、かつて区民をも巻き込んだ特別区自治権拡充運動のような情熱が影を潜めている。都区制度改革の推進には、なによりも、区政担当者と区民との連携、区間の協力による改革運動の活性化が不可欠である。都や国のみならず、この改革の必要性を自治の主人公である区民と共有し理解の輪を広げて確かな実現を目指していくことが強く望まれる。

## 特別区長会依頼事項

### 「制度改革後の特別区のあり方」について

特別区は、平成 10 年法改正、12 年 4 月実施の地方自治法により、大都市制度である都制の基礎的地方公共団体と位置づけられました。

特別区は、八百万人を超える住民に対して直接責任を有するばかりか、我が国の政治・経済・文化の中心にあり、昼間人口一千百万人を超える人々が活動する首都の自治体として、重い責任を負っています。

現在、国、地方を通じた構造改革や地方自治制度のあり方をめぐり、広域自治体と基礎的自治体の新たな役割や、事務の再配分などが議論されています。

これらの動きの中で、大都市東京の行政主体である特別区の今後のあり方について、調査研究を依頼するものです。

平成 15 年 10 月 16 日

特別区長会

※第二次特別区制度調査会は、平成 17 年 12 月 16 日、第一次に引き続き「制度改革後の特別区のあり方」について調査研究の依頼を受けた。

## 第二次特別区制度調査会委員

平成19年12月現在

会 長	大森 彌	おおもり わたる	東京大学名誉教授
会長職務代行	磯部 力	いそべ つとむ	立教大学 法学部 教授
	伊藤 正次	いとう まさつぐ	首都大学東京 都市教養学部 准教授
	大杉 覚	おおすぎ さとる	首都大学東京 都市教養学部 教授
	金井 利之	かない としゆき	東京大学大学院 法学政治学研究科 教授
	櫻井 敬子	さくらい けいこ	学習院大学 法学部 教授
	沼尾 波子	ぬまお なみこ	日本大学 経済学部 准教授
	的 石 淳一	まといし じゅんいち	地方公務員共済組合連合会 理事
	安田 八十五	やすだ やそい	関東学院大学 経済学部 教授

(敬称略)



## 会議の開催状況

### 第二次特別区制度調査会

	日付	検討内容
第1回	平成 18 年 1 月 11 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・常務理事あいさつ</li> <li>・委員の委嘱</li> <li>・今後の進め方について協議</li> </ul>
第2回	平成 18 年 3 月 17 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・シナリオ 2 の事務のイメージ等について説明を聴取し意見交換</li> </ul>
第3回	平成 18 年 4 月 13 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・上下水道の事務における多摩地域と 23 区の境界について説明を聴取し意見交換</li> <li>・フランスの地方税等について説明を聴取し意見交換</li> </ul>
第4回	平成 18 年 5 月 15 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・東京大都市地域と多摩地域とのマクロ的なトレンドの比較について(人口、産業、税収)説明を聴取し意見交換</li> <li>・ヨーロッパ諸国における基礎自治体の広域行政組織について説明を聴取し意見交換</li> </ul>
第5回	平成 18 年 6 月 22 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外部意見を聴取し意見交換①</li> </ul> <p>「清掃事業移管から見た都区制度改革と今後の23区」について</p> <p>東京都清掃労働組合 特別中央執行委員 星野 良明 氏</p>
第6回	平成 18 年 7 月 21 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外部意見を聴取し意見交換②</li> </ul> <p>「フランスのコミュン連合:課税権を有する自治体連合」について</p> <p>神奈川大学経営学部教授 青木 宗明 氏</p>
第7回	平成 18 年 9 月 1 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外部意見を聴取し意見交換③</li> </ul> <p>「首都圏人口成熟問題の本質と対処策」について</p> <p>日本政策投資銀行 地域企画部参事役 藻谷 浩介 氏</p>
第8回	平成 18 年 10 月 2 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・今後の検討項目及びスケジュールについて協議</li> <li>・23区の一部事務組合等の概要について説明を聴取し意見交換</li> </ul>
第9回	平成 18 年 11 月 6 日	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新たな基礎自治体の機構の検討(その1)</li> </ul> <p>基礎自治体横断的な事務処理機構</p> <p>(1)機構の性格</p>

参考

	日付	検討内容
第10回	平成18年12月11日	・新たな基礎自治体の機構の検討(その2) 基礎自治体横断的な事務処理機構 (2)意思決定機関 (3)執行機関の仕組み (4)諮問機関
第11回	平成19年1月15日	・新たな基礎自治体の機構の検討(その3) 基礎自治体横断的な事務処理機構 (5)処理する事務 (6)住民参加の仕組み (7)その他
第12回	平成19年2月8日	・新たな基礎自治体の人事制度の検討 基礎自治体横断的な事務処理機構の人事制度
第13回	平成19年3月23日	・東京〇〇市、東京府の姿の検討 ・地方自治を取り巻く社会経済環境の変化の検討
第14回	平成19年4月23日	・今までの意見のまとめ
第15回	平成19年5月21日	・税財政制度について説明を聴取し意見交換
第16回	平成19年7月12日	・税財政制度について説明を聴取し意見交換
第17回	平成19年9月5日	・報告書の構成について意見交換
第18回	平成19年10月4日	・報告の取りまとめ
第19回	平成19年11月1日	・報告の取りまとめ
第20回	平成19年12月6日	・報告の取りまとめ

**区長との意見交換会**

平成18年2月6日、2月27日、平成19年6月11日、6月18日の4回開催

**区議会議長との意見交換会**

平成18年2月20日、平成19年7月26日の2回開催

## 特別区制度調査会設置規程

(目的及び設置)

第1条 財団法人特別区協議会寄附行為(以下「寄附行為」という。)第4条第1号に定める特別区の自治に関する調査、研究に資するため、財団法人特別区協議会に特別区制度調査会(以下「制度調査会」という。)を設置する。

(調査研究事業)

第2条 制度調査会は、前条の目的を達成するため、次の事業を行う。

- (1) 特別区の自治に関する調査研究及びその結果の公表
- (2) 公私の機関からの調査研究依頼に対する意見の提出
- (3) その他制度調査会の目的を達成するために必要な事業

(組織)

第3条 制度調査会は、学識経験を有する者のうちから、理事会の議決を得て、理事長が委嘱する委員をもって構成する。

2 前項の理事長が委嘱する委員は、12名以内とする。

(任期)

第4条 委員の任期は、2年以内とする。ただし、再任を妨げない。

(会長)

第5条 制度調査会に、会長を置き、委員の互選によりこれを定める。

2 会長は、制度調査会を代表し、会務を総理する。

3 会長に事故あるとき又は会長が欠けたときは、あらかじめ会長の指名する委員が、その職務を代行する。

(運営)

第6条 制度調査会は、会長が招集する。

2 制度調査会は、必要があると認めるときは、関係者の出席を求め意見を聴くことができる。

3 制度調査会に、第2条に定める事業を行うための小委員会を置くことができる。

4 小委員会の構成及び小委員会委員は、制度調査会の承認を得て、会長が定める。

5 小委員会は、その成果物を制度調査会に報告するものとする。

## 参考

(専門委員)

第7条 制度調査会に、必要に応じ、専門委員を置くことができる。

2 専門委員の委嘱は、委員の推薦を得て、理事長が行う。

3 専門委員は、会長の命を受け、専門事項の調査研究にあたる。

4 専門委員の任期は、前項の調査研究が終了するまでとし、2年以内とする。ただし、再任を妨げない。

(報酬及び費用弁償等)

第8条 制度調査会の委員及び専門委員への報酬及び費用弁償並びに第6条第2項の関係者及び同条第4項の小委員会委員への謝礼金の支払い基準は、別に定める。

(庶務)

第9条 制度調査会の庶務を行う組織については、別に定める。

(補則)

第10条 前各条に定めるもののほか、制度調査会の運営に関し必要な事項は、会長が制度調査会に諮って定める。

附 則

この規程は、平成15年6月10日から施行する。

附 則

この規程は、平成17年1月14日から施行する。

第二次特別区制度調査会報告

# 「都の区」の制度廃止と 「基礎自治体連合」の構想

《 関 連 資 料 》

平成19年12月

財団法人 特別区協議会

特別区制度調査会事務局

## 目 次

資料 1	平成 12 年改革の枠組み [本文 1 ページ].....	1
資料 2	中間のとりまとめ報告 概要版 [本文 1 ページ].....	4
資料 3	第一次報告 概要版 [本文 2 ページ].....	8
資料 4	東京都制 [本文 3 ページ・6 ページ].....	12
資料 5	戦後都区制度の歴史的変遷 [本文 6 ページ].....	13
資料 6	東京の人口推移と予測 [本文 7 ページ].....	15
資料 7	地方交付税区別算定額の試算[本文 10 ページ].....	17

## 平成12年改革の枠組み

〔地方自治法等の一部を改正する法律案の概要  
(平成10年3月自治省行政局行政課)〕より

### 1 特別区の「基礎的な地方公共団体」としての位置付け

- 都道府県と市町村の役割分担の規定に準じて、事務配分の指針として都と特別区との役割分担の原則に係る規定を設ける。
  - ① 特別区は、基礎的な地方公共団体として、都が処理するものを除き、一般的に市町村が処理する事務を処理するものとする。
  - 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、都道府県が処理するものとされている事務、特別区に関する連絡調整の事務のほか、市町村が処理す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・統一性の確保の観点から特別区の存する区域を通じて一体的に処理する必要のある事務を処理するものとする。

(地方自治法新第281条の2関係)

### 2 大都市の一体性・統一性の確保に配慮した特別区の自主性・自律性の強化

#### (1) 地方自治法上の特例措置の改正(除:税財政関係)

- ① 特別区の廃置分合・境界変更の手續の改正
  - ・ 特別区の廃置分合・境界変更について特別区が発議することとする等手續を改めた上、法定化する。 (新第281条の3～第281条の6関係)
- ② 区長委任条項の廃止
  - ・ 都の規則で主として特別区の区域内に関する事務を特別区に委任し、その事務の執行について都知事が指揮監督を行うことを定めた規定を廃止する。
  - ・ 委員会・委員へ準用する旨の規定を廃止する。 (旧第281条の3関係)
- ③ 調整条例の規定廃止
  - ・ 都条例で特別区の事務に係る調整措置を講じることとされている制度を撤廃する。 (旧第282条第1項関係)
- ④ 複合的一部事務組合の設置
  - ・ 特別区による複合的一部事務組合の設置を可能とする。 (第285条関係)

