

制度改革推進室

区政会館だより

No.1～No.57, No.59

がんばるために、変わります。

★平成2年度特別区制度改革共同PR実施計画決まる！

東京23区は特別区制度の改革を訴え、4年間にわたり共同PRを実施してきました。

この間、特別区制度改革は2次にわたる地方制度調査会において審議されており、第22次調査会の任期である今年9月までには答申が出されるものと見込まれています。

こうした状況下において、特別区制度改革推進委員会は区民PRを継続するため、平成2年度共同PR実施計画を策定し、特別区長会、特別区議会議長会はこれを了承しました。

★PR事業の内容

計画の全容は別記のとおりですが、このうち主な事業を以下に簡単に説明します。

●各区広報紙の活用

従来も広報で制度改革をPRしてきましたが、さらにこれを充実します。この第一段として、4月に各区広報紙が制度改革に関する記事を掲載します。

●ポスターの作成

この紙面で紹介しているポスターは、本紙が発刊される頃には街かどの掲示板などで見ることができるでしょう。広報紙によるPRをフォローし

ます。

●シンポジウム等の開催

●パンフレット等の作成

地方制度調査会の答申が出た後、その内容を区民にお知らせするためにシンポジウムを開催し、答申の内容を解説したパンフレット等を作成します。

なお、このPR計画の中には、「事業の実施に際しては、地方制度調査会の動向に応じ柔軟に対応する。」という一文が入り、情勢の変化に機敏に対応できるようにしています。



平成2年度特別区制度改革共同PR実施計画

都区制度のあり方については、現在、第22次地方制度調査会において審議が進められており、平成2年9月までには答申されることが期待される。こうした状況下において、制度改革に対する区民の理解と支持をさらに得るため、特別区は各区におけるPR活動を積極的に展開するとともに、平成2年度の共同PR事業を下記のとおり定める。

なお、事業の実施に際しては、地方制度調査会の動向に応じ柔軟に対処する。

1 基本的考え方

- (1) 共同PRは、広く、区民に制度改革の趣旨・内容等を訴えることを主眼に実施する。
- (2) 第22次地方制度調査会の答申後には、その内容を区民に周知する。

2 実施事業

事業名	趣旨・内容	実施時期
ポスターの作成	制度改革を幅広くPRするため、必要に応じポスターを作成し、掲示する。	随時
パンフレット等の作成	第22次地方制度調査会答申の内容などを解説したパンフレット等を作成し、広く区民に配付する。	答申後
シンポジウム等の開催	第22次地方制度調査会答申の内容等について、有識者によるシンポジウム等を開催し、その内容を区民に周知する。	答申後
地域団体等への働きかけ	より多くの区民の理解と支持を得るため、地域団体等への働きかけを強める。	随時
各区広報紙等の活用	区民にきめ細かく情報を提供するため、各区広報紙等の活用を図る。	随時

平成2年4月

No.1

特別区が変わります！

平成2年5月

No.2

今、巨大都市東京は、高齢化・国際化・高度情報化の波に洗われ、人々の価値観の多様化とあいまって大きく変わろうとしています。

このような社会の動きに対応するため、特別区は地域の特性に応じた創意あふれる施策を展開しているところです。住民に対して、真に豊かな生活環境を提供していくために、「最初の政府」である特別区に課せられた役割は極めて大きいものといえるでしょう。

■現行制度の問題点

現行自治制度上、特別区は東京都の内部的団体であるとされており、次のような問題点があるため特別区はその責任を十分に果たすことができません。

その問題点とは、①東京都の内部的団体として扱われているので、特別区の住民に対する行政責任が不明確となっている、②特別区は市町村と比べて事務権能が制限されており、ごみの収集・運搬など本来住民に最も身近な自治体である特別区が行うべき仕事を都が行っている、③都区財政調整制度によって、東京都が特別区の財政需要額を算定して特別区の財源を決めています。東京都が認めた仕事でなければ財政需要額の対象に含まれないので、東京都が特別区財政に実質的に関与している等があげられます。

■都区制度改革の意義

今回の制度改革は、現行制度の問題点を解決するため、特別区と東京都の役割分担を明らかにして、特別区を憲法で自治を保障された基礎的自治体として明確に位置づけ、行財政自主権の拡充を図ろうというものです。この制度改革の実現によって、特別区はこれまで以上に住民に身近な自治体として、地域のさまざまな問題に取り組むことができるようになります。

特別区と東京都の間で合意されて以降、特別区は制度改革の早期実現をめざしていろいろな活動を行ってきました。

制度改革推進室は、制度改革推進のための事務局として設置され、推進組織の運営や23区共同PRの実施等を行っています。

■制度改革の実現をめざして

第22次地方制度調査会の任期もあとわずかとなりました。4月19日に開催された地方制度調査会総会において、原行政問題小委員長より「任期中に都区制度の問題についての結論を得る」ということが当委員会に課せられた大きな使命である」との発言がありました。9月までには答申がでることが予想されます。

特別区が東京都の内部団体的性格を払拭し、自立した基礎的自治体となって、住民に身近な仕事を責任をもって行うためには、都区合意に沿った

答申がなされることが必要です。そのためには、特別区行政に携わる者として、今回の制度改革の重要性を改めて認識するとともに、今後ともより一層の運動を展開していくことが大切です。



制度改革をめぐる最近の動き

平成2年8月

No.5

去る6月27日、地方制度調査会行政問題小委員会終了後、小委員長から特別区制度改革の方向について一定の合意がされた旨の発表がありました。この発表では、都区合意に沿った事務移管・都区財政調整制度の見直し等には触れられていますが、特別区を基礎的自治体に位置づけることについては言及されていません。

そこで特別区は、行政問題小委員長・都知事・各政党に対し、「特別区を基礎的自治体に位置づけていただきたい」という趣旨の要望を行いました。

その後、7月13日及び25日に行政問題小委員会

が開催されましたが、特別区を基礎的自治体に位置づけることについては、結論を得るには至りませんでした。

7月13日の小委員会終了後には、自治省から「都区制度に関する住民意識調査」の集計結果が公表されましたが、これは特別区にとっておおむね好意的な内容でした。

特別区制度改革についての地方制度調査会の答申は9月に出されますが、特別区は11月2日に日比谷公会堂において区民約2000名を集めて、大会を開催することを予定しています。

この大会は区民に対する答申内容の周知という

ことのほかに、制度改革を実現するための法案化へ向けての第一歩という意味も持ちますので、ぜひ成功させなければなりません。



地方制度調査会答申出される！

特別区は基礎的自治体に

平成2年10月

No.7

◎特別区の性格

去る9月20日、第22次地方制度調査会総会において、都区制度の改革に関する答申（以下、答申という）がまとめられ、翌21日に海部首相に答申されました。

ここでは答申のポイントと今後の特別区の取組について述べてみたいと思います。

答申は、特別区の性格について「住民に最も身近な地方公共団体であるという意味において、特別区は、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であると考え」としています。

これにより、特別区は都の内部団体ではなく、憲法で保障された自治体となるものと考えられます。

一方、「特別区は、なお特別地方公共団体であ

ると考える」とされています。これは、特別区は地方交付税の個別適用を受けないなどの特例があり、その権能や税財政の面で普遍的ではないため、なお、特別地方公共団体とされたものと思われます。

◎都から特別区への事務移譲

答申は、「一般廃棄物の収集・運搬をはじめ、都区制度改革の基本的方向に掲げられている事項

については、おおむねその方向で特別区に移譲すべきである。

また、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲については、住民の理解と協力、関係者間における速やかな意見の一致が望まれる」としています。

今後、住民の理解と協力及び職員団体等の関係者との調整が大きなウエイトを占めると考えます。

◎都区財政調整制度

都区財政調整制度については、調整税の財源配分の中期的安定、総額補てん主義・納付金制度の廃止、算定方法の簡素合理化については触れられましたが、その具体的な内容については、今後の都区協議に委ねられることになります。

◎廃置分合及び境界変更

従来、発案権が都知事にあった廃置分合・境界変更について、特別区が発案権を持つこととされました。今後、特別区の再編等が問題とされる場合、区がイニシアチブをとれることは、自治の基本として大きな意味を持ちます。

◎今後の特別区の取組

10月5日の区長会・議長会合同会議では、答申後の制度改革推進に対する基本的方針として、特別区制度改革推進大綱が決定されました。特別区はこの大綱に基づき、制度改革の早期実現を図るべく、今後さらに努力していきます。

この一環として11月2日、日比谷公会堂におい

て「新しい東京23区を実現する集い」を開催し、併せて当日、自治省に対し要請を行う予定です。

特別区制度改革推進大綱

平成2年10月5日

特別区は、昭和61年2月に東京都との間で「都区制度改革の基本的方向」を合意した。以来、特別区は特別区制度改革の実現をめざし、住民・議会・行政が一体となり運動してきた。この運動が実り、本年9月、地方制度調査会によって、「都区制度改革に関する答申」がなされ、特別区を基礎的な地方公共団体と位置づけるなど、特別区制度改革は大きく進展した。

しかしながら、この改革を実現するためには、今後、関連法案の成立等多くの課題がある。特別区長会並びに特別区議会議長会は一致協力し、制度改革の早期実現へ向けて、下記の方針に基づき、より一層努力するものとする。

記

1 基本的な考え方

特別区制度改革にあたっては、地方制度調査会の答申に基づき、特別区が基礎的な地方公共団体として、自主的、自律的に行財政運営ができるように、特別区の権能を拡充するとともに、財政制度を改革するものとする。

2 国等に対する要請

法令の改正等を早急に実現するため、自治省をはじめとする関係機関に対し、積極的な働きかけを行う。

3 住民への広報

制度改革の早期実現のためには、住民の理解と支持が不可欠であり、広報活動に一層努める。

4 都区の連携

制度改革を進めるにあたっては、東京都との連携、協力をさらに強める。

5 推進体制の強化

以上の方針に基づき、制度改革を積極的に推進するために、特別区の制度改革推進体制の強化、充実を図る。



都区制度の改革に関する答申 地方制度調査会

平成2年10月

No.7

都区制度の改革についての基本的な考え方

当調査会は、さきの第21次地方制度調査会に引き続き、「都区制度のあり方」について審議を重ねてきた。

審議にあたっては、東京都及び特別区から意見を聴取するとともに住民意識調査を実施する等種々の観点から検討を行った。

審議の過程において、指定都市制度を含む大都市制度又は巨大都市圏である首都圏制度の改革を検討し、都区制度のあり方はその一環として考えるべきではないかとの有力意見が提起され、活発な議論が展開された。

大都市制度一般のあり方や首都圏制度全体のあり方については、今後なお十分な論議が必要であり、引き続き当調査会において検討を続けることが適当であると思われる。

また、社会経済のめまぐるしい変動に伴って地域社会の実態が著しく変化している状況を見ると、本来、都区制度の改革を行う際には、特に人口減少等の著しい都心地域の特別区の再編をはじめ、周辺地域も併せて特別区の区域の見直しを行う必要があると考えられる。

しかし、昭和49年の区長公選制度の採用等の都区制度の改正後においても、なお都と特別区の役割分担や住民に対する行政責任が不明確となっていること、特別区の自主性が阻害されていること、都が広域的立場からの大都市行政に徹しきれない

ことなどの問題が指摘されており、昭和61年2月19日に都区協議会で決定された「都区制度改革の基本的方向」においても、その改革が強く要請されているところである。

したがって、さしあたり、今回は、住民に身近な行政で移譲が可能なものは、できるだけ特別区の事務とするとともに、大都市の行政の一体性確保の要請に配慮しつつ、特別区の自主性、自律性を強化する方向で都区制度の見直しを行うこととし、以下の措置を講ずべきであるとの結論に達した。

1 都から特別区への事務移譲

昭和49年の都区制度の改正により、特別区に、おおむね、一般の市に属する事務と同一の事務を処理させるほか、保健所設置市の事務を処理させることとされた。

しかし、この改正によっても、都に留保することとされた事務があり、その後も、都と特別区の役割分担を明確にし、特に住民に身近な事務については、特別区へ一層の事務移譲を行うことが求められてきたところである。

当調査会としては、特別区は、特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理する必要がある事務を除き、原則として、市が処理することとされている事務を処理するものとするを基本的な考え方として、昭和49年の制度改正後もなお都に

留保されている事務については、できる限り特別区に移譲することが適当であると考ええる。すなわち、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務、有害物質を含有する家庭用品の規制に関する事務等昭和61年2月19日の都区協議会の「都区制度改革の基本的方向」に掲げられている事項については、おおむねその方向で、特別区へ移譲すべきである。また、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲については、住民の理解と協力、関係者間における速やかな意見の一致が望まれる。

2 特別区に関する特例措置の見直し

(1) 区長委任条項

地方自治法第281条の3第3項の規定により、主として特別区の区域内に関する事務については、都の規則（東京都区長委任条項）によって都知事から特別区の区長に委任しなければならぬこととされているが、特別区に関する特例措置の見直しの一環として、都から特別区への事務の委任は、地方自治法第153条第2項の規定によるものとする。

なお、東京都区長委任条項に掲げる事務のうち今回の都区制度の改革の後においても特別区へ移譲されない事務については、地方自治法第153条第2項の規定により、引き続き特別区へ委任して処理されるべきものと考ええる。

(2) 調整条例

都は、特別区の事務について地方自治法第282条第1項によつていわゆる調整条例を定めることができることとされているが、現在調整条例は存在していないこともあり、特に都条例によつて特別区の事務について調整を行うような必要性は認められない状況にある。

したがって、特別区の自律性を高める見地から、この制度は廃止するものとする。

(3) 都区協議会

地方自治法第282条の2第1項は、都と特別区からなる都区協議会を設置することとしているが、後述の都区財政調整以外の事項を協議するために開催されることは少なく、都区財政調整以外の都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整について、常設の都区協議会を置くという特例措置を設ける必要性は乏しいものと考ええる。

したがって、現在の都区協議会の制度は都区財政調整のための協議会に再編し、そのほかの都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整については、地方自治法第252条の2の規定による一般の協議会の制度を活用するものとする。

(4) 都区財政調整制度

特別区の存する区域にあつては、都と特別区間の財源配分を適切に行う必要があること及び特別区相互間に税源の偏在がある中でその行政水準の均衡を図る必要があることを考えると、都区財政調整制度は存置せざるを得ないが、特別区の財政運営の自主性を高める観点から次のような改正を行うものとする。

① 今回の都区制度の改革による事務の再配分

に伴い都区財政調整交付金に係る調整税の特別区への配分割合を都と特別区間の財源配分が中期的に安定的なものとなるよう定める。

② いわゆる毎年度の総額補てん主義及び納付金制度を廃止する。

③ 都区財政調整交付金の算定方法の簡素化等の改善合理化を図る。

(5) 地方債の許可

特別区に対する地方債の許可は、自治大臣が行うものとされているが、他の市町村の場合と同様に扱うこととし、都知事が行うものとする。

(6) 特別区の廃置分合及び境界変更

特別区の廃置分合又は境界変更については、その発案権を都知事が有しているが、特別区の自主性、自律性を強化する観点から、一般の市と同じ制度を適用するものとする。

3 特別区の性格

今回の改革によつて、特別区の処理する事務の範囲が拡充され、かつ、都との関係においてその自主性、自律性が強化されることとなるので、当調査会は、住民に最も身近な地方公共団体であるという意味において、特別区は、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であると考ええる。

しかし、特別区は、都においてのみ存する制度であり、このような改革の後においても、大都市の一体性確保の見地から、権能、税財政などの面において、一般の市町村とは異なっているもので、なお特別地方公共団体であると考ええる。

特別区制度改革の歩み

昭22・5・3	特別区制度の発足（地方自治法施行）
昭27・9・1	区長公選制の廃止
昭40・4・1	福祉事務所の移管など
昭50・4・1	区長公選制の復活、保健所の移管など
昭56・8・28	特別区政調査会答申「『特例市』の構想」
昭59・6・7	都制度調査会報告「新しい都制度のあり方」
昭61・2・19	特別区と東京都の間で「都区制度改革の基本的方向」を合意
昭62・6・11	第21次地方制度調査会第7回総会
昭63・5・18	「都区制度等のあり方」を審議項目に決定
昭63・10・25	第21次地方制度調査会第11回総会
	「都区制度等のあり方」を次期調査会へ申し送り
	第22次地方制度調査会第2回総会
	「都区制度等のあり方」を審議項目に決定
平2・9・20	第22次地方制度調査会第9回総会
	「都区制度の改革に関する答申」を決定
平2・9・21	「都区制度の改革に関する答申」を内閣総理大臣に提出

4 改革の実施

以上に述べた特別区の処理する事務の範囲の拡充、都区財政調整制度をはじめとする特別区に関する特例措置の見直し、特別区の性格付けなどの措置は、相互に関連し、不可分となっているので、今回の都区制度の改革は、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲を含めて、一括して実施すべきである。

「新しい東京23区を実現する集い」開催される

秋晴れに恵まれた平成2年11月2日、特別区長会・特別区議会議長会主催の「新しい東京23区を実現する集い」が日比谷公会堂において、区民約2000人を集め開催されました。

この集いのねらいは、去る9月に地方制度調査会から出された「都区制度の改革に関する答申」を区民にお知らせするとともに、今後の法令改正に際し、来賓の国会議員等にご協力を要請することにあります。

集いは主催者・来賓の挨拶に続き、大会決議が行われました。この決議の内容は、特別区を基礎的な地方公共団体とした地方制度調査会の答申を喜ばしいこととしたうえで、制度改革の早期実現に向けて区民・議会・行政のすべての力を結集し、今後さらなる強力な運動を進めるといふものです。

次に、壇上の国会議員・政党代表・都知事・都

議会議長に対し、区民の代表が直接、決議の内容をまとめた要望書を手渡しました。

続いて、大森彌東京大学教授による「特別区の進むべき道」と題した講演が行われました。大森教授は、答申の内容を解説され、特別区の性格については、「私としては、この答申に沿った改革が実現すれば、特別区は憲法上の自治体となると考えています。」とお話しされました。

おわりに、自治省要請団が結成され、満場の拍手の中、要請に向かい、集いは終了しました。

国会審議が本格的な折、国会議員が31名（代理含む）も出席されたことからわかるように、この集いには非常に高い関心が集まりました。

今後の関係法令改正に向けての運動に大きなはずみとなる、有意義な集いとなりました。



山本区長会会長による主催者挨拶



平成2年11月

No.8

特別区制度改革をめぐる動き（平成2年）

平成2年12月

No.9

1月	各区、都選出国會議員に対し、制度改革の推進を求める要望書を提出	7月	改革の推進を求める意見書等を提出 特別区長会・特別区議会議長会、都知事・各政党・行政問題小委員長に対し、制度改革の推進を求める要望書を提出	10月16日	特別区長会、特別区制度改革推進協議会を設置
4月20日	地方制度調査会行政問題小委員会（都区から意見聴取）			11月2日	特別区長会・特別区議会議長会、「新しい東京23区を実現する集い」を開催
5月6月	自治省、「都区制度に関する住民意識調査」を実施（7月12日発表）	9月20日	地方制度調査会総会「都区制度の改革に関する答申」を決定		同日、国會議員・都知事・都議会議長・自治大臣等に制度改革の推進を求める要望書を提出
6月27日	地方制度調査会行政問題小委員長、答申の骨子を記者発表	10月5日	特別区長会・特別区議会議長会「特別区制度改革推進大綱」を決定		
6月	各区議会、自治大臣等に対し、制度				

平成3年度特別区制度改革共同PR実施計画決定される！平成3年4月

No.13

平成3年度特別区制度改革共同PR実施計画
（平成3年3月16日・区長会了承、
3月19日・議長会了承）

特別区制度の改革については、平成2年9月、第22次地方制度調査会より「都区制度の改革に関する答申」が出され、特別区を基礎的な地方公共団体と位置づけるなど制度改革は大きく進展した。しかしながら、この改革の実現のためには、今後、関係法令の改正をはじめとしてなお多くの課題が控えている。

こうした状況に鑑み、制度改革に対する区民の

1 基本的考え方

- 一層の理解と支持を得るためPR活動を積極的に
行うこととし、平成3年度の共同PR実施計画を
下記のとおり定める。
- なお、PR事業の実施にあたっては、国等の動
向をふまえ柔軟に対処する。
- (1) 共同PRは、1日も早い法令改正に向け
て、広く区民に制度改革の趣旨・内容等を
訴えることを主眼に実施する。
 - (2) 共同PRは、各区の行うPR活動と積極
的に連携を図り実施する。

2 実施事業

事業名	趣旨・内容	実施時期
パンフレット等の作成	制度改革に対する区民の理解を深めるため、地方制度調査会の答申をふまえ、制度改革をわかりやすく説明したパンフレット等を作成する。	随時
ポスターの作成	制度改革を幅広くPRするため、必要に応じポスターを作成し、掲示する。	随時
地域団体等への働きかけ	より多くの区民の理解と支持を得るため、地域団体等への働きかけを強める。	随時
各区広報紙等の活用	区民にきめ細かく情報を提供するため、各区広報紙等を活用する。	随時

特別区制度改革の早期実現を自治大臣、都知事等に要望！

平成3年7月

No.16

平成2年9月、地方制度調査会から特別区を基礎的な地方公共団体とすることなどを内容とする「都区制度の改革に関する答申」が出されました。

しかし、特別区制度の改革を実現するためには地方自治法をはじめとする関係法令の改正が必要です。

このため、区長会及び議長会の代表者が自治大臣、都知事及び都議会議長に制度改革の早期実現についての要望を行いました。

★自治省に制度改革の早期実現を訴える！

特別区は制度改革の早期実現に向けて、さまざまな活動を行っています。

去る7月1日、特別区長会と特別区議会議長会は、特別区制度改革の早期実現を求めて、自治大臣、都知事及び都議会議長に対して要望を行いました。

当日は、特別区長会から遠藤会長及び天野副会長が、特別区議会議長会からは加藤会長及び利根川副会長が自治省及び東京都に赴きました。

自治省では、東京が直面しているさまざまな問題を解決するためには、今回の制度改革が必要であることなどを説明し、是非自治省としても積極的に法令改正に取り組んでもらいたい旨の要望書を手渡しました。

★都知事、「ごみの収集・運搬は区が行うのが基本」と発言

都知事に対しては、制度改革の早期実現に向けて知事の一層のご尽力を要望しました。その際、都知事より清掃の問題について「職員団体をはじめとする関係者との調整をしなければならぬが、いずれにしても、区が収集・運搬の事務を行うことが基本であると考えている。区の方も受入れ側として、いろいろな努力してもらいたい」旨の発言がありました。

東京都選出の国会議員等に対しても、同趣旨の要望を行いました。

なお、自治大臣に対する要望書の全文を下に掲載します。是非お読みください。



区長会・議長会代表者、都知事へ要望書を手渡す

要望書

大都市東京の前途にはさまざまな行政課題が山積しています。これらの行政課題に的確に応え、東京の均衡ある発展と住民サービスの向上をめざすためには、都区制度の改革が是非とも必要であるとの認識にたつて、昭和61年2月、都と特別区は「都区制度改革の基本的方向」について合意しました。この合意以来、都と特別区は一体となって、都区制度の改革を求める運動を活発に展開してまいりましたが、昨年9月20日、地方制度調査会から「都区制度の改革に関する答申」が内閣総理大臣に提出されました。特別区にとりましては長年にわたる運動の成果であり、この上ない喜びであります。

この答申では、一般廃棄物の収集・運搬をはじめとする各種事務の移譲、都区財政調整制度の見直しなどによる財政自主権の拡充など、特別区の自主性、自立性を高める方向が盛り込まれ、特別区を基礎的な地方公共団体に位置づけることになっております。

特別区は、この答申に沿った制度改革を一日も早く実現し、東京が直面するさまざまな行政課題に責任をもって取り組む所存であります。特に深刻化の度を加えているごみ問題の解決は、一刻の猶予も許されません。特別区は、ごみの減量化、リサイクルの推進などを積極的に進めていく決意であり、そのためにも、一般廃棄物の収集・運搬の特別区への移譲をはじめとする特別区制度改革を速やかに実現することが不可欠であります。

貴職におかれましては、この改革に対する特別区の熱意を御理解いただき、制度改革の早期実現のため、所要の法令改正等に特段の御高配を賜りますようお願いいたします。

平成3年7月1日

特別区長会会長 文京区長 遠藤正則
特別区議会議長会会長 墨田区議会議長 加藤耕造

自治大臣 吹田 愷殿

制度改革のポイント

制度改革のポイント①

新しい風が23区のくらしを変えます(1)

平成3年8月 No. 17

特別区制度の改革については、昨年9月に地方

制度調査会から「都区制度の改革に関する答申」が内閣総理大臣に提出され、新たな段階を迎えました。今後は制度改革を1日も早く実現するため、答申に沿った法令改正が行われるよう、特別区として働きかけを強めていかなくはなりません。

ここでは、何回かにわたって答申の内容について説明し、職員の皆さんとともに特別区制度改革の意義について、改めて確認していきたいと思えます。

答申は、①都区制度改革についての基本的な考え方、②都から特別区への事務移譲、③特別区に関する特例措置の見直し、④特別区の性格、⑤改

革の実施の五つの部分からなっています。

このうち、今回は①と⑤について説明します。

制度改革は特別区の自主性、自律性を強化する！

①の「都区制度改革についての基本的な考え方」では、地方制度調査会の審議経過と答申の基本的な考え方が述べられています。

その中で、都区制度のあり方については大都市制度や首都圏制度の改革の一環として考えるべきとの有力な意見があったが、都区の合意で改革が強く要請されているので、さしあたり今回は、特別区の自主性、自律性を強化する方向で、都区制度を見直す、と今回の改革の位置付けを行っている

ます。

清掃事業の移管が不可欠！

⑤の「改革の実施」では、事務の拡充、特例措置の見直し、性格付けなどの措置は、相互に関連し不可分なので、今回の改革は、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲も含めて一括実施すべき、としています。

これは、清掃事業の移管がなければ今回の改革は実現しないということであり、清掃事業の移管が制度改革の成否を分ける決定的な要因になっています。

制度改革のポイント②

新しい風が23区のくらしを変えます(2)

平成3年9月 No. 18

今回は、特別区の性格が制度改革によってどうなるのかについて説明します。

現在、特別区の区域では、都が広域自治体であるとともに基礎的自治体としての性格も合わせ持っており、特別区は都の内部的団体であると考えられています。このため、都と特別区の役割分担や

住民に対する行政責任が不明確となり、特別区の自主性は阻害され、一方で、都は広域的行政に徹しきれないなどの問題があります。

特別区を基礎的な地方公共団体に位置づける！

今回の改革では、一般廃棄物の収集・運搬など、

現在都が行っている住民に身近な事務をできるだけ区に移譲するとともに、特別区に関する各種の特例措置を見直します。

この結果、特別区の事務は拡充され、都との関係でもその自主性・自律性が強化されることとなります。住民に最も身近な地方公共団体であると

いう意味において、特別区は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、明確に位置づけられます。

また、特別区は現在、特別地方公共団体であるとされていますが、答申では、「特別区が都にのみ存する制度であり、改革後も、大都市の一体性確保の見地から、権能、税財政などの面で一般の市町村とは異なるので、なお特別地方公共団体で

あると考える。」としています。

このことは、特別区が、普通地方公共団体である一般の市と比べて、制度上普遍的な団体ではないということを意味するものです。

憲法上の自治体になるか？

特別区は憲法上の自治体ではない、とする昭和39年の最高裁の判例があります。これは、その団

体が住民に身近な団体として有する自主行財政権などの基本的権能と住民の共同体意識の程度に着目した判断になっています。昭和50年の制度改革後の特別区の性格については、最高裁の判断によることですが、すでに区長公選制が定着し、さらに今回の改革で基礎的自治体として明確に位置づけられる以上、特別区は憲法上の自治体になるものと考えます。

制度改革のポイント③

新しい風が23区のくらしを変えます(3)

平成3年10月 No. 19

今回の制度改革の大きな柱の一つである特別区の事務権能の拡充については、各区の皆さんが仕事を進める上で大きな関心を持たれていると思います。

昭和40年以降、都から特別区に段階的に事務移譲が行われ、49年の自治法改正により、特別区は、原則として一般市の事務を行うとともに、保健所設置市の事務も併せて行うことになりました。

しかし、その例外として、本来なら一般市や保健所設置市が行う事務のうち、大都市行政の一体性確保などの理由により、いくつかの事務が都に留保されました。

これらについては、都が市の立場で行うことになっていきます。このため、都区の役割分担や住民に対する行政責任が明確でない、都は府県行政に徹しきれないなどの問題点が指摘されてきました。昨年9月の地方制度調査会の「都区制度の改革に関する答申」では、これらの問題点を解決するため、住民に身近な事務はなるべく特別区に移

譲することとされました。

身近な仕事は区がやります！

今回の制度改革で特別区に移譲される事務は、現在都に留保されている一般市・保健所設置市の事務を中心として、一般廃棄物の収集・運搬事務、有害家庭用品の規制事務、都市計画に関する事務など、合わせて24項目です。これは、昭和61年2月に都区で合意された「都区制度改革の基本的方向」に掲げられた移管対象事務を基本としています。

これらの事務はすべて、区民生活に身近な仕事であり、区に移譲されることにより、特別区はさらに区民の期待に積極的に対応え、きめ細かな行政を行うことができるようになります。

ごみの収集・運搬は区の仕事！

今回の事務移譲の最大の目玉は、一般廃棄物の収集・運搬事務の移譲です。これは、他の地域で

は市町村が行っている事務です。しかし、特別区の区域では、40年から法律上は区の事務とされているにもかかわらず、現在まで都が収集・運搬を行ってきました。

本来は、区民に一番身近な特別区が、一般廃棄物の収集・運搬事務を行うべきです。今回の地方制度調査会の答申でも、一般廃棄物の収集・運搬について「関係者間の速やかな意見の一致」を前提とした特別区への移譲を求めています。

一般廃棄物の収集運搬事務が特別区に移譲されることで、区は区民のニーズに即し、一層きめ細かくごみの収集を行うことができるのはもちろん、今社会的に大きな関心と呼んでいる、ごみの減量やリサイクルの問題に対しても、的確に対応できるようになります。

制度改革のポイント④

新しい風が23区のくらしを変えます(4)

平成3年11月 No. 20

特別区には、一般の市にはない特例がいくつか設けられています。それらの特例措置のうち、今回は、区長委任条項と調整条例が制度改革によってどう変わるのかをご説明します。

特例はもう不要です！

皆さんが日頃処理している事務は、公共事務(固有事務)、団体委任事務、機関委任事務に大きく分けられます。都道府県知事から市町村長へ委任される機関委任事務については、一般的には地方自治法第153条第2項を根拠としています。

ところが、特別区に関しては、自治法第281条の3第3項に特例があつて、都知事に権限のある事務のうち、主として特別区の区域内に関する事務については、都の規則により、必ず区長に委任しなければならないことになっています。ここでいう「都の規則」がつまり「東京都区長委任条項」というわけです。これによって、現在のところ81

