

行財政改革基本問題特別委員会
調査報告書（案）

本委員会は、平成13年10月5日に付託された、東京の将来像を展望し、社会・経済情勢の変化に柔軟に対応する都政を実現するため、行財政改革の基本的事項について、総合的に調査・検討してきたが、平成16年9月22日に本課題の調査を終了したので報告する。

平成16年9月22日

行財政改革基本問題特別委員長

山 本 賢 太 郎

東京都議会議長

内 田 茂 殿

目 次

I 本委員会の設置	1
II 今後の行財政改革の方向性	3
1 自治制度改革の必要性	3
2 国と自治体の新しい在り方	4
（1）国の責務の明確化	4
（2）自立的な地方現財政制度の確立	5
（3）広域自治体と基礎自治体の在り方	8
3 大都市行政の充実強化	9
（1）都制度の沿革及び課題	9
（2）大都市行政の新たな方向性	10
（3）特別区の統合・再編	11
（4）首都圏全体を見据えた広域行政の在り方	12
4 首都圏全体を見据えた広域行政の在り方	12
（1）広域の課題の深刻化と自治体間連携	12
（2）八都府市首脳会議による取組	13
（3）広域行政に係わる制度論議の展望	13
5 結び	14
III 参考資料	
1 委員及び役員	16
2 調査・検討の方法と経過	18
（1）調査・検討の方法	18
（2）調査・検討の経過	19
3 調査・検討の状況	24
（1）自治制度改革の必要性	24
（2）国と地方、大都市と地方の関係	25
（3）広域自治体と基礎自治体	27
（4）大都市行政（都と特別区）	28
（5）広域行政	29
（6）その他の行財政改革	30
（7）参考人からの意見聴取	31
4 提出資料一覧	37
5 行財政改革等に関する国の動き	39

1 本委員会の設置
本委員会は、都議会として、真に都民本位の行財政改革の在り方に関する基本的方向を明示し、東京の将来像を展望し、社会・経済情勢の変化に柔軟に対応する都政を実現するため、行財政改革の基本的事項について調査・検討することを目指すとして、平成13年10月5日の平成13年第3回定例会本会議において、谷村孝雄氏外126名の動議により、下記要綱のとおり設置された。

記

行財政改革基本問題特別委員会設置要綱

- 1 名 称 行財政改革基本問題特別委員会とする。
- 2 設置の根拠 地方自治法第110条及び東京都議会委員会条例第4条による。
- 3 目 的 東京の将来像を展望し、社会・経済情勢の変化に柔軟に対応する都政を実現するため、行財政改革の基本的事項について、調査・検討する。
- 4 委員会の組織 委員の定数は、23名とし、委員長1名、副委員長3名及び理事5名を置く。

本委員会は、第15期都議会議員による「行財政改革基本問題特別委員会」の調査・検討結果の中間報告を踏まえ、平成13年10月5日に、「東京の将来像を展望し、社会・経済情勢の変化に柔軟に対応する都政を実現するため、行財政改革の基本的事項について調査・検討する」という目的で設置され、都が行うべき行財政改革の基本的事項についての調査・検討に取り組んできた。

これまで、財政危機など都政が直面する困難な状況に緊急の対応を図る必要から、都政の「第一次行革」として、直ちに取り組むべき当面の改革についての審議を優先させ、その議論の成果は「都庁改革アクションプラン」（平成12年12月）に結実させた。これに基づき都庁の内部改革については、既に具体的な取組が進められており、今後も引き続き、執行機関がその権限の範囲内で責任を担って着実に推進していくことを期待する。

一方、本委員会が設置当初から念頭に置いてきたことは、本来、行政改革とは、まず都政百年の計ともいうべき21世紀のグランドデザインを描くことを出発点として、取り組まれるべきものであるという点である。

平成13年10月に再スタートを切った本委員会では、このような認識の下に、「第二次行革」として、首都圏全体を視野に入れ、自治制度の根本に通り中長期的な視点から都政のあるべき姿、都政の果たすべき役割について検討を行うこと

とした。以来約3年間にわたり、開催ごとにテーマを絞って理事者側との真摯な議論を重ねてきた。以下、これまでの議論によって導かれた到達点として、今後の行財政改革の方向性を示したものである。

第1章では自治制度改革の必要性についての基本認識を述べ、第2章では国と地方を通じた改革の方向性を明らかにした。その上で、第3章では都制度に即した改革の在り方について、第4章では東京・首都圏における広域行政の在り方についての考え方を示した。

II 今後の行財政改革の方向性

1 自治制度改革の必要性

○ 我が国の自治制度をめぐる状況の変化

現行自治制度は、昭和22年の地方自治法施行をもって発足し、以来既に半世紀以上の歳月を経ている。この間、我が国は戦後復興、高度成長期を通じて、まじい経済発展を遂げ、名実ともに先進国の一員となるなど、著しい社会・経済情勢の変化を経験した。我が国は、既に欧米諸国へのキャッチアップという目標を達成するとともに、国民生活の面でも、いわゆるナショナル・ミニマムといえる水準を概ね満たすなど成熟の時代を迎えたといえる。

このような中で、近年、人々のニーズは複雑化・多様化の一途をたどっており、行政サービスについても、必ずしも従来のような全国一律を基本とするのではなく、それぞれの地域の実情に即した個別的なサービスの提供が強く求められるようになってきている。

また、経済的にも右肩上がりの時代の終端に伴い、地方自治体の財政状況が厳しさを増す中で、地域住民の利益で受益と負担の関係を問い直し、これまで以上に効率的な行財政運営を行っていくことが切実に求められている。

このように、地方行政、自治体運営をめぐる環境が大きな転換期を迎えているにもかかわらず、我が国の自治制度は、国主導の中央集権的な性格を色濃く残したまま、今日に至るまで抜本的な見直しが行われておらず、現在の社会実態に十分に対応しきれなくなっている。

地方自治体が、真に住民の求めるサービスを効率的・効果的に提供していくためには、地方分権を推進し、地方自治体の行財政運営の自主性・自立性を高めることが喫緊の課題である。