## (2) 税財政制度の改正

## ① 都区財政調整制度の改正

- ・ 調整財源(市町村民税法人分・固定資産税・特別土地保有税)を法定化する。
- ・ 都の一般会計からの総額補てんを廃止する。
- ・ 収入額が超過する特別区による納付金の納付を廃止する。

(第 282 条関係)

## ② 特別区の起債制限に係る都との連動の緩和

- ・ 現行では都の普通税の税率が標準税率未満である場合に特別区は起債を制限されることとされているが、都区財政調整制度における調整財源となる都税の税率が標準税率未満である場合に限り特別区は起債を制限されることとする。

(地方財政法第 5 条第 2 項関係)

## ③ 都から特別区への税財源の移譲

- ・ 入湯税を特別区に移譲する。 (地方税法第 735 条・第 736 条第 2 項関係)
- ・ ゴルフ場利用税交付金を特別区に交付する。 (地方税法第 103 条関係)
- ・ 航空燃料譲与税を特別区に譲与する。

(航空燃料譲与税法第 1 条・第 2 条・第 8 条関係)

## ④ 法定外普通税に対する都の同意の廃止

- ・ 特別区が法定外普通税を新設・変更する場合における都の同意を廃止する。

(地方税法旧第 736 条第 4 項関係)

## ⑤ 特別区たばこ税の都による賦課徴収の廃止

- ・ 特別区たばこ税は都が都たばこ税と併せて賦課徴収する旨の特例を廃止し、特別区が賦課徴収することとする。 (地方税法旧第 736 条第 5 項・第 6 項関係)

## (3) その他

- 国民健康保険事業に係る都条例による特別区間の調整措置を廃止する。

(国民健康保険法旧第 118 条関係)

## 3 都から特別区への事務の委譲

## (1) 一般廃棄物の収集・運搬・処分の事務の移管

- ・ 一般廃棄物の収集・運搬・処分の事務を特別区に移管する。

〔 ・廃棄物の処理及び清掃に関する法律  
・浄化槽法 等関係 〕



## (2) 教育委員会の処理する事務の移管

- ・小中学校・養護学校・幼稚園の教職員の任用・服務、教科書・教材、教育課程等に関する事務を特別区教育委員会へ移管する。

・地方教育行政の組織及び運営に関する法律  
 ・教育公務員特例法  
 ・義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法  
 ・義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律

関係

## (3) 保健所設置市に係る留保事務の移管

- ・以下の各法律に規定された保健所設置市の事務のうち都に留保されている事務を特別区に移管する。

- ① 化製場等に関する法律に基づく事務
- ② 有害物質を含有する家庭用品の規制に関する法律に基づく事務
- ③ 浄化槽法に基づく事務

(地域保健対策強化のための関係法律の整備に関する法律附則第12条関係)

## (4) 政令で定める市に対する事務委譲に係る委譲対象への追加

- ・以下の各法律による政令で定める市に対する事務の委譲に係る委譲対象に政令で定める特別区を追加する。

- ① 温泉法
- ② 大気汚染防止法
- ③ 水質汚濁防止法
- ④ 特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する特別措置法
- ⑤ 特定工場における公害防止組織の整備に関する法律

## 4 その他所要の改正

- (1) 平成12年4月1日施行。
- (2) 市町村の合併の特例に関する法律を特別区について適用する。
- (3) 法令の制定又は改廃に伴い、地方公共団体の処理しなければならない事務等を掲げた地方自治法別表に所要の改正を加える。
- (4) その他所要の経過措置等を設ける。

特別区制度調査会「中間のとりまとめ」報告

平成 17 年 1 月

# 都 区 制 度 の 改 革

— 新たに問われる「平成 12 年改革」—

概要版

## I はじめに

特別区制度調査会は、特別区長会から「制度改革後の特別区のあり方」について調査・審議を求められた。また、区長との意見交換会では現行都区財政調整に関する見解を求められた。こうした経緯を踏まえて、これまでの検討による論点整理を中心に中間的なとりまとめを行った。

## II 平成 12 年改革

### 1 沿革と意義

平成 12 年改革は、半世紀をかけた改革であり、また都と特別区が共に希求した地方からの改革でもある。そして、特別区を基礎自治体と位置付け、大都市行政の一体性・統一性の確保に配慮しつつ、特別区の自主性・自律性を強化したという点で、都区制度における一つの到達点である。

### 2 基本的枠組みと課題

現行の都区制度は、一つの大都市地域に複数の基礎自治体を置き、広域自治体との役割分担により、大都市地域における行政の一体性・統一性を確保しようとする制度である。しかし、この地域で限定的に都が処理する基礎自治体の事務については、平成 17 年度末までに都区間の協議により整理することとなっており、実態面では、都と特別区の役割分担や住民に対する責任を明確にするとの平成 12 年改革の目的が未完の状態である。

## III 都区制度の検証にむけて

### 1 基本的視点

#### (1) 一体性について

都区制度は、特別区の存する区域全体を一つの市域とみなし、基礎自治体の事務のうち一体的な処理が必要とされる事務の存在が想定された上で、その事務の振り分け先を広域自治体である都とする独特な仕組みである。このような都区制度を形づくってきた「一体性」という概念については、その要否も含め今後幅広く検討する必要がある。

#### (2) 首都性について

「一体性」の概念には、「首都たる東京市」として特殊な扱いが求められてきた歴史的、沿革的な意味合いも含まれている。特別区のあり方に影響を与えていると考えられる「首都性」についても検討する必要がある。

### (3) 都と特別区との役割分担の原則について

都と特別区の役割分担に関して法律上に原則が定められた。具体的な役割分担については、この原則に則り都区間の協議により自治的に決めていくことが法の趣旨である。したがって、都が基礎自治体の事務を行う場合は、一体的に処理することが必要な事務であるかどうか、また、都が処理する必要があるかどうか等について速やかに特別区と協議すべきである。同時に、都区間協議の場である「都区協議会」の活性化が図られなければならない。

## 2 都区財政調整制度

第1に、都区財政調整制度の目的、調整財源、交付の基準が法定化された。

第2に、都区間の財源配分割合は都条例で規定された割合(特別区 52%、東京都 48%)の範囲に限定され、総額補てんや納付金による調整は行われなかった。調整3税の一定割合が特別区の固有財源として整理された点で財政上の自立に結びついた改革と評価できる。ただし、このような評価も、特別区の固有財源である一定割合の決め方が都区間の役割分担にふさわしい財源配分となっていてこそである。そうでない限り、財源保障のあり方の議論が必要となつてこよう。

第3に、平成12年度から新たに定められた財源配分割合(特別区52%、東京都48%)は、改革の実施に当たって、都区双方の役割分担に応じた財源配分の課題をめぐって都区間の協議が整わず、平成17年度末までのいわば暫定的な合意となった結果であり、引き続き協議すべき課題とされている。

この財源配分割合は、特別区の側のみの需要によって構成されているという点で、平成12年改革の趣旨に沿った「都と特別区の役割分担、事務配分に応じた財源配分」が実現したとはいえないものである。

第4に、特別区相互間の配分に関しては、特別区が取り扱う事務の変更に伴う計算方法の変更や算出方法の簡素化等の見直しが行われた。各特別区間の水平配分については、特別区が自ら決定するべきであるという意見と、その様な制度構築は事実上困難だとする意見もあるが、今後その決め方について本格的な議論が必要である。

第5に、特別交付金制度が変更され、普通交付金割合が95%から98%へ引き上げられた。

以上が都区財政調整制度に関する変更点であるが、調整3税の配分割合(52%)の根拠が不明確である点や清掃事業の移管に伴う財源の移転など未解決の課題がある。一方、特別区における財政上の自立という観点からは、一連の改

革について一定の評価ができる。しかし、他方で本来市町村税として基礎自治体に配分されている税目の一部が都税として徴収されている点等をめぐって、なお様々な課題を指摘する声もあり、都区財政調整制度には依然として検討すべき課題が多い。

### 3 都区協議会

都区協議会については、都と特別区が独立・対等の主体として協議する機関にすることを意図した改正が行われたが、その運営は実質的に改革以前のままである。都区協議会が他の自治体と異なり法的に必置とされている趣旨を考えれば、透明かつ適切な運営を図り、都区双方とも特別区の住民をはじめとする東京都民に対して十分な説明責任を果たしていくべきである。

### 4 都と特別区の責務

都と特別区がそれぞれ担う「基礎自治体の事務」の分担は、特別区優先の原則の下に都区間の協議によって決められる必要がある。調整3税の都区間の配分割合についてもその分担度合いに応じて決められるべきである。しかし、この割合を確定する根拠となる事務の範囲、とりわけ都が限定的に担うとされている「基礎自治体の事務」の範囲が未だに明確になっていない。

暫定期間とされる平成17年度末までわずかな期間を残すだけとなったが、都区双方の考え方の乖離が大きい。都が行う「基礎自治体の事務」を明らかにすることは、平成12年2月の都区協議会で約束されたことであるが、都は新たに「大都市行政」という概念を持ち出しており、協議の行方が懸念される。

残された課題は平成12年改革の核心に関する部分であり、都区合意に向けて都区双方が誠意を尽くし、迅速な協議を進めることは、都区双方に求められる当然の責務である。また同時に、都と特別区が共に求めた制度改革に責任を果たす道筋と考える。

## IV 地方自治を取り巻く社会経済環境の変化

都区制度は、特別区の存する区域に関わる特別な制度であり、これまでは全国的な動向とは隔絶されてきたかのように受け止められがちであった。

しかし、いまや特別区の存する区域をも必然的に巻き込むような全国的な改革課題が提起されつつある現状を直視すべきである。

## 1 道州制論および大都市制度論

道州制論は「都の区」が特別区である以上、当然に特別区にかかわる重大な問題であり、また、大都市制度論についても現状維持的な改革を除けば、都区制度に大きな変革をもたらすことになる。道州制の導入や大都市制度の抜本的改革が直ちに実現する可能性は乏しいともいえるが、特別区のあるべき姿を考える上で重要な要因であり、十分な精査検討が必要である。

## 2 市町村合併

特別区の存する区域においては、今日、合併についての具体的な動きはないが、行政改革や三位一体改革が進展する中で、特別区だけが例外扱いのままでもやり過ごせるのか疑問なしとしない。特別区の存する区域にふさわしい新たな自治制度のイメージも踏まえた上で、検討すべき課題であるとも考えられる。

