

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、その内容をとりまとめた。

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考えられるが、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)

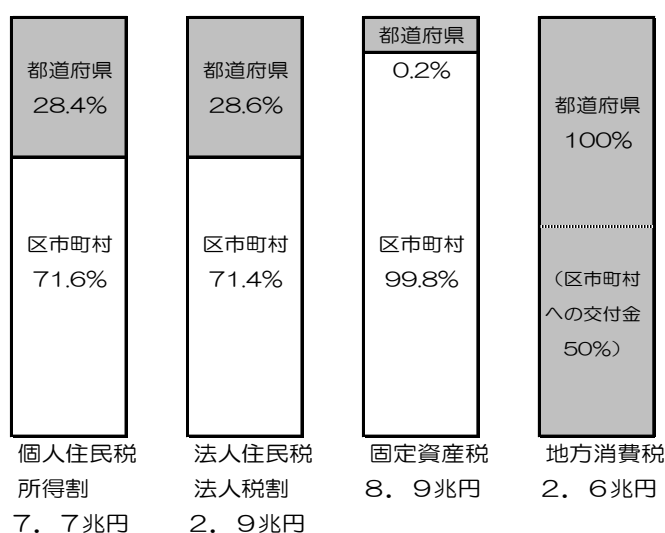
- 一方で、安定的な行政サービスを提供するには、地方税の安定性の確保も求められる。このために、偏在性が小さく、景気変動の影響を受けにくく、地域振興の成果が反映しやすい地方消費税を基幹税として拡大することが望ましい。
- また、現在、地方消費税は、事実上、国の消費税の一定率を与えられる付加税となっている。これは地方税法の附則で、当分の間、単に賦課徴収は国がすることとされていることによるもので、地方が行うという本来の姿に戻すことが必要である。
効率性の観点などから国による賦課徴収を継続するにしても、先に述べたように、地方が主体的に税率決定に関われるようにすることが重要である。
- 地方税収の安定性確保、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、便益が及び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。

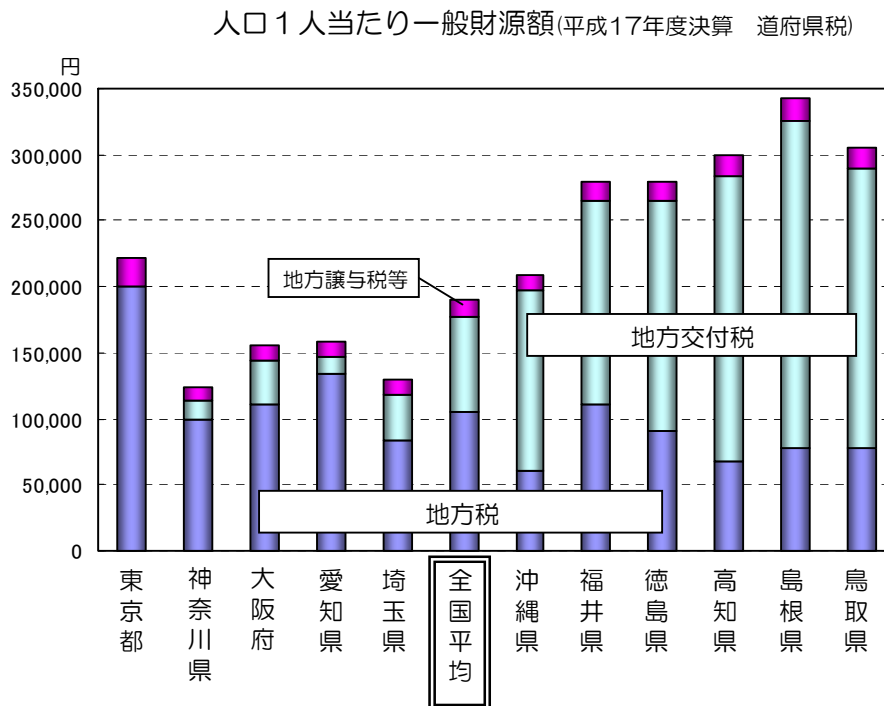
(大都市経営の実効性を担保する税制等の仕組み)

- 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るまい。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きている。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。



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つて行うべき事務・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）】

