

第二次特別区制度調査会報告

「都の区」の制度廃止と 「基礎自治体連合」の構想

平成19年12月

財団法人 特別区協議会

特別区制度調査会

はじめに

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

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

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

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

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

平成19年12月

特別区制度調査会

会長 大森 彌

目 次

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

これまでの経緯

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

注3 東京都制...昭和 18 年法律第 89 号、別添関連資料 4 参照。

シナリオ1 特別な「市」のイメージ

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

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

シナリオ2 一般の「市」のイメージ

東京大都市地域が有する「行政の一体性」を今後維持する必要がないケース。

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

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

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

3 第二次報告に当たって

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

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

改革の基本的な考え方

1 集権体制としての「都の区」の制度廃止

(1) 払拭されない「大東京市の残像」

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

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

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

この改革によって、従来不明確であった都と特別区の法的位置付けと役割の原則が明定され、住民に身近な事務は特別区が都に優先して担い、都は広域自治体となり、新しい都区制度の枠組みが法定された。しかし、都は、市町村が処理するものとされている事務のうち、「人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。(地方自治法第 281 条の 2)」とし、この地域で限定された市の事務を行うものとされた。

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

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

(2) 東京大都市地域の基礎自治体

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

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

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

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

東京大都市地域にも人口減少・高齢社会が到来する時代に、真に住民が豊かさと潤いを実感できる社会を構築し維持するためには、救急・防災、上下水や医療をはじめとする生命の安全保障や少子高齢社会に不可欠な教育・福祉・まちづくりなどの課題に対して、地域の実情に合わせたきめ細かな対応が求められている。それゆえ、基礎自治体優先の原則に立って基礎自治体の役割と行財政体制を強化する分権改革をさらに進める必要がある。

(3)「都の区」の制度廃止

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

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

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

2 「行政の一体性」からの脱却

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

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

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

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

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

3 基礎自治体間の新たなシステム

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

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

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

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

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

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

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

「基礎自治体連合」の構想

1 「都の区」の制度廃止後の基礎自治体の姿

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

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

2 「東京市」の「対等・協力」関係 - 「基礎自治体連合」 -

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

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

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

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

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

3 「基礎自治体連合」による具体的な自治モデル

(1) 東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿

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

構成団体

- ・すべての「東京市」で構成する。

意思決定機関

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

執行機関

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

処理する事務

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

住民参加の仕組み

- ・直接請求、住民監査請求などの住民参加の仕組みを持つ。
- ・住民自治の基盤を強めるため、「基礎自治体連合」の議会における会議及び会議録の公開や、公聴会・参考人制度を活用する。

経費負担

- ・「基礎自治体連合」の事務的経費は、「東京市」が負担する。

(2) 財政制度における「対等・協力」関係

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

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

(共有税方式)

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

(分賦金方式)

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

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

も合算して、都へ適用している（地方交付税法第 21 条）。

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

4 東京大都市地域以外への適用可能性

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

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

第二次報告のおわりに

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

1 区域の再編について

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

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

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

2 道州制について

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

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

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

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

3 首都について

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

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

4 「平成 12 年改革」について

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

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

5 「都の区」の制度廃止と特別区間の協調について

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

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

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

特別区長会依頼事項

「制度改革後の特別区のあり方」について

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

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

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

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

平成 15 年 10 月 16 日

特別区長会

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

第二次特別区制度調査会委員

平成19年12月現在

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

(敬称略)

会議の開催状況

第二次特別区制度調査会

	日付	検討内容
第1回	平成 18 年 1 月 11 日	・常務理事あいさつ ・委員の委嘱 ・今後の進め方について協議
第2回	平成 18 年 3 月 17 日	・シナリオ 2 の事務のイメージ等について説明を聴取し意見交換
第3回	平成 18 年 4 月 13 日	・上下水道の事務における多摩地域と 23 区の境界について説明を聴取し意見交換 ・フランスの地方税等について説明を聴取し意見交換
第4回	平成 18 年 5 月 15 日	・東京大都市地域と多摩地域とのマクロ的なトレンドの比較について(人口、産業、税収)説明を聴取し意見交換 ・ヨーロッパ諸国における基礎自治体の広域行政組織について説明を聴取し意見交換
第5回	平成 18 年 6 月 22 日	・外部意見を聴取し意見交換 「清掃事業移管から見た都区制度改革と今後の23区」について 東京都清掃労働組合 特別中央執行委員 星野 良明 氏
第6回	平成 18 年 7 月 21 日	・外部意見を聴取し意見交換 「フランスのコミューン連合:課税権を有する自治体連合」について 神奈川大学経営学部教授 青木 宗明 氏
第7回	平成 18 年 9 月 1 日	・外部意見を聴取し意見交換 「首都圏人口成熟問題の本質と対処策」について 日本政策投資銀行 地域企画部参事役 藻谷 浩介 氏
第8回	平成 18 年 10 月 2 日	・今後の検討項目及びスケジュールについて協議 ・23区の一部事務組合等の概要について説明を聴取し意見交換
第9回	平成 18 年 11 月 6 日	・新たな基礎自治体の機構の検討(その1) 基礎自治体横断的な事務処理機構 (1)機構の性格

参考

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

区長との意見交換会

平成18年2月6日、2月27日、平成19年6月11日、6月18日の4回開催

区議会議長との意見交換会

平成18年2月20日、平成19年7月26日の2回開催

特別区制度調査会設置規程

(目的及び設置)

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

(調査研究事業)

第2条 制度調査会は、前条の目的を達成するため、次の事業を行う。

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

(組織)

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

2 前項の理事長が委嘱する委員は、12名以内とする。

(任期)

第4条 委員の任期は、2年以内とする。ただし、再任を妨げない。

(会長)

第5条 制度調査会に、会長を置き、委員の互選によりこれを定める。

- 2 会長は、制度調査会を代表し、会務を総理する。
- 3 会長に事故あるとき又は会長が欠けたときは、あらかじめ会長の指名する委員が、その職務を代行する。

(運営)

第6条 制度調査会は、会長が招集する。

- 2 制度調査会は、必要があると認めるときは、関係者の出席を求め意見を聴くことができる。
- 3 制度調査会に、第2条に定める事業を行うための小委員会を置くことができる。
- 4 小委員会の構成及び小委員会委員は、制度調査会の承認を得て、会長が定める。
- 5 小委員会は、その成果物を制度調査会に報告するものとする。

参考

(専門委員)

第7条 制度調査会に、必要に応じ、専門委員を置くことができる。

2 専門委員の委嘱は、委員の推薦を得て、理事長が行う。

3 専門委員は、会長の命を受け、専門事項の調査研究にあたる。

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

(報酬及び費用弁償等)

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

(庶務)

第9条 制度調査会の庶務を行う組織については、別に定める。

(補則)

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

附 則

この規程は、平成15年6月10日から施行する。

附 則

この規程は、平成17年1月14日から施行する。

第二次特別区制度調査会報告

「都の区」の制度廃止と 「基礎自治体連合」の構想

《 関 連 資 料 》

平成19年12月

財団法人 特別区協議会

特別区制度調査会事務局

目 次

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

平成12年改革の枠組み

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

1 特別区の「基礎的な地方公共団体」としての位置付け

都道府県と市町村の役割分担の規定に準じて、事務配分の指針として都と特別区との役割分担の原則に係る規定を設ける。

特別区は、基礎的な地方公共団体として、都が処理するものを除き、一般的に市町村が処理する事務を処理するものとする。

都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、都道府県が処理するものとされている事務、特別区に関する連絡調整の事務のほか、市町村が処理する事務のうち人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性・統一性の確保の観点から特別区の存する区域を通じて一体的に処理する必要のある事務を処理するものとする。

