

特別区の区域のあり方に関する考え方(検討の素材)

(平成20年4月24日)

1 特別区の再編

項 目	都の考え方	区から示された参考論点 (注)
(1)区域問題の性格 各区の考え方、地域特性等がさまざまな中で、一律に区域の再編を議論することができるか。できない場合、どのように対応すべきか。	○特別区の区域のあり方は、都区のあり方検討の中で、都区共同で検討を行うことが合意されている。 ○都区間において、「再編を含む区域のあり方について、議論が必要である」という認識は一致しているところであり、少なくとも大きな方向性や考え方については検討できるものとする。	○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。
(2)住民意識 特別区の再編に関する住民意識についてどう考えるか。	○現在、特別区の再編のメリットやデメリットに関する情報をほとんど提供していないため、住民から合併を求める声も出てこないものと考えられる。しかし、こうした中でも、例えば都内の企業から、合併を求める声も挙がっている。 ○特別区の区域のあり方は、住民生活に深く関わる問題であり、いずれ、再編のメリットやデメリットを明らかにするなど、十分な情報提供を行い、住民や事業者のきちんとした理解を得ていくことが必要である。	○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、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。
(3)特別区の特異性 区域再編を検討するに当たり、特別区には、大都市地域における基礎自治体として、一般の市町村とは異なる、考慮すべき特別な事情があるか。	○総務省の研究会が平成19年4月に発表した「大都市部における市町村合併の推進」に掲げられている「大都市部における市町村合併の必要性」は、基本的には特別区にも当てはまるものと考えている。 ※なお、「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」とでは、具体的にどこがどのように異なると考えているのかを明らかにされたい。	○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。

(注)「区から示された参考論点」は、第8回幹事会の区側資料2「特別区の区域のあり方に関する参考論点」を引用したものである。

特別区の区域のあり方に関する考え方(検討の素材)

(平成20年4月24日)

1 特別区の再編

項 目	都の考え方	区から示された参考論点 (注)
<p>①規模の上・下限、バラつき 特別区の規模の上・下限やバラつきについてどう考えるか。</p>	<p>○市に政令市、中核市、特例市という区分が設けられ、人口と事務配分との関連付けが明確になってきた流れを踏まえれば、特別区においても、これと同様の考え方を基本に置くことが考えられる。</p> <p>・現在の特別区は、一部の市の事務を除き、概ね中核市と同等の事務を処理していると見ることができるため、現行の事務配分の下では、中核市の30万人という規模が、一つの目安になり得る。</p> <p>・次の規模も一つの目安になり得る。</p> <p>①政令市の法令上の規模とされている50万人 ②現在、暫定的に政令市に移行する規模として認められている70万人 ③従来、政令市に移行する規模として認められていた100万人</p> <p>○なお、30万人、70万人、100万人といった人口規模は、中核市や政令市に移行する場合の下限としての要件となるが、特別区の場合には、現実に中核市や政令市に移行するわけではないため、より柔軟に、参考値として活用することも考えられる。</p> <p>※特別区の規模の上・下限やバラつきについて、区側の見解をお聞きしたい。</p>	
<p>②住民自治との関係 特別区の規模と住民自治の関係についてどう考えられるか。</p>	<p>○特別区の中で規模の大きい世田谷区等においても、住民自治の実をあげているのであって、規模の拡大が直ちに住民自治に支障をもたらすものではない。</p> <p>ただ、再編に伴い、住民自治を充実させるための新たな対応を検討することは有意義である。</p>	<p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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、住民自治の観点到欠けることになるのではないか。</p>
<p>③規模の指標 特別区の規模の指標として、どのようなものが考えられるか。</p>	<p>【日常生活圏】</p> <p>○広域自治体と対比したときの基礎自治体の最大の特徴は「身近さ」である。このことから、主に日常生活を行っている範囲、「我がまち」意識の及ぶ範囲、行政サービスの受益と負担が一致しやすい範囲などをまとめて、日常生活圏として捉える考え方が、特別区の規模の一つの指標になり得るのではないかと考える。</p> <p>※日常生活圏が特別区の規模の指標にならないとすれば、これに替わるものとしてどのような指標があるか、お示し願いたい。</p> <p>【行財政基盤】</p> <p>○事務権能の拡大に伴い、専門性の確保、事務量の時期的な変動への対応等が必要となる。これらに効率性を確保しつつ応えていくためには、行財政基盤の拡充が求められることとなり、一定程度の規模の拡大が必要になる。</p> <p>【事務事業の効率性】</p> <p>○多くの事務事業は、いわゆる規模の利益を追求することが可能であり、また、一般的に、合併により行政改革が一気に進むことが知られている。</p> <p>○自治体の人口や面積が倍になったからといって、自治体における意思決定が適切に行えなくなるものではない。</p> <p>また、再編に伴い効率化が図られることにより、既存の行政サービスも充実されることになるが、それ以外にも、再編に伴い事務権能が拡充すれば、行政サービスの向上に結びつく。区域再編の検討において、こうしたことを総合的に勘案すべきであるのは、ご指摘のとおりである。</p> <p>○ある事務事業に地域事情を踏まえて取り組んだからといって、それがすなわち効率的な行政であるとは限らない。</p> <p>※昼間流入人口の多い区は様々な行政需要があると主張しているが、様々な行政需要とは何か、具体的にお示し願いたい。</p>	<p>【日常生活圏】</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○東京は、隣接県まで広範囲に市街地が連たんしているため、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。</p> <p>○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。</p> <p>【行財政基盤】</p> <p>○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。</p> <p>【事務事業の効率性】</p> <p>○区域の再編は、費用面での効率性だけでなく、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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>