## 3 三位一体改革

三位一体改革は、各特別区に直接影響を与えるだけではなく、税源が集中した東京、とりわけ特別区の存する区域と全国の他地域との財政力格差の存在が、あらためて強く全国に認識され、利害対立を惹起しかねない様相を呈している。一方、質量ともに膨大な大都市ならではの行政需要が存在することも事実であり、住民に身近な政府として、戦略的な対応を迫られているといえる。

## 4 多様な「区」がある中で

都の区(特別区)は、基礎自治体として法的に位置付けられている点で他の「区」とは明確に区別されるが、地域内分権の考え方が強まりつつある中で、将来そうした差異は実質的には相対化され、多様な「区」の一つに埋没してしまうおそれなしとしない。特別区内における地域内分権が課題となる可能性も視野に収め、基礎自治体たるにふさわしい内実と共に名称の検討も考慮されるべきであろう。

## V 今後のとりくみ

今後、調査会は、特別区が到達した現行の都区制度と特別区を取り巻く社会経済環境の変化とを考慮した上で、現行制度にとらわれない柔軟な発想をもって、中長期的観点から特別区のあるべき姿を検討し、特別区の存する区域にふさわしい新たな自治制度を設計するための論議を行いたいと考える。

特別区制度調査会報告

平成17年10月

# 東京における新たな自治制度を目指して

## — 都区制度の転換 —

概要版

### I 都区制度の転換

#### 1 分権改革のうねりの中で

地方分権一括法が施行され、各地で地域の実情に応じた多様な政策展開と制度運営が行われ始めている。今後、より大きな事務権限を持つ指定都市、中核市、特例市等への移行も増加すると予想される。また、「統一的処理」が削除された都道府県の役割は、「広域性」、「市町村に関する連絡調整」及び「事務の規模又は性質」に限定された。分権改革の進展により、基礎自治体の人々の生活の場でより大きな役割を担っていくこととなると、現行の都道府県は、その存在意義自体を問い直されるのは必至である。

一方、東京大都市地域(特別区が存する区域を指す。)では、多摩地域はもとより隣接県から大量の昼間人口が流入し、社会的、経済的、文化的な諸活動の範囲は拡大しており、圏域的に処理すべき行政課題の解決が急務となっている。都区制度の転換も時間の問題であることは間違いないであろう。

#### 2 未完の平成12年都区制度改革

平成12年都区制度改革は、この東京大都市地域に、都を広域自治体とし特別区を基礎自治体とする二層制の自治を実現し、都区の役割分担と財源配分の原則を法定したうえで、その具体化を都区対等の協議に任せた。

しかし、都の意識は改革前となんら変化することなく、この地域で、巨大な自治体が全てを掌握しきれんという「大東京市の残像」を引きずったままであり、都区協議は膠着したまま運用面から破綻を来たそうとしている。平成12年施行の地方自治法改正の趣旨が実現されないまま機能不全に陥ることになるならば、長年にわたった都区制度改革の意義は失われるのであり、都区は、その解決に重大な責任を持っていることを自覚すべきである。

#### 3 急がれる分権型社会への対応

分権改革の目的は、市区町村、都道府県、国の相互間の事務事業の分担関係の適正化を図り、「基礎自治体優先の原則」に立ち、人々が真に豊かさや潤いを実感できる分権型社会を創造することである。全国の基礎自治体は、さらなる分権改革に向かって、地域や住民のために持続可能な自治のあり方を探っている。東京大都市地域においても、市町村事務のすべてを基礎自治体である特別区が担い住民に対して責任ある基礎自治体としての地位を名実ともに確立していく必要があるが、この地域における分権型社会の創造にとって現行の都区制度が大きく立ちはだかっている。

東京大都市地域における新しい基礎自治体の再構築を急ぎ、自己決定・自己責任による地域自治への体制を整えなければ来るべき時代への新しい展望を開くことはできない。いまこそ、都区制度のシステム転換に踏みきっていかなければならない。

### II 東京大都市地域の基礎自治体構想

#### 1 構想にあたっての基本的視点

新たな制度の構想にあたっては、この東京大都市地域とそこに付随する特性を考慮しなければならない。そこで、「首都性」、「一体性」及び税財政制度構築にあたっての「財政の自主性・自立性」という三つの視点を基本に据えた。しかし、「首都性」については、その範囲や機能などがあいまいな

め一旦捨象し、「一体性」の視点を中心に論を進めた。

そして、「一体性」を東京大都市地域における「行政の一体性」と捉え、この地域において一体的に処理すべき行政を都に預けるのではなく、住民に身近な基礎自治体たる特別区が自ら処理するとすれば、どのような制度が理論上考えられるのかについて考察した。

### (1) 「行政の一体性」の確保について

東京大都市地域は、大正11年に都市計画上一体をなすべき地域として決定され、昭和7年の市域拡張等により完成した「大東京市」の区域と同一であって、東京湾の埋立地を除き、今日まで変わっていない。しかも、この地域における事務の一部は、「大東京市」以来、戦後の5年間を除き、法制度上はこの地域を基礎とする一の行政主体により一体的に処理されてきたという歴史的沿革をもっている。

他方で、このような歴史的沿革から生じた一体的な行政の必要性は、決して不変ではない。昭和39年、昭和49年の地方自治法改正など、改革のたびに一体的な行政の必要性は限定的な方向へと変化してきた。また、社会経済環境の変化に伴い、東京大都市地域に連たんして市街地が膨張している現実がある。

しかし、こうした一体的な行政の必要性は、個々の特別区が基礎自治体であるとした平成12年都区制度改革においても認められ、今日の都区制度は、東京大都市地域において、基礎自治体の事務の一部を広域自治体に預ける特別な制度となっている。

### (2) 財政の自主性・自立性について

東京大都市地域は、個々の特別区の住民の意向とは関わりなく、この地域全体を一体的な観点から捉えた地域特性が形成されてきた。また、他方ではそれぞれの財政力に関わりなく、同一水準の行政の確保が求められ、この地域独自の財政調整制度が適用されてきた。

新たな制度の構想にあたっては、こうした地域特性を踏まえながら、分権時代にふさわしい財源の安定的な確保を可能とする税財政制度が必要である。しかし、この点についての考察は、「行政の一体性」の視点から新たな基礎自治体の理論モデルの検討を行った後に、行うこととした。

## 2 新たな基礎自治体のイメージ

東京大都市地域に要請されてきた「行政の一体性」の確保を、今後も維持する必要があると考えれば新たに特別な「市」を創る方向を、必要がないと考えれば一般の「市」を目指す方向を構想することになる。この考察は、現行「都区制度」の廃止を想定し、東京都は広域的な行政主体に純化する。

### (1) シナリオ1 特別な「市」のイメージ

東京大都市地域の「行政の一体性」を一の広域自治体に預けるのではなく、地域内の複数の基礎自治体が自ら維持する場合、その受け皿として各基礎自治体相互間の関係进行处理するための横断的機構が必要となる。東京都から引き継ぐべき市の事務について、「一体的に処理すべき行政の必要性」の大小を基準に、その両極の理論モデルを想定した。想定では、各特別区が現状の区域のままで「東京〇〇市」(仮称)に移行すると仮定しており、財源偏在は引き続き残るため、東京都から引き継ぐべき市の税源や「東京〇〇市」相互間における財政の水平調整のあり方等については、別途検討が必要となる。

### ア 「東京市連合機構」(仮称)のモデル 〈一体的に処理すべき行政の必要性が大の場合〉

東京都から引き継ぐべき市の事務すべてが、「行政の一体性」の確保が強く求められる事務であると仮定した場合、これを処理するための機構として「東京市連合機構」を創設する。「東京〇〇市」は、東京大都市地域で一体的に処理すべき行政を除き、一般の市と同様の基礎自治体となる。「東京市連合機構」の主なイメージは、公選議会と課税権を有する。

### イ 「共同維持機構」(仮称)のモデル 〈一体的に処理すべき行政の必要性が小の場合〉

東京都から引き継ぐべき市の事務は、原則的に各「東京〇〇市」が処理できると仮定した場合、即ち、「一体的に処理すべき行政の必要性」を限りなく少なく想定した場合でも、最小限避けることができない事務を処理するための機構として、すべての「東京〇〇市」による法定された「共同維持機構」を設置する。「共同維持機構」の主なイメージは、理事会を有し、経費は各「東京〇〇市」が負担する。

### ウ シナリオ1のまとめ

東京大都市地域における「行政の一体性」を認めるならば、「東京府」と区別される基礎自治体横断的な事務処理機構が必要になる。「一体的に処理すべき行政の必要性」が小から大になるほど、協議会的な処理機構から自己決定権をもつ自治体的な機構が必要になる。

## (2) シナリオ2 一般の「市」のイメージ

東京大都市地域が有する「行政の一体性」を今後維持する必要がないと考えるならば、東京都と各特別区の関係は一般の府県と市町村の関係となり、名実ともに一般の市となった各特別区は、全国の市町村と同様に、普通地方公共団体として自らの判断で、自らの規模・能力に応じた体制(指定都市、中核市、特例市等)を整え、市政を展開していく。

法令で東京都に留保されてきた、消防、上・下水道などの事務も各市に戻される。また、都が担ってきた市の事務及び都が課してきた市税等のすべては、市となった各特別区にそれぞれ引き継がれ、現行の都区財政調整制度は廃止されるが、都区制度のシステム転換に伴う新たな方策を模索することが必要となろう。

## (3) 今後に譲った検討事項

新しい制度を考えるにあたっては、東京大都市地域の特性が制度設計に与える影響と課題を整理することから開始し、いくつかのイメージを得たが、このイメージをもって新たな基礎自治体の制度設計とするものではない。

シナリオ1で示した「東京市連合機構」は、「広域連合制度」とは異なる新たな特別地方公共団体の創設を想定しているが、その詳細の検討は今後に譲っている。また、シナリオ1及びシナリオ2においても、各特別区が現状の区域のままであることを前提としているが、この前提が変われば新たな基礎自治体のイメージも変わってくる。そして、新しい税財政制度の検討結果によっては、新たな基礎自治体のイメージを再構成する作業も必要になってくるかもしれない。

最後に、当調査会は、現在、地方制度調査会を中心に国で行われている論議のゆくえを見極め、東京大都市地域に最もふさわしい基礎自治体の姿を模索していくべきだと考えている。



