

特別区の区域のあり方に関する論点メモ

1 特別区の再編

(1) 規模

特別区の規模に最適規模はあるか。あるとすればどれくらいか。

特別区の規模の上限・下限はどのくらいか。

特別区の規模のバラつきについてどう考えるか。

特別区の規模と住民自治の関係についてどう考えるか。

特別区の規模の指標として、どのようなものが考えられるか。

(日常生活圏、受益と負担の関係、事務移管の受け皿、事務事業の効率性)

(2) 区域再編の必要性

自治体間の相互連携、相互補完と区域再編の関係についてどう考えるか。

特別区の区域再編の必要性についてどう考えるか。

特別区の区域の再編は、住民にとってどんなメリットがあるか。

別紙 1 合併のメリット・デメリット

(3) 区域再編と税源偏在

特別区の再編を行うとした場合、特別区の区域において税源が偏在していることをどう考えるか。

2 都区制度

(1) 都区制度の是非

今後も都区制度を維持すべきか。

別紙 2 都区制度の概要

(2) 特別区の位置づけ

今回の見直しが行われた場合、特別区の地方自治法上の位置づけについてどう考えるか。

別紙 3 第 22 次地方制度調査会答申(抜粋)

3 道州制への対応

道州制が導入された場合、都区はどうあるべきか。

別紙 4 第 28 次地方制度調査会答申(抜粋)

別紙 5 道州制のあり方に関する意見等

4 大都市制度

(1) 特別区の姿

特別区のめざすべき姿は、いわゆるフルセット型の自治体ではなく、相互補完型の自治体ではないか。

(2) 特別区の名称

今回の見直しが行われた場合、特別区の名称についてどう考えるか。

別紙 6 既に提唱されている新しい特別区の名称

(3) 首都性

特別区の区域が事実上の首都の機能を有することについてどう考えるか。

別紙 7 首都についての法制度

(4) 適用区域

特別区に隣接する市にも大都市制度を適用すべきか。

大都市制度の適用区域を都心部に縮小すべきか。

別紙 8 都市実態の類似性、異質性についての基礎資料

別紙資料一覧

別紙 1	合併のメリット・デメリット	4
別紙 2	都区制度の概要	6
別紙 3	第 22 次地方制度調査会答申（抜粋）	7
別紙 4	第 28 次地方制度調査会答申（抜粋）	8
別紙 5	道州制のあり方に関する意見等	9
別紙 6	既に提唱されている新しい特別区の名称	10
別紙 7	首都についての法制度	12
別紙 8	都市実態の類似性・異質性についての基礎資料	14

合併のメリット・デメリット

1 メリット

一般的に指摘されているメリット	特別区に関する想定
1 住民の利便性の向上	<ul style="list-style-type: none"> 各種窓口サービスが、住居や勤務地の近くなど多くの場所で利用可能になる。 利用が制限されていた他区の公共施設が利用しやすくなる。 生活の実態に即した小中学校区が設定できる。
2 サービスの高度化・多様化	<ul style="list-style-type: none"> 専門的な組織・職員を置くことができる。 職員の競争が促され、多くの職員から有能な役職員を登用できるとともに、研修の円滑な実施が可能となる。
3 重点的な投資による基盤整備の推進	<ul style="list-style-type: none"> 地域の中核となる施設の整備や大規模な投資を必要とするプロジェクトの実施が可能となる。 既存の老朽化した小中学校や図書館、文化会館、また清掃工場等の公共施設の更新や耐震化等の投資が行いやすくなる。
4 広域的観点に立ったまちづくりと施策展開	<ul style="list-style-type: none"> 道路や公共施設の整備、土地利用、地域の個性を活かしたゾーニング等、まちづくりを効果的に実施することができる。 広域的な調整、取組等を必要とする課題に関する施策を有効に展開できる。
5 行財政の効率化	<ul style="list-style-type: none"> 管理部門等の効率化が図られる。 狭い地域で類似施設の重複がなくなる。 物件費関連の経費が削減される。
6 地域のイメージアップと総合的な活力の強化	<ul style="list-style-type: none"> 地域への注目度が増すことや地域のイメージアップにつながる。
7 住民参加によるまちづくりの進展	<ul style="list-style-type: none"> 区民等が自分たちの地域の将来のあり方について、自ら主体的に考え、前向きに行動するきっかけとなる。