の事務が区長に委任されています。

今回の制度改革により、その中の一部は特別区に移管されるほか、この特例は廃止され、都知事から区長への事務の委任は、一般の市と同じく、自治法第153条第2項を根拠とすることになります。

事務処理の自主性・自律性を！

地方自治体は、その区域内の事務を自主的・自律的に処理していくのが原則です。

ところが、特別区に関しては特例があつて、都は条例により、特別区の手務処理について、区相互間で統一的な基準を設けるなどの調整を行うことができる仕組みになっています。この条例を調整条例といい、もしこれに反して特別区が事務処理をした場合、その行為は無効になってしまいます。具体例としては、過去に特別区税に関するものと印鑑登録証明事務に関するものの2つがありま

したが、昭和52年にこれらが廃止されて以来、現在は調整条例はありません。

この制度は、特別区が都の内部団体的な性格を持つていることを示すもので、特別区における事務処理の自主性・自律性から見て好ましいものとはいえません。

現在調整条例は存在せず、その必要性も認められない状況にあることなどから、今回の改革で、この制度は廃止され、特別区の手務処理の自主性・自律性がより高まることとなります。



制度改革推進の新ポスター

制度改革のポイント⑤

新しい風が23区のくらしを変えます(5)

平成3年12月 No. 21

今回は、特別区に関する特例措置の一つである都区協議会の見直しについて説明します。

都区協議会とはどのようなもの？

一般的には、自治体間で事務の一部を共同して

処理するため、協議会を任意に設置することができますことになっています(自治法§252の2)。

これに比べ、都と特別区では事務や財政について、都と特別区及び特別区相互間の連絡調整を図るため、都区協議会を設置することが法律上義務

づけられています(自治法§282の2)。
その構成は、会長(都知事)及び都側6人、区側(区長)7人の委員となっています(自治令§210の18)。

都区協議会の役割は、都区間の重要な諸問題を

協議することですが、現在、財政調整以外の事項で開催されることは少ない状況となっています。

また、都区財政調整条例の制定又は改廃の際、協議することになっていますが、これは、都知事はその意見を聞くに過ぎません（自治法 § 282 の2）。

こうしたことから、都区協議会は諮問機関に類似した性格をもつものであり、必ずしも特別区の

意向が十分に反映される仕組みとはいえません。

都区協議会を都区対等の協議の場とします

今回の地方制度調査会の答申では、都区協議会を財政調整のための協議会に再編し、財政調整以外の連絡調整については一般の協議会に委ねるとしています。

特別区は、この答申を受け、特別区の自主性・

自律性を強化するという観点に立ち、都区協議会が財政調整について、実質的に都と区が対等に協議する場となるよう改革しようとしています。

このことにより、都区財政調整制度はより適正に運用され、ひいては特別区の財政自主権の強化を図ることができるものと考えます。

制度改革のポイント⑥

新しい風が23区のくらしを変えます (6)

平成4年1月 No. 22

特別区の財政制度が今後どのように変わるのかを、都区財政調整制度を中心に、今回と次回（2回）に分けてご説明します。

●都区財政調整制度の意義

現在、都と区や特別区相互の財政を調整する制度として、都区財政調整制度があります。これには次の二つの機能があります。

一つは、都と区の財源配分機能です。特別区の区域では、本来は市の仕事である消防の仕事を都が行うなど、大都市の仕事を都区が分担して行っています。そこで、財源についても都区の間で分け合っていますが、必ずしも特別区に必要な財源が確保されていません。この不足分を固定資産税など都が課している税（調整税）から特別区へ配分する仕組みがとられています。

●都区財政調整制度の問題は？

現在の財政調整制度には、次のような問題が指

摘されています。

第一に、都が認めた需要の範囲内で特別区に必要な財源が決定される仕組みになっており、事務分担に応じた財源配分となっていないことがあげられます。また、事務分担が確定していないために、財源配分も、安定性を欠くものになっています。

第二は、各区の交（納）付金は各区の標準的需要と収入を計って算定されますが、当初決めた財源の枠（現在、調整税の44%）では特別区全体の交付額が不足する場合、都の一般会計で補う総額補てんが行われており、特別区の自律性を損なう要因の一つとなっています。

また収入が超過する場合、都へ納める納付金は区の固有の財源から納めることで、区の自主性を損なうという問題があります。

第三に、経費の算定上、複雑な手順・方法がとられており、改善が求められています。

制度改革のポイント⑦

新しい風が23区のくらしを変えます(7)

平成4年2月 No. 23

今回は、前回説明した特別区の財政制度がどのように変わるのか、についてご説明します。

新しい財政調整

都区の間の事務配分に応じた財源配分や、特別区間で行政水準の均衡を図る必要があるため、都区の財政調整制度は引き続き残ることになります。しかし、そのあり方は、以前にも増して、特別区の財政運営の自主性・自律性が高められることとなります。

第一に、今回の改革で都区の事務が再配分されるため、これに応じた財源配分を行うこととなります。現在のように毎年度配分割合を定める方法を改めて都区それぞれの財政需要を考慮しながら、特別区に配分される財源を中期的に安定した

ものとしします。

第二に、都の一般会計による財源の補てんである総額補てん主義が廃止されます。この結果、特別区はより重い責任のもとに財政運営を行っていくこととなります。

第三に、特別区の収入が標準的な需要を上まわった場合の都への納付金が廃止されます。特別区の財政自主権の強化という観点に沿うこととなります。

第四に、現在の交付金の算定方法の簡素化など一層の改善が図られます。具体的な方法は今後の課題ですが、特別区の財政運営がより自主性・自律性を高めることを基本に、検討されることになります。

地方債の許可

答申では、地方債の許可権についても改正をうたっています。

現在、特別区に対する地方債の許可については、都の内部団体的扱いを受け、都と同様に、自治大臣が行うことになっています。これに対し、一般の市が地方債を起こす場合は、知事が許可することになっています。今回の改革で、特別区の地方債は、一般の市と同様に都知事が許可することになります。

以上のような制度改革によって、特別区の財政制度は、自主性・自律性が一層高まる方向に改められることになります。

制度改革のポイント⑧

新しい風が23区のくらしを変えます(8)

平成4年3月 No. 24

今回は、特別区に関する特例措置のうち、廃置分合・境界変更の発案権をとりあげました。

廃置分合・境界変更とは？

板橋区から分かれて練馬区ができるという場合のように、一つの地方公共団体の一部の区域を分けて、その区域をもって新たに一つの地方公共団体を設置することを分立と言います。地方公共団

体の区域の変更には、今述べた分立をはじめ、合体、編入、分割といった法人格の変更、つまり、地方公共団体の新設・廃止を伴うものと、単なる境界の変更の場合があります。前者を合わせて廃置分合、後者を境界変更といいます。

地方公共団体は、区域、住民、自治権の3要素で構成されており、地域的要件である区域の変更は、地方公共団体の根幹に係わる重要なものです。

区の区域の変更を区はなぜ発案できないの？

この、廃置分合・境界変更については、市町村の場合、関係市町村が、その議会の議決を経て申請し、それに基づいて都道府県知事が当該都道府県議会の議決を経て定めることになっています（自治法§7①⑤）。つまり、自らの区域については、自ら発案することができます。

それに対して特別区の場合は都知事があらかじめ関係特別区の同意を得て（同意には、関係特別区の議会の議決が必要）、都議会の議決を経て定めることになっています（自治法施行令第209①②⑤）。つまり、発案権は都知事にあり、特別区は、自らの区域の変更について発案することはできません。これは、特別区が、都の内部的団体として位置付けられているためです。

区民が決めます 区の区域

そこで、地方制度調査会の「都区制度の改革に関する答申」では、特別区を基礎的自治体として位置付けるとともに、廃置分合・境界変更について

では、特別区の自主性、自律性を強化する観点から一般の市と同じ制度を適用するものとしています。

廃置分合・境界変更について特別区が自ら発案権を有することになると、今後、特別区の区域の再編が問題となった時でも区は、区民の意思を反映しながら自らイニシアチブをとることが出来ます。言い換えれば、住民に最も身近な自治体として、住民に対し、今まで以上に大きな責任を持つことが出来ます。

今回の制度改革において、この廃置分合・境界変更の発案権が認められたことは、特別区が基礎的自治体として制度上も認められた一つの証である

り、特別区の性格を考えるうえで非常に大きな意味を持ちます。

ところで特別区が制度改革でめざす目的は、区民が一層暮らしやすく感じる新しい東京23区を実現することです。そのためには、まず、私たち行政に携わる者が、その自覚を持って、制度改革を理解しなければなりません。

今後、制度改革の実現までには法令改正など多くの課題が残されていますが、私たち23区職員と区民の熱意で早期実現を果たしたいと思います。

発表！平成4年度特別区制度改革共同PR実施計画

平成4年4月

No.25

★平成4年度の共同PR実施計画を決定

特別区は、昭和61年の都区合意以降、毎年度共同PR実施計画を策定し、区民に対してさまざまなPR活動を展開してきました。

平成2年9月には、第22次地方制度調査会から「都区制度の改革に関する答申」が出され、制度改革は実現に向けて大きく前進しました。

しかし、この改革の実現のためには関係法令の改正が不可欠であり、今まで以上に区民の理解と支持が必要となります。

そこで、特別区制度改革推進協議会は、区民PRをより積極的に展開することとし、平成4年度

共同PR実施計画を定め、特別区長会及び特別区議会議長会はこれを了承しました。

★シンポジウム開催

本年度に実施する予定のPR事業は、別掲の「平成4年度特別区制度改革共同PR実施予定事業」に記載されているとおりです。毎年度行っているポスター、パンフレットの作成のほか、制度改革をテーマとしたシンポジウム等の開催を予定しています。

なお、このPR実施計画には情勢の変化に柔軟に対応する旨が記載されており、今後、国等の動

向によっては計画を修正し、事業を変更・拡大することも考えられます。

清掃事業のポイント

清掃事業のポイント①

新しい風が23区のくらしを変えます

平成4年4月
No. 25

特別区は、現在、特別区制度の改革の運動を進めています。改革の大きな柱として、身近な事務の都から区への移管があります。

移管事務のうち最大のものは、ごみの収集・運搬です。この移管が円滑に実現するか否かが、今回の制度改革の成否の鍵を握る、といっても過言ではありません。

そこで、ごみの収集・運搬を含む清掃事業全体について、皆さんの理解を深めていただくため、これから12回にわたってその概要を説明していきたいと思います。

区が処理するのは、 主として家庭系一般廃棄物

「ごみ」と一般的に言いますが、法律では、し尿を含めて廃棄物といえます。廃棄物はさらに一般廃棄物と産業廃棄物に区別されます。

産業廃棄物は、事業活動に伴って生じた廃棄物のうち、汚でい、廃油、建設廃材など政令で定めるものをいい、事業者が処理することになります。

産業廃棄物以外の廃棄物を一般廃棄物といい、家庭系と事業系に分かれます。事業系については事業者が処理するのが原則ですので、地方自治体が処

理するのは、主として家庭系一般廃棄物です。

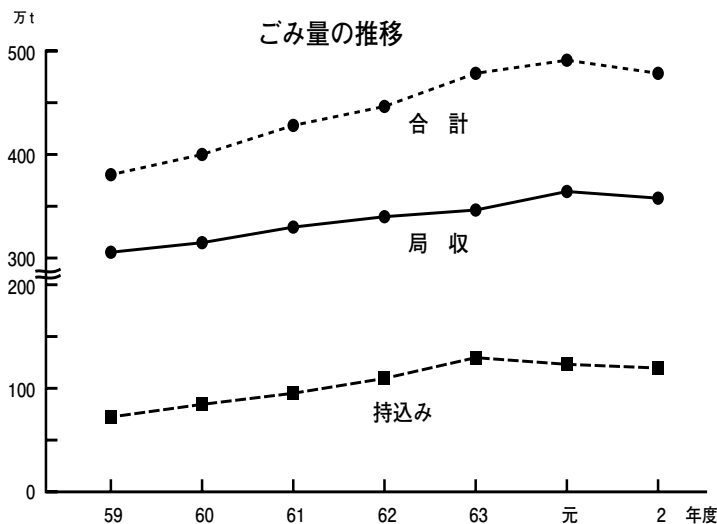
ただし、事業系についても、家庭系の処理に支障がない範囲内で処理することになっています。そのため、現在、都が処理しているごみのなかにも事業系のごみが、かなりの量含まれています。

ごみ量増の原因は、事業系ごみの急増

東京のごみ量は、昭和60年から急速に増え続け、平成元年にピークを迎え、年間490万トンに達しました。昭和59年度と比較すると、約100万トンもの増になりました。これは、OA機器の普及に伴う紙ごみの増大など、事業系ごみの急増が大きな原因とされています。

平成2年度は、都民のごみ問題への理解が深まったこと、リサイクルの推進などにより若干減少了し、480万トンになりました。しかし、減ったといってもわずかであり、最終処分場が逼迫しているなど東京のごみ問題が危機的状況にあることには変わりありません。

特別区としても、昨年の10月に区長会で決定された「ごみの減量・リサイクル推進宣言」に基づき、リサイクルを推進するなど、ごみ量の抑制を図っていく必要があります。



清掃事業のポイント②

新しい風が23区のくらしを変えます

平成4年5月
No. 26

今回は、ごみ処理の流れについて説明します。
清掃事業は、収集→運搬→処理（焼却等）・処分（埋立て）という流れで運営されています。そして、各段階においても、ごみの種類によって取扱いが異なっています。

まず、可燃ごみですが、家庭からごみ集積所（都内に約21万か所）に出されたごみは、焼却のため清掃工場へ運ばれます。その後、焼却残灰は、最終処分場へ運ばれ、埋め立てられます。

それに対して、分別ごみは、ごみ集積所から、直接、あるいは、陸上・船積中継施設を経由して埋立処分場へ運ばれます。

また、一部の分別ごみは。大田第二工場へ運ばれ焼却（溶融）されます（し尿については本連載の別の回で説明します）。

今回の制度改革では、区民生活に密接したごみの収集・運搬が区に移管されます。これにより、住民に最も身近な自治体である区が、地域の実情を考慮してごみの収集・運搬にあたることができます。

しかし、清掃事業を都区間で分担することになりますので、相互に十分な連絡調整を行う必要があります。

清掃事業のポイント③

日常生活に直結するごみの収集運搬は特別区に！

平成4年6月
No. 27

今回は、清掃事業の「予算と人員」について説明します。

平成3年度都の予算によると清掃事業の予算額は2557億円、都の一般会計予算に占める割合は3・62%、区民1人あたり約3万1000円となります。このうち、ごみ・し尿の収集作業経費が約50%、1345億円、ごみの焼却等で320億円（12・5%）、ごみの埋立てで140億円（5・5%）、清掃工場の建設整備に286億円（11・2%）、中継基地の建設に170億円（6・8%）が計上されています。

歳入は、廃棄物処理手数料等で212億円で、

歳出充当率は9・6%、残りは一般財源で賄っています。

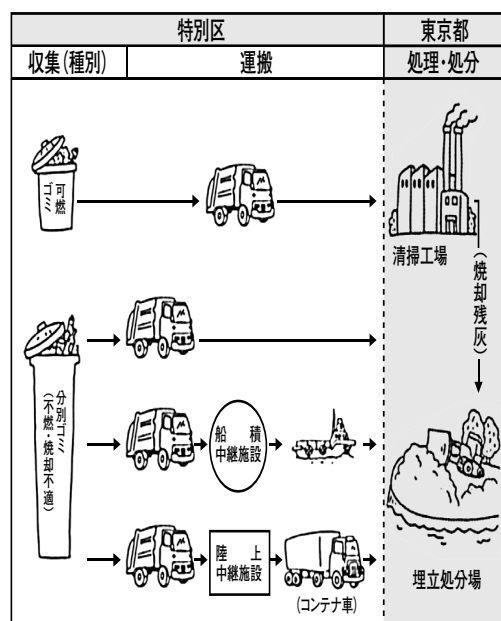
平成2年度の決算によると、人件費が805億円（36・5%）となっており、また同元年度のごみ・し尿の処理原価は、ごみ1トンあたり4万3300円、し尿1キロリットルあたり2万7000円となっています。ごみといってもそれを処分するには、1キロあたり43円かかるわけで、決して安くはないことがわかります。

次に、清掃事業に関わる人員ですが、平成3年度予算定数で1万996人、知事部局職員定数の約23%となっており、収集・自動車運転に携わる人員

清掃局の人員（平成3年度当初予算）

区分	事務	一般技術	技能	業務	計 人
管理事務	807	184	93	22	1,106
ごみ処理	指導		276		276
	収集		6,282		6,282
	自動車運転		1,391		1,391
	自動車整備		65		65
	作業所等	9	2	106	117
し尿処理	焼却等	73	409	976	1,459
	計	82	411	9,096	9,590
	指導		21		21
	収集		227		227
	自動車運転		24		24
し尿処理	自動車整備		4		4
	作業所等	3	3	18	24
	計	3	3	294	300
合計	892	598	9,483	23	10,996

だけでも7924人にのぼります。ですが、10年前と比較すると総数で約2000人減少しています。



清掃事業のポイント④

身近なごみ収集・運搬は23区の事業に！

平成4年7月 No. 28

清掃事業は、地域でのごみの収集から始まりま
す。街で見かけるごみ収集車と収集作業に携わっ
ている職員はどこからやって来るのでしょうか。

現在、各区に清掃事務所（全44か所）が設置さ
れており、収集職員はこの清掃事務所を拠点に業
務を遂行しています。

車両はおよそ3割が直営車、残りの7割が雇上
車と呼ぶ民間の自動車運送事業者からの借上げ車
両です。直営車は、都内10か所（8区）の清掃事
業所を拠点に活動しています。

清掃事務所は、日々のごみ・し尿収集作業の作

業計画を立案するとともに、実際の作業を担当し
ています。収集職員は清掃事務所から区内の所管
地域に出動し、作業終了後事務所に戻ります。清
掃事務所は、文字どおり清掃行政の地域の第一線
機関であり、作業収集のほか区民からの相談への
対応、粗大ごみ等の廃棄物手数料の徴収、一般廃
棄物処理業の許可申請受付、地域の大規模建築物
への指導、地域のリサイクル団体への助成（平成
4年7月1日特別区へ移行）等区民にとっても最
もなじみのある機関です。

清掃事務所は、主に直営車両の管理運営を業務

清掃事業のポイント⑤

特別区によるきめ細かなごみの収集運搬を！

平成4年8月 No. 29

清掃事業車両は23区全体では、収集運搬関係で
3941台（4年度現在、以下同じ）になります。

さて、実際に収集車両をみると、都のマー
クの他に「東京都清掃局」と「東京都清掃事業」
という異なった2種類の表示の車両があります。
これは、車両の保有形態の違いを表しています。
前者は、都の車両で、清掃事業所（8区10か所）
や清掃事務所等に置かれ、運転は都職員によって
行われており、直営車と呼ばれています。後者は、
都が委託している一般貨物自動車運送業者の車両
です。運転手付きで借り上げており、雇上車と呼
ばれています。

なお、いずれも収集作業は都職員があたってい

ます。

ごみ、し尿の収集運搬関係では、直営車は
1339台、雇上車は2602台となっており、こ
の比率（直雇比率）はおおむね3対7になっています。

また、雇上車の車庫は、区部のうち東部に偏在
しているため、23区全体にわたり複雑な配車を
行っています。

ところで、清掃事業車両のうち最も台数が多い
のは、パッカー車と呼ばれている後部に回転式の
投入装置を付けた車両です。このほかに、ダンプ
車や中継用のコンテナ車、粗大ごみ収集用のプレ
ス車等があります。

現在、清掃事業車両は、小型車が主力になって

としており、直営車は清掃事業所から地域の清掃
事務所へ出動し、収集職員とともに収集作業を行
い、清掃工場等へ搬入後、事業所に戻ります。

ごみの収集・運搬作業は、このように行われて
いるわけですが、この仕事に携わる約9000
人の職員、約1300台の直営車両が区に移管
されると、特別区が区民とともに、ごみ問題に広
範に取り組む体制ができあがります。

いますが、埋立処
分場への収集運搬
車両の集中による
周辺地域の通過車
両増などの道路交
通への影響を緩和
することが課題と
なっており、中継施
設で大型のコンテ
ナ車や船舶に積み
替えるなどの工夫
が行われています。



最も台数の多いパッカー車

分別ごみ（不燃焼却不適ごみ）の処理・処分は、大田第二工場で熱分解・燃焼されるものを除き、大部分は中央防波堤外側処分場で埋立処分されます。可燃ごみが近くの清掃工場に運ばれるのに比べ、23区の大部分の分別ごみが埋立処分場に運ばれることから、長距離輸送となるため、効率も悪く、また、埋立処分場の周辺では、清掃車両の集中（1日約4800台）により、交通環境の悪化をまねくなどの問題が生じています。

そこで、この長距離輸送による効率の悪化を防ぎ、埋立処分場周辺の車両集中を緩和するため、中継施設が設けられています。中継施設では、小型収集車で収集した分別ごみを、大型車両や船舶に積み替えますが、新しい施設では、積み替えるだけでなく圧縮・減容し、さらに効率をあげています。

現在、分別ごみについては、陸上中継施設は4区5か所、船舶中継施設は5区5か所に設置されています。

また、粗大ごみについては、21区25か所に設置

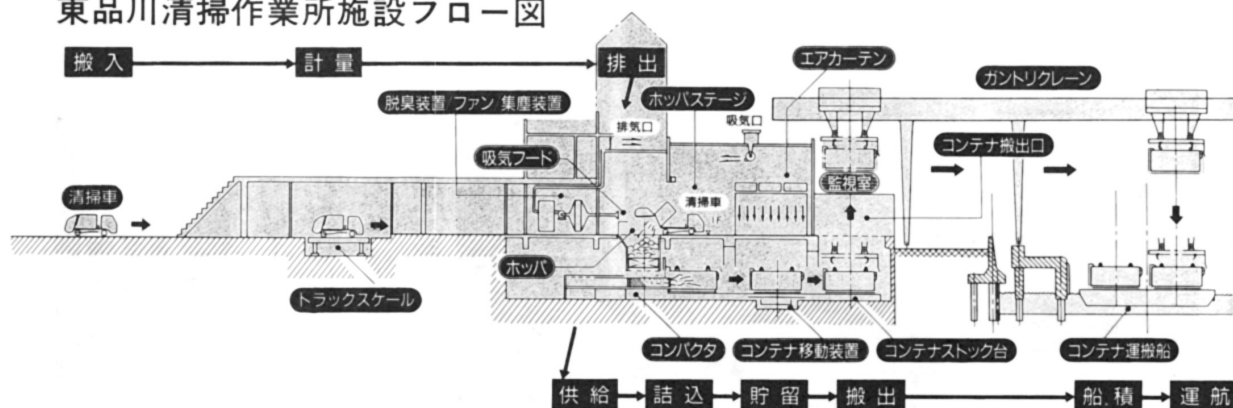
されています。この分別ごみ及び粗大ごみの中継施設は、運搬のための施設として特別区への移管対象になっています。東品川清掃作業所（船舶中継施設）を例にとると、計画1、1日あたり433台の車両で搬入される分別ごみを4隻の船舶で搬出する結果、埋立処分場周辺の通過車両を433台分減少することができます。

また、陸上中継施設の例では、1日あたり156台の車両で搬入される分別ごみを18台の大型車両で搬出し、車両台数は8分の1以下になるなど、中継施設とりわけ船舶中継は非常に効率的であり、今後の整備が期待されます。

都では清掃審議会答申に基づき、処分地から20キロメートル以遠の地域に中継施設の整備を進めています。

しかし、中継施設は、その周辺の区民にとっては、車両が集中するなど迷惑施設としてとらえられることが多く、今後、周辺住民の理解を得ながら、整備を進めることが大きな課題となっています。

東品川清掃作業所施設フロー図



清掃事業のポイント⑦

ごみの収集・運搬は身近な特別区へ 埋立処分場の延命にはごみ減量・減容が急務

平成4年10月
No. 31

ごみには、清掃工場で焼却される可燃ごみのほかに、分別ごみ・粗大ごみがあります。これらのごみの処理はどのようになっているのでしょうか。今回は、分別・粗大ごみの『減容施設』について説明します。

平成7年度には満杯になる埋立処分場問題の解決のためにも、処分されるごみの容積を減らす工夫が必要です。現在、都では埋立処分場内に「粗大ごみの破碎・焼却施設」と「分別ごみ処理センター」を設けています。

粗大ごみ破碎施設では、机・椅子をはじめとする粗大ごみを小さく破碎しています。そして、その中から鉄分については回収・売却し、その他のものについては焼却又は埋立処分しています。今年8月には、燃える粗大ごみを破碎した後に焼却する施設が、粗大ごみ破碎処理施設に隣接して設けられました。

また、分別ごみ処理センターでは、焼却できない金属、ガラス、プラスチックなどを小さく破碎

しています。そして、鉄は資源として回収・売却し、プラスチックは減容固化を行い、破碎したごみとともに埋立処分をしています。

分別ごみの処理については、このほか、大田第二工場において850～950度の高度溶融処理を行っています。この化学処理方式は、高温処理された「残さ」をさらに溶融化（スラグ化）するものです。スラグ化によるごみの減量効果は、破碎の約2分の1に比べ、約35分の1と大変大きいばかりでなく、道路の敷石等へのリサイクルが可能であるなど、分別ごみの本格的な処理方式として注目を集めています。

現在、危機的状況にある埋立処分場は、深刻化するごみ問題を表す象徴的なものですが、これらの施設は、ごみの減量・減容化により埋立処分場を少しでも延命させ、同時に資源化を図るものです。処理・処分は、移管後も都に残りますが、今後、このタイプの施設の整備が望まれるところです。特別区も、現在行っているリサイクル事業をより一層積極的に推進することにより、ごみの減

量・減容に取り組まなければなりません。



粗大ごみ破碎処理施設（清掃局パンフレットより）

清掃事業のポイント⑧

ごみの収集・運搬は身近な特別区へ し尿の収集運搬

平成4年11月
No. 32

◎平成6年には下水道普及率100%に

一般廃棄物には、し尿も含まれています。し尿は、人間の生理から不可避免的に発生するものであり、時代により、場所により、その処理が工夫さ

れてきました。現在、東京では、下水道による処理、浄化槽による処理、くみ取り便所による処理の三つの方法が行われています。このうち、下水道によるものが環境衛生面等から最も理想的な処理で

あり、都は下水道普及を推進してきました。この結果、平成3年度末の人口普及率では95%となっており、平成6年度には、同100%となる予定です。

◎くみ取り便所は18・4%減

清掃事業として収集運搬を行っているくみ取り便所は、平成4年4月現在、23区で5万4457戸、前年度に比し18・4%の減少です。都はこれらの便所から、日量380キロリットルを収集する計画です（収集回数は、原則として月2回）。収集は、1・8キロリットル積のバキューム車を主力に行っています。昔、収集現場に行き会い、悪臭に悩まされたことがありましたが、現在は脱臭装置が設置されています。

◎疎散化による能率低下が問題

作業上の問題としては、下水道が普及した広い地域に、くみ取り便所が少数散在（これを疎散化といいます）しているため収集区域が広域化しています。今後さらには、この疎散化が進む中で、作業能率の確保に努めなければなりません。収集後、し尿は中継施設（陸上・海上）を経て、海洋投入船で海洋投入処分されています。

◎残存くみ取り便所対策が課題

くみ取り便所は、下水道法によると、下水道整備後下水処理開始日から3年以内に、水洗便所に改造しなければなりません。建物が近く除却される場合等を除き、くみ取り便所は残らないはずですが、何らかの事情でくみ取り便所が残ることがあります。将来的には、この残存する少数くみ取り便所と仮設便所からの収集が、し尿の収集運搬事業の対象となっていくことでしょう。

清掃事業のポイント⑨

ごみの収集・運搬は身近な特別区へ ごみ減量が一番の課題 廃掃法の視点

平成4年12月 No. 33

昨年10月、「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」（以下、「廃掃法」）が改正されました。今回は、この改正廃掃法の中で、ごみ減量・リサイクルに関する主なものについて説明します。

●ごみ減量を前面に

廃掃法改正の趣旨は、いくつかのポイントがあります。最大のものは「ごみ減量・リサイクルの促進」を法の柱として確立したことです。近年のごみの増大と質の多様化がもたらした深刻なごみ問題を背景にして、従来の「出されたごみを適正に処理する」から「ごみ減量・リサイクル」に重点を移しています。ごみ処理全体を通じての根本方針を定める法の目的規定（§1）に、「排出抑制と分別・再生」が明確に示されたことは、

ごみ行政の大きな方向転換を示すものです。国民、事業者、国・地方公共団体の責務にも、この趣旨が明確に示されています。

また、これを推進するために、さまざまな制度的方策も盛り込まれました。

（区）市町村が定める一般廃棄物処理計画においても、「一般廃棄物の排出抑制のための方策に関する事項」「分別して収集するものとした一般廃棄物の種類及び分別の基準」等を定めるとしています。また、政令に定める廃棄物の処理基準も、この趣旨で改正が行われています。

●リサイクルで区の力量発揮

ところで、減量化やリサイクルの規定は、何の強行規定もありません。したがって、法律の趣旨

を定着させるのは、地方公共団体の取組如何にかかっています。とりわけ、住民に身近な基礎自治体の役割は重要であり、地域住民一人ひとりの取組こそ、ごみ減量・リサイクルにとって一番必要なことです。

特別区は、今、ごみ減量・リサイクルのための諸施策を推進し、「リサイクル型都市」へと着々と進んでいます。移管によりごみの収集・運搬の主体となる特別区が、この法の趣旨を地域のなかでどのように展開していくのか、まさに腕のみせどころであるといえます。

町会連合会と特別区長会との懇談会開かれる！

平成4年6月

No.27

5月19日、各区町会連合会と特別区長会との懇談会が、区政会館大会議室において開催されました。

この懇談会は、平成4年4月4日、東京都町会連合会から区長会に対して、特別区制度改革に関して要望書が提出されたのを受けて、開かれたものです。

当日は、町会連合会側から48名、区長会側から12名が出席しました。

遠藤区長会会長、金谷豊島区町会連合会会長の挨拶の後、地方制度調査会答申後の制度改革の動きについて説明が行われ、引き続き意見交換が行

われました。

その中で、「制度改革の一番の問題は清掃事業の移管であるといわれるが、どこに問題があるのか住民には理解できない」、「答申から1年半以上にもなるのに、なぜ改革が実現しないのか非常に不可解に思う」という厳しい質問が出されました。

これに対して、区長側から、「区長公選制など分かりやすい部分は既に解決され、分かりにくい部分だけが残っているが、この改革は、区民の皆さんのご理解とご協力を得てどうしても実現したい」などの発言がありました。