(地方自治法新第281条の2関係)

2 大都市の一体性・統一性の確保に配慮した特別区の自主性・自律性の強化

(1) 地方自治法上の特例措置の改正(除:税財政関係)

特別区の廃置分合・境界変更の手續の改正

- ・ 特別区の廃置分合・境界変更について特別区が発議することとする等手續を改めた上、法定化する。 (新第281条の3～第281条の6関係)

区長委任条項の廃止

- ・ 都の規則で主として特別区の区域内に関する事務を特別区に委任し、その事務の執行について都知事が指揮監督を行うことを定めた規定を廃止する。

- ・ 委員会・委員へ準用する旨の規定を廃止する。 (旧第281条の3関係)

調整条例の規定廃止

- ・ 都条例で特別区の手務に係る調整措置を講じることとされている制度を撤廃する。 (旧第282条第1項関係)

複合的一部事務組合の設置

- ・ 特別区による複合的一部事務組合の設置を可能とする。 (第285条関係)

(2) 税財政制度の改正

都区財政調整制度の改正

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

(第 282 条関係)

特別区の起債制限に係る都との連動の緩和

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

(地方財政法第 5 条第 2 項関係)

都から特別区への税財源の移譲

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

(航空燃料譲与税法第 1 条・第 2 条・第 8 条関係)

法定外普通税に対する都の同意の廃止

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

(地方税法旧第 736 条第 4 項関係)

特別区たばこ税の都による賦課徴収の廃止

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

(3) その他

国民健康保険事業に係る都条例による特別区間の調整措置を廃止する。

(国民健康保険法旧第 118 条関係)

3 都から特別区への事務の委譲

(1) 一般廃棄物の収集・運搬・処分の事務の移管

- ・ 一般廃棄物の収集・運搬・処分の事務を特別区に移管する。

〔 廃棄物の処理及び清掃に関する法律
・ 浄化槽法 等関係 〕

(2) 教育委員会の処理する事務の移管

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

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

(3) 保健所設置市に係る留保事務の移管

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

化製場等に関する法律に基づく事務

有害物質を含有する家庭用品の規制に関する法律に基づく事務

浄化槽法に基づく事務

(地域保健対策強化のための関係法律の整備に関する法律附則第12条関係)

(4) 政令で定める市に対する事務委譲に係る委譲対象への追加

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

温泉法 大気汚染防止法 水質汚濁防止法

特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する特別措置法 特定工場における公害防止組織の整備に関する法律

4 その他所要の改正

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

特別区制度調査会「中間のとりまとめ」報告

平成 17 年 1 月

都区制度の改革

概要版

新たに問われる「平成 12 年改革」

はじめに

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

平成 12 年改革

1 沿革と意義

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

2 基本的枠組みと課題

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

都区制度の検証にむけて

1 基本的視点

(1) 一体性について

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

(2) 首都性について

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

(3) 都と特別区との役割分担の原則について

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

2 都区財政調整制度

第1に、都区財政調整制度の目的、調整財源、交付の基準が法定化された。

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

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

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

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

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

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

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

3 都区協議会

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

4 都と特別区の責務

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

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

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

地方自治を取り巻く社会経済環境の変化

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

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

1 道州制論および大都市制度論

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

2 市町村合併

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

3 三位一体改革

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

4 多様な「区」がある中で

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

今後のとりくみ

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

特別区制度調査会報告

平成17年10月

東京における新たな自治制度を目指して 都区制度の転換

概要版

都区制度の転換

1 分権改革のうねりの中で

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

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

2 未完の平成12年都区制度改革

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

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

3 急がれる分権型社会への対応

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

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

東京大都市地域の基礎自治体構想

1 構想にあたっての基本的視点

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

め一旦捨象し、「一体性」の視点を中心に論を進めた。

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

(1) 「行政の一体性」の確保について

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

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

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

(2) 財政の自主性・自立性について

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

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

2 新たな基礎自治体のイメージ

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

(1) シナリオ1 特別な「市」のイメージ

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

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

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

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

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

ウ シナリオ1のまとめ

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

(2) シナリオ2 一般の「市」のイメージ

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

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

(3) 今後に譲った検討事項

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

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

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

制度設計への取り組み

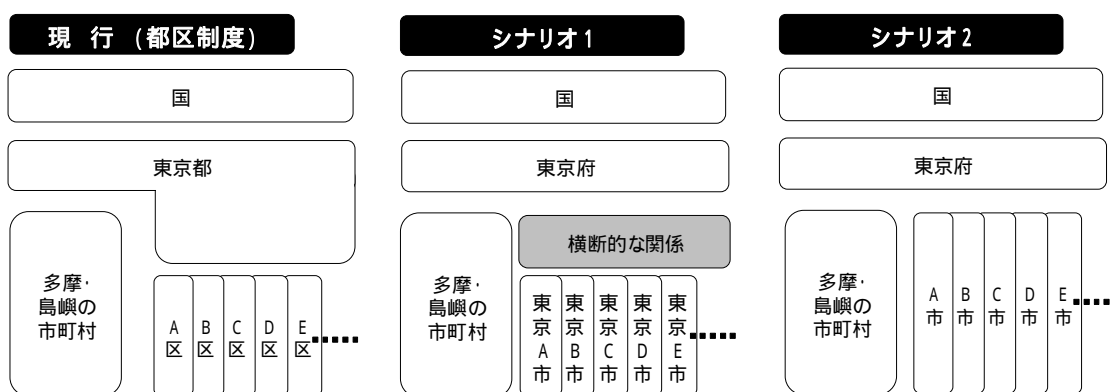
いまわが国は、明治維新、戦後民主改革にも匹敵する大変革に向かって胎動の最中にあり、戦後形づくられてきた様々な仕組みが大きく崩れ変容しようとしている。国や府県に依存してきた基礎自治体は、住民による自己決定・自己責任の原理の下に、創意工夫に満ちた地域社会の形成を目指すこととなる。地方自治の枠組みも、地域の特性や住民の選択に合わせて多様化してくる。また、東京大都市地域から生まれる地方税財源も、不変ではあり得ない。

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

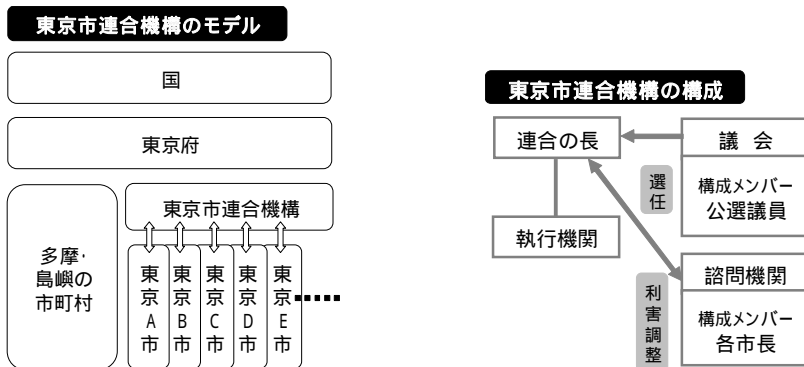
今後、具体的な制度設計にあたっては、与件となるこれらの動きを慎重に見極めると同時に、関係者の幅広い論議と理解を得ながら検討を進めていく必要がある。

