

特別区の区域のあり方に関する参考論点

< 区域問題の性格について >

区域のあり方については、各区が主体的に判断すべき問題であり、都が示す考え方を参考に議論はするとしても、23区が一致した見解を持つのは困難ではないか。

23区それぞれ態様も事情も異なり、考え方や地域性もさまざまであるので、一律に区域の再編を議論することはできないのではないか。

区域の問題はそれぞれの自治体が考えることであり、都と23区で合意して取り組む性格のものではないのではないか。

< 住民意識について >

昭和27年の自治権剥奪から平成12年の基礎的な地方公共団体としての地位獲得に至る長年の自治権拡充運動と、順次獲得した自治権のもとでの住民参加による自治行政の積み重ねにより、区民意識が定着しており、区民から合併を求める積極的な声は出ていないのではないか。

都区財政調整制度で、23区均衡の取れた住民サービスが提供しうる仕組みになっていることから、区民は、各区の人口や財政力の格差によるデメリットを感じておらず、再編を現実的な問題として受け止める可能性は低いのではないか。

特別区制度は、ある意味で制約される面もあるが、各区が支えあうという点で良い面もあり、都と区は、時代に応じより良い形を求めて知恵を絞って制度を運用してきた。住民の生活圏域は広がっているが、区民は今の状況に不自由を感じていないので、区域の再編を意識していないのではないか。

区民が再編の意志を持っていない中で、住民を中心に据えた議論を基本に置かずに、仮に区域の再編をしたとしても、区民の意識としてうまく運営していけないのではないか。

人口や財政力の格差や日常生活圏域と区域の不一致が存在することと、実際に生活している区民・都民がそれを不適切なものだと意識しているかどうかは一致しないのではないか。

行政だけのイニシアチブで合併ができるわけではなく、そこに生活している住民や経済活動をしている事業者のきちんとした理解が前提として必要ではないか。

現行の都区制度を前提とした区域の再編は、効率化の視点のみが強調され、住民自治の観点に欠けることになるのではないか。

< 特別区制度の特殊性について >

大都市地域の中の基礎自治体のあり方と一般的な地域の再編問題とは異なるものが

あるのではないか。

そもそも特別区の区域は、ひとつの大都市地域を単一の基礎自治体で担うことが困難であることから、住民自治の観点を重視して複数の基礎自治体をおいているのであり、規模を拡大して身近な自治を地域内分権に委ねることは、制度的に複雑化を招くのではないか。

<自治体の規模、面積等について>

区域が狭小と言っても、基礎自治体の行政は、福祉、教育、生活基盤整備など、住民生活に密着したサービスが基本であり、すでに大規模な人口を抱える区が多い中で、さらに人口規模が大きくなると行政と住民の距離が遠くなり、住民自治の観点から問題が生じるのではないか。

区によって事情は異なるが、すでに大規模な人口を抱えている区も多く、住民の自治意識の高さも相まって、一層の地域内分権の強化が課題となっている中で、区の規模を拡大することは住民との距離を広げることになるのではないか。

人口規模や財政規模について、合併を必然とするほどの格差があるとは言えないのではないか。

都区制度のもとでの再編を行ったとしても、政令指定都市制度が適用されるわけでもなく、大規模化することのメリットは無いのではないか。

<生活圏と区域の関係について>

生活圏に比べて区域が狭いと言っても、特別区だけの問題ではなく、東京圏全体の問題であり、生活圏と行政区域を一致させるとすれば、基礎自治体の再編よりも広域自治体のあり方を議論すべきではないか。

生活圏が拡大していることは紛れもない事実であるが、このことは、特別区の区域に限ったことではなく、特別区への昼間流入人口が 330 万人あることを見ても、東京圏全体の課題ではないか。

東京は、隣接県まで広範囲に市街地が連たんしているので、そもそも住民の日常生活圏と基礎自治体の行政区域を一致させることはできないのではないか。

区民の生活圏は幅広く、また特別区の区域以外からも多くの人々が流入してきているので、隣接の区と再編しても住民の生活圏と区域が一致することにはならないのではないか。

<行財政基盤と区域の関係について>

必ずしも自治体の規模の大小が行財政基盤の強弱に直接結びつくわけではないのではないか。

自治体の規模拡大によらずとも自治体間の連携や相互補完で対応できるのではない

か。

特別区は、一定の行財政基盤があり、都区財政調整による財源の均衡化も含めて考えれば、現状においてもより多くの行政を担いうる能力を持っているのではないか。

< 行政改革と区域との関係について >

区域の再編は、費用面での効率性だけではなく、自治体における意思決定が適切に行えるかどうか、行政サービスの向上に結びつくかどうかという視点も合わせて考えるべきではないか。

行政の効率性は、それぞれの地域事情等を踏まえた取り組み方の問題ではないか。

人口規模の小さい区は、昼間流入人口の多い区でもあり、そのための様々な行政需要がある。このことを考慮せずに、単純に住民一人当たりの決算額や職員数で比較するのは無理があるのではないか。

< 税源偏在について >

特別区の区域はひとつの大都市地域として形作られてきた沿革から、個々の区域ごとに見れば財源が偏在しているのは当然のことであり、再編によって偏在を是正することはできないのではないか。

都区制度においては、区間の税源の著しい偏在があるからこそ、それを調整するために都区財政調整制度があるのであり、区域の再編が行われたとしても、財政調整制度を廃止することはできないのではないか。

各区の財源の偏在というよりも、一定のエリア間の偏在であり、隣接する区の財政状況はそれ程大差がないので、必ずしも再編で財源が均一化されることにならないのではないか。

財源偏在を是正する手段として都区財政調整制度があり、特別区の区域全体で受益と負担のバランスを保ちつつ、行政水準の均衡化が図れているのではないか。

< 区域を越える課題への対応について >

特別区は、人事行政、福祉事業、清掃事業等の分野で、事務の共同処理や連携により、広域的対応を進めてきた蓄積があり、再編によらずとも区域を越える課題にも対応できるのではないか。

< 再編の必要性について >

特別区は、一定の規模や行財政能力を有しており、都区財政調整制度による財源の均衡化も含めて考えれば、今後の分権改革の中で基礎自治体に期待される役割を担えるだけの受け皿を持っており、通常言われている合併のメリットは働きにくいのではないか。

基礎自治体の行政は、住民の身近なところでより多くのサービスを効率的に提供することが基本であり、行財政運営の創意工夫や自治体間の相互補完、民間活動との連携等の方策も含めれば、区域の再編が不可欠とは言えないのではないか。

現状で事務、財源上の桎梏となる問題はなく、行財政改革を継続して進めていくことにより、持続的に効率的な行政執行が可能なのではないか。

区域の再編が必要であるというのであれば、再編の一般的なメリットの議論ではなく、道州制等の議論も含めて将来の東京を考えたときに、東京の自治をもっと前進させるためにどのような基礎的自治体の姿が必要なのかを、具体的に示すべきではないか。

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