

東京自治制度懇談会 議論の整理

～地方自治制度改革の課題と方向性について～

平成19年11月
東京自治制度懇談会

はじめに

地方分権改革については、第一次分権改革に続き、「三位一体改革」を経て、昨年12月に成立した地方分権改革推進法に基づき、本年4月には、地方分権改革推進委員会が設置された。この委員会では、今秋に中間的なとりまとめを行い、おおむね2年以内に勧告することとなっている。これを受けて国は、平成21年度中を目途として新分権一括法案の国会への提出を予定している。

先の「三位一体改革」は、地方分権改革の理念からは程遠いものであった。国が現在進めている分権改革においては、国から地方への更なる権限移譲、地方に対する義務付けや国の関与の徹底的な見直しを行わなければならない。国の役割は本来果たすべきものに限定し、地方自治体が地域の実情に合わせて自主・自立的に行政サービスを展開できる、「地方が主役」となる仕組みを構築する必要がある。そして、それぞれの行政主体が事業についての制度責任、財政責任、執行責任の3つの責任の全てを負うべきである。このため、国と地方の適切な役割分担の上で、地方の責任に見合った財源が配分されるような地方税財政制度の再構築が求められている。

また、大都市においては、人口や企業の高度な集積に伴う固有の行政需要に対応していかなければならない。とりわけ、首都圏は、経済の中核機能を有しており、域内のみならず、日本全体を牽引する役割を担うことが重要となっている。

今回の『議論の整理』では、地方分権に関する基本的な考え方及び大都市や首都圏の果たすべき役割を踏まえ、昨年11月の『議論のまとめ』で今後検討すべきとされた課題を中心に検討し、その内容を取りまとめた。

課題の改革の方向性を示すに当たっては、東京自治制度懇談会に求められていた中長期的な視点を基本としながら、一方、昨今、単に地方税収のみに着目した「大都市対地方」の地域間格差の議論がなされていることなども踏まえ、当面の対応への考え方も念頭に置いたところである。

まず、大都市制度のあり方については、自治制度に改めて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抜本的に改正することが求められるとした。

また、東京における大都市制度については、大都市経営に関する事務の判断基準を示した上、都から特別区へ移管すべき事務や、国から都が移管を受ける事務を挙げた。さらに、特別区の再編の必要性を指摘するとともに、再編に当たって考慮すべき事項を整理した。

次に税財政制度のあり方については、地方が果たすべき役割に見合う税源配分が行われるべきであるとの認識の下に、国と地方の税のあり方、基礎的自治体及び広域的自治体にふさわしい税目などに関する考え方を示した。また、団体間の財政調整制度としての地方交付税制度、さらに資金調達手段としての地方債についても言及した。

最後に、道州制については、その広域的自治体のあり方として、首都圏の道州は一都三県を包含する範囲という前提に立ち、人と企業の高度集積というこの圏域の特徴を踏まえ、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、より効率的、効果的に解決していく役割が求められていることを検証した。

東京自治制度懇談会では、『議論のまとめ』の発表以降、継続して検討してきたが、このたびの『議論の整理』をもって終了するものである。

本懇談会による助言・提言を踏まえ、地方が自主性、自立性を高められる真の分権型社会の実現を目指すとともに、分権に反する動きに時機を失せず的確に対応することを、東京都に強く望むものである。

目 次

I	大都市制度のあり方について・・・・・・・・・・	1
II	税財政制度のあり方について・・・・・・・・・・	4
III	道州制における広域的自治体のあり方について・・・・・・・・	10
IV	東京における大都市制度のあり方について・・・・・・・・	19
	東京自治制度懇談会設置要綱・・・・・・・・・・	33
	東京自治制度懇談会委員名簿・・・・・・・・・・	34

(資料編)

- 検討資料
- 参考資料

『東京自治制度懇談会 議論のまとめ』（平成 18 年 11 月発表）（本文）

本文中で『議論のまとめ』とあるのは、『東京自治制度懇談会 議論のまとめ』
のことです。

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求められる。
- そこで、『議論のまとめ』において、大都市経営の意義、大都市経営が必要な範囲及び大都市経営の主体について明らかにした。
 - ① 大都市経営とは、「大都市の安全性、機能性及び快適性を維持向上させるという大都市全体の利益のために、その地域の行政課題を総合的・一体的に解決することによって、集積のメリットを効果的に発揮し、集積のデメリットを効率的に解消していくこと」と定義した。
 - ② 大都市経営が必要な範囲は、人口の規模だけでなく、企業の集積、市街地の連たん性など大都市の特性を分析して、高度集積連たん区域（Ｂライン）の範囲全体ととらえた。

⇒（参考資料） P.13「大都市の範囲のイメージ」
 - ③ 大都市経営の主体について、高度集積連たん区域と基礎的自治体の区域がおおむね一致している場合は基礎的自治体が、高度集積連たん区域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、大都市経営を担うことが望ましいとした。

大都市制度の位置付け

- 以上のような考察に対し、現行制度においては、指定都市制度については、人口要件並びに基礎的自治体と広域的自治体の役割分担及び関与等を、都区制度については、「大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保」という観点から、都と区の役割分担の原則等を記載している。
- しかし、両制度が対象とする大都市は、生活・経済活動の一大集積を形成し、日本全体の経済を牽引する重要な役割を担っているため、そのポテンシャルを最大限発揮する戦略的な経営が不可欠な点は共通である。

- ただし、大都市経営の主体については、前述のように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る。
 - ・ 大都市経営が必要な範囲が単一の基礎的自治体に包含される場合は、当該基礎的自治体
 - ・ 大都市経営が必要な範囲が複数の基礎的自治体にまたがる場合は、それらを包含する広域的自治体
- また、大都市経営の主体がその事務を行うに当たり、これまでの経緯や地理的条件等の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。
- こうした観点から、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抜本的に改正することが求められる。その改正は、条例で定められる事項を拡充するなど、地方自治体の自主性が担保できるような形で行われるべきである。

東京において大都市経営が必要な範囲



⇒ (参考資料) P.16「三つの都市におけるA～Dライン」

大都市経営への参画

- 大都市経営が必要な範囲では、大都市経営の主体が、その事務を実施するに当たり、より実効性を高めるためには、住民意思をきめ細かく反映する地域自治の仕組みが必要となる。

その際、住民（在住者）以外にも、税負担を含めて活動を支えている企業や昼間住民の意見を幅広く聞き、実際の事務事業に活かしていくべきである。

- 自治会や町会は、代表的な自治組織であるが、企業や昼間住民の大都市経営への参画という観点から、次のような問題が考えられる。

- ・ 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。
- ・ 地縁を基礎としているため、地域設定が企業の集積状況などを考慮したものになっていない。

- また、法で地域自治区に設置される地域協議会についても、次のとおりである。

- ・ 地域自治区の区域内に住所を有する者のうちから構成員を選任すると規定されているため、企業や昼間住民の意見を地域協議会に直接的に反映させることが難しい。

- そこで、地域自治の仕組みとしては、まず、既存の組織を活用することが必要となる。例えば、大都市経営の主体が、企業や昼間住民の参画を図る取組を行う自治会や町会に対して支援することなどが挙げられる。

また、新たな組織を創設することもあるが、その際は、設置主体、設置地域、権限・権能、活動分野等を、具体的に検討する必要がある。

Ⅱ 税財政制度のあり方について

検討の背景

- 税財政制度のあり方については、国と地方の役割分担など、地方分権改革に関する国、全国知事会等の動きを見据えながら検討しなければならない。しかし、現在のところ、各関係機関での議論が具体的なものになっていない。そこで、『議論のまとめ』において引き続き検討を要するとされた課題を中心に、現状の課題について考察した。

国税と地方税のあり方等

- まず、国税と地方税のあり方や、基礎的自治体・広域的自治体の税としてふさわしい税目、さらに、大都市経営の実効性が担保できるような、その経営主体の役割に見合った財源を確保する税制等の仕組みについて検討した。

（地方税のあるべき姿）

- 国税と地方税のあり方についてみれば、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がその基本的機能であるのに対し、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がその原則となる。
- 国と地方の役割分担においては、制度責任、執行責任、そして財政責任をトータルで担えることが基本となる。したがって、この役割分担により地方で必要となる財源は、補助金に頼ることなく、地方税収で賄われることが重要である。

⇒ （参考資料） P.2～3「事業について行政の負うべき責任」

（課税自主権の確保）

- 地方が財政責任を担うためには、地方の行政需要に合わせて自立的に課税できる課税自主権の確保が必要である。例えば、法人については現在、その所得等に課税しているが、生産活動等が環境に負荷をかけるという点に着目して課税する環境税

を、所得課税、消費課税、資産課税と並ぶ基幹税として創設することも考えられる。

- 現在は、地方税法が税目のほか標準税率まで規定しており、地方が課税自主権を必ずしも十分に発揮できる状況にはない。このような状況を改善するためには、地方が説明責任を果たしながら、税率の決定に主体的に関われるようにすることが必要である。
- 税目については、地方の課税対象の選択は原則自由とし、国税との分担により、例外として課税不可とする税目を制限列挙する規定方法への見直しなどが考えられる。
- しかし、応益性など税の諸原則から課税できる対象は限られてくるので、法人、個人の所得などの課税標準を国と地方とが共有することは避けられない。こうした状況にあっては、国税の減税が地方税収の減少につながらないようにしなければならない。例えば、法人に対する課税では、国税に連動していない外形標準課税を拡大することが考えられる。

（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には、地方税の安定性の確保も求められる。このために、偏在性が小さく、景気変動の影響を受けにくく、地域振興の成果が反映しやすい地方消費税を基幹税として拡大することが望ましい。
- また、現在、地方消費税は、事実上、国の消費税の一定率を与えられる付加税となっている。これは地方税法の附則で、当分の間、単に賦課徴収は国がすることとされていることによるもので、地方が行うという本来の姿に戻すことが必要である。
効率性の観点などから国による賦課徴収を継続するにしても、先に述べたように、地方が主体的に税率決定に関われるようにすることが重要である。
- 地方税収の安定性確保、偏在是正を、国税と地方税との税源交換（例えば、消費税と法人関係税）によって行おうという議論も出ているが、そもそも、国の消費税

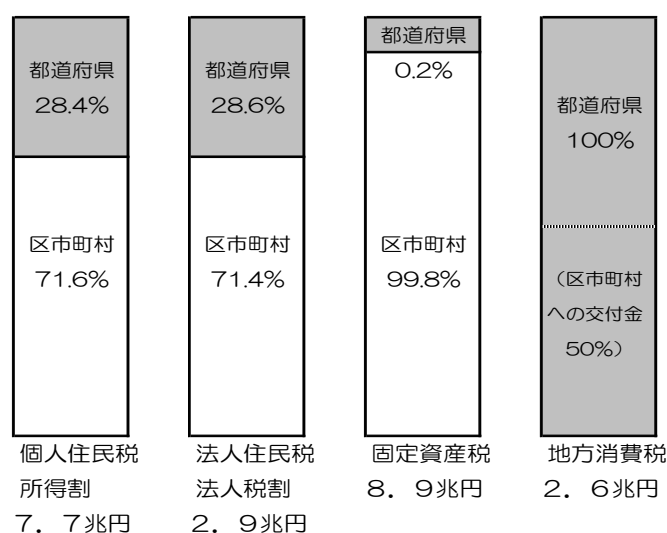
から地方消費税への税源移譲などによる地方税の拡充が第一に行われるべきである。この場合、地方消費税は都道府県収入のうち2分の1が区市町村へ交付されることや、国の消費税は地方交付税の原資であることによる影響も考慮する必要がある。

（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、受益と負担の関係が明確な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、地域におけるサービスの提供主体として、便益が及ぶ範囲が限られるという地域性を考慮し、当該地域に存在する土地などの資産を中心に課税することを基本とする。

一方、広域的自治体は、企業の経済活動に伴う法人関係税、消費活動に伴う地方消費税といった、基礎的自治体の範囲を越えた活動に着目した税を中心に課税することとする。

主な地方税における税収の割合（平成17年度決算）



注 東京都が大都市行政の特例として徴収している法人住民税法人税割（市町村民税分）及び固定資産税は、区市町村分としている。
 ※ 「平成17年度 地方財政統計年報」（総務省）より作成

- このように、それぞれにふさわしい税目が考えられるが、税源には限りがあるため、法人、個人の所得などの課税標準を、国と地方との間と同様に、基礎的自治体と広域的自治体との間で共有することは必然的に生じる。この際、財政需要と所要財源額などについて各自治体が説明責任を果たすことで、主体的に税率決定に関与できる仕組みとすべきであることは、先に触れたとおりである。

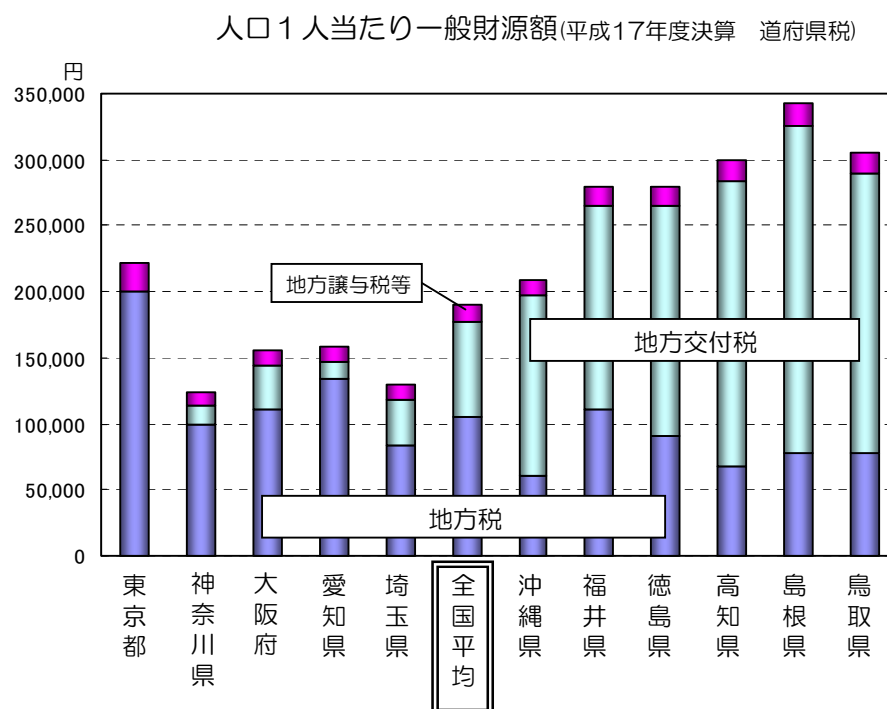
（大都市経営の実効性を担保する税制等の仕組み）

- ここで、課税標準の共有という観点で見ると、大都市経営を行う主体が基礎的自治体である場合には、その役割に見合った財源を確保するために、例えば、広域的自治体との間で共有している住民税について、それぞれの役割分担に応じて、税率の調整を行うことが考えられる。
- また、広域的自治体が大都市経営の主体となる場合に、大都市の集積のメリットが地価に反映されることなどを考慮すると、その広域的自治体が固定資産税を基礎的自治体と共有し、一定率を課税することは、受益と負担の観点からも適当といえる。この場合、都区の関係においては、都区財政調整制度との整合性も考慮する必要がある。

団体間の財政調整制度

- 役割分担に応じた地方税の拡充を行っても、地方税収の地方間格差はなくならない。このため、団体間の財政調整制度をなくすことは極めて困難である。現状においては、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である。
- 地方交付税制度には、財源保障機能、財政調整機能があり、例えば、人口一人当たり一般財源額で見た場合、地方交付税によって税収格差はおおむね是正されており、総体としては機能していることが分かる。しかし、その各々の機能がどれだけの役割を果たしているかについては、実態としては不透明である。

- 一人当たり地方税収額と、地方交付税等を加えた一人当たり一般財源額とを比べると、その大小関係が大きく逆転しているケースが見受けられる。



※「大都市狙い撃ちの『財政力格差是正論』への反論」(平成19年6月 東京都財務局・主税局)より作成

- また過去において、景気対策のために交付税措置を前提とした起債の上乗せ等を行ったため、基準財政需要額に占める公債費の割合が増えてきており、硬直的なものとなった。
- こうした状況にあって、地方交付税制度を改善して活用していくために、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ようにすべきである。また、財政調整機能としてどれだけの偏在是正を実現するかという団体間のコンセンサスを作る必要もある。単に、交付税額の算定に必要な単位費用や補正係数の算出方法の透明性を高めるだけでなく、標準的な行政サービスの範囲、水準を整理しなければならない。
- その際、過去においてなされたような、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

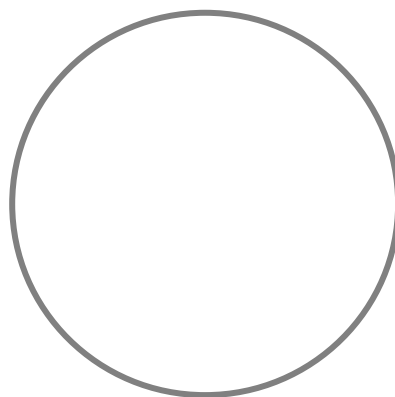
- ここまで税や財政調整のあり方について議論してきたが、将来世代に便益が及ぶインフラ整備では、受益と負担の観点から、地方債を適切に活用することも必要となる。
- 起債制度は、国による許可制から協議制に移行したが、国の同意等基準や充当可能事業、充当率などは従来と同様の内容が示されている。地方の自立的な財政運営のためには、さらに改善の余地がある。
- また、地方債の発行条件は、従来国が統一的に決めていたが、起債する個々の団体が決めていかなければならなくなった。このことは、市場の評価が直接的に発行条件に反映されることでもあり、これまで以上に地方の財政規律が求められるようになっている。つまり、起債する団体が施策、財政状況や財政運営の方針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

- 首都圏の現状を分析したところ、交通・通信手段の発達などにより生活圏・経済圏が広域化し、道路混雑、大気汚染、防災などの都県境を越えた広域的課題が多数存在していた。
- これらの地域の広域的課題を適時効率的、効果的に解決することこそが首都圏の道州に期待される役割である。
- この役割にかんがみした場合、その圏域として、広域的な行政課題を一体的に解決することが可能な範囲を設定する必要がある。
その範囲は、人の移動がほぼ完結する同一の生活圏・経済圏であり、一つの指標として、昼間人口割合が総計でおおむね 100%になる A ライン（おおむね半径 40km、人口約 2800 万人の圏域）で表すことができるという検討結果を得た。
⇒（参考資料） P.13「大都市の範囲のイメージ」
- したがって、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でなければならない。

Aライン
(おおむね半径 40 km 圏)



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に当たり、他の圏域と比べて人や企業が高度に集積しているという特徴を有する。それにより、活発な経済・社会活動が行われて、富が生まれ、連鎖的に更なる人と企業の集積がもたらされている。一方で、交通渋滞、環境への負荷などの多くの問題も発生している。

この特徴により、首都圏の道州は我が国において重要な位置を占めることから、その担うべき役割を具体的に検証することとした。

国、道州、基礎的自治体の役割

- そこで、まず、国、道州及び基礎的自治体のそれぞれの役割について検討した。その際、制度責任、財政責任、執行責任の三つの責任を、同一の主体が負う必要があるということを踏まえ、整理した。
- 各行政主体の役割分担についての考え方は、以下のとおりとする。
 - ・ 国の役割は、国家の存立に係る事務など、国が本来果たすべき役割により一層特化、重点化する。
 - ・ 地方は、内政を主体的に担う。
 - ・ 道州は、基礎的自治体の区域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・事業を処理する。
 - ・ 現在、都道府県をまたがるがゆえに国が行っている事務・事業については、道州が積極的に担っていくこととする。
 - ・ 住民に最も身近な基礎的自治体を、包括的に住民サービスを提供する総合的な地方行政主体とする。
 - ・ 基礎的自治体は、近接性・利便性の性質を有する事務・事業を処理することとする。
- 以上の役割分担についての考え方にに基づき、具体的な事務・事業を、それぞれの役割に分類し、次のような役割分担の基準を明らかにした。

◇ 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
(外交、防衛、通商政策、司法など)
- ② 国が統一基準を定めて実施すべき事務・事業
(通貨、金融、会計制度、公的年金、公的保険、生活保護など)
- ③ 全国的な規模や視点に立って行うべき事務・事業
(基幹道路、第一種空港をはじめとした骨格となる交通ネットワークの整備など)

◇ 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
(広域的災害対策や広域的な都市計画・産業振興計画・環境保全計画等の立案・策定など)
- ② 高度な専門的見地から実施すべき事務・事業
(試験研究機関・先進医療を実施する医療施設の設置、先端技術振興など)
- 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
(職業紹介や職業訓練等の労働施策、徴税など)

◇ 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
(福祉・保健分野における各種福祉施設の設置・運営及びサービス提供など)
- 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
(商店街対策、農林水産業等の地域産業振興など)
- ③ 住民生活の利便の向上に資する事務・事業
(各種届出事務、登録事務など)

基礎的自治体については、人口規模、産業構造、交通・社会資本基盤の整備状況に差異があるなど、地域の実情も様々である。

よって、それぞれが担うべき事務・事業について、地理的・歴史的・文化的条件を十分考慮し、道州と基礎的自治体との間で協議の上、決定するものとする。

その際には、それぞれの事務・事業を条例で規定することが望ましい。

首都圏の道州のあり方

- 次に、先に掲げた道州の役割分担の基準に当てはめ、首都圏の道州が果たすべき役割及び担うべき事業を二つの分野で分析した。

交通（道路）については、道路事情が、この圏域において与えている負の影響が大きく、それを改善する必要がある。一方、産業については、この圏域の集積のメリットを活かし振興を図ることで、日本経済を牽引するという重要性がある。

こうしたことより、これらの分野を、「首都圏における広域的課題の現状」から選択した。

⇒ （参考資料） P.27 「首都圏における広域的課題の現状」

【1：交通（道路）】

〔首都圏の特徴〕

- 首都圏においては、人や企業の高度集積により自動車等の交通量が多く、交通渋滞等の多大な時間的・経済的損失を引き起こしている。交通渋滞は、首都圏の活力を削ぐだけでなく、環境悪化の大きな要因となっている。

〔首都圏の道州が果たすべき役割〕

- 交通（道路）分野においては、特に一都三県で、都県境を越えた人の移動により一体化が進んでいる。そこで、この圏域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ことが、首都圏の道州の果たすべき役割である。

地域間トリップ数（平成10年）

※ 「第4回東京都市圏パーソントリップ調査」

（東京都市圏交通計画協会）より作成

- このため、首都圏の道州は、自動車等の交通量の実態や都市構造に適合した広域交通ネットワークの整備を展開していく必要がある。

〔首都圏の道州が担うべき事業〕

- 首都圏の道州は、次のような事業を担うべきである。

◇ 三環状道路及び接続する幹線道路の一体的な整備

三環状道路は、一都三県において重要な高速道路である。現在、三環状道路の法律上の位置付けや整備方式、建設時の国直轄事業負担金の割合はそれぞれ異なっている。こうした整備方式、費用負担の違いについては、各道路整備事業の優先度・緊急度との関係から生じている。

そこで、首都圏の道州が一体的、主体的に事業計画から執行までを担うことにより、効率的に整備を行うことが可能となる。また、接続する幹線道路等の整備も一体的に行うことにより、高速道路のみならず幹線道路やその付近の生活道路の渋滞解消につながる。