○ 激化する都市間競争と東京・首都圏の役割

戦後間もない現行自治制度の発足当時から今日までの大きな社会状況の変化の中で、都市と地方は誰も予想していなかったほどに大きく異なった発展の途を歩んだ。都市がその生産や消費の拡大を通じて日本経済を牽引する役割を果たす一方で、地方がそれぞれの地域特性に応じて様々な側面で都市機能を支える役割を果たすことで、日本全体の発展が実現された。このような中で、都市はその規模を急速に拡大させたが、中でも首都圏は3,300万人の人口集積を擁する世界にも例を見ない大都市圏となり、その中核となる東京は、世界の金融・経済の一大拠点へと成長を遂げた。

世界的に見ても、今後、人類の過半数が大都市に住むであろうと見込まれていくなど、まさに21世紀は「都市の時代」であるといえる。今や都市の興亡が国家の興亡を左右するといっても過言ではない。

近年、東アジアの大都市が経済力を急速に伸ばすなど国際的な都市間競争が激しさを増しつつある。このような中で、長引く経済の低迷にあえぐ我が国全体を再生させるには、国と地方を通じた行財政システムを変え、地方が自立性を高め地域の発展を図れるようにするとともに、東京・首都圏の潜在力を十分に引き出し国際競争を勝ち抜ける都市にすることが不可欠である。

○ 大都市経営にふさわしい自治制度の必要性

東京・首都圏が都市間競争を勝ち抜ける都市となるには、多様な人材や企業などが高度に集積するというメリットを生かしつつ、国際空港や有軌道線などの産業活動を支える都市基盤とともに、住民の暮らしを支える生活基盤の整備を強力に推進していくことが何よりも重要であり、これらを効果的に実現できる大都市自治、大都市経営の確立が切実に求められる。

東京は首都であり、政治、経済、文化の中核管理機能と産業立地があいまって大きな求心力を持つことで発展を遂げてきたが、他方で、東京・首都圏への過度の集中が、交通渋滞の慢性化、大気汚染の悪化、廃棄物の大量発生など、過密に起因する様々な都市問題を深刻化させてきた。

これらの過密問題を解消しながら、集積のメリットを最大限に発揮していくことが、大都市経営の根幹をなす重要課題である。このような観点から、国との関係を含め、東京・首都圏の大都市経営にふさわしい自治制度の在り方について検討を行うことが必要である。

2 国と自治体の新しい在り方

(1) 国の責務の明確化

○ 依然残る国の関与

(第1次分権改革による地方の自主性拡大)

平成12年の地方分権一括法施行による第1次分権改革では、国と地方の役割分担の明確化と地方の自主性・自立性の十分な確保という基本的な考え方に基つき、国と地方自治体の関係が、従来の上下・主従の関係から対等・協力の関係に改められた。

具体的には、国から地方、都道府県から市町村への事務権限の移譲がなされるとともに、地方自治体の事務区分が見直された。国による地方交付金の数値ともいえる機関委任事務は廃止され、地方自治体が担う事務は、法定受託事務と自治事務の二つに整理された。

これら地方の事務に対する国の関与については、その廃止・縮小が図られ、関与は法令の根拠がなければならぬという「関与の法定主義」や、関与は必要な最小限度のものとするなどの「関与の基本原則」等が規定された。

しかし、このような法改正の取組などが行われたにもかかわらず、地方の自主性はいまだ不十分であると言わざるを得ない。

(地方の自主性を阻害する国の関与)
自治体の行政運営に対する国の強い関与が現実にはなお存続しており、地方の自主性発揮が阻害されている。

例えば、国から地方への権限移譲を見てもと極めて小規模にとどまり、部に移された事務は、わずか13項目に過ぎない。

また、国が本来果たすべき役割に係る事務であるがために国の強い関与が認められている「法定受託事務」は、本来、例外とすべきであった。それにもかかわらず、機関委任事務の約4割もが法定受託事務として残され、国と地方の役割分担が不明確となっている。

各自自治体の自主的判断にゆだねるべき自治事務に対しても、通知・通達による国の関与は廃止されたものの、行政計画策定に当たった際の事前同意や審議会の必要規制など、不要・不合理な国の関与や義務付けが残されている。

○ 国と地方の役割分担の明確化
そもそも、国の関与の廃止・縮小が進まないのは、国と地方の役割分担の明確化が不十分なためである。

地方自治体がそれぞれの地域の実情に応じた施策を展開できるように、まず、国と地方の役割分担を明確にした上で、国の役割を限定する必要がある。国は、外交、防衛、司法など国家としての存立にかかわる事務や国家戦略に基づき全国的な視点に立つて行われるべき施策・事業など、本来の官務に専念すべきである。そして、国の役割以外のものは、地方が担っていくべきである。国は地方の事務に対する関与を原則廃止し、地方が自らの判断と責任で施策を展開して、個性豊かな地域の発展を実現できるようにしなければならない。

なお、複雑化・多様化する住民ニーズにきめ細かく対応し効率的にサービスを提供していくには、行政と民間との役割分担についても見直し、公共サービスを分野への民間主体の参入を促し、民間との協働を進めていく必要がある。

(2) 自立した地方税財政制度の確立

○ 税財政制度を通じて国の地方に対する統制

現行税財政制度の下では、国が国税の相当部分を国庫補助負担金や地方交付税などにより地方に配分する仕組みとなっているため、国は地方に対する統制を維持し、地方は国に対する依存体質から抜け出せないでいる。

第一次分権改革においては、国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保という方針が示されたものの、制度改革への取組そのものは先送りされた。現在の国と地方の財源配分状況を見ると、国と地方の歳入税額の比率が2:3

であるのに対し、国税と地方税の比率が3:2と逆転しており、地方には、その事務と権限に見合うだけの自主財源が分与されていない。このため、地方自治体は国庫補助負担金や地方交付税などの国からの移転財源に頼らざるを得ない。しかも、国庫補助負担金は、国の定める間接的な基準による事業に対し交付されるため、地方は国の基準に合った事業を受け入れざるを得ず、その結果、地域の実情に必ずしも合わない事業が全国一律に展開されている。

また、地方交付税は、財政調整機能と財源保障機能という本来の役割を超えて景気対策や国による政策誘導の手段として利用されるようになり、規模が肥大化してきた。交付税の展覧が本来の財源である法定税分では不足することから、その不足分を借金で賄っており、国の交付税特別会計借入金残高は50兆円にも上っている。加えて、地方債の元利償還金のうち国が交付税措置を約束した額も相当な規模で積み上がっている。この結果、現行制度の維持が困難なほどに交付税制度の借金が増加しており、その見直しが不可避となっている。