### III 制度設計への取組み

いまわが国は、明治維新、戦後民主改革にも匹敵する大変革に向かって胎動の最中にあり、戦後形づくられてきた様々な仕組みが大きく崩れ変容しようとしている。国や府県に依存してきた基礎自治体は、住民による自己決定・自己責任の原理の下に、創意工夫に満ちた地域社会の形成を目指すこととなる。地方自治の枠組みも、地域の特性や住民の選択に合わせて多様化してくる。また、東京大都市地域から生まれる地方税財源も、不変ではあり得ない。

いずれにしても、都区制度の転換なくしては、来るべき時代への新しい展望を開くことはできない。

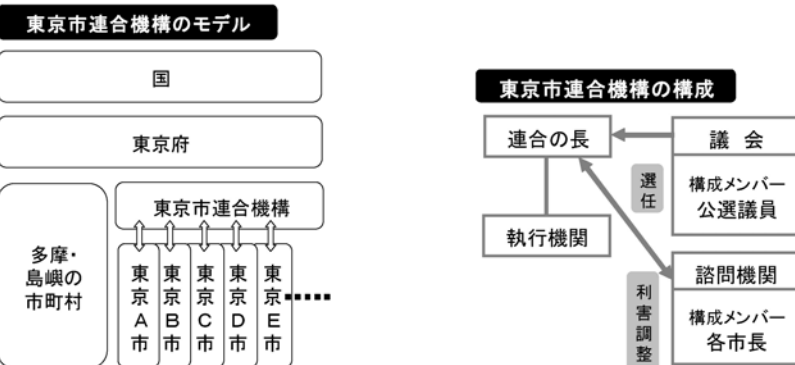
今後、具体的な制度設計にあたっては、与件となるこれらの動きを慎重に見極めると同時に、関係者の幅広い論議と理解を得ながら検討を進めていく必要がある。

#### 参考

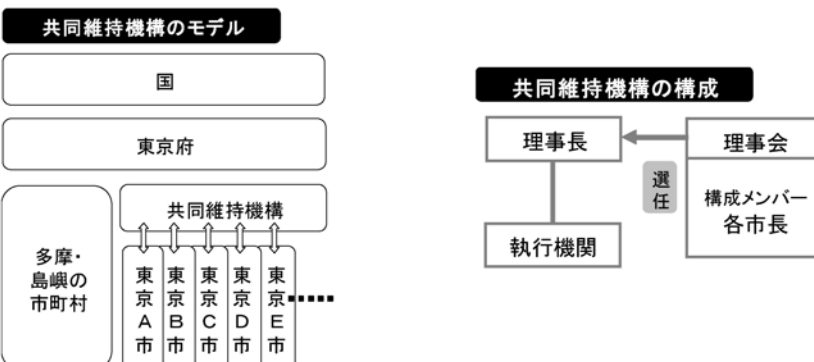
※ 現行都区制度と新たな基礎自治体のイメージ(シナリオ1、シナリオ2)の比較



※シナリオ1「東京市連合機構」(仮称)のモデル〈一体的に処理すべき行政の必要性が大の場合〉



※シナリオ1「共同維持機構」(仮称)のモデル〈一体的に処理すべき行政の必要性が小の場合〉



## 東京都制（昭和18年法律第89号）

### 1 東京都制の誕生《提案理由:昭和17年閣議決定》

『東京ハ帝都ニシテ大東亜建設ノ本拠タリ従ツテ其ノ行政ノ挙否ハ国政ノ進展ニ関スル所至大ナルモノアルニ鑑ミ真ニ帝都ノ性格ニ適応スル体制ヲ確立スルト共ニ其ノ行政ノ統一及簡素化ト刷新強化トヲ図ル為東京都制ヲ制定スルノ要アリ是レ本案ヲ提出スル所以ナリ』

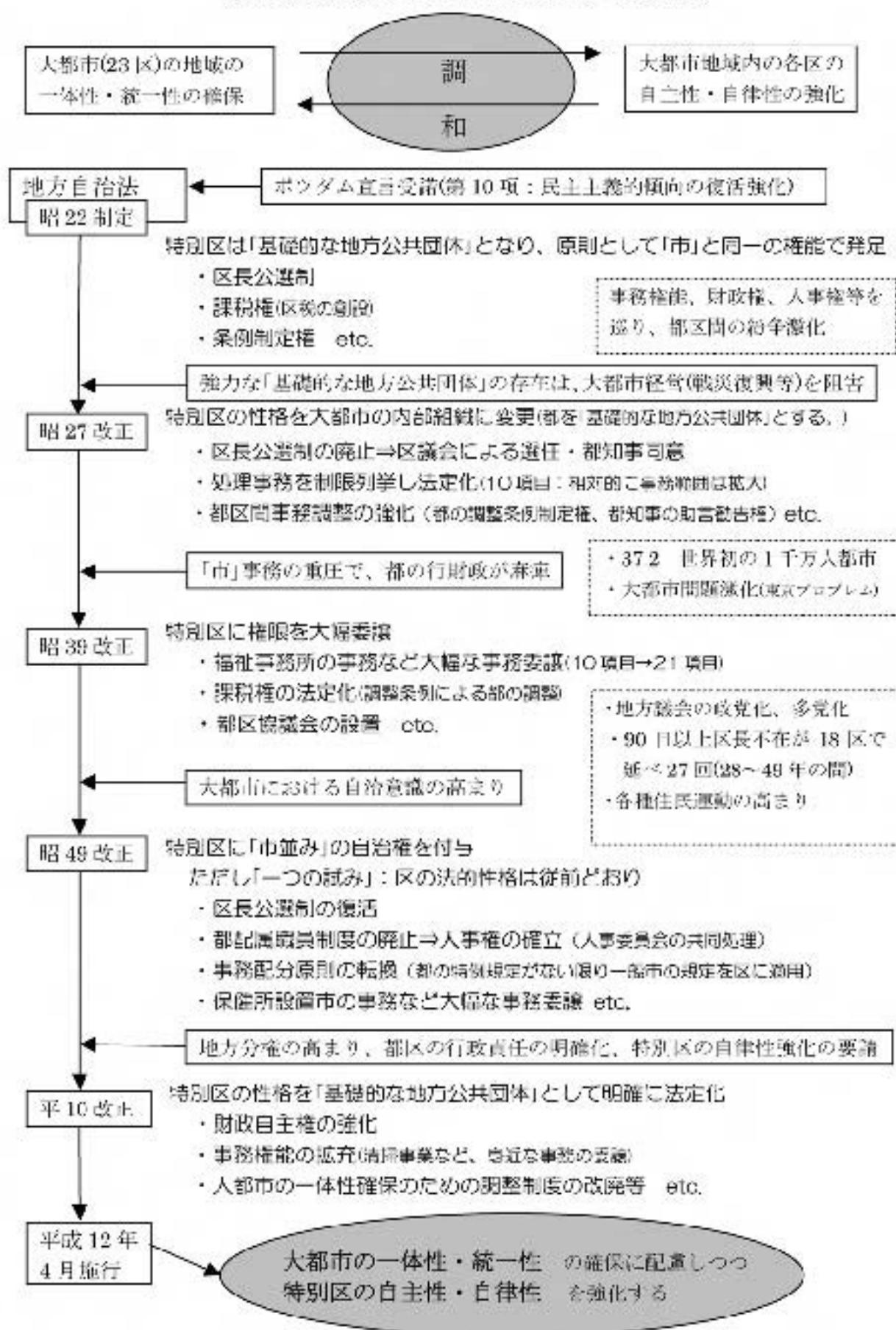
### 2 東京都制案要綱《昭和17年11月24日閣議決定》

- 一 東京府及東京市ヲ廢シ東京府ノ区域ヲ以テ東京都ヲ設置スルコト
- 二 都ノ首長ハ官吏(都長官)ヲ以テ之ニ充ツルコト
- 三 都ニ都議会及都参事会ヲ置クコト
- 四 都議会及都参事会ニ付テハ概ネ府県会及府県参事会ニ準ズルモ議員ノ定数等ニ関シ必要ナル若干ノ整備ヲ加フルコト
- 五 都庁ノ職員ハ幹部級ヲ官吏トシ其ノ他必要ナル範囲ニ於テ吏員ヲ置クモノトスルコト
- 六 都ノ財政ハ単一制トスルコト  
都税ノ種目及賦課ノ限度ハ府県税及市税ヲ合セタルモノニ依ルコト但シ現在ノ東京市以外ノ地域ニ於テハ府県税ニ準ゼシムルコト
- 七 都ノ下級行政組織ハ原則トシテ区トスルモ現在ノ東京市以外ノ地域ニ於ケル市町村ハ差当リ概ネ従来ノ如ク之ヲ存続セシムルコトヲ得ルコト
- 八 区ノ自治権ニ付テハ概ネ現制ニ準ジ必要ナル整備ヲ加フルコト
- 九 都ハ内務大臣ニ於テ之ヲ監督シ区及市町村ハ第一次ニ於テ都長官第二次ニ於テ内務大臣之ヲ監督スルコト
- 十 本件ハ昭和十八年十月一日ヨリ之ヲ実施スルコトヲ目途トスルコト
- 十一 従来ノ東京府及東京市ノ吏員ハ適當ナル範囲ニ於テ之ヲ都ノ官吏又ハ吏員ニ任用スルコト