参考

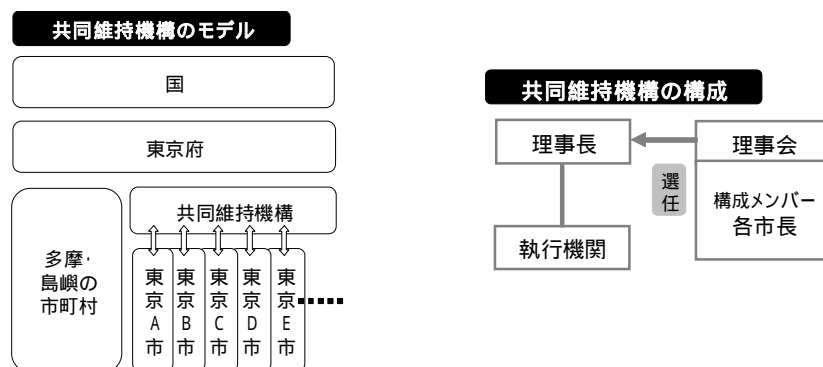
現行都区制度と新たな基礎自治体のイメージ(シナリオ1、シナリオ2)の比較



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



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



東京都制 (昭和18年法律第89号)

1 東京都制の誕生 (提案理由:昭和17年閣議決定)

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

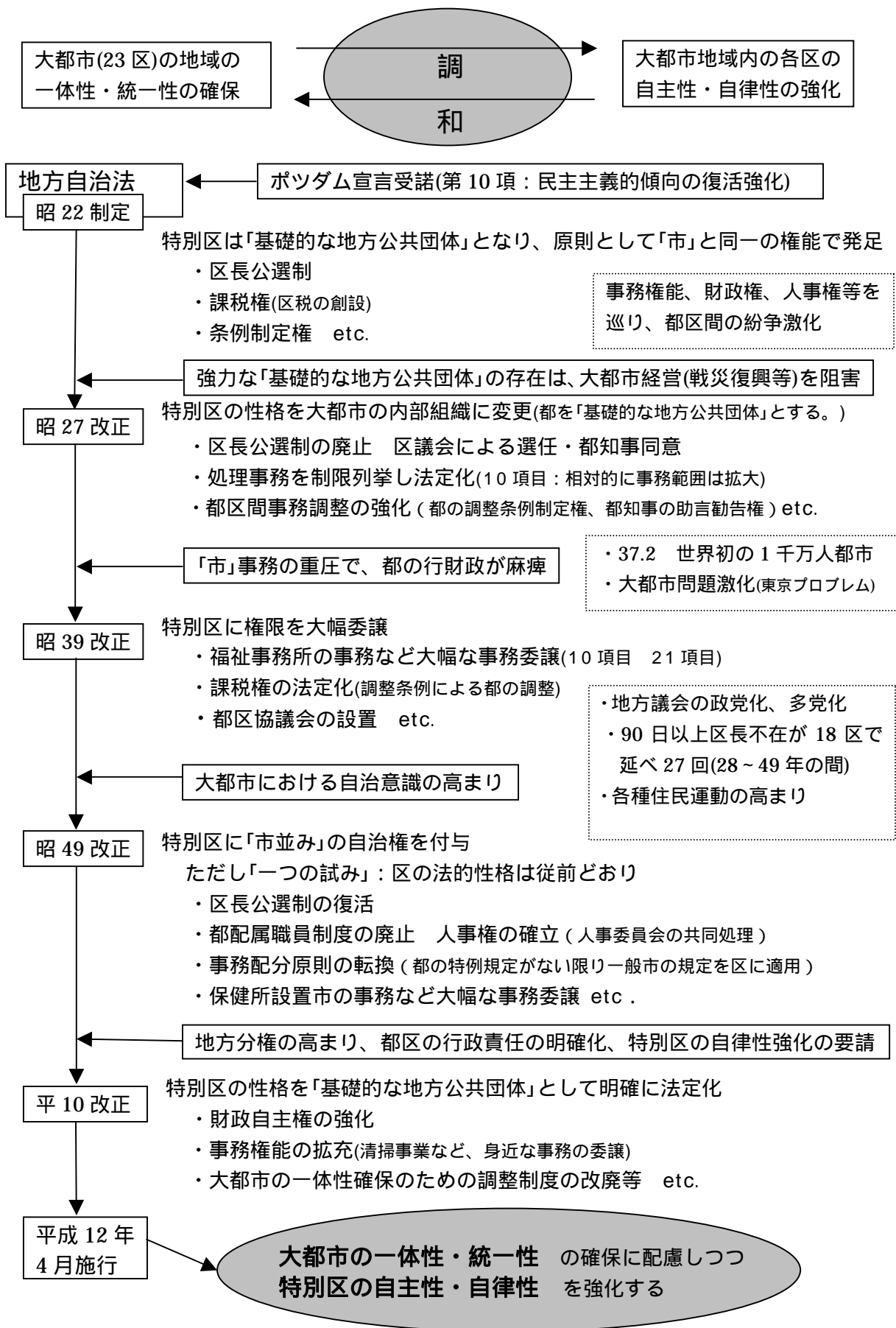
2 東京都制案要綱 (昭和17年11月24日閣議決定)