○ 大都市の活力を低下させる税財政制度

さらに、これらの移転財源を通じて国による再配分には、限られた財源を真に必要なところに配分して我が国全体の発展を実現するという視点が欠けている。また、都市再生や環境対策など大都市特有の膨大な行政需要への配慮もなされておらず、このままでは、東京を始めとする大都市の活力は低下し、我が国の再生はなし得ない。

例えば、首都圏の再生に不可欠な三環状道路の整備率は、わずか2割程度にとどまっている。

加えて、法人事業税の分割基準や地方道路譲与税の譲与制限など、いわば大都市をねらい撃ちするような不合理な財源調整措置が執られている。そればかりか、税源移譲に伴ってその不合理な財源調整をさらに拡大しようとする動きさえみられる。

○ 抜本的な地方税財政制度改革の実現

このように機能不全に陥っている地方税財政制度については、国において、いわゆる「三位一体改革」の名の下に、国から地方への税源移譲、国庫補助負担金の廃止・縮減、地方交付税制度の見直しの検討が進められてきた。しかし、その過程では、関係各省の激しい利害対立が繰り返されている。このままでは、国の財政再建のみが優先され、地方の自立性の向上につながらない骨抜き改革になっってしまうおそれが高い。

まさに改革の成否がかかった正念場ともいえる今こそ、地方が一致団結して、国に対して改革の断行を強く働きかけていくことが何よりも重要である。

地方税財政制度を抜本的に改革して、地方が自らの財源と責任により自主的・自立的な行政運営を行えるようにするためには、以下のような改革を一体とし

で実施するべきである。

(基幹税による税源移譲と課税自主権の拡充)

地方がその事務と権限に見合うだけの自主財源を確保するためには、国と地方の税源配分を抜本的に見直し、安定した地方税体系を構築する必要がある。そのためには、税収の安定性が高く偏在性が低い税源からの移譲が望ましい。具体的には、基幹税である所得税や消費税から個人住民税や地方消費税への移譲を進めるべきである。

税源移譲によって自主財源が充実・強化されると、受益と負担の関係が明確になり、地方が自らの判断と責任で施策を展開できるようになる。

また、現在の地方税制では、国の法令によって税目や課税要件(課税標準、標準税率など)が全国一律に厳密に規定されているため、各自治体が地域の実情に応じて独自に課税できるように制度を改め、地方の課税自主権を拡充するべきである。

(国庫補助負担金の原則廃止)

国と地方の役割分担を明確にした上で、地方の数量を拡大する観点から、国庫補助金は基本的に廃止する。国庫負担金については、生活保護など真に国が責任を持つて負担を負うべき分野に限定し、その経費は、国の全額負担とすべきである。それに該当しない国庫負担金は原則廃止する。

(地方交付税制度の抜本的見直し)

地方交付税制度については、自主的・自立的な行財政運営を確保する観点から、本来果たすべき役割に限定するよう、税源移譲など一体として、その在り方を根本から見直すことが不可欠である。

基幹税による税源移譲などが進んでもなお財政的自立が困難な自治体に対しては、財政基盤の確保のために真に必要な水準での財政調整を行うようにすべきである。

その際には、交付金を通じて国が景気対策などにより地方を誘導する方式を是正するとともに、できる限り簡素で行財政努力を反映する仕組みにしていくことが必要である。

(地方債制度の改革)

地方債については、これまで地方債許可制度の下で、いわば国に依存しながら自治体が資金調達を行う仕組みとなっていた。平成12年の地方分権一括法により、許可制度は廃止され事前協議制に移行することになったものの、経過措置で、平成17年度までは現行の許可制度が存続することになっており、引き続き、国の統制を受けしている。

地方財政制度改革を進める中で、地方債制度について、国の関与を廃止し、自己決定・自己責任の原則により、自治体が自らの信用力で市場から資金調達できるように改革していくことが求められている。各自治体は、市場の信頼を得るために、財政の健全化や投資家向けの広報活動などを充実していかなければなら

ない。

また、資金調達だけでなく、調達した資金をどのように管理し、運用するか、その仕組みを考えていく必要がある。これからは、資金の流れを総合的にとらえて自治体運営を行っていくことが重要である。

(3) 広域自治体と基礎自治体の在り方

○ 広域自治体と基礎自治体の役割分担

地方自治体が真に自主的・自立的な行財政運営を実現するには、先にも述べたように、まず国と地方の役割分担を明確にした上で、国の役割を限定し、それ以外のものは、都道府県と市町村が適切な役割分担の下に担っていくべきである。住民に身近な基礎自治体である市町村は、地域の総合行政の担い手として、政策形成能力を高め、質の高い住民サービスを効率的に提供していくことが求められる。

一方、広域自治体である都道府県は、市町村間の総合調整機能をより一層強化していくことが求められる。また、将来的にも、現在の都道府県の役割を市町村が全て担うことは不可能であり、都道府県は、広域的な行政の担い手として、またそのために必要な国からの事務権限の移譲の受け皿としても、今後さらに重要性を高めていくものと考えられる。

都道府県及び市町村がこのような役割を担っていくには、行財政基盤の強化が不可欠である。そのためには、各自治体が徹底した内部努力や施策の見直し、職人確保等の行財政改革に努めることが必要である。市町村については合併も重要な有効な選択手段となる。

○ 地域の実情等に関した役割分担の検討の必要性

都道府県と市町村との間の役割分担を具体的に見直すに際しては、現実の地方自治体の実態に十分に配慮することが必要である。すなわち、個々の自治体の行財政規模、地域の実情等を勘案した上で、必ずしも全国一律の観点にとらわれることなく、当該地域において最も適切な役割分担を実現する方向で事務権限の配分を考えていくことが求められる。

例えば、東京の場合、特別区の区域のように高度に人口・産業が集積する大都市地域から山間部のような過疎地域まで、都市化の状況、地理的条件などが大きく異なる多様な地域を抱えている。今後、都と区市町村との役割分担の在り方を考えていくに当たっては、このような地域ごとの特性を十分に踏まえた検討を行っていくことが必要である。

○ 住民自治の活性化

「地方自治の本旨」は住民自治と団体自治の二つの要素が兼ね備わったとき初

めて実現されるものである。このため、自治体の事務機能の拡大や財政基盤の充実に伴う団体自治の強化だけでなく、同時に、自治体運営に住民意思がより的確に反映されるよう住民自治の活性化を図ることが不可欠である。