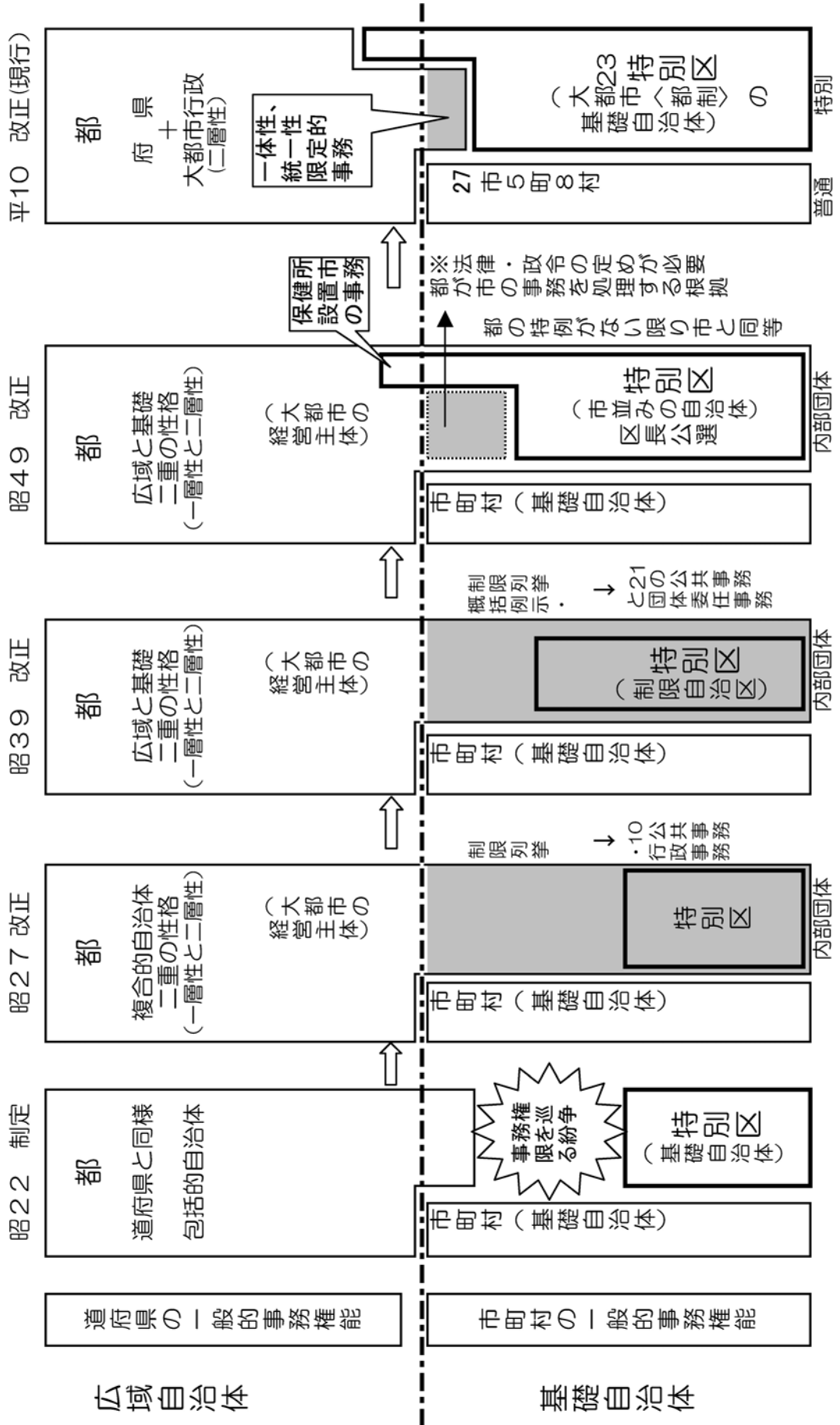
### 3 第81帝国議会《昭和18年1月29日衆議院本会議内相説明》

『東京都制制定ノ趣旨ト致シマス所ハ、之ヲ要約致シマスルト凡ソ次ノ三点ニ帰着スルト思ヒマス、其ノ一ハ帝都タル東京ニ真ニ其ノ国家的性格ニ適応致シマシタ確固タル体制ヲ確立スルコトデアリマス、其ノ二ハ帝都ニ於ケル従来ノ府市併存ノ弊ヲ是正解消シ、帝都一般行政ノ一元的ニシテ強力ナル遂行ヲ期スルコトデアリマス、其ノ三ハ帝都行政ノ運営ニ付キ根本的刷新ト高度ノ能率化トヲ図ルコトデアリマス、惟フニ我が東京ハ内地人口ノ約一割ヲ擁スル国内無類ノ巨大都市デアリマスルノミナラズ、實ニ我国ノ帝都トシテ比類ナキ国家的意義ト重要性トヲ持ツテ居リマス、更ニ今日ニ於キマシテハ、大東亜建設ノ本拠トシテ全世界ニ其ノ大イナル地位ヲ示スニ至ツテ居ルノデアリマス、随テ之ヲ単ナル一地方都市乃至ハ一地方トシテ経営致シマスルコトハ、根本的ニ其ノ性格ニ適応セヌモノガアルト存ズルノデアリマス、宜シク其ノ国家的意義ト性格トニ適応スル確固タル体制ヲ確立スベキデアリ、是コソ大東亜建設ノ基礎ヲ固ウスル所以ノ根本策デアルト考ヘルノデアリマス、』

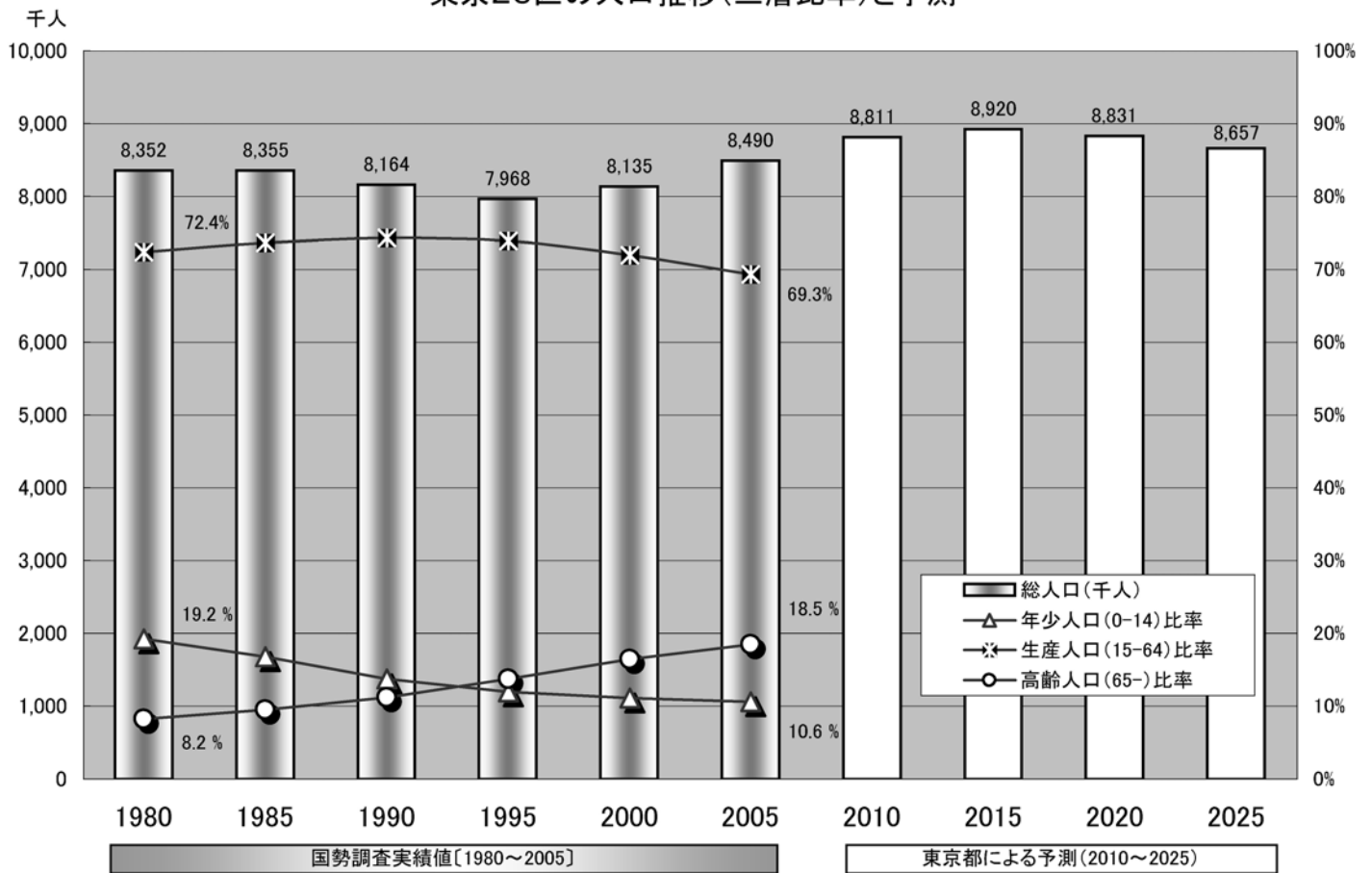
## 戦後都区制度の歴史的変遷(概略)