意見交換終了後、町会連合会側から、都知事等に制度改革促進の要望書を出すべきとの提案があり、全会一致で要望書を提出することが申し合わされました。



活発な意見の交換が行われた懇談会

新『特別区政懇談会』発足

平成4年7月

No.28

特別区政懇談会が7月6日、メンバーを一新して、再発足しました。

特別区政懇談会は、『特例』市の構想をまとめた特別区政調査会(会長故辻清明東大名誉教授)を前身として、昭和56年12月、特別区長会のもとに、学識経験者からなる委員と区長が意見の交換を行う場として設けられたものです。

設立から昨年11月まで、特別区制度改革を中心に、随時、意見交換を行ってきました。今回、より幅広い視点で特別区政に対してご意見をいただくため、福祉、環境、まちづくり等を専門にされ

る方々を新たに委員に加え、再発足することになりました。

第1回目の会合は、7月6日、ホテルグランドパレスにおいて開催されました。当日は、委員の委嘱、初顔合わせが行われたあと、特別区制度改革の現状について、活発な意見の交換が行われました。

第2回目以降は、特別区が共通に抱える諸課題について、順次、意見交換を行っていく予定です。

特別区政懇談会委員名簿 (50音順、敬称略)

氏名	現職
※碓井 光明	東京大学教授
大森 彌	東京大学教授
※鹿兒島重治	特別区人事委員会委員
※清原 慶子	日本ルーテル神学大学教授
※進士五十八	東京農業大学教授
※田端 光美	日本女子大学教授
成田 頼明	横浜国立大学教授
橋本 博夫	(元東京都首都整備局長)
※深谷 昌弘	慶應義塾大学教授
向山 巖	武蔵大学教授
※安田八十五	筑波大学助教授
※山本 克忠	東京都競馬株式会社取締役
横田 政次	特別区人事委員会委員長

※は新任

町会代表、都知事等に制度改革の促進を要望

平成4年8月

No.29

6月25日、東京都町会連合会の金谷会長、相川、菱川両副会長の三者が都庁を訪れ、鹿谷副知事に知事あての制度改革の促進に関する要望書を手渡ししました。

23区町会連合会の代表は、去る5月19日、区長会との懇談会の席上、地方制度調査会の答申後すでに2年近く経過したにもかかわらず、制度改革が進展していないことについて強い不満を表明し、区長会に対して制度改革の促進を強く要請しました。

また6月11日に開かれた東京都町会連合会の定期総会の場で、都知事に対して制度改革の促進を強く要請することが決定されました。

これらの動きを受けて、6月25日、知事あての要望書が提出されたものです。要望の際、町会代表から「地方制度調査会の答申からすでに2年近く経過しているにもかかわらず、いまだに制度改革が実現していない。早期実現のため知事のご尽力をお願いしたい。」と、制度改革の促進を強く要望しました。これに対して、副知事は「区は、昨

年、ごみの減量・リサイクル推進宣言を出したが、今後一層強力に施策に取り組んでもらいたい。住民に身近な区がリサイクルを進めることが、制度改革実現の早道になる。町会としても、区がリサイクルを行うときには、さらに積極的に協力をお願いしたい。」旨の発言があったとのことでした。

この後、引き続き、都議会議長、都議会各会派の幹事長に対しても、同趣旨の要望が行われました。

制度改革、実現に向けて動き出す！

平成4年9月

No.30

ここ1・2年中の実現をめざし、総力を結集しよう！

特別区制度の改革は、平成2年9月の地方制度調査会の答申から2年が経過しています。都区間で行われてきた事務レベルの検討も大詰めを迎え、最近になって都側の積極的な姿勢が示されるなど、制度改革はその実現に向けて極めて重要な時期を迎えています。

この機をとらえ、区長会並びに議長会は、8月の総会において「制度改革実現のための活動方針」

を了承しました。今後、特別区は、一致協力して制度改革実現に向け、あらゆる活動を展開することになります。

不退転の決意を示す！

今回了承された活動方針は、「基本的考え方」「行動計画」「活動にあたって」の3本柱からなっています。

基本的考え方では、区長会・議長会の改革実現に向けての不退転の決意を示すとともに、要望活動、PR活動、受入れ体制の整備の3項目を中心に行

動計画を策定し、各区及び23区は強力に活動を展開することになりました。

なお、活動に当たっては住民との連携を図るとともに、行動計画は今後の情勢に応じて適時・適切に策定することになっています。

行動計画に基づき、強力な活動を

区長会は、8月の総会で、活動方針に基づく「当面の行動計画」もあわせて了承しました。行動計画の主な内容は次のとおりです。

①要望活動

制度改革が極めて重要な時期を迎えていることから、都知事をはじめと議会議員、国会議員等に対し、強力かつきめ細かな要望活動を展開する。

②PR活動

制度改革の実現には、住民の理解と協力が不可欠であることから、各区のお知らせや大会等あらゆる機会をとらえて、今まで以上に積極的なPR活動を展開していく。

③受入れ体制

制度改革の成否を握る清掃事業をはじめ、事務事業の円滑な移管を実現するため、受入れ体制の整備を行う。

また、特に、ごみの収集・運搬作業と密接な関係にあるリサイクル施策を強力に展開する。

都も区も一丸となって

8月12日、区長会が行った平成5年度予算要望の際、都知事から区側の受入れ体制の整備促進に

ついて発言があったほか、来年、遅くとも再来年のうちにも制度改革を実現したい旨の積極的な発言がありました。

このような都の積極的な姿勢と軌を一にして、特別区は一丸となって活動に取り組む必要があります。

制度改革は今まさにその正念場を迎えています。このチャンス逃すことなく、不退転の決意であらゆる行動を開始しなければなりません。

制度改革推進大会、10月23日に開催

平成4年9月

No.30

特別区制度改革の早期実現に向け、区長会、議長会の共同主催による「新しい23区を実現する集い」——もっと身近に、もっと便利に——が、10月23日午後1時30分から、日比谷公会堂において開催されます。

当日は、大森彌東大教授による基調講演につづ

き、ごみ減量社会をめざしたシンポジウムも行われます。

制度改革の早期実現に向けて特別区の意気込みを示しましょう。

特別区制度改革「中間のまとめ」出される！

平成4年10月

特別区制度改革特集号

特別区制度改革を具体化するため検討を続けてきた都区間の検討組織は「中間のまとめ」をとりまとめました。平成2年9月の地方制度調査会の答申から2年を費やした制度改革は、その実現のための新たな局面を迎えます。

都区間の事務レベルの検討組織である事務事業、税財政、清掃事業の各検討会（注）は、答申に沿った改革を実現するための具体的・専門的な課題について、検討を進めてきました。

この度、その中間段階における検討成果が、特別区制度改革推進協議会の「中間のまとめ」としてまとめられ、去る10月8日の区長会、議長会に報告され、了承されました。翌9日には、都側においても知事を座長とする都区制度改革推進協議会に報告・了承され、これにより制度改革実現に向けての基本的考え方について都区間の意見が一致したことになります。

住民・関係者の理解と協力を

制度改革の実現にとって、住民や関係者の理解と協力が必要なことは言うまでもありません。

「中間のまとめ」は、答申を具体化するため、都区間の基本的な認識を示すだけでなく、住民や関係者の理解と協力を得るための素案としてとりまとめられたものでもあります。

今後、この「中間のまとめ」に基づき、特別区

は都と協力して、住民に対するPRは勿論、関係者や国等と具体的な協議を開始することになっています。今、制度改革はその実現にとって大切な局面を迎えています。

各検討会の「中間のまとめ」の概要は、以下のとおりです。

（注）検討会とは、都区協議会の下に設置された都区制度改革推進委員会（都区協議会のメンバーとは同じ）の下部組織で、事務事業、税財政、清掃事業の3検討会があります。答申直後の平成2年10月（清掃事業検討会は平成3年11月）に設置され、これまで答申を具体化するための協議を重ねてきました。

事務事業検討会「中間のまとめ」

事務事業検討会では、清掃関係を除く移管事務事業を28項目に整理し、その移管範囲を中心に検討が進められました。また、役割分担を整理すべき事務、特例措置の見直し、特別区の性格などについてもあわせて検討が行われました。

事務事業の移管など

○区に移管される事務事業

今回、区に移管される事務事業は表1のとおりです（清掃事業を除く）。

これまで都に留保されていた一般市の事務や保健所設置市の事務のほか、政令指定都市の事務も含め、区民に身近な事務が区に移管されます。

○都区役割分担の整理

公営住宅の設置管理、特例都道の設置管理、都市計画事業などの共管事務について、今後、都区の役割分担を協議していくことにしました。

○人事・財政

事務事業の移管に伴う職員の身分切替え等の場合には、各職員が不利益を被らないことを基本として検討すること、移管等事業主体変更に伴う経費については、特別区の需要額として算定することとする等の基本的な考え方が整理されました。

特例措置の見直し

地方自治法をはじめとして、法令上の特別区に関する特例措置の見直しを行います。

○地方自治法の特例

区長委任条項、調整条例、廃置分合・境界変更などの特例規定を削除します。また、複合的一部事務組合、地方開発事業団について、特別区にも適用されるように規定を整備します。

○国民健康保険法の特例

特別区に関する特例規定を削除し、都による事業調整・財政調整を廃止します。

○その他

各種法令上の特別区に関する特例措置等について

でも、見直しを行います。

基礎的な地方公共団体に

都の内部的団体としての特別区の性格を改めま
す。特別区が「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」である旨を地方自治法に
規定し、区民に最も身近な地方公共団体としての
性格を明確にします。

移管事務事業とその主な内容（清掃関係を除く）表1

一般市の事務	1	都市計画決定に関する事務 ①街区面積1ha以下の特定街区、②住宅地高度利用地区計画、③地域冷暖房施設の都市計画決定。 ただし、①③は2区以上にまたがる場合を除く。
	2	地教法第59条の事務 〔教職員の任用、教育課程、教科書の取扱いなどが区の事務となる。〕
保健所設置市の事務	3	特定建築物に対する立入り検査等に関する事務 〔延床面積10,000㎡以下の特定建築物に係る届出受理、立入検査など〕
	4	有害家庭用品の規制に関する事務 〔業者に対する回収命令、立入検査など〕
	5	狂犬病の予防に関する事務（動管法の事務の一部を含む） 狂犬病予防員の任命、犬の捕獲・抑留、犬・ねこの引き取りなど動物管理事務所の2つの支所（抑留所）を移管する。
	6	化製場等の規制に関する事務 〔設置の許可、変更届出の受理など〕
政令指定都市の事務	7	食品衛生に関する事務 〔乳製品製造業等7業種に関する報告徴収・臨検検査、監視・指導など〕
	8	開発行為の許可に関する事務 〔開発行為の許可、立入検査など一連の事務〕
	9	屋外広告物規制に関する事務 〔限定的な禁止区域や禁止物件については新たに区の条例で規制する。〕
	10	宅地造成等の規制に関する事務 〔規制区域の指定、宅地造成工事の許可など〕
	11	都市計画法における建築等の規制に関する事務 〔土地の試掘等の許可、建築等の許可、監督処分、立入検査など〕
	12	流通業務地区内における建築等の規制に関する事務 〔施設の建設等の許可など〕
	13	風致地区内における建築等の規制に関する事務 延床面積10,000㎡以下の建築物等の建築、面積1,000㎡以下の土地の形質変更等について区の条例で規制する。
政令指定都市の事務	14	緑地保全地区内における建築等の規制に関する事務 〔建築行為等の許可など〕
	15	都市再開発法における建築等の規制に関する事務 〔建築行為等の許可など〕
	16	大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法における建築等の規制に関する事務 〔建築行為等の許可など〕
	17	土地区画整理事業施行区域内における建築行為等の規制に関する事務 〔建築行為等の許可など〕
	18	土地区画整理事業の個人施行認可、組合設立認可等に関する事務
	19	児童相談所に関する事務 相談・調査・判定・指導業務、児童福祉施設等への入所措置、児童の一時保護業務など。児童相談所は各区に設置し、既存の8か所をそれぞれ所在区に移管する。
	20	児童福祉に関する事務 〔育成医療・療育の給付、補装具の交付など〕
	21	民生委員に関する事務 〔定数の決定、指揮監督、指導訓練など〕
	22	身体障害者の福祉に関する事務 〔身体障害者相談員への業務委託〕
	23	精神薄弱者の福祉に関する事務 〔精神薄弱者相談員への業務委託など〕
	24	母子及び寡婦の福祉に関する事務 〔母子福祉資金の貸付など〕
	25	寄生虫病の予防に関する事務 〔予防上必要な命令・処分など〕
	25	墓地、埋葬等の規制に関する事務 〔墓地等の経営等の許可など〕
	27	興行場、旅館及び公衆浴場の営業の規制に関する事務 〔構造設備基準、衛生措置基準に関する付加基準条例の制定など〕
その他	28	建築基準法に関する事務 建築確認の区の分担をこれまでの延床面積5,000㎡以下から10,000㎡以下に拡大する。また、特定行政庁の事務の一部を移管する。

税財政検討会「中間のまとめ」

税財政検討会では、地方制度調査会の答申をふまえ、税財政制度改革の方向について検討が行われました。

先の答申では、都区間の財源配分を適切に行うとともに、特別区間に税源の偏在がある中で行政水準の均衡を図る必要から、都区財政調整制度は存置するものの、特別区の財政運営の自主性を高める観点から、都区間の財源配分の中期的安定を図るとともにいわゆる毎年度の総額補てん主義、納付金制度の廃止などを提言しています。

今回の検討にあたっては、この答申の内容をふまえ、都区間の財源配分や区間調整の基本的仕組みなどについて改革の方向を整理したものです。その概要は、表2のとおりですが、今後はこの改革の方向に基づき、制度の具体化に向け、都区間で検討を深めていくことになります。

清掃事業検討会「中間のまとめ」

清掃事業検討会では、昭和59年の「清掃事業移管問題協議会報告」（以下、「移管協報告」という）をふまえて、検討が行われました。

清掃事業は、区民に最も身近な区が実施することにより、一層効果的なものに行うことができそうです。移管後の事業が円滑に執行できるよう、専門的具体的な検討がなされました。

移管の範囲

具体的に清掃事業の移管を進めるにあたり、法に定められた区の事務である「収集運搬」を「図」の移管範囲のように明確化しました。

移管協報告と比較すると、事業系廃棄物の持ち

込み等についての指導、一般廃棄物処理業（収集運搬業）についての許可事務等も加えたものとなりました。この結果、「一般廃棄物の収集運搬」の総体が移管対象となりました。

円滑な運営を確保するため調整組織を設置

廃棄物は、その種別にしたがって適正に処理しなければなりません。特に可燃ごみは、焼却処理が衛生上・処分効率上から要請されており、清掃工場の焼却能力に合わせ、可能な限り焼却処理を行うためには、各工場への搬入量を適正なものに調整する必要があります。

また、区が収集運搬、都が処理処分を分担して実施することから、都区及び区相互で連絡調整を密に行う必要があります。そのため、地方自治法に基づく協議会として調整組織を設置し、円滑な事業運営を図ります。

これにより、各区は調整組織での調整を経た搬入計画に基づき、収集したごみとし尿を中継施設や処理処分施設に搬入します。

ただし、し尿については下水道普及により収集量が減少していることなどから、収集運搬体制を保有する区が、非保有区から委託を受け、自区内分と合わせて収集運搬を行います。詳しい内容は、表3のとおりです。

また、今回の移管に伴う人事財政については、事務事業検討会「中間のまとめ」と同一内容の基本的考え方が整理されました。



税財政検討会「中間のまとめ」の概要（表2）

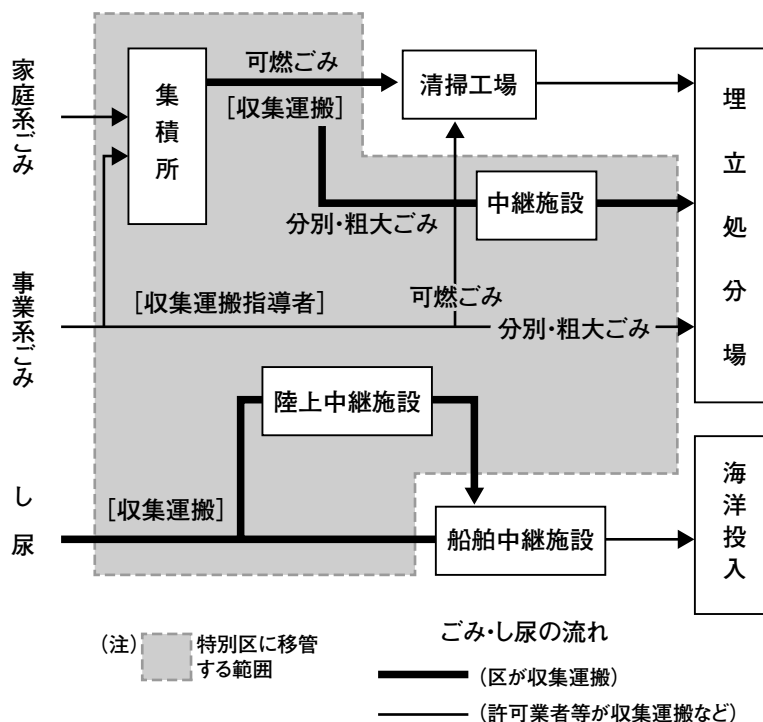
項目	改革の方向性
1 都区財源配分の基本的仕組み	- 調整税の配分率は、特別区の需要と収入のみを積み上げ定める方式から、都区双方の需要と収入に基づき新たに定めるものとする。 - 調整税の配分率は、中期的に安定的なものとする。 - いわゆる毎年度の総額補てん主義（注）、納付金制度を廃止する。 - 調整税及び特別区の固有税は、現行の税目を基本とし、今後検討する。 - 都市計画交付金のあり方については、都区双方の都市計画事業の推移を見ながら都区財政調整協議会（仮称）において協議する。
2 区間調整の基本的仕組み	- 算定方法の簡素化等の改善合理化を図る。 - 算定手続きは、特別区の自主性が一層高められる方向で検討する。
3 税財政制度の特例措置	起債の許可が一般の市と異なり自治大臣となっていること、市町村法定外普通税の新設・変更に都の同意が必要なことなどの特例措置を見直す。
4 都区財政調整協議会（仮称）	- 現行の都区協議会を都区財政調整のための協議会に再編する。 - 都知事の諮問機関的なものから都区共同の協議機関に位置づける。 - 運営方法は、都区双方が提案権・発議権を持つなど引き続き検討する。

（注）「いわゆる毎年度の総額補てん主義」とは、毎年度の特別区の標準的な行政経費の不足分を、全額都が補てんする仕組みをいう。

清掃事業運営等の仕組み（表3）

項目	説明
調整組織	役割分担した清掃事業を円滑に運営するため、都区間の調整組織及び区間の調整組織を設置する。 ①都区間調整組織は、総合的な基本方針を作成し、それをふまえ、都及び区は長（中）期的な基本計画を策定する。 ②廃棄物の種別に合わせた適正な処理を行うため、都区間及び区間調整組織が必要に応じて調整を行い、都及び区はごみ量の推計、搬入計画、作業計画を策定する。
車 両 等	移管時の直営車と雇上車の比率は、各区おおむね同率とする。そのため区は、移管時までに車庫を整備する。 また雇上業者は、区間調整組織に設置した「車両選定委員会」により選定する。
中継施設	既存の中継施設（し尿を除く）は、所在する区が管理運営する。各区は、これまでの都の方針をふまえ、中継施設の整備方針を定め、近隣区と協議しながら、整備を進める。
減量化・リサイクル	区は、家庭等での主として消費段階の、廃棄物の発生抑制についての指導・啓発等を行うとともに、リサイクル団体の育成等収集段階での減量化・リサイクル事業を促進する。
し 尿	区が収集運搬を行うが、収集運搬体制を保有しない区は、保有する区に収集運搬作業を委託する。
一般廃棄物処理業許可事務	区が、一般廃棄物処理業のうち収集運搬業の許可事務及び業者への必要な指導等を行う。
廃棄物処理手数料	区は収集運搬手数料を徴収し、都は処理処分手数料を徴収する。 当面、これまでの原則や体系を維持する。家庭廃棄物は原則として無料とする。

【図】移管の範囲



特別区制度改革推進本部設置される！

平成4年11月

No.32

10月の「都区制度改革に関する中間のまとめ」、東京都による関係者との協議の開始など、制度改革をとりまく状況の変化をふまえ、11月16日に開かれた区長会総会において、「当面の行動計画」(第2次)が策定されました。

特に受入れ体制の整備を行うことになり、今までの役員区長による特別区制度改革推進協議会を改組し、全区長を構成員とする特別区制度改革推

進本部を設置するほか、検討委員会などの推進組織も改編、充実することになりました。

また、各区においても受入れ準備に万全を期すため、制度改革推進本部を設置するなど、全庁をあげて取り組むことになりました。

これにより、8月の第1次の「当面の行動計画」で各区に移管準備担当部課長が設置されたこととあわせて、平成7年4月の改革実現に向けて、23

区の総力をあげて取り組む体制が整備されることになります。

なお、東京都では、10月14日に、知事を本部長とする「都区制度改革推進本部」を設置し、全庁をあげた取組体制が整備されています。

特別区の強い決意を示した「新しい23区を実現する集い」

平成4年11月

No.32

日比谷公会堂に2000人を集め盛大に開催

特別区制度改革の早期実現をめざして、特別区長会及び特別区議会議長会は、10月23日に、日比谷公会堂において「新しい23区を実現する集い」を開催しました。当日は、区民、区議会議員、来賓等約2000人の参加を得て、制度改革に対する特別区の不退転の決意を示すことができました。

今回の「新しい23区を実現する集い」は開幕冒頭の、遠藤区長会長の主催者挨拶に続き、鈴木都知事が、任期中に制度改革を実現するため、平成7年4月を目前に、東京都の全庁をあげて取り

組んでいく旨の挨拶をされました。

また、都議会議長、各政党代表の方々からも実現に向けて努力するとの約束がなされました。

来賓挨拶の次に、永井議長会会長により、「今こそ、区民・議会・行政が一体となつて、持てる力のすべてを結集し、制度改革を実現する決意」を表明した大会決議が読み上げられ、満場の拍手で採択されました。この決議はただちに、壇上の都知事、都議会議長、各政党代表に対して、区民の代表が直接手渡し、制度改革の一日も早い実現を要請し、会場は大きく盛り上がりました。

引き続き行われた、大森彌東大教授の基調講演「逸機許されぬ制度改革」では、「昭和39年以

来法律上、区の事務

となつている清掃事業

を、今回の改革で移

管できなければ、国、

都、特別区の責任が

問われることになる。

地方の側から要望して



会場の盛大な激励を受ける自治省要請団

いとともに語られました。特別区制度改革がもはや後戻りできないものであるという気持ちが全会場に伝わりました。

休憩の後、コーディネーターにNHK解説委員の横島庄治氏、パネリストに日本コカ・コーラ(株)副社長の上野明氏、東大教授の大森彌氏、消費生活アドバイザーの松田美夜子氏、大田区長の西野善雄氏が出席されて、シンポジウム「ごみ減量社会をめざして」が行われました。各パネリストの示唆に富んだ活発な意見交換や、日本テレビアナウンサー荻原弘子さんのリサイクル現場(川口市・

板橋区)からのレポートにより、東京におけるリサイクルシステムの確立のためには、特別区の役割が非常に大きいことが明らかになりました。

終わりに、自治省要請団が結成され、団長の東京都町会連合会会長金谷勇氏の力強い決意表明があり、満場の拍手の中、自治省要請に向いました。自治省では、自治大臣などへの要望書を要請団から松本大臣官房審議官に託し、あわせて、集いみなぎった制度改革実現の決意を伝えました。これに対し、松本審議官からは、一番の問題は清掃の移管である、関係者間の理解を得ることができ

れば、法令改正のことはご心配なく、という主旨の答えがありました。

本大会は、壇上、客席ともに、緊張感が満ちあふれ、制度改革実現に向けて特別区の力強い決意が示されるなど、成功裏のうちに終了しました。

制度改革推進本部、活動を開始する

—平成7年4月の実現をめざして—

平成5年1月

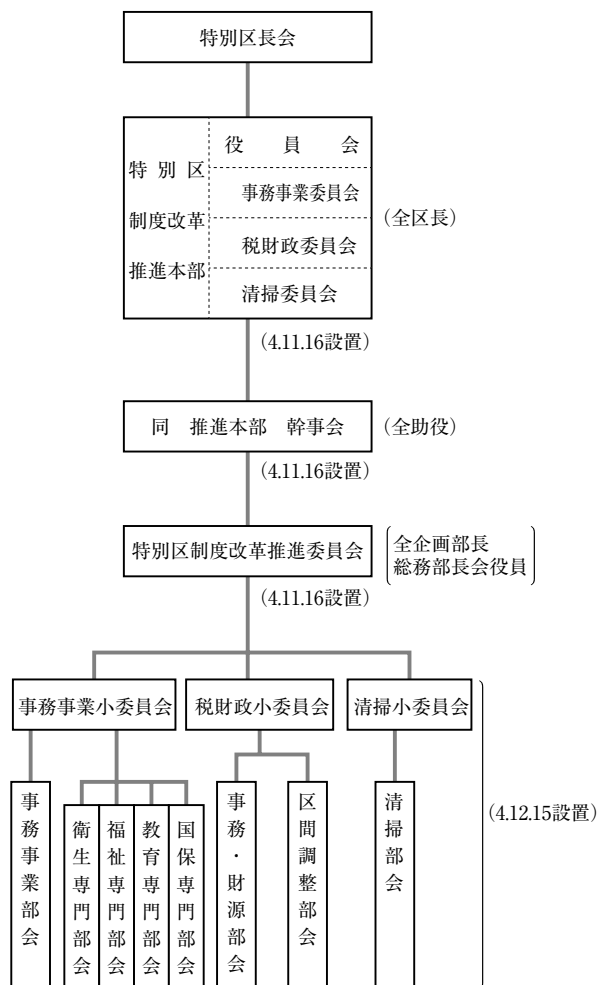
No.34

今年、特別区制度改革の成否を決する極めて重要な一年です。平成7年4月の実現を図るためには、遅くとも今年中に、関係者の理解を得て都区の最終のまとめを行い、自治省に法令改正を要請しなければなりません。

●知事、改めて決意示す

昨年の12月に開かれた都議会第4回定例会の冒頭で、知事は「今回の改革は、都区制度改革の集大成として重要な意義を持つものであり、困難な状況のなかでも状況は熟しつつあると考えている。平成7年4月の制度改革を目途として、関係方面との調整を進め、長年の懸案を解決する決意である。」と、改めて強い決意を示されました。

特別区制度改革の推進組織



特別区側も、移管準備をさらに強力に進めるなど、実現に向けてあらゆる努力を払っていく必要があります。

●委員会、専門部会等の活動開始される

去る12月16日、第1回の特別区制度改革推進本部会議が開催され、事務事業、税財政、清掃の各委員会を構成する区長を選任し、引き続き第1回の委員会が開かれました。そこでは、検討項目等が確認され、今後必要に応じて適宜開催することが決定されました。

また、前日の15日には、第1回の推進委員会が

開催され、関係課長会の代表等により構成される衛生、福祉、教育、国保の各専門部会の設置が決定されました。これらの専門部会は、移管後の運営方法等について今後精力的に検討を進めていくこととなります。

なお、12月の衛生専門部会を皮切りに、すでに活発な活動が展開されています。

移管事務事業のポイント 身近な仕事は区がやります!!