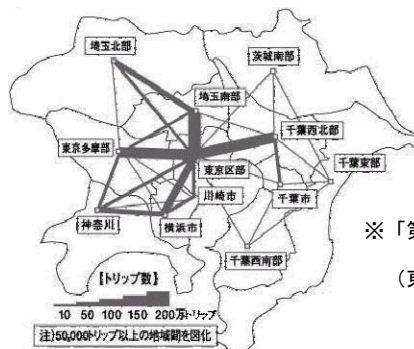
〔首都圏の特徴〕

- 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く必要がある。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

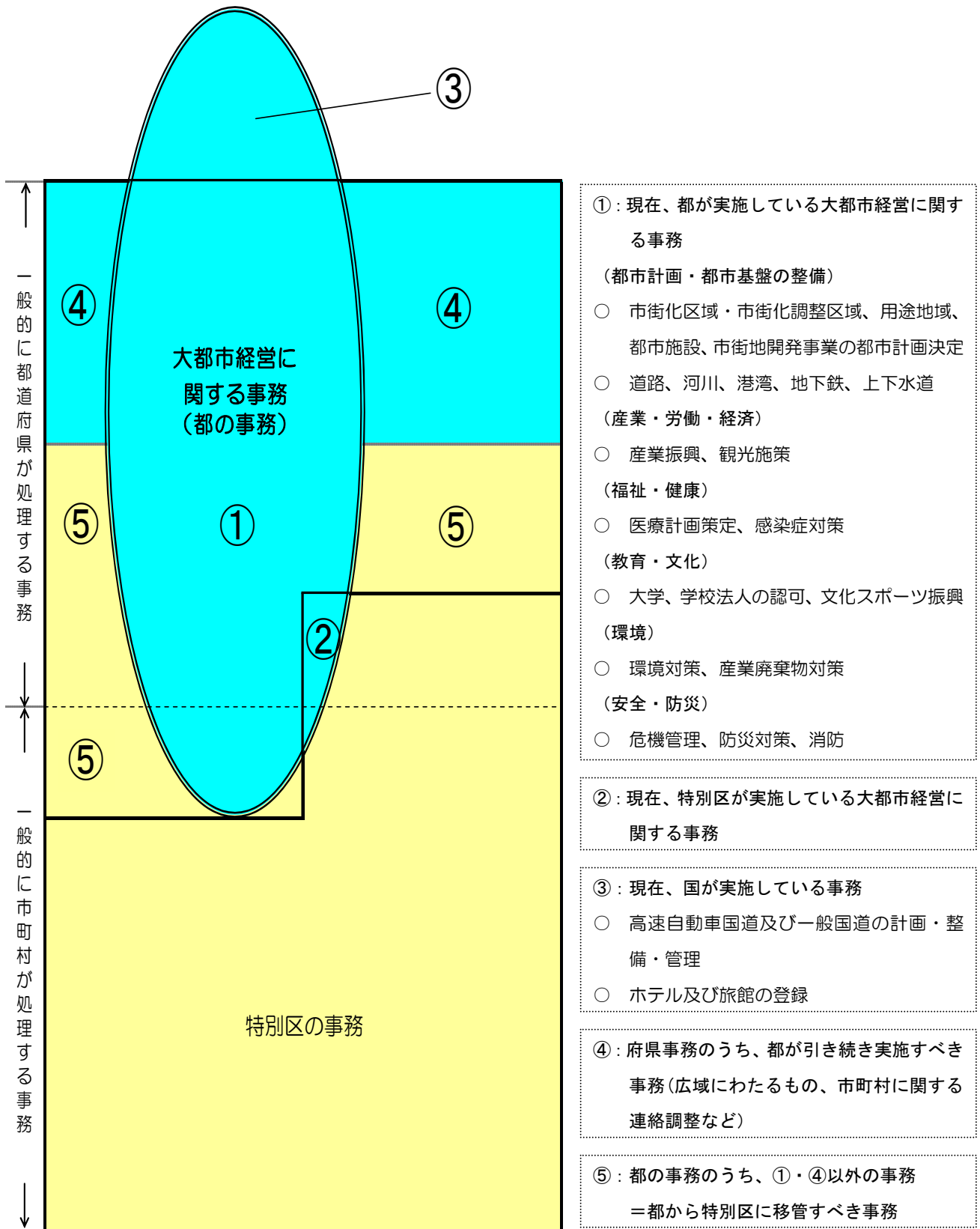
- ・ オゾン層破壊物質の製造許可・指導監督等
- ・ 大気汚染・水質汚染の規制基準の設定・規制の実施

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区のみ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。
- 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。

- 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
いちかわ 市川 ひろお 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)