三環状道路の位置付け等の現状

	首都高速道路 中央環状線	東京外かく環状道路	首都圏中央連絡 自動車道
	品川線	世田谷区宇奈根～ 練馬区大泉町	あきる野ＩＣ以南の 都内区間
位置付け	都道の自動車専用道路 (道路法)	国土開発幹線自動車道の 予定路線 (国土開発幹線自動車道建設法)	一般国道の自動車専用道路 (道路法)
整備方式	都の街路事業と、首都高速 道路株式会社の有料道路 事業の合併施行により整備	現段階では未定	国の直轄事業と、中日本高 速道路株式会社の有料道路 事業の合併施行により整備
建設時の国 直轄事業負 担金の割合	国の直轄事業ではないた め負担金はない	国が直轄事業として整備 する場合の都の割合は４ 分の１ (高速自動車国道法)	都の割合は３分の１ (道路法)

◇ 一般国道の整備・維持・管理

一都三県の一般国道の多くは都県境を越えている。

道州制の導入により、域内で完結する路線が増え、これらの路線については一体的に整備・維持・管理を行うことが可能となる。また、幹線道路全てを道州が整備・維持・管理することとなるので、交通渋滞の解消につながる。

(参考) 現在、一都三県の一般国道53路線のうち、21路線が一都県内で完結している。

道州制の導入後は、28路線が首都圏の道州内で完結し、域内完結率が13%増加する。

【域内完結率】	現在	道州制導入後
	40%	→ 53%

◇ 連続立体交差事業

一都三県には、開かずの踏切やボトルネック踏切などの緊急対策踏切が861か所(「踏切交通実態総点検結果(第一弾)」(国土交通省))存在し、その全国に占める割合は47%に及ぶ。連続立体交差事業は、緊急対策踏切を一度に複数解消できる効果的な事業である。

当該事業は、複数の基礎的自治体にまたがったり、都県境をまたぐこともあり得るため、首都圏の道州が連続立体交差事業の主体となることが効率的である。また、事業規模の観点からも、首都圏の道州が事業の主体となることが望ましい。

【2：産業】

[首都圏の特徴]

- 首都圏にはあらゆる業種・業態の企業が集積しており、厳しい国際競争の中で、首都圏は我が国の産業をリードする立場にある。
- 全国の約2割が一都三県に集積している製造業の場合、その製造業を支えているのは中小企業であり、地域で培われた技術等を基に、更なるイノベーションを図り、高付加価値化や高性能な製品づくりを実現してきた中小企業も多く存在する。

- また一都三県には、全国の約3割の大学及びおよそ半数の研究機関など、知の機関が集結しており、高度な知識や専門性を有する人材が豊富に存在し、活発な研究開発などが行われている。

⇒（検討資料） P.2「製造業の分布」、P.3「製造業の事業所数（従業者規模別）」、P.4「大学、学術・開発研究機関の分布」、P.5「大学発ベンチャー、コアベンチャーの分布」

[首都圏の道州が果たすべき役割]

- 産業分野においては、この圏域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ことが、首都圏の道州の果たすべき役割である。

このため、知の機関の高度な集積というメリットを最大限に活かし、産学公連携等を強化することにより、製造業を中心とした企業支援を行い、道州の単位で効率的、効果的な産業振興事業を展開していく必要がある。

あわせて、国際競争力をさらに高めるため、企業や研究機関を誘致することにより、新たな産業育成を行うことも望ましい。

[首都圏の道州が担うべき事業]

- 首都圏の道州は、次のような事業を担うべきである。
- ・ 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、実施、政策評価など
 - ・ 産学及び企業同士による共同研究に係る資金等の補助
 - ・ 大学を核とした支援環境整備（インキュベーション施設、支援ネットワーク整備事業）
 - ・ 産学公連携支援センターの設置及び専門コーディネーターの配置
 - ・ 承認 TLO（技術移転機関）に対する補助金の交付、大学施設の無償使用、アドバイザー派遣など
 - ・ 企業と大学、企業と研究機関及び企業同士等による共同研究を推進するためのマッチング事業
 - ・ 産学公連携や産産連携の技術発表会、技術交流会の開催

- ・ 産学公連携や産産連携による新技術や新製品開発のための相談会の開催
- ・ 産学公連携や産産連携のフォーラム、研究会の開催
- ・ 産学公連携データベース等による情報提供

現在は、共同研究・委託研究に係る資金の補助、フォーラム関連については、国と都県が同様の事業を実施している。こうした二重行政の無駄を解消するため、前述の役割の基準に当てはめて、道州が事業主体となるべきである。

また、産業クラスター政策については、その事業を国の本省、地方支分部局、都県等の様々な機関が分担して行っており、非効率である。このため、道州が企画から実施まで一括して行う方が効率的である。

さらに、産学公連携及び産産連携に関する事業は、広域性や高度専門性、規模・性質の観点から基礎的自治体が処理するよりも道州が担う方が効率的、効果的である。

⇒ （検討資料） P.6「首都圏における産学公連携及び産産連携に関する事業の現状」

首都圏の道州における大都市経営の主体について

- 首都圏では、一つの生活圈・経済圏の中に、複数の指定都市と、東京圏における大都市経営の必要な範囲とが連たんして存在している。

『議論のまとめ』では、現行制度下における大都市経営については、大都市経営が必要な範囲としての高度集積連たん区域（Bライン）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には広域的自治体が、その行政主体となることが望ましいと位置付けた。

道州制下においても、大都市経営の主体の考え方は、現行制度下と同じとする。

- 一都三県における通勤通学割合の現状を分析すると、指定都市は、特別区との関係が強いことがわかる。一方で、特別区と比較し、自地域内の通勤通学割合が低い。

また、特別区への通勤通学割合が高い区域は、人口及び経済の指標で見た場合、一都三県に占める割合が大きい。

こうした状況を踏まえ、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。

通勤通学割合

	特別区への 通勤通学割合	自地域内 通勤通学割合
さいたま市	28.3%	52.3%
千葉市	21.5%	58.7%
横浜市	23.1%	62.2%
川崎市	34.6%	48.6%
特別区		90.7%

※「平成17年国勢調査」（総務省）より作成

⇒ （検討資料） P.7～9「各都市に通勤・通学している人の割合」、
P.10「各都市圏が道州に占める割合」

Ⅳ 東京における大都市制度のあり方について

(総論)

『議論のまとめ』から

- 東京における大都市経営の主体については、大都市経営が必要な範囲（高度集積連たん区域）が複数の基礎的自治体に分かれているため、都がその役割を果たすことになる。
- 都は、広域的自治体としての役割と大都市経営の担い手としての役割を併せ持っているため、双方の役割に応じた制度責任、財政責任及び執行責任を果たすことが求められる。

検討課題

- 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ため、法令上の位置付けを含め、制度的な担保について検討する。

《大都市経営の担い手としての都の役割の明確化》

- 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ため、これを制度的にどのように担保することが可能かを検討する必要がある。
- 都が特別区の区域において果たすべき役割については、現行の地方自治法においても、第281条の2に定められているが、「大都市経営」という観点から見ると、必ずしも十分ではない。
- そのため、都区制度に関する現行の地方自治法の規定を「大都市経営」の観点から見直し、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の大都市経営の担い手》

- 「Ⅲ 道州制における広域的自治体のあり方について」で、道州制が導入された場合においても、大都市経営が必要な範囲としての高度集積連たん区域に複数の基礎的自治体が置かれている場合には、道州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を担うことが望ましいとした。

- しかし、その一方で、地域の広域的課題に対応する道州と大都市経営を行うべき区域との人口・面積の格差が大きければ大きいほど、同一の主体がこの二つの役割を的確に果たすことが困難になることも予想される。また、この格差が大きい場合、道州全体の住民意思に基づいて道州内の一部区域の大都市経営を行うことが、他の大都市における住民自治との比較において、問題となることも考えられる。

- したがって、特別区の区域に複数の基礎的自治体が置かれている場合に、首都圏の一都三県を包含する道州が、その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ということが本当に最適解なのかどうかは、さらに検討する余地があるというべきである。例えば、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を進めていくことが望まれる。

(事務配分)

『議論のまとめ』から

- 都は、府県事務、市町村事務という枠組みにとらわれることなく、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ことが必要である。
- 今後、大都市経営の一環として行うべき業務を徹底的に洗い出し、大都市経営に必要な事務及び府県の立場としてどうしても行わなければならない事務以外は、できる限り特別区に移管すべきである。
- 現在、国が担っている事務についても、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については、国に対して、都への移管を推進するよう求めていくことも重要である。

検討課題

- 都が大都市経営を行う上で必要な事務について、その判断基準を含めて検討する。
- 国が担っている事務のうち、大都市経営の一環として都に移管することが適当な事務について検討する。

《大都市経営に関する事務の判断基準等》

- 大都市経営に関する事務は、以下のような概念としてとらえることができる。
 - ・ 自治体が行う府県事務、市町村事務、法令によりその所管が明確に定められていない、いわゆる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。
- ⇒ P.24「特別区の区域における大都市経営に関する事務（主な事務の例示）」
- ・ 地方自治法第281条の2第1項の「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」を包含する。
- 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、大都市経営に必要な事

務か否かという必要性の観点に加えて、効率性の観点からの検討も重要である。

効率性という観点と規模の経済による費用削減効果が強調されるが、それに加えて、行政サービスの便益の範囲についても検討する必要がある。基礎的自治体が提供する行政サービスのうち、例えば、当該自治体の設置したコンベンションセンターやホールによってもたらされる便益が行政区域を越えて及ぶ場合、基礎的自治体の立場からは行政サービスの提供が非効率に行われていることとなる。行政区域に合わせて便益が及ぶよう行政サービスを供給することが効率的であるため、各特別区の区域を越えて23区全体に便益が及ぶ事務か否かが、大都市経営に関する事務か否かを判断する基準の一つとなる。

- 大都市経営に関する事務及び府県の立場で行う必要がある事務を除き、都が行っている事務は可能な限り特別区へ移管すべきであるが、移管によって、かえって住民の利便性の低下を招いたり、事務が非効率になるような場合には、都が事務を行うなどの配慮も必要である。
- 共管事務については、大都市経営に関する事務か否かが、都の事務とすべきかどうかの拠り所になり得るが、共管事務の中には、責任の所在が不明確になったり、二重行政に陥ったりするものもあり得るため、場合によっては、都区の新たな役割を踏まえつつ、都区間で事務配分の整理を行っていくことも必要である。

《国から都へ移管すべき事務》

- 一方、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ている必要がある。国から広域的自治体に移管すべきものとして、様々な事務が検討されているが、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。

① 社会資本整備に関する分野

- ・ 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）
- ・ 第一種空港の管理
- ・ 港湾の整備（防波堤、主航路、幹線臨海道路等）

② 産業・経済分野

- ・ 地域の特性を活かした実用化技術開発の支援
- ・ ホテル及び旅館の登録

③ 交通分野

- ・ 旅客自動車（バス・タクシー等）に係る運送事業の許可、運賃及び料金の上限の認可
- ・ 貨物自動車（トラック等）に係る運送事業の許可
- ・ 旅客定期航路事業の許可

④ 環境分野

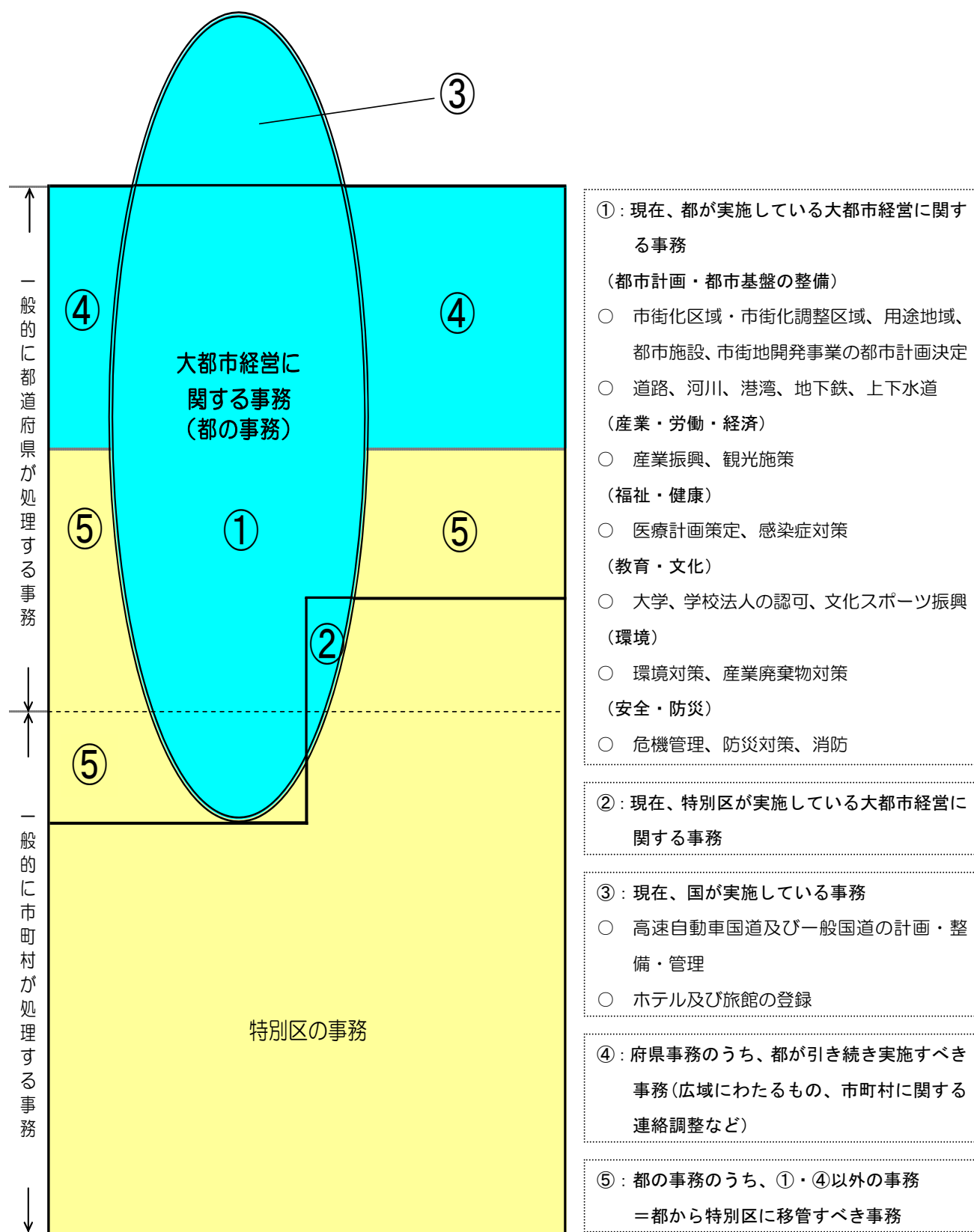
- ・ オゾン層破壊物質の製造許可・指導監督等
- ・ 大気汚染・水質汚染の規制基準の設定・規制の実施

⑤ 安全・防災分野

- ・ 大規模災害等における道府県知事への応援要請

○ 国から都への事務移管に当たっては、民営化の状況や他府県との関係についても検討した上で、当該事務を都が行う論拠を明確にすることが必要である。

特別区の区域における大都市経営に関する事務 (主な事務の例示)



注 上記の図は特別区の区域における大都市経営に関する事務を説明するためのものであり、各事務の量を表すものではない。

(規模・区域)

『議論のまとめ』から

- 特別区の再編統合については、次のような視点からの検討が求められており、都区が議論を深め、再編統合によるメリット・デメリットを明らかにしていく必要がある。
 - ・ 各特別区の区域と人々の日常生活圏との乖離
 - ・ 特別区間の人口規模格差の拡大
 - ・ 現状の規模を前提とする都から特別区への事務移管には限界があること
 - ・ 平成の大合併が進む中、特別区も合併を自らの問題としてとらえるべきこと
 - ・ 行政運営の効率化の要請
- 高度集積連たん区域の拡大が進む多摩地域や周辺県の市に対し、都区制度を適用するかについては、十分な検討が必要であり、当面、多摩地域の市については、再編統合を含む広域連合や権限の拡充などを幅広く検討することが望ましい。

検討課題

- 特別区の再編統合の効果、問題点等を具体的に検証し、区域のあり方の基準や考え方を整理する。
- 多摩地域については、再編統合を含む広域連携や権限拡充など、今後のあり方を幅広く検討する。

《特別区再編の必要性》

- 全国的に市町村合併が進展する中、各特別区の区域は、昭和22年以来ほとんど見直されておらず、現在の23区の平均面積(約27 k㎡)は、全国の市町村(平成18年4月1日現在の平均面積:約204 k㎡)と比べて極めて狭小となっている。一方、特別区民の日常生活圏の範囲は、当時よりかなり拡大しており、行政サービスの受益と負担の不一致が生じている事例、あるいは行政施策に不都合が生じている事例が多数見受けられる。

例えば、区域の狭い区においては、大規模な公園の誘致圏が近隣区の地域に及び、受益と負担が一致しないケースがある。また、各特別区の境界周辺にはターミナル

駅があることも多く、防災対策等において、関係区間で連携がとれていないなどの指摘もある。

人々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、必要なサービスを効果的に供給していくためには、各区それぞれの取組だけでは限界があり、特別区の区域の再編を含めた見直しが不可欠である。

- 特別区がより広範に地域の事務を担おうとする場合、専門性の確保や需要の確保の必要性から、規模拡大の要請が働く。

例えば、児童相談所を特別区へ移管するとした場合、人材や施設など専門性の確保の観点から、特別区には一定程度以上の規模の確保が求められるものと考えられる。また、例えば、区部に14校（平成18年度学校基本調査）ある都立知的障害特別支援学校（小・中課程）を特別区へ移管するとした場合、各区に1校ずつ設置するだけの需要はないため、設置されていない区に増設することは、現実的でない。現在の各特別区の区域を前提とすると、各区が共同で設置することになるが、一部事務組合等の活用では、事務の非効率性や責任の不明確性が生じるおそれがある。

こうした都区の事務配分の見直しだけでなく、地方分権改革の推進、道州制の検討など、いずれの局面においても、特別区の行財政基盤の強化が求められており、特別区の区域の再編の検討は避けては通れない。

- 特別区の人口規模が小さい場合や区域が狭い場合、規模の大きい特別区に比べて、行政運営が相対的に非効率にならざるを得ない面があることは否定できない。特別区の区域のような高度集積連たん区域では、総務省の研究会報告書※にもあるように、合併による行政効率化の効果は大きい。高齢化率の上昇に伴う老人福祉施策の充実など、今後見込まれる膨大な大都市の行政需要に対応するため、より一層効率的・効果的な行政運営を推進することが必要である。東京富裕論が一層の高まりを見せている今、行政改革推進の視点からの特別区の再編は極めて重要な課題である。

⇒ P.29「求められる高齢化への対応（例）」

※ 平成19年4月26日総務省「市町村合併に関する研究会」報告書「大都市部における市町村合併の推進について」

- これらに加え、特別区の区域においては、税源の著しい偏在があり、都区財政調整による調整を行っているが、税源そのものの偏在は拡大する傾向にあることを踏まえれば、特別区の再編により、税源の均衡化を図ることも検討すべきである。
- 特別区の再編を検討するに当たっては、再編によるメリット・デメリットを明らかにしていく必要があるが、国が挙げよう一般的なメリット・デメリットとは異なる、大都市の特殊性を踏まえた新たな観点から検討すべきである。また、再編する場合のメリット・デメリットだけでなく、再編しない場合、現在の23区のままだと将来どうなるのかについて検討することも重要である。これらを具体的な再編の考え方に即して明らかにし、再編の考え方を整理していく必要がある。

《特別区再編に当たっての留意点》

- 再編に当たっては、基礎的自治体である特別区が主体的に取り組むべき課題として、住民自治の確保が挙げられる。各特別区が、地域自治区制度の活用のほか、住民の意思を地域行政に反映させる様々な先進的取組を行っていくことが期待される。
- 指定都市等の行財政権能を目安として再編を行う考え方もあるが、特別区と指定都市等では、都市形成の経緯、担うべき機能、行っている事務等に違いがあるため、単純な比較はできない。指定都市等の事務の中には、大都市経営に関する事務のほか、ある程度の規模が確保できれば、住民に身近な自治体が担う方が適当な事務もある。仮に、特別区が対人サービスに係る事務など指定都市の事務の一部を担ったとしても、指定都市になることは必然ではなく、特別区にふさわしい区域と権能が求められることとなる。
- また、各特別区が中心市街地と居住地を有し、各種の行政施設を備えた典型的な市と同様の姿を目指すことも一つの考え方ではある。しかし現実的には、特別区の区域全体が単一の自治体となるなどの方策を採らない限り、特別区の再編は、ある程度の機能分化を前提に行わざるを得ない。この場合には、必ずしも全ての区が大都市東京の都心や副都心をその区域に包含する必要はなく、それぞれの区が区域の機能性、特性を活かしながら、まちづくりに取り組んでいくことが望まれる。

○ 先行的な研究において市町村の最適規模とされる人口（おおむね10万～30万人としているものが多い）を一つの目安として再編を行うとする考え方もあるが、そこで示されている市町村の最適規模は、中心市街地と居住地を有し、各種の行政施設を備えた一般的な市町村を想定していると考えられる。特別区のように機能分化を前提として再編を行う場合には、生活圏の拡大に伴う受益と負担の不一致の是正、事務の効率性や専門性の確保、税源の偏在の均衡化といった課題を総合的に勘案した上で、その規模について検討する必要がある。

○ 今後、再編の議論を進めていく際には、具体的な再編案がいずれ必要となることから、市町村の合併の特例等に関する法律に基づく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。

この場合、大都市の一部を構成する、人口規模の非常に大きな基礎的自治体の成立を想定することとなる可能性もある。その際には、これまでの特別区、指定都市など、いずれとも異なる、新たな制度的な枠組みを構築する必要があることに留意すべきである。

《多摩地域について》

○ 多摩地域には、人口集積が一定程度見られるところであるが、その中でも面積が30k㎡に満たない自治体が30団体中25団体あるなど、特別区と同様、全国の市町村（平成18年4月1日現在の平均面積：約204k㎡）と比較して面積が狭小な自治体が多い。

そのような中、広域的課題への対応については、特別区と比較して、一部事務組合の活用等の取組が進められている現状にあるが、これからの地方分権改革の進展や高齢化率の上昇に伴う老人福祉施策の充実など、今後見込まれる新たな行政需要に対応するためには、大都市部の市町村合併は大きな経費削減効果が見込まれるとの前述の総務省の研究会報告書があること等も踏まえ、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べきである。

⇒ P.29「求められる高齢化への対応（例）」

○ 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、多摩地域についても、合併を含めそのあり方の検討を進めていく必要がある。

求められる高齢化への対応（例）

◎老年人口割合	〔平成 12 年〕		〔平成 42 年（推計）〕
東京都特別区計	16.5%	→	25.6%
東京都多摩島しょ計	14.6%	→	26.8%
（東京都計	15.9%	→	26.0%）
◎老人福祉費	〔平成 12 年〕		〔平成 42 年（試算）〕
東京都特別区計	202,916 百万円	→	308,306 百万円（1.52 倍）
東京都多摩島しょ計	69,215 百万円	→	135,215 百万円（1.95 倍）

注1 平成 42 年の試算は、平成 12 年における老年人口 1 人当たりの老人福祉費に、平成 42 年の推計老年人口を乗じて算出した。

注2 三宅村は、老年人口割合の推計の基礎となる平成 12 年国勢調査において、常住人口が 0 人であったため、推計対象から除かれている。

※「日本の市区町村別将来推計人口（平成 15 年 12 月推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）、
「市町村別決算状況調」（総務省）、「市町村決算状況調査結果」（東京都総務局）より作成

(税財政制度)