2 デメリット

一般的に指摘されているデメリット	特別区に関する想定
1 中心部だけ良くなって周辺部はさびれる	<ul style="list-style-type: none"> 特別区においては市街地が連たんしており、一方の区が他区を吸収するような関係にもないため、中心部・周辺部といった格差は生じにくい。
2 各地域の歴史、文化、伝統等が失われる	<ul style="list-style-type: none"> 各地域の文化・伝統の保護や区民相互の交流の推進について、区民等と各区が連携して取り組むことにより、コミュニティの育成が図られる。
3 役場が遠くなって不便になる	<ul style="list-style-type: none"> 本庁が統合されれば、現状と比較して本庁に出向くために必要な時間や労力が増大するが、各区は電子申請や出張所機能強化等の施策を推進しており、一般区民が本庁に出向く機会は従来ほど多くはないと考えられる。 これまで馴染んできた職員や組織が変わることによる不都合も起こりうるが、小規模な市町村との比較においては、各職員と区民等との間のコミュニケーション面での懸念は小さい。
4 住民の声が届きにくくなる	<ul style="list-style-type: none"> 個々の住民の実情に即したキメ細かな行政サービスができにくくなるおそれはあるが、現状でも各区の規模は様々であり、それぞれの実情に応じて区民の声を区政に反映させる施策を推進しているため、大規模な区において必ずしも区民の声が届きにくいとはいえない。
5 サービス水準が低下し負担が重くなる	<ul style="list-style-type: none"> 人口密度が高く、比較的狭い区域に公共施設等が密集しているため、資源を適正かつ効率的に再配置することもサービス水準が維持・向上することも可能である。 現状において、特別区の間で税や保険料等に大きな格差がないため、合併に伴って区民の負担が重くなるとは考えにくい。
6 財政状況の良い区に不利になる	<ul style="list-style-type: none"> 現状の財調制度を前提とすると、財政状況の良い区が現状より不利になることは想定しにくい。

都区制度の概要

都区制度の趣旨

平成12年4月に施行された改正地方自治法により、特別区は、基礎的な地方公共団体と位置付けられたが、大都市の一体的運営のため、一般の府県と市町村及び市町村相互間の関係に対して、事務配分、税財政制度等の面において特別な制度が設けられている。

事務配分

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、特別区の存する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(都市計画決定の一部、上下水道の設置・管理、感染症の予防・まん延防止の一部及び消防等)は、都が処理する。

税財政制度

・ 地方税制度

市町村税である固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税(これらを「調整税」という。)、都市計画税並びに事業所税を、都が都税として課税・徴収している。

・ 都区財政調整制度

都と特別区の間及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、特別区行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、調整税の一定割合を、都が特別区財政調整交付金として特別区に交付する。

・ 都の地方交付税

都の地方交付税については、いわゆる「都区合算制度」がとられている。

・ 地方債制度

市町村民税法人分と固定資産税の税率のいずれかが標準税率未満である場合において、特別区が建設事業等のために地方債を起すためには、都知事の許可を要する。

その他

・ 都知事の助言・勧告権

都知事は、特別区に対し、都と特別区及び特別区相互間の調整上、特別区の事務の処理について、その処理の基準を示す等必要な助言又は勧告をすることができる。

・ 廃置分合又は境界変更

特別区の区域を含む新たな市町村の設置や既存市町村への特別区の編入はできない。

・ 都区協議会

都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもって都区協議会を設けることが法定されている。

第 22 次地方制度調査会 答申（抜粋）

都区制度の改革に関する答申（地方制度調査会・平成 2 年 9 月 20 日）における「3 特別区の性格」より抜粋

今回の改革によって、特別区の処理する事務の範囲が拡充され、かつ、都との関係においてその自主性、自律性が強化されることとなるので、当調査会は、住民に最も身近な地方公共団体であるという意味において、特別区は、都の特別区の存する区域における基礎的な地方公共団体であると考えます。