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

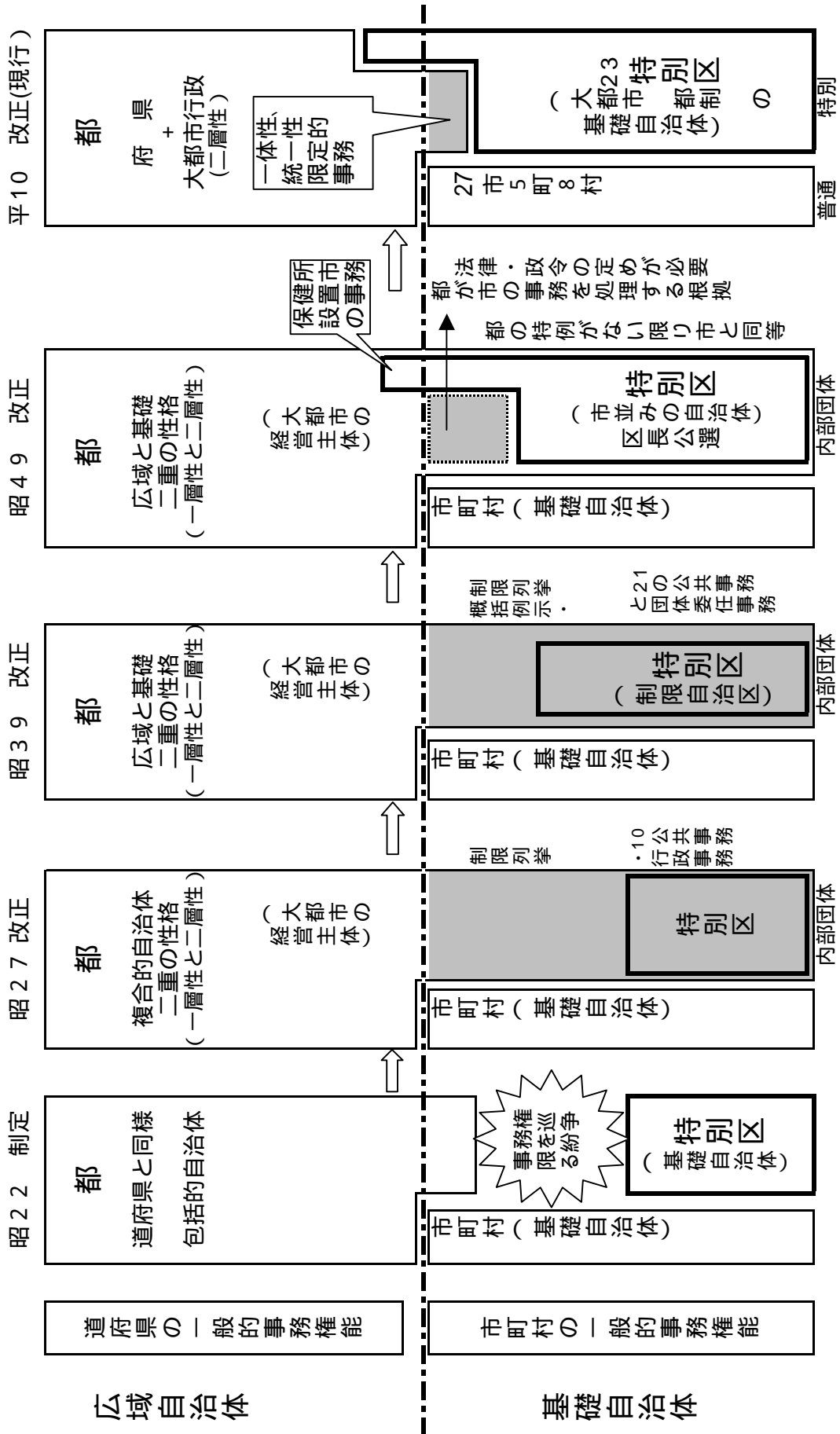
3 第81帝国議会 (昭和18年1月29日衆議院本会議内相説明)

『東京都制定ノ趣旨ト致シマス所ハ、之ヲ要約致シマスルト凡ソ次ノ三点ニ歸着スルト思ヒマス、其ノ一ハ帝都タル東京ニ真ニ其ノ国家的性格ニ適応致シマシタ確固タル体制ヲ確立スルコトデアリマス、其ノ二ハ帝都ニ於ケル従来ノ府市併存ノ弊ヲ是正解消シ、帝都一般行政ノ一元的ニシテ強力ナル遂行ヲ期スルコトデアリマス、其ノ三八帝都行政ノ運営ニ付キ根本的刷新ト高度ノ能率化トヲ図ルコトデアリマス、惟フニ我が東京ハ内地人口ノ約一割ヲ擁スル国内無類ノ巨大都市デアリマスルノミナラズ、實ニ我国ノ帝都トシテ比類ナキ国家的意義ト重要性トヲ持ツテ居リマス、更ニ今日ニ於キマシテハ、大東亜建設ノ本拠トシテ全世界ニ其ノ大イナル地位ヲ示スニ至ツテ居ルノデアリマス、隨テ之ヲ単ナル一地方都市乃至ハ一地方トシテ經營致シマスルコトハ、根本的ニ其ノ性格ニ適応セヌモノガアルト存ズルノデアリマス、宜シク其ノ国家的意義ト性格トニ適応スル確固タル体制ヲ確立スベキデアリ、是コソ大東亜建設ノ基礎ヲ固ウスル所以ノ根本策デアルト考ヘルノデアリマス、』

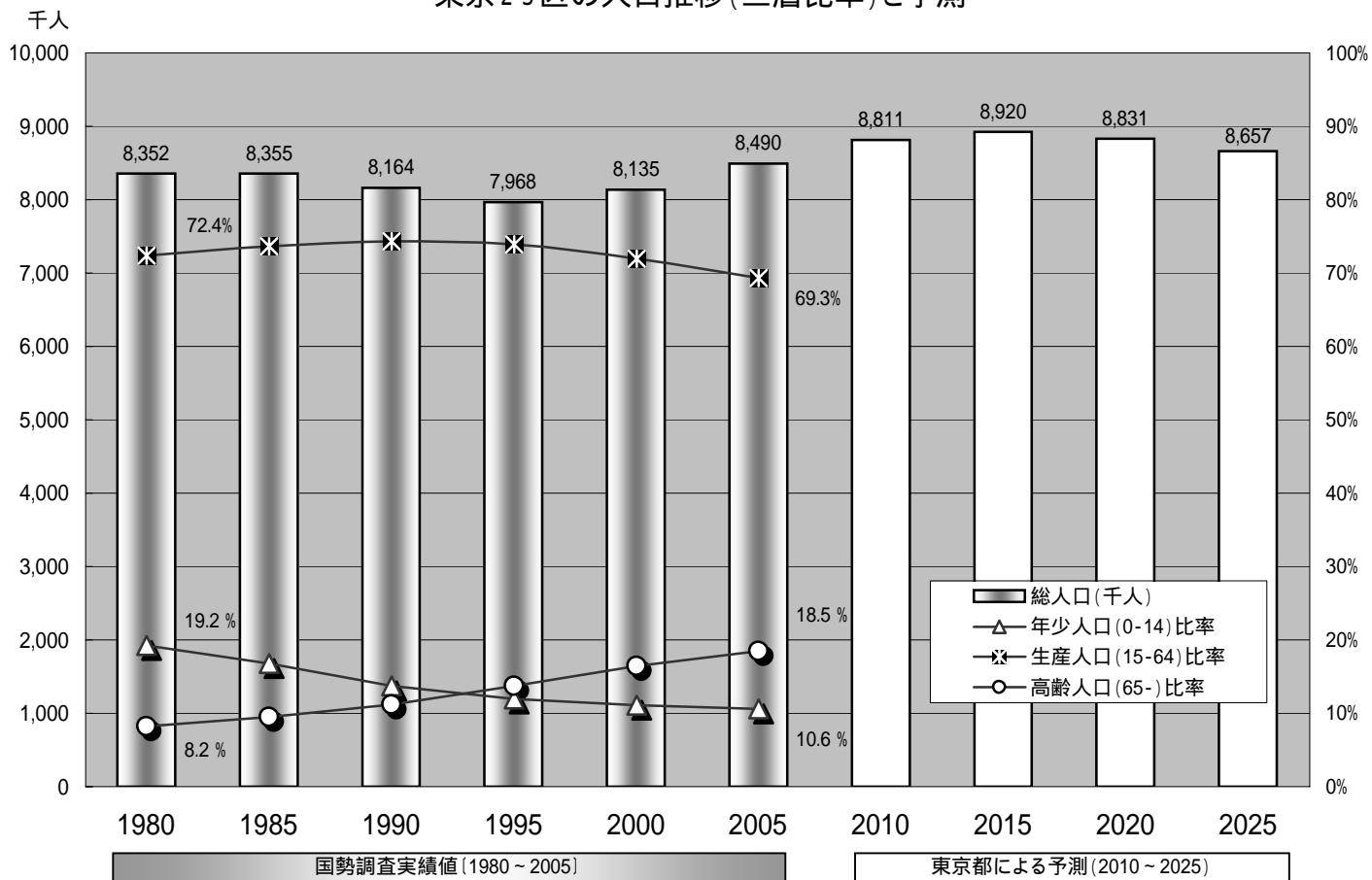
戦後都区制度の歴史の変遷(概略)