『議論のまとめ』から

- 都区の事務配分や特別区の規模・区域の検討を踏まえ、これらの将来像を実現していくために、いかなる税財政制度が必要かについて検討することが重要である。
- 各特別区の自主財政権を強化するため、各特別区の区税の割合を高め、税源の偏在を縮小する方向で検討することが重要であり、税目の見直しを含めた税源配分のあり方を再検討していくことが必要である。

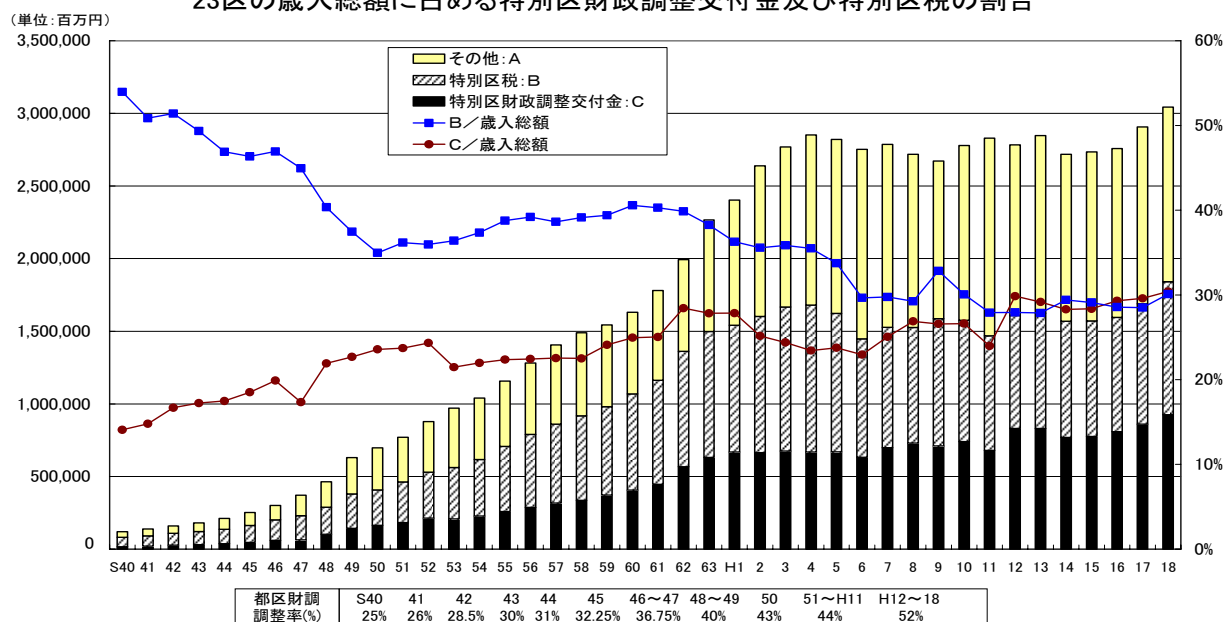
検討課題

- 都区の事務配分や特別区の規模・区域のあり方の検討を踏まえて、どのような税財政制度が必要かについて検討する。

《現段階における検討》

- 都区の税財政制度の見直しに当たっては、都区の事務配分や特別区の規模・区域のあり方の検討を踏まえる必要がある。しかし、事務配分、区域のいずれも、現段階で見直し案の具体的なイメージができていないわけではない。
- 一方、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おり、その傾向が拡大すれば、自治の観点から問題となり得る状況となっている。

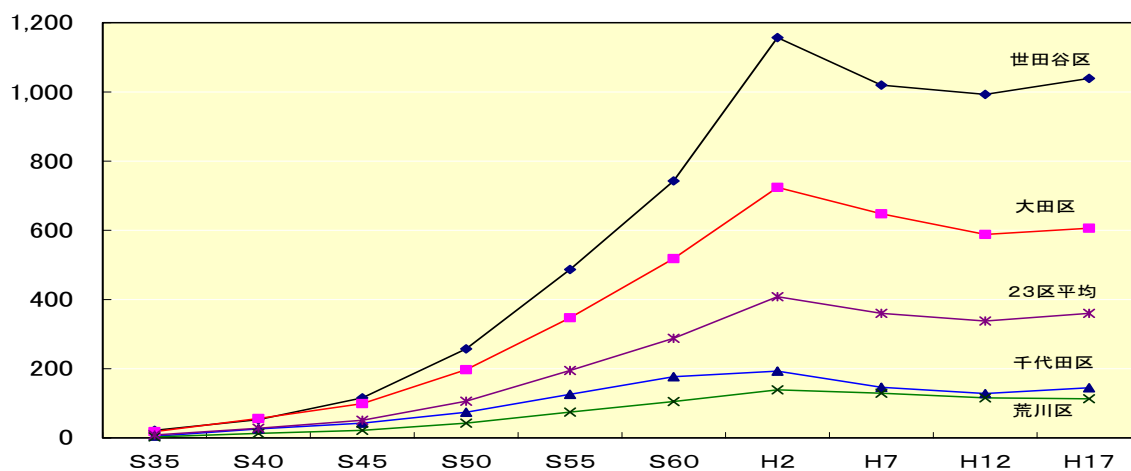
23区の歳入総額に占める特別区財政調整交付金及び特別区税の割合



※「特別区決算状況」(東京都総務局)より作成

(単位: 億円)

特別区税収入額の推移



世田谷区	22	53	116	257	487	743	1,157	1,020	993	1,039
大田区	18	56	99	197	347	518	724	648	588	606
千代田区	5	26	43	74	126	177	193	146	128	145
荒川区	3	13	22	43	75	105	139	129	116	113
23区平均	8	28	51	106	195	288	408	360	338	360

※「地方財政状況調査」(総務省)より作成

- しかし、特別区財政調整交付金への依存度を低下させるために、例えば、調整税の一部を特別区に移譲することを検討したとしても、かえって税源の偏在度合いが拡大し、各区に対する財源保障も適正を欠くものになるなど、矛盾が拡大する結果になることが容易に推察される。

- また、税源の偏在そのものを縮小するためには、特別区の区域を再編するほか、企業の本社等を分散化させて税源の偏在を是正するという方法も考えられる。しかし、企業や人は集積のメリットを求めて都心部に集まり、そのメリットを享受しつつ、日本を牽引する原動力となっていくのであって、それらをいたずらに分散させることは、都市の活力を削ぐことになるため、行うべきではない。
- こうしたことから、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、やはり、事務配分や区域のあり方など大都市制度全体の方向性が明らかになってきた段階で、個別の課題も含めて検討することが必要である。

東京自治制度懇談会設置要綱

平成17年9月26日
17知企自第23号
知事本局長決定

(設置目的)

第1 東京を巡る地方自治制度の課題や改革の方向について調査・検討するため、東京自治制度懇談会（以下「懇談会」という。）を設置する。

(所掌事項)

第2 懇談会は、以下の事項を検討し、東京都に助言・提言する。

- (1) 道州制を含む地方自治制度の抜本的な改革に係る中長期的な課題
- (2) 地方分権についての中長期的な課題
- (3) 大都市制度の当面の課題と中長期的な課題

(委員)

第3 懇談会は、委員10人程度をもって構成する。

2 委員は学識経験を有する者及び企業経営者のうちから、局長が委嘱する。

3 委員の任期は、2年とする。ただし、委員が欠けた場合における補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

(座長及び副座長)

第4 懇談会に座長を置き、委員の互選により選任する。

2 座長は、懇談会の会務を総理する。

3 懇談会に副座長を置き、副座長は、座長が指名する。

4 副座長は、座長を補佐し、座長に事故があるときは、その職務を代理する。

(招集)

第5 懇談会は、座長が招集する。

(専門部会)

第6 懇談会に、委員により組織される専門部会を置く。

2 専門部会は、懇談会の付託を受け、第2に定める所掌事項について専門的な検討を行うとともに、これに必要な調査を行う。

(意見の聴取)

第7 座長は、必要があるときは、委員以外の者の出席を求め、その意見を聞くことができる。

(庶務)

第8 懇談会の庶務は、知事本局において処理する。

(雑則)

第9 この要綱に定めるもののほか、懇談会の運営に関し必要な事項は、座長が定める。

附 則

この要綱は、平成17年9月26日から施行する。

東京自治制度懇談会 委員名簿

平成19年9月25日現在

氏 名	職 名
いしかわ 市川 宏雄	明治大学大学院ガバナンス研究科長・教授
おおすぎ 大杉 さとる 覚	首都大学東京大学院教授
さいとう 斎藤 まこと 誠	東京大学大学院法学政治学研究科教授
しだ 志太 つとむ 勤	シダックス株式会社代表取締役会長
つきお 月尾 よしお 嘉男	東京大学名誉教授
つじ 辻 たくや 琢也	一橋大学大学院法学研究科教授
どい 土居 たけろう 丈朗	慶應義塾大学経済学部准教授
みくりや 御厨 たかし 貴	東京大学先端科学技術研究センター教授

(五十音順)

資料編

検 討 資 料

目 次

大都市制度のあり方について

【Ⅰ 関係資料】

- ・ 指定都市の人口、昼間人口割合及び人口密度・・・・・・・・・・ 1

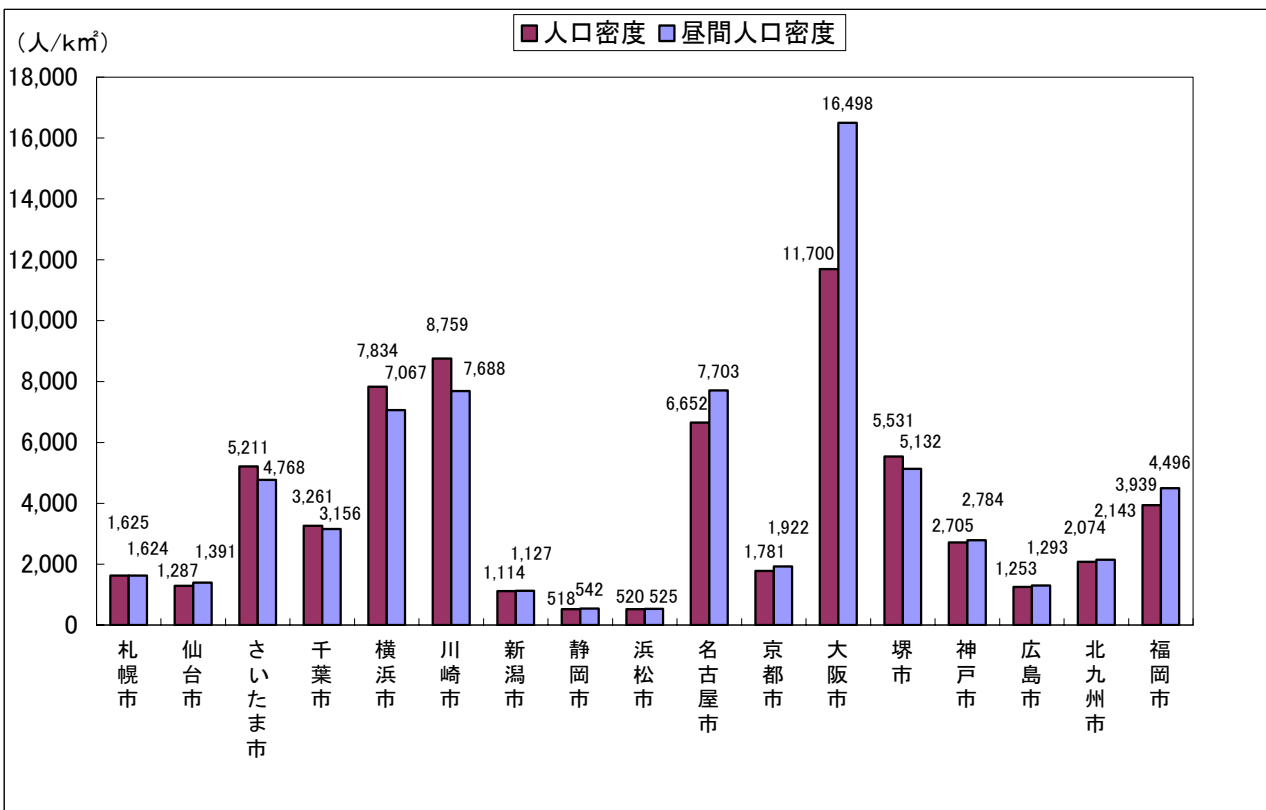
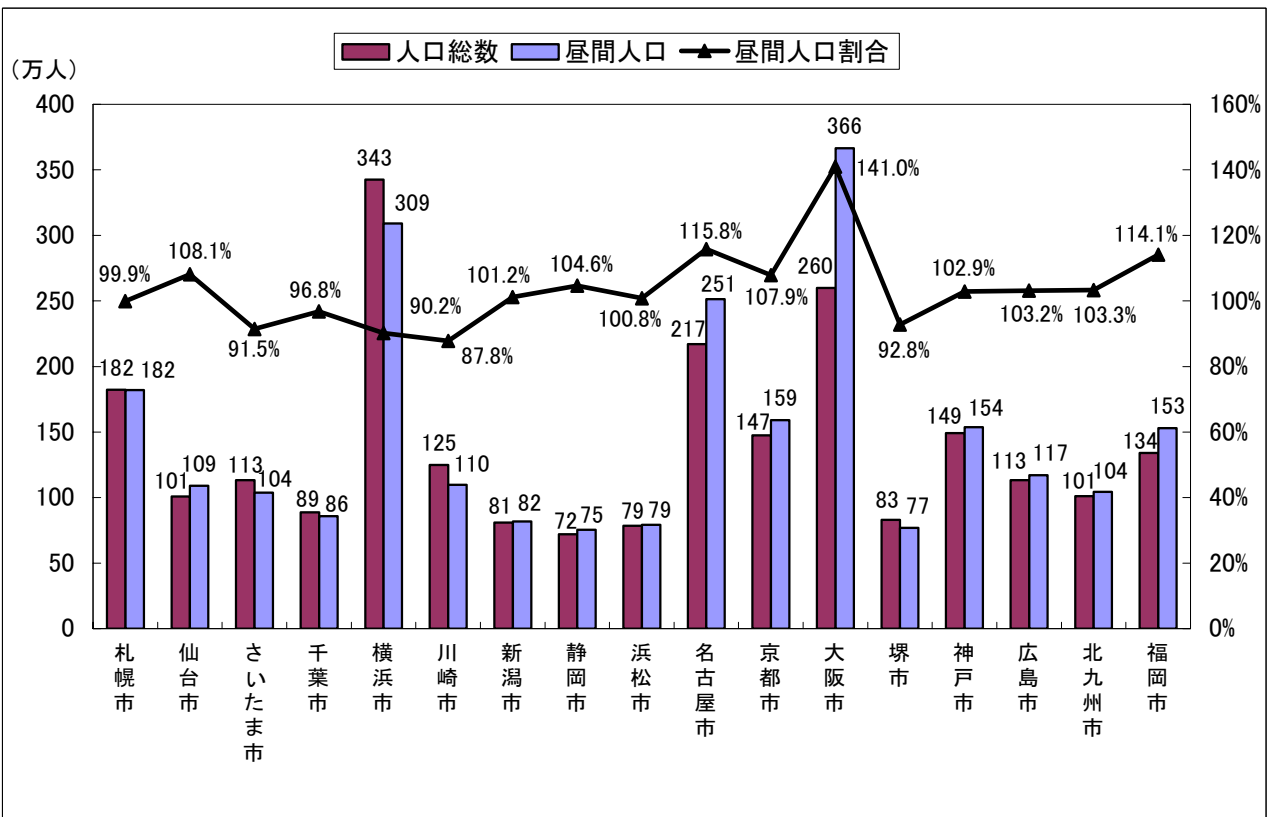
道州制における広域的自治体のあり方について

【Ⅲ 関係資料】

- ・ 製造業の分布・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2
- ・ 製造業の事業所数（従業者規模別）・・・・・・・・・・ 3
- ・ 大学、学術・開発研究機関の分布・・・・・・・・・・ 4
- ・ 大学発ベンチャー、コアベンチャーの分布・・・・・・・・ 5
- ・ 首都圏における産学公連携及び産産連携に関する事業の現状・・ 6
- ・ 特別区に通勤・通学している人の割合・・・・・・・・・・ 7
- ・ 大阪市に通勤・通学している人の割合・・・・・・・・・・ 8
- ・ 名古屋市に通勤・通学している人の割合・・・・・・・・ 9
- ・ 各都市圏が道州に占める割合・・・・・・・・・・・・・・ 10

＊『懇談会（専門部会を含む）』における検討資料を抜粋したものです。

指定都市の人口、昼間人口割合及び人口密度

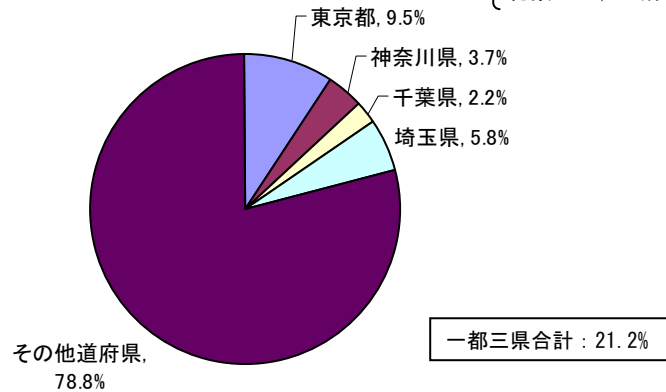


※「統計でみる市区町村のすがた 2005、2007」（総務省）より作成

製造業の分布

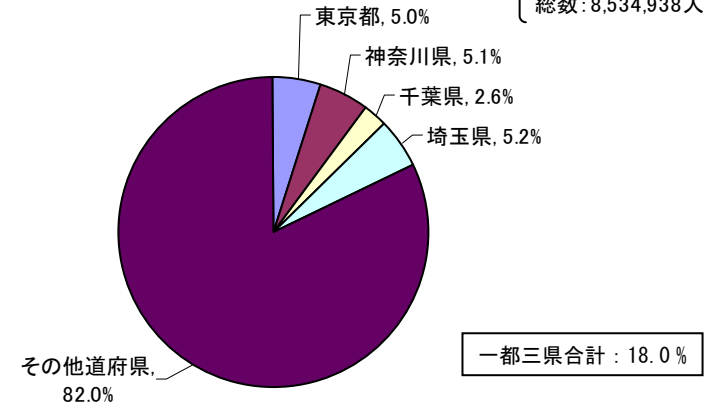
製造業（事業所数）

〔総数：468,621所〕



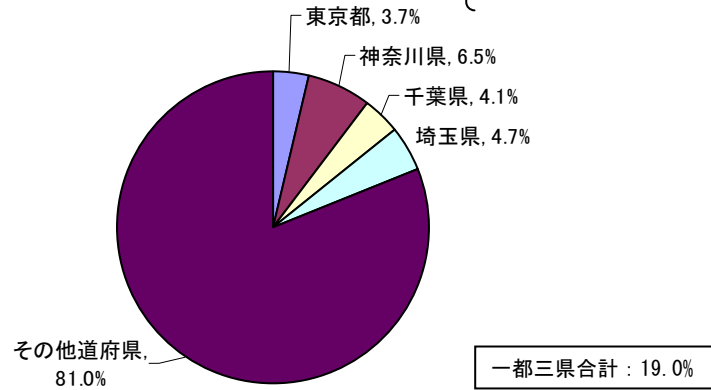
製造業（従業者数）

〔総数：8,534,938人〕



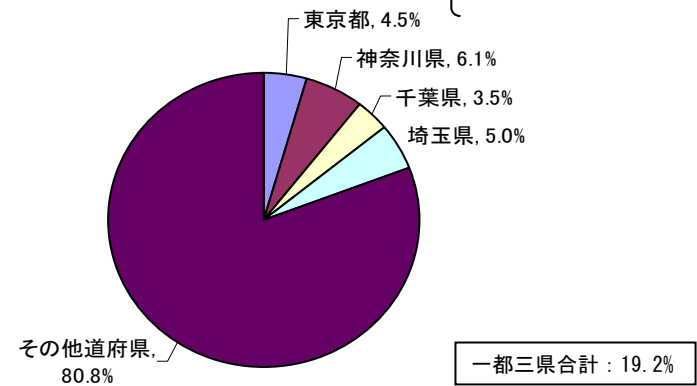
製造出荷額等

〔総数：297,940,185百万円〕



付加価値額

〔総数：105,515,429百万円〕



※「平成17年工業統計速報」（経済産業省経済産業政策局）より作成

- 製造業については、全国に占める一都三県の割合が事業所数等の主要項目全てで約2割を占め、この範囲に一定程度の集積がみられる。
- 事業所数の全国に占める一都三県の割合に比較し、従業者数の割合が小さいことから、従業者規模の小さな事業所が集まっていることがわかる。ただし、従業者数の割合に比べ、製造出荷額等及び付加価値額のそれが多いことから、生産性は比較的高いと思われる。

製造業の事業所数（従業者規模別）

（単位：人、所、％）

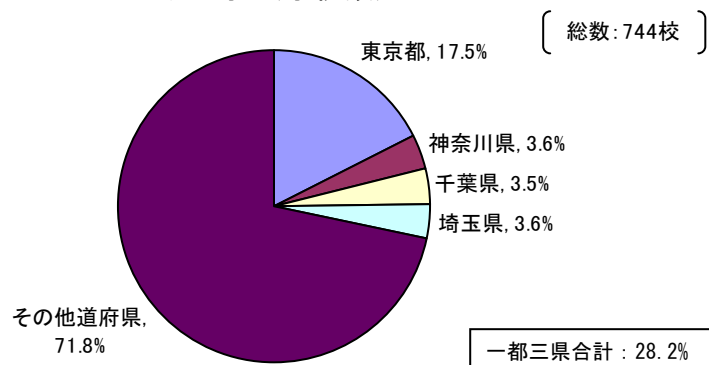
区 分	東京都		神奈川県		千葉県		埼玉県		全国	
	事業所数	構成比	事業所数	構成比	事業所数	構成比	事業所数	構成比	事業所数	構成比
合 計	66,217	100.0	22,256	100.0	12,629	100.0	34,036	100.0	576,412	100.0
1 ～ 4	37,795	57.1	9,645	43.3	5,323	42.1	16,858	49.5	284,181	49.3
5 ～ 9	14,074	21.3	5,164	23.2	2,758	21.8	7,364	21.6	121,981	21.2
10 ～ 19	7,430	11.2	3,216	14.5	2,041	16.2	4,671	13.7	78,521	13.6
20 ～ 29	2,627	4.0	1,400	6.3	825	6.5	1,778	5.2	31,508	5.5
30 ～ 49	1,916	2.9	1,162	5.2	708	5.6	1,478	4.3	25,721	4.5
50 ～ 99	1,288	1.9	820	3.7	526	4.2	1,071	3.1	19,251	3.3
100 ～ 199	578	0.9	418	1.9	255	2.0	506	1.5	8,907	1.5
200 ～ 299	165	0.2	147	0.7	88	0.7	128	0.4	2,633	0.5
300 ～	325	0.5	268	1.2	97	0.8	174	0.5	3,464	0.6
派遣・下請従業者のみ	19	0.0	16	0.1	8	0.1	8	0.0	245	0.0