移管事務事業のポイント①

都市計画決定事務

平成5年1月 No. 34

本紙では、第25号から9回にわたって連載した「清掃事業のポイント」を前号で終了し、新たな企画のもとに今号から「移管事務事業のポイント」を掲載します。

去年の10月にまとめられた「都区制度改革に関する中間のまとめ」では、清掃関係の2事業以外に、28の事務事業が都から区に移管されることになっています。

今回は、これら移管事務事業のうち、市の事務で都に留保されている特定街区、住宅地高度利用

地区計画などの都市計画決定事務について説明します。

●特定街区

特定街区とは、一定規模の街区・地区において、有効空地の確保と引換えに、建築物の容積率等の一般制限を緩和し、高層ビル等を整備する制度です。23区内ではサンシャイン60など、すでに50か所が特定街区に指定されています。

移管後は、街区面積1ヘクタール以下の特定街

区は、区が都市計画決定を行うこととなります。ちなみに、今までの実績で1ヘクタール以下のものとして、ホテルグランドパレス・新宿野村ビルなど21例が該当します。都内では、大規模な空地の発生が減っていますので、面積1ヘクタール以下の小規模な特定街区が増えることが予想されます。特別区の役割はますます重要になるとともに、その手腕が問われることになるでしょう。

●住宅地高度利用地区計画

住宅地高度利用地区計画とは、第1種・第2種
住居専用地域に残っている低・未利用地などを、
良好な中高層住宅市街地として開発整備するた
めの制度です。

この計画では、地区内の土地利用規制、建築物・
都市基盤施設等の段階的な整備計画など、住宅市
街地の整備に必要な内容を、市町村が一体的に定
めることができます。

また、地区内の地権者は、市町村に地区整備計
画の策定を要請することができます。

平成2年に創設され、全国でもまだ適用事例は
ありませんが、市町村が住民参加のもとに良好な
住宅市街地の整備を促進する制度ですので、区移
管の後は積極的な運用が期待されます。

●移管が見送られた事務

今回の改革で、なお都に留保される都市計画決
定は、再開発地区計画、一部の都市施設の都市計
画です。

このうち、住宅地高度利用地区計画と同様の手
続きで、既成市街地の段階的な再開発を進める「再

開発地区計画」については、市町村決定事務のた
め、区側の要望により、都区の間で区への移管が
検討されました。

しかし、臨海地区など、現在東京都が23区内で
行っている大規模開発事業で当計画が活用されて
いるなどの理由で、今回は移管が見送られること
になります。

「中間のまとめ」では、再開発地区計画の移管は
今後の検討課題としていきますので、しかるべき時
期には再度都区協議が行われることになります。

移管事務事業のポイント②

狂犬病予防・動物の保護管理に関する事務

平成5年2月 No. 35

今回は「狂犬病予防法」及び「動物の保護及び
管理に関する法律」の事務の概要を紹介します。

●狂犬病予防に関する事務

狂犬病は別名恐水症とも呼ばれ、いったん発病
すると現在の医学をもってしても100%死亡す
るといわれるほど恐ろしい病気です。幸い、日本
では昭和32年以降発生した例はありませんが、海
外から持ち込まれる可能性もあるため、日頃から
予防措置を講じておくことが大切です。

狂犬病予防法では、犬が感染源となる恐れが大
きいことから、年1回の登録や予防注射の接種を
飼い主に義務付けているほか、野犬や人を咬む恐
れのある放し飼いの犬は、狂犬病予防員（獣医師）
により捕獲・抑留できることになっています。ち

なみに23区内においては、10班の収容（捕獲）班
が毎日作業にあたっています。

●動物の保護管理事務

近年、ペットブームの裏で捨て犬・捨て猫が問
題となっています。ところで、法律上、犬や猫を
捨てた場合、3万円以下の罰金又は科料に処せら
れるということをご存知でしょうか。

「動物の保護及び管理に関する法律」（以下、「動
管法」）では、動物愛護の観点から動物の適正飼
養や動物による危害防止に関する事項を定めてい
ます。

そのうち、飼い主が事情により飼養できなくな
った場合等の犬・猫の引き取り、道端で負傷し
ている動物等の収容は、都道府県（政令で定める

市）の事務とされており、この部分が今回の移管
対象となります。

なお、実際に引き取られた犬・猫は、希望者に
譲渡されたり、新しい飼い主が見つからない場合
には安楽死処分されてしまいます。

これら狂犬病予防法及び動管法上の事務は、現
在、犬の登録や予防注射に関するものを除き、都
の動物管理事務所で一体的に処理されています。

区への移管に際しては、収容（捕獲）班や収容（捕
獲）した犬・猫の飼養管理施設をどのように運営
するかなどの課題はありますが、住民に身近な区
がこれらを処理することにより、飼い主への指導
など、きめ細かな対応が可能となるでしょう。

今回は移管事務事業の中から、児童相談所の事務の概要を紹介します。

●児童相談所とは？

児童に関する問題は、家庭内での解決が理想です。

しかし、実際には、問題の複雑化、多様化、家庭における児童養育機能の低下等の理由から家庭内解決が困難になってきています。そこで、18歳未満の子どもに関するあらゆる相談に応じるため、児童相談所が設けられています。

児童相談所は、児童福祉司、医師、心理判定員等の専門職員を配置し、相談内容に応じた調査、診断、判定を行い、これに基づき処遇方針を決定し、児童や保護者に対して具体的な処遇を行って

います。

処遇には、問題が比較的軽微な場合の助言指導、問題が複雑で、専門的な知識や技術を要する場合の児童福祉司による指導のほか、必要に応じて児童を里親、保護受託者へ委託すること、児童福祉施設へ入所させることなどがあります。

また、児童相談所では、棄児、家出児童等の緊急保護や児童の行動観察等を行うために児童の一時保護所を設けています。

このように、児童相談所は、児童福祉活動における高度の専門的機関であるとともに、児童福祉行政における中枢的役割を果たすことが期待されている行政機関だといえます。

●区移管の意義

現在、23区内には8つの児童相談所（都内では12か所）がありますが、区の仕事になれば、各区に児童相談所が設置され、より地域に身近な相談の場となり、もっと気軽に利用できるようになります。

また、子どもをめぐる問題は、いくつもの要素が絡みあっており、既に区にある福祉事務所、保健所、学校等との連携が緊密になることにより、総合的な対応が可能になります。

専門職員の確保、一時保護所の設置等、検討すべき課題はありますが、児童相談所の区移管により、大都市東京が抱える児童問題の解決に大きな展望がひらけることでしょう。

移管事務事業のポイント④

建築基準法などの事務

平成5年4月 No. 37

まちづくりに関する事務は、ポイント①（本紙第34号）で取り上げた都市計画決定の事務のほか、建築確認事務や各種の都市計画制限に関する事務が移管対象となっています。

○建築確認と建築主事

建築基準法（以下、「法」という。）では、建物を建てるときは原則として事前に、その建築計画

が関係法令等に適合するか否かの「判断・確定」を受けるよう義務づけています。これを「建築確認」といいます。

また確認を行う職員を「建築主事」といい、都道府県又は市町村に置くことになっています。市町村の場合、必置と任意設置の二つの形態があり、人口25万人以上の政令で定める市では、法第4条により建築主事の設置を義務づけています（都内

では八王子市、町田市）。

また、25万人未満の市及び町村では、都道府県知事との協議により任意に設置できる（都内市町村には該当なし）ことになっていますが、設置しない場合には都道府県の建築主事が確認することになります。

特別区では昭和39年の自治法改正により、建築主事が設置されました。

しかし、法第4条の市のそれと比べると、権限は制限されていきました。その後、区の権限は徐々に拡大されてきましたが、依然として、かなり制約されたものとなっています（法第97条の3）。

○建築主事の権限の拡充

今回の改革で、区の建築主事の権限は大幅に拡充されます。

例えば、エレベーターやエスカレーターを設置する大規模建築物の確認対象は、延床面積が従来

5000㎡までであったものが、1万㎡までに引き上げられます。区政会館の本館と別館を合わせた総床面積が7817㎡ですから、この程度の建築物は区の建築主事が確認することになります。さらに、従来は特定街区や住宅地高度利用地区計画の区域内での建築物には、区の建築主事の権限が及ばなかったのですが、これも1万㎡までが区の建築確認対象となります。

この結果、23区内では建築確認（ここ数年約4万件前後で推移）の99％は区が行うことになり

ます。

○まちづくりの主役は各区

今回の改革では、都市計画制備などの都市計画の線引きがされた区域内では、その事業の進行管理に必要な規制を行うことになるのです。

このように、各区は、都市計画決定から実際に建築物ができあがるまでの一連の過程において、区民のためのまちづくりを積極的に推進する主役を演じることになるでしょう。

移管事務事業のポイント⑤

地教行法第59条の事務

平成5年5月 No. 38

◆制約されている区教委の権限

昭和49年の地方自治法の改正により、特別区は市と同様の事務権能をもつようになりましたが、教育行政の分野においては現在も特例が残され、特別区の教育委員会の権限は、市に比べると制約されたものとなっています。

「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」は、地方公共団体における教育委員会の組織や権限等を定めています。その第59条（以下、「59条」）に特別区に関する特例が設けられています。そのため、一般には市の教育委員会で処理されている市立幼稚園の教職員の任用や身分取扱い、教育課程や教科書などの取扱いに関する事務は、特別区においては都の教育委員会で処理されているのです。

なお、この問題に関しては、今回の制度改革の

基本となった都区合意の以前から、これを廃止する方向で個別に検討が進められており、昭和58年の教育事務移管問題協議会報告（以下、「移管協報告」）において、廃止に伴う問題点と対応の方向が示されています。

◆59条が廃止されるとどうなる

59条が廃止されると、区立小・中学校などの教職員の任用に関する内申権が区教委の権限になるほか、区立幼稚園の教職員の任用、教科書の採択や教育課程に関する事務は、区教委で処理することになります。

中でも廃止に伴って大きく変わるのが、幼稚園教職員の任用に関する事務です。一般には、市立幼稚園の教職員の任用と給与負担はいずれも市の教育委員会が行うことになっていますが、特別区

については、59条があることによって任用は都、給与負担は区という変則的な形になっています。59条廃止後は採用試験等をはじめとして、幼稚園教職員の任用の事務はすべて区教委の事務になるわけですが、移管協報告では廃止後の取扱いについて、採用・昇任は23区共通処理とすること、区間交流制度を維持することとしており、その具体的方法については今後の検討が必要です。

そのほか、事務の増加に伴う区教委の指導体制整備などの課題はありますが、区教委の役割が拡大されるとともに都教委との役割分担が明確になり、教育行政における区の自主性がより高まるという点で、この59条の廃止は重要な意義を持つものといえるでしょう。

これまで5回にわたって、都市計画決定に関する事務や児童相談所に関する事務など、「移管事務事業のポイント」について説明してきました。今回の特別区制度改革で移管対象となる事務事業は、そのほかにも、有害物質を含有する家庭用品の規制に関する事務や屋外広告物規制に関する事務などがあり、移管対象事務事業は清掃関係を除いて全部で28になります。

●政令指定都市の事務を含む移管

移管対象の事務事業は、一般市の事務や保健所設置市の事務だけでなく、政令指定都市の事務を含んでいます。政令指定都市の事務が移管対象となっているのは、次の理由からです。

第一に、政令指定都市の事務であっても、区民生活に密着した身近なものは、積極的に区が取り組んで行くべきだからです。

例えば、さまざまな建築行為等の規制などは地域に密着かつ限定された事務の性格から、基礎的自治体が地域の実情を把握して行うことが望ましいものです。

また、児童相談所に関する事務をはじめ福祉関係の事務などは、特別区においてすでに行われているほかの事務とあわせて体系的、総合的に行うことによって、より効果が期待できるものです。

第二に、今回移管される政令指定都市の事務のうち、多くの事務がすでに都知事から区長へ委任されており、特別区は政令指定都市の事務を現に

処理する能力と実績をもっていることもあげられます。

このように事務事業の移管にあたっての基本的な考え方は、地域に密着した事務や住民に身近な事務はできるだけ特別区に移管し、特別区の自主性・自律性を強化するというものです。

●自治と民主主義の前進

今回の事務事業の移管によって、住民ニーズに応えたきめ細かな施策が、住民に身近な特別区の創意と工夫により体系的、総合的に展開できるようになります。

そして、このことは、住民の身近なところで行政の中身が決定されることとなり、住民の行政への参加意欲が高められ、憲法の目指す地方自治と民主主義が大都市東京において大きく前進することになるのです。

●職員のさらなる「協力」

5月31日開会した都議会第2回定例会の冒頭において、都知事は、「都区制度改革につきましては、現在関係各方面と精力的に協議を進めているところであり、今年中に調整を終え、平成7年4月の制度改革の実現に向けて、全力で取り組んでまいります。」と強い決意を重ねて表明されています。制度改革の命運を左右する重大な局面を迎えた今、職員皆さん方のさらなるご協力をお願いいたします。

都と都職労の清掃事業改善対策委員会は、基本的な共通認識として「清掃事業のあり方」（4月28日）をまとめました。その中で、清掃事業を「資源循環型に転換し、新しい社会システムの構築をめざす」としています。

今回は「資源循環型」の清掃事業について考えてみました。

●資源と環境問題

いま、環境破壊は地球規模で進んでおり、地球環境保護に結びつく資源の有効利用が重要な課題となっています。

都は第3次長期計画で、資源やエネルギーの消費を極力抑制することのほか、「生産、消費活動を循環的な仕組みに変え、環境への負荷を少なくするリサイクル型都市づくり」の推進を策定しています。

環境庁の「環境保全のための循環型システム検討会」では、廃棄の前と後が分断されている社会システムを「廃棄よりも再使用・再利用を第一に考え新たな資源の投入をできるだけ押さえることや、自然生態系に戻す排出物の量を最小限とし、その質を環境を攪乱しないものとする」Ⅱ「循環型社会」に改めていくことを提言しています。

これらの考えに示されているように、環境の悪化を未然に防止し、その再生を図っていくためには、現在の社会システムや都市の仕組みを「資源循環型」に変えていくことが必要なのです。

●ごみと環境問題

年間450万トンという膨大なごみを排出する都市東京は、埋立処分場の確保、清掃工場の整備など、緊急かつ深刻な課題を抱えています。

ごみの減量化は焦眉の課題ですが、これからの清掃事業は、リサイクルを生産・流通・消費の各段階で推進し、ごみの発生を抑制して、環境への負荷を減らすことが重要です。

「廃棄」によって完結させない「資源循環型」の清掃事業を展開し、ごみ問題と環境問題へ対応していくことが求められているのです。

●期待される特別区の役割

ごみは人々の日々の生活から生まれます。ごみの減量や環境への配慮は、一人ひとりの自覚と実践が不可欠です。行政は、「資源循環型」への取組を地域の中に浸透させ、さらに大きな社会システムへと育てていかなければなりません。

大都市東京で、住民一人ひとりの取組を支援し、きめ細かく対応していけるのは、常に住民とともに在り、住民の信頼に支えられた「身近な政府」である特別区以外にありません。

特別区が、いまこそ、その力量を示すときだといえましょう。

制度改革実現へ全力投球!!

区長会・議長会が平成5年度共同PR実施計画を策定

平成5年4月

No.37

平成7年4月の制度改革実現をめざす特別区にとって、今年は大きな山場の年になることが予想されます。なぜなら、平成7年4月に実現するためには、本年中に関係者の理解のもとに、都区の最終改革案をまとめ、国に法律改正を要請していかねばならないからです。

そこで、特別区制度改革推進本部は、共同大会の開催など、強力なPR活動を行うことを内容とした、平成5年度共同PR実施計画を策定し、3月16日の特別区長会及び18日の特別区議会議長会において了承されました。各区においてもこの実施計画の趣旨をふまえ、広報紙等によるPRを積極的に行うことが求められます。

※共同大会の開催

本年度は、別表の「平成5年度共同PR実施予定事業」に掲げられたPR事業を実施する予定です。

「印刷物等によるPR」について例年どおり随時

行うほか、平成6年1月から2月に「共同大会の開催」を予定しています。これについては、都区最終案が確定し、国の法律改正作業が行われている時期に、特別区の区民・議会・行政が一体となって、国や国会議員等に制度改革の実現を強く働きかけていく内容になるでしょう。

なお、このPR実施計画は、現時点での見通しに基づいて計画されていますので、国等の動向によっては、計画内容の修正など「柔軟に対処する」ことも同時に確認されています。



平成5年度 特別区制度改革共同PR実施予定事業

項目	趣旨・内容	実施時期
共同大会の開催	国等に関係法令の改正を要請し、制度改革早期実現を期するため、住民代表等の参加を得て共同大会を開催する。	1月～2月
印刷物等によるPR	制度改革に対する区民の理解と支持を確実にするため、パンフレット・ポスター等多様な手段により、改革の意義・内容等を積極的にPRする。	随時
地域団体等への働きかけ	より多くの区民の理解と支持を得るため、地域団体等への働きかけを強める。	
各区広報紙等の活用	区民にきめ細かく情報を提供するため、各区広報誌等の積極的な活用を図る。	

特別区政懇談会開催される

「広域連合」についても話題となる

平成5年5月

No.38

昨年新メンバーで発足した特別区政懇談会が、去る3月30日、ホテルグランドパレスにて開催されました。

当日は、都区制度改革の経過報告等について、第23次地方制度調査会の副会長でもある成田頼明委員から、1月28日に発表のあった「第23次地方

制度調査会専門小委員会中間報告」のうち「広域連合」について、次のような要旨の説明がなされました。

第23次地方制度調査会 専門小委員会の中間報告

【検討経緯等】

都道府県、市町村の区域を超える広域行政需要に対応するためには現行の一部事務組合制度では限界がある。このため調査会ではこれまでにも地方公共団体の連合構想について答申してきた。

しかし、都道府県レベルの連合については、国家権力の再編につながるという反対があり実現しなかった。

また、市町村レベルの連合についても、一部事務組合制度との違いを明確に説明できなかったため、複合的一部事務組合という形で実施されるにとどまった。

【広域連合の内容】

このような経緯をふまえ、今回の連合構想では、一部事務組合との違いを打ち出すことに重点を置いた。その結果、次のような違いが明確にされた。

まず、一部事務組合は構成団体から持ち寄った仕事しかできないが、広域連合の場合は独自の事務を持っており、所掌事務の変更に自らのイニシアティブを発揮することができる。

次に、一部事務組合は正規の住民を持たない特別地方公共団体であるのに対し、広域連合は正規の住民を持ち、執行機関のリコール、議会の解散等の直接請求が認められる。

第三に、広域連合は国又は都道府県から直接権限委譲を受けることができる。

第四に、一部事務組合は組織が画的であるが、

広域連合は議会―執行機関型のほか、評議会制（特別職のマネージャーへの委任を含む）を採用することもできる。

なお、この広域連合制度は、道州制へのステップというのではなく、これ自体で完結した案である。

【広域連合が行う事務】

広域連合が行うモデル事務としては、東京周辺の交通問題、東京湾の共同管理、産業廃棄物の共同処理、複数の自治体にまたがる地域整備、環境保全等が考えられる。

説明終了後、広域連合の内容、その実施時期、導入のメリット等について質疑が行われたほか、「特別区としても、積極的に活用方法を考えていくべきだろう。」などの意見が出されました。

懇談会は、この後、安田八十五委員の論文の紹介が行われ、最後に、4月より制度改革推進室から調査部へ、懇談会の事務局が変わる旨の報告がされ閉会しました。

第23次地方制度調査会答申

第23次地方制度調査会は4月19日、政令指定市並の権限を持つ人口30万人以上の「中核市」と、「広域連合」の創設を求める答申をまとめ、宮澤喜一首相に提出しました。「広域連合」に関する答申は、先の専門小委員会の中間報告をほぼふまえた内容となっています。大きく変わった点は、中間報告では設立の母体は普通地方公共団体とされ、特別区が除外されていましたが、答申では、特別区を

含むとされたことです。

地方制度調査会専門小委員会委員長の原孝文氏は、4月20日付読売新聞紙上で、「（「広域連合」の運用により）東京都の特別区なども、手詰まり状態にある行政上の課題が解消しやすくなるのではないか。」との見解を述べています。

自治省は、明年の法令改正を予定していますが、特別区においても、この制度の運用の道がひらかれることになります。



制度改革のポイント

制度改革のポイント①

特別区の性格(1)

特別区は基礎的自治体になります！

平成5年8月 No. 41

特別区にとって、今回の制度改革で最も重要なことは、特別区の基本的性格を改め、法律上基礎自治体と明確に位置づけることです。

●基礎自治体とは

わが国の地方自治制度は、市町村と市町村を包括する都道府県の二層制をとっています。

市町村は、住民に最も身近な政府として、住民に対して第一義的な行政責任を負い、住民の日常生活に直接関係する事務を自主的・自律的に処理しています。

都道府県は市町村で処理するのが適当でない広域的なもの、統一的なもの、市町村の調整連絡的な事務及び市町村の機能に対する補完的な仕事を行います。

住民に対してまず市町村があり、都道府県はその補完的な役割を果たしているのです。こうした自治の仕組みを市町村優先の原則といいます。市町村が基礎的自治体といわれるのは、そのためです。

●特別区は基礎的自治体ではありません

しかし、現在の都区制度では、特別区は、基礎的な地方公共団体ではなく、都の内部的団体であ

るとされています。特別区の存する区域においては、都が、広域の地方公共団体であると同時に、基礎的な地方公共団体としての性格を併せ持っているのです。

いいかえれば、800万人を超える人口が集中する広大な地域を一つの「市」とみなし、区民一人ひとりに対して、一括して都が行政責任を負う制度になっているのです。これは合理的でしょうか。

現在の特別区は、清掃、上下水道など一部の例外はあるにしても、ほぼ市と同じ機能を持ち、さらに、全国で32市しか行っていない保健所設置市の事務も行っています。特別区は、事務機能の面でも実質的には基礎的自治体であるといえます。

しかし、昭和49年の地方自治法改正の際にも、特別区の法的性格は都の内部的団体であるという建前は改められず、一般の市と同様の基礎的自治体とは認められませんでした。いわば、限りなく市に近い都の内部的団体という地位にとどめられているのです。

●基礎的自治体になると

そのため、都と特別区の役割分担や住民に対する行政責任が不明確になっていること、特別区の

自主性が阻害されていること、都が多摩島しょ地域を含む府県行政や広域的立場からの大都市行政に徹しきれないことなどの問題が生じています。

これらの問題を克服するためには、大都市東京の特性に応じた二層制を確立する必要があります。そして、大都市の一体性を確保しつつ、特別区が地域の特性に適合した施策を積極的に進めることができるようにしなければなりません。

第22次地方制度調査会答申は、改革後の特別区の性格について、「住民に最も身近な地方公共団体であるという意味において、特別区は、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であると考え」としています。答申に沿い、特別区を基礎的自治体に位置づけ、法的性格を明確にすることにより、特別区は、今までにも増して、責任を持って住民福祉の向上に取り組むことができるようになるのです。

前号では、基礎的自治体の意味についてお話ししました。

今回は、特別区を基礎的自治体として法律上に明確に位置づけることが、憲法上どのような意味を持つことになるのか考えてみたいと思います。

●政策的に認められた自治体

現在の特別区は、憲法にいう地方公共団体ではないとされ、自治権が憲法で保障されていません。そのため、特別区の存立基盤そのものが極めて不安定な状態に置かれているのです。

たとえば、昭和27年から昭和49年まで、区民は区長を自らの手で選ぶことができませんでした。区長公選制の採用も憲法の要請ではなく、立法政策の問題であるとされているからです。

明治憲法時代は地方自治法に該当する法律がなく、旧地方制度は、府県制、市制、町村制などの個別の法律によって定められていました。

しかし、それらの制度が憲法上の保障を欠いていたため、当時の地方制度は、時の政府の政策に大きく左右されてきました。立法政策の問題とは、そういう意味なのです。

●憲法上の自治体として認められるか

昭和38年の最高裁判決は、憲法上の自治体の要件として、「住民が経済的・文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政

の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であること」をあげています。

確かに、この判決が出された当時の特別区は、その自治権に重大な制約が加えられていました。

しかし、その後の数次にわたる地方自治法の改正により、特別区の自治権は著しく強化されました。

昭和39年の改正では、特別区税が法定化され、特別区が地方税法上の課税権を有する団体になり、福祉事務所、生活保護事務等が移管されるなど、自主行政権、自主財政権ともに強化されました。

昭和49年の改正では、区長公選制の復活、都配属職員制度の廃止に加え、保健所設置市の事務、建築確認の事務等が移管されました。その結果、現在の特別区は、自主立法権はもとより、自主行政権においても、実質的には基礎的自治体であるといえます。

今回の改革により、①法律上基礎的自治体と明確に位置づけられること、②一般廃棄物の収集・運搬をはじめとしたさまざまな事務事業が移管されることにより行政権能が強化されること、③都区間のいわゆる垂直調整の廃止、総額補てん主義、納付金制度の廃止などにより自主財政権が強化されること。

さらに、区長公選制の復活を果たした昭和50年以後の各区の自立した行政運営により、区民意識

は飛躍的に高まってきています。総合的に判断するならば、特別区を憲法上の自治体として認めることに何も支障はないといえるでしょう。

●「基礎的」で「特別」

第22次地方制度調査会答申は、改革後の特別区の性格について「基礎的な地方公共団体であると考え」とし、「大都市の一体性確保の見地から、権能、税財政などの面において、一般の市町村とは異なっているため、なお特別地方公共団体であると考え」としています。

市町村をもって基礎的な地方公共団体としてきた従来の一般的な説明からは、「基礎的」な地方公共団体であり、同時に「特別」地方公共団体であるというのは、わかりにくいかもしれません。

しかし、この「特別」という意味は、その存立目的が特殊であるということであって、一般の市町村よりも権能が劣る自治体であるという意味ではありません。

改革後の特別区の性格は、大都市制度の一つとして「特別」な目的・権能を持つ「基礎的」な自治体であるという意味なのです。

特別区の性格を基礎的自治体に改め法律上に明確に位置づけることが、今回の制度改革で最も重要な課題であること。そして、そのことが憲法上どのような意味を持つことになるのか、2回にわたって述べてきました。

まとめとして、地方自治法（以下、「法」という）にどのように規定すればよいか、そしてその意義について考えてみます。

● 具体的な改正案は？

いくつかの案のうち最も有力な方法を紹介しましょう。

「特別地方公共団体は、この法律の定めるところにより、その事務を処理する」と定める法第2条第11項の規定を受け、法第281条第2項に特別区が処理すべき事務が定められています。この条文の「特別区は、」の下に「基礎的な地方公共団体として、」という文言を加える方法です。

「特別区は、基礎的な地方公共団体として、法律又はこれに基づく政令により都が処理することとされているものを除き、その公共事務並びに法律又はこれに基づく政令により市に属する事務及び法律又はこれに基づく政令により特別区に属する事務のほか、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。」となります。

この案は、市町村の処理事務について規定している法第2条第4項「市町村は、基礎的な地方公

共団体として、第6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、前項に例示されているような第2項の事務を処理するものとする。（以下、略）」と対応してバランスが良いうえ、他の条文への直接的な影響がなく最小限の改正で足りる点で、かなり現実的な改正案ではないかと考えられています。

● もう一度出発点に

昭和22年の地方自治法制定時、特別区は、憲法上の地方公共団体たる基礎的の地方公共団体として発足しました。

しかし、昭和27年には、都を特別区の存する区域における基礎的の地方公共団体とし、特別区は都の内部的部分団体に、その性格が変更されました。

その後、数次にわたる改革が行われましたが、今日まで特別区の性格は改められず、現在も、都の内部的団体であるとされているのです。今回、特別区を基礎的の自治体として明確に位置づけることは、昭和22年の自治法制定時の出発点に戻ることとを意味しているのです。

鈴木知事は、「昭和27年の地方自治法の改正以来、今年でちょうど40年となります。この間、二度の大きな改革がありました。今回の改革案は、清掃事業の収集、運搬など、事務事業の移管や財政制度の改善を行うとともに、特別区を基礎的な自治体として位置づけるなど、都区制度改革の集大成として重要な意義を持つものであります。」

と都議会平成4年第4回定例会で所信を表明していますが、これは、この間の事情を認識されているものといえるでしょう。

● 不退転の決意で

特別区の性格については、これまで、改革の度に立法府でさまざまな議論や解釈がされてきました。

しかし、それは、その時その時の政府の考えによつて変更することができ極めて不安定なもので、「制度」とは程遠いものです。

特別区が基礎的の自治体であることを、国会答弁などではなく、地方自治法に明文で規定することこそ今回の制度改革の成否を分ける生命線であるといえるでしょう。

法文で位置づけることができれば、今回の改革は「制度」の改革ではなく、財政自主権の強化や都から区への事務移管すなわち権能の拡大に過ぎないという見方もできるからです。

残された期日は、多くはありません。最後のチャンスともいえる今回の改革に、皆さんとともに、不退転の決意で取り組んでいきたいと思ひます。

10月8日、特別区制度改革推進本部（本部長・遠藤文京区長）において「第3次行動計画」が策定され、同日開催された区長会で了承されました。今回は、行動計画策定にいたる背景を考えてみたいと思います。

●「中間のまとめ」まで

一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の委譲について、住民の理解と協力、関係者間における意見の一致及びその他の改革との一括実施を求めた第22次地方制度調査会答申が出された後、都と特別区は、答申の内容を基本とした検討を行い、昨年10月に「都区制度改革に関する中間のまとめ」をとりまとめました。そして、都は、この「中間のまとめ」を素材として、職員団体等との協議に入りました。

●「清掃事業のあり方」

しかし、その後、都の労使間で「中間のまとめ」とらわれない協議が行われた結果、本年4月「清掃事業のあり方」について共通認識に達し、5月に開催された第2回都区制度改革推進本部（本部長・鈴木知事）で報告・了承されました。「清掃事業のあり方」の主な内容は、次のとおりです。

- (1) 特別区を基礎的自治体に位置づけることが自治権拡充の観点から重要な目標であること。
- (2) 特別区が基礎的自治体になるなら、清掃事業

のすべてに責任を負うことを原則とする。ただし、23区の区域内においては、この原則を直ちには適用できない状況と経緯があること。

(3) 今後の清掃事業を資源循環型に転換すること。

●「中間のまとめ」にとらわれない協議

「中間のまとめ」までと「清掃事業のあり方」には、明らかな違いがあります。それまでは、特別区が一般廃棄物の収集・運搬を行い、都が処理、処分を行うという、昭和39年の地方自治法の一部改正に基づいた分担がされていましたが、「あり方では、それにとらわれない検討が行われているからです。

「中間のまとめ」にとらわれない協議を行った経緯について、都総務局・大関区市町村連絡担当部長は、「清掃事業を取り巻く環境が一変している。（中略）最終処分場の余命が3年余で、新たな最終処分場の確保も困難という現在の状況や、資源再利用が叫ばれている中で、今のような清掃事業をそのまま区に移管することが住民のためになるのか？そうした疑問もあり、労組とは『中間のまとめ』にとらわれず」協議をしたと述べています（5月7日付「都政新報」）。

●「清掃事業のあり方」が提起したもの

昭和61年の都区合意から答申を経て「中間のま

とめ」にいたるまでの考え方は、法律に沿った改革を行っていくというものでした。そして、昭和39年の自治法改正の根底にあるのは、東京のごみ問題に責任を持つのはあくまで都であり、収集・運搬についてのみ特別区が分担するという考え方でした。

それに対して、「清掃事業のあり方」は、変容した東京のごみ問題を誰がどのようにして解決していくか改めて考え直すという、ひとつの問題を提起しているといえます。

●基礎自治体として

私たちは、これまで、答申に沿った改革を行うという立場から、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移管を前提としてきました。

現実の移管範囲、都区の役割分担は、あくまで今後の都区間の協議の結果、決定されるものです。が、ひとつの問題提起がされた現在、特別区として「清掃事業のあり方」について検討する必要があると考えています。基礎的自治体が清掃事業に責任を負うのは当然のことであるからです。

「清掃事業のあり方」について、本年4月に都の労使間で共通認識に達し、5月に開催された都区制度改革推進本部で報告・了承されたことは、前回ご説明したとおりです。

さらに、これは、5月の特別区長会総会定例会において、都から都区制度改革の進捗状況とともに報告されました。

●スケジュールが遅れたこと

「あり方」が区長会で報告された後、都区間で想定されていた基本的なスケジュールは、まず、都の労使間で「あり方」に基づいた具体的協議が行われ、関係者間の意見が一致した後、都から区へ正式提案を行う。そして、おおむね8月までに都区の最終素案を取りまとめ、本年末までに都区合意、平成7年4月を目途に制度改革を行うというものでした。

しかし、東京都議会議員選挙につき、国会が急に解散されるなど国の政治状況が流動的になったことなどからか、「あり方」をふまえた関係者との協議に進展はなく、8月最終素案取りまとめも見送られました。

●区長会会長コメント

このスケジュールの遅れと、一種の膠着状態の中で行動計画は策定されました。

計画をプレス発表した時の特別区長会会長コメントは、「今回の制度改革は、清掃事業の移管が

必須の条件ですが、特別区では、これまで清掃事業の円滑な移管を進めるため、都と関係者の協議が整うまでは、積極的な行動を控えてまいりました。

しかし、平成7年4月の制度改革を実現するためには、これ以上の遅れは許されません。制度改革の実現にとって大変重要なこの時期に、23区一丸となって現在の状況を打開するため、『第3次行動計画』を策定しました」と、計画策定にかけの思いを述べています。

●行動計画策定の背景

計画策定にいたった背景をまとめると、次のようになります。

- (1)平成7年4月の制度改革を実現するために、状況を打開しなければならないこと。
- (2)清掃事業に経験のない特別区にとって、特別区の考える「清掃事業のあり方」について検討しておくことが、都からの正式提案に備えるうえでも、不可欠であること。
- (3)特別区長会が知事要望を行った際などに、鈴木知事より、清掃事業の移管に関し、区側の積極的な取組と受入れ体制の整備が何よりも重要である旨の発言が再三あるなど、特別区の積極的な姿勢を内外に示す必要があること。