都区制度の変遷

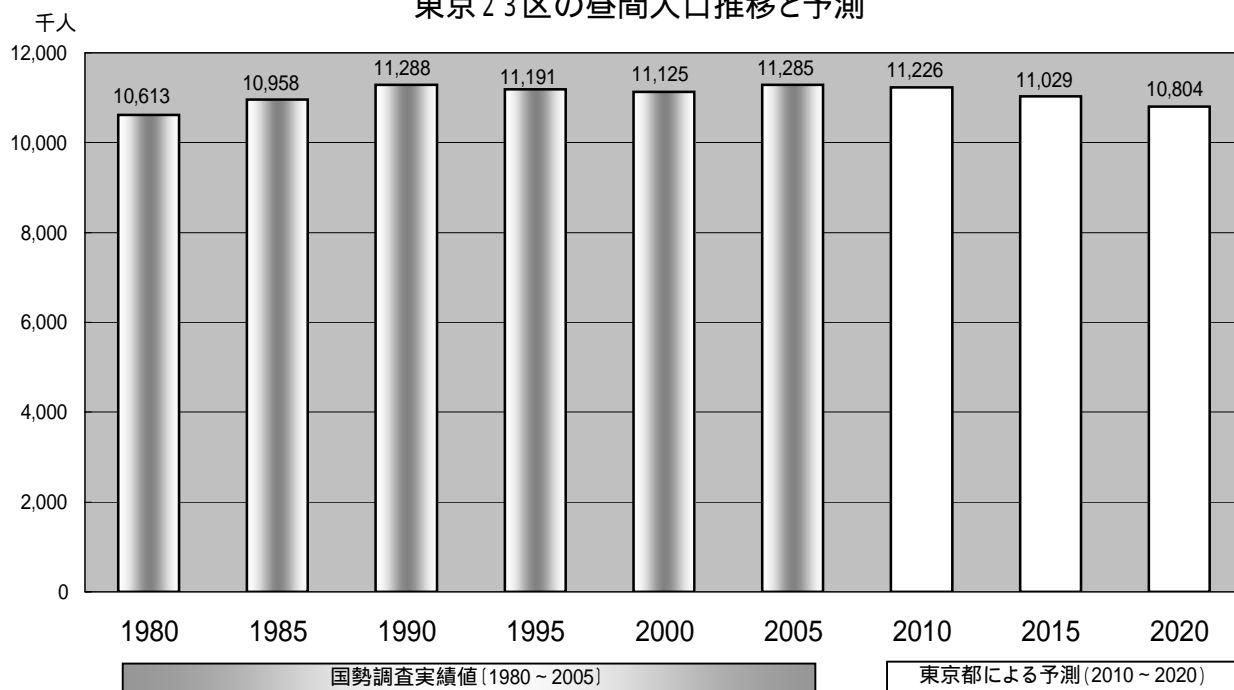


東京23区の人口推移(三層比率)と予測



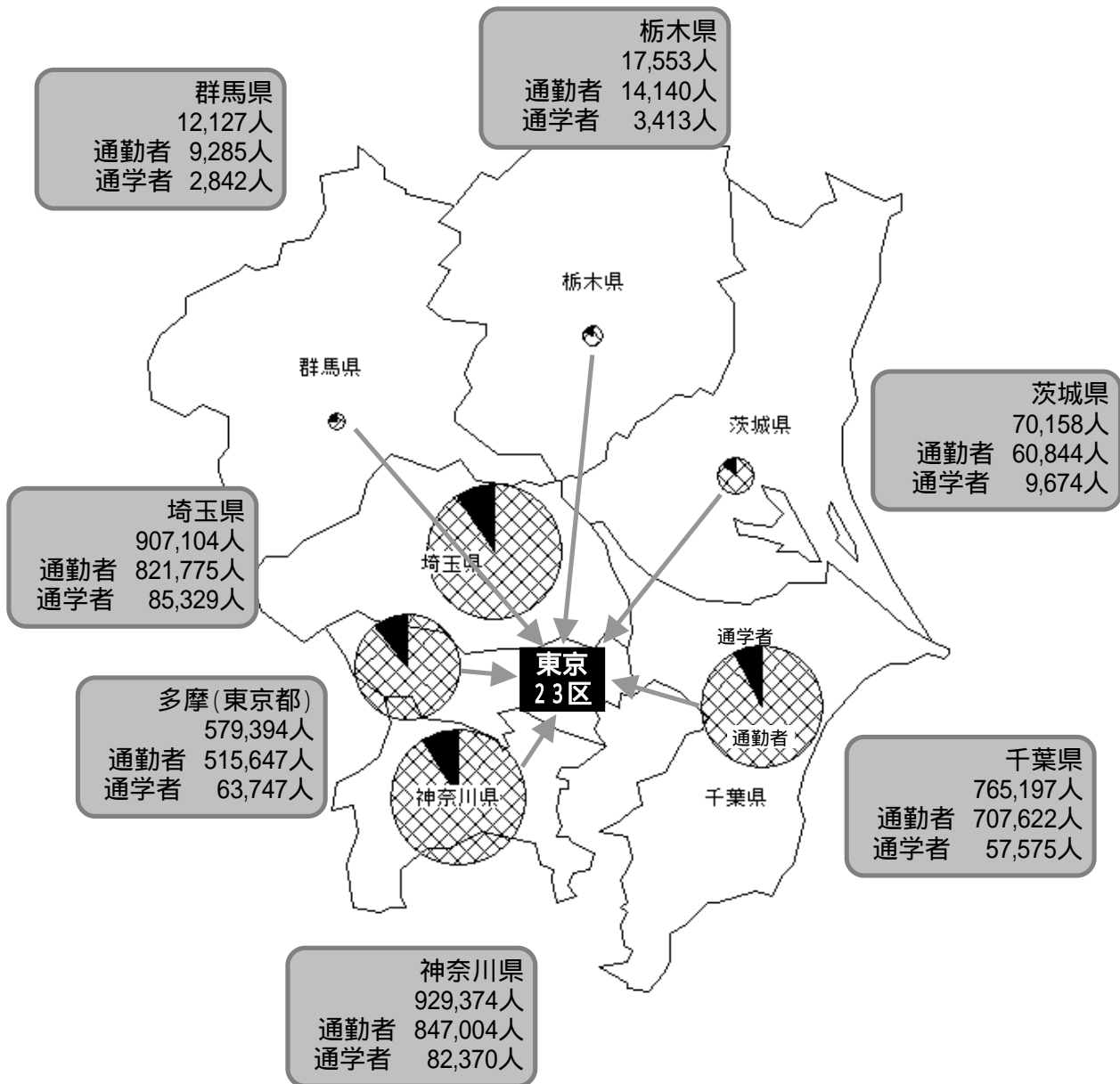
資料: 国勢調査(総務省統計局) 東京都区市町村別人口の予測(東京都2007/3)