※「平成 16 年事業所・企業統計調査報告」（総務省統計局）より作成

○ 一都三県の製造業については、300 人未満の事業所の全事業所に占める割合が9割以上を占め、規模の小さな事業所が集まっている。

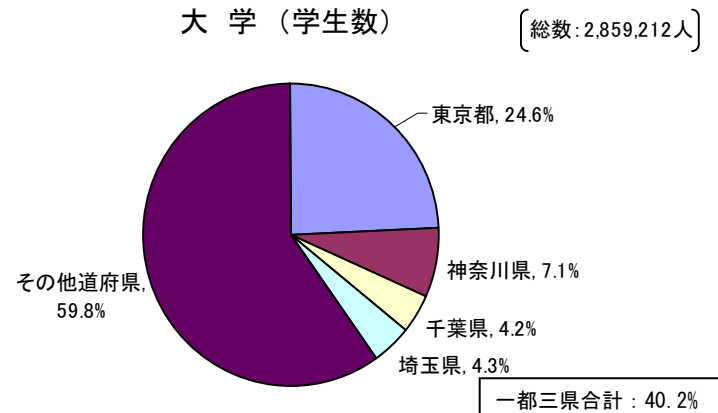
大学、学術・開発研究機関の分布

大 学（学校数）



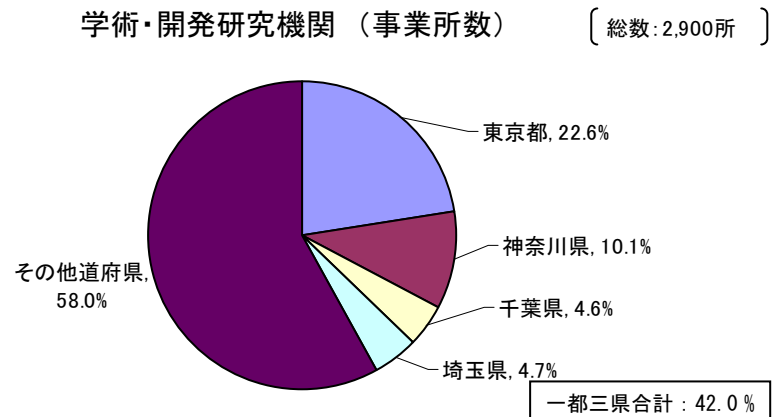
※「平成 18 年度学校基本調査」（文部科学省）より作成

大 学（学生数）



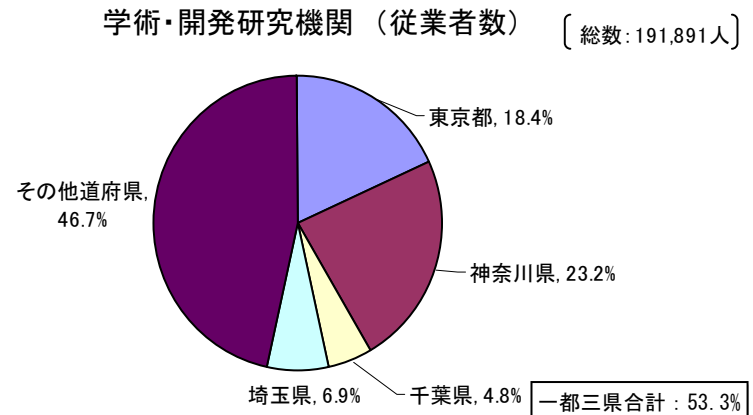
※「平成 18 年度学校基本調査」（文部科学省）より作成

学術・開発研究機関（事業所数）



※「平成 16 年事業所・企業統計調査報告」（総務省統計局）より作成

学術・開発研究機関（従業者数）



※「平成 16 年事業所・企業統計調査報告」（総務省統計局）より作成

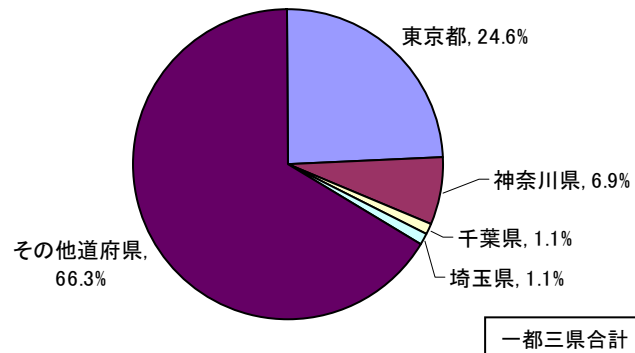
○ 大学については、全国に占める一都三県の割合が学校数で約3割、学生数で約4割であり、学術・開発研究機関については、その割合が事業所数及び従業者数とともに半数近くに上り、知の機関が一都三県に集まっている。

また、学校数や事業所数の割合に比べ、学生数や従業者数の割合が大きいことから、その規模が相対的に大きいことがわかる。

大学発ベンチャー、コアベンチャーの分布

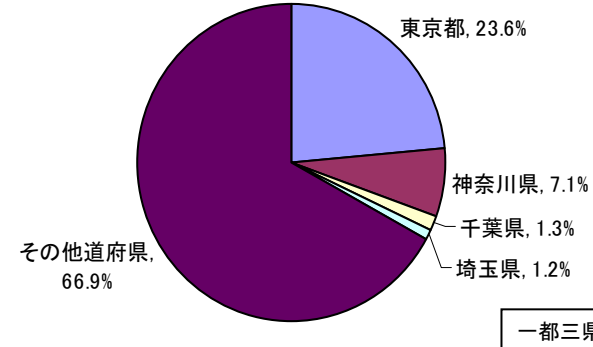
大学発ベンチャー

〔総数：1,503社〕



コアベンチャー

〔総数：845社〕



注 コアベンチャー：大学で生まれた研究成果を基に起業したベンチャー（大学で達成され研究成果に基づく特許や新たな技術・ビジネス手法を事業化する目的で新規に設立された企業）

※「株式会社価値総合研究所『大学発ベンチャーに関する基礎調査』報告書（平成 18 年 5 月）」

（経済産業省関東経済産業局 HP）より作成

- 大学発ベンチャーやコアベンチャーは一都三県に3割強が集まり、大学が多く存在する一都三県の集中度が高い。

首都圏における産学公連携及び産産連携に関する事業の現状

区 分	主 な 事 業
国	・産業クラスター政策及びそれに係る目標設定、個別・全体計画の作成、実施など ・クラスター形成に資する各地の拠点機関、中核的な産業支援機関の活動に対する支援 ・企業と大学等との共同研究開発に係る資金の補助 ・中小企業が他事業者と協力し共同研究を行う場合、助成金、低利融資、特許料の免除等による支援 ・大学を核とした支援環境整備（インキュベーション施設、支援ネットワーク整備事業） ・承認 TLO（技術移転機関）に対する補助金の交付、大学施設の無償使用、アドバイザー派遣など ・産学官連携推進フォーラム
都 県	・産学公連携支援センター等におけるコーディネート窓口の設置 ・首都圏の大学と中小企業とが一堂に会し、企業によるプレゼンテーション、マッチング相談会などの実施 ・高度な技術力を持つ中堅中小企業同士、そのような中小企業とメーカー、研究機関等とを一堂に集めてマッチングする事業の実施 ・中小企業やその組合と大学等との共同研究・委託研究の経費の一部助成 ・産学公連携や産産連携の技術発表会、技術交流会の開催 ・産学連携や産産連携のセミナー、研究会の開催 ・異業種交流グループ活動の支援 ・産学連携や産産連携による新技術や新製品開発のための相談会の開催 ・産学公技術連携データベース等による情報提供
市町村	・産学公連携施設の設置 ・共同研究等のマッチング支援事業 ・大学研究室と地域の企業との人材・技術交流 ・技術移転等の特許や大学との共同研究に関する相談 ・産学公連携に関する講演や勉強会の実施

特別区に通勤・通学している人の割合

東京都

就業者・通学者数(a)	特別区に通勤・通学(b)	(b)／(a)	昼間人口割合
狛江市	41,559	21,160	50.9%
武蔵野市	74,774	35,333	47.3%
西東京市	100,263	46,791	46.7%
調布市	114,473	51,110	44.6%
三鷹市	88,271	37,495	42.5%
小金井市	60,303	24,408	40.5%
東久留米市	59,142	21,347	36.1%
清瀬市	37,579	12,869	34.2%
国分寺市	60,850	20,829	34.2%
稲城市	41,459	12,908	31.1%
小平市	95,670	29,171	30.5%
東村山市	74,100	22,401	30.2%
多摩市	78,124	22,727	29.1%
府中市	131,682	37,196	28.2%
国立市	38,262	10,336	27.0%
町田市	211,675	49,412	23.3%
日野市	95,231	20,821	21.9%

千葉県

就業者・通学者数(a)	特別区に通勤・通学(b)	(b)／(a)	昼間人口割合
浦安市	87,817	45,607	51.9%
市川市	256,956	123,078	47.9%
松戸市	257,511	95,416	37.1%
船橋市	306,876	111,409	36.3%
習志野市	87,688	29,502	33.6%
我孫子市	70,249	23,079	32.9%
流山市	83,289	26,341	31.6%
柏市	205,672	62,306	30.3%
白井市	30,031	8,492	28.3%
八千代市	94,454	26,470	28.0%
鎌ケ谷市	55,030	15,184	27.6%
印西市	35,762	8,754	24.5%
佐倉市	93,514	20,855	22.3%
千葉市	482,374	103,470	21.5%

神奈川県

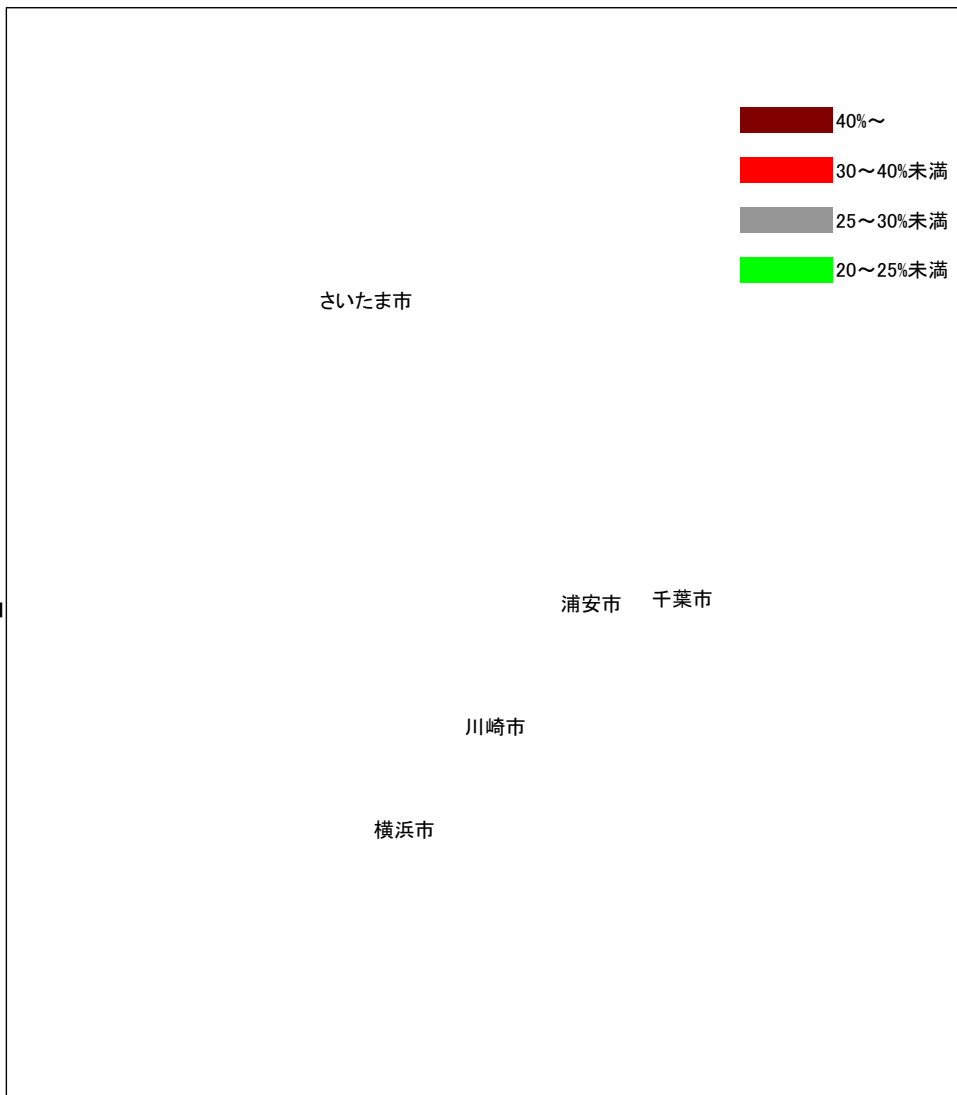
就業者・通学者数(a)	特別区に通勤・通学(b)	(b)／(a)	昼間人口割合
川崎市	769,145	265,782	34.6%
鎌倉市	85,970	20,298	23.6%
横浜市	1,930,568	446,497	23.1%
逗子市	28,634	6,509	22.7%

埼玉県

就業者・通学者数(a)	特別区に通勤・通学(b)	(b)／(a)	昼間人口割合
和光市	43,802	22,616	51.6%
朝霞市	69,273	27,020	39.0%
草加市	130,111	50,742	39.0%
蕨市	38,326	14,713	38.4%
戸田市	65,230	24,737	37.9%
志木市	37,620	13,827	36.8%
新座市	85,672	30,011	35.0%
鳩ヶ谷市	32,048	10,450	32.6%
川口市	268,535	87,561	32.6%
富士見市	57,267	18,453	32.2%
越谷市	173,655	51,724	29.8%
さいたま市	644,372	182,050	28.3%
所沢市	177,811	49,495	27.8%
ふじみ野市	55,497	15,345	27.7%
三芳町	20,018	5,461	27.3%
三郷市	75,560	20,599	27.3%
八潮市	41,969	11,087	26.4%
蓮田市	34,593	8,336	24.1%
春日部市	129,965	29,622	22.8%
白岡町	26,765	5,939	22.2%
上尾市	121,431	25,357	20.9%
宮代町	19,471	4,039	20.7%
吉川市	34,535	7,050	20.4%
鷲宮町	19,125	3,900	20.4%

特別区・指定都市の自地域内通勤通学割合

就業者・通学者数(a)	自地域内に通勤・通学(b)	(b)／(a)	昼間人口割合
特別区	4,434,693	4,023,775	90.7%
横浜市	1,930,568	1,201,539	62.2%
千葉市	482,374	283,167	58.7%
さいたま市	644,372	337,231	52.3%
川崎市	769,145	374,166	48.6%



※「平成17年国勢調査」統計でみる市区町村のすがた2006(総務省)より作成

【就業者・通学者のうち特別区に通勤・通学している人の割合】

- 指定都市は、特別区への通勤通学割合が全て20%を超え、多くの人が特別区に流出している。(川崎市34.6%、さいたま市28.3%、横浜市23.1%、千葉市21.5%)
- 特別区に隣接している都市の中には、特別区への通勤通学割合が50%を超える都市が存在する。(浦安市51.9%、和光市51.6%、狛江市50.9%)

【特別区・指定都市の自地域内通勤通学割合】

- 特別区の自地域内通勤通学割合は90%と高い。
- 指定都市の自地域内通勤通学割合は、横浜市、千葉市は60%程度であり、川崎市は50%を下回っている。(横浜市62.2%、千葉市58.7%、川崎市48.6%)

大阪市に通勤・通学している人の割合

大阪府

就業者・通学者(a)	大阪市内に通勤・通学(b)	(b)／(a)	昼間人口割合
吹田市	187,715	62,980	33.6%
豊中市	201,235	61,856	30.7%
松原市	62,690	18,827	30.0%
藤井寺市	32,754	9,080	27.7%
八尾市	135,863	35,340	26.0%
守口市	72,831	18,863	25.9%
高石市	29,883	7,629	25.5%
羽曳野市	59,089	15,045	25.5%
堺市	411,108	103,104	25.1%
河内長野市	58,811	14,573	24.8%
四條畷市	29,279	7,092	24.2%
柏原市	41,484	10,016	24.1%
豊能町	12,529	3,021	24.1%
東大阪市	260,372	62,343	23.9%
池田市	53,662	12,824	23.9%
大阪狭山市	29,437	6,987	23.7%
箕面市	68,707	16,259	23.7%
大東市	66,819	15,625	23.4%
寝屋川市	125,254	29,088	23.2%
茨木市	141,174	31,959	22.6%
摂津市	45,577	10,050	22.1%
門真市	66,400	14,624	22.0%
富田林市	61,905	13,527	21.9%
枚方市	207,200	43,705	21.1%
泉大津市	37,897	7,935	20.9%
島本町	15,202	3,178	20.9%
交野市	39,101	8,147	20.8%
高槻市	175,131	35,745	20.4%
太子町	7,584	1,519	20.0%

奈良県

就業者・通学者(a)	大阪市内に通勤・通学(b)	(b)／(a)	昼間人口割合
生駒市	58,996	17,489	29.6%
王寺町	11,834	3,376	28.5%
三郷町	11,213	3,060	27.3%
河合町	9,603	2,506	26.1%
平群町	10,186	2,567	25.2%
上牧町	12,134	2,876	23.7%
斑鳩町	14,415	3,390	23.5%
香芝市	35,121	8,161	23.2%
安堵町	4,050	829	20.5%

兵庫県

就業者・通学者(a)	大阪市内に通勤・通学(b)	(b)／(a)	昼間人口割合
芦屋市	46,255	12,477	27.0%
西宮市	240,381	56,649	23.6%
川西市	77,054	17,900	23.2%
宝塚市	110,807	24,739	22.3%
尼崎市	234,426	47,598	20.3%
神戸市	758,870	59,434	7.8%

京都府

就業者・通学者(a)	大阪市内に通勤・通学(b)	(b)／(a)	昼間人口割合
京都市	793,444	28,143	3.5%

指定都市の自地域内通勤通学割合

就業者・通学者(a)	自地域内に通勤・通学(b)	(b)／(a)	昼間人口割合
京都市	793,444	675,816	85.2%
大阪市	1,285,477	1,036,614	80.6%
神戸市	758,870	580,771	76.5%
堺市	411,108	236,762	57.6%

京都市

神戸市

堺市

30～40%未満

25～30%未満

20～25%未満

※「平成17年国勢調査」統計でみる市区町村のすがた2006」（総務省）より作成

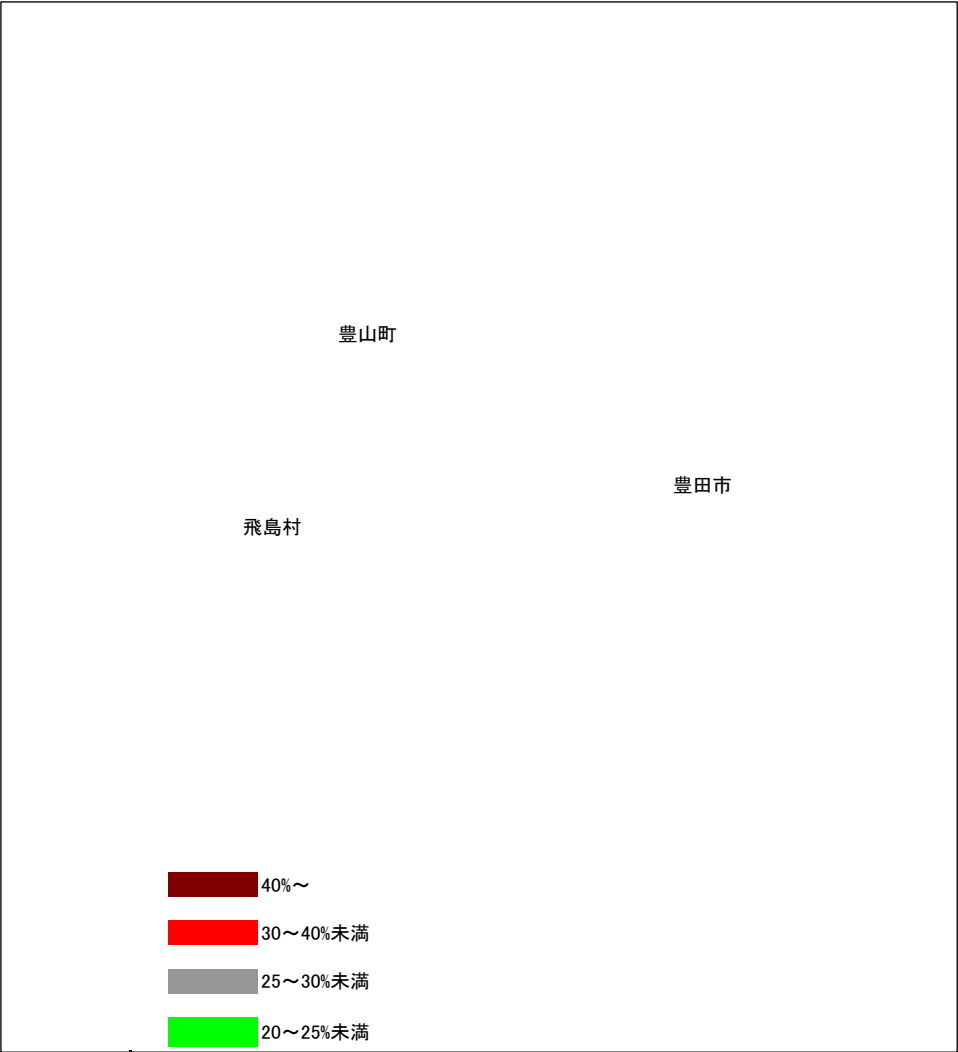
【就業者・通学者のうち大阪市に通勤・通学している人の割合】

- 京都市、神戸市の、大阪市への通勤通学割合は低い。（京都市3.5%、神戸市7.8%）
- 堺市の、大阪市への通勤通学割合は20%を超え、多くの人が大阪市へ流出している。（堺市25.1%）
- 大阪市への通勤通学割合は、全ての都市で35%を下回っており、周辺都市の大阪市への依存度は低い。

【指定都市の自地域内通勤通学割合】

- 大阪市、京都市、神戸市の自地域内通勤通学割合は80%程度であり、各々が独立している。堺市は57.6%と他の指定都市よりも割合が低く、大阪市との結びつきが強い。

名古屋市に通勤・通学している人の割合



※「平成17年国勢調査」「統計でみる市区町村のすがた2006」(総務省)より作成

【就業者・通学者のうち名古屋市に通勤・通学している人の割合】

- 名古屋市への通勤通学割合が20%を超えるのは、そのほとんどが名古屋市に隣接する自治体である。
- これらの自治体の中には、昼間人口割合が100%を大きく超え、多くの人が流入している町村が存在する。(昼間人口割合：飛島村289.9%、豊山町153.3%)
- 豊田市の名古屋市への通勤通学割合は4.2%と低く、通勤・通学の面では結びつきは弱い。

【指定都市の自地域内通勤通学割合】

- 名古屋市の自地域内通勤通学割合は84%と高い。

愛知県

就業者・通学者(a)		名古屋市に 通勤・通学(b)	(b)／(a)	昼間人口割合
大治町	16,189	6,995	43.2%	74.9%
尾張旭市	42,754	16,678	39.0%	80.3%
長久手町	26,792	10,271	38.3%	101.5%
日進市	43,912	16,771	38.2%	100.8%
蟹江町	20,469	7,804	38.1%	83.5%
清須市	31,338	11,496	36.7%	94.2%
七宝町	12,624	4,501	35.7%	74.7%
甚目寺町	21,445	6,950	32.4%	84.7%
北名古屋市	45,089	14,350	31.8%	88.5%
豊山町	7,841	2,307	29.4%	153.3%
美和町	13,629	3,938	28.9%	77.3%
弥富市	24,473	7,006	28.6%	88.4%
東郷町	21,807	6,224	28.5%	78.6%
春日井市	162,368	44,580	27.5%	88.4%
豊明市	38,221	10,454	27.4%	89.6%
津島市	35,294	8,711	24.7%	91.2%
岩倉市	27,260	6,418	23.5%	73.8%
東海市	59,687	13,805	23.1%	100.0%
愛西市	37,664	8,597	22.8%	75.0%
飛島村	2,797	625	22.3%	289.9%
稲沢市	78,748	16,534	21.0%	90.6%
瀬戸市	74,000	15,436	20.9%	89.4%
知多市	46,891	9,761	20.8%	76.8%
春日町	5,294	1,102	20.8%	131.4%
大府市	46,741	9,468	20.3%	99.0%
豊田市	240,327	10,148	4.2%	104.9%

