

「東京自治制度懇談会 議論の整理」の概要

I 大都市制度のあり方について

『議論のまとめ』から

大都市が、日本経済を牽引する役割を担い続けるためには、大都市地域が存在する地方自治体が、大都市経営という観点で行政を行っていくことが必要

そこで、大都市経営の意義、大都市経営の必要な範囲及び大都市経営の主体を明確化

大都市制度の位置付け

大都市制度を改めて自治制度に明確に位置付けるために、現行の地方自治法をはじめとする関係規定を、地方自治体の自主性が担保できるような形で、抜本的に改正すべき

- 現行の大都市制度においては、指定都市制度と都区制度の両制度が対象とする大都市は、日本全体の経済を牽引する重要な役割を担っており、戦略的な経営が不可欠な点は共通である。
- 大都市経営の主体については、基礎的自治体と広域的自治体のそれぞれが主体となる場合があり、いずれの場合も、その事務を行うに当たり、地域の実情に応じて、基礎的自治体と広域的自治体とで、条例により、適宜事務配分を定めることが重要である。

大都市経営への参画

大都市経営が必要な範囲では、企業や昼間住民の意見を幅広く聞き、大都市経営の主体の事務事業に活かす地域自治の仕組みが必要

- 自治会や町会は、住民を主な構成員としているため、企業や昼間住民の意見・要望を行政の施策に十分に反映していないなどの問題点が考えられる。
地域自治区に設置される地域協議会は、区域内に住所を有する者のうちから構成員を選任するため、同様に企業等の意見の直接的反映が難しい。
- そこで、企業や昼間住民の参画に取り組む自治会や町会を支援するなど既存の組織を活用する。新たな組織を創設する場合には、設置主体、設置地域等について具体的な検討が必要である。

II 税財政制度のあり方について

国税と地方税のあり方等

国と地方の役割は、制度責任、執行責任、財政責任をトータルで負うことを基本に分担

地方の役割に必要な財源は地方税収で賄われることが重要

そのために、課税自主権の確保や地方税の安定性の確保などが必要

(地方税のあるべき姿)

- 国税は応能性の観点から累進課税による所得再分配などをその基本的機能とし、地方税は地域における応益性を中心に、その他税源の普遍性などをその原則とする。
- 国と地方の役割分担により地方で必要となる財源は、地方税収で賄われることが重要である。

(課税自主権の確保)

- 地方が財政責任を担うためには、自立的に課税できる課税自主権の確保が必要であり、地方が税率の決定に主体的に関われるようにすべきである。

(地方税の安定性の確保)

- 一方で、安定的な行政サービスを提供するためには、地方税の安定性の確保も求められる。これには、地方消費税を基幹税として拡大することが望ましい。

(基礎的自治体・広域的自治体にふさわしい税目)

- 基礎的自治体、広域的自治体いずれにおいても、住民税が基幹税としてふさわしい。
- これに加えて、基礎的自治体は地域に存在する土地などの資産を中心に、広域的自治体は法人関係税など基礎的自治体の範囲を越えた活動に着目して課税する。

(大都市経営の実効性を担保する税制等の仕組み)

- 課税標準の共有の観点から、大都市経営の主体が基礎的自治体である場合、住民税について、広域的自治体との役割分担に応じて税率を調整することが考えられる。
- 広域的自治体が大都市経営の主体となる場合には、固定資産税を基礎的自治体と共有することが適当といえる。

団体間の財政調整制度

団体間の財政調整制度をなくすことは困難であり、地方交付税制度を改善した上で、活用していくことが適当

- 地方交付税制度については、人口一人当たり一般財源額で見た場合、地方間の税収格差はおおむね是正されているものの、その財源保障機能、財政調整機能の実態が不透明である。

- 財政調整機能としてどれだけの偏在是正を実現するかや、標準的な行政サービスの範囲、水準をどう決めるかを整理しなければならない。
- これからの地方分権に伴う国と地方の役割分担の整理に合わせて、総体としての地方交付税の総額が確保されるべきである。
- 景気対策等での利用は行わず、真に必要な行政需要に対応できるような制度にしなければならない。