しかし、特別区は、都においてのみ存する制度であり、このような改革の後においても、大都市の一体性確保の見地から、権能、税財政などの面において、一般の市町村とは異なっているため、なお特別地方公共団体であると考えます。

第 28 次地方制度調査会 答申（抜粋）

道州制のあり方に関する答申（地方制度調査会・平成 18 年 2 月 28 日）における「第 3 道州制の基本的な制度設計」より抜粋

2 道州の区域 (4)東京圏に係る道州の区域

東京圏においては、人や企業の活動圏や経済圏が都県の区域をはるかに越えて拡大しており、道州制の導入により広域的な行政課題に的確に対応する観点からは、東京都及び周辺の県の区域を合わせて一の道州とすることが基本となる。

一方、東京圏に係る道州については、その中心部が有する大都市等としての特性に応じた事務配分や税財政制度等の特例を設けるだけでなく、これに加えて区域に関しても特例的な取扱いをするという考え方もあり、例えば、東京都の区域（又は現在特別区の存する区域等）のみをもって一の道州（又はそれに相当する何らかの自治体）とすることも考えられる。この場合には、広域的な行政需要に対応するため、周辺の道州との広域連合など広域調整の仕組みを設けることが必要となる。

8 大都市等に関する制度

大都市圏域においては、人口や社会経済機能が集積し、特有の行政需要も存することから、道州制の導入に際しては、道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例及びこれらに見合った税財政制度等を設けることが適当である。

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）については、さらに、その特性に応じた特例を検討することも考えられる。

道州制のあり方に関する意見等

道州制に関する第2次中間報告(自由民主党道州制調査会・平成19年6月14日)における「5 道州制における税財政制度」より抜粋

財政力の地域間格差を是正するためには、道州制全体の制度設計にあたって、東京に税収が集中するいわゆる「東京問題」への対応が必要不可欠である。関連して、例えば東京23区を国直轄として、その税収を各道州に配分することも考えられる。

東京自治制度懇談会議論のまとめ(平成18年11月)における「別添 道州制の導入に当たっての考え方」より抜粋

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。

既に提唱されている新しい特別区の名称

東京 市

「東京における新たな自治制度を目指して - 都区制度の転換 - 」
 (平成 17 年 10 月 特別区制度調査会報告) より抜粋

(1) シナリオ 1 特別な「市」のイメージ

東京大都市地域の成り立ちや沿革から求められる「行政の一体性」を一の広域自治体に預けるのではなく、地域内の複数の基礎自治体が自ら維持する場合、その受け皿として各基礎自治体相互間の関係进行处理するための機構を構築する必要性が生じる。この場合、「一体的に処理すべき行政の必要性」が大きいのか、小さいかは、各基礎自治体相互間の関係の強弱に影響を与えるものと考えられる。

考察にあたっては、東京都から引き継ぐべき市の事務について、「一体的に処理すべき行政の必要性」の大小を基準に、その両極の理論モデルを想定した。

なお、東京都から引き継ぐこととなる市の事務については今後詳細な検討が必要となるが、「一体的に処理すべき行政の必要性」の最大は、理論上、現行制度において「都が処理する一般的には市に属する事務」のすべてになると考えられる。

想定した基礎自治体は、一般の市とは異なり、法定された横断的な関係を有する自治体であり、今後ふさわしい名称を検討することとして、当面、「東京 市」(仮称)とすることとした。

また、想定にあたっては、現行 23 の特別区が現状の区域のまま、新たな基礎自治体たる「東京 市」に移行すると仮定している。したがって、東京大都市地域内の現に存する財源偏在は引き続き残ることとなり、東京都から引き継ぐべき市の税源や「東京 市」相互間における財政の水平調整のあり方等については、別途検討が必要となってくる。