自地域内通勤通学割合

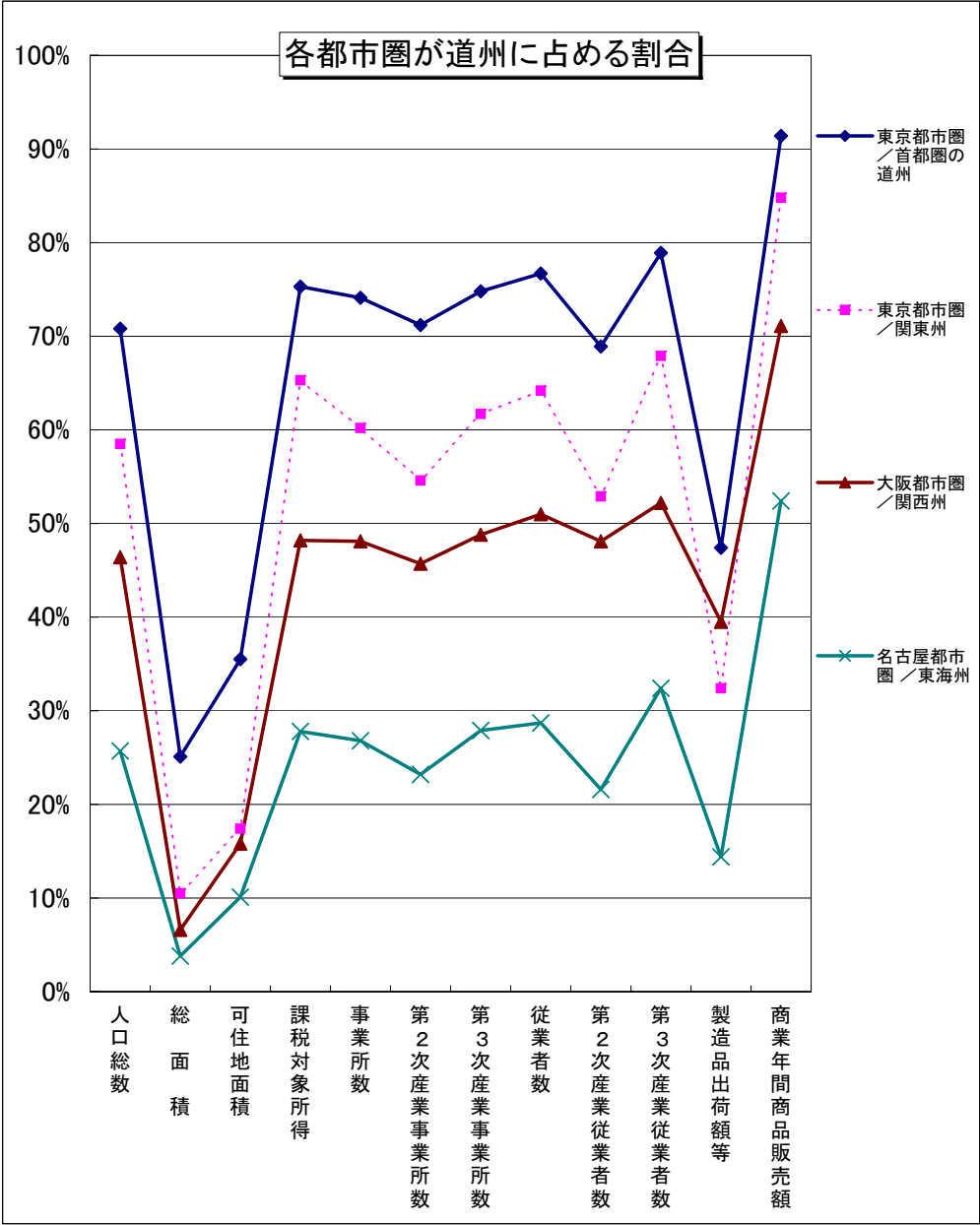
就業者・通学者(a)		自地域内に 通勤・通学(b)	(b)／(a)	昼間人口割合
名古屋市	1,207,286	1,013,608	84.0%	115.8%
豊田市	240,327	194,246	80.8%	104.9%
飛島村	2,797	1,510	54.0%	289.9%
豊山町	7,841	2,908	37.1%	153.3%

各都市圏が道州に占める割合

	東京都市圏 ／首都圏の道州	東京都市圏 ／関東州	大阪都市圏 ／関西州	名古屋都市圏 ／東海州
人口総数	70.8%	58.5%	46.4%	25.7%
総面積	25.1%	10.5%	6.6%	3.8%
可住地面積	35.5%	17.4%	15.8%	10.1%
課税対象所得	75.3%	65.3%	48.2%	27.8%
事業所数	74.1%	60.2%	48.1%	26.8%
第2次産業事業所数	71.2%	54.6%	45.7%	23.2%
第3次産業事業所数	74.8%	61.7%	48.8%	27.9%
従業者数	76.7%	64.2%	51.0%	28.7%
第2次産業従業者数	68.9%	52.9%	48.1%	21.6%
第3次産業従業者数	78.9%	67.9%	52.2%	32.4%
製造品出荷額等	47.4%	32.4%	39.5%	14.4%
商業年間商品販売額	91.4%	84.8%	71.1%	52.4%

注1 東京・大阪・名古屋都市圏を特別区・大阪市・名古屋市内に通勤・通学している就業者・通学者の割合が20%を超える圏域とする
注2-1 首都圏の道州を1都3県(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)の範囲と仮定する
注2-2 関東州を1都6県(茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)の範囲と仮定する
注2-3 関西州を2府4県(滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県)の範囲と仮定する
注2-4 東海州を4県(岐阜県、静岡県、愛知県、三重県)の範囲と仮定する

※「平成17年国勢調査」「統計でみる市区町村のすがた2006」(総務省)より作成



参 考 資 料

『東京自治制度懇談会 議論のまとめ』

(平成 18 年 11 月発表)(本文)

目 次

第1章 国と地方の役割分担の明確化について	1
第2章 基礎的自治体と広域的自治体の役割分担について	5
第3章 大都市制度のあり方について	8
第4章 道州制における広域的自治体のあり方について	21
第5章 税財政制度のあり方について	28
第6章 東京における大都市制度のあり方について	32
第7章 今後検討すべき課題	38
〔別添〕道州制の導入に当たっての考え方	41

* (資料編) は掲載しておりません。

第1章 国と地方の役割分担の明確化について

基本的な考え方

- 中央集権の統治システムは、全ての国民が一定水準の行政サービスを享受できるようにする上では大きく貢献した。
しかし、右肩上がりの経済の終焉、経済のグローバル化や住民ニーズの多様化など、大きな社会状況の変化により、その役割を終えた。
- 危機的な財政状況の中で限られた財源を最適配分し、公共サービスを効率的、効果的に実施するためには、受益と負担に関する住民の選択が行われ、住民による監視が行き届く地方の役割を拡大することを通じて、より簡素で効率的な行政運営を実現していく必要がある。
したがって、地方が自らの権限と責任に基づき、自らの財源によって事業を実施することができるように、地方分権改革を行わなければならない。
- 地方の権限を拡大する趣旨で制定された地方分権一括法であったが、国と地方の役割分担に関する議論が不十分であったため、事業について負うべき責任の所在が不明確なままになっている。
- その後の「三位一体改革」においても、国の省益墨守により、国と地方の役割分担という本質的な議論が行われないまま、単なる数字合わせに終始し、依然として国の強い関与が残っている。
 - ・ 地方自治法で住民に身近な行政は地方が担うこととされているにもかかわらず、国が個別の法律によりその趣旨に合致しない関与を定めるとともに、法律によらない要綱や基準を設定して地方の自主的な事業執行を妨げている。
 - ・ 自治事務と法定受託事務は、本来は事務の客観的な性質に基づいて区分すべきであるが、その区分に合理的な説明がつかないものがある。
(例) 医療法人の認可は自治事務、社会福祉法人の認可は法定受託事務
 - ・ 自治事務と法定受託事務の国庫補助負担割合は、事務に対する国の責任の程度と無関係に様々に設定されており、その財政負担と責任の度合いが合致していない。
 - ・ 本来地方の責任で行われるべき自治事務の中にも、国が策定する社会資本整備重

点計画による基盤整備など、国が最終的な決定権を有しているものや、類似の事業を国が重複して行い非効率が生じているものなど、様々な二重行政が存在する。

- ・ 国庫補助負担制度が、政策誘導の手段として利用され、無駄を生むと同時に地方の自立を阻んでいる。
 - ・ 地方が執行する事業の制度設計について、地方の参画なしに国が一方的に制度を構築しているものがある。
- 地方分権を推進し、真の地方自治を確立するためには、国と地方が事業について負うべき責任を明確にしなければならない。
- 国が担うべき役割について様々な議論があるが、外交、防衛、司法など国家存立に係る分野等に限定し、複雑化する国際社会に対応するために、より一層特化、重点化していくべきである。
- こうした役割分担の見直しを通して、国による地方への過剰な関与を廃止、縮小していかなければならない。

事業について行政の負うべき責任

- 行政が事業を行うに当たっては、事業の対象である住民に対し、一般的に、制度責任、財政責任、執行責任の三つの責任を負う。
- ・ 制度責任とは、仕組みの構想、立法から運用基準の策定までの制度構築を行う責任であり、制度設計上の瑕疵に起因する問題を解決する責任を含む。
 - ・ 財政責任とは、事業執行に要する経費を負担する責任をいう。
 - ・ 執行責任とは、制度化された事業を運用基準どおり執行する責任をいう。
- 制度責任と執行責任は、PDCAサイクルに従って事業の成果を評価、検証し、制度を改善していくためには、同一の主体であることが望ましい。また、財政責任と執行責任は、同一の主体が負った方が、事業の効率的な執行が期待できる。つまり、制度責任、財政責任、執行責任を同時に負うことで、制度の改善や効率的な事業執行が可能となる。

したがって、事業についてのこれら全ての責任は、原則として同一の主体が負うべきである。

- 現行制度においては、地方の事業に対する国の様々な関与があることにより、上記三つの責任について必ずしも同一の主体が負っていないため、事業に重複や無駄、非効率が生じている。

国は国家存立に係る分野等においてその責任を果たし、それ以外の事業については、住民に身近な地方が制度責任から執行責任までを一貫して果たす必要がある。

国と地方の役割分担の明確化に伴い、地方の役割として位置付けるべき事業

- 国と地方の役割分担を明確化し、国の役割を限定していくことと合わせ、現在国が定めた統一基準に基づき実施されている事業で、地域実情に即して地方自らの権限と責任において実施した方がより効率的、効果的なものは、地方の役割とすべきである。

（例）

- ・ 給付行政における例として、児童手当は現在全国一律の基準に基づいて給付されている。しかし、子育てを巡る環境は地域ごとに大きく異なるのが実態であるから、全国一律の基準で給付を実施するのではなく、地方が住民自らの意思と責任に基づき、様々な子育て推進施策の中から最も効果的と思われるものを地域実情に応じて選択し、実施する方が望ましい。
- ・ 市街地の活性化事業について、現在国は「中心市街地の活性化に関する法律」により、国の定めた基本方針に基づき市町村が策定した基本計画に対して、内閣総理大臣による認定を経た上で重点支援する事業を行っているが、その他にも各省庁が個別にまちづくり関連の事業を行っている。その一方で、地方も独自に様々な商店街振興事業を実施している。

これらの事業については、国が全国一律の基準により集中的、画一的に実施するよりも、地方が地域実情に応じて多様な施策を展開した方が、行政の効率化や地域の活性化、自立化につながる。

- ・ 一方、規制行政の分野における例として、社会福祉法人の設立認可・指導監査に係る事務を見てみると、これらの事務は、全国一律の基準による国の関与が行われている。

確かに社会福祉法人の定義や要件等に関する基本的事項に関しては、全国一律の基準が必要であるが、社会福祉法人は地域の福祉サービスの重要な担い手であることから、その設立認可・指導監査は、地方が独自に基準等を設定して実施する方がより地域の実情に適した対応を執ることができる。

- ・ その他にも、行政委員会等について、法律で組織や職の設置を義務付ける必置規制が残されているが、組織編制については、地方独自の判断により、地域の実情に応じた効率的な組織をつくるべきである。

地方に対する国の関与の廃止、縮小

- これまで述べてきたように、国の役割を限定することによって、国による義務付けや統一基準の設定が必要となる事務は少なくなっていく。それに合わせて、地方に対する国の関与が廃止、縮小されることになる。

ただし、建築物の耐震基準の設定など、全国的な統一基準が不可欠であるものは、引き続き国が制度責任を果たすべきである。

- 国の役割を限定してもなお残る国の関与については、住民自治、団体自治を確保する観点から、国と地方の協議の場の法定化や国の立法に対して地方が参画する制度の確立など、制度設計に地方の意見が反映される実効性ある仕組みを構築する必要がある。

- また、財政責任を明確にしていくことにより、国庫補助負担金という責任の所在を曖昧にしている制度が不要になるとともに、地方交付税による財源保障の規模も縮小していく。

- そして、新たに地方が行う事業に要する経費は、地方自らが安定的に確保する必要があることから、税源移譲によって賄われなければならない。

第2章 基礎的自治体と広域的自治体の役割分担について

基本的な考え方

- 国と地方の役割分担を明確化した後には、地方の事務を基礎的自治体と広域的自治体との間でどのように配分すべきかという課題がある。

その際には、いずれに事務を配分した方がより効率的、効果的かという観点も重要であるが、自治の基本が、地域の課題を自らの判断と責任において解決していくという住民自治の原理にあることを十分に踏まえる必要がある。

したがって、国の地方に対する関与の廃止、縮小を行うことによって、住民に最も身近な基礎的自治体を、包括的に住民サービスを提供する総合的な地方行政主体として位置付けるべきである。

- こうした原則に基づいて、基礎的自治体は以下の性質を有する事務を処理すべきである。

☆ 近接性（住民生活や地域に密着した事務）

- ① 地域実情に即して自主的に解決することが必要なもの又は効果的と考えられるもの（例：子育て推進施策、地域産業振興など）
- ② 地域住民やNPO等との連携をとりつつ、地域課題の解決を目指すことが望ましいもの（例：地域環境保全事業、地域の防犯活動など）
- ③ 地域住民の安全・安心を確保するため、機動的な処理や迅速な対応が求められるもの（例：地域災害対策など）

☆ 利便性（住民生活の利便に資する事務）

- ④ 住民に最も身近な基礎的自治体が処理することにより、住民利便の向上に資するもの（例：各種届出、登録事務など）
- ⑤ 对人的要素が強く、サービスを受ける住民の実情を踏まえた上で対応する必要があるもの（例：生活相談、介護福祉の認定など）

- 一方、広域的自治体は、環境問題、公共交通網の整備等の基礎的自治体の区域を越える広域的な行政需要の増大に対応するとともに、国の役割の限定に伴って国から地方に移譲される事務の受け皿となるなど、広域行政機能の充実強化を図り、これらの課題解決に向けて戦略的かつ積極的に取り組んでいくことが求められている。

また、試験研究機関の設置等、高度な専門的見地から事業を実施すべき分野における取組や、財政的な要因等によって基礎的自治体では実施が困難な事業について基礎的自治体を補完していくこともその重要な役割である。

以上のことから、広域的自治体は以下の性質を有する事務を処理すべきである。

☆ 広域性（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）

- ① 広域的な行政課題の解決に向けた総合的な事業計画の策定
（例：広域的な産業振興・環境保全に関する計画の策定など）
- ② 広域的計画に基づく総合的な事業の施行など、基礎的自治体の実施するよりも事業効率の観点から有効と考えられるもの
（例：河川整備、広域道路整備、文化施設の設置など）
- ③ 広域的自治体が、独自の基準により区域内の統一的な規制やサービスを行うことが必要又は効果的なもの
（例：営業許可、伝染病予防対策、ディーゼル車規制など）
- ④ 広域的災害や緊急処理事態への対応など、事務処理に当たって一元的体制を執ることが必要なもの
（例：広域的災害対策、国民保護に関する事務など）
- ⑤ 他の自治体や国との間における広域的な調整や連絡
（例：他の自治体や国との調整が必要なものなど）

☆ 高度専門性（高度な専門的見地から実施すべき事業）

- ⑥ 事業の性質上高度な専門性が求められ、実施に際して相当の人材と財源を投入する必要があるもの
（例：試験研究機関・高度医療施設の設置、先端技術振興など）

☆ 補完性（基礎的自治体では実施が困難な事業の補完等）

- ⑦ 基礎的自治体の円滑な運営のための補完、支援、調整
（例：事業ノウハウの提供、市町村職員に対する研修、財政補完など）

○ この考え方は、道州制の導入いかにかわるものではない。どちらの場合であっても、国の関与を廃止、縮小し、地方が自立して事業を実施することができるような、地方分権改革を行うことを前提とするものである。

○ 以上が、一般的な基礎的自治体と広域的自治体の役割分担であるが、後述する「大都市」においては、人口や企業が高度に集積するという特徴を持っており、最も効率的、効果的な大都市経営を行うことが求められる。

こうした大都市における基礎的自治体と広域的自治体の役割分担については、その大都市の実態や地域特性を踏まえて、定めていかなければならない。

基礎的自治体と広域的自治体の役割分担の規定

○ 基礎的自治体と広域的自治体が果たすべき役割を、全国一律に法律によって規定することが考えられる。しかし、この考え方は、地域の課題を自主的、自立的に解決していくという住民自治の精神に反するだけでなく、地域によって異なる多様な社会経済構造に対して、十分な対応ができないため望ましくない。

○ したがって、基礎的自治体と広域的自治体の役割分担については、住民自治を確保し、地域の実情を反映するために条例により規定すべきである。その際には、基礎的自治体が本来担うべき役割を踏まえた上で十分な協議を行い、合意の基に双方の条例で定めるべきである。また、協議に当たって、総合的な行政主体である基礎的自治体が、その果たすべき役割を広域的自治体に依存することがないよう、標準的な役割分担を予め法令で提示する必要がある。

事務補完のあり方

○ 基礎的自治体は、地方分権改革の進展に伴って、総合的な行政主体として自立した行政を継続して実現するための責任を負い、そのための自助努力が強く求められることになる。

しかし、そうした努力を行ってもなお、基礎的自治体が担うとされた事務を十分に果たせなくなった場合には、基礎的自治体の担う役割が住民生活に直結していることから、他の自治体がその事務を補完する仕組みが必要である。その際には、当該基礎的自治体を包含する広域的自治体が、周辺自治体や国との調整等を含め、その中心的な役割を担うべきである。

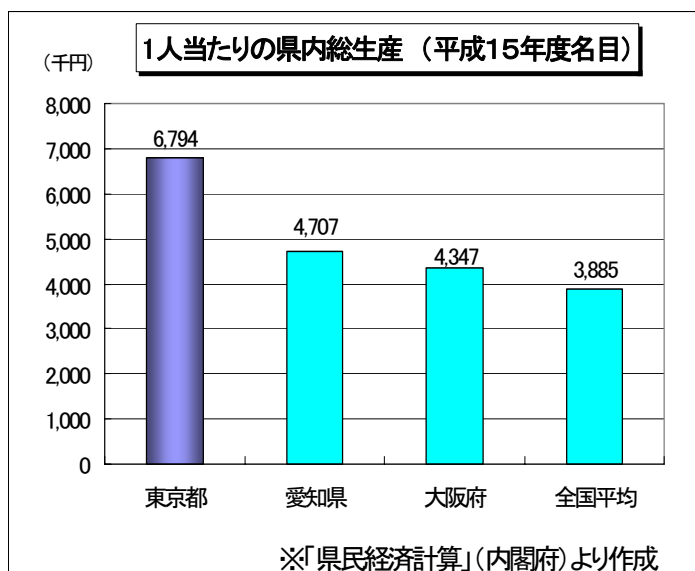
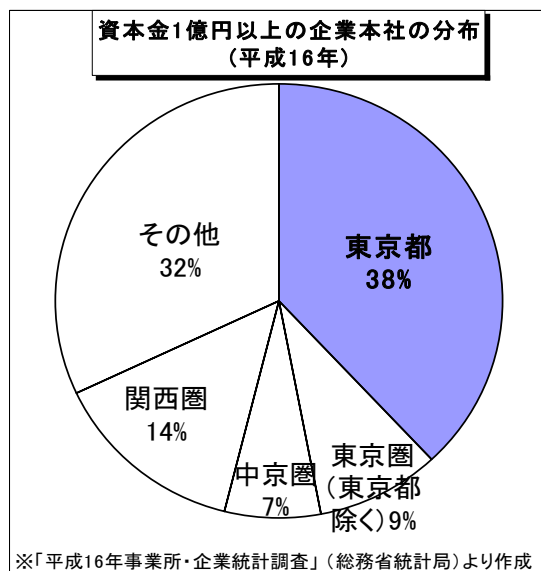
第3章 大都市制度のあり方について

基本的な考え方

- 大都市は、周辺地域の中心となって地域全体の発展を支えており、さらに、日本の豊かな経済力の源泉となって、日本経済を牽引する役割を担ってきた。
- 大都市では、人口や企業が高度に集積することによって、富を生み出し、富がさらに人口や企業を集積をもたらしている。
また一方で、集積のデメリットとしての交通渋滞や都市型災害・犯罪などの解決すべき課題も山積しており、そのことが弊害となって、大都市は、そのポテンシャルを十分に発揮しているとは言い難い状況にある。
- 大都市においては、集積のメリットを活かすとともに、行政課題を優先性や効率性の観点から一体的に解消する、戦略的な大都市経営を行うことが重要である。
- 大都市地域が存在する地方自治体においては、前章までの地方自治体の役割に加え、さらに大都市経営という観点で行政を行っていくことが求められる。
- そのためには、大都市経営の意義を明確にし、その大都市経営が必要な範囲を的確にとらえ、その主体の考え方を明らかにする必要がある。
- 大都市制度のあり方を明確にすることは、「都市の時代」にふさわしい新しい社会のダイナミズムの基礎をつくり上げることであり、21世紀型の新たな行政システムの中核となるものである。

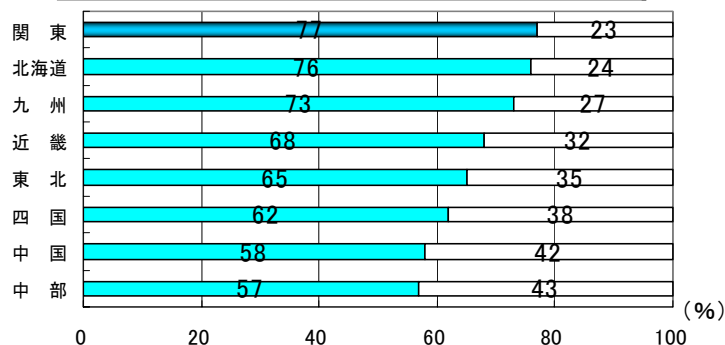
大都市経営の意義

- 大都市経営とは、「大都市の安全性、機能性及び快適性を維持向上させるという大都市全体の利益のために、その地域の行政課題を総合的・一体的に解決することによって、集積のメリットを効果的に発揮し、集積のデメリットを効率的に解消していくこと」と定義することができる。
- 大都市における集積のメリットには、情報入手や人材確保の容易性、高い交通便利性、それらに伴ってビジネスチャンスが増えることなどがある。こうしたメリットは、さらなる人口や企業の集積を呼ぶという相乗効果をもたらす。
- 大都市では、多くの人口と企業が集積することによって、活発な経済・社会活動が行われ、より大きな富を生み出している。例えば、東京では、企業の本社機能が高度に集積することなどにより、一人当たりの都内総生産額が全国平均を大きく上回っている。