東京23区の昼間人口推移と予測



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

東京23区への流入人口(通勤・通学)



資料: 国勢調査2005年(総務省統計局)

地方交付税区別算定額の試算について

1 交付税区別試算の経緯

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

2 普通交付税区別試算結果（概要）

現行算定

【算定条件等】

23 区一括算定（人口は平成 12 年国勢調査人口）

【平成 17 年度算定結果】

（単位：億円）

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

区別試算

【算定条件等】

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

・平成 17 年国勢調査人口により試算

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

需要額：都が現に行っている大都市事務分（都案を参考）の基礎数値を加算

影響額 901 億円

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

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

収入額：都が現に行っている大都市事務分（都案を参考）の道路財源を加算

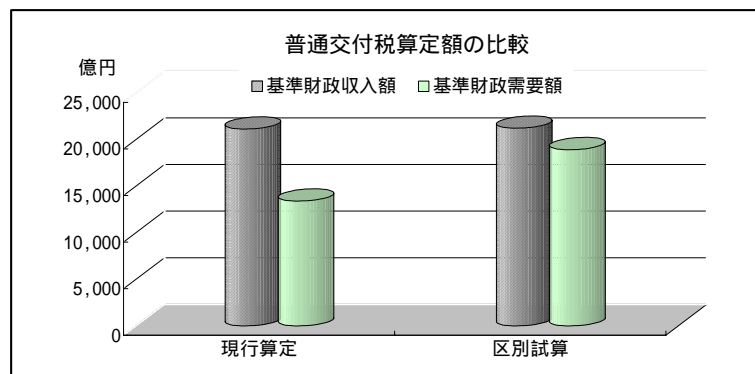
影響額 93 億円

【試算結果】

（単位：億円）

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

() 内数値は現行算定額との差引額



(試算資料) 資料 普通交付税区別試算結果（平成 17 年度）

3 都区財政調整制度と地方交付税制度の一般財源比較

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

（比較結果）

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

（比較資料）

資料 都区財政調整制度と地方交付税制度の一般財源比較

4 交付税上の財源超過について

区別試算結果の財源超過額は 2,312 億円となるが、試算結果をもとに市町村分の算定額と決算額を比較すると、捕捉率は 67.0%となる。

東京都、特別区それぞれの実施割合で見ると、特別区実施分の補足率は 75.7%で自主財源分を考慮するとほぼ充足した算定内容となっている。

しかし、東京都実施分の補足率は 46.7%であり、算定額と決算額の乖離が大きく、これが財源超過の要因となっている。

算定額と決算額の乖離が大きいものは、下水道費（投資含む）で 1,723 億円、社会福祉費で 407 億円、高齢者保健福祉費で 270 億円等となっており、算定上の単価差、規模差のほか、現に都が実施している大都市需要が十分算定されていない結果、財源超過が発生しているものと考えられる。

特別区においては、義務教育施設の改築需要、社会福祉費の急増、都市基盤の整備等の将来需要を考慮すると、現行水準以上の財源が必要となる。また、都においても、老朽都市施設の更新需要など膨大な将来需要を抱えていることも考慮すると、交付税算定は、都区が抱える財政需要を充分捕捉しているとは言えない。