●東京のごみ問題解決のために

前回述べたとおり、第22次地方制度調査会答申は、今回の制度改革について、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の委譲を含めた一括実施を求めています。そして、『清掃事業のあり方』以降、清掃事業の移管は新しい局面を迎えました。

私たちは、特別区自身が考える『清掃事業のあり方』を構築しなければなりません。ここで大切なことは、特別区として「あり方」を検討するのは、本来、清掃事業の移管の有無にかかわらず必要なことであるということです。清掃事業が危機に直面している今、基礎的自治体になる特別区が、区民の生活に責任を負う立場から、そのあり方を考えることは当然のことだからです。

私たちは、東京のごみ問題を解決するためには、特別区が基礎的自治体として清掃事業に責任を負わなければならないと考えています。

特別区が清掃事業の運営主体となり、現在の清掃事業を資源循環型清掃事業に転換を図ること。そして、環境行政、消費者行政、コミュニティ行政や教育行政等幅広い分野で、区民とともに取り組む必要があります。これは、住民に最も身近な総合行政主体である特別区でなければ実現できないことからです。

計画策定に至る経緯に引き続き、2回にわたり、第3次行動計画の内容とその後の取組について、説明いたします。

この計画は、(1)清掃事業の現状把握、(2)基本的考え方の構築、(3)受入れに向けた積極的なPRの3本柱で構成されています。

今回は、研修の部分を除く(1)と(2)について説明いたします。

●清掃事業の現状把握

①清掃事業移管担当及びリサイクル事業担当等からなるプロジェクトチームを各区に設置し、区内の清掃事業の現状を把握する実務調査を行うことを挙げています。

②区長や幹部職員による清掃施設等の実地調査を行うことを挙げています。

現状把握は、清掃事業の経験のない特別区にとって、混乱なく円滑に事業を引き継ぐために不可欠なことでありますが、これまでは、都と職員団体をはじめとする関係者とが協議中であることを考慮し具体的な行動を控えてきた経緯がありました。

①の実務調査では、まず、清掃事務所・事業所の調査を行いました。各区のプロジェクトチームが、清掃事務所・事業所に出向き、調査を行いました。今後は、清掃工場、中継施設などの調査を行う予定です。

②の実地調査では、2回にわたり中央防波堤外

側埋立処分場等を視察しました。14名の区長をはじめ53名の区幹部職員が参加し、清掃局幹部職員と活発な質疑応答を行いました。

●基本的考え方の構築

特別区が近い将来運営主体となることを想定し、清掃事業全般にわたる特別区としての基本的な考えを確立することを挙げています。

区は、自ら①ごみの発生抑制と再利用や資源化を促進する社会システムへの転換を図るための手法を検討し、区側の考える「資源循環型清掃事業」のあり方を、②中間処理施設及び最終処分場の整備・運営等について、区側の考える「自区内処理の原則」のあり方を、それぞれ構築するとしています。

基本的な考え方の構築については、特別区制度改革推進委員会の下に「資源循環部会」と「自区内処理部会」を設置し、それぞれ検討を行っていきます。

「資源循環型清掃事業」のあり方については、部会の検討状況が、11月16日の制度改革推進本部会議に報告されました。

報告では、現在の清掃事業をめぐる問題点を明らかにし、ごみの発生抑制及び再利用・資源化の促進による減量を含めた、新たな清掃事業の展開が求められているとしています。

資源循環型清掃事業への方向性として、地球環境に配慮し、住民・事業者の主体的な参加を得な

がら、現在ごみとされているものを含め、あらゆる資源の循環に努めるとしています。

この方向性の具体化にあたっては、収集・運搬・処理・処分によりサイクルを加えたシステムのあり方やそれらを支える清掃施設の整備などのあり方について、今後も引き続き検討することとしています。

「自区内処理の原則」のあり方については、部会の検討状況が、12月16日の制度改革推進本部会議に報告されました。

報告では、区は、自区内処理の原則を「自らの責任で収集・運搬・中間処理・最終処分しなければならぬ原則」として理解し、区における将来目標として、各区は清掃工場を整備し、自区内で排出された可燃ごみを自区内で中間処理する体制を確立することとしました。

また、それまでの当面の方策として、区は、可燃ごみの焼却など全てのごみを中間処理するために、今後、中間処理施設の共同利用方法のあり方や最終処分場のあり方等について、引き続き検討することとしています。

ただし、具体的な移管範囲等については、今後の都区の協議により確定していく予定です。

今回は、計画の3本柱のなかで、前回触れられなかった部分について説明いたします。

●清掃事業の現状把握

(1)清掃局への派遣研修

この派遣研修は、清掃事業の現状を把握し、そのノウハウを習得するとともに、東京都と特別区の相互の理解と協力をより深めることを目的として、平成6年度の1年間で、各区が係長級又は主任主事の職員を1名ずつ清掃局に派遣するものです。

研修生は、清掃局の各職場に配属され、職場研修のほか従事職務に関するレポートを毎月区に提出します。

そして、各研修生が習得した事業ノウハウは、特別区における清掃事業運営の共有のノウハウとして、平成6年度末を目途に「清掃事業運営マニュアル(仮称)」として取りまとめられる予定です。

(2)清掃事業研修

この事業研修は、清掃事業運営に主体的に取り組む区政担当者の育成を目的として行うもので、共同研修と各区研修があります。

共同研修は、特別区職員研修所が23区共通的に求められる知識等に関する研修を行い、各区研修は、地域特性等に応じた特色のあるきめ細かい研修を行うことと位置付けています。

①共同研修

平成5年度は、昨年12月21・22日の2日間、「特

別区の清掃事業を考える」と題した研修を実施しました。東京都清掃局等の職員及び学識経験者を講師に迎え、研修生として各区の企画・総務等の管理職員46名が参加しました。

特別区長会会長の「特別区は、清掃事業の運営主体として、清掃事業に責任を負う強い意欲と力量を内外に示さなければならない」との開講挨拶に引き続き講義が開始されました。

教科目は、(a)清掃事業の現状と問題点、(b)特別区における自区内処理のあり方、(c)資源循環型清掃事業への転換、(d)多摩における清掃事業でした。

なお、講義終了後には、活発な質疑応答が行われました。

また、平成6年度には、平成5年度に引き続き企画等管理職研修を行うほか、清掃事業移管担当課長・係長、リサイクル担当課長・係長を対象とした清掃事業移管実務担当者研修、各区研修の講師養成研修(リサイクル専門研修)を実施する予定です。

②各区研修

各区は、区内清掃事業の現状を把握するとともに、資源循環型社会の実施に向けた全庁的推進体制の整備と実効性あるリサイクル事業の推進を図ることに主眼を置いた教科目をそれぞれ独自に計画し、平成6年度に全区で延べ9700名を対象とした研修を実施する予定です。

●受入れに向けた積極的なPR

(1)共同PR

12月下旬から1月にかけて、特別区長会及び特別区議会議長会は、「すすめましょう!ごみの減量・リサイクル」と題したチラシを23区内の全戸へ配付し、清掃事業を区に移管すべき旨を訴えました。

また、1月26日には「新しい23区」実現大会を開催しました。大会では、区民のほか、自治大臣、都知事、国会議員、都議会議員等の来賓を含め、約2000名が結集して、基礎的自治体となる特別区が責任をもって清掃事業を担っていく決意を表明しました。

(2)各区PR

各区は、11月から1月にかけて発行された広報紙に、第3次行動計画など清掃事業移管に関する特集記事を掲載しました。

また、CATVなどさまざまなメディアを活用して、これからも引き続き多様なPR活動を展開する予定です。

○緊急要請に対する正式回答

昨年12月22日、特別区長会は、都知事に、特別区制度改革促進のための緊急要請を行いました。これに対して東京都は、1月18日の特別区長会総会において、口頭で次のような正式回答を行いました。

① 平成7年4月改革実現の課題については、労使協議に遅れが生じていることや条件整備が必要であることから、平成7年4月までに法律改正を行うということにせざるを得ない。

② 関係者との協議状況については、厳しい状況に変わりはないが、最後の決断は、当然東京都として決めることであり、大きな混乱のない中で決断ができるよう協議・調整を図っている。

③ 今後、区長会とは、さらに緊密な連携の下で進めていくが、都民や関係者への理解、国・都議会を始めとした各界要請、都が行う条件整備等においても協力を願いたい。

なお同時に、現在、整備を計画している新処分場は、焼却・破碎等の中間処理を行って埋め立て

ることが条件とされていることから、今後、清掃事業を特別区が行う場合、清掃工場のない11区から出るごみについても、必ずいずれかの工場で焼却できる仕組みと条件整備が必要になること。従って、事業移管の時期については、可燃ごみの全量焼却体制等と極めて密接にリンクしていること。

また、都が行う条件整備等への協力についても、清掃工場などの中間処理施設の建設への協力や、さまざまな住民との交渉等いくつかの例をあげ説明されました。

○清掃事業の移管の範囲と時期についての新たな提案

さらに、緊急要請に対する正式回答に加えて、清掃事業の移管の範囲と時期の問題について、「収集・運搬の移管のみならず、処理・処分責任をも特別区に担って頂く方向で考えていること。現実的な移管範囲・時期については、今後、早急に詰めるが、直ちに最終処分までということとはとも

かくとして、日常的な一貫性確保の観点から、少なくとも収集・運搬から処理つまり清掃工場までは同時に移管する考えであること」を内容とする新たな提案がありました。

その具体的な内容については、都案として、近く特別区長会に提示する旨約束されました。

○平成7年4月法改正に向けて

昨年12月16日の特別区長会総会における都の進捗状況説明に始まった一連の慌ただしい動きの中で、制度改革をめぐる状況は、大きく変化しました。

「平成7年4月法改正」は、特別区制度改革にとつて、今や、最後の砦であり、何としても実現しなければならぬ特別区最大の行政課題であるといえます。

皆さんの、より一層のご理解とご協力をお願いいたします。

制度改革のポイント⑨

清掃事業の具体的あり方について

昨年4月に共通認識に達した「清掃事業のあり方について」をふまえ、具体論を協議してきた都と都職労は、2月18日、清掃小委員会において、「清

掃事業の具体的あり方について」を取りまとめました。

これは、今後、特別区が実施する清掃事業の具

体的あり方について取りまとめたもので、①資源循環型清掃事業、②自区内処理の原則、③一貫性の確保、④条件整備の実現などからなっています。

●区長会総会臨時会に報告

都は、2月25日に開催された区長会総会臨時会においてその報告を行いました。

その中で、自区内処理の原則については、「特別区が基礎的自治体となり清掃事業を行う場合であっても、自区内処理の原則は適用されるべきものである」としています。その上で、これまでの歴史的経緯等から直ちにこの原則を適用できないため、「そこで責任としては、収集・運搬・中間処理までは各区が持ち、処分については広域的対応を図ることはやむを得ないとしても、例えば、各区のごみの発生量に応じた管理費負担をするなど、それぞれの区が一定の責任を果たす方法を検討する」としています。

また、条件整備の実現等については、「ハード面の整備も含め、実際に各区が収集・運搬・処理まで責任が果たせる状況がつかれるまで、清掃事

業は都が行うべき」とする労組の意見と「資源循環型清掃事業や自区内処理の原則を早期に実現するためにも、全量焼却体制等一定の条件整備が整

い次第、区に移管し、過渡的・経過的には区間の処理協定やブロックでの域内処理で対応を図る」とする都の意見の両論があることが示されました。

●条件整備の実現等

「具体的あり方」では、この過渡的・経過的対応を円滑に進めるためのハード面の整備として、①直営車の車庫整備、②可燃ごみの全量焼却・不燃ごみの全量中間処理体制の整備、③新海面処分場の確保等をあげ、また、事業の移管前に都と特別区で組織する「(仮称)都区清掃協議会」において具体的行動計画を策定していく、としています。これまで、都の労使間の具体的協議の遅れから、

制度改革は足踏みをしてきました。

しかし、今回の「具体的あり方」をふまえた清掃事業移管についての都案が、早ければ4月中旬に提示されるという予想もあり、今後は、「平成7年4月法改正」の実現に向けて一気に動きだすものと思われま

す。都の労使間で、基本的認識については一致しているものの、施設整備の進め方、清掃事業の移管時期について意見が異なり、両論併記で「具体的あり方」がまとめられている現状では、都と特別区が策定する「具体的行動計画」や条件整備に対しても、大変厳しい状況があることを覚悟しなければなりません。各区の皆さんの積極的な取組をお願いいたします。

制度改革のポイント⑩

政令指定都市の事務の移管について

平成6年5月 No. 50

平成7年4月の法改正実現にいたる過程で、解決しなければならぬ課題のひとつに政令指定都市の事務の移管の問題があります。

●20項目の事務事業

第22次地方制度調査会答申は、都から特別区への事務移譲について、「昭和61年2月19日の都区協議会の「都区制度改革の基本的方向」に掲げられている事項については、おおむねその方向で、

特別区へ移譲すべきである」としています。

都と特別区は、これをふまえた検討を行い、平成4年10月の「都区制度改革に関する中間のまとめ」において、移管事務事業の範囲（清掃事業を除く）を28項目に整理しました。そのうち、開発行為の許可に関する事務、屋外広告物規制に関する事務など政令指定都市の事務が20項目あります。

●政令指定都市の事務

わが国の地方自治制度は、全国画一的に府県と市町村の二層制をとっています。その中で、高度で複雑な大都市特有の問題解決の必要性から都区制度と政令指定都市制度の二つの大都市制度が設けられています。

大まかに言えば、現行都区制度は、大都市の一体性を確保するため、一般の市の機能の一部と特別区に関する調整機能を都（府県）に持たせる制

度であり、政令指定都市制度は、現在12の大都市に事務配分上の特例などを与え、府県の機能の一部を移管する制度であるといえます。

この事務配分上の特例により、政令指定都市が処理するものとされている都道府県の事務の一部が、現在20項目の移管対象事務事業としてまとめられているのです。

●大都市の基礎的自治体として

今回の改革は、答申に沿い、特別区の基本的性格を改め、法律上基礎的な地方公共団体に明確に位置づけ、大都市東京に相応した二層制の自治制度を確立しようとするものです。

事務事業の移管についても、大都市東京の基礎的自治体として行うべき事務という新たな視点から、現在都に留保されている一般市の事務や保健所設置市の事務のほか、政令指定都市の事務も含め、住民に身近な事務はできるだけ特別区に移管するという方向で検討が行われました。

●各省庁への説明

都区制度改革の問題は、地方自治制度上大変重要な問題ですが、突き放した見方をすれば、一地域に限定された問題に過ぎません。

政令指定都市ではない特別区が政令指定都市の事務を行うのはなぜか。一地域に限定された問題

を採り上げ、しかも、現行秩序と異なった改革をしなければならぬ理由は何か。

これまでの都区間の調整に加えて、今後は都と国の各省庁との協議が非常に重要になります。各省庁で理解が得られ、国政の場で議論されるためには、その背景として余程の合理性が必要になると思われます。

これから、何回かに分けてこの問題について考えてみたいと思います。

制度改革のポイント⑪

制度改革実現への取組

平成6年6月 No.51

5月24日、都から「特別区における清掃事業の実施案」の提案が行われたことで、制度改革は大きく前進しました。

しかし、具体的行動計画の作成や直営車の車庫整備計画など、今後早急に解決しなければならぬ課題も多く、制度改革をめぐる状況は、まだまだ楽観を許しません。

○不透明な状況の中で

今国会では、第23次地方制度調査会答申に基づいた中核市や広域連合を内容とする地方自治法改正案が審議中であり、また、本年4月に発足した第24次地方制度調査会においては、来年3月末に

期限が切れる「市町村の合併に関する法律」の延長問題や、地方分権の推進策が検討テーマとされています。

地方制度に関する重要課題を抱えている自治省は、不透明な国会の状況もからんで、都区制度改革に関し、都に対して大変厳しい指導を行っているようです。総じて、都区制度改革をめぐる困難な状況が、都内部から国との関係に移ってきているといえます。

○積極的なPR活動の実施

制度改革が実現できるかどうかは、ここ数か月が勝負です。

まず、今回の改革の柱である清掃事業の移管を確実なものにするためには、資源循環型の清掃事業を展開し、巨大都市東京のごみ問題を解決できるのは、区民に最も身近な特別区以外にないこと、そのためにも、特別区が清掃事業の全てに責任を持つことを、区民の方々に理解していただくことが必要です。

そのために、区議会と区が一体となり、積極的なPR活動を行う予定です。皆さんのご協力をお願いいたします。

特別区の性格を基礎的自治体に改め、その旨を国会答弁などではなく、地方自治法に明文で規定することが今回の制度改革の最も重要な課題です。この基礎的自治体の法制化の問題について、考えてみることにします。

【区長会役員会での説明】

6月10日に開催された区長会役員会において、都は、政令指定都市の事務の移管について、的を絞って理論的に整理したい旨の説明を行いました。その際、「一番肝心な基礎的自治体の法制化には支障はないか」との質問に対し、都は、次のように回答しています。

○ 答申がある以上「基礎的」になることは確かであること。

○ 「法制化について最大限努力していく」というのが、現在の自治省のスタンスであること。

○ 自治省からは「最悪の場合でも自治省見解や国会答弁では『基礎的』と言えるでしょう」という返事をもらっていること。

○ 法改正をするためには、内閣法制局をクリアしなければならないので、理論構築していきたいこと。

【職員団体への回答】

6月30日に、「特別区における清掃事業の実施案」に関する職員団体からの解明要求に対して行った回答の中では、都は、次のように説明して

います。

「…(答申)の中では法制化については明確ではなく、国は法改正できるものは法改正することが答申の趣旨であるとの考え方を示しているが、区長会から知事あてに強い要請が出されていること等から、都としては特別区を『基礎的自治体』として法的に位置づけられるよう国に強く要請している。」

【都議会での答弁】

大森総務局長は、7月6日、東京都議会平成6年第2回定例会において、高山真三議員に対する答弁のなかで次の趣旨の説明を行っています。

「『基礎的自治体』としての法的位置づけについては、第22次地方制度調査会の答申では必ずしも明らかではないが、自治省からは、特別区を『基礎的自治体』に位置づけることについては、清掃事業をはじめとする事務事業の移管や税財政制度の改正内容如何によるものであり、これらの内容をふまえ、地方自治法の改正の可否を内閣法制局とも精力的に詰めていく方針であると聞いている。」

【内閣法制局というハードル】

以上の発言等から言えることは、「基礎的自治体」になることは間違いないが、法制化されるためには、もうひとつ内閣法制局というハードルを越えなければならないということです。

一般に、法案を立案する過程では、立法の必要性、適合性、法律としての現実性の観点から検討され、最終的に立法という手段をとるかどうか決定されるといわれています。

基礎的自治体の法制化については、例えば、現行法制でどのような不都合があるのか、基礎的自治体になるために法律改正が本当に必要か、自治法に基礎的と書くことの法的効果は何か、といった点について説明が求められることになると考えられます。

【第24国会での議論】

法文上「基礎的な地方公共団体」という文言は、昭和31年の地方自治法改正で初めて用いられました。市町村は「基礎的な地方公共団体」であり、都道府県は「市町村を包括する広域の地方公共団体」であるとする現在の第2条4項及び6項が、そのとき加えられた規定です。

新たに都道府県と市町村の性格、権能について規定しようとしたこの改正案をめぐり、衆参両院の地方行政委員会では、かなりの議論が展開されています。

法文上、特別区が求めている「基礎的な地方公共団体」という文言は、昭和31年の地方自治法改正で初めて用いられました。市町村は「基礎的な地方公共団体」であり、都道府県は「市町村を包括する広域の地方公共団体」であるとする現在の第2条第4項及び第6項、さらに関連する第7項が、そのとき加えられた規定です。

基礎的自治体の法制化という問題について、より理解を深めていくために、今回は、その当時の国会でどのような議論が行われたか振り返ってみたいと思います。

●昭和31年4月25日衆議院地方行政委員会質疑 解答弁（小林与三次自治庁行政部長）

この第2条の改正によって、現在の府県、市町村の性格ないし事務配分とどういう点が違ってくるのか、という質問に対して、次のような答弁がされています。

「この2条をお読み願えば特別な意味も何もありませんで、こう書いてある通りでございます。（中略）実態的に申しまして、市町村は基礎的な地方公共団体として仕事をやり、府県はその市町村を包括する広域的な団体として仕事をやっておるのでございます、つまりそれぞれの本質的な使命というものはあるわけでございます。その本質的な地位、権能というものはつきりさせるということが公共団体の運営上きわめて必要であらう。また国としていろいろ府県、市町村に事務をさせ

る上におきましても非常に必要なのでございまして、現在あるがままの本質をはつきりさせまして、その筋道を立てて行政の運営の適正を期しておこう、こういう考え方でございます。（以下略）」

この答弁を受けて、現状をそのままうつしたのであれば改正の必要はなく、改正案からこの部分は削除しても何ら差しつかえないのではないか、という質問がされました。それに対する同部長の答弁。

「削除するとか差しつかえないという問題じゃ一つもないのでございまして、（中略）府県と市町村というものの地位、性格というものはつきりさせる必要があるのでございます。（中略）府県は府県らしく、市町村は市町村らしくその行政の筋をはつきりする必要がある、こういう考え方でございます。（中略）そういう大筋によって運営と今後の府県、市町村の事務配分というものの適正を期していくことは、自治法の基本法たる性格上当然に考えてよい問題であるし、現在の実情から考えてその必要がある、こういうふうに存じておるのでございます。」

●昭和31年5月29日参議院地方行政委員会質疑 解答弁（小林与三次自治庁行政部長）

参議院では「基礎的な地方公共団体」という概念規定について、また、「基礎的な」と規定する目的と実益について質問されています。それに対する答弁。

「これは地方自治というものは、何と云いましても住民に一番直結して身近に住民のために仕事をやる、この地方団体というものが地方団体としての一番土台になるものと考えざるを得ないのでございます。そういう意味で市町村というものはまさしくそういう趣旨の地方公共団体でありますから、都道府県と比較いたしますれば、これは地方公共団体の土台になる、一番基礎になる地方公共団体であるという感じを表しまして、それだから地方公共団体として通常身辺住民が自主的にやるべき事務というものは原則としてそこでやらせる、少なくともそういう建前をとりたい。（中略）こういうことによって府県と市町村というものの性格がはつきり出るんじゃないだろうかという考え方で、（中略）表現をしたのでございます。（中略）実益という問題になれば、それだからどうこうという問題じゃないと思うのでございますが、そういう気持ちを表した次第でございます。」

昭和31年の地方自治法改正時における衆参両院の地方行政委員会での議論を、前号で紹介しました。前号の議論で注目されるのは、一つに「基礎的な地方公共団体」という概念について、二つは、地方自治法に規定することの法的効果についての答弁です。

●「基礎的」と規定するものの法的効果

地方自治法第2条の改正による法的効果をめぐっては、例えば、昭和31年4月25日の衆議院地方行政委員会における北山愛郎委員による「何かやはり一つの法の改正なり立法については一か条といえども、これは一つの効果といえますか、その内容効果を持つものだと思うのであります。それをお伺いしておるのです。先ほどの御答弁のようであれば、何もわざわざこういう規定を設けなくとも、現実がそうなっておって一向差しつかえないのだから、形容詞がほしいという程度のものであって、そんなものはなくても間に合う。わざわざこうやって変えた以上は、何らかこの規定の意味があり、効果があるだろうと思って私は聞いておるのです。」といった同種の質問が繰り返行われていきます。

しかし、前号で紹介したように、質問がされる度に「府県と市町村というものの地位、性格というものはつきりさせる必要」がある、「その本質的な地位、権能というものはつきりさせるということが公共団体の運営上極めて必要」であ

るという政府答弁がされており、この点は、今後、基礎的自治体の法制化について詰めていく際に、大変参考になるものだと考えています。

治法に明文で規定し、大都市東京に相応した二層制の自治制度を確立しなければならないのはこのためです。

●二層制という自治制度

市町村と都道府県の行政事務を書き分け、それぞれの性格、地位権能を明らかにしたこの改正は、両者の地位権能はおのずから異なっており、両者が機能と責任を分担しながら相協力して地方行政を全体として円滑に運営せしめようとする考え方に立って行われました。

この改正により、都道府県、市町村による二層制の自治制度が、自治法上に、より明確に規定されたこととなります。

●ひとり特別区だけは

しかし、全国の都道府県市町村のなかで、ひとり都の特別区の存する区域においては、この二層制の自治制度が確立しておらず、特別区は都の内部的団体であり、都は基礎的自治体であると同時に広域的自治体であるという「又エ的性格」を保持しているのです。

このことから、第22次地方制度調査会答申で指摘されている、都と特別区の役割分担が不明確になっていること、特別区の自主性が阻害されていること、都が広域的立場から大都市行政に徹しきれないことなどの問題が生じています。

特別区を、基礎的な地方公共団体として地方自

特別区には、一般の市には見られないいくつかの特例が設けられています。今回の改革では、特別区から都の内部団体的性格を払拭し、特別区の自主性・自律性を高める観点から、特別区だけに適用される特例規定は廃止し、一般の市と同じ制度を適用する方向で見直しが行われました。

9月13日に、都区制度改革推進委員会において都区で合意された「都区制度改革に関するまとめ(協議案)」では、第22次地方制度調査会答申に沿って、地方自治法上の特例措置の見直しとして、区長委任条項、調整条例、廃置分合・境界変更をあげ、これらの特例を削除することとしています。今回は、廃置分合・境界変更について考えてみます。

☆廃置分合・境界変更とは

地方公共団体の区域の変更の手続きには、廃置分合と境界変更があります。

廃置分合とは、法人格の発生又は消滅を伴うもの、すなわち地方公共団体の設置又は廃止を伴う区域の変更をいい、合体(新設合併)、編入(吸収合併)、分立、分割の4種類があります。

一方、法人格の変動を伴わず、地方公共団体の区域のみが変わるのが境界変更です。

☆廃置分合・境界変更の手続き

一般の市町村と特別区それぞれの廃置分合・境界変更の基本的な手続きをみてみます。

(一般の市町村の場合)

廃置分合・境界変更の発案権は、関係市町村が有しています。関係市町村が、それぞれの議会の議決を経て、都道府県知事に申請します。その手順は次のとおりです。

- ① 関係市町村の議会の議決
- ② 関係市町村の申請
- ③ 当該都道府県知事による自治大臣への協議(市の場合のみ)
- ④ 当該都道府県の議会の議決
- ⑤ 当該都道府県知事による廃置分合・境界変更の決定
- ⑥ 当該都道府県知事による自治大臣への⑤の届出
- ⑦ 自治大臣による届出受理の告示及び国の関係行政機関の長への通知

(特別区の場合)

廃置分合・境界変更の発案権は、都知事が有しており、都議会の議決を経て都知事が決定します。ただし、都議会の議決を経ようとする際、関係特別区の同意が必要です。その手順は次のとおりです。

- ① 都知事による発案
 - ア 関係特別区の議会の議決
 - イ 関係特別区の同意
- ② 都議会の議決
- ③ 都知事による廃置分合・境界変更の決定
- ④ 都知事による自治大臣への③の届出
- ⑤ 自治大臣による届出受理の告示及び国の関係行政機関の長への通知

政機関の長への通知

☆内部団体的特例

以上のように、市町村が自らの意思で申請を行うのに対し、特別区は手続きの過程で同意を求められるのみであり、処分に際して関係特別区の申請を必要としません。

また、市の場合には都道府県議会の議決の前に自治大臣への協議を必要としますが、特別区の場合にはその手続きを要しません。

地方公共団体は、区域、住民、自治権の3要素をもって構成されています。地域的要件である区域の変更は、地方公共団体の根幹に関わる重要な問題ですが、特別区の区域に関する事項は、特別区ではなく都が行うこととされているのです。これは、特別区が一般の市町村と異なった都の内部的団体であり、制度的に自治が保障されていない団体であるためです。

☆特例が設けられた経緯

この廃置分合・境界変更に関する特例は、区長公選制が廃止され、特別区の性格が基礎的地方公共団体から都の内部的団体に変更された昭和27年の地方自治法改正の際に、この性格変更に伴い設けられました。

各都道府県知事あてに出された自治庁長官通達「地方自治法の一部を改正する法律の施行に関する件」(昭和27年9月1日 自甲第66号)は、こ

の点に關し、「特別区の性格の変更に応じて、特別区の廃置分合若しくは特別区の境界変更、所属未定地の特別区の区域への編入、都内の市町村の区域の全部又は一部の特別区の区域への編入、都と道府県との境界にわたる特別区の境界変更等の場合においては、都が特別区の同意を得て行うこととされたこと」としています。

今回の改革により、特別区が基礎的地方公共団体に位置づけられることに伴い当然廃止されるべき特例であることが分かります。

☆地域の問題は地域の意思で

第24次地方制度調査会は、現在、地方分権の推進策とともに、来年3月末に期限が切れる「市町村の合併の特例に関する法律」の延長問題を審議しています。今回は、これまで手をつけられずにきた大都市周辺の市町村や特別区の合併の問題についても俎上に上げられる可能性が高いといわれています。

特別区の区域の再編成の問題は将来検討されるべき課題の一つかもしれませんが、まず、今回の

改革により特別区を基礎的地方公共団体に位置づけ、廃置分合・境界変更等に関する特例措置を廃止して一般の市と同様の制度にする必要があります。

こういった区域の再編成などの地域の重要な問題については、各特別区が自治体としての制度的保障を得た上で、それぞれの歴史的沿革と住民の意思をふまえ、地域の意思で取り組むべきであるからです。

制度改革のポイント①⑥

特別区に関する特例措置の見直し(2)

― 廃置分合・境界変更について② ― 平成6年11月 No. 56

前回は、特別区に関する地方自治法上の特例措置のうち、廃置分合・境界変更について説明しました。今回は、引き続きこの問題について、具体的な条文とその立法趣旨をふまえて考えてみることにします。

○「特別区に関するまとめ(協議案)」

廃置分合・境界変更の手続き等に関する特別区の特例は、地方自治法施行令第209条から第209条の6の2に規定されています。

都区で合意した「特別区に関するまとめ(協議案)」では、これらの規定のうち、都内の市町村の区域による特別区の設置について定めている第209条の2を除いたその他の規定を削除し、一般の市町村と同様の制度とすることとしています。

○市町村の区域変更の制度の変遷

一般の市町村の廃置分合・境界変更について定めている地方自治法第7条は、同法制定以来4度の改正を経て、昭和36年以降、現在の制度となっています。

昭和22年5月に施行された同法第7条は、おおむねそれ以前の市制、町村制の規定を踏襲したものでした。その後、同法の規定自体の不備を正し、地方自治の徹底した実現を期する観点から同法の第1次改正が行われました。その際に、第7条もその趣旨に沿って全部改正され、現在の規定の骨格が作られました。