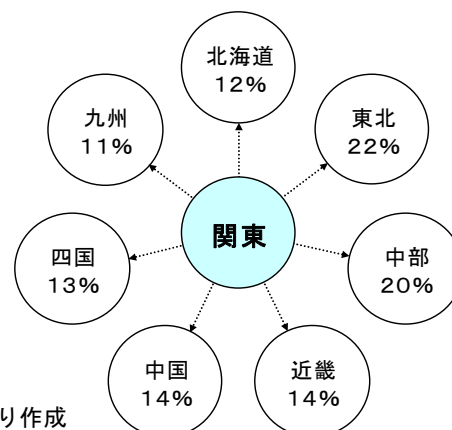


- 関東圏は、自地域の生産を自らの需要によって支えると同時に、日本の各地域の生産活動を需要の面から支えている。また、東京都における一人当たりの国税収入額は、全国平均を大きく上回っている。このように、大都市は、その活動によって、日本全体の経済を牽引している。

各地域内生産が自地域の最終需要に依存する割合
(平成7年)



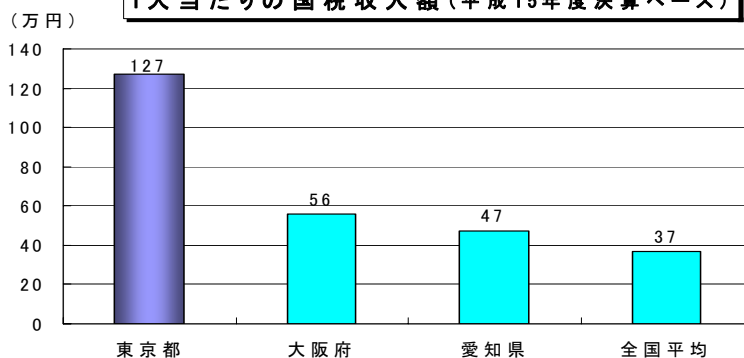
各地域内生産が関東圏の最終需要に依存する割合
(平成7年)



(注) 九州地域は沖縄県を含まない。

※「地域間産業連関表」(経済産業省)より作成

1人当たりの国税収入額(平成15年度決算ベース)

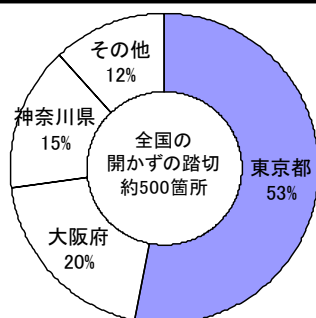


※「東京都の財政」(東京都財務局)より作成

○ こうした集積のメリットが存する一方で、大都市には、デメリットとして、交通渋滞や都市型犯罪などの外部不経済も発生している。

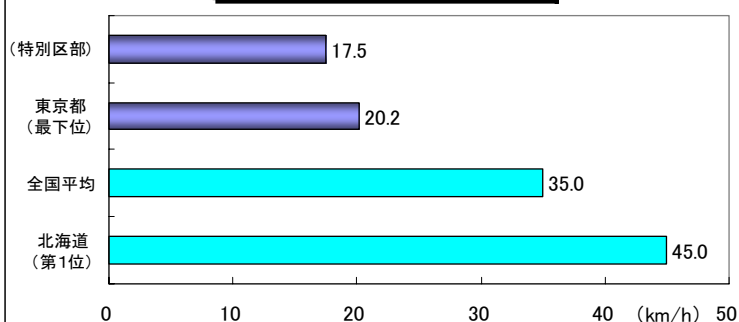
○ 大都市では、人口や企業の集積に見合った都市基盤整備が追いつかないために、交通渋滞が発生している。例えば、東京の「開かずの踏切」の数は全国の過半を占め、混雑時旅行速度は全国平均を大きく下回っている。

開かずの踏切(平成15年)



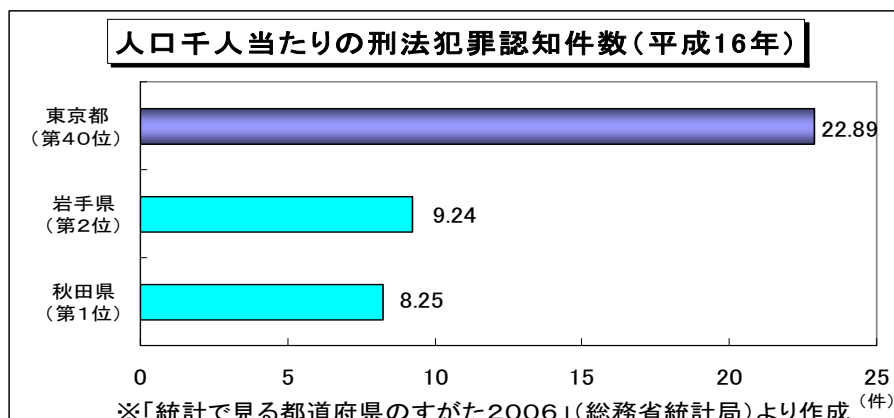
※「ボトルネック踏切現況調査」(国土交通省)より作成

混雑時旅行速度(平成11年)



※「道路交通センサス」(国土交通省)より作成

- また、国際犯罪組織の進出などによって、都市型犯罪が多発している。例えば、東京における犯罪認知件数は、低い地域の倍以上の数となっている。



- これらの集積のデメリットを効率的、効果的に解消していくためには、その施策を展開していくために必要な権限を大都市経営の主体に明確に付与することが必要である。

- 以上のことから、大都市経営の主体が行う事務は、以下のように考えられる。

- ・ 都市づくりビジョン、大都市経営に必要な都市計画の策定
- ・ 大都市内の基幹的な交通ネットワークを形成する道路や地下鉄、港湾等物流拠点等、都市基盤の整備及び維持管理
- ・ 魅力あふれる大都市としての集客機能の強化、都市文化の振興、都市景観の整備
- ・ その魅力を世界にアピールしていくプレゼンテーション
- ・ 都市型犯罪やテロなどへの対応 など

渋滞解消の効果

東京都 都市計画道路整備率

55% (平成17年3月見込み) → 75% (平成24年度目標)



- 経済効果 約2兆2千億円(1年間)
- 二酸化炭素 約117万トン減少(1年間)
(東京都面積の約半分の緑地が1年間に吸収する量)

※「東京のみちづくり」東京都建設局(平成17年12月)より

大都市経営の範囲

○ 現行の地方自治法における大都市の定義は、人口要件しか示されていない。最近では、指定都市の権限を求めて、合併などにより人口を増やして大都市となる傾向も見られる。大都市の範囲は、人口の規模だけでなく、企業の集積や市街地の連たん性などによりとらえる必要がある。

○ 「大都市」の範囲を明らかにするために、以下の指標で分析する。

- ◇ 昼間人口割合（昼間人口/夜間人口）
 - ・ 昼夜間の人口動態は、通勤や通学の範囲であり、生活圏・経済圏を明らかにする一つの指標となる。
- ◇ 昼間人口密度（昼間人口/面積）
 - ・ 生活圏・経済圏における昼間の活動状態をとらえ、主に企業などによる業務機能を担う地域を明らかにする。
- ◇ 人口密度（夜間人口/面積）
 - ・ 生活圏・経済圏における定住人口の集中度をとらえ、住機能を担う地域を明らかにする。
- ◇ DID（人口集中地区）
 - ・ 業務機能、住機能が連たんしている地域を明らかにする。
- ◇ 商業地の地価等
 - ・ 人口集中や経済活動の結果として、大都市の付加価値や富の蓄積が存在することを明らかにする。

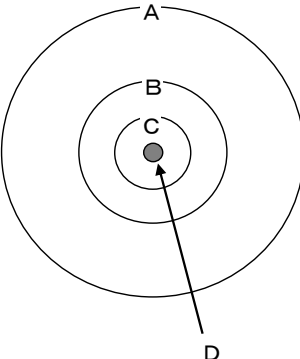
⇒ （資料編） P.1「指標で見る大都市」、P.7「昼間人口密度・昼間人口割合による分析」、P.17「DIDと人口密度による分析」、P.19「商業地の地価等による分析」

○ 以上の指標により、大都市の特性を分析すると、大都市の範囲を次のとおり区分することができる。

- ◇ Aライン（生活圏・経済圏）
 - ・ 通勤、通学の範囲を包含している圏域
- ◇ Bライン（高度集積連たん区域）
 - ・ 昼夜間人口や企業の集積が高く、市街地が連たんしている圏域
- ◇ Cライン（業務機能特化区域）
 - ・ 夜間人口よりも昼間人口が増え、特に企業が高度に集積している圏域
- ◇ Dライン（コア）
 - ・ 昼間人口や企業の集積が突出して高くなる一方で、夜間人口が減少する圏域

大都市の範囲のイメージ

○ 大都市の範囲の分析から、次の表のとおり、大都市の範囲や特質について、いくつかのラインに分けて考えることができる。



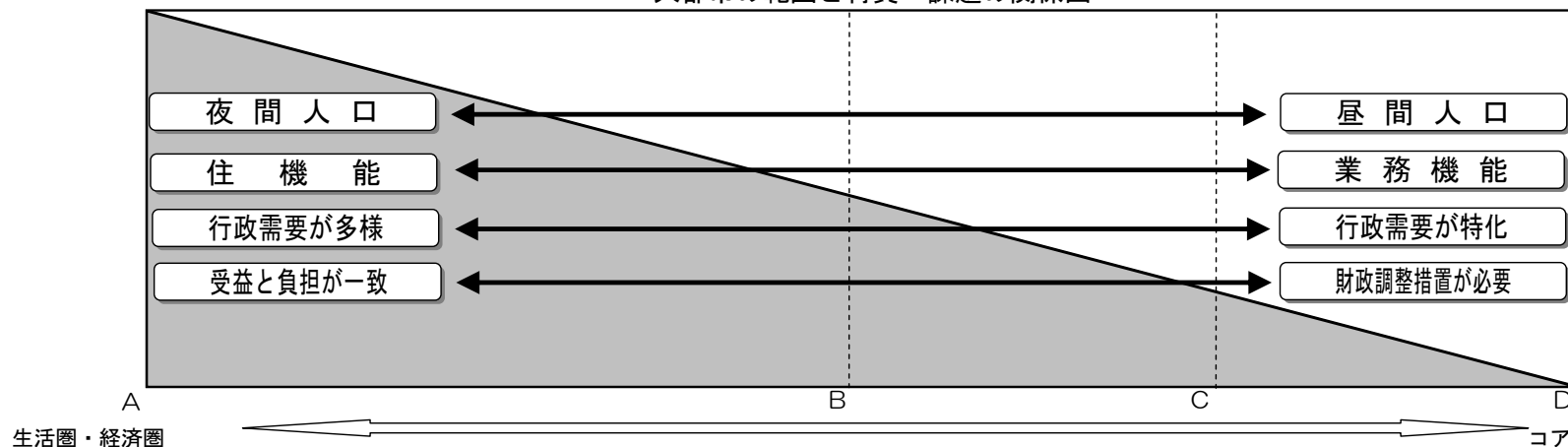
		各地域を象徴する指標						各地域の特質				イメージ
		昼間人口割合	昼間人口密度	人口密度	DID*	地価(商業地)	固定資産税(償却)法人住民税	地域の特性	行政需要のイメージ	税収のイメージ		
A	100%※	4千人※	4千人※	概ね連たん	—	—	●都心への通勤圏を包含 ●住機能・自然環境機能を担う	●農林水産対策 ●都市・郊外間交通整備 ●防犯・防災対策 ●不法投棄対策	●個人住民税の税収の割合が高い	生活圏・経済圏		
B	130～140%※	1万人超	8千人超	連たん	突出して高い	—	●住宅密集地域を包含 ●都心通勤者が多い ●業務機能・住機能を担う	●住居・夜間人口対策 ●地下鉄(都市内交通〔放射状〕) ●防犯・都市防災対策 ●生活系ごみ対策		高度集積連たん区域		
C	150%超	2万人超					●巨大都市ではコアを包含 ●昼間流入人口が極端に多い ●業務機能が集中・集積	●企業集中→インフラ整備 ●地下鉄(都市内交通〔ネットワーク〕) ●テロ・都市防災対策 ●ヒートアイランド対策	●法人関係税の税収が多い ●固定資産税の税収が多い	業務機能特化区域		
D	500%超	6万人超	3～7千人				●巨大都市のコア ●昼間流入人口が極端に多く人口密度が周辺地域に比べて低い ●業務機能が特に集中・集積	●企業集中→インフラ整備 ●地下鉄整備 ●テロ・都市防災対策 ●ヒートアイランド対策	●法人関係税の税収が極端に多い ●固定資産税の税収が極端に多い	コア		

※単独での整備は不適切

※は、中心部からの総計値

* D I D (Densely Inhabited District: 人口密度が4,000人/㎢以上の基本単位区が互いに隣接している地域等)

大都市の範囲と特質・課題の関係図



- 大都市のコア（Ｄライン）は、企業が極端に集積して、昼間人口が非常に多い地域である。ここでは、居住している人口が周辺に比べて少なく、企業活動のほとんどは流入人口に頼っている。このエリアの面積は非常に狭小であり、ここだけでインフラ整備などを行うことは、ネットワークの構築が図れないため不適切である。
- 業務機能に特化した区域（Ｃライン）は、企業の集積が、コアの集積に連なって高い地域である。ここでは、コアほどではないが一定の高い集積があり、昼間人口割合が高く、企業活動も流入人口により支えられている。集積の連たんは、Ｃラインを越えてもまだ続いている。この区域だけでは面積が狭小であるため、大都市の活動に不可欠である港湾、市場などの物流拠点の適正配置は、困難である。
- 高度集積連たん区域（Ｂライン）は、昼夜間人口が共に多く、ＤＩＤが区域内全てで連たんしている地域である。ここでは、一定程度の企業の集積があり、かつ、住宅が密集して広がっており、業務機能と住機能が一体となって存在している。

また、流入人口はあるものの、その区域内の居住人口の大部分が、コアを中心としたＢライン内に通勤等をしている。このＢライン全体に居住する人々が、ＤやＣラインの企業活動を主に支えているのである。
- 生活圏・経済圏（Ａライン）は、Ｂラインを越えると、それまでに見られたＤＩＤの連たんはとぎれ、業務機能の集積も見られなくなる。この区域は主に大都市の住機能や自然環境機能を担っている。
- 以上の分析から、高度集積連たん区域（Ｂライン）では、人の移動と集積が顕著であり、それを支える大都市の基幹的なネットワーク交通の構築と物流等の拠点整備が重要となることが分かる。併せて、この区域においては、都市文化の振興や都市の魅力を発信する主体の存在、さらに安全で安心な都市環境の整備が求められ、これらの施策を総合的・一体的な都市ビジョンや計画により実行することが必要となる。このように、大都市全体の利益を図ることは、さらに都市の魅力を創造し、人や企業の集積を高め、富を生み出す。

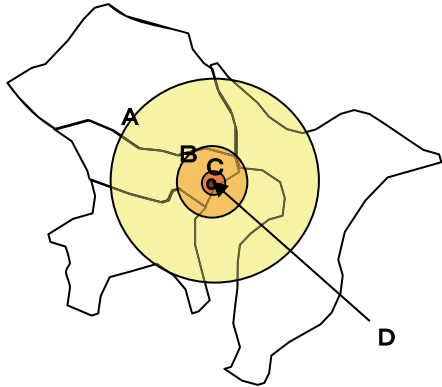
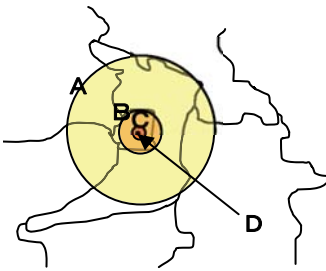
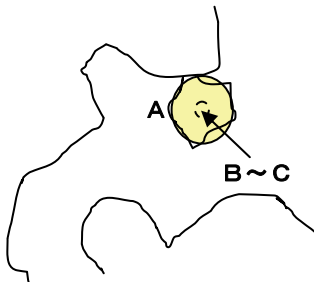
- 一方で、人や企業が集積することは、渋滞などの外部不経済の要因をも生み出している。この大都市のメリットを阻害している要因は、人や物の移動が盛んである地域において顕著であるため、高度集積連たん区域では、これらの課題を効率的に解決していくことも求められる。集積のデメリットを効果的に解消し、大都市の魅力を最大限に引き出すことは、その周辺地域の活力をも誘発し、国全体の発展にもつながっていく。
- つまり、大都市は、D 及びCを含んだB ラインの範囲で一体として存在していることが重要であり、その連たんする一体性こそが大都市の特徴である。この範囲を分断すると、大都市の一体性が保てないため集積のメリットが何ら活かされず、大都市のポテンシャルが効果的に発揮できない。したがって、総合的・一体的な大都市経営が必要な範囲は、高度集積連たん区域（Bライン）の範囲全体と、とらえることができる。
- このように、高度集積連たん区域においては、人や企業の集積が特に顕著であるため、「安全・安心」で「良質な（住む、働く、遊ぶ）都市空間」を創造していくことが非常に重要になっている。

大都市経営の主体

○ 大都市経営が必要な範囲である高度集積連たん区域の分布の現状を、巨大都市である東京圏及び大阪圏、地方の中心的都市である札幌市において分析した。

- ・ 東京圏においては、単一の基礎的自治体の区域を越えて、特別区部とその周辺にまで、高度集積連たん区域が広がっている。
- ・ 大阪圏においては、高度集積連たん区域が市の区域とおおむね一致している。
- ・ 札幌市においては、中心に昼間人口割合が200%、昼間人口密度が8千人を超える区域及びその周辺に一定の集積連たん区域が広がっている。

三つの都市におけるA～Dライン

	東京圏	大阪圏	札幌市
			
A	都県境を越え横浜市、千葉市等周辺の都市も包含 (40 km)	府県境を越え他県地域を包含 (30 km)	市域とほぼ一致 (20 km)
B	23区及び一部周辺市 (15 km)	ほぼ大阪市の市域 (10 km)	中央区付近 (3 km)
C	ほぼ都心8区 (7 km)	ほぼ都心6行政区 (5 km)	
D	ほぼ都心3区 (3 km)	中央区 (1.5 km)	—

() は、中心からのおおよその距離

○ このように、高度集積連たん区域には、基礎的自治体の区域を越えているケース（東京圏）、基礎的自治体の区域とおおむね一致しているケース（大阪圏）、一定の集積連たん区域が、基礎的自治体の区域の一部に存在するケース（札幌市）がある。

○ 大阪圏では、高度集積連たん区域と基礎的自治体の区域がおおむね一致しているため、一つの基礎的自治体が大都市経営を行っているが、都市化の進展により、高度集積連たん区域が広がって基礎的自治体の区域を越える場合には、基礎的自治体の区域をその広がりに合わせて見直す必要がある。

○ 一方、東京圏では、その範囲に複数の基礎的自治体が存在するため、都が都区制度によって大都市経営を行っている。

このように、高度集積連たん区域が複数の基礎的自治体に分かれている場合に、複数の基礎的自治体はその区域の大都市経営を行うとすれば、大都市全体を見据えた一体的な都市基盤の整備や施設の適正配置などが求められることから、新たに意思決定機関を設置することが必要になる。しかし、この考え方は、地方自治組織の簡素・効率化の観点から選択すべきではない。

したがって、このような地域における大都市経営は、広域的自治体が担うことが望ましい。

この場合においても、基礎的自治体は、効率的で効果的な行政運営を行って、住民に身近な行政主体の役割を果たすために、適正な区域を設定することが求められる。既存の基礎的自治体の区域を再編するに当たっては、人口や面積要件のみならず、歴史的な経緯、文化的な背景、行政課題の地域特性にも配慮した議論が不可欠である。

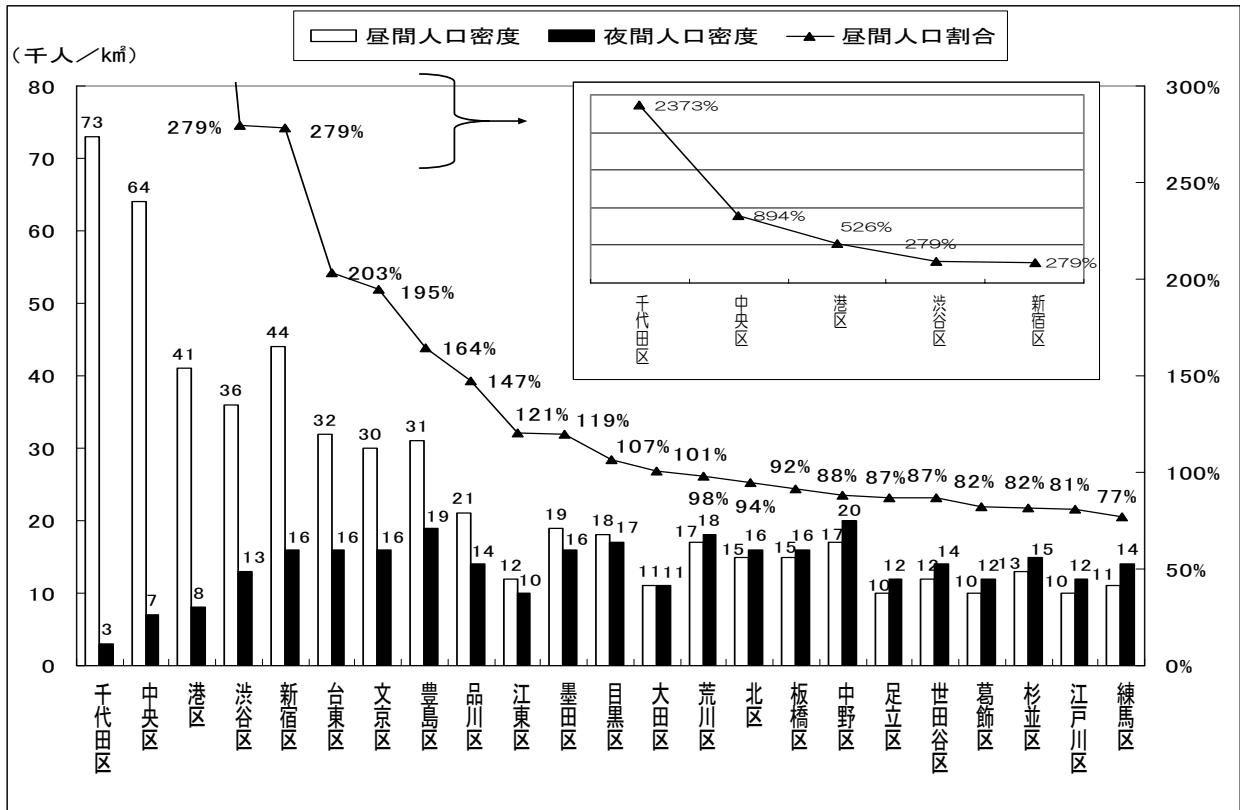
○ なお、大都市経営の実効性を担保するために、大都市経営の主体においては、その事務に見合った財源が確保されなければならない。（第5章参照）

○ また、高度集積連たん区域では、企業や昼間住民が税負担を含めて活動を支えていることから、これらの人々が大都市経営に参画するための、新たな地域自治の仕組みを構築する必要がある。