自治体は、住民の公共の問題への関心を高め、自主的な参加を促し、住民の自己決定を支援していく方策をとっていくことが必要である。具体的には、パブリック・インボルドメントやパブリック・コメントの手法などをより広範に活用するとともに、住民との協働を一層進めることが求められる。

また、各地で活発化しつつある、NPOやコミュニティ活動と連携・協力し、住民が地域行政の主体であるという参加と責任の意識を一層高揚させていくことも重要である。

○ 狭域における住民自治の仕組みの在り方

一つの市町村の区域内においても、さらに住民生活に密着した狭域において、住民の意思を反映するとともに、きめ細かなサービスを行う上で、いわゆる地域自治組織の在り方についても検討を深めていく必要がある。とりわけ、合併により市町村の規模が拡大した場合には、住民と自治体との距離がこれまで以上に大きくなるおそれがあるため、基礎自治体内の狭域の自治組織を充実させることが必要であると考えられる。

本年5月の地方自治法改正等では、地域住民の意見を行政に反映させるとともに、行政と住民との連携の強化を目的として、市町村の判断により「地域自治区」を設置できることとなり、また、市町村合併に際しては時限的に「合併特別区」を設けられることとなった。

今後、これらの制度が実際の運用において、どの程度実効性を発揮するかについて注視していくことが必要である。

3 大都市行政の充実強化

(1) 都制度の沿革及び課題

○ これまでの都制度の沿革

東京都制は、昭和18年に戦時体制下での効率的な行政運営を進めるため、東京府と東京市を一体化して発足したものである。戦後、昭和22年の憲法、地方自治法の施行に伴い、区は、「特別区」という名称の特別地方公共団体となり、現在の23区に整理統合された。

その後、昭和40年に福祉事務所の事務移管が行われ、昭和50年には区長公選制が復活し、また保健所事務が移管されるなど、数次の制度改正を経て、特別区の機能の拡大と自治体の強化がなされてきた。

そして、平成12年の都区制度改正により、特別区は、都の内部団体から基礎

自治体に位置付けられた。

○ 今後の都制度を考える上での課題

東京は、我が国の首都であり、区部という狭隘な地域に約800万の人口と高度な都市機能が集積している。このように我が国において他に類を見ない東京という大都市地域においては都制度が布かれ、広域自治体である都が行政の一体性及び統一性の確保を図ってきた。これは、基礎自治体が広域自治体の事務の一部を担う政令指定都市制度とは異なるものである。

このような東京という大都市地域の一体的経営に適した仕組みは、東京のめざましい発展を実現する上で、大きな役割を果たしてきた。

同時に、東京は人々の生活の場でもあり、生活圏レベルのまちづくりや福祉などの分野においては、特別区が身近な行政サービスを担ってきた。

こうした基礎自治体としての特別区の役割は重要であるが、大都市の一体性の確保とのバランスをどのようにとるかが、今後の都制度を考える上で課題になっている。

(2) 大都市行政の新たな方向性

○ 都区制度改正の状況

平成12年の都区制度改正では、上・下水道や消防など個別の法令により都が行うとされている事務を除き、清掃事業など市町村が担うべき事務については、基本的に都から特別区への移譲が進められた。

都区間の財源配分についても、調整財源を法定化し、都の一般会計からの総額補てんと収入超過の特別区からの納付金の納付とが廃止された。また、税財源についても人海院などが都から移譲された。

このうち、事務移譲の実態を見ると、特別区へ移譲された清掃事業では、自区内処理の原則を掲げながら、いまだに清掃工場が設置されていない特別区が存在する。また、大都市地域における事業の効率が確保されているかとの声も聞かれる。

本来、役割分担の在り方は、地方分権の趣旨に即し、地域の特性を十分に踏まえて考えていくものである。各々の区が一般市同様の事務を担うことと、大都市の一体性を確保することをどのように両立させていくか、東京の地域特性を踏まえ十分議論する必要がある。

○ 都の果たすべき役割

地方分権が目指すものは、地方がそれぞれの地域の実情に応じてその発展に取組めるようにしていくことである。とりわけ、東京は、都市間競争が激化する時代を迎え、その集積のメリットを最大限生かし、日本経済を牽引していくこと

が求められている。そのためには、東京の魅力と活力を高める観点から、大都市地域を総合的にとらえて都市経営を行う必要がある。

都が大きな役割を担って進めてきた都市再生の取組は、土地の高度利用や都市基盤の整備を通じて、住みやすい都市生活と機能的な都市活動の確保を図るものである。

今後とも、都は、こうした大都市経営の一体性を高める取組の強化に努める必要がある。

(3) 特別区の統合・再編

特別区の区域においては、住民自治の実現と都による大都市地域としての一体的経営が重要である。

現在のところ区の行政区域を見ると、昭和22年以来、見直しが行われていない。しかし、戦後の復興期から高度成長期を経て区部への人口集中が進むなど、特別区を取り巻く社会・経済情勢は著しい変貌を遂げた。また、人々の活動範囲が行政区域を越えて広がっているなど、特別区の行政区域と現実の社会実態は必ずしも整合しているとは限らない。

特別区の統合・再編は、あくまでも住民意思を尊重し、特別区自らが自主的・主体的に取り組む問題であるが、大都市行政の総合性・一体性の確保と住民自治の確立を実現する観点に立つて、都制度を前提とした上で、大都市の実態に即した合理的な行政区域が検討される必要がある。

(4) 都区財政調整制度の在り方

○ 都区財政調整制度の概要

特別区の区域には、都区間における事務配分及び税配分上の特例があるほか、特別区間には税源の地域的偏在や、昼夜間人口の著しい格差がある。

都区財政調整制度は、こうした点を踏まえ、都が、固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税等の一定割合を、特別区財政調整交付金として、各特別区に交付しているものである。

これにより、都と特別区及び特別区相互間の税源の均衡化を図り、特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保することを目的としている。

○ 大都市地域にふさわしい財政調整制度

都区財政調整制度は、大都市地域の均衡ある発展に一定の成果を上げてきた。しかし、国際的な都市間競争の激化など近年における状況変化に対し、同制度が東京の持てる力を引き出す上で有効に機能しているか検証する必要がある。