同年12月に公布され昭和23年1月から施行された同法第7条第1項は、次のとおり。「市町村の廃置分合又は市町村の境界変更には、関係市町村の申請に基づき、都道府県知事が当該都道府県の議会の議決を経てこれを定め、内閣総理大臣に届け

出なければならない。所属未定地の市町村の区域への編入も、また、同様とする。」

○内務省地方局長通達

この地方自治法の第1次改正の際に出された内務省地方局長通達「地方自治法の一部を改正する法律(昭和22年法律第169号)の施行に關する件依命通知」(昭和22年12月29日地発乙第1003号)は、法改正の目的について、「今回の改正は、地方自治法の根本の趣旨とするところを更に拡充し、地方公共団体の自治権を一層強化してその自主的活動により、地方共同の福祉を増進し、以て国家再建の根柢を培おうとするものである。」とし、市町村の廃置分合・境界変更については、「市町村の廃置分合若しくは市町村の境界変更又は所属未定地の市町村の区域への編入は、地方分権の趣旨に基づき且つは市町村の意志を

尊重して、必ず関係市町村の申請をまって、都道府県知事が当該都道府県の議会の議決を経てこれを行うものとし、都道府県の境界にわたる市町村の境界の変更即ちその廃置分合又は境界変更は、内閣総理大臣が自らこれを行うものとされたこと。(法712)」としています。

市町村の廃置分合・境界変更の手続きに際しては、「市町村の意志を尊重して、必ず関係市町村

の申請をまって」行うことが、地方自治法の根本の趣旨、地方分権の趣旨に立ち、必須のものであることが示されています。

○特別区に区域変更の発議権を

廃置分合・境界変更の基本的な手続きについては、特別区の場合、一般の市町村の場合それぞれについて、前回説明しました。

現在の制度でも、手続きの過程で、関係特別区の議会の議決、関係特別区の同意を必ず必要とすることから、一見、一般の市町村と大差のない制度に感じられるかもしれません。

しかし、特別区が区域の変更について、自ら発議権を持つことは、地方自治の趣旨、地方分権の視点からも、大変重要なことなのです。

制度改革のポイント⑰

特別区に関する特例措置の見直し(3)

— 地方債制度について —

平成6年12月 No.57

地方公共団体の財政運営上、重要な資金調達の手段に地方債があります。地方債(特別区債)は、特別区の財政運営においても大切な役割を担っています。

平成5年度の特別区の普通会計決算をみると、額にして1978億円、全歳入に占める割合は7%と主要な歳入項目の一つとなっています。

今回は、この地方債制度における特別区に関する特例措置について考えてみます。

★現行の地方債制度

地方公共団体は、地方自治法第230条により地方債を起すことが認められています。しかし、地方公共団体の財政の健全性の維持や公平な資金配分の観点から、次のような制限が設けられています。

・地方債を起す場合には、同法第250条により、当分の間、自治大臣又は都道府県知事の許可を要する。

★特別区に関する特例措置

特別区が地方債を発行する場合には、前述の一般的な制限に加え、次のような特例措置が設けられています。

①起債の許可権者

特別区が地方債を起す場合には、「内務・大蔵省令」により、一般の市町村が「知事」の許可とされているとは異なり、「自治大臣」の許可

が必要とされています。

②起債制限

特別区が公共施設の建設事業費などの財源として、地方債を起す場合は、地方財政法第5条第2項により、「東京都が地方債をもってその財源とすることができる場合でなければならない」と定められています。

したがって、特別区が地方債を起す場合には特別区の普通税だけではなく、都の普通税の税率についても標準税率以上であることが条件となります。

この特例が設けられた理由としては、市町村の普通税である市町村民税法人分及び固定資産税等が都税とされていること、また、都と特別区は都区財政調整制度によって財源上密接な関係にあることから、都が収税人を積極的に確保していない場合に、特別区が起債することは適当でないことがあげられています。

しかし、この規定によると、例えば、都が都道

府県の普通税を標準税率以下で課税した場合においても、特別区の地方債発行が制限されることとなります。

★都区制度改革に関するまとめ（協議案）では

第22次地方制度調査会は、特別区の財政運営の自主性を高める観点から、都区財政調整制度の改革とあわせ、特別区に対する地方債の許可は、一般の市町村と同様、知事とすることなどを提言し

ています。

「協議案」では、この地方債制度の特別区に関する特例措置については次のように見直すこととしています。

①起債許可権者については、答申のとおり、現行の「自治大臣」から「都知事」とする。

②起債制限については、特別区の起債制限の対象となる都の普通税の範囲を都区財政調整制度における調整税で、標準税率が設けられている市町

村民税法人分及び固定資産税に限ることとする。

特別区が区民の負託に応え、さまざまな課題を解決していくためには、財政運営上適切に地方債を活用していくことが、今後、ますます重要になってきます。この地方債の特例制度についても、特別区の財政運営の自主性を高めるため、協議案に沿った改革が求められています。

区長はじめ区幹部職員

清掃施設を視察

画です。

●23名の区幹部が参加

当日は、区長・助役をはじめ23名の区幹部と清掃局や事務局の職員が参加しました。

特別区制度改革推進本部では、清掃事業全体の実情を明確に把握し、受入れ体制を一層強化するため、種々の準備調査を計画しています。

●受入れ「準備調査」の一環

特別区制度改革推進本部では、清掃事業全体の実情を明確に把握し、受入れ体制を一層強化するため、種々の準備調査を計画しています。その第一段階として、今回、清掃事業の重要施設である最終処分場と中間処理施設の実態をつぶさに視察することにしたものです。第二段階としては、清掃局の協力を得ながら、各区所在の清掃事務所、車庫整備にかかる清掃事業所の運営状況等を、当該職員と交流しながら、実地調査する計

集合場所である江東区の庁議室で、推進本部長の遠藤文京区長から「埋立処分場や清掃工場などを実地に見学させていただき、円滑な移管に役立てたい」と力強い挨拶があり、続いて小豆畑清掃局長から「（清掃施設などを）ご覧をいただくことが一番だと思っています」と区側の計画に賛意を表す発言がありました。

引き続き、清掃局の永井作業部長から、現在の清掃事業の概要について説明が行われ、その後直ちに中央防波堤外側処分場や内側の分別ごみ処理センターなどの中間処理施設、また大井清掃工場、



平成5年9月

No.42

大井作業所（し尿の中継施設）、等を熱心に視察し、午後2時半ごろ終了しました。

なお、今回は第1期として実施しましたが第2期は10月15日の予定です。

メイキングオブ制度改革PRビデオ

23区が変わるくらしが変わる

平成5年9月

制度改革PRビデオ（企画…特別区協議会、制作…東京都映画協会）が完成しました。その制作過程を簡単に紹介しましょう。

●脚本

最も苦労したのが脚本です。制度改革という固いテーマをいかに分かりやすく説明するか。激論と試行錯誤の結果、たどり着いたのがドラマ形式でした。

●キャスト

ドラマを生かすも殺すもキャスティング次第。何と言っても役柄に合ったキャスト。欲をいえば知名度の高い…。この願いが通じ起用に成功したのが、NHKの朝の連続ドラマ「ひらり」で共演していた、花沢徳衛さんと吉宮君子さんです。

「納得がいったらポスター貼らせてやるよ」とは、ドラマの中の雑貨屋の主人のセリフ。実際の花沢さんも、納得しないと仕事をしない有名な頑固者。一発で出演OKしたのは、ひとえに脚本の良さ、

かどうかは、ご覧になって判断してください。

●ロケーション

7月29日、江戸川区の宮万商店を借用。入口を閉め切って、外部の音をシャットアウト。冷房を止めて、内部の音もシャットアウト。そして、照明をつければ、店内はうだるような暑さ。まさにこのビデオは、スタッフの流した汗の結晶なのです。

●編集

今回作成したビデオの上映時間は15分。編集作業にかかった時間は12時間。実に上映時間の48倍。なぜそんなに時間がかかるのか。それは、フィルムでは到底できない合成技術を駆使するためなのです。

こうして、8月19日、ビデオが完成。制作作業に入ってから、140日目でした。ビデオに関するお問い合わせは各区企画担当課へ。



制度改革実現に向けて第3次行動計画を決定

平成5年10月

No.43

10月8日に開催された特別区制度改革推進本部会議において、特別区制度改革実現に向けての「第3次行動計画」が決定され、同日、区長会で了承されました。

この計画は、平成4年8月の「制度改革実現のための活動方針」に基づき策定された、「当面の行動計画（第1次及び第2次）」に次ぐものです。制度改革実現の必須条件である清掃事業の移管について、状況の変化に的確に対応できるよう、状況把握や基本的考え方の検討などを行うことを内容としています。これらによって、特別区制度改革実現に向けて、不退転の決意で臨もうとするものです。

計画の3本柱は、
①清掃事業の現状把握として、各区の推進本部の下にプロジェクトチームを設置し、区内の清掃

施設等の実務調査を実施すること。各区ごとに

必要な車庫やストックヤードなどの施設整備を検討するとともに、後述②の検討結果などをふまえ、地域特性を考慮した具体的な事業の展開方法を検討すること。また、各区から職員を清掃局に派遣し、清掃事業のノウハウを修得すること。清掃事業に関する研修を共同及び各区で実施することなど。

②基本的考え方の構築として、特別区としての「清掃事業のあり方」を検討すること。

③受入れに向けた積極的なPRとして、区長会・議長会で共催する共同大会のテーマを「清掃問題」とすること。各区での清掃事業への取組について積極的にPRすること、などです。

なお、10月15日には、行動計画に基づき、区長等幹部職員による清掃施設等実地調査が行わ



視察する区長ほか幹部職員

れました。

各区長をはじめとする44名の区幹部職員が、中央防波堤外側埋立処分場や大田清掃工場などを視察し、清掃局幹部職員と質疑応答を行いました。

「新しい23区」実現大会 1月26日に開催

平成5年12月

No.45

動の一環として開催されるものです。

●今、舞台裏では

区長会・議長会の共同主催による「新しい23区」実現大会「やります！清掃事業は私たちの手で」が、年明けの1月26日午後1時30分から日比谷公会堂において開催されます。今回の大会は、去る10月に区長会が策定した「第3次行動計画」に基づき、清掃事業の受入れに向けた積極的なPR活

何をするにしても、その舞台裏は、人知れず苦労を伴うものです。各区の担当者の皆さんには、参加者数の把握、ポスターの掲示、チラシ・案内

状の配付等々さまざまなご面倒をお願いしています。

また、当日は寒い季節でもあることから、いろいろハプニングも予想され、ご苦労をお掛けすることになると思います。

一方、制度改革推進室におきましても大会名称

にはじまり、ポスターのデザイン、大会構成の検討等々PTを組織し、カンカンガクガクの議論を重ねながら進めています。

こうして、現在、着々と準備が進められていますが、まだまだ大会当日までは、気の抜けない日々が続くと思います。さて、当日の大会の中身は、それでは、ここで大会の大まかな構成内容をご紹介しますいきましょう。

まず初めに、主催者、来賓の挨拶等による式典があり、続いて出雲市長の岩國哲人氏による基調講演が予定されています。講演の中では地方分権やごみ問題に触れていただくことになっています。10分間の休憩の後「東京のごみ問題解決のた

めに、23区の果たすべき役割」と題してシンポジウムが開催されます。コーディネーターには石澤清史氏、パネラーとしては学者の立場から後藤典弘氏、住民代表の柳瀬丈子氏、事業者代表の紺野武郎氏、区側代表の北区の北本区長の4名の方々から示唆に富んだご発言を期待しているところです。次に、特別区制度改革の理解者であり、特別区政懇談会委員でもある東京大学教授の大森彌氏に大会に寄せてのご挨拶をお願いしています。

そして、最後に東京都町会連合会の会長から大会決議、これを受けて区長会及び議長会の代表が制度改革実現のための力強い決意表明を行い、会

場と一体となってフィナーレを盛り上げたいと考えています。国会への法案提出を前に控えた重要なこの時期に、本大会を開催することは、特別区が清掃事業への主体的な取組の決意を示す絶好の機会になることと思います。

各区の皆さんのご協力をよろしくお願いいたします。



特別区制度改革推進のための緊急要請

平成7年4月「実現」を「法令改正」に修正

平成6年1月

No.46

特別区制度改革の促進のために、特別区長会は、昨年12月22日、都知事に対し緊急の要請を行いました。

緊急要請の背景

12月の定例区長会で、都から進捗状況の説明が行われましたが、都職員団体との協議が難航していることのほか、何ら明確な見通しは示されませんでした。

事態を重くみた区長会は、22日緊急に知事に会見（文京・渋谷・大田・江東の各区長）し、①早急に関係者との調整を進めること②実現に至る具体的な道筋を示すことを要請しました。

知事発言の要旨

知事は、今となつては「法律を改正し、実施の時期を明確に法令に定める」と、平成7年4月実現の公約を修正しました。



12月22日都知事に緊急要請する特別区長会

「新しい23区」実現大会

「清掃事業の受入れに区が強い決意を表明」

平成6年2月

No.47

平成6年1月26日、特別区長会と特別区議会議長会は、日比谷公会堂で「新しい23区」実現大会を開催しました。大会には、区民のほか、来賓を含む約2000人が参加しました。この大会には、自治大臣が出席しましたが自治大臣ご本人の出席は、6回目を数える特別区制度改革の共同大会で初めてのことです。

自治大臣・都知事の考えが明らかに

大会は、総合司会の斉藤英津子さんの開会宣言で幕をあげ、まず、遠藤区長会会長、小倉特別区議会議長会会長が主催者挨拶を行いました。

挨拶の中で主催者は、改革実現へ向けての強い意志を示すとともに、東京都に対しこれ以上改革を遅らせることのないよう、強く要請しました。

これは、昨年12月、区長会の「緊急要請」に対し、知事が平成7年4月を実施の目標ではなく、法律の改正の期限とするという公約の修正を行ったことにに対し、特別区が抱いた改革実現への危機感を反映したものです。

次に、来賓の挨拶は、佐藤自治大臣から行われました。大臣は、特別区制度改革の実現は、東京都内における地方分権を一層すすめることになり、自治省として、何としてでも実現をさせていかなければならないという決意を持っていること、また、自治法改正についても、都・区・関係者間の合意ができれば、「直ちに準備に入りたい

と、待ち構えている」と明言しました。

平成7年4月の法改正に向けてもう一步もひくことのできない特別区にとって、自治大臣から直接、このような考えを聞くことができたことは、大変意義の深いことだといえます。

続いて挨拶に立った鈴木東京都知事は、主催者挨拶の中で改革実現の遅れを指摘されたことについて、「私に対するさらなる励まし、ご支援と受け止め、制度改革を実現するとの決意を、ますます強くしているところであります」と応えました。

また、「私は、来年4月の法改正をめざして、持てる力の全てを投入し、皆様のご信頼とご期待に応えてまいる決意であります」と力強く語りました。

この後、大会に出席した国会議員28名と都議会議員62名（共に代理を含む）を、一人ひとり壇上のマルチビジョンに大きく映しだして紹介しました。これだけ多数の議員の出席を得たことは、特別区制度改革への関心の高さを表しているものといえます。

◆講演・シンポジウム等「特別区の果たすべき役割」を提言

舞台暗転後、出雲市長岩國哲人氏より、基調講演「末端行政から先端行政へ——新・23区へのメッセージ」が行われました。（なお、今回の大会は、共産党を含め、全会派の支持のもとに開かれたも

のですが、この講演の中に「自民党から社会党まで全ての政党が、共産党を除いて、地方分権をうたっております」という、大会の趣旨にそぐわない不適切な発言がありました。これに対し、事務局が直ちに対応できず、出席された皆さんに誤解を与えることとなり、長年都区制度改革にご尽力くださった日本共産党並びに出席された方々に、ご迷惑をおかけする結果となりました。特別区協議会は、大会終了後、大会実行委員会事務局として、日本共産党東京都委員会に対し、文書をもって遺憾の意を表明したところです。）

休憩の後、「東京のごみ問題解決のために——23区の果たすべき役割——をテーマとするシンポジウムが行われました。

今回の改革により、基礎的自治体として清掃事業を担うことになる特別区が、東京のごみ問題の解決のためにいかなる役割を果たすべきかについて、学者、住民、事業者、「区」のそれぞれの立場からの意見をいただきました。この中で、北本北区長は、特別区制度改革実現により、区を基礎的自治体に位置づけ、特別区が清掃事業の当事者となり、区民とともに問題の解決に取り組む仕組みを作ることこそ、東京のごみ問題解決につながると、区の立場を述べられました。

続いて、特別区制度改革に長年にわたりご指導をいただいていた東京大学教授の大森彌氏より、「大会に寄せて」として、インパクトのある力強

い激励の言葉をいただきました。

◆大会決議と決意表明

この後、出席した区長、区議会議長、特別区制調査特別委員長会正副会長が壇上に整列しました。その中心で、東京都町会連合会会長の相川金次郎氏が、「東京のごみ問題の解決は、区民と一体となつてごみの減量やリサイクルを推進できる、区民に最も身近な23区においてほかにない。今こそ、区民・議会・行政が一致協力の下に、清掃事業移管を含む特別区制度の改革を実現する決意を表明するものである」という旨の大会決議を読み上げ、これが、満場の拍手で採択されました。これを受け、区長会と議長会がそれぞれ、改革実現のための強い決意を表明しました。

こうして、区民・行政・議会の改革実現への強い結束がみなぎる中で、大会は盛会のうちに終了しました。



大会決議を読み上げる相川東京都町会連合会会長

「『特別区における清掃事業』の基本的あり方」報告出される！

平成6年4月

No.49

特別区制度改革推進本部は、第3次行動計画に基づき検討を進めてきた「『特別区における清掃事業』の基本的あり方―あるべき姿を中心に―」について、4月15日の推進本部会議で、推進委員会からの報告を了承しました。この「あり方」は、特別区が清掃事業全般にわたる基本的な考え方を検討したもので、特別区としての今後の対応の原点となるものです。

この「あり方」は、昨年10月8日、推進本部から下命を受け、推進委員会の下に資源循環部会・自区内処理部会を設置し、両部会を中心に検討してきたものです。

「あり方」は、「報告の経緯」にはじまり、「東京のごみ問題の現状」で特別区としての分析を加え、「特別区の清掃事業のあるべき姿」では、特別区が清掃事業の運営主体となることを想定した、基本的あり方を展開しています。

また最後に「今後のすすめ方」として、これから移管までの都区における準備（整備）と適切な財源措置を含む短期的計画、あるべき姿に至る中・長期的な計画の必要性を指摘し、これらの速やかな策定は、平成7年4月の法改正を確実なものとしていくための緊急の課題でもあるとしています。

現在、制度改革の状況は、都労使において「清掃事業の具体的あり方について」が2月18日にま

とまり、職員団体との協議に前進がありました。また、近々、都から新しい提案が予定されており、平成7年4月の法改正に向け、区側としても着実な準備体制の整備が求められています。

区長会会長 清掃局派遣研修生を激励

4月15日、区政会館で平成6年度清掃局派遣研修の第1回研修レポートとりまとめ会議が開かれ、遠藤区長会会長から研修生に激励の訓示がありました。

遠藤会会長は、「制度改革は特別区最大の行政課題であり、研修の成果が、特別区の清掃事業運営に大きく寄与することを確信している」とし、また「8万職員の先頭に立ち、奮闘されたい」と述べ、23人の研修生を前に、力強く激励しました。派遣研修生は、各職場で研修を受けながら、清掃事業運営のノウハウを習得します。また、毎月のレポートを集成し、年度末には、「清掃事業運営マニュアル（仮称）」としてまとめられる予定です。

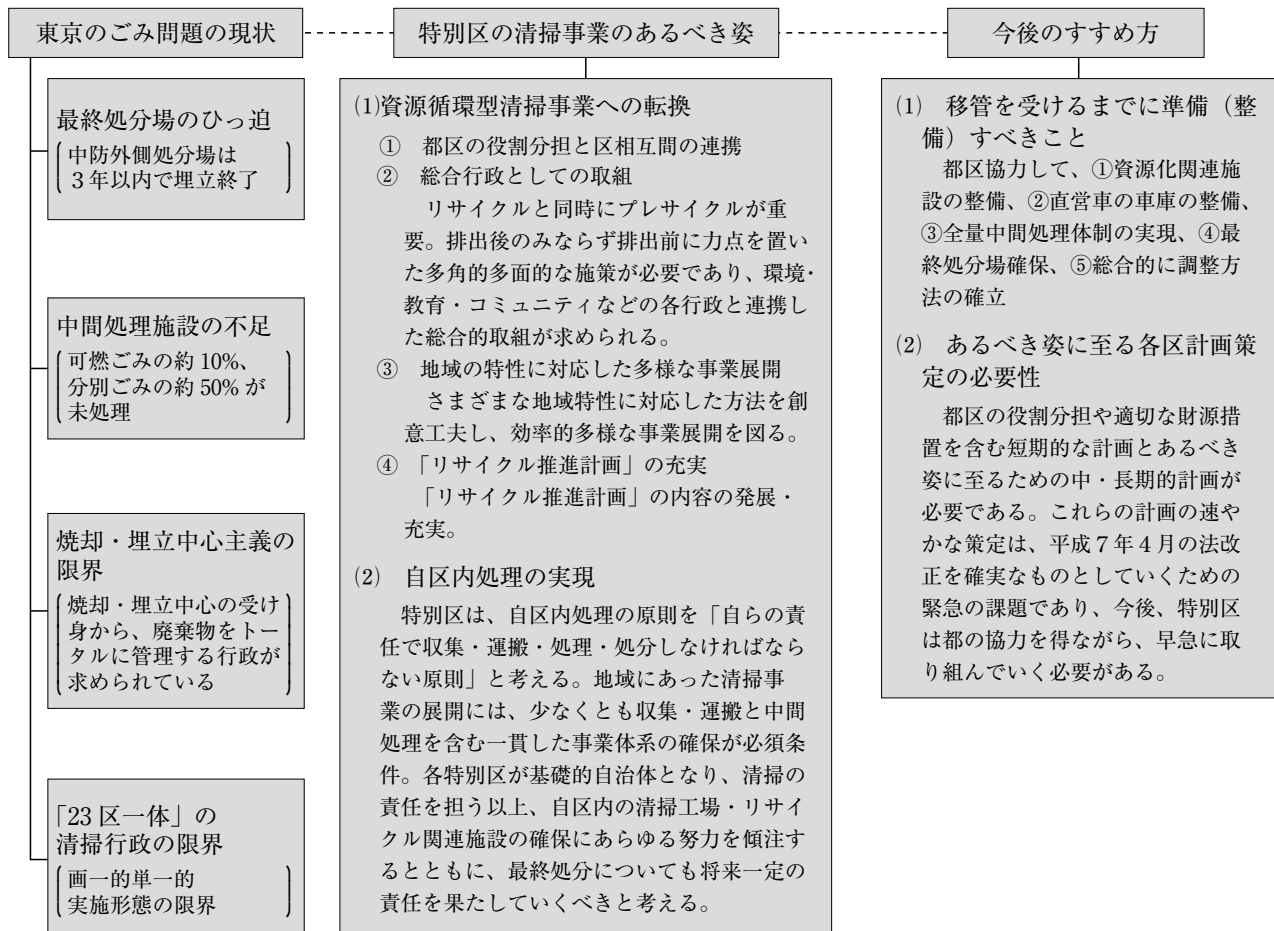


研修生を激励する遠藤区長会会長

清掃局派遣研修職場一覧

総務部総務課労務係	
総務部職員課人事第二係	
総務部経理課予算係	
ごみ減量総合対策室（計画担当）	
ごみ減量総合対策室普及係	
ごみ減量総合対策室リサイクル推進係	
ごみ減量総合対策室排出指導第一係	
作業部管理課規制指導係	
作業部作業課作業係	
作業部作業課配車係	
作業部作業課処理係	
作業部処理課業務第一係	
工場管理部管理課処理係	
環境指導部産業廃棄物指導課規制監視係	
工場建設推進室計画第一係	
特定清掃事業事務所管理課指導係	
特定清掃事業事務所管理課処理係	
足立清掃工場管理課業務係	
江東清掃工場管理課業務係	
新宿西清掃事務所作業係	下谷清掃事務所作業係
足立東清掃事務所作業係	八枝清掃事業所作業係

「特別区における清掃事業」の基本的あり方報告の概要図



「特別区における清掃事業」の基本的あり方まとまる

平成6年4月

特別区制度
改革特集号

特別区制度改革推進本部は、第3次行動計画に基づき検討を進めてきた「『特別区における清掃事業』の基本的あり方―あるべき姿を中心に―」について、4月15日の本部会議において、推進委員会からの報告を了承しました。

「あり方」の概要は、以下のとおりです。

この「あり方」は、各区が近い将来清掃事業の運営主体となることを想定し、特別区独自に清掃事業全般にわたる基本的な考え方をまとめたものです。

推進本部から下命を受けた推進委員会は、「資源循環部会」「自区内処理部会」を設置し、検討を重ねてきました。

両部会は、東京のごみ問題が社会全体のシステムに深く根ざす大きな課題であるとの認識に至りました。そして、その課題の克服がこれからの清掃事業の運営主体に求められている使命であるとの理解の下に、特別区がめざすべき清掃事業運営の基本的な考え方を整理しました。

「あり方」は、特別区としての今後の対応の原点として、あるべき姿を中心にまとめたものですが、清掃事業の移管をめぐる最近の動きもふまえ、「今後のすすめ方」として、都区が早急に取り組むべき課題についても述べています。

東京のごみ問題の現状

東京は、貴重な資源やエネルギーの大消費地と

して、深刻なごみ問題に直面しています。

○最終処分場のひっ迫

東京のごみ問題は、表面的には有限である東京湾における最終処分場確保の問題として現れています。

現在の処分場は、あと3年以内に確実に寿命が尽きます。都は、新たな最終処分場の確保に努力していますが、これが確保されても、その後の見通しは全く立っていません。都の区域内の海面埋め立ては、もはや限界に達したといえます。

新たな処理方法の研究・工夫・努力が求められています。

○中間処理施設の不足

最終処分場の寿命を縮める要因の一つとして、可燃ごみの未処理搬入があります。

可燃ごみは、焼却すれば体積で約20分の1にすることができ、すでに多摩地域の市町村では、全量焼却が達成されています。23区内では、かつて一度も全量焼却が達成されたことがありません。

可燃ごみの約10%、分別ごみの約50%が、未処理で埋め立てられています。計画中の新海面処分場は、全量中間処理を前提としていることから、清掃工場の建設の遅れは一刻も猶予できません。

○焼却・埋立中心主義の限界

大量生産・大量流通・大量消費・大量廃棄を基盤とする物質文明社会は、ごみの質的・量的変化

をもたらしています。

こうした社会は、膨大な量のごみと、再生や処理の困難な多様なごみを、自治体の処理能力に係なく一方的に排出しています。焼却・埋立中心の受け身の行政から、都市生活や事業活動を見直し、廃棄物をトータルに管理する行政への転換が求められています。

○「23区一体」の清掃行政の限界

都は、資源循環型都市の形成をめざした動きを進めています。

この目標の達成のためには、住民・事業者と行政が一体となった、きめ細かく多様な取組が必要となります。

しかし、巨大都市東京では、画一的・単一的形態による効率性が優先され、地域の特性にあった多様な施策の展開は困難とならざるを得ません。

特別区の清掃事業のあるべき姿

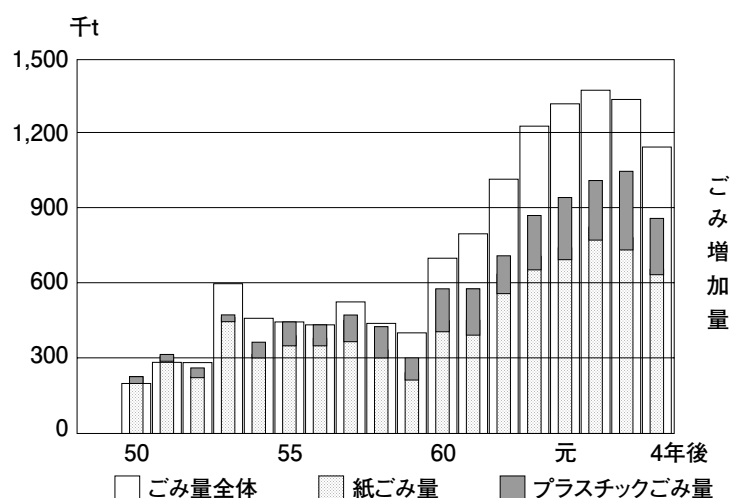
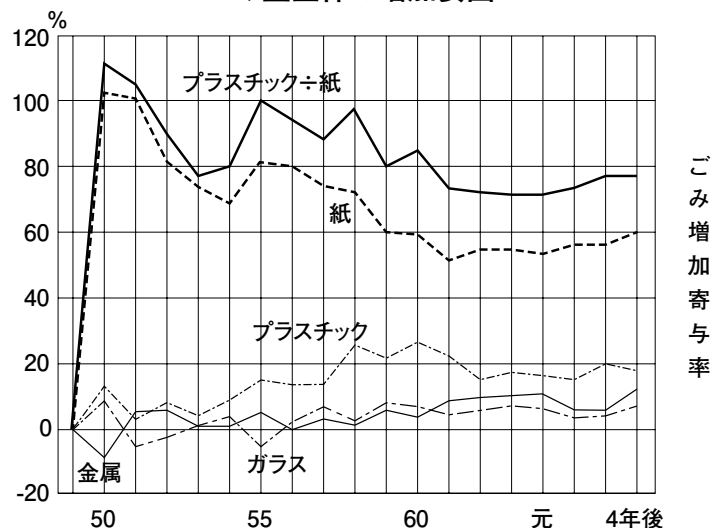
特別区が基礎的自治体となり清掃事業の責任を果たすことは、住民に最も身近な自治体の立場から、東京のごみ問題の解決をめざしていくことにほかなりません。

特別区が、清掃事業の運営主体となれば、めざすべきあるべき姿は次のとおりです。

○資源循環型清掃事業への転換

区部で排出される可燃ごみの約半分、分別ごみの大部分は、資源として再生が可能とされている

ごみ量全体の増加要因



注1:折線グラフ(上段)増加した全ごみ量に対する増加寄与率
(100%を超えるものは、ほかに減少したものがあるため)

注2:棒グラフ(下段)昭和49年度を基準としたごみの増加量(乾ベース)