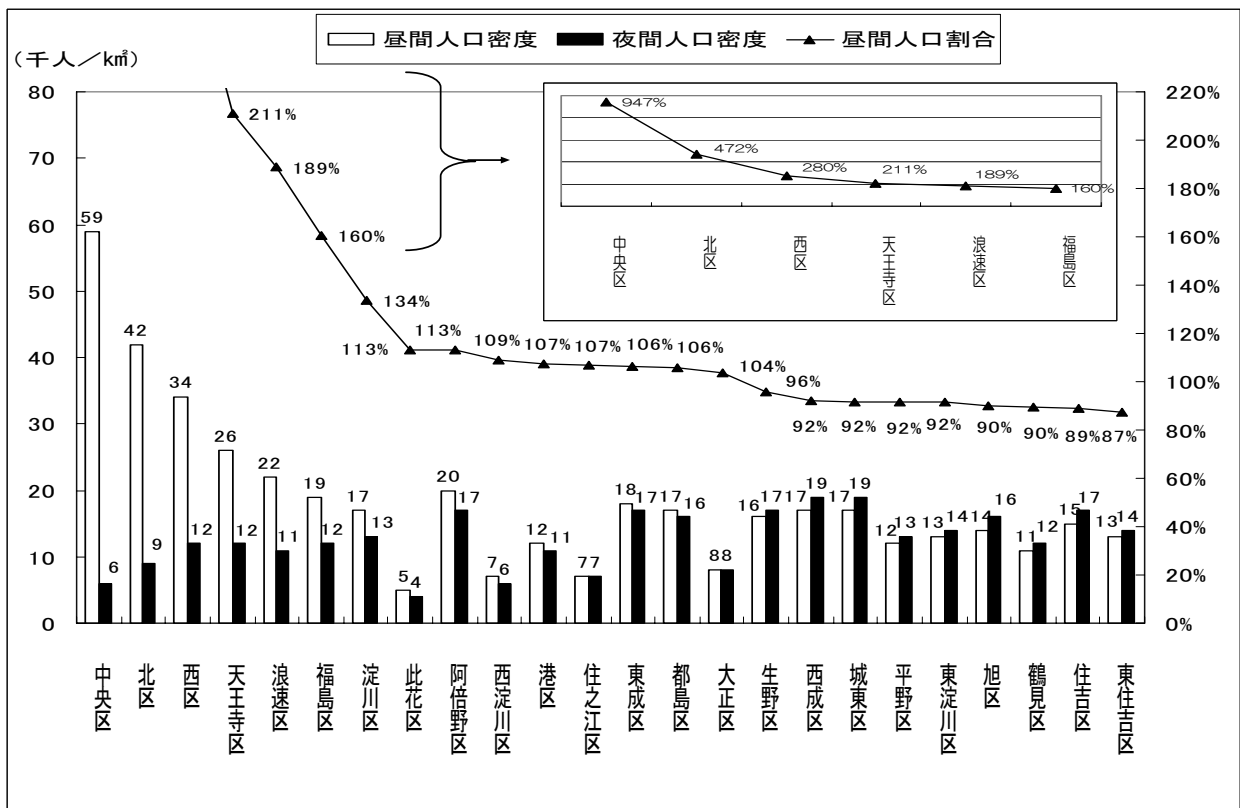
⇒ （資料編） P.65「大都市における新たな地域自治の仕組み」

三つの都市における昼間人口密度、夜間人口密度、昼間人口割合

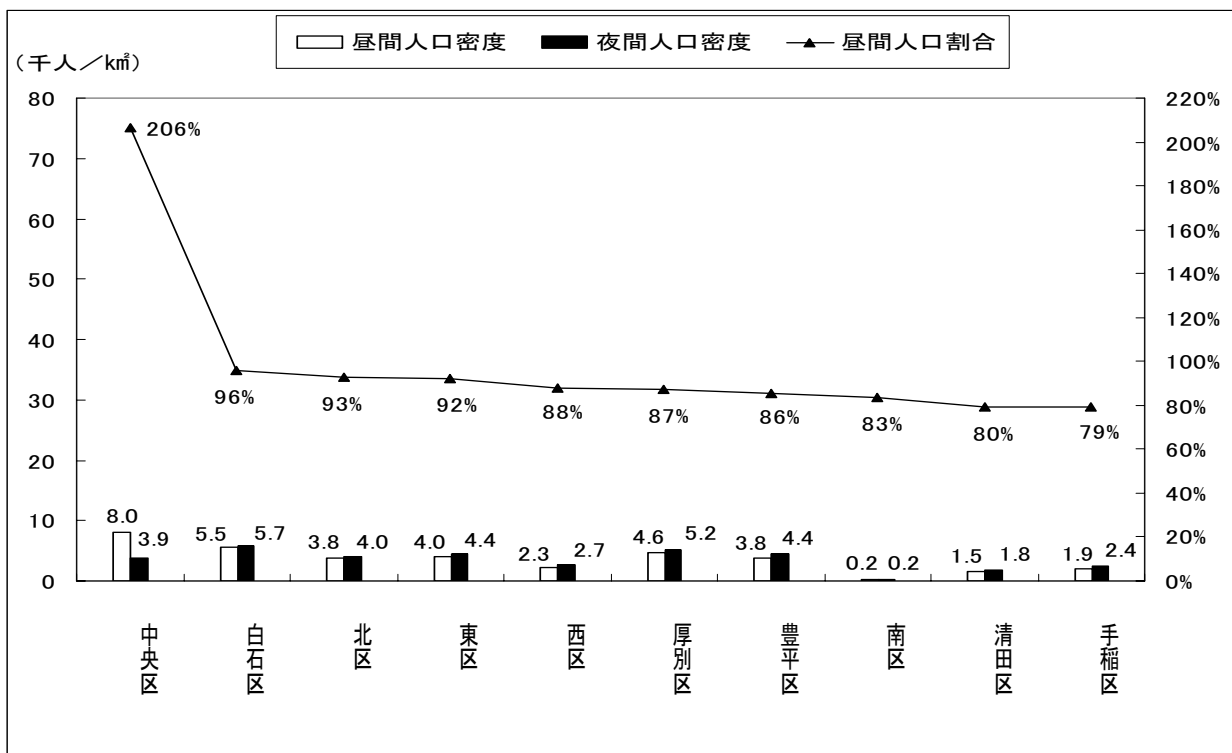
(特別区)



(大阪市)



(札幌市)



※「統計で見る市区町村のすがた2005」(総務省)より作成

大都市制度のあり方

- 以上のように、大都市経営の必要性とその意義や範囲並びにその経営主体について、分析・整理を行い、明らかにした。
- 一方、現行の地方自治法は、大都市制度として、「大都市に関する特例」（指定都市制度）と「特別区」（都区制度）を設けているが、大都市についての一定の記載はあるものの、大都市経営の意義、範囲及び主体の考え方については、明確な規定はない。
 - ・ 指定都市制度は、人口要件並びに基礎的自治体と広域的自治体の役割分担及び関与等について定めているに過ぎない。
 - ・ 都区制度は、「大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保」という観点から、都と区の役割分担の原則等について定めているだけである。
- したがって、総合的・一体的な大都市経営を行うためには、ここで明らかにした「大都市経営の意義」と「範囲及び主体の考え方」を、新たな大都市制度として、自治制度に明確に位置付ける必要がある。さらに、大都市経営に必要な財源のあり方や住民参画の仕組みを構築することで、実効性のある大都市経営が可能となる。
- また、大都市は、その規模、地域特性などが様々であるため、大都市制度は、大都市を画一的に規定するものであってはならない。実際の大都市経営に当たっては、その主体となる自治体が、その都市の実態に合った大都市経営を、その地域の特性を活かして具体的に実行していくことが不可欠である。
- 今後も、日本は、熾烈な国際競争に勝ち抜いていかなければならない。そのためには、大都市が、国境を越えて経済や文化の発展をリードしていく必要がある。特に、「東京」は日本の先駆的な立場にある大都市として、積極的、戦略的な大都市経営を、スピード感をもって実践していかなければならない。
- なお、大都市を構成する区域の一部を切り取って国の直轄統治にするという議論があるが、大都市の総合的・一体的な経営を阻害し、大都市の、ひいては我が国の活力を削ぐ行為であり、絶対に選択すべきではない。

第4章 道州制における広域的自治体のあり方について

基本的な考え方

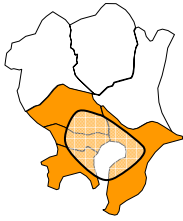
- 現行の都道府県制度は、今日の広域化する課題に対応することが難しくなっている。また、市町村合併の進展により、基礎的自治体への大幅な権限移譲が可能になることに伴い広域的自治体のあり方が問われており、第28次地方制度調査会などにおいて、道州制についての議論が盛んに行われてきている。
- 道州制を導入するか否かにかかわらず、地方分権は急務の課題である。そのためには、まず、国と地方の役割を明確化し、国からの地方への過剰関与を排除することが不可欠である。
- 道州制の導入に当たっては、中央省庁の解体・再編を含めて国と地方のあり方を抜本的に見直すとともに、道州が地域の広域的課題に主体的に対応し得る権限、財源等を備えていなければならない。
- 役割分担を見直す際には、現在、都道府県域をまたがるがゆえに国が行っている物流や産業政策などの広域的な事業についても、道州は積極的に担っていくべきである。

首都圏の広域的課題の現状と道州の果たすべき役割

- 交通・通信手段の発達などにより生活圏・経済圏が広域化し、都道府県境を越えた広域的課題が多数存在している。こうした首都圏における広域的課題の現状について、別表(27ページ)のように分析を行った。

⇒ (資料編) P.70「首都圏における広域的課題」

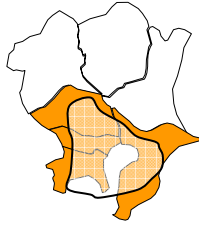
道 路



- ・ 混雑時平均旅行速度…一都三県の旅行速度は全国より低い
- ・ 渋滞ポイントの集中…圏央道内側の地域に多くのポイントが集中
- ・ パーソントリップ……一都三県間のトリップ数が多い

- ・ 渋滞による時間的損失は、国土交通省の数値を基にした試算では一都三県で年間約2.8兆円に及んでいる。（平成17年国土交通省達成報告書より）
- ・ 一都三県の混雑時平均旅行速度は、埼玉県26.9km/h、千葉県32.5km/h、東京都20.2km/h、神奈川県24.9km/hと、全国平均の35km/hを下回っている。特に、東京都区部では17.5km/hと著しく低い。
（平成11年度道路交通センサスより）
- ・ また、関東地方の渋滞ポイント900か所のうち、600か所が圏央道内側に集中しており（関東地方整備局資料）、渋滞は首都圏に広く悪影響を与えている。
- ・ パーソントリップ調査によると人の移動は、一都三県間が非常に多く、都県境を越えた多様で高密な交流により、この圏域の一体化が進んでいる。
- ・ しかし、財源の不足をはじめ多くの課題が存在し、首都圏の道路整備は思うように進んでいない。中でも、首都圏三環状道路（首都圏中央連絡自動車道、東京外かく環状道路、首都高速中央環状線）の整備率が、約35%と遅れており、渋滞を悪化させている。
（平成16年 主要都市の環状道路整備状況…ベルリン約97%、パリ約84%）

大 気



- ・ 大気汚染の状況……………測定箇所ワースト 10 の多くが一都三県にある
- ・ 自動車交通……………トリップ状況から見ると、一都三県に集中

- ・ 浮遊粒子状物質の年平均値（自動車排出ガス測定局）は、平成12年度はワースト10のうち、9か所を一都三県が占めていたが、平成17年度には4か所にまで改善された。特に、東京都、神奈川県では改善が著しい。

（東京都 5か所→0か所 、神奈川県 4か所→1か所）

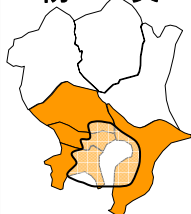
浮遊粒子状物質の環境基準の達成状況についても、東京都では、平成17年度、観測開始以降初めて全測定局で100%達成した。

- ・ 浮遊粒子状物質の数値の改善は、八都県市の連携で、ディーゼル車規制、不正軽油撲滅作戦等に取り組んできた成果によると考えられる。
- ・ しかし、二酸化窒素は、年平均値（自動車排出ガス測定局）ワースト10のうち、一都三県が8か所を占めている。

環境基準の達成状況も、およそ8割の道府県が100%達成している中で、一都三県は依然として低水準である。

（平成17年度自動車排出ガス測定局 環境基準達成状況 東京都57.9%）

防 災



- ・ 首都直下地震……………震度6弱以上になると想定される地域が一都三県に多く分布

- ・ 国の防災会議で切迫性を指摘している首都直下地震で震度6弱以上になると想定される地域が、一都三県に多く分布している。

- ・ 災害発生時の広域医療・搬送体制や都県境をまたいだ帰宅困難者への対応、首都機能のバックアップ体制の整備等、広域で対応すべき多くの課題が存在する。
- ・ また、水害などの災害対策についても、一都三県全体を視野に入れた対応が必要である。

○ これらの広域的課題については、八都県市の連携で成果を上げてきた。しかし、一般的に広域連携では、統一基準の制定や合意形成等に時間を要することが多く、一部事務組合では、権限の主体が不明確で、議決機関が多く更に非効率であるなど、多くの問題がある。

こうした問題を解消し、地域の広域的課題を適時効率的、効果的に解決することが、道州に期待される役割である。

首都圏における道州の圏域の設定

○ 人の移動がほぼ完結する同一の生活圈・経済圏においては、通勤・通学における交通対策、安全・安心で暮らしやすい生活を整えるための防災・治安・住環境・大気汚染などの生活環境対策、さらには、人や物を大量・スピーディーに動かして経済効果を上げる広域道路・鉄道・港湾及び空港の計画・整備、産業政策の展開など、共通の広域的課題が数多く存在する。

道州の圏域の設定に当たっては、このような広域的な行政課題を一体的に解決することが可能な範囲を検討する必要がある。

○ 首都圏における生活圈・経済圏の広がり、一つの指標として、昼間人口割合が総計でおおむね100%になるAライン（第3章参照）で表すことができる。

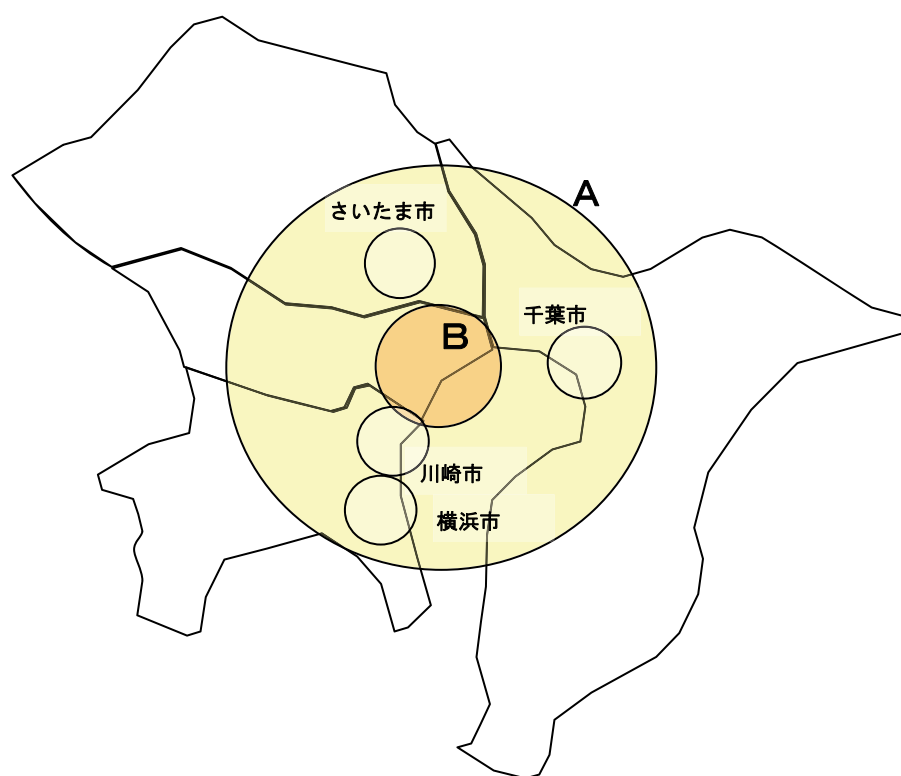


- この範囲は、これまで検討したように、共通の広域的課題を抱える一都三県にまたがる、おおむね半径40km、人口約2800万人の圏域となる。
- したがって、首都圏における道州は、少なくとも、一都三県を包含する範囲でなければならない。
- 道州を東京都やその一部の区域に限定してしまうと、一つの生活圈・経済圏を分断することとなり、広域的課題の解決ができない。広域的課題を解決できない道州は制度として導入する意味がない。
ましてや、一部地域を切り取って国の直轄統治とするようなことは、地方自治を否定する行為でもあり、到底容認できない。
- 一方、水資源、廃棄物対策等の課題解決を道州が行うこととするならば、それに見合った圏域を道州の単位として考える必要がある。

- 道州の圏域については、広域的課題が、今後どう変化していくかという視点も保持しつつ、検討を重ねていくことが必要である。

首都圏における道州と大都市経営

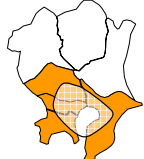
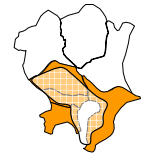
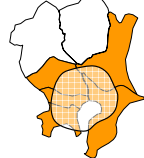
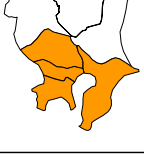
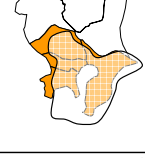
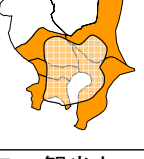
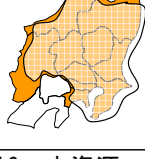
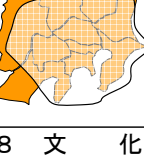
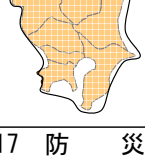
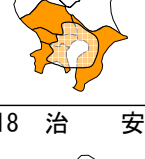
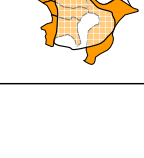
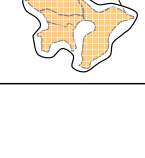
- 首都圏においては、他の地域と異なり、一つの生活圈・経済圏の中に、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市という複数の指定都市と、東京圏における大都市経営が必要な範囲とが連たんして存在しているという特殊性を持つ。
- この地域に道州制を導入した場合、総合的・一体的な大都市経営はどこがどのように行うことが望ましいか、今後、検討を行う必要がある。



首都圏における広域的課題の現状

【別表】

【広域的課題が存在している範囲】

1 道 路  ・混雑時平均旅行速度……………1都3県の旅行速度は全国より低い ・渋滞ポイントの集中……………圏央道内側の地域に多くのポイントが集中 ・パーソントリップ……………1都3県間のトリップ数が多い	10 水 質  ・河川水質……………1都3県では汚濁度が高い状況
2 鉄 道  ・通勤・通学圏……………1都3県に茨城県南部が入る都心から50～65km圏	11 都市気候  ・ヒートアイランド現象……………高温域の拡大、局所的な集中豪雨 ・大気汚染物質……………内陸部へ拡大
3 空 港  ・成田空港国際線利用者……………1都3県：70%、関東：78% ・国際航空貨物（成田）……………輸入77%、輸出50%が1都3県	12 廃棄物  ・廃棄物発生量……………1都3県の発生量の多さ ・処理状況……………関東地方のつながり
4 物 流  ・貨物流動量……………1都3県間の流動貨物が多い ・外貿コンテナ貨物……………東京港と横浜港の2港で首都圏を含む関東の需要を賄う	13 自 然  ・自然環境……………1都3県において減少する緑
5 情報通信  ・IT基盤の整備……………情報セキュリティ対策の強化	14 食 料  ・食料自給率……………1都3県の自給率の低さと生産・消費の結びつきの強さ
6 産 業  ・産業、大学、研究機関……………1都3県、筑波研究学園都市を中心とした区域	15 エネルギー  ・電力供給地……………関東1都6県、福島、新潟、長野県
7 観光とコンベンション  ・観光地の集積……………関東1都6県、長野、山梨、静岡県	16 水資源  ・利根川水系、多摩川水系、相模川水系
8 文 化  ・文化振興……………首都圏再生に向けて文化的な魅力を高める必要性	17 防 災  ・首都直下地震……………震度6弱以上になると想定される地域が1都3県に多く分布
9 大 気  ・大気汚染の状況……………測定箇所ワースト10の多くが1都3県にある ・自動車交通……………トリップ状況から見ると、1都3県に集中	18 治 安  ・外国人犯罪……………来日外国人犯罪検挙件数が1,000件超の地域

第5章 税財政制度のあり方について

基本的な考え方

- 地方が自らの権限と責任において効率的、効果的な行政を行うことができるように、地方分権の時代にふさわしい税財政制度を構築することは、道州制の導入いかんにかかわらず、不可避の課題である。

税制のあり方

- 地方が自らの権限と責任において自治体行政を遂行するためには、地方が果たすべき役割に見合った税源配分が行われるべきであり、地域社会の維持に要する費用は、地方税を中心に賄われるべきである。
- 国と地方自治体、広域的自治体と基礎的自治体の役割分担を明確にした上で、国税・地方税としてふさわしい税目、また、広域的自治体の税、基礎的自治体の税としてふさわしい税目をそれぞれ検討すべきである。
 - ・ 所得課税 ・ 消費課税 ・ 資産課税
- 国税・地方税のあり方に関し、法人関係税は、大都市に集中し偏在性が大きいことから地方税としてふさわしくないのではないかと議論がある。

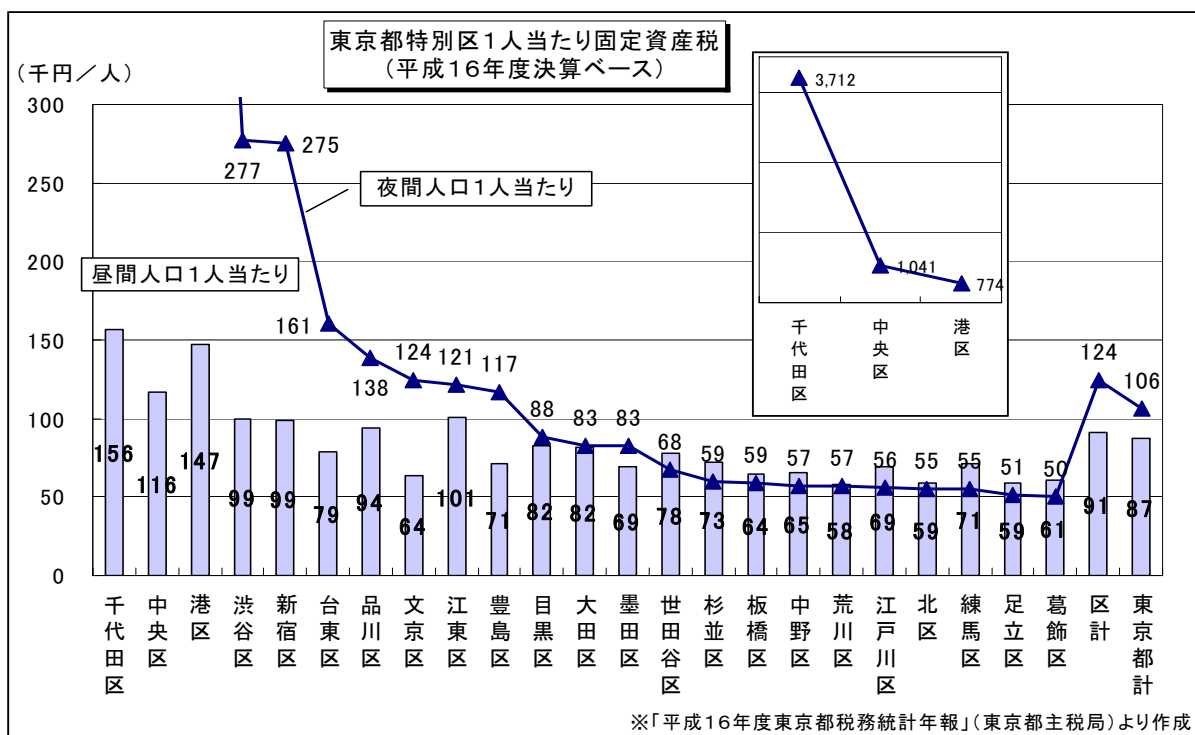
しかし、大都市には、基幹的な交通ネットワークや物流拠点等の都市基盤整備など、人・企業が集中・集積し活発な経済活動を行うことによって生ずる膨大な大都市需要があることから、法人を通しても応分の負担を求める必要があることに留意すべきである。
- 地方が自らの裁量と工夫により自立的な行財政運営を行うために、課税自主権を強化する必要がある。