例えば、企業のオフィスは、大都市の集積のメリットを求めて都心部に集積し

ている。税源の地域的偏在は、都心部に所在する企業が多額の税を納めていることによる部分が大きいの。しかしながら、これら企業の活動は、都心部だけで成り立つものではなく、交通、通信、物流など大都市地域の都市基盤の上に成り立っており、その整備について都は大きな役割を担っている。

こうした点を踏まえ、大都市経営の観点から、都と特別区間の財政調整について、大都市地域にふさわしい制度となるよう検討していく必要がある。また、各区相互のある程度の税源の均衡化を必要としつつも、できる限り仕組みを簡素化することで、各区がより一層自らの責任と工夫による行政運営を行えるような方向で検討していく必要がある。

このように、都区の財政調整の在り方を東京の魅力と活力を高める観点から見出し、その中で、特別区が責任を持って自らの行財政運営を行っていくようにしていくべきである。

4 首都圏全体を見据えた広域行政の在り方

(1) 広域的課題の深刻化と自治体間連携

従来、首都圏の一部三県や政令指定都市は、それぞれの地域特性に応じて、自らの創意工夫で行政手腕を発揮して、都市を発展させてきた。個々の自治体がそれぞれ行政区域において分立して発展、成熟してきたという意味で「行政都市」であったといえる。

しかし、東京を中心とする首都圏には、高度な人口、産業の集積に伴い、環境的な道路渋滞や通利混雑、大気汚染や水質汚濁などの環境問題、東日外国人犯罪の急増等による治安悪化、空港・港湾などの社会資本整備の遅れなど、大都市特有の課題が広域的な地域にわたって発生している。このような広域的課題の深刻化が、都市機能の低下や生活環境の悪化を招いており、首都圏の魅力と活力を著しく損なっている。

このままでは、東京・首都圏が世界の大都市との熾烈な都市間競争を勝ち抜いていくことは不可能であり、その結果として、日本全体の国際競争力のさらなる低下が懸念される。

これらの広域的課題は個々の政令指定都市はもとより都県の行政区域をも越えた広がりを見せしており、個々の自治体による単独の取組では十分な解決を図ることが困難である。

このため、首都圏の自治体が、互いに機能的に連携しあって、首都圏全体を視野に入れて都市運営、都市づくりを考え、広域的に施策を展開していくことが切実に求められている。まさに、都市は機能でつくり上げられなくてはならない時代になったといえる。

(2) 八都県市首脳会議による取組

首都圏では広域行政の取組として、個別分野ごとに様々な自治体間連携が行われてきたが、その中でも特筆すべきは八都県市首脳会議による広域連携の取組である。八都県市首脳会議は、昭和54年に、首都圏を構成する一部三県及びその区域内の政令指定都市の知事・市長を構成員として、六都県市首脳会議として発足した。以来四半世紀、様々な共同の取組を重ねてきたが、とりわけ近年は、ブイーセル社の排出ガスに関する規制の実施や羽田空港国際化の実現に向けた取組など、めざましい成果を上げている。

このような実績と経験を踏まえ、さらに幅広く共同の取組を展開していくことが望まれるが、そのためには、八都県市のより一層の連携強化が不可欠である。この点で、従来から問題視されてきたのは、各都県市持ち回りによる事務局機能の弱さである。より安定的・継続的な自治体間調整を実現し、連携の実効性を高めるには、その要となる事務局を常設化することが必要であると考えられる。

この点で、本年5月の首脳会議において、青少年の健全育成やいわゆる「三位一体改革」への取組について集中的な検討を行うことが合意されるなど、共同で政策形成に向けた連携の緊密化が図られるとともに、そのための事務局が設置されたことは、将来の事務局常設化に向けて先鞭をつけたものとして高く評価できる。

今後、このような政策面での調整機能の強化が図られることで、八都県市共同での具体的な施策・事業がさらに促進され、広域的課題の効果的な解決が実現することを期待する。

(3) 広域行政に係わる制度論議の展望

○ 広域連合制度の問題点

現行地方自治法上、複数の自治体による事務の共同処理の仕組みの一つとして広域連合制度がある。これは、特定の事務処理を目的として、関係自治体が規約に基づいて設置する特別地方公共団体である。一部事務組合とは異なり、首長、議会の二代表制を掲げること、事務権限の受け皿とならうること、住民による直接請求ができることなどを特色としている。現在、全国で80以上の広域連合が設置されており、主に市町村レベルで介護保険事務や消防事務などの共同処理に活用されている。

近年、広域的課題の解決を図るための自治体間連携の仕組みとして、この制度を活用し、一部三県で広域連合を設置すべきとの意見も一部で提唱されている。しかし、現行の広域連合は、処理する事務が構成団体の議会の判断に拘束されており、また課税自主権もなく構成団体の分賦金に財政的に依存するものであることから、構成団体からの独立性が弱く、調整にも時間を要するという大きな

デメリットがある。このため、首都圏の広域的課題のように利害関係が対立する可能性もある政策的課題について総合的・機動的な施策展開を行うことは困難と考えられる。

○ 都道府県合併及び道州制に関する論議

近年、都道府県の合併や道州制に関する論議が、国・地方を通じて活発化している。

例えば、国レベルでは、第27次地方制度調査会が「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成15年11月）において、道州制について「今後議論すべき論点」を示した。その後、本年3月に発足した第28次地方制度調査会においては、「道州制のあり方」が審議項目の一つとして取り上げられている。また、本年5月の地方自治法改正では、都道府県の自主合併手続に関する規定が新設されている。

また、地方の側では、北東北三県（青森県、秋田県、岩手県）が三県の「合体」に向けた共同の取組を行うなど、各地で県の合併や道州制への移行を視野に入れた議論が出てきている。

これらの背景には、一つには、現行都道府県の区画を越える広域的課題に対応するための区域拡大の要請があり、また市町村合併が進展する中で広域自治体はその役割を効果的に担っていくには、国からのさらなる事務権限の移譲の受け皿として行政改革基盤の強化が求められているという事情がある。

このような議論の中で、首都圏においても、一部三県での合併や道州制への移行を求める意見もある。しかし、3,300万の人口を擁する巨大な自治体が、民意を的確に反映しながら、個々の広域的課題への機動的な対応を図れるのかについては大いに疑問がある。