月刊「地方財務」7月号『構想「自治行政学」第34回 大都市制度(2)』
(平成19年7月5日 佐々木信夫著)より抜粋

ただ、筆者が思うに、特別区の住民はふつうの「市」になることを望まないかもしれない。先に千代田区が「市」になると宣言したが、四万人区民の総意がそこにあるかどうか疑問だった。とはいえ、各区を大都市地域にふさわしい新しいタイプの基礎的自治体として自立させる方向が地方自治にとっては望ましい。

加えて、区の再編も不可避ではないか。その方向は一つに、二三区を八つぐらいに再編し、それぞれを人口一〇〇万人程度の政令指定都市にする方向がある。そうするなら、現在の都区間にある相互依存関係は解消する。ただ、問題は区民が合併、再編に賛成するかどうかだ。

もう一つは、三〇万以上の区を政令市並みに扱う新たな市制度を導入する方向もある。既存の市や区と区別し、首都にふさわしい新たな市制という意味から、「京」といった名称はどうか。世田谷京、杉並京である。もっともこれには、北区が北京、文京区が文京京になるという難点もある。

さらにいうと、この際、中心部に「東京市」の復活も構想すべきではないか。もちろんそれは単なる復活では意味がない。二一世紀の首都にふさわしい規模と制度を付与しての話だ。千代田、中央、港、新宿、渋谷などJR山の手線に関わる連坦地域を合併し一〇〇万規模の「新東京市」をつくるのだ。その場合、公選の市長と議会をもつ特別市が望ましい。ただし、政府の委員会などから出ている政府直轄市（ワシントンDCタイプ）という発想はとらない。

前述したように、東京の区部は一九四七年に一区の面積一〇km²、人口二〇万程度をめぐり、戦前の三五区を二三区に合併した歴史がある。その時、区部の将来人口を四〇〇万人と想定していた。しかし、いま人口は八〇〇万人である。二倍に人口が増えている。現在、全国レベルで市町村合併が進行中だが、東京区部だけが再編のカヤの外にいる理由は見出しにくい。

首都についての法制度

1 首都についての法制度

現在、首都の位置、首都であることによる特別な制度等を定める法律はない。

かつて、「首都建設法」(昭和25年6月公布、施行)は、東京都を首都とし、首都であることによる特別な制度を定めていた。

しかし、首都への過度の産業及び人口の集中とこれに伴う環境の悪化から、その周辺地域を含む一体とした広域を計画的に整備する必要が生じたことから、昭和31年6月に「首都圏整備法」が制定され、これに伴い「首都建設法」は廃止された。

(参考)旧「首都建設法」の主な内容

- ・ 東京都を新しく平和国家の首都として十分にその政治、経済、文化等についての機能を発揮しえるよう計画し、建設することを目的とする。(第1条)
- ・ 東京都を国の首都とする。(第1条ほか)
- ・ 東京都における都市計画、都市計画事業等の基準となるよう首都建設計画を定める。(第2条)
- ・ 建設省の外局として「首都建設委員会」を設置する。(第3条)
- ・ 東京都の区域内の都市計画事業は、東京都及びその区域内の関係地方公共団体の同意を得て、行政官庁(国)が執行することができる。(第12条)
- ・ 国は、首都建設計画に基づく都市計画事業の用に供するため、費用を負担する公共団体に対し、普通財産を譲渡することができる。(第13条)

2 首都圏についての法制度

現在、以下の法律に「首都圏」の名が付いている。

- ・ 首都圏整備法
- ・ 首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律
- ・ 首都圏近郊緑地保全法
- ・ 首都圏、近畿圏及び中部圏の近郊整備地帯等の整備のための国の財政上の特別措置に関する法律

首都圏の区域について、以下のとおり定めている。

- ・ この法律で「首都圏」とは、東京都の区域及び政令で定めるその周辺の地域を一体とした広域をいう。(首都圏整備法第2条第1項)
- ・ 首都圏整備法第2条第1項の政令で定めるその周辺の地域は、埼玉県、千葉県、神奈川県、茨城県、栃木県、群馬県及び山梨県の区域とする。(首都圏整備法施行令第1条)