現行では地方税法で税目、課税客体、課税標準、税率を規定しているが、自治体が情報開示と説明責任を十分に果たすことによって住民の合意形成を行い、必

要な行政サービスの水準とそのための負担について自ら決定できる仕組みを構築すべきである。なお、法人に対する課税について検討する際は、一方的な負担増となることがないように、大都市活動の担い手である企業や昼間住民の意見の反映についても留意すべきである。

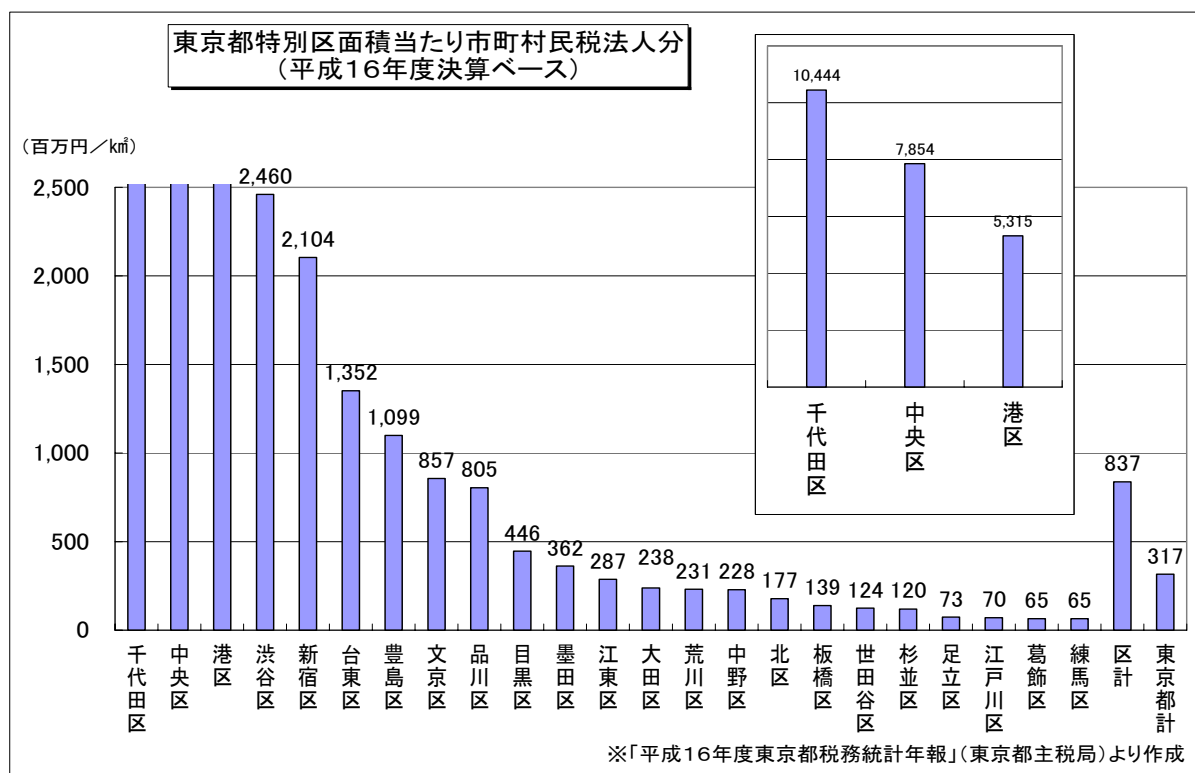
（大都市の特性に着目した税制）

- 総合的・一体的な大都市経営の主体（第3章参照）が、その役割に見合った財源を確保するため、大都市の特性に着目した税制を考える必要がある。
- 大都市における固定資産税について現行制度を前提に分析すると、夜間人口ではなく「昼間人口」当たりの税収がおおむね均てん化している。このことから、固定資産税は、集積のメリットを活かした経済活動の結果得られた資産価値に着目した税としてとらえることができる。このことは、固定資産税を、「資産の保有」と「大都市経営としての行政サービス」との間に存在する受益関係に着目し、応益原則に基づいて課税される税としてとらえることもできるため、その税収をインフラ整備等の大都市経営の財源とすることは適当である。



大都市における固定資産税の税収は、夜間人口一人当たりで見ると都心に極度に集中しているが、昼間人口一人当たりで見るとおおむね均てん化している。

- 大都市における市町村民税法人分について現行制度を前提に分析すると、税収がコアに極度に集中している。これは大都市全体のポテンシャルによって得られたものとしてとらえるべきであるから、税源の存する区域だけではなく大都市全体の経営の財源とすることは適当である。



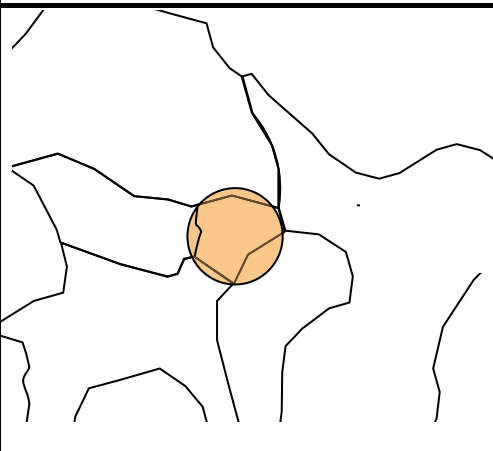
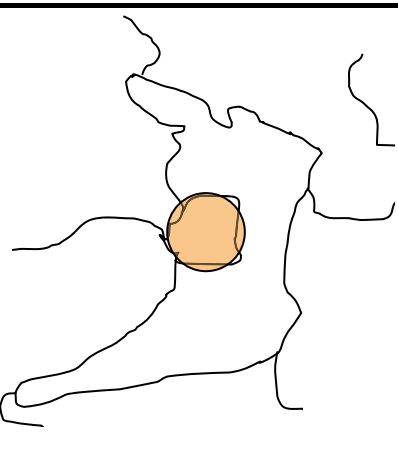
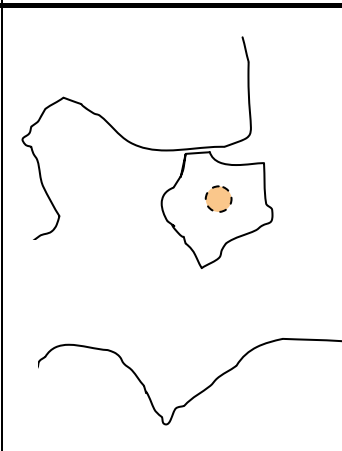
大都市における市町村民税法人分の税収は、都心に極度に集中している。

- したがって、固定資産税や市町村民税法人分のように大都市経営の財源として適当な税については、広域的自治体が大都市経営を行う場合には、基礎的自治体と課税標準を共有してその役割分担や事務配分に応じてそれぞれの税率を決めることなどによって、広域的自治体においても大都市経営の財源としていくことが必要である。

- なお、大都市のコア（例えば東京の都心三区）の税収を国の調整財源に使うという議論が行われることがある。しかし、この考え方は、前述のようにコアに集中する税収は大都市全体の経営の財源とすることが適当であること、地方の税源に国が介入することは地方自治体の課税自主権を侵害するものであることから認められない。

⇒ (資料編) P.39「市町村民税個人分、法人分及び固定資産税による分析」

各大都市の高度集積連たん区域における固定資産税、市町村民税法人分の課税主体

東 京	大 阪	札 幌
		
特別区の区域では、固定資産税、市町村民税法人分とも都が課税。特別土地保有税と合わせた調整三税の52%を都区財政調整制度によって各特別区に再配分	固定資産税、市町村民税法人分とも市が課税	

団体間の財政調整のあり方

- 国と地方の役割分担に見合った形で税源配分を行っても、税源が偏在していることから、財政的自立が困難な自治体が存在することは避けられない。したがって、こうした団体に対して財源を保障し、住民の意向を反映した地方自治を行うことを可能にする仕組みをなくすことは困難である。
- しかし、団体間の財政調整については、地方に対する国の関与の見直しを通して財政調整への依存の度合いを低下させるなど、持続可能な制度に改革していかなければならない。

第6章 東京における大都市制度のあり方について

検討に当たって

- 東京における大都市経営の主体については、第5章までの考え方を東京に当てはめると、都がその役割を果たすことになる。加えて、
 - ・ 特別区の区域全体が一つの大都市として発展してきたこと
 - ・ 23区が合併して一つの市になり大都市経営を行うことは、旧東京市を復活させ、戦後、各特別区が60年の永きにわたり、自治権を拡充してきた歴史を無視することとなり、現実的でないといわざるを得ないこと
 - ・ 都は元々府市合併により誕生した行政主体であり、東京の大都市経営を一貫して担ってきたこと等の歴史的経緯からも、引き続き広域的自治体である都が大都市経営を担うべきである。
- 都は、特別区の区域においては、できる限り大都市経営に専念し、大都市経営の主体として、より目的志向的な自治体に生まれ変わる必要がある。
- 現行制度上、都は広域的自治体、特別区は基礎的自治体と位置付けられており、特別区について、いわゆる市町村優先の原則が適用される。しかし、大都市経営の分野については、市町村優先の原則を働かせるのではなく、都が、大都市経営のために必要な事務に第一義的に取り組むことが求められる。法制度上、都が大都市経営を行うことをより積極的に位置付けることも検討していくべきである。
- 都は広域的自治体としての役割と、大都市経営の担い手としての役割を併せ持っているため、双方の役割に応じた制度責任、財政責任及び執行責任を果たすことが求められる。このため、今後、それぞれの責任のあり方に対応した制度の構築を検討していくことが必要である。
- 都が大都市経営を担い、特別区が基礎的自治体として住民に身近な事務を担うという基本的な構造を維持した上で、今日的な社会経済状況の変化を踏まえ、

大都市東京において、より効果的な大都市経営を行うとともに、自治の充実を図るため、都区制度のあり方を見直していく必要がある。

- 都区制度のあり方を見直すに当たっては、道州制の導入に向けた議論の進展に十分留意する必要がある。しかし、東京には都市における様々な問題点が先鋭的に現れることから、道州制の導入を視野に入れつつも、道州制の導入を待つことなく、優先順位の高いものから順次見直しの実施に向けた検討を進めていくことが必要である。

したがって、この章では、優先順位が高いと考えられる都区間の事務配分、特別区の規模・区域、都区の税財政制度の課題について、その解決の方向性の検討を行った。

都区の事務配分の見直しの方向

- 都は、府県事務、市町村事務という枠組みにとらわれることなく、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ことが必要である。
- 大都市経営の内容としては、第3章でも述べたように、①都市づくりビジョン、都市計画等に関する業務、②治安や広域防災等、大都市の安全性の維持向上に関する業務、③基幹的な都市インフラの整備、管理等、大都市の機能性の維持向上に関する業務、④環境施策、経済産業振興、観光施策等、大都市の魅力や活力の維持向上に関する業務などを挙げることができる。
- 一方、特別区は、都が大都市経営を行うことから、その限りにおいて、一般の市と比較すると事務権能を一部制約されることになる。しかし、特別区は、大都市地域における基礎的自治体であり、地域における総合的な行政主体としての機能を十分に果たすため、より広範に地域の事務を担い、自らの責任で住民サービスを効率的に提供し、自治の充実を図っていくことが求められる。特別区は、一般の市では見られない人口や企業が高度に集積するという高度集積連たん区域の特徴を活かした効率的・効果的な地域行政を展開していくことが望まれる。

- 今後、大都市経営の一環として行うべき業務を徹底的に洗い直し、大都市経営に必要な事務及び府県の立場としてどうしても行わなければならない事務以外は、できる限り特別区に移管すべきである。都から特別区への事務移管は、都の組織をスリム化し、機能的にする意味でも、特別区の権能を拡充する意味でも重要である。
- このため、都から特別区への事務移管を検討するに当たっては、条例による事務処理特例の活用だけでなく、法改正も視野に入れた積極的な検討を行うべきである。
- 都区の事務配分に関する考え方のうち、法令によりその所管が明確に定められていない、いわゆる共管事務については、現行制度上、一般の府県・市町村と同様、「その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当」かどうかという考え方が役割分担の基準になっている。しかし、都区の関係は、事務配分、税財政制度だけでなく、歴史的沿革も一般の府県・市町村とはやや異なるため、この役割分担の考え方が都区間で必ずしも十分機能しているとはいえない。
- 共管事務の中でも、公共交通の整備、管理や港湾経営、中央卸売市場の設置、管理等、都が大都市経営の必要性に基づいて所管していると位置付けられるものが少なくない。このように、共管事務について、大都市経営に必要な事務か否かということが、都の事務とすべきかどうかの拠り所になり得る。
- 実際の役割分担を決めるに当たっては、大都市経営に必要な事務か否かを判断する基準として、より具体的に、事務の規模や性質、関連する事務の所管の状況など、様々な要素を考慮する必要があると考えられる。このため、今後、基準づくりに向けて、さらに実務的な検討を進めていくことが望ましい。
- 同時に、例えば上下水道や消防等の事務は、現在の「特例的に都が行う事務」という位置付けから「大都市経営の一環として行う事務」としていくなど、その法的な位置付けを見直すことも考えられる。

- また、現在、国が担っている事務についても、大都市経営を行う上で都が担った方が効率的あるいはサービス向上につながる事務については、国に対して、都への移管を推進するよう求めていくことも重要である。

特別区の規模・区域の見直しの方向

- 昭和 22 年に 35 区を 22 区（同年に 23 区）に再編して以来、各特別区の区域は見直されていないが、戦後復興期から昭和 40 年頃まで、特別区の区域の人口は急速に増加するとともに、人々の活動範囲が拡大し、各特別区の区域と人々の日常生活圏との乖離が度々指摘されるなど、特別区を取り巻く社会経済状況は著しく変化している。
- 昭和 22 年当時、各区の人口は 20 万人を基準とし、特別区相互間の人口規模の格差は約 4 倍に過ぎなかった。しかし、現在では、千代田区の 4 万人から世田谷区の 84 万人まで、その格差は 20 倍以上にまで拡大している。
- 先述したとおり、特別区が、大都市地域における基礎的自治体としての機能を十全に発揮するためには、都から積極的な事務移管を進めて、権限と能力を高めることが必要である。しかし、現状では、規模が狭小といわざるを得ない区もあり、このままでは、積極的な事務移管を行うことには限界があり、再編統合が必要であるとの指摘がある。今後、具体的な事務移管の検証を通じて、再編統合の利害得失を明らかにしていくことが必要である。
- 全国的には平成の大合併が進められ、平成 11 年 4 月の兵庫県篠山市の誕生からはじまり、平成 18 年 4 月までに、3,232 市町村から 1,820 市町村に再編されるなど、多くの自治体は、地方分権の受け皿となるべく合併を選択して、その存続を維持しようとしている。
特別区は、高度集積連たん区域という一般の市町村とは異なった環境下にあるとはいえ、住民に最も身近で、地域の行政を総合的に担う基礎的自治体であることに変わりはない。全国の市町村が、第一次的な自治の受け皿として、自身の

行財政能力を積極的に高めようとしていることを、特別区は自らの問題としてとらえることが重要である。

加えて、特別区において再編の議論を全く行わないとすれば、そのことが財政的余裕の現れとされ、東京富裕論に拍車がかかることも懸念される。

- 特別区全体にとって、間接経費を縮減し、限りある財源を住民サービスに充てていくためには、より一層効率的・効果的な行政運営を推進することが重要である。都市部の自治体、とりわけ特別区の区域のような高度集積連たん区域では、人口密度の低い自治体が合併するよりも、合併による行政の効率化の効果は大きいと考えられる。再編統合を議論する中で、それぞれの施策の効果や事務処理の効率性の度合いが明らかになり、行政運営の効率化が推進される例も多い。こうした面からも、再編統合の必要性を検討すべきである。
- 特別区の規模が大きくなると、自治体と住民との距離が離れ、住民自治の確保を懸念する声があり得るが、規模の拡大が直ちに住民自治を阻害するわけではない。住民自治を重視する観点から、地域自治区制度の活用のほか、行政課題の分野に応じて、法人や昼間住民を含め、住民の意思を地域行政に反映させる仕組みを築くなど、多面的な手法を工夫していくことも重要である。
- 以上のとおり様々な角度から、特別区の再編統合について、改めて真摯に検討することが強く求められており、都と区が議論を深め、再編統合によるメリット・デメリットを明らかにしていく必要がある。
- 都区制度の適用区域の拡大・縮小については、引き続き十分な検討が必要である。
 - ・ 高度集積連たん区域が特別区全体の区域を越えて周辺にまで拡大している現状を踏まえ、中長期的には、武蔵野市、三鷹市、狛江市など多摩地域の市、さらには隣接する周辺県の市も含め、都区制度の適用区域の拡大を検討することも必要である。
 - ・ しかし、多摩地域の市や周辺県の市は、特別区と同質性・均質性がある一方で、多摩地域においても域内から人口が集中する市があるなど、市に隣接する

特別区と異質な面もあることから、都区制度の適用区域の議論については、道州制の議論と併せて、慎重かつ十分な検討を行っていくことが必要である。

- ・ したがって、多摩地域の市については、当面、市町村制の下で、再編統合を含む広域連携や権限の拡充など、今後のあり方を幅広く検討していくことが望ましい。

都区の税財政制度の見直しの方向

- 税財政制度については、都区の事務配分や特別区の規模・区域のあり方と密接に関連するものであり、これらの将来像を実現していくために、いかなる税財政制度が必要かについて検討を行うことが重要である。
- 特別区税収入額の推移を見ると、昭和 30 年には 5 倍程度であった特別区相互間の格差が、平成 16 年には 9 倍近くにまで拡大するなど、特別区別の税源の偏在の度合いが高まっている。
- 各特別区の歳入総額に占める特別区財政調整交付金の割合は、昭和 40 年当時に比べ、現在では約 2 倍に拡大しているが、特別区財政調整交付金に対する依存度が高まり過ぎることは、自治の観点から問題がある。
- 各特別区の自主財政権を強化するため、各特別区の区税の割合を高め、税源の偏在を縮小する方向で検討することが重要であり、今後、税目の見直しを含めた税源配分のあり方を再検討していくことが必要である。

第7章 今後検討すべき課題

以上、議論を取りまとめたところであるが、以下の課題について引き続き検討を進めていく。

また、地方分権改革や道州制に関する国の動向に合わせて、適宜必要な課題についても議論を行っていく。

国と地方の役割分担の明確化について

- 現在国が定めた統一基準に基づいて実施されている事業について、第1章で述べた制度責任、財政責任、執行責任に着目して分類し、分権型社会において地方が担うべき事業を検討する。

大都市制度のあり方について

- 大都市活動の担い手である企業や昼間住民が大都市経営に参画する、新たな地域自治の仕組みなど、大都市経営に求められる制度の整備について具体的に検討する。

道州制における広域的自治体のあり方について

- 国と地方の役割分担を踏まえ、首都圏の道州が果たすべき役割について具体的に検討する。
- 首都圏では、一つの生活圈・経済圏の中に、複数の指定都市と、東京圏における大都市経営の必要な範囲とが連たんして存在している。道州制を導入した場合、大都市経営をどこがどのように担うことが望ましいかについて検討する。

税財政制度のあり方について

- 国と地方、基礎的自治体と広域的自治体の役割分担を明確にした上で、国税と地方税の望ましいあり方及び基礎的自治体・広域的自治体の税としてふさわしい税目を検討する。

- 大都市経営の実効性が担保できるよう、その経営主体の役割に見合った財源を確保する税制等の仕組みを検討する。
- 国と地方の役割分担に見合った形で税源配分を行ったとしても税源が偏在せざるを得ないことから、持続可能な税の再配分の制度を検討する。

東京における大都市制度のあり方について

(総論)

- 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ため、法令上の位置付けを含め、制度的な担保について検討する。

(事務配分)

- 都が大都市経営を行う上で必要な事務について、その判断基準を含めて検討する。
- 国が担っている事務のうち、大都市経営の一環として都に移管することが適当な事務について検討する。

(規模・区域)

- 特別区の再編統合の効果、問題点等を具体的に検証し、区域のあり方の基準や考え方を整理する。
- 多摩地域については、再編統合を含む広域連携や権限拡充など、今後のあり方を幅広く検討する。

(税財政制度)

- 都区の事務配分や特別区の規模・区域のあり方の検討を踏まえて、どのような税財政制度が必要かについて検討する。

道州制の導入に当たっての考え方

現在、国においては、新しい内閣の下、道州制担当大臣が懇談会を設置し、道州制ビジョンを策定しようとするなど、道州制を巡る動きが本格化している。

道州制導入の大前提は、広域的自治体である道州が自らの権限と責任に基づき、自らの財源によって事業を実施することであり、それを可能とする体制や制度の構築が行われなければ分権型社会における自治制度と呼ぶことはできない。

その構築に当たっては、国が本来果たすべき役割に専念することを前提に、国と地方の関係を抜本的に見直し、役割分担を明確にしなければならない。

また、国の地方に対する過剰な関与の廃止、縮小を通して、国庫補助負担金の廃止や税源移譲を行い、地方が自らの判断と責任において行政運営ができる税財政制度を確立しておくべきである。

このような認識については、地方制度調査会答申においても同様ではあるが、同答申の道州の区割りについての考え方は、道州の圏域間の人口規模や経済規模をできる限り近づけて競争力を均衡させることを前提としている。

その上で、東京都（又は特別区）を一つの道州とする案や、大都市としての特性が顕著で首都機能が存する東京（現在特別区の存する区域あるいはその一部）には特例的な制度を設ける考えも示されている。

しかし、首都圏における広域的課題は一都三県に広がっており、東京都やその一部の区域に限定した道州では、広域的課題に対応することができない。地方がそれぞれ多様な特性を活かしつつ自主的・自立的に課題解決をする地域経営を行うことができないければ、道州を制度として導入する意味がない。

さらに、その一部地域を切り取って、特例的な制度として国による直轄統治を行うことは、その地域の住民自治と団体自治を全面的に否定するものであり、容認できない。

このことは、大都市の総合的・一体的な経営を阻害すると同時に、大都市の、ひいては我が国経済の活力を削ぐ行為であり、選択すべきではない。

また、道州制の議論に潜ませて、都心三区の税収を国の調整財源に使うという議論もなされている。しかし、地方の税源に国が介入することは、地方自治体の課税自主権を侵害するもので認められない。