また、このような従来の都県の枠組みの抜本的な改変は、言うまでもなく、多くの住民の賛同を抜きにしては実現し得ないものであるが、一部三県の住民の間でこのような都県再編を求める気運はほとんど見受けられないのが現状である。このようなことから、道州制は、首都圏においては実効性及び住民意識の面から見て、いまだ時期尚早の議論であると言わざるを得ない。そもそも、道州制は国家の統治機構そのものに係わる問題であることから、幅広い国民的議論の下に慎重に検討を進めていくべきものと考えられる。

5 結び

本委員会は、平成9年10月に設置された前委員会以来、今日まで6年余にわたり、東京の将来像を展望し、社会・経済情勢の変化に柔軟に対応する都政を実現するため、様々な角度から行政改革の基本的事項について、全力を傾注して構造的に調査・検討を行ってきた。

この間、本委員会の熱心な調査と意欲的な活動は、執行機関に対し、今後の行財政改革を推進する上で多くの示唆を与え、改革の推進に多大な貢献をしてきたところである。

さらに、執行機関においては、本委員会の調査・検討過程において出された意見・要望等に対し、真摯な取組がなされ、既に具体化されたものがあるなど、都の行財政改革は确实に推進・拡充されつつある。

この報告書は、都民の都の行財政改革に対する強い期待を受けて、各委員が熱心に調査・検討してきた成果であり、執行機関に対し、今後の大都市自治、東京の自治制度のあるべき姿を考える上で貴重な提言となるものである。

今後は、この提言に基づき、都民生活の一層の向上と、あるべき自治の姿の実現に向けた改革推進と、さらには、県下の改革議論への取組にとどまらず、中長期的な視点での自治制度改革の在り方について、国、他団体、都民をも巻き込んで広く議論を喚起していくことが極めて重要である。

また、国のいわゆる「三位一体改革」に端を発して、今や地方分権改革の議論は新たな段階を迎え、国・地方を通じて、税源移譲・国庫補助負担金削減を始めるとし、行財政全般にわたる本質かつ抜本的な改革を断行することが求められている。このことは、都民や東京のみならず、国家の未来と次の世代に対する我々の責務である。

執行機関は、都が現在おこなっているこのような状況を厳しく認識し、今後とも都民の負託に応え続けていくため、本委員会のこの調査・検討結果を踏まえ、庁内の推進体制を整えとともに、行財政全般にわたる新たな改革の大纲を早急に策定すべきである。

Ⅲ 参考資料

Ⅰ 委員及び役員

ア 議長は、平成13年10月5日の本会議に諮り、次のとおり委員を指名した。

山下 太郎 君	長瀬 桂 一 君	真田 俊正 君
松原 忠義 君	相澤 川 南 君	田中 のぶみ 君
鈴木 寛太郎 君	藤澤 守 君	河西 義彦 君
占田 信夫 君	大木 卓司 君	新藤 賀辺 君
山崎 孝明 君	横山 大河原 雅子 君	内田 康信 君
石井 義修 君	川村 島 陽 君	
和田 宗春 君	木村 茂 君	

イ 平成13年10月5日の委員会において、次のとおり委員長、副委員長及び理事が互選された。

委員長 川島 忠 君	
副委員長 大木 俊昭 君	
副委員長 占賀 春 君	
副委員長 和田 信正 君	
理事 富田 貴太郎 君	
理事 鈴木 天司 君	
理事 青木 信司 君	
理事 横山 卓 君	
理事 内 茂 君	

ウ 議長は次のとおり、委員の辞任を許可し、新たに委員を指名した旨を平成14年9月18日の平成14年第3回定例会本会議で報告し、承認を受けた。

平成14年9月12日付

○辞任	川島 忠 君	古賀 俊昭 君
	横山 忠司 君	鍋島 義彦 君
	松原 和義 君	新藤 一光 君
○選任	田嶋 康明 君	鈴木 木 君
	立石 晴明 君	近藤 野 君
	小磯 英 君	星 高 君
	人 功 君	

松 本 文 明 君
エ 平成14年9月26日の委員会において、欠員となった委員長、副委員長1名、理事1名が次のとおり互選された。

委員長 立 石 晴 康 君
副委員長 鈴木 一 光 君
理 事 こいそ 明 君

オ 議長は次のとおり、委員の辞任を許可し、新たに委員を指名した旨を平成15年2月5日の平成15年第一回定例会本会議で報告し、承認を受けた。

平成15年1月8日付
○辞 任 山 下 太 郎 君
○選 任 小 磯 善 彦 君

カ 議長は次のとおり、委員の辞任を許可し、新たに委員を指名した旨を平成15年5月9日の平成15年第三回臨時会本会議で報告し、承認を受けた。

平成15年5月2日付
○辞 任 城 瀬 桂 … 君
○選 任 新 井 美沙子 君

キ 議長は次のとおり、委員の辞任を許可し、新たに委員を指名した旨を平成15年9月18日の平成15年第三回定例会本会議で報告し、承認を受けた。

平成15年8月26日付
○辞 任 木 村 湯 治 君
○選 任 曾 根 はじめ 君

平成15年9月12日付

○辞 任 立 石 晴 康 君 鈴木 一 光 君
こいそ 明 君 近 藤 やよい 君
星 野 篤 功 君 松 本 文 明 君
○選 任 山 本 賢太郎 君 松 原 忠 義 君
臼 井 孝 君 野 島 善 司 君
用 代 ひろし 君 野 村 有 信 君

ク 平成15年9月26日の委員会において、内田茂雄理事及び吉田信夫理事

から理事を辞任したい旨の申し出があり、同委員会ですり可されたため（議長は、平成15年9月12日付をもって立石晴康委員長、鈴木一光副委員長、及びこいそ明理事の辞任を許可している）、欠員となった委員長、副委員長1名及び理事3名は次のとおり互選された。

委員長 山 本 賢太郎 君
副委員長 遠 藤 衛 君
理 事 事 松 原 忠 義 君
理 事 曾 根 はじめ 君
理 事 山 崎 孝 明 君

ケ 議長は次のとおり、委員の辞任を許可し、新たに委員を指名した旨を平成15年12月2日の平成15年第四回定例会本会議で報告し、承認を受けた。

平成15年11月25日付
○辞 任 新 井 美沙子 君
○選 任 吉 木 英 … 君

コ 議長は、平成16年4月18日付で吉本英二委員が退職したことに伴い、新たに4月21日付で次のとおり委員を指名した旨を平成16年6月1日の平成16年第二回定例会本会議で報告し、承認を受けた。