都区制度の変遷

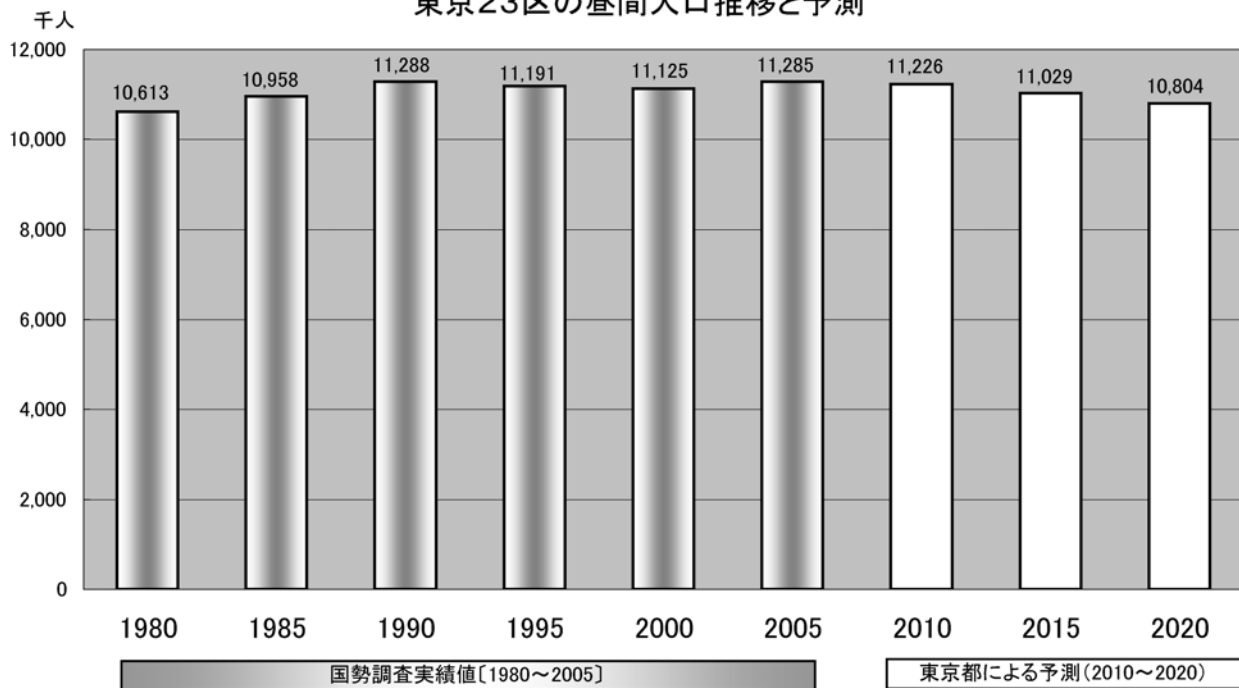


東京23区の人口推移(三層比率)と予測



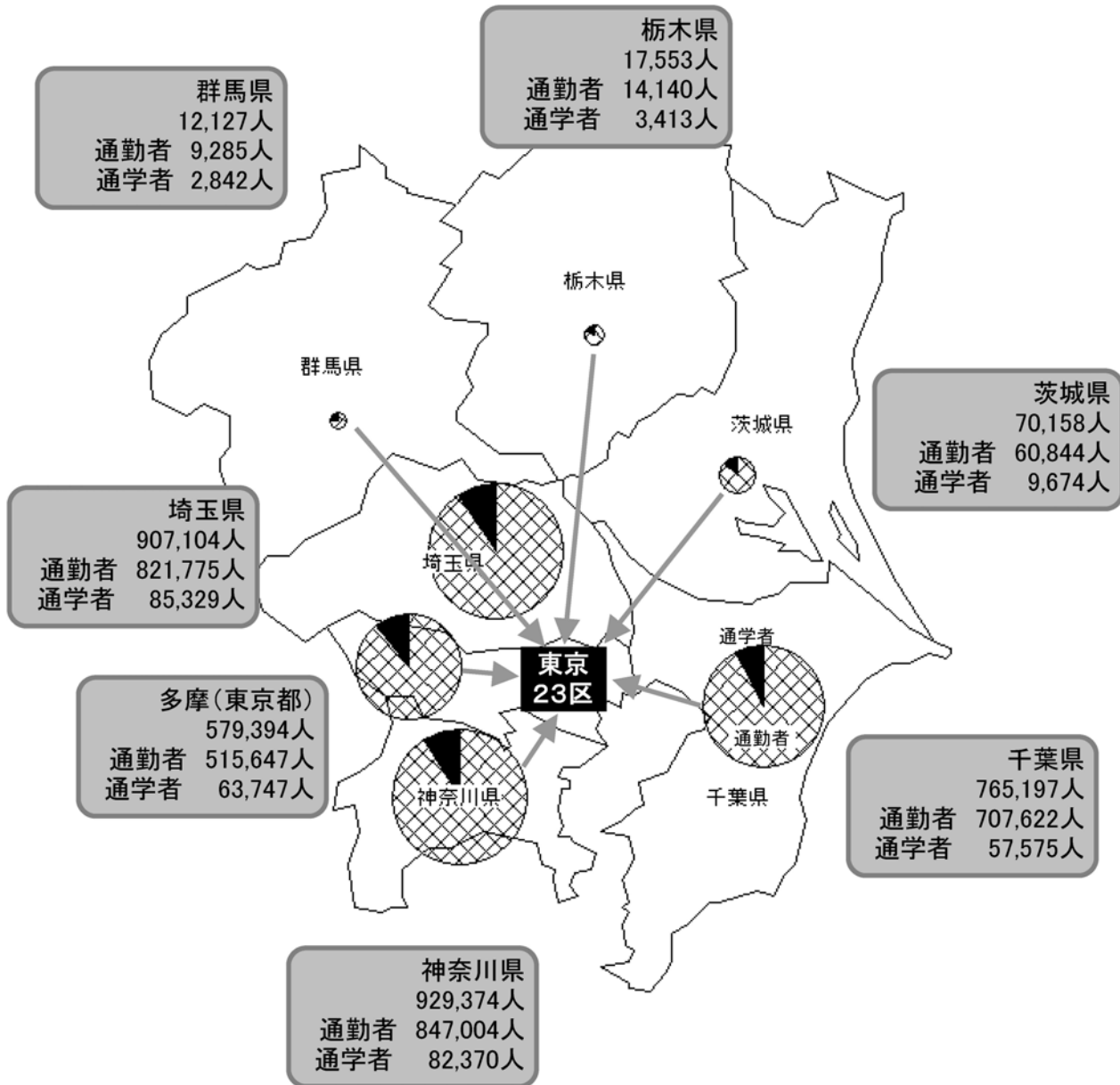
資料:国勢調査(総務省統計局) 東京都区市町村別人口の予測(東京都2007/3)

東京23区の昼間人口推移と予測



資料:国勢調査(総務省統計局) 東京都昼間人口の予測(東京都2003/12)

## 東京23区への流入人口(通勤・通学)



資料:国勢調査2005年(総務省統計局)

## 地方交付税区別算定額の試算について

## 1 交付税区別試算の経緯

特別区制度調査会報告における新たな基礎自治体のイメージ（シナリオ1、シナリオ2）に即した税財政制度の検討素材として、平成17年度の数値により、地方交付税制度を各区に適用した場合の試算を行った。

## 2 普通交付税区別試算結果（概要）

## ① 現行算定

## 【算定条件等】

○23区一括算定（人口は平成12年国勢調査人口）

## 【平成17年度算定結果】

（単位：億円）

基準財政収入額A	基準財政需要額B	財源超過額A-B
21,128	13,934	7,194

## ② 区別試算

## 【算定条件等】

○普通交付税算出方法に基づき、区別の基礎数値により試算 ※影響額 2,358 億円

・平成17年国勢調査人口により試算

・都市化の程度に応じた割増補正（種地補正）、及びその他諸費に係る特別区の割増補正係数について、現行一括算定と同様に全区に適用し試算

○需要額：都が現に行っている大都市事務分（都案を参考）の基礎数値を加算

※影響額 901 億円

○需要額：臨時財政対策債（赤字地方債）振替分を平年度化 ※影響額 1,716 億円

・財源不足対策として平成13年度から需要額を臨時財政対策債に振替える措置が導入されているが、後年度負担を考慮し、振替前の需要額で試算

○収入額：都が現に行っている大都市事務分（都案を参考）の道路財源を加算

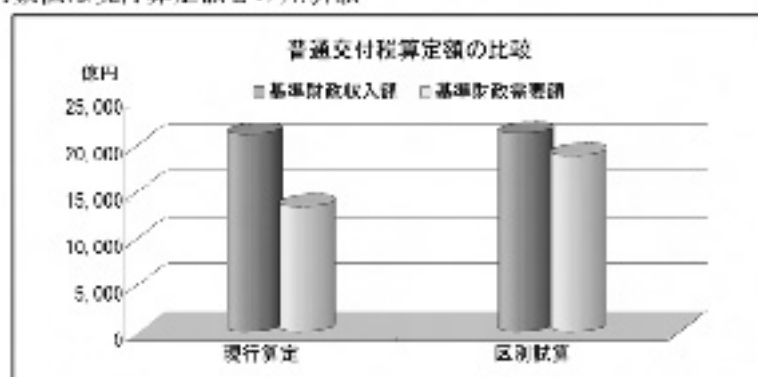
※影響額 93 億円

## 【試算結果】

（単位：億円）

基準財政収入額A	基準財政需要額B	財源超過額A-B	区別試算結果
21,221 (93)	18,909 (4,975)	2,312 (△4,882)	交付区12区 不交付区11区

※（）内数値は現行算定額との差引額



（試算資料）資料① 普通交付税区別試算結果（平成17年度）

### 3 都区財政調整制度と地方交付税制度の一般財源比較

- 区別試算結果をもとに、現行の都区財政調整制度ベースでの一般財源額（財課上の一般財源、都が留保する大都市一般財源を人口、昼間人口等で区別按分した数値を合算）と、地方交付税制度を区別適用した場合の一般財源額を比較

（比較結果）

◆新たな基礎自治体のイメージに即した税財政制度としての地方交付税の個別適用では、数区において著しい財源超過が発生する一方、多くの区において現行の行政水準を維持できる財源を担保できない状況となる。

（比較資料）

資料② 都区財政調整制度と地方交付税制度の一般財源比較

### 4 交付税上の財源超過について

- 区別試算結果の財源超過額は、2,312億円となるが、試算結果をもとに市町村分の算定額と決算額を比較すると、捕捉率は67.0%となる。
- 東京都、特別区それぞれの実施割合で見ると、特別区実施分の補足率は75.7%で自主財源分を考慮するとほぼ充足した算定内容となっている。
- しかし、東京都実施分の補足率は46.7%であり、算定額と決算額の乖離が大きく、これが財源超過の要因となっている。
- 算定額と決算額の乖離が大きいものは、下水道費（投資含む）で1,723億円、社会福祉費で407億円、高齢者保健福祉費で270億円等となっており、算定上の単価差、規模差のほか、現に都が実施している大都市需要が十分算定されていない結果、財源超過が発生しているものと考えられる。
- 特別区においては、義務教育施設の改築需要、社会福祉費の急増、都市基盤の整備等の将来需要を考慮すると、現行水準以上の財源が必要となる。また、都においても、老朽都市施設の更新需要など膨大な将来需要を抱えていることも考慮すると、交付税算定は、都区が抱える財政需要を充分捕捉しているとは言えない。

市町村分算定額（区別試算結果）と決算額の比較（概要）

（単位：億円、%）

交付税区分	交付税算定額A			決算額B			捕捉率A/B		
	計	特別区	東京都	計	特別区	東京都	計	特別区	東京都
經常経費	14,776	11,699	3,077	21,783	15,643	6,140	67.8	74.8	50.1
投資的経費	2,513	1,818	695	3,965	2,245	1,720	63.4	81.0	40.4
公債費	1,620	1,432	188	2,470	1,848	622	65.6	77.5	30.2
計	18,909	14,949	3,960	28,218	19,736	8,482	67.0	75.7	46.7
75%相当額	18,909	14,949	3,960	21,615	15,118	6,497	87.5	98.9	60.9