地方債の活用

将来世代に便益が及ぶインフラ整備では、受益と負担の観点から、地方債を適切に活用することも必要

- 起債制度は、国による許可制から協議制に移行したが、地方の自立的な財政運営のためには、さらに改善の余地がある。
- 起債団体が施策、財政状況などについて説明責任を果たし、債務をコントロールしながら、市場の評価を得つつ、自己責任において効率的な資金調達を行うことが必要となる。

III 道州制における広域的自治体のあり方について

『議論のまとめ』から

首都圏における道州は、少なくとも一都三県を包含する範囲が必要

首都圏の道州の役割を検証する理由

首都圏の道州の圏域は、日本の心臓部であり、他の圏域と比べて人や企業が高度に集積していることが特徴
我が国において重要な位置を占めるため、その担うべき役割を具体的に検証

国、道州、基礎的自治体の役割

道州は、基礎的自治体を越える広域にわたる行政需要への対応などの広域性、高度専門性といった性質を有する事務・事業及び都道府県をまたがるがゆえに国が行っている事務・事業を処理

- 国は、次の事務・事業に特化する。
 - ① 国家存立に係る分野に関する事務・事業
 - ② 国が統一基準を定めて実施すべき事務・事業
 - ③ 全国的な規模や視点に立つて行うべき事務・事業
- 道州は、次の事務・事業を中心に担う。
 - ① 広域的な行政課題の解決に向けて積極的に取り組むべき事務・事業
 - ② 高度な専門的見地から実施すべき事務・事業
 - ③ 規模・性質において、基礎的自治体が処理するよりも道州が担う方がより効率的、効果的な事務・事業
- 基礎的自治体は、次の事務・事業を中心に担う。
 - ① 住民生活や地域に密着し、対人サービス要素が強い事務・事業
 - ② 地域の実情に即して自主的に課題解決を行うことが必要とされる事務・事業
 - ③ 住民生活の利便の向上に資する事務・事業

首都圏の道州のあり方

首都圏の道州は、交通や産業など様々な分野における広域的課題を、道州の圏域を一つの単位として、効率的、効果的に解決することが不可欠

<交通（道路）>

- 首都圏を一つの交通圏としてとらえ、集積のデメリットである交通渋滞を効率的、効果的に解消していく。自動車等の交通量の実態や都市構造に適合した交通ネットワークの整備を展開する必要がある。
- 三環状道路及び接続する幹線道路の一体的な整備、一般国道の整備・維持・管理、連続立体交差事業などを担うべきである。

<産業>

- 首都圏の持つポテンシャルに着目し、国際競争に勝つ技術力を向上していくための環境整備を行う。産学公連携等を強化することにより企業支援を行い、道州の単位で効率的、効果的な産業振興事業を展開する必要がある。
- 産学公連携や産産連携の推進に係る広域的な産業政策や指針の策定、全体計画の作成など、広域性や高度専門性が求められる事業を担うべきである。

首都圏の道州における大都市経営の主体について

**首都圏においては、大都市経営の必要な範囲が複数存在する
その範囲が、基礎的自治体の区域内である場合には基礎的自治体が、複数の基礎的自治体に分かれている場合は広域的自治体が、その行政主体となることが望ましいとした現行制度下の位置付けは、道州制下においても同様**

- 基礎的自治体が大都市経営の主体として行う事務のうち一部については、首都圏の道州の圏域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から、道州が担うことも認め得る。

IV 東京における大都市制度のあり方について

総論

地方自治法の都区制度に関する規定において、大都市経営の概念を明らかにし、都が大都市経営の担い手となることを明確化すべき
道州制が導入された場合に、特別区又は特別区とその周辺区域が、一つの基礎的自治体となって大都市経営を担う途も選択肢の一つ