平成16年4月21日付
○選 任 初 鹿 明 博 君

ク 議長は、平成16年6月13日付で河西のぶみ委員が退職したことに伴い、新たに6月16日付で次のとおり委員を指名した旨を平成16年6月16日の平成16年第二回定例会本会議で報告し、承認を受けた。

平成16年6月16日付
○選 任 新 井 美沙子 君

2 調査・検討の方法と経過

(1) 調査・検討の方法
行財政改革の基本的事項について、次のとおり調査・検討を行った。
ア 本特別委員会の設置趣旨を踏まえ、委員会としての審議事項を提示しながら調査・検討を行う。
イ 東京都における行財政の基本問題について、報告を聴取し、質疑等を行う。
ウ 必要に応じて、参考人からの意見聴取を行う。
【参考】

- ① 本委員会が提示した委員会審議事項は別紙（後掲）のとおりである。
- ② 本委員会に提出された資料は、「提出資料・覧」のとおりである。
- ③ 平成14年11月20日の本委員会に出席を求めた参考人は、次の2名である。
- 市川 宏 雄 君（明治大学政治経済学部教授）
中 林 一 樹 君（東京都立大学大学院都市科学研究科教授）
- ④ 平成14年12月19日の本委員会に出席を求めた参考人は、次の2名である。
- 成 田 康 明 君（横浜国立大学名誉教授・日本エネルギー研究会所理事長）
古 川 俊 一 君（筑波大学社会学系教授）
- ⑤ 平成15年6月5日の本委員会に出席を求めた参考人は、次の2名である。
- 黒 川 和 美 君（法政大学経済学部教授）
神 野 直 彦 君（東京大学大学院経済学研究科教授）

(2) 調査・検討の経過
本委員会は、27回の委員会と23回の理事会を開催し、調査を行ったが、その開催状況は、次のとおりである。

年 月 日	委員会及び理事会の調査事項	
	委員会	理事会
平成13年 10月5日（金）	1 委員長、副委員長及び理事の互選 2 議席の決定	1 委員会運営要綱について 2 今後の委員会日程について 3 その他
10月15日（月）		1 委員会運営要綱について 2 今後の委員会日程について 3 その他
10月25日（木）	1 報告事項（説明） 東京及び首都圏における地方自治の問題・課題等について 2 意見開陳	1 本日の委員会運営について 2 その他

年 月 日	委員会及び理事会の調査事項	
	委員会	理事会
11月7日（木）	報告事項（質疑） 東京及び首都圏における地方自治の問題・課題等について	1 本日の委員会運営について 2 その他
11月21日（水）	報告事項（説明・質疑） 広域的な地方制度について	1 本日の委員会運営について 2 その他
12月12日（木）	閉会中の継続調査について	1 今後の委員会運営について 2 その他
12月21日（金）	報告事項（説明） 自治制度改革をめぐる状況について	1 本日の委員会運営について 2 その他
平成14年 2月12日（火）	報告事項（質疑） 自治制度改革をめぐる状況について	1 本日の委員会運営について 2 その他
2月28日（木）	閉会中の継続調査について	
3月25日（月）		1 今後の委員会運営について 2 その他
4月8日（月）		1 今後の委員会運営について 2 その他
4月24日（木）	報告事項（説明） 自治制度改革の論点整理	1 本日の委員会運営について 2 その他
5月20日（月）	報告事項（質疑） 自治制度改革の論点整理 7 今後の大都市自治体の在り方（理念）について	1 本日の委員会運営について 2 その他
6月19日（木）	閉会中の継続調査について	1 今後の委員会運営について 2 その他

年 月 日	委員会及び理事会の調査事項	
	委員会	理事会
7月8日（月）	報告事項（質疑） 自治制度改革の論点整理 今後の首都圏における広域 自治体制度と基礎的自治体制 度の在り方について	1 本日の委員会運営について 2 その他
9月10日（火）	報告事項（質疑） 自治制度改革の論点整理 新しい時代にあわしい税 財源の在り方について	1 本日の委員会運営について 2 その他
9月26日（木）	1 委員長、副委員長及び理事 の互選 2 閉会中の継続調査について	
10月30日（月）		1 今後の委員会運営について 2 その他
11月20日（水）	参考人からの意見聴取 （参考人）市川 宏峰 氏 （明治大学政治経済学部教授） 中林 剛 君 （東京独立大学大学院都市科学 研究科教授）	1 本日の委員会運営について 2 その他
12月11日（木）	閉会中の継続調査について	
12月19日（木）	参考人からの意見聴取 （参考人）成田 順明 君 （横浜国立大学名誉教授・日 本エネルギー・法研究所所長） 古川 俊一 君 （筑波大学社会工学系教授）	1 本日の委員会運営について 2 その他
平成15年 2月13日（木）	閉会中の継続調査について	

年 月 日	委員会及び理事会の調査事項	
	委員会	理事会
6月5日（木）	参考人からの意見聴取 （参考人）黒川 和英 氏 （法政大学経済学部教授） 神野 武彦 君 （東京大学大学院経済学研究科 教授）	1 本日の委員会運営について 2 その他
7月2日（水）	閉会中の継続調査について	
7月18日（金）	新しい自治制度の方向性につ いて（質疑）	1 本日の委員会運営について 2 その他
9月26日（金）	1 委員長、副委員長及び理事 の互選 2 閉会中の継続調査について	
12月10日（木）	閉会中の継続調査について	
平成16年 2月17日（火）	新しい自治制度の方向性につ いて（質疑）	1 本日の委員会運営について 2 その他
3月3日（水）	閉会中の継続調査について	
6月9日（水）	閉会中の継続調査について	
8月31日（火）		1 今後の委員会運営について 2 その他
9月10日（金）		委員会の「まとめ」について
9月15日（水）		委員会の「まとめ」について
9月22日（水）	委員会調査報告書について	