各法律により、以下のようなことが定められている。

- ・ 首都圏整備計画等の策定
- ・ 近郊整備地帯、都市開発区域等の指定

- ・ 指定地域における都市計画、都市計画事業等に関する特例
- ・ 国による財政支援の特例 など

3 警察法について

警察法は、首都警察という観点から、都警察の本部を「警視庁」とし、道府県警察本部と異なる定めをしている。

〔「警察法解説（新版）警察庁長官官房編」より抜粋〕

首都警察は、世界各国においてそれぞれの歴史と伝統を有し、また、それぞれの国情に従い独自の性格を有するものであり、我が国においても、警視庁は、国の警察として長い歴史を有するものであったが、旧警察法において完全自治体警察たる特別区の区域の警察と位置づけられた。

警察法では首都警察について、旧警察法において特別区の区域の警察であったのを改め、都道府県警察の一つとして都の全区域にわたる都警察を設け、その性格は、他の道府県警察と同様、国家的要請に基づく特例的制約を除き、地方自治体たる都の機関としての自治的性格を有するものとした。しかし、次の点において一般の道府県警察と異なる特色を有している。

- ・ 首都警察としての伝統から、都警察の本部を警視庁とし、都警察には警視總監を置くものとしたこと。警視總監は、警察庁長官を除き、警察官の最高の階級にあるものとされる。
- ・ 警視總監は、国家公安委員会が、都公安委員会の同意を得た上、内閣総理大臣の承認を得て任命するものとしたこと。
- ・ 国の警察機関との関係においては、関東管区警察局の管轄から除外し、警察庁の直轄としたこと。
- ・ 都公安委員会の委員を5人としたこと。