(注)「区から示された参考論点」は、第8回幹事会の区側資料2「特別区の区域のあり方に関する参考論点」を引用したものである。

特別区の区域のあり方に関する考え方(検討の素材)

(平成20年4月24日)

1 特別区の再編

項 目		都の考え方	区から示された参考論点 (注)
(5) 区域再編の必要性	①相互連携・相互補完との関係 自治体間の相互連携、相互補完と区域再編の関係についてどう考えるか。	○相互連携・相互補完を活用することを否定するものではないが、都から移管される事務の多くを特別区全域に一部事務組合や広域連合を組成して対応するとすれば、住民に最も身近な自治体が事務を担うべきという考え方に反する。 ○特別区の自治を実質的に充実するため、移管を受ける事務は各区が直接担うことを基本とすべきである。	○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、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。 ○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。
	人口・財政規模の格差の拡大	○特別区は、全体で一つの大都市を形成しているという特徴があるため、特別区相互間においては、一般の市相互間よりも行政サービスにおける均質性がより強く求められる。特別区の人口・財政規模は、昭和25年と平成17年を比較すると、それぞれ3.7倍から20.1倍、2.6倍から5.1倍へと格差が拡大しており、行政サービスの均質性にも影響を与えかねない状況となっている。	○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。
	生活圏の拡大	○特別区民の生活圏は、昭和30年と平成17年を比べると、明らかに拡大しており、生活圏に比べて区域が狭いために、行政サービスの受益と負担が一致しない、あるいは行政施策に不都合が生じていると指摘されている事例があり、生活圏拡大の視点から、特別区の区域の再編が必要である。	
	②区域再編の必要性 特別区の区域再編の必要性についてどう考えるか。	○現行の規模・区域のままでは、各区が現在よりも多くの事務を担うことは困難である。今後、より広範囲の事務を担っていくためには、専門性の確保やある程度以上の事務の発生件数の確保が必要であり、規模を拡大する必要がある。	○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。 ○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。 ○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。
	行政改革の推進	○全国的に平成の大合併が進み、自治体の数が半減する中で、特別区においては、例えば次のような非効率性が指摘されており、効率的な行政を行うために、再編を検討すべき時期に来ている。 ①区境の商店街振興や防災対策などにおいて両区の連携が十分でなく、効果的な施策の展開が望まれている。 ②人口1人当たりの歳出額の格差が5.0倍になっており、財政効率の検証が必要となっている。	○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。(再掲) ○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。
③住民にとってのメリット 特別区の区域の再編は、住民にとってどのようなメリットがあるか。	○特別区の再編により、受益と負担の一致や行政改革の推進などが期待できるほか、例えば、次のようなメリットが生じる。 ①各種窓口サービスが住民や勤務地の近くなど多くの場所で利用可能となる。 ②老朽化した小中学校や図書館などの更新や耐震化等が進む。 ③生活の実態に即した小中学校校区が設定される。 ④事業者の立場から各区への届出事務が簡素化される。 ⑤再開発や土地区画整理など区境の面的な整備が進みやすくなる。	○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。	