- 東京においては、都が広域的自治体と大都市経営の担い手という二つの役割に応じた責任を果たすことになるが、これを制度的に担保するため、地方自治法において、大都市経営の概念を明らかにした上で、特別区の区域においては、都が大都市経営の担い手としての役割を果たすことを明確化すべきである。
- 道州制が導入された場合に、首都圏の一都三県を包含する道州が、広域的課題への対応と併せて東京圏の大都市経営を担うことが本当に最適解なのかは、さらに検討する余地があり、特別区又は特別区とその周辺区域が、一つの基礎的自治体となって大都市経営を担う途も、選択肢の一つとして検討することが望まれる。

事務配分

都が大都市経営を行う上で必要な事務は、府県事務、市町村事務、共管事務のほか、現在、国が行っている事務にまでまたがる可能性があり、大都市経営における必要性の観点に加えて、効率性の観点からの検討も重要
国が担っている事務のうち、大都市経営を行う上で都が担った方がサービスや効率性の向上につながる事務は、国に対して都への移管を推進するよう求めるべき

- 都は、大都市経営に必要な事務か否かという観点から、都の事務を再構築する必要がある。
- 大都市経営に関する事務は、府県事務、市町村事務、共管事務の全てにまたがるとともに、現在、国が行っている事務にまでまたがる可能性がある。
- 大都市経営に関する事務とは何かを判断するに当たっては、効率性の観点からの検討も重要であり、規模の経済による費用削減効果に加えて、行政サービスの便益の範囲が、各特別区の区域を越えて23区全体に及ぶ事務か否かが、判断基準の一つとなる。
- 大都市経営の一環として都が国から移管を受けるべき事務の例としては、以下のものが考えられる。
 - ・ 高速自動車国道及び一般国道の計画・整備・管理
 - ・ 一級河川の管理（指定区間以外の管理）（以上、社会資本整備に関する分野）
 - ・ ホテル及び旅館の登録（産業・経済分野）
 - ・ 旅客自動車（バス・タクシー等）に係る運送事業の許可等（交通分野）
 - ・ オゾン層破壊物質の製造許可・指導監督等（環境分野）
 - ・ 大規模災害等における道府県知事への応援要請（安全・防災分野）

規模・区域

特別区の区域について、都民・区民の生活圏の拡大など社会経済状況の変化や、行財政基盤の強化・行政改革の推進など特別区を取り巻く様々な課題に対応していくためには、区域の再編が必要

多摩地域についても、今後、特別区における再編統合の検討状況を視野に入れながら、合併を含めそのあり方の検討を進めていくことが必要

- 特別区を取り巻く以下のような課題に対応していくためには、区域の再編が必要である。
 - ・ 特別区民の生活圏の拡大に対応して、行政サービスの受益と負担をできる限り一致させるためには、現行の区域では限界
 - ・ 特別区がより広範に地域の事務を担う場合、専門性や需要を確保する必要性から、規模拡大が必要
 - ・ 今後見込まれる膨大な大都市の行政需要に対応していくため、より一層効率的で効果的な行政運営の推進を図る上で、区域の再編は重要な検討課題
 - ・ 特別区の区域における税源の偏在が拡大する中で、区域の再編により、税源の均衡化を図ることも検討すべき
- 特別区の再編については、大都市東京の特殊性を踏まえた新たな観点からそのメリット・デメリットを明らかにするとともに、今後、再編の議論を進めていく際には、合併構想を策定するなど都としての考え方を打ち出していくべきである。
- 多摩地域についても、これからの地方分権の進展や今後見込まれる新たな行政需要に対応するため、市町村合併など各種の対応方策についても積極的に検討することが必要である。

税財政制度

税財政制度については、事務配分や区域のあり方の方向性が明らかになってきた段階で検討することが必要

- 現在、特別区において、特別区財政調整交付金に対する依存度が高まるとともに、税源の偏在の度合いが高まっている。
- 特別区財政調整交付金への依存度を低下させるために、調整税の一部を特別区に移譲したとしても、かえって税源の偏在度合いは拡大する。
- 税財政制度については、個別の課題を対症療法的に検討するのではなく、事務配分や区域のあり方などの方向性が明らかになってきた段階で検討することが必要である。