都市実態の類似性、異質性についての基礎資料

別紙 8

	昼間人口比率	人口密度	昼間人口密度	就業・通学の状況									
				就業者・通学者	自区	都心3区への就業・通学状況		都心5区への就業・通学状況		割合			
						A	B	割合	C	割合	D	割合	
(%)	(人/k㎡)	(人/k㎡)	(人)	(人)	(%)	(人)	(%)	(%)	(人)	(%)	(%)		
区部	千代田区	20.43	3,589.2	73,314.6	23,458	13,982	59.6	16,552	70.6	-	18,250	77.8	-
	中央区	6.58	9,694.5	63,816.1	51,062	26,129	51.2	36,357	71.2	-	39,297	77.0	-
	港区	4.89	9,137.7	44,687.3	81,320	43,780	53.8	55,599	68.4	-	62,579	77.0	-
	新宿区	2.52	16,769.9	42,243.2	157,672	76,404	48.5	32,944	20.9	40.5	116,155	73.7	-
	文京区	1.77	16,766.8	29,728.5	108,422	42,607	39.3	27,211	25.1	41.3	36,896	34.0	56.1
	台東区	1.84	16,387.5	30,111.3	90,983	48,239	53.0	16,750	18.4	39.2	21,085	23.2	49.3
	墨田区	1.14	16,812.6	19,091.9	133,949	60,604	45.2	25,833	19.3	35.2	32,341	24.1	44.1
	江東区	1.17	10,657.0	12,426.1	239,808	97,689	40.7	62,570	26.1	44.0	77,532	32.3	54.6
	品川区	1.46	15,244.6	22,228.6	190,377	80,309	42.2	43,932	23.1	39.9	57,699	30.3	52.4
	目黒区	1.03	17,963.5	18,457.1	132,822	45,528	34.3	32,613	24.6	37.4	50,538	38.0	57.9
	大田区	0.99	11,195.3	11,053.0	373,729	186,098	49.8	65,427	17.5	34.9	84,968	22.7	45.3
	世田谷区	0.88	14,482.9	12,672.9	424,629	160,973	37.9	92,264	21.7	35.0	151,451	35.7	57.4
	渋谷区	2.67	13,456.9	35,923.4	99,257	42,974	43.3	23,166	23.3	41.2	74,351	74.9	-
	中野区	0.92	19,924.8	18,321.7	148,085	45,895	31.0	29,298	19.8	28.7	58,319	39.4	57.1
	杉並区	0.83	15,537.5	12,915.3	274,944	92,044	33.5	57,594	20.9	31.5	101,619	37.0	55.6
	豊島区	1.51	19,261.0	29,091.1	129,487	52,189	40.3	22,335	17.2	28.9	37,590	29.0	48.6
	北区	0.93	16,047.2	14,925.5	177,566	65,197	36.7	31,336	17.6	27.9	45,355	25.5	40.4
	荒川区	0.96	18,745.8	18,041.3	100,254	41,123	41.0	17,143	17.1	29.0	22,798	22.7	38.6
	板橋区	0.87	16,260.0	14,187.9	278,188	116,824	42.0	44,430	16.0	27.5	66,481	23.9	41.2
	練馬区	0.77	14,375.8	11,018.0	307,598	115,214	37.5	48,575	15.8	25.2	81,553	26.5	42.4
足立区	0.86	11,744.5	10,137.4	334,166	161,747	48.4	50,045	15.0	29.0	63,742	19.1	37.0	
葛飾区	0.81	12,212.6	9,860.3	235,129	97,171	41.3	41,104	17.5	29.8	51,552	21.9	37.4	
江戸川区	0.82	13,142.0	10,750.4	341,788	146,200	42.8	67,146	19.6	34.3	84,735	24.8	43.3	
市部	武蔵野市	1.12	12,816.9	14,394.0	74,774	24,922	33.3	13,411	17.9	26.9	22,255	29.8	44.6
	三鷹市	0.84	10,728.2	8,997.5	88,271	30,926	35.0	12,759	14.5	22.2	22,330	25.3	38.9
	調布市	0.86	10,038.0	8,651.9	114,473	39,233	34.3	16,592	14.5	22.1	31,974	27.9	42.5
	狛江市	0.73	12,256.5	8,980.6	41,559	12,019	28.9	6,164	14.8	20.9	11,496	27.7	38.9
	西東京市	0.78	11,970.7	9,341.1	100,263	30,992	30.9	13,103	13.1	18.9	25,508	25.4	36.8
千葉県	市川市	0.77	8,123.4	6,243.3	256,956	88,585	34.5	55,405	21.6	32.9	68,456	26.6	40.7
	松戸市	0.80	7,705.5	6,184.8	257,511	106,390	41.3	40,527	15.7	26.8	50,163	19.5	33.2
	浦安市	0.97	8,976.3	8,702.9	87,817	30,398	34.6	23,237	26.5	40.5	27,530	31.3	47.9
埼玉県	川口市	0.85	8,611.3	7,291.6	268,535	127,272	47.4	29,780	11.1	21.1	41,900	15.6	29.7
	草加市	0.81	8,618.4	6,999.5	130,111	50,928	39.1	17,179	13.2	21.7	21,240	16.3	26.8
	戸田市	0.98	6,422.5	6,279.7	65,230	26,749	41.0	7,149	11.0	18.6	12,103	18.6	31.5
	鳩ヶ谷市	0.76	9,381.8	7,083.8	32,048	10,003	31.2	3,267	10.2	14.8	4,639	14.5	21.0
	朝霞市	0.82	6,767.8	5,516.8	69,273	23,783	34.3	7,559	10.9	16.6	11,752	17.0	25.8
	和光市	0.85	6,946.4	5,872.9	43,802	14,054	32.1	6,125	14.0	20.6	9,646	22.0	32.4
	新座市	0.83	6,723.9	5,593.6	85,672	30,353	35.4	7,321	8.5	13.2	12,056	14.1	21.8
	八潮市	1.00	4,187.9	4,204.5	41,969	21,649	51.6	2,601	6.2	12.8	3,377	8.0	16.6
	三郷市	0.82	4,246.2	3,493.1	75,560	35,936	47.6	6,025	8.0	15.2	7,942	10.5	20.0
神	川崎市	0.87	9,299.3	8,090.0	769,145	374,166	48.6	98,909	12.9	25.0	149,067	19.4	37.7

*「平成17年国勢調査報告(総務省統計局)」より作成