（参考資料）

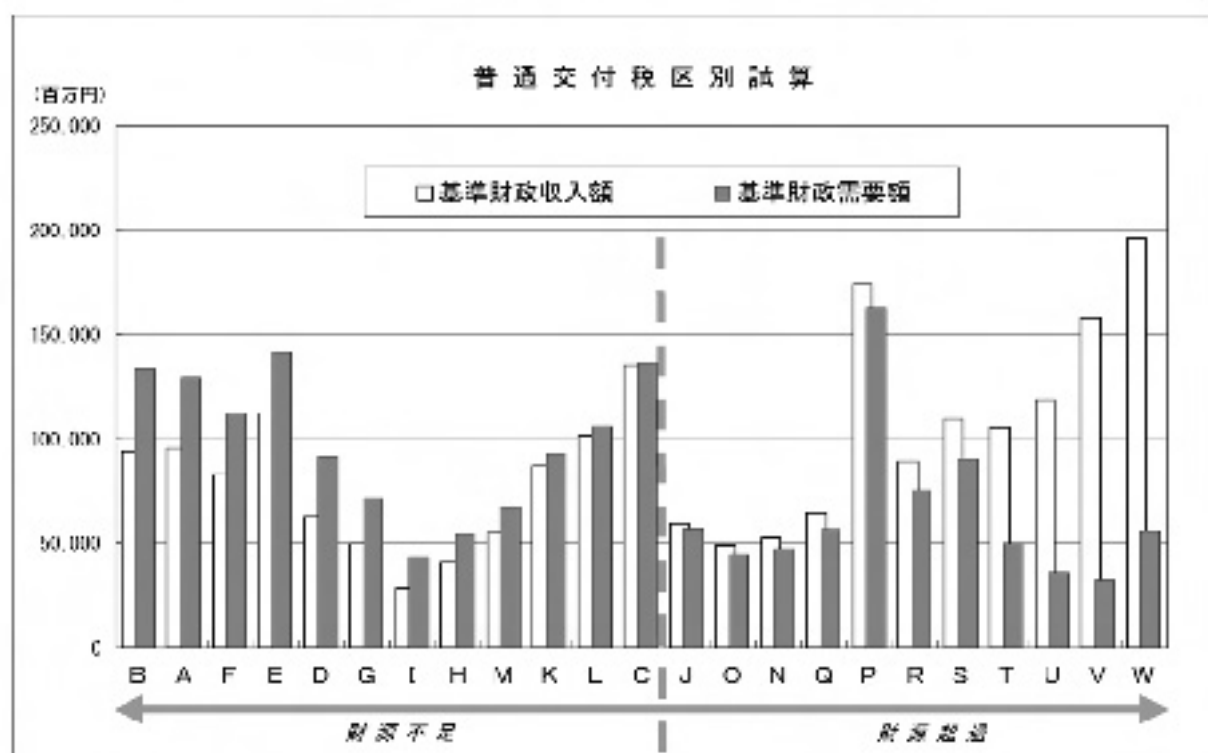
資料③ 普通交付税算定結果（東京都・特別区分）累年比較

資料④ 都区の事務配分・財源配分に応じた交付税算定（試算）

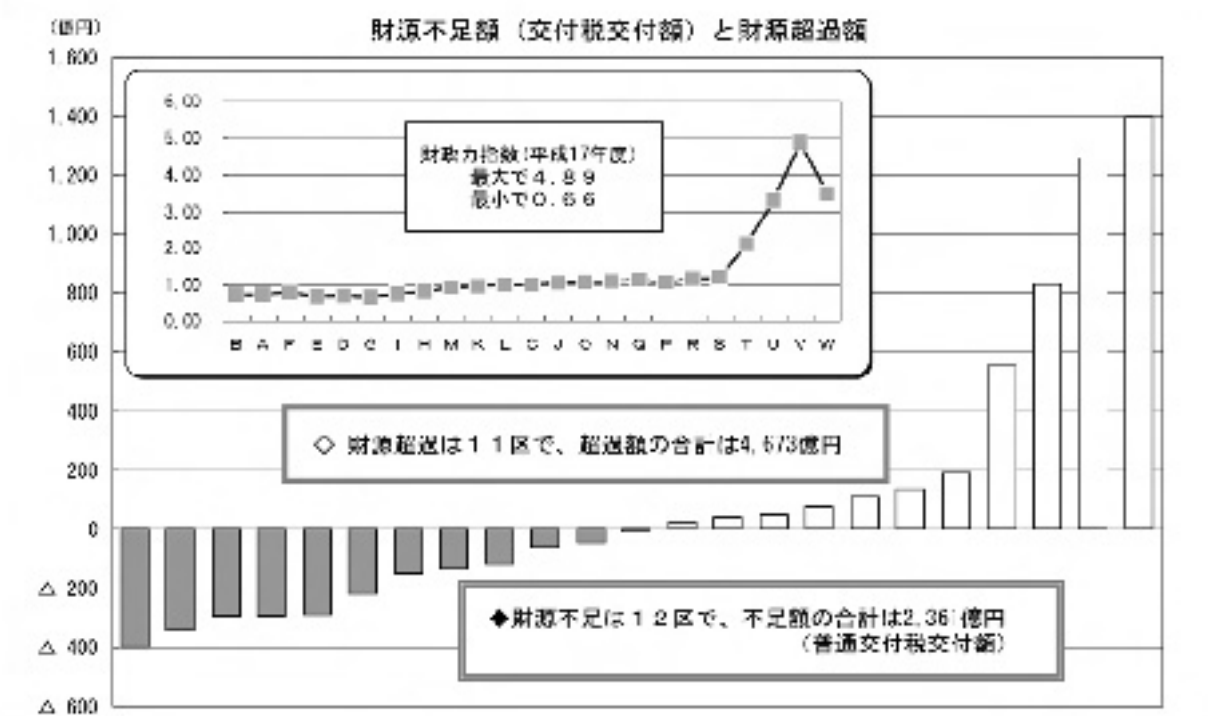


## 資料①

## 普通交付税区別試算結果（平成17年度）

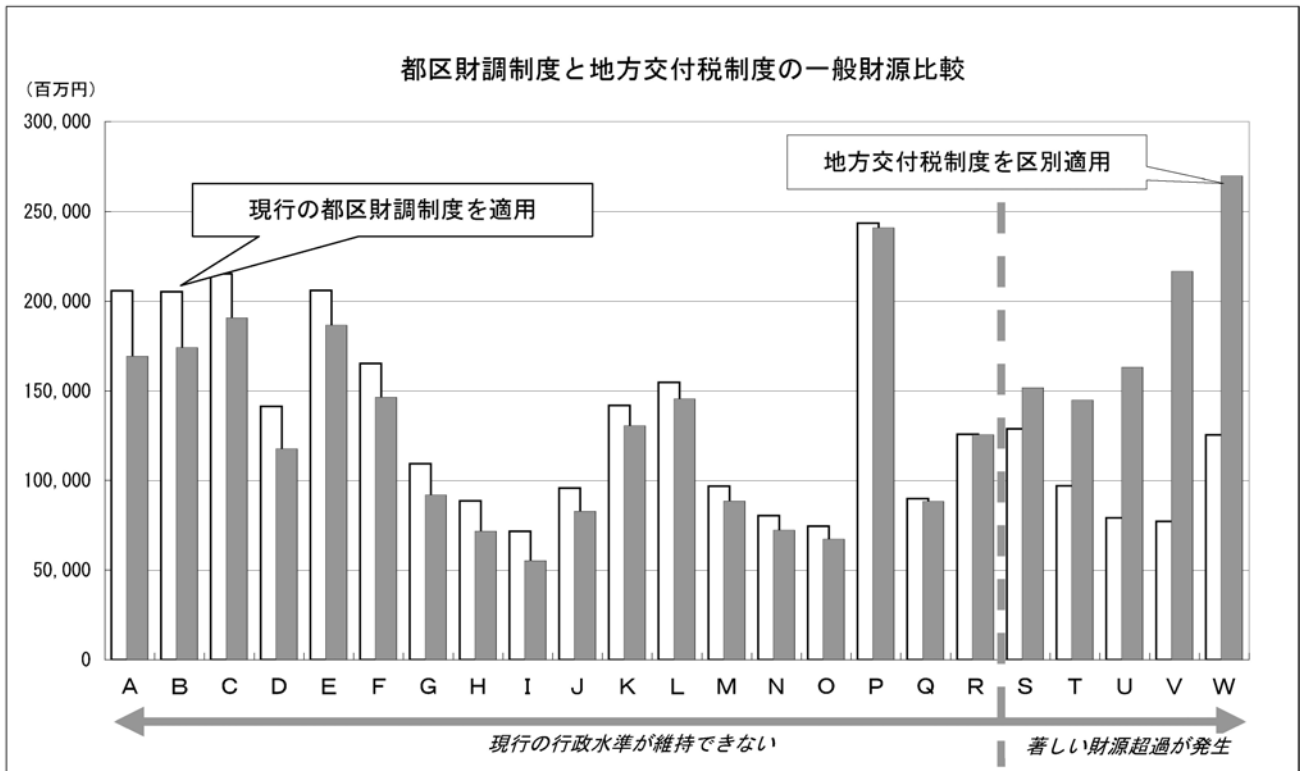


※平成17年度普通交付税算出方法に基づき、区別の基礎数値により試算  
 ※部が現に行っている入都市事務分（部案を参考）の基礎数値を加算



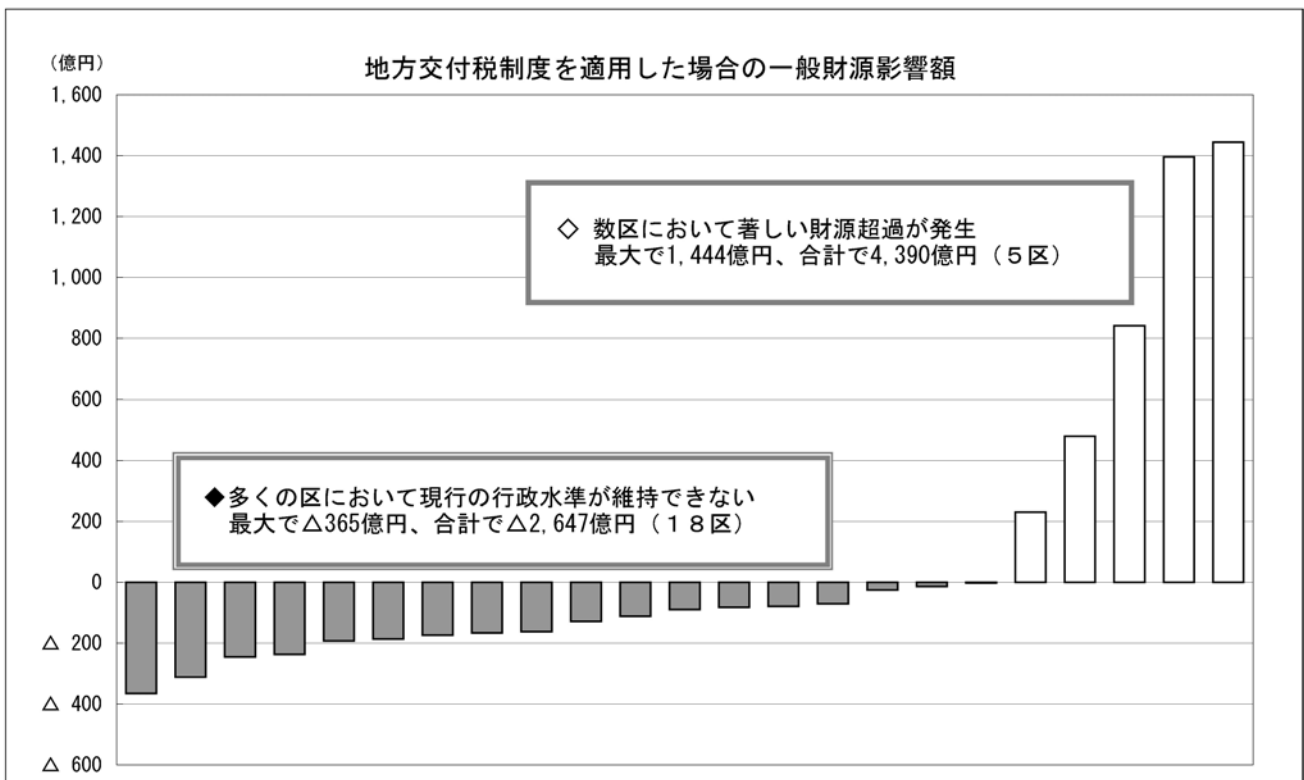
資料 ②

都区財政調整制度と地方交付税制度の一般財源比較



※現行の都区財調制度を適用：特別区が一般の市に移行し、現行の都区財政調整制度を適用した一般財源（試算）

※地方交付税制度を区別適用：特別区が一般の市に移行し、地方交付税制度を区別適用した一般財源（試算）



参 考

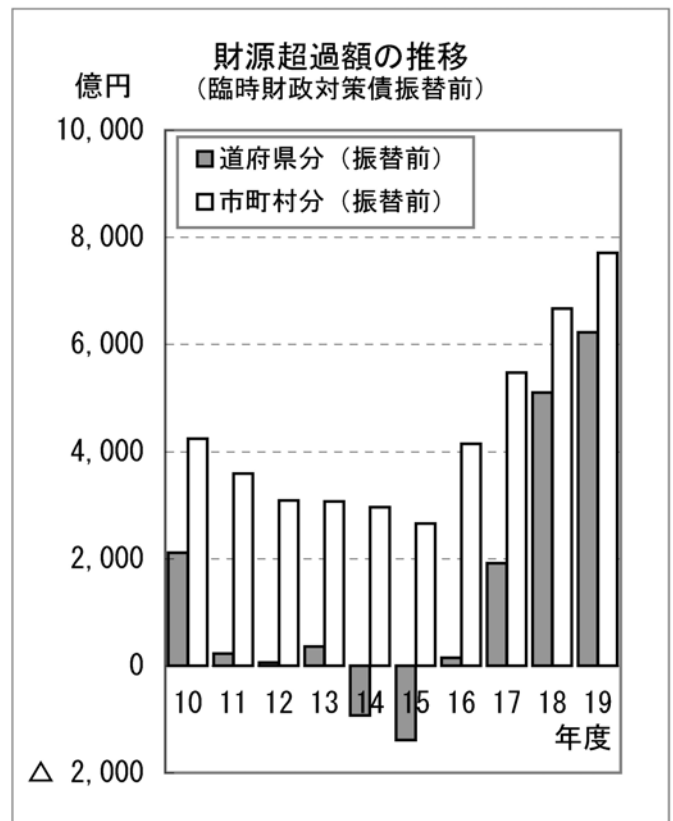
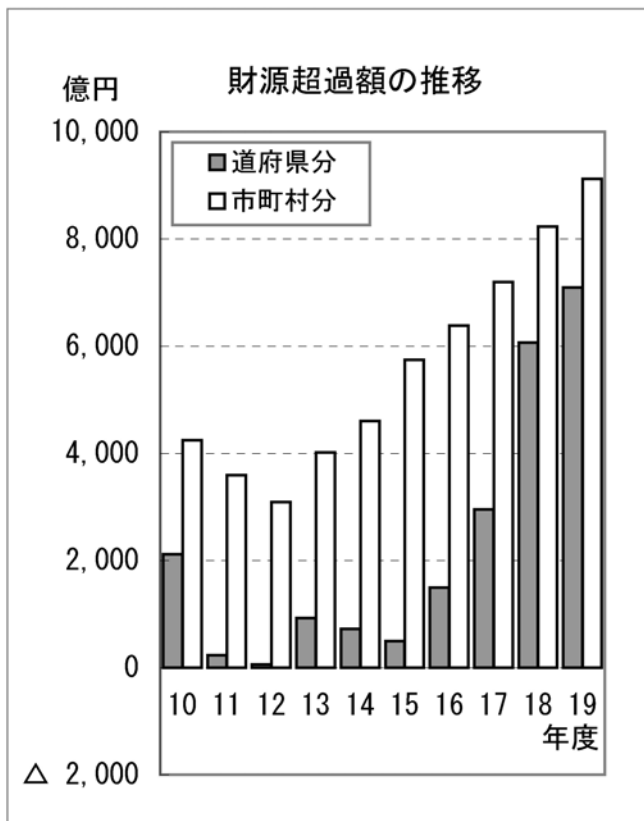
普通交付税算定結果(東京都・特別区分)累年比較

資料 ③

(単位:億円)

年度	道府県分算定額			市町村分算定額			合 計 額		
	基準財政 需要額	基準財政 収入額	財源超過額	基準財政 需要額	基準財政 収入額	財源超過額	基準財政 需要額	基準財政 収入額	財源超過額
10	17,388	19,502	2,114	16,591	20,836	4,245	33,979	40,338	6,359
11	17,484	17,713	229	16,467	20,059	3,592	33,951	37,772	3,821
12	17,832	17,892	60	16,546	19,636	3,090	34,378	37,528	3,150
13	17,204 (17,769)	18,130	926 (361)	15,908 (16,851)	19,923	4,015 (3,072)	33,112 (34,620)	38,053	4,941 (3,433)
14	16,427 (18,077)	17,147	720 (△ 930)	15,364 (17,006)	19,969	4,605 (2,963)	31,791 (35,083)	37,116	5,325 (2,033)
15	14,809 (16,697)	15,305	496 (△ 1,392)	13,691 (16,774)	19,431	5,740 (2,657)	28,500 (33,471)	34,736	6,236 (1,265)
16	14,719 (16,063)	16,214	1,495 (151)	13,615 (15,851)	19,997	6,382 (4,146)	28,334 (31,914)	36,211	7,877 (4,297)