乾ベース: 含有水分を除いたごみ量。水分を含んだごみ量全体では、平成2年度から減少に転じたが、乾ベースでは、平成3年度からの減少となった。

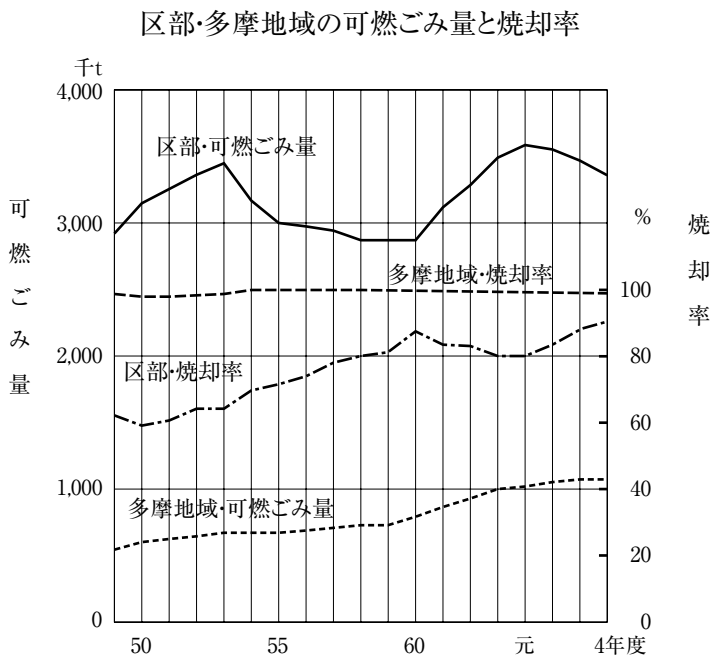
ます。今までの清掃事業では、膨大な資源・エネルギーが無駄にされています。
行政は、ごみの減量とリサイクルを地域の中に浸透させ、それを社会的なシステムへと育てていかなければなりません。区民とともに、きめ細かく対応していけるのは、地域の自治体であり、住民に最も身近な特別区以外にはありません。

特別区がめざすべき方向は、資源やエネルギーの大量消費に支えられてきた東京の都市生活や事業活動を見直し、地球全体の環境と調和できる新しいライフスタイルとまちづくりのあり方を視野に入れて、「資源循環型」清掃事業の積極的な展開を図ることです。
このため、次のような基本的な取組が必要とな

ごみ埋立処分場の変遷

埋立地名	埋立面積 千㎡	埋立量 千t	S30 年	S40 年	S50 年	S60 年	元 年	H7 年
8号地:潮見	364	3,710	S2	S37				
14号地:夢の島	450	10,340	S32	S41				
15号地:若洲	712	18,440		S40	S49			
中央防波堤 内側埋立処分場	780	12,300			S48	S61		
中央防波堤 外側埋立処分場	1,990	33,740 4年度末			S32			H7 (予定)
羽田沖処分場	124	1,680			S52			H3

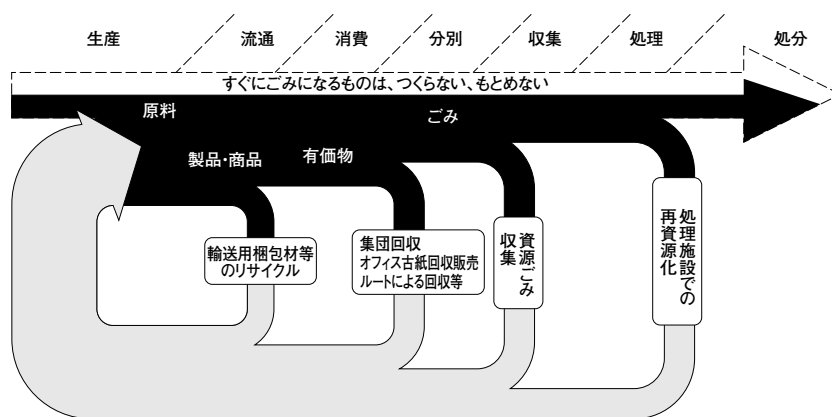
ります。
①都区の役割分担と区相互間の連携
経済構造を含む社会システムの変革に、国や都の積極的な役割を期待します。
各特別区は相互に連携し、区民や事業者と一体となって責務を果たしていきます。



②総合行政としての取組
リサイクルと同時にプレサイクルの実践が重要です。排出後のみならず排出前に力点を置いた多角的・多面的な施策が必要です。環境、消費者、教育、コミュニティなどの行政と連携した、総合的な取組を進めていきます。

③地域の特性に対応した多様な事業展開
排出されるごみの量や質、形状は、地域の特性を反映しています。さまざまな地域特性に対応し

ごみ減量化・リサイクルシステムの全体像



た方法を創意・工夫し、効率的で多様な事業展開を図っていきます。

④「リサイクル推進計画」の充実
都区協議会の下に設置した「都区リサイクル推進協議会」において策定した、「リサイクル推進計画」の内容を発展・充実していきます。

○自区内処理の実現
廃棄物の処理及び清掃に関する法律は、一般廃

棄物の収集・運搬・処理・処分を、発生地である市町村の責務と位置づけています。

特別区は、自区内処理の原則を、大都市制度の中の基礎的自治体として「自らの責任で収集・運搬・処理・処分しなければならぬ原則」と考えます。

創意と工夫による地域に合った事業展開のためには、少なくとも収集・運搬と中間処理を含む一貫した事業体系の確保が必須条件となります。しかし、都が大都市の一体的運営を図り、清掃事業を実施してきた沿革があるため、中間処理施設の地域的な偏在と建設計画すら策定できていない区があるという状況が生じています。

しかしながら、各特別区が基礎的自治体となり、自区内の清掃の責任を担う以上、「自区内処理の原則」に基づき、自区内の清掃工場・リサイクル関連施設の確保にあらゆる努力を傾注するとともに、最終処分についても将来一定の責任を果たしていくべきであると考えます。

今後のすすめ方

基礎的自治体となる各特別区は、「自区内処理の原則」に立ち、自区内の清掃事業の全てに責任を担っていくこととなりますが、23区の区域においてはこの原則を直ちに適用できない状況と経緯があります。

そこで、移管を間近に控えた今、あるべき姿にむけた現実的な対応が必要となります。

また、特別区としてあるべき姿に至るまでの間には、このほか、中・長期にわたる多くの課題が

あります。基礎的自治体となる各特別区は、これらの課題を速やかに解決しなければなりません。

○移管を受けるまでに準備（整備）すべきこと

混乱のないスムーズな事業の引き継ぎは、都と特別区の責務であり、次の事項について、都区は、協力して早急に取り組まなければなりません。

①資源化関連施設の整備、②直営車の車庫の整備、③全量中間処理体制の実現、④最終処分場の確保、⑤総合的な調整方法の確立

○あるべき姿に至る各区計画策定の必要性

都区の役割分担や適切な財源措置を含む短期的な計画と、あるべき姿に至るための中・長期的な計画が必要となります。

混乱のないスムーズな事業の引き継ぎと特別区が描いたあるべき姿の実現に至るプログラムを明らかにしていくことは、基礎的自治体となり清掃事業に責任を果たすこととなる各特別区の責務であります。同時に、平成7年4月の法改正を確実なものとしていくための緊急の課題でもあります。

今後、特別区は、都の協力を得ながら、早急に取り組んでいく必要があります。

車庫及び中間処理施設等一覧

区分 区名	清 掃 事 業 所 (車庫)				中 間 処 理 施 設			資源化関連施設	
					可燃ごみ（清掃工場）	分別ごみ	粗大ごみ	ストックヤード	選別等施設
千代田								1	
中 央									
港	芝 浦								
新 宿	新宿西※								
文 京									
台 東									
墨 田								1	1
江 東	八 枝				江 東	有 明	処理センター	破砕処理施設	1
品 川	大 崎				大 井			1	
目 黒					目 黒			1	1
大 田	大 森※	蒲 田※	桃 谷	多摩川	大田第一	多摩川	大田第二		
世田谷	千 歳				世田谷	千 歳※		1	
渋谷									
中 野								1	1
杉 並					杉 並				
豊 島	池 袋								
北					北 ※			1	
荒 川								2	
板 橋	志 村				板 橋			1	1
練 馬					練 馬	光が丘		1	
足 立	小 台	竹ノ塚			足 立				
葛 飾	葛飾西※				葛 飾			7	
江戸川	葛 西※				江戸川※				
計	11区・15か所※清掃事務所併設				12区・16か所 ※建替中	2区・2か所	1区・1か所	12区19か所	4区4か所

● 資源化関連施設については、各区が整備した施設のみを掲出した。ストックヤードについては、一定規模（500㎡程度）以上を掲出し、その他ミニストックヤード・啓発用施設等については載せていない。

清掃事業移管案を都が提案！特別区は大筋で了承の方向

― 制度改革の実現に向け大きな前進 ―

平成6年5月

No.50

5月24日に開催された臨時区長会で、東京都は清掃事業の特別区への移管について、「今回の制度改革により特別区が大都市区域における基礎的自治体になることに鑑み、法的には清掃事業の全てを区の事務として位置づけ」、「処理・処分」までを移管範囲とする、新たな提案を行いました。

区はこれを大筋で了承の方向で、提案の詳細な検討に入りました。今後、都はこの案をもとに、都区間をはじめとして、関係者との協議に入り、8月末までに都区の素案を策定し、国と法改正の協議に入る予定です。制度改革の急速な進展が期待されます。

臨時区長会では、大森総務局長が、収集・運搬・処理・処分を移管範囲とする「特別区における清掃事業の実施案」（以下、「実施案」という）をもとに特別区や関係者との調整・協議に入りたい、と提案しました。

臨時区長会は、提案がこれまでの区側の検討内容と大きな相違はないとし、大筋で了承する方向で、早急に区としての最終的な態度を決定するとしました。引き続き開催された推進本部会議では、この提案の詳細について早急に詰めるよう、推進本部の清掃委員会（10人の区長で構成）に検討を依頼しました。当日の清掃委員会では、①提案された「実施案」の詳細な内容を検討し、6月区長会までに報告すること、②特別区における清掃事業の実施体制を整備するための具体的行動計画の

策定を進めること、を推進委員会（全区の企画担当部長等で構成）に下命しました。推進委員会は、5月26日に開かれる予定です。

都では、特別区や関係者との調整を図り、8月末までに都区の素案を策定し、国と法改正に向けた具体的協議に入る予定です。

「実施案」の主な内容は次のとおりです。

◆これからの清掃事業

①特別区が大都市区域における基礎的自治体となることに鑑み、また事業の一貫性の確保の観点から、収集・運搬だけでなく処理・処分まで、特別区が清掃事業の全てに責任を持つこと。②ごみ排出後の事後的対応に重点を置いてきた清掃事業を、ごみ発生抑制・リサイクルを中心とした資源循環型への転換をめざすとともに、自区内処理の実現を図ること。③東京においては、自区内処理の原則を直ちに適用できない状況と経緯があるので、各区は自区内排出ごみに対する責任を果たす具体的・現実的目標を明確にし、そこに至る道筋を明らかにし、区民の期待に応えていくことが提案されています。

◆移管の範囲及び時期

移管範囲は、収集・運搬から、処理・処分を加え、全ての事務を特別区の事務に位置づけています（別表1のとおり）。移管の時期は、①新海面

処分場の供用開始、②直営車の車庫整備、③地域処理が可能となる全量焼却体制、の3点が整う時点を判断要素として、8月に都区で策定する制度改革の最終素案で確定するとしています。

◆特別区の事業実施に伴う体制整備

資源循環型清掃事業への転換や自区内処理の原則をめざすことをふまえ、都区の役割分担のもとに、次のように各区における受入れ体制の整備を進めるよう求めています。

(1) 具体的行動計画

資源循環型清掃事業へ転換するための施策、自区内処理を実現するための直営車車庫・清掃工場等の具体的施設整備を進める具体的行動計画の策定。

(2) 直営車の車庫整備

直営車の車庫のない区は、移管までに整備すること。

(3) 中間処理施設の整備

全量中間処理の達成に向け、都は現行の計画に基づき、清掃工場等の建設整備を進め、移管時に完成に至らない施設は、原則として区が引き続き整備を図ること。

また、区は具体的行動計画の中で都の現行計画を継承しつつ発展・展開を図るとしています。

(4) 最終処分場の整備

現在進めている新海面処分場は平成8年中の供

用開始に向け、引き続き都が整備するとしています。

(5) 資源化関連施設の整備

各区は、リサイクル推進計画に基づき整備を着実に進め、清掃事業の移管を見据えた計画の見直しを行い、それに要する資源化関連施設の整備に努めること。

◆ 清掃事業を行うために必要な財産・財源の取扱い

移管する施設等は、別表2のとおりです。
特別区が整備する施設等の財源は、新しい財調制度の枠組みを検討する中で対応するとしています。

◆ 特別区による運営形態（別表1を参照）

◆ 浄化槽法に関する事務

清掃事業と同時に、市町村の事務及び保健所設置市の事務の全てが特別区に移管されます。

◆ 今後の検討事項

区が実施する清掃事業の標準組織、一部事務組合及び区間調整に係る協議会の運営方式、職員的身分、人事交流等は今後の検討事項としています（なお詳細は、近日、特集号で全職員に配布する予定です）。

別表1 移管の範囲

1 一般廃棄物に関する移管事業

「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」における市町村事務の全てを区に移管

項目	移管・運営形態等
収集・運搬 (清掃事務所 清掃事業所 中継施設 等)	●施設は所在区へ移管し、各区で運営する。 ●直営車両は直雇比率が各区ともおおむね同率になるように各区へ移管 ⇒車庫のない区は、移管までに整備する。 ●し尿の収集体制のない区は、保有する区へ委託する。 ●雇上車輛関係の事務は、当分の間一部事務組合で行う。
可燃ごみ中間処理 (清掃工場)	施設は所在区へ移管する。清掃工場が未整備の区は、整備するまでの経過措置として、工場能力に余裕のある隣接区等と委託処理協定を結び処理する（これを地域処理という。）。
不燃・粗大ごみ 中間処理及びし尿処理 (下水道投入施設)	施設は一部事務組合に帰属し、共同処理を行う。
最終処分 (新海面処分場)	都が整備し、管理する。 各区は、管理費を負担し、使用する。

2 その他の移管事業

- ・「廃棄物の処理及び清掃に関する法律」における保健所設置市事務のうち、環境衛生指導員の設置（一般廃棄物処理施設の許可、産業廃棄物に関する指導・許可等の事務は、都に留保）
- ・浄化槽法における市町村及び保健所設置市の事務の全て

別表2 移管される施設等

区分	移管される施設等		都に留保される施設等
	各区	一部事務組合に帰属	
収集・運搬	清掃事務所、清掃事業所（直営車庫）、中継施設（不燃ごみ・粗大ごみ・し尿）、各区おおむね同率で算定した直営車両等		
中間処理	清掃工場（可燃ごみ）	清掃工場（不燃ごみ）、不燃ごみ・粗大ごみ中間処理施設、し尿の下水道投入施設※	
最終処分			新海面処分場
リサイクル	リサイクルセンター		

※今後整備の予定

特別区制度改革、大きく前進!!

― 清掃事業移管の都提案を大筋了承する方向 ―

平成6年6月

制度改革
特集号

特別区の長年の懸案である制度改革が、大きく前進しました。5月25日号で報じたとおり、5月24日の臨時区長会で、都から収集・運搬・処理・処分の全てを範囲とする清掃事業の移管案が、初めて提案されました。特別区は、これを大筋了承する方向で、詳細についての検討を進めています。

この特集号は、特別区職員の皆さんに、制度改革についての認識を再度深めていただき、特別区の総力を挙げて、大変革を成し遂げていくため企画されたものです（全職員の方々に配布できるように発行しています）。

◆制度改革の条件

今回の制度改革では、清掃事業をはじめとする区民に身近な事務を、都から特別区に移管するとともに、財政自主権を強化し、特別区を基礎的自治体に位置づけようとするものです。

総理大臣の諮問機関である地方制度調査会は、「都区制度改革に関する答申」で、清掃事業の移管については「住民の理解と協力、関係者間における速やかな意見の一致が望まれる」こと、また基礎的自治体への位置づけなどとともに、「一括して実施すべき」であることを指摘しています。このため、清掃事業の移管は、制度改革を実現するための必須条件となっています。

◆昭和39年以来的課題

清掃事業は、市町村の事務として典型的なものであり、昭和39年の自治法改正で、すでに収集・運搬は特別区の事務とされています。その後さまざまな答申・提言が特別区への移管を指摘していながら、実施に至らないでいたものです。これらのことを考えると、清掃事業が移管され特別区が基礎的自治体となることは、東京の自治の歴史における大きな変革といつてよいでしょう。

◆特別区の基本的姿勢

特別区は、すでに「特別区における清掃事業の基本的あり方」として、特別区が実施する清掃事業の基本的考え方を独自にまとめています。ごみの減量・リサイクルを中心とした資源循環型清掃事業への転換を図るとともに、自区内処理の実現にあらゆる努力を傾注するなど、地球環境にも配慮し、東京のごみ問題の解決に積極的に取り組むとしています。

◆今後の日程

今回の都の提案（主な内容は別表1、2のとおり）は、関係者との一定の協議をふまえ作成されたもので、都はこれをもとに特別区をはじめとする関係者と、さらに協議・調整を行うとしています。

なお、今後は、おおむね次のような予定で進む

ことになります。

8月	都区間の検討結果とりまとめ
12月までに	（最終素案） 都区で最終的に合意し、国に正式に法令の改正を要請
平成7年4月	国会で関連法令の改正

これらを経て、一定の準備期間の後、制度改革の実現となります。

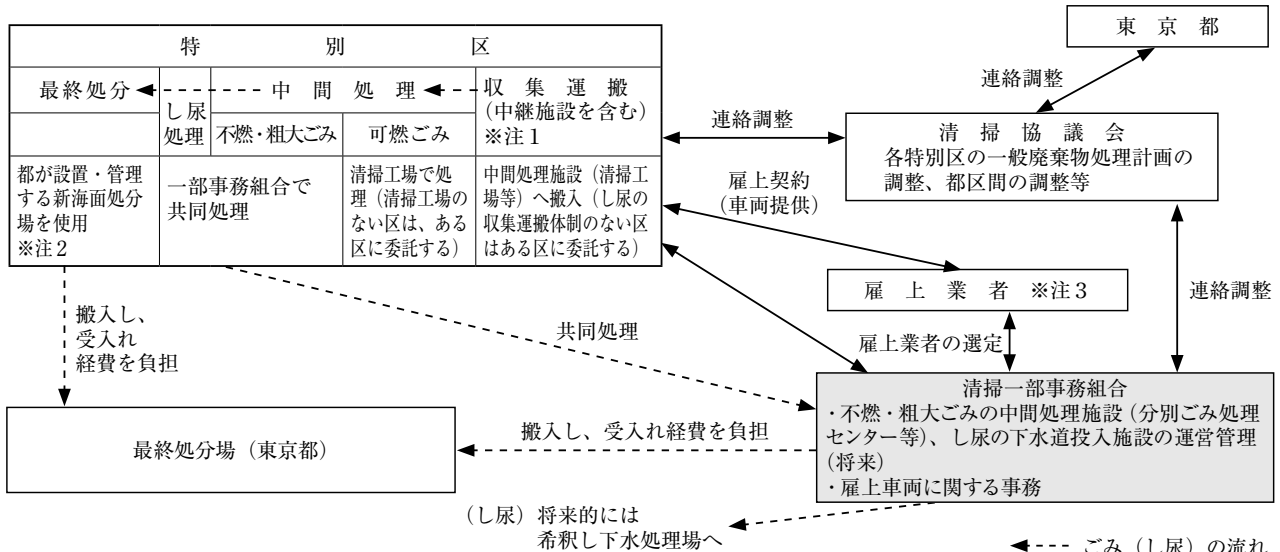
鈴木都知事も公約している「平成7年4月法改正」を実現するために特別区は、全力を上げて取り組みなければなりません。

別表1 移管案の主な内容

区分		主な内容	
移 管 範 囲※		廃棄物の処理及び清掃に関する法律で、市町村（長）の事務の全て（一般廃棄物について、収集・運搬・中間処理・最終処分等の全て）、保健所設置市（長）の事務の一部（環境衛生指導員に関しては、産業廃棄物に関する事務並びに一般廃棄物処理施設の維持管理指導及び立ち入り検査を除く）を移管。	
移 管 時 期		①新海面処分場の供用開始、②直営清掃車の車庫整備、③地域処理を図れる程度の全量焼却体制の３点の体制整備が整う時点を判断要素として、８月最終素案で確定する。	
区実施に伴う体制整備		資源循環型清掃事業への転換及び自区内処理原則の実現のため、直営車庫、清掃工場等の整備を進める具体的行動計画を策定し、体制を整備する。	
運営形態	収集・運搬		各区で行う（７割強の清掃車は民間の雇上車両を使用、３割弱は直営車）。
	中間処理	可燃ごみ	各区で処理。清掃工場のない区は、ある区に委託して処理する（地域処理）。
		不燃ごみ	各区が、一部事務組合の運営する中間処理施設で、共同処理する。
		粗大ごみ	
	し 尿 処 理		現在は中継施設を経て海洋投入。将来的には下水道投入施設で希釈し下水処理。
	最 終 処 分		各区及び一部事務組合が、都の整備した処分場を利用して埋立処分する。
そ の 他		各区は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律による環境衛生指導員を設置。 各区は、浄化槽法による事務を行う。	

※ 移管範囲 廃掃法関係以外については、浄化槽法の市町村（長）及び保健所設置市（長）の事務がある。移管時期は、清掃事業と同時。
地域処理 移管時に清掃工場が未整備の区は、焼却能力に余裕のある隣接区等と委託処理協定を結び、処理する。

別表2 移管案による体系図



※ 注1 中継処理 不燃・粗大ごみは、中継施設で船舶又は大型車両に積み替え、効率的輸送を図っている。
注2 新海面処分場 現在の処分場が平成8年に埋立終了が見込まれることから、都は新しい処分場の設置を進めている。
注3 雇上業者 現在、収集・運搬作業に要する清掃車の7割強は民間業者からの雇い上げである。



東京都から提案を受ける区長会（5/24）

制度改革の歩み

平成6年6月
制度改革
特集

今回の制度改革の意義

●制度改革の集大成

昭和22年の地方自治法の制定時、特別区は、憲法上の地方公共団体たる基礎的自治体として発足しました。

しかし、昭和27年には、都が特別区の存する区域における基礎的自治体となり、特別区は都の内部的団体として、その性格が変更されました。

その後、二度の大きな改革が行われましたが、今日まで特別区の性格は改められませんでした。今回、特別区を基礎的自治体として明確に位置づけることは、これまでの改革の集大成として重要な意義を持っています。

●地方自治体の発案による改革

今回の改革は、特別区の運動が都や国を動かし、答申にまでいたったという点で、自治体からの改革であり、地方自治の歴史に画期的な意義をもつものです。

制度改革の実現に向けて

今回の制度改革が実現すれば、特別区の事務権能は大幅に拡大し、財政自主権も強化されます。

特別区は、安定した財源で、自主的・計画的な行財政運営を行うことが可能になり、区民の期待

昭和22年

特別区の誕生 原則として市と同一の権能

- 地方自治法制定
- ・基礎的自治体である特別地方公共団体に位置づけ
- ・区長は引き続き公選
- ・事務の多くは都に留保

昭和27年

区長公選制廃止など自治権が大幅に制限

- 自治法改正により
- ・都の内部的団体に位置づけ
- ・区長公選制廃止（都知事の同意を得て区議会が選任）
- ・事務が限定列举（それ以外の事務は都）

昭和39年

事務権能強化

- 自治法改正により
- ・福祉事務所等列举項目が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・運搬は特別区の事務（別に定める日まで都が処理）

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、市町村と云ふものは、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ふ風に規定して居るのであります。…

昭和27年4月25日

第13回国会衆議院地方行政委員会 提案理由説明

○岡野国務大臣

特別区の存する区域におきましては、現行法上は都も特別区ともに市としての事務を分割して処理することとなっており、その間の調整がなかなか困難であり……今回、これを改め、特別区はその実体に即するように、大都市の内部的部分団体としてその性格に変更を加え、都と特別区の一体的関係を明確にするとともに……



S60. 共同 PR ポスター

とさまざまなニーズに応え、行政サービスを一層向上させることができます。

改革は実現に向け大きく動き出しました。しかし、法改正までには、関係者や国等との事前の調整を行う必要があるなど、まだ、課題があります。また、残された時間もとわずかです。今後都区は、法改正に向け、提携を強化して取り組んでいくことになります。そして、何としても制度改革を実現しなければなりません。



S63. 共同 PR ポスター



S61. 共同 PR ポスター

昭和49年

区長公選制復活、事務の処理は原則として市並み

自治法改正により

- ・ 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

「特例」市の構想」提示（特別区政調査会答申）
普通地方公共団体に改めることを提言

昭和61年2月

「都区制度改革の基本的方向」を都区合意
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

第22次地方制度調査会答申
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、事務事業の移管等一括実施を答申

平成4年10月

都区制度改革に関する中間のまとめ
地制調査申をふまえて検討した途中経過を都区で発表

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って、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。

……したがって、特別区の法的な性格としては従来の延長上にあるというふうな考え方に立っております。

○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きるということになれば逆の方向の考えも考えなければいけない。そういう意味で……いまの段階でわれわれは最善と思っておりますけれども、これは一つの試みと考えざるを得ない……

地制調査申を受けて

（都政新報インタビュー1990・11・9）

○成田頼明（現・横浜国立大学名誉教授）

私は、ごみは住民に身近な区が処理するのが一番いいと思っています。……収集運搬ができないようでは基礎自治体の資格がない。……今後は大きな責任を背負うことになるのだから、その点を自覚してほしい。……

平成2年9月20日

都区制度改革に関する答申について

○鈴木俊一知事コメント

……答申は、特別区の自主性・自立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主格変更について「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。……

★各党各会派からの支援

これまで特別区長会は、国会議員・都議会議員・各政党本部などに対して要望活動を行ってきましたが、各党各会派の皆さんからは制度改革への賛意と暖かい支援が寄せられています。

★区民の取組

東京都町会連合会は、制度改革の早期実現が必要であるとして、都知事や都議会各党各会派に対し、さまざまな機会を通じて要望活動を行っています。

また、6月1日には、東京都町会連合会・東京都清掃協力会連合会・東京都商店街連合会の3団体が、清掃事業の特別区への早期移管を都知事に要望しました。

制度改革

- ・ 基礎的自治体に位置づけ
- ・ 清掃事業をはじめとした
- ・ 事務事業の移管
- ・ 財政自主権の強化

の実現

平成6年1月

「新しい23区」実現大会開催

地方分権が叫ばれる中で開催
6回目の大会にして、自治大臣初出席

平成6年5月

清掃移管案を都が提示

特別区に清掃事業の全責任
特別区は大筋において了承の方向

平成6年8月

都区最終素案策定

都区間の検討結果のとりまとめ

平成6年12月

都区合意

制度改革に関し、最終的な合意

平成7年4月

法令改正

都区合意をもとに関係法令を改正

条例等の審議、制定

移管実施のための具体的体制整備

平成6年1月26日 「新しい23区」実現大会挨拶

○佐藤観樹自治大臣

「新しい23区」を実現するということは、……22次の地方制度調査会で提言されたことでございますから、何としても私たちは実現をさせていかなければならない。……この都と区の事業移管問題につきましても、地方自治法の改正でございますから、基本的に、東京都と特別区の皆さん、そして関係各位の理解と了解が得られるならば、私たちはその上に立って、自治省といたしましては、ただちに法改正の準備に入りたいと、こういうふうお待ち構えておるわけでございます。……

○鈴木俊一知事

半世紀以上にわたり、地方自治一筋に歩み、都制度の創設に携わった私といたしましては、制度改革を実現せんとの意欲は、人一倍強いものを持っていると自負いたしております。
私は来年4月の法改正をめざして、持てる力のすべてを投入し、皆様のご信頼とご期待に応えてまいる決意であります。……

「大都市制度の推移と展望」

（「都市問題」1986年8月号）

○鹿兒島重治（現・特別区人事委員会委員）

（特別区を）基礎的自治体として位置づけようという動きがあることは先述したとおりである。これは住民自治を重視する立場からは望ましい方向であるといつてよい。……念頭におかなければならないことは、都と特別区の行政の分担を一層明確にし、それぞれの機能を純化しなければならぬということである。……すなわち特別区は住民に対するサービス行政についてもっと責任を負うべきであり、他方都はより身軽になって基幹的な施設の整備と周辺各県との事業調整に専念すべきであらう。……

自治権拡充をさらに進める 「移管案」を歓迎



東京大学教授
大森 彌

◎東京に固有の分権問題

今、地方分権の推進が、時代の要請となっているが、東京には都区間に固有の分権問題がある。今回の都区制度改革はその解決へ向けての重要な前進である。そのゆくえが、清掃事業の特別区への移管の成否にかかっていることは、周知のとおりである。

◎現行法より踏み込んだ都提案

清掃事業については、30年前の地方自治法の改正で、ごみの収集と運搬は特別区の事務としたが、「別に法律で定める日まで」都が行うとしてきた。

今回、都が示した内容は、特別区の自治権拡充という観点からは、むしろ現行法より踏み込んだ提案となっている。すなわち、区内の各家庭からだされるごみの収集・運搬はもちろん、不足している清掃工場の建設・運営、中間処理、最終処分など、ごみ処理のすべてを特別区が一貫して行うとしている。

◎清掃事業はすべて特別区

今回の案によれば、清掃事業はすべて特別区に移管し、処理体系の一貫性を確保することになる。これは、収集・運搬と処理・処分を都で切り離すべきではなく、一貫した処理の体系が必要であると主張してきた職員組合の意見が通った形になっている。結果として、ごみ処理に関して特別区側の自治権を拡充する方向が明示されたことは歓迎すべきことである。

◎いよいよ一人前の自治体へ―悲願達成―

この方向で移管がなされるならば、特別区は都の内部的団体から脱却し、法的には「基礎的自治体」として位置づけられることになる。長い間の悲願がかない、いよいよ特別区は一人前の自治体へと歩み出すことができる。

東京都知事が公約された平成7年4月の法改正実現に向け、清掃事業に関する特別区の権限を拡充する形で道筋が示されたことは、この改革に十数年にわたり関わってきた私にとって、感慨深いものがある。



H6. 共同大会 PR ポスター



H3. 共同 PR ポスター

Q & A 特別区はこう変わる

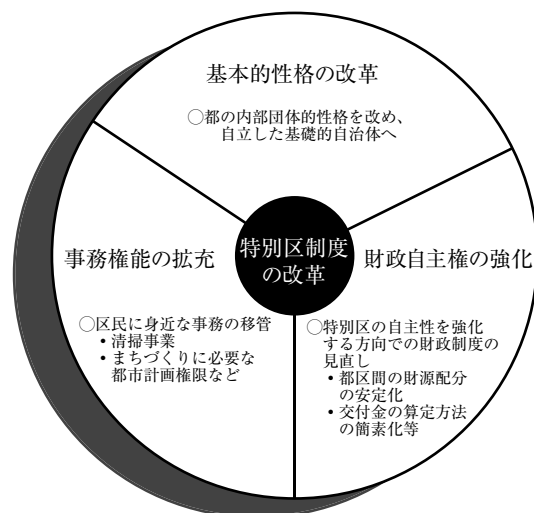
平成6年6月
制度改革
特集号

Q1 基礎的自治体になるとどう変わるのですか？

A1. 前ページで触れてきたように、特別区制度については、過去に何回かの改革が行われてきました。特に、昭和50年の改革は、区長公選の復活、保健所の移管等大幅な事務の委譲が行われ、特別区の自治権を拡充する上で画期的なものでした。しかし、その性格については、引き続き、都の内部的団体とされたほか、財政の面などで、特別区が自主性を発揮しにくい仕組みが残されました。