市町村分算定額（区別試算結果）と決算額の比較（概要）

（単位：億円、％）

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

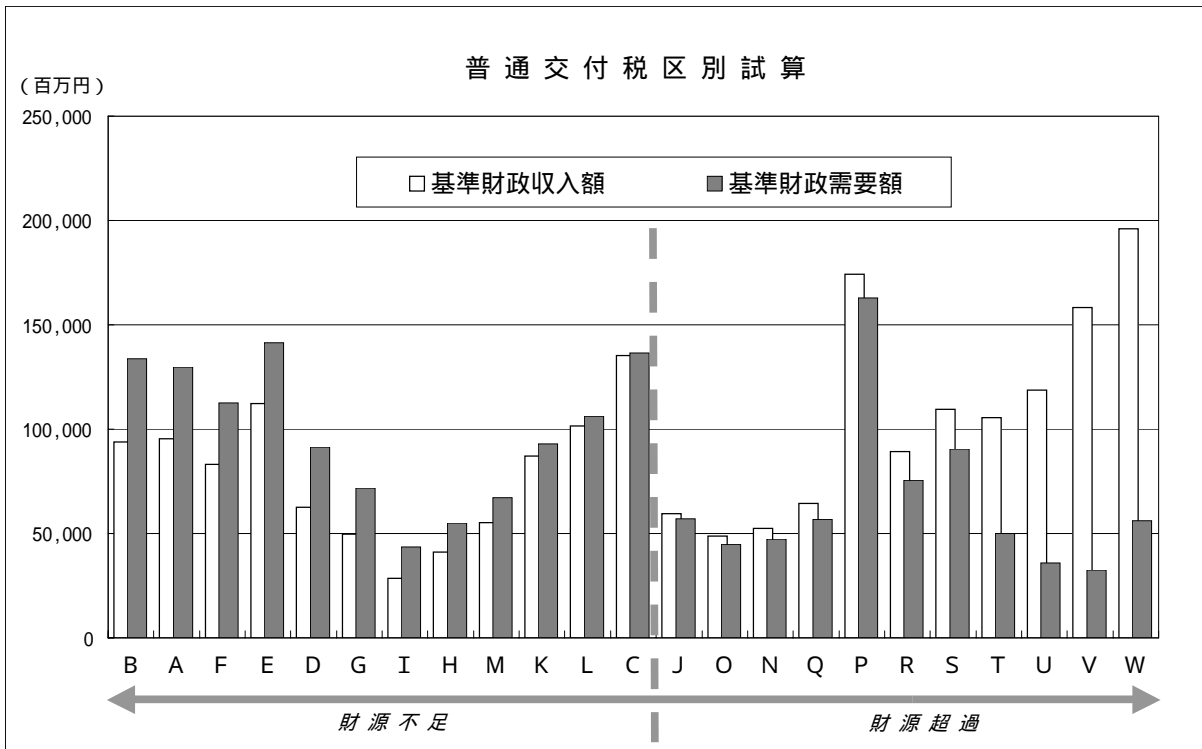
（参考資料）

資料 普通交付税算定結果（東京都・特別区分）累年比較

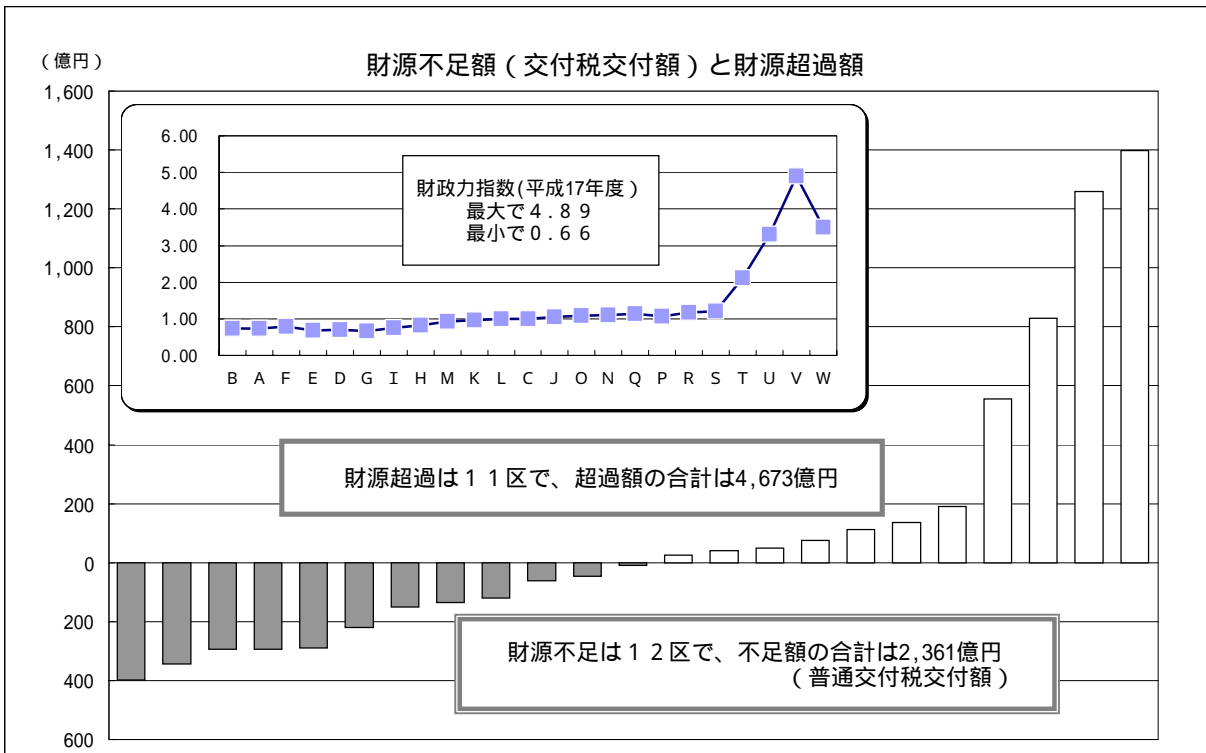
資料 都区の事務配分・財源配分に応じた交付税算定（試算）

資料

普通交付税区別試算結果（平成 17 年度）

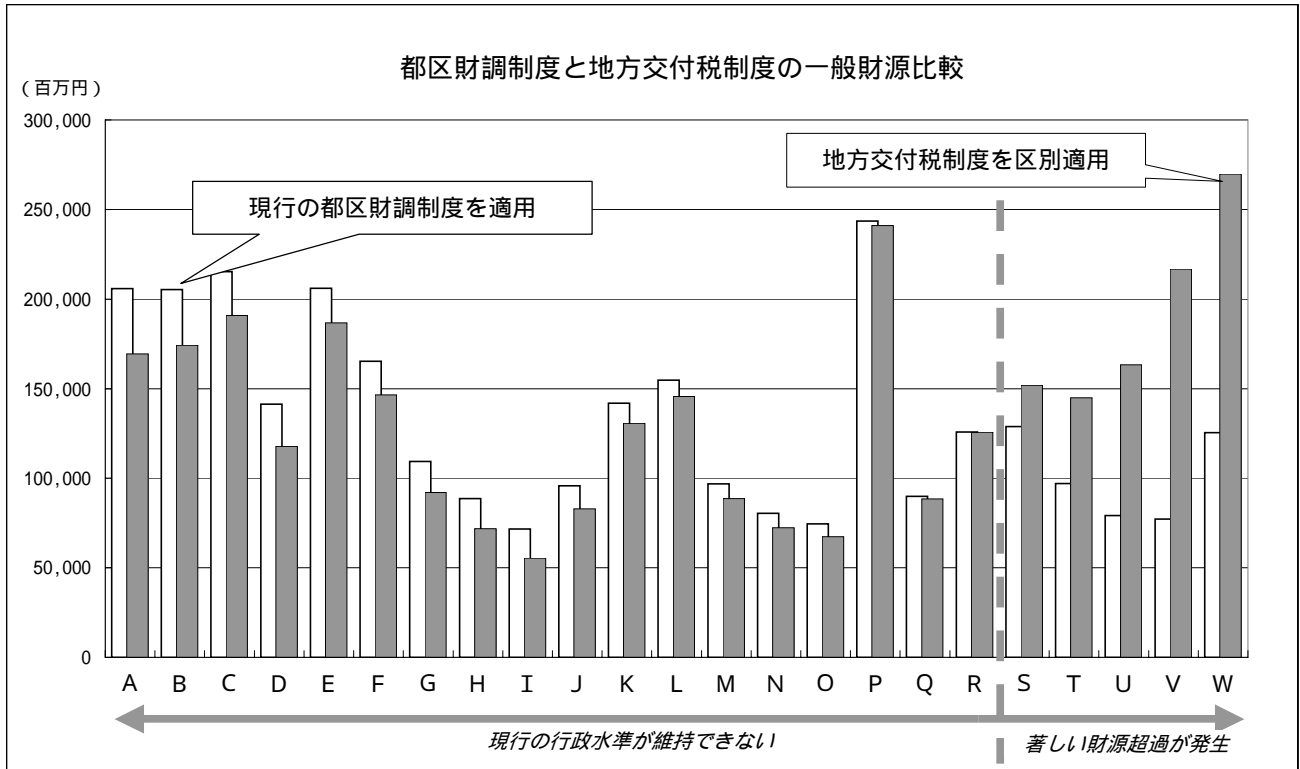


平成17年度普通交付税算出方法に基づき、区別の基礎数値により試算
都が現に行っている大都市事務分（都案を参考）の基礎数値を加算

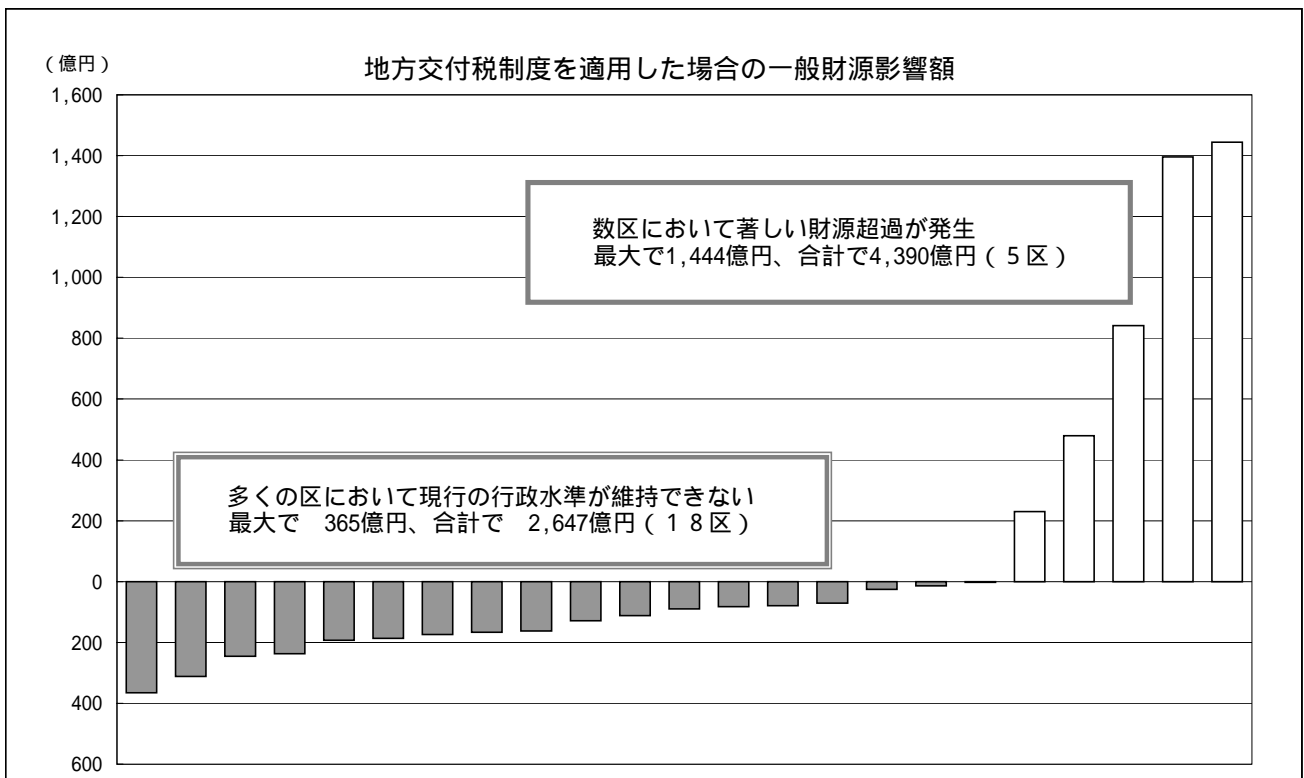


資料

都区財政調整制度と地方交付税制度の一般財源比較



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



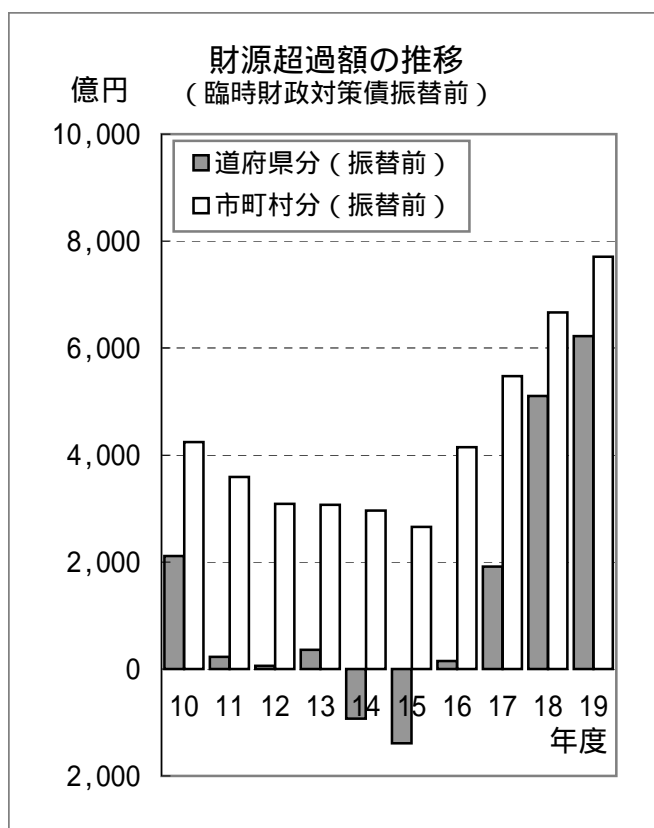
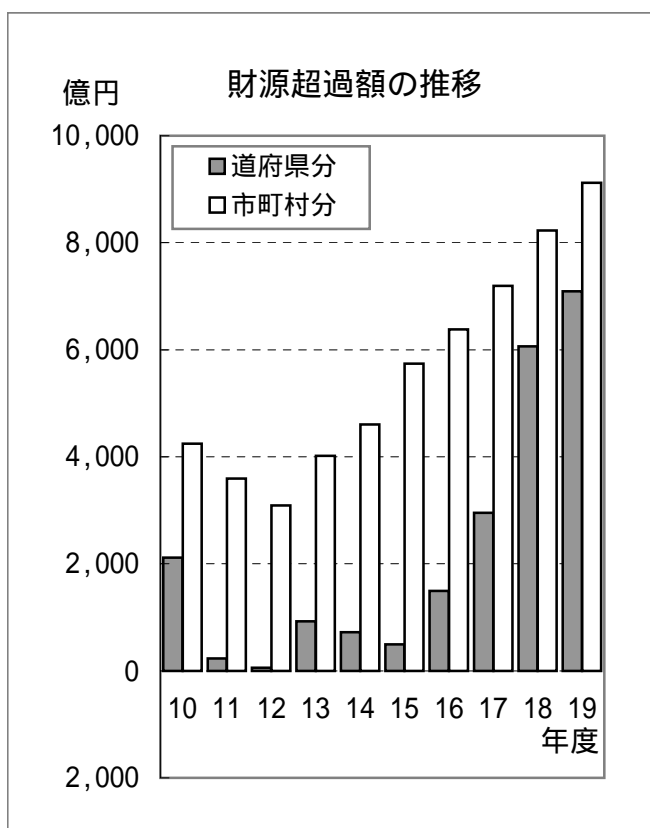