(注)「区から示された参考論点」は、第8回幹事会の区側資料2「特別区の区域のあり方に関する参考論点」を引用したものである。

特別区の区域のあり方に関する考え方(検討の素材)

(平成20年4月24日)

1 特別区の再編

項 目	都の考え方	区から示された参考論点 (注)
(6)区域再編と税源偏在 特別区の再編を行うとした場合、特別区の区域において税源が偏在していることをどう考えるか。	<p>○財源が集中する中心区が細分化されているため、極度の受益と負担のアンバランスが生じており、しかも、そのアンバランスが拡大していることから、再編によるアンバランスの一定の解消が望まれる。</p> <p>○特別区の再編によっても、特別区の区域に存在する税源の偏在を完全に是正することはできないが、ある程度の是正は可能である。</p>	<p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p> <p>○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。</p>

2 都区制度

項 目	都の考え方	区から示された参考論点 (注)
(1)都区制度の是非 今後も都区制度を維持すべきか。	<p>○今回の検討では、基本的には都区制度の存続を前提に考えることが合意されている。ただし、道州制の導入等、大きな変革を想定した場合には検討の必要がある。</p>	<p>○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。(再掲)</p>
(2)特別区の位置付け 今回の見直しが行われた場合、特別区の地方自治法上の位置づけについてどう考えるか。	<p>※区側の見解をお聞きしたい。</p>	

(注)「区から示された参考論点」は、第8回幹事会の区側資料2「特別区の区域のあり方に関する参考論点」を引用したものである。

特別区の区域のあり方に関する考え方(検討の素材)

(平成20年4月24日)

3 道州制への対応

項 目	都の考え方	区から示された参考論点 (注)
道州制が導入された場合、都区はどうあるべきか。	○道州制が導入された場合、都区制度に大きな影響があるので、道州制の導入を視野に入れた検討も行う必要がある。	○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。

4 大都市制度

項 目	都の考え方	区から示された参考論点 (注)
(1)特別区の姿 特別区はどのような姿を目指すべきか。いわゆるフルセット型の自治体か、あるいは相互補完型の自治体か。	○23区全体が一つの大都市を形成し、その中に特別区が複数存在するという構造になっているため、いわゆるフルセット型の自治体ではなく、相互補完型の自治体を目指すべきである。 ※区側の見解をお聞きしたい。	
(2)特別区の名称 今回の見直しが行われた場合、特別区の名称についてどう考えるか。	※区側の見解をお聞きしたい。	
(3)首都性 特別区の区域が事実上の首都の機能を有することについてどう考えるか。	○首都であるために特別な制度が必要と考えられる範囲はそれほど広がらないと考える。 ※区側の見解をお聞きしたい。	
(4)適用区域 ・特別区に隣接する市にも大都市制度を適用すべきか。 ・大都市制度の適用区域を都心部に縮小すべきか。	○適用区域の拡大や縮小については、より長期的な視野から検討する必要がある。 ※区側の見解をお聞きしたい。	

(注)「区から示された参考論点」は、第8回幹事会の区側資料2「特別区の区域のあり方に関する参考論点」を引用したものである。