そこで、特別区制度改革（図1参照）を成し遂げることにより、特別区は、名実ともに区民に最

図1



も身近な基礎的自治体となり、今まで以上に、住民福祉の充実と行政サービスの向上を図ることができるようになります。

Q2 財政制度の仕組みはどう変わるのですか？

A2. 特別区の区域では、もともと市が行う事務を都と区で分担しているため、それぞれの分担を考慮して財源を配分すべきです。

しかし、現在の制度では、毎年度都が区に必要と認めた経費のみを算定して、区への交付金の財源となる調整税（注1）の配分額を決定し、残り

は都に配分することになっています。また、区が必要とする経費であっても都が認めないかぎり算定されないことや、総額補てん主義（注2）・納付金制度（注3）など、区の財政運営の自主性・自律性を阻害する面があります。

そこで、総額補てん主義・納付金制度を廃止するとともに、毎年度都区間の配分割合を定める方法を改めて、それぞれの経費と収入を考慮して、調整税を都と区に中期的に安定的に配分するようにします。こうして、区は安定した財源で自主的・計画的な財政運営を行うことができるようになります。

一方、区相互間の財政調整は区間に税源の偏在があるなかで行政水準の均衡を図るために今後もある必要があります。

しかし、今回の改革においては、算定方法の簡素化などの改善を図り、区の自主性を高めます。

注1 都が賦課徴収している市町村税のうち、市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税をいう。

注2 各区への交付金の財源が不足する場合には、都が自らの財源で、都の一般会計から借り入れることにより補う仕組みをいう。

注3 都が条例に基づき各区ごとに標準的な行政経費と収入を算定し、経費が収入を超える区には交付金を交付し、収入が経費を超える区がある場合に自らの固有税から都に納める仕組みをいう。

Q3 移管される事務事業には、どのようなものがあるのですか？

A3. 今回の改革では、現在都が行っている一般市の事務や保健所設置市の事務のほか、政令指定都市の事務も含め、区民に身近な事務はできるだけ特別区が行うという方向で検討が行われました。その結果、「中間のまとめ」では、清掃事業に加えて、別表1の28項目の事務事業が移管対象

別表1 移管事務事業の範囲

区分	No.	事務事業名
市の事務	1	都市計画決定に関する事務
	2	地教行法第59条の事務
保健所設置市の事務	3	特定建築物に対する立入り検査等に関する事務
	4	有害物質を含有する家庭用品の規制に関する事務
	5	狂犬病予防に関する事務
	6	化製場等の規制に関する事務
	7	食品衛生に関する事務
政令指定都市の事務	8	開発行為の許可に関する事務
	9	屋外広告物規制に関する事務
	10	宅地造成等の規制に関する事務
	11	都市計画法における建築等の規制に関する事務
	12	流通業務地区内における建築等の規制に関する事務
	13	風致地区内における建築等の規制に関する事務
	14	緑地保全地区内における建築等の規制に関する事務
	15	都市再開発法における建築等の規制に関する事務
	16	大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法における建築等の規制に関する事務
	17	土地区画整理事業施行区域内における事業認可公告後の建築行為等の規制に関する事務
	18	土地区画整理事業の個人施行認可、組合設立認可等に関する事務
	19	児童相談所に関する事務
	20	児童福祉に関する事務
	21	民生委員に関する事務
	22	身体障害者の福祉に関する事務
	23	精神薄弱者の福祉に関する事務
	24	母子及び寡婦の福祉に関する事務
	25	寄生虫病の予防に関する事務
	26	墓地、埋葬等の規制に関する事務
	27	興行場、旅館及び公衆浴場の営業の規制に関する事務
その他	28	建築基準法に関する事務

とされました。

なお、上・下水道、消防などの事務については、引き続き都が行うこととなります。

Q4 政令指定都市の事務が移管対象となっているのはなぜですか？

A4. 今回の改革では、800万人を超える膨大な人口を擁し、他都市に類例をみない社会経済の実態を持つ大都市東京における基礎的自治体（特別区）と広域自治体（都）との適切な役割分担について、検討されました。

大都市東京において都が一元的・一体的に対応

すべきか、大都市の基礎的自治体となる特別区が行うべきかという基準で、事務分担が検討された結果、20項目の政令指定都市の事務が移管対象とされました。

なお、今回移管対象とされている政令指定都市の事務の中には、すでに都知事から区長へ委任されているものもあり、特別区は政令指定都市の事務を現に処理する能力と実績を持っているといえます。

悲願達成のために

○今回の提案は、具体的なものとしては初めて都から特別区へ示されたものです。この提案は制度改革の実現に向けての大きな第一歩です。特別区としては、この機会を逃すことなく、基礎的自治体になるという特別区の悲願を達成しなければなりません。

区民に最も身近な自治体は特別区です。その特別区が基礎的自治体として直接区民に対し責任を持つことができれば、行政サービスを一層向上させることができます。

都知事も「平成7年4月の法改正に向けて、全庁を挙げて取り組む」との強い決意を示し、制度改革の実現を公約しています。

今後、関係者等との調整を図った上で、都区は、年内に最終合意し国に法改正の要請を行う必要があります。限られた時間の中で、特別区は、区民・議会と一体となって、清掃事業の受入れ準備などといった課題や、改革実現のためのPR活動などに取り組まなければなりません。

制度改革はその実現に向け、今、最大の山場を迎えています。特別区職員一人ひとりの力を結集することが必要です。皆さんが決意を新たにし、一層努力されるようお願いいたします。

Q5 清掃事業を区に移管する、どういう
メリットがあるのですか？

A5. 巨大都市東京における都の清掃事業では、
画一的・単一的形態による効率性が優先されてき
ました。

しかし、最終処分場がひっ迫し、焼却・埋立中
心主義の清掃行政が限界にきている状況のなかで
は、都市生活を見直し、ごみの減量とリサイクル
を地域のなかに浸透させ、社会的なシステムに育
てていくことが必要となります。それができるの
は、住民に身近な地域の自治体以外にありません。
特別区が、ごみの減量とリサイクルを中心とし
た清掃事業の運営主体となることにより、住民と
ともにごみ問題の解決を図っていくことができま
す。

Q6 清掃事業受入れ準備として、区はどん
なことが必要になるのですか？

A6. 制度改革を実現するためにも、その大きな
柱である清掃事業の移管を円滑に行えるよう十分
な受入れ体制を整えなければなりません。

このためには、都区の役割分担のもと①直営車
の車庫の整備、②清掃工場の建設、③資源化関連
施設（リサイクルセンターなど）の整備等の清掃
関連施設の確保が不可欠です。
とりわけ直営車の車庫については、いつ、その
整備ができるかが移管時期の判断要素の一つに
なっています。現在車庫がない区あるいは不足す
る区は13区（別表2参照）ですが、これらの区は
移管前に必要台数の車庫を準備しなくてはなりま
せん。

別表2 直営車車庫の未設置又は
不足する区と必要とされる車庫の台数

区 名	必要台数
千代田	18 台分
中 央	20
新 宿	18
文 京	28
台 東	33
墨 田	36
目 黒	20
渋谷	47
中 野	41
杉 並	53
北	37
荒 川	22
練 馬	62
計	435

H6.4.1 現在。予備車分含む。

清掃事業移管案、区長会・議長会合同会で了承へ

平成6年6月

No.51

特別区制度改革推進本部（全区長で構成）は、
6月16日、推進本部清掃委員会（江戸川区長など
10区長で構成）から、さきに都から提案された「特
別区における清掃事業の実施案」についての検討
結果の報告を受け、都の提案を基本的に了承する
ことを決定しました。

なお、今後検討すべき事項として、直営車の車
庫整備に係る都の財政支援、新海面処分場の使用
に当たっての経費負担、清掃事業移管に伴う財源
の取扱いを挙げています。

また、特別区議会議長会は、6月17日、同様
に、都の提案を基本的に了承することを決定しま
した。
なお、6月28日に開催が予定されている区長会・
議長会合同会において、最終的な意思決定がなさ
れる予定です。

制度改革一気加速!!

区長会・議長会が、都に対して正式回答

平成6年7月

No.52

特別区長会と特別区議会議長会は、6月28日に合同会議を開催し、先に都から提案された「特別区における清掃事業の実施案」を基本的に了承することを決定し、東京都に回答を行いました。

東京都への回答

回答の骨子は次のとおりです。

①一般廃棄物に関する事務について、収集・運搬だけでなく、中間処理・最終処分までを移管範囲とする、都の新たな提案を了承する。

②「特別区における清掃事業の実施案」の内容については、基本的に了承する。

なお、新しい財政制度及び財政上の諸問題並びに関係事業者等との協議によって生ずる問題などについては、今後検討する。

③特別区は、清掃事業の移管を円滑に進めるため、受入れ体制の整備を一層促進する。

都知事及び都議会議長に対する要請及び要望

同日、特別区長会正副会長（文京区長、江戸川区長）と特別区議会議長会会長代理副会長（江東区議会議長）は、鈴木都知事に正式回答を行い、併せて特別区にとって最大の目標である「基礎的自治体としての法的位置づけ」の確実な実現への尽力を要請しました。また、奥山都議会議長に対し、同様の要望を行いました。

区側の正式回答に対し、鈴木都知事は、「これで、

都区が歩調を合わせてやっていけるですね」と話され、「8月を目途に最終素案を策定し、国との具体的協議に入る」旨、当日開催された都議会定例会の冒頭で述べたことを引用しながら、改めて決意を示されました。

「特別区一斉キャンペーン実施」

特別区は、清掃事業の区移管に、いよいよ本格的に取り組むことを示すとともに、区民の方々の一層の理解を得るために、7月11日からの1週間を一斉キャンペーン週間として、さまざまな媒体を使って集中的にPR活動を行いました。具体的なPR活動の内容をいくつかご紹介しま



6/28都知事に要請する区長会・議長会役員
6/28 都知事に要請する区長会・議長会役員

街頭キャンペーン

キャンペーン初日の11日には、文京区をはじめ8区が、街頭キャンペーンを行い、各区の区長・議長などが、PR用のティッシュやちらし、区独自の小物などを、道行く人に直接手渡し、清掃事業区移管への理解、支援を求めました。街頭キャンペーンは、この日以外にも、各区それぞれで行われ、23区すべてで実施されます。

区長会の会長区である文京区では、11日午前8時30分から、約1時間、都営地下鉄三田線春日駅前交差点と営団地下鉄丸の内線後楽園駅前の2か所で、区長以下助役・収入役・教育長のほか部長級職員全員が、議会からは、議長・特別区制度改革調査特別委員会正副委員長が、「特別区制度改革の実現を」のたすきをかけ、約4000個のティッシュを配布しました。

中吊り広告

23区内を走るJR（長距離を除く）、営団地下鉄、都営地下鉄、私鉄の全車両に、この期間内に延べ4日



全戸に配布されたちらし

ずつポスターの中吊り広告を行い、清掃事業の区移管を訴えました。なお、このポスターは、各区役所、施設、掲示板等にも掲出されています。

ちらしの全戸配布

ティッシュやポスターより内容を詳しく説明し、「リサイクルとの関係からも区が清掃事業を行うべきである」ことを訴えたちらしをい23区内

全戸に配布しました。

その他

また、各区の創意工夫により、懸垂幕、街頭電光掲示板、CATVなどを使った独自のPR活動が展開されました。

そのほか大井競馬場でも、ポスターの図柄を使った映像をスーパーカラービジョンに流し、

ティッシュの配布も行いました。

今回の一斉キャンペーンは、特別区が清掃事業の区移管に向けて大きく一步を踏み出したことを内外に示すものでしたが、今後も、特別区は制度改革全体の動きの中で、状況に応じたPR活動を展開していきます。

皆様のご協力をお願いいたします。

頑張っています！

清掃局派遣研修生の近況

平成6年8月

No.53

特別区制度改革実現へ向けての第3次行動計画に基づき、本年4月から、各区の係長級職員と主任主事、23名が東京都清掃局へ研修生として派遣されています。

この間、研修生の皆さんは、清掃局の一員としてそれぞれの職場で、清掃事業運営のノウハウ習得に励んでいます。

今回は、この4か月にわたる研修生の皆さんの活動状況について報告します。

●区移管に向けて

4月4日から延べ7日間、清掃事業の概要及び清掃局各部の現状と課題などについて、各職場へ配属される前の導入研修が清掃局職員研修所で行われました。席上、研修生から区移管を想定した真剣かつ的確な質問が相次ぎ、講師との間で白熱した議論が展開される場面もありました。また、

6月には研修生と清掃局管理職の方々との間で、職場配属後の近況報告、清掃事業についての意見交換を行い、今後のあり方等についても論議を深めました。

さらに9月には、

係長級職員との交流会、葛飾・有明清掃工場の施設見学も予定されています。



第4回レポート取りまとめ会議での1コマ (7/28)

●レポート取りまとめ会議

制度改革推進室では、毎月1回、研修生の相互啓発、情報の共有化等を目的として、レポート取りまとめ会議を区政会館で開催しています。

この会議では、各研修生が作成したレポートをもとに、活発なディスカッションが毎回行われています。今年度末には、このレポートを派遣研修報告書として集大成し、特別区の共有財産とする予定です。

●積極的な研修生の取組

8月24日から3日間にわたり、1人1日ずつ清掃局職員に付いて、ごみの収集作業の現場を体験しています。これは、6月28日に行われた清掃局長との懇談会の際、研修生からごみの収集を実際に体験したいとの希望が出され、実現する運びとなったものです。

また、作業部に配属された5名の研修生は、し尿の海洋投入処分の現場体験を希望し、一昼夜にわたり海洋投入船に同乗するなど、清掃事業の実態把握に積極的に取り組んでいます。

研修生は、清掃局での日々の業務をこなすとともに、毎月のレポートを作成するなど、この炎暑の中、懸命に頑張っています。

区長会・議長会が、都に対して正式に回答

都区制度改革に関する最終素案を了承

平成6年9月

No.54

特別区長会と特別区議会議長会は、9月9日に合同会議を開催し、先に都から提案された「都区制度改革に関する最終素案」を了承することを決定し、同日東京都に回答しました。

●合同会議までの検討経過

8月19日に開催された特別区長会総会臨時会において、東京都から「最終素案」が提示され、その内容について東京都に対し質疑が行われました。次いで、26日及び9月5日の2回にわたり区長会総会臨時会が開催され、区長会としての対応が協議され、9日の区長会総会定例会において区長会として了承することが決定されました。また、この間8月31日には、区長会代表による鈴木知事との会見も行われました。

特別区議会議長会も、9月2日と9日の2回にわたり臨時議長会を開催し、議論が行われました。区長会、議長会それぞれの結論をふまえ、区側として了承することが決定されたものです。

●特別区長会会長コメント

毎週区長会が開催されるという、まさに異例の事態の中で、基礎的自治体の法制化の問題、職員の派遣の問題、政令指定都市の事務の問題、法改正の時期と経過期間の問題等について協議が続けられ、区側としてのぎりぎりの判断が行われました。

9月9日に発表された特別区長会会長コメントは、次のように述べています。

「今回、東京都から示された内容は、これまでの都区協議に沿ったものとはいえない部分もあり、私どもとしては、必ずしも満足のいくものではありませんでした。しかしながら、いかなることがあろうとも、特別区の長年の悲願であります「基礎的自治体としての法的位置づけ」の機を逸することだけは、避けなければなりません。

私どもは、大変厳しい選択を迫られた状況下で、今回の改革が、区民の皆さんの声をより反映することになると確信し、東京都の案を了承する道を選ぶことといたしました。」

●都知事に対する回答及び要請

同日、特別区長会正副会長（文京区長、渋谷区長）と特別区議会議長会正副会長（板橋区議会議長、台東区議会議長）は、鈴木都知事に正式回答を行い、併せて今回の都区制度改革の本質である「基礎的自治体の法制化」を確実なものとするともに、平成7年4月の法改正実現のため、最大限の努力をお願いする旨、強力に要請を行いました。

鈴木都知事は、これに対し区側の立場に理解を示したうえで、「地方自治法で特別区を基礎的自治体に位置づけることは一向に差し支えないと思う」と述べ、基礎的自治体の法制化と平成7年4月の法改正実現に向けて改めて強い決意を示しました。

【正式回答に先立ち区長会による都知事との会見が行われる（8月31日）】

8月19日の都の提案を受けて、検討協議を重ねた結果、特別区長会は、区としての対応を決める前に、疑問のある諸点について、直接、都知事の

真意を伺うべきであるとの結論に達し、知事に意見を申し入れることにしました。

8月31日、特別区長会会長（遠藤文京区長）ほか総勢11名の区長が、知事に面会しました。その概要は、次のとおりです。

●基礎的自治体の法的位置づけについて

区側は、特別区が基礎的自治体であることを自治法上明確に位置づけることについて、知事の最大限の努力を求めました。これに対し、知事は、「特別区は、都における基礎的自治体であり、住民に直結する団体であることを、地方自治法の中に書いてもらいたい」と思っているし、その考えは今でも変わらない」と、明言しました。

●派遣を基本とする職員の身分取扱いについて

区側は、「派遣を基本とする」旨の職員の身分の取扱いについて、知事の考えを質しました。知事は、「事務を移管すれば、その仕事に従事する職員は、区の職員になるというのが基本であるが、清掃事業については、過去の経緯から、また、事業の継続性や職員への配慮等、実際上の問題として、一定期間だけは派遣とし、一定期間経過後は区の職員の身分に切り替えることとせざるを得ない」との見解を明らかにしました。

●「平成12年施行」について

区側は、制度改革の実質的な事項が全て12年の施行であるのは、遅すぎるとして、「収集・運搬」の事務だけでも、早めに移管できないかどうか、知事の考えを質しました。

知事は、「清掃事業は、収集・運搬から処理・処分まで一括して移管する必要がある」として、収集・運搬の先行移管の考えがないことを明らかにし、「車庫整備や全量焼却体制の確実な確保のために、移管時期を平成12年とした」旨、答えました。

●政令指定都市の事務について

区側は、今回の提案では、「政令指定都市の事務」が全て法改正からはずされたことについて、知事の考えを質しました。

知事は、「政令市の事務を移管する方向で、都区は話し合ってきたが、その後、中核市制度が法制化されたため、中核市とのバランスからいって、政令市の事務を移管することが困難となった。このため、委任という方式で、区に事務を移譲することとした」旨、答えました。



都知事に回答及び要請する区長会・議長会両会長(9/9)
都知事に回答及び要請する区長会・議長会両会長 (9/9)



区長会・議長会合同会議(9/9)
区長会・議長会合同会議 (9/9)



都知事と会見する区長会役員(8/31)
都知事と会見する区長会役員 (8/31)

●「平成7年4月の法改正」について

区側は、「平成7年4月の法改正」について、改めて知事の率直な考えを伺いました。知事は、「平成7年4月に、法改正を行うという考えに変わりはない」とし、「9月中にも自治大臣に会って、はっきり申し上げてきたい」旨の決意を述べました。

以上の知事の発言の後、区長会会長は、「自治法上、特別区を基礎的自治体に明確に位置づける」ことについて都知事の尽力を重ねて要望し、会見を終わりました。

区長会・議長会が「都区制度改革に関する当面の活動方針」策定

平成6年10月

No.55

特別区長会・議長会は、9月19日、「都区制度改革に関する当面の活動方針」を策定しました。これに基づき、現在、各区、各区議会、区長会・議長会それぞれが活動を展開しています。

●「活動方針」の趣旨

9月9日、特別区が、東京都から示されていた「都区制度改革に関する最終素案」を了承したことにより、特別区制度改革は、法改正に向け、新しい局面を迎えました。

しかし、これから法制化に至るまでの道のりは、特別区にとって、依然、厳しいものであることが予想されます。そこで、特別区は、「基礎的自治体の法制化」と「平成7年4月の法改正」を2本柱として、国等の関係者に強力に働きかけ、一層の理解と協力を求めていくこととしたものです。

●活動の現況

「活動方針」では、最終素案を了承した時点、国との具体的協議を行っている期間中、法案確定から国会上げまでの期間中の3段階に分けて、要望活動等を展開することとしています。

現在は、第2段階にあります。既に、区長会が9月19日に都議会議長及び都議会各会派に要望活動を行ったのはじめ、区長会・議長会は、9月末までの間に政党代表に対する要望活動を行いました。このほか、23区選出の国会議員、衆参地方行政委員などに対しても、順次、要望活動を進めていく予定です。

一方、各区においては、それぞれ、独自に活動を展開しています。また、各区議会は、自治大臣及び都知事あてに意見書を提出しています。

●今後の活動

現在、都と区は協力して、日比谷に分室を開設し、自治省等を側面から支援する体制を整え、法案作りに必要な資料の作成等に精力的に取り組んでいます。

今後も、特別区にとって困難な状況が続くと思われませんが、法案の内容が固まった段階で、立法化に向けての本格的な要請活動を始める予定です。

各区、各区議会、区長会・議長会がそれぞれの立場でできるあらゆる手段を活用して、制度改革の確実な実現を図るための努力を積極的に進めていきます。

区長会が「制度改革実現に向けた今後の進め方」を了承

平成6年11月

No.56

10月31日に開催された特別区制度改革推進本部会議（区長で構成）で、「制度改革実現に向けた今後の進め方」が決定され、同日、区長会で了承されました。具体的作業については、特別区制度改革推進委員会（企画担当部長等で構成）で検討

することになりました。

「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」の都区での合意以降、特別区は改革実現に向けて国等の関係者に強力に働きかけているところです。

しかしながら、改革の実現は、流動的な要素が

あり予断の許されない状況にあります。

したがって特別区は、改革実現に懸ける不退転の決意を示すと同時に、法改正後速やかに清掃事業などの事務事業移管等の準備にとりかかれるよう、体制を整えていく必要があります。「進め方」

「都区制度改革」動く！

平成6年12月
No.57

―都の労使協議整 法改正を国に正式要請―

12月16日開催の特別区長会は、東京都の瀬田総務局長から、15日に、都と都職労・都区制度改革対策委員会との間で、清掃事業区移管について合意が成立した旨の報告を受けました。このことにより、都区制度改革は法改正に向けて、今後、国政の場合と大きく動き出すことになります。

求められていた関係者間の意見の一致

特別区は、9月13日に「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」を合意しました。都は翌14日に協議案を自治省に提出し、10月19日には、鈴木知事が、自治大臣に直接会い「平成7年通常国会での法改正」と「特別区を自治法上で基礎的自治体に位置づける」ことを要請しました。

の柱は、以下の五つです。

- 1 都区制度改革に関する要請・要望活動として、「都区制度改革に関する当面の活動方針」に基づいて活動が続けていく
- 2 法改正に向けた具体的作業の推進のために体制を整備していくこと
（当面は特別区制度改革推進委員会を中心に対応していく）

3 事務事業移管計画策定の事前準備として、これまでの検討成果をふまえ、計画策定のための課題を早急に整理すること

（特に清掃事業については「第3次行動計画」及び「具体的行動計画」の成果をふまえての課題整理が必要）

- 4 事務事業移管等対策本部（仮称）への改組準備として当面、具体的な実施体制・実施方法等

自治省では、実務的協議を開始したものの、「協議案は正式に受理したものではない」との見解を示し、都の労使間の合意を求めています。これは、清掃事業の移管にあたっては、「関係者間の速やかな意見の一致が望まれる」とした、第22次地方制度調査会答申をふまえてのものです。

国への正式要請

大変長い年月を費やした都区制度改革は、都の労使合意が決着したことにより、12月21日に、都知事と遠藤区長会長が自治省に出向き、自治大臣に改めて、法改正を正式に要請しました。

昭和27年以来の特別区の悲願達成は、「あとひと息」というところまで前進したといえます。今後は、国政の動向を見極めながら、法改正実現に向けた各区の取組が、ますます重要になってきます。

の検討を進めること

- 5 そのほかの課題として、

清掃事業の移管時期、移管後の事業運営等を見据え、派遣研修の見直しを含む、清掃事業従事職員の長期的な育成計画策定を準備すること、また、当面、各区における清掃事業研修等は継続し充実を図ることとなっています。



総務局長から報告を受ける区長会(12/16)

総務局長から報告を受ける区長会 (12/16)

7年法改正・12年法施行のために

清掃事業区移管を実現するためには、

①新海面処分場の供用開始

②可燃ごみの全量焼却体制の整備

③直営車の車庫の整備

の3点が前提となっています。

平成12年4月1日の法施行（移管）が都区合意されていますが、これは条件整備には5年の準備

期間が必要だからです。

法律の経過期間は、2～3年が通常ですが、法改正があつて初めて区側の受入れ準備（特に車庫整備）が促進されることから、5年の経過期間を国に要請しているのです。

このことから、今後、特別区は、清掃事業の移管の前提となっている、車庫等の受入れ準備に全力を挙げて取り組んでいかなければなりません。

特別区制度改革実現決起大会開催！

平成7年2月

No.59

関連法律の改正を 国会議員に強く要請

23日、特別区長会と特別区議会議長会は、九段会館で、「特別区制度改革実現決起大会」を開催しました。

大会では、23区の住民代表が、壇上の衆参国會議員一人ひとりに、要請書を直接手渡し、今通常国会での関連法律の改正をお願いしました。

◆推進大会から決起大会へ

長年にわたる特別区制度改革も、昨年12月21日、都知事と特別区長会会長が、自治大臣に制度改革に係る関連法の改正を要請し、正式に受理されるなど、大きく前進しました。これにより、局面は、

国政の場に移ることとなりました。

したがって、今回の大会は、改革の推進をめざした過去6回の大会とは異なり、住民・議会・行政が決意をあらたにし、今通常国会での法律の改正を国會議員に強力に要請する決起大会となりました。

大会は二部構成で、一部でビジュアルトーク、二部で来賓挨拶、議員紹介、国會議員への要請、決意表明が行われました。

◆今回の改革の意義や今後の展望を 映像とゲストの話で再認識

昭和22年の特別区の誕生以来、特別区には、自治権拡充運動の長い歴史があります。

一部のビジュアルトークでは、映像とゲストからの発言により、この歴史を振り返ると同時に、

今回の改革の意義、今後の展望をさぐりました。テーマは、「特別区制度改革」その歩みと現在、そして「今後」。出演者には、評論家の森本哲郎氏、犬養智子氏、特別区議会議長会会長中村辰三氏にお願いしました。

森本氏からは、東京の山積した問題の解決には細分化が必要であること、また、特別区がそれぞれ市民と一体となつてコミュニティ意識を育てていくことが21世紀に向けての都市のあり方である旨のメッセージをいただきました。

犬養氏からは、住民のためになるからこそ制度を改めるのだということが大事であること、また、「国民は、自分にあつた政府しか持てない」という言葉があるが、区を育てるのも住民であるという旨の発言をいただきました。

また、中村氏は今回の改革が自治体からの発案

で進んできた画期的なものであると評価した上で、改革推進の当事者として、車庫整備等の体制整備を進める決意を述べるとともに、国会議員に理解を求めました。

◆来賓から力強い支援の言葉

大会には、国会議員33名、都議会議員49名を始めとし、多数の来賓の方が出席されました。

この中から、東京都議会議員、自由民主党・新進党・日本社会党・日本共産党・新党さきがけ・公明各政党代表から、改革実現に向けて支援する旨の力強い言葉をいただきました。

また、東京都知事からは、映像により、「できるだけ早期に法改正が実現するよう全力を尽くす」との挨拶をいただきました。

◆国会議員への要請

今大会のメインである、国会議員への要請では、まず、文京区の相川金次郎氏が要請書の案を読み上げました。これが満場の拍手をもって採択され、要請書として、壇上で、国会議員一人ひとりに、住民代表から、手渡されました。要請書をうけた国会議員は、客席を通り、参加者からの熱い期待をこめた拍手の中、退場していききました。

なお、当日出席いただけなかった国会議員には、別途、要請書が郵送されました。

◆区長会・議長会の決意を表明

最後に、各区長、各区議会議員、特別区制調査特別委員長会正副会長が壇上に整列しました。

そして、まず、区長会を代表して、中里区長会

副会長が、「最後まで最善を尽くし、制度改革を実現すべく決意を新たにすること」を表明しました。

続いて、議長会を代表して、河野区議会議長会副会長が、「政府や国会に対するあらゆる取組を進め、区民の皆様や行政と連帯して、何としても800万区民の悲願である制度改革の実現を図る」決意を示しました。

こうして、改革実現にむけて住民、行政、議会の三者が一体となって、あらゆる力を結集し、全力を尽くすことを再度確認して、大会は、幕を閉じました。

要 請 書

戦後、わが国の地方自治制度は、新憲法の下で民主主義の礎として発足し、いまや半世紀を迎えようとしています。この間、憲法上の自治体として誕生した特別区には、数々の制度改革が行われてきました。中でも、昭和二十七年の改革は、住民自治の基本である区長公選制を廃止するなど、特別区の自治権を大きく後退させるものでありました。

このため私たちは、粘り強く特別区の自治権拡充の運動を進め、昭和五十年には区長公選制を復活させるなど、大きな成果を上げることができました。しかし、特別区の法的な位置づけは、依然として都の内部的団体のままであるなど、問題を残しながら今日に至っています。

今回の改革は、これまでの運動の集大成として、特別区が基礎的自治体であることを、法律で明確に位置づけようとするものです。この改革により、大都市東京に、二層の地方自治制度を確立し、特別区が、区民に最も身近な自治体として、これからの区民生活や地域の課題に全責任を果していけるようになるものであります。これは、八百万区民の願いであると同時に、わが国における地方分権を推進することでもあります。

私たち区民、議会、行政は、一体となって運動を展開してまいりました。その結果、昨年十二月には、制度改革に係る関連法の改正を自治大臣に要請し、正式に受理されるなど、大きな前進をみることができました。これにより、長年の悲願であった今回の特別区制度改革は、法改正に向けた、新たな段階を迎えることとなります。私たちは、本日の大会において、改正法案の成立・実現に向け、あらゆる力を結集し、全力を尽くす決意を改めて表明するものであります。

貴職におかれましては、この改革の意義と私たちの決意をご理解いただき、是非とも、地方自治法など関連する法律の今期通常国会での改正に、格段のご尽力を賜りますよう、強く要請いたします。

平成七年二月二十三日

特別区制度改革実現決起

国会議員各位



国会議員に要請するため登壇した23区住民代表



決意表明を行う中里区長会副会長