17	15,771 (16,806)	18,723	2,952 (1,917)	13,934 (15,650)	21,128	7,194 (5,478)	29,705 (32,456)	39,851	10,146 (7,395)
18	16,971 (17,930)	23,035	6,064 (5,105)	14,040 (15,598)	22,267	8,227 (6,669)	31,011 (33,528)	45,302	14,291 (11,774)
19	17,147 (18,015)	24,240	7,093 (6,225)	14,012 (15,427)	23,135	9,123 (7,708)	31,159 (33,442)	47,375	16,216 (13,933)

※ ( ) 内の金額は臨時財政対策債振替前の数値 (13年度～)



## 参 考

## 都区の事務配分・財源配分に応じた交付税算定（試算）

資料 ④

- 地方交付税は、都と特別区を一つの団体とみなして算定しており、都区の分担に応じたものとはなっていない。

## ◆ 平成19年度普通交付税算定結果

（単位：億円）

	基準財政需要額(A)	基準財政収入額(B)	財源超過額(B-A)
市町村分	14,012	23,135	9,123
道府県分	17,147	24,240	7,093
合計	31,159	47,375	16,216

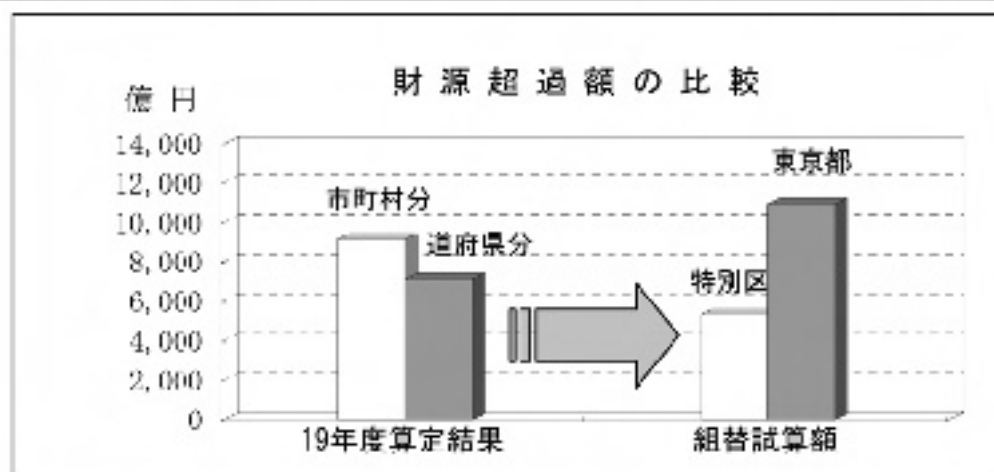
- 都区の実際の事務配分・財源配分に応じて算定額を組替えると、以下のようになる。

## ◆ 都区の実際の事務配分・財源配分に応じて組替えた場合

市町村分で算定されている需要額	消防費、下水道費等が行っている経費	2,128
	都が財源対策等のため発行した起債償還費	1,167
	臨時財政対策債振替相当額	△247
市町村分で算定されている収入額	市町村民税法人分、固定資産税の45%	6,088
	事業所税等100%	747
	減税補てん分（市町村民税法人分の45%）	52

## 組替え後

	基準財政需要額(C)	基準財政収入額(D)	財源超過額(D-C)
特別区	10,964	16,248	5,284
東京都	20,195	31,127	10,932
合計	31,159	47,375	16,216



## ◆ 組替え後の財源超過額（都区対比）

	17年度（配分率52%）	18年度（配分率52%）	19年度（配分率55%）
特別区	3,763	4,506	5,284
	—	(743)	(778)
東京都	6,383	9,785	10,932
	—	(3,402)	(1,147)
合計	10,146	14,291	16,216
	—	(4,145)	(1,925)

※（ ）内数値は対前年増減額

特別区議会議員講演会（平成19年度第4回）  
「特別区制度調査会報告」  
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