参 考 普通交付税算定結果(東京都・特別区分)累年比較

資料

(単位:億円)

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

()内の金額は臨時財政対策債振替前の数値(13年度~)



参 考

都区の事務配分・財源配分に応じた交付税算定（試算）

資料

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

平成 19 年度普通交付税算定結果

(単位：億円)

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

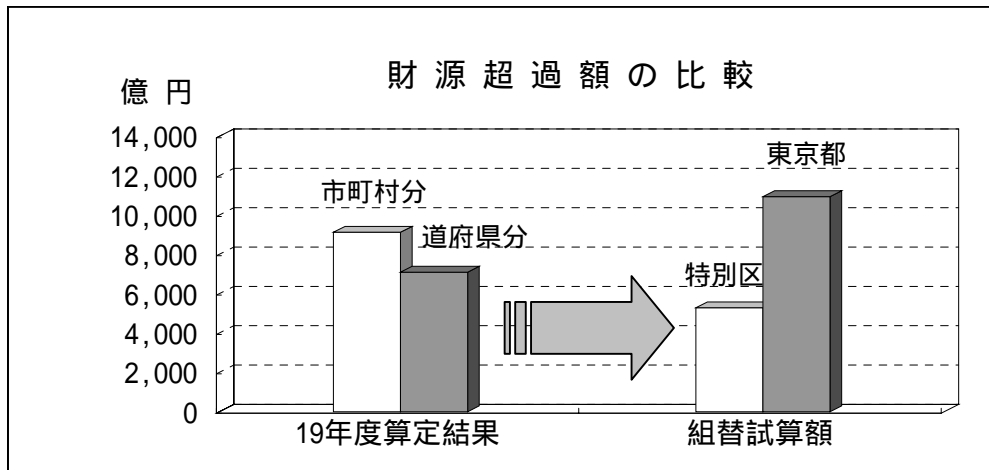
都区の実際の事務配分・財源配分に応じて算定額を組替えると、以下のようになる。

都区の実際の事務配分・財源配分に応じて組替えた場合

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

組替え後

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



組替え後の財源超過額（都区対比）

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

() 内数値は対前年増減額