紙別

審議項目	主な内容
これまでの委員会で協議と今後の審議のための「論点整理」	○自治制度改善に関する「論点整理」についての報告 これまでの委員会における「論点整理」を踏まえた、自治体改革の必要性、行政の役割分担、首都圏における自治体のあり方、大都市行政、住民自治、税財政制度などについて理系各者間から報告を受ける
今後の大都市自治体のあり方（理念）についで	○新しい時代の行政の役割（自治体間の役割分担） ・地方分権と行政改革の流れを踏まえた役割分担の考え方 ・自治体の自主性、主体性を確保するための国との関係のあり方 ○首都圏自治体のあり方 ・首都圏における広域都市と基礎的自治体の役割分担の考え方 ・広域連合の拡大（七都府県市町村の取組の現状、官公庁を取り巻く環境と制度） ・新たな広域都市自治体のあり方（新たな広域的自治体の基本的な制度設計、最終的な組織の位置付け） ・基礎的自治体の基礎強化の取組（市町村合併の推進、法域内自治体による支援のあり方）
今後の首都圏における広域自治体制度と基礎的自治体制度のあり方について（大都市行政制度のあり方）	○住民自治の充実 ・地方議会等の稼働の状況 ・自治体意識にに対応した住民自治活動の方策（住民投票、直接請求等の課題） ○民間との協働（官民役割分担） ・市民参画、行政の効率化の促進（NPOやボランティア、民営方式等の現状と今後） ・行政の果たすべき役割（暮らしを守り、国民の活動を支えるセーフティネットの構築等） ・異業種・産別のあり方（コミュニティ、英国のパブリックセクターなどの例）
今後の首都圏における広域自治体制度と基礎的自治体制度のあり方について（大都市行政制度のあり方）	○大都市行政制度のあり方 ・首都圏大政の打ちあがり、発展を目指すための相互制度の見直し（特別区の自治権拡充、都府県市の関係、新しい都府県、都府県競争） ・都府県大政を推進することの重要性（大都市の総合性、一極性の確保） ・広域的自治体があるようになり、大都市行政（上下水道、消防などの公共サービス）、産業振興における都府県行政と大府県行政（特別区と多摩との関係、多摩格差） ・都府県の役割分担の考え方（大都市事務の考え方、大府県経営体制として） ・将来の大都市事務の考え方（大都市特有の行政需要への対応のあり方） ・地方自治のあり方（官制機能について（警察、警備、外国貿易の機遇・移外） ・特別区の再編、合併の考え方（基本法的問題、外部） ・都区広域連合制度のあり方（特区前の今後の防衛軍分のあり方） ・将来の財源制度のあり方（固定資産税率等の調整効果をめぐる受益と負担との関係）
新しい時代にあふわしい形勢のあり方について（税財政制度）	○新たな広域的自治体、基礎的自治体のあり方に対応した税財政制度のあり方 ・総務省案に関する都のこれまでの見直しと、国の動きに合わせた今後の対応のあり方 ・国庫支出金、地方交付税制度の問題点と今後のあり方 ・地方交付金の活用（国の関与の削減、金融手段との関係など）
ここまでの議論を踏まえた到達点の整理	○新しい自治制度の方向性（まとめ） ・地方分権を進めるための基本的な自治制度改正 ・首都圏自治体の将来像の方向性の確認 ・なお不足する政策の検討を促す
地方自治関係者および学識経験者等からの意見聴取	○地方自治の関係者および自治体側に関する有識者等から意見を聴取（仮定対象者） ・先進的な取組・模範を行っている地方自治関係者 ・まちづくり、都市政策方針の有識者

調査・検討に当たっては、まず、第15期都議会議員による「行財政改革基本問題特別委員会」の調査・検討結果の中間報告と、東京及び首都圏における地方自治の行財政改革の文脈について検証を行うため、東京都及び首都圏の基本的な考えを確立した。

平成14年4月には、今後の委員会審議に資するため、これまでの委員会での議論を踏まえた、自治制度改革の必要性、行政の役割分担、首都圏における自治体の在り方、大都市行政、住民自治、税財政制度など、「自治制度改革の論点整理」を行い、理事者から説明を聴取した。

また、調査・検討の参考とするため、平成14年11月、12月及び平成15年6月の3回にわたり、6名の参考人を本委員会に招致し、行財政改革の基本問題について、それぞれ専門的な見地からの意見を聴取した。

(一) 行政制度改革の必要性

地方自治法施行から半世紀以上が経過し、その間、我が国を取り巻く社会・経済情勢は大きく変わり、とりわけ都市と地方はだれもが想定していたのとはほど大きく異なつた発展を遂げてきた。にもかかわらず、自治制度自体は、根本的な見直しが行われておらず、もはや現在の社会実態に十分対応し切れないといふ。

とりわけ、東京・首都圏の変化は著しく、3,300万人の人口集積を擁する、世界にも類を見ない大都市圏へと発展し、その中核となる東京は、アジアの金融、経済の一大拠点へと成長した。「都市の時代」といわれる21世紀において、都市こそが人々の活動の中心であり、活力の源泉であり、なかでも大都市は世界経済を牽引し、人類の福祉に貢献していく責務を有するといえる。このような中、東京の興亡は我が国全体の興亡を左右するといっても過言ではない、日本を再生するには、東京の都市機能を一層強化し、世界中から人、物、金、情報を引きつけ、世界的な激しい都市間競争に勝ち抜けるような魅力と活力あふれる都市にすることが不可欠である。

そのためには、首都圏3,300万人の集積のメリットを生かしつつ、産業活動を支える都市基盤の整備とともに、住民の暮らしを支える生活基盤の整備を強力に推進していくことが何よりも重要である。このような観点から、都が大都市自治、大都市経営を行っていく上での自治制度改革の必要性について考えた。

これに対して理事者側からは、経済活動のグローバル化など社会状況の変化に対し、旧来の行政システムでは十分対応できなくなっている。首都圏の再生、日本の再生に向けた取組をより円滑に行うためにも、中長期的な視点から自治体の在り方、行財政運営の在り方を見直すことが必要であり、さまざまな議論を重ねながら東京の自治制度改革を進め、望ましい大都市自治、大都市経営を確立していくことが都政の大きな役割であると認識しているとの答弁があった。

(2) 国と地方、大都市と地方の関係

ア 国と地方の役割分担

平成12年の地方分権一括法によるいわゆる第一次分権改革では、従来からの国と地方自治体の関係を抜本的に改めて、新たに対等、協力の関係として位置付けるため、機関委任事務の廃止、国から地方への事務や権限の移譲などが図られたが、その成果については真に地方自治の行政運営を自主的、自立的なものにするにはいまだ不十分であると言わざるを得ない。このような観点から、現行の自治制度において、地方自治体の事務と財源の配分にはどのような問題があるのかを考えた。

これに対して理事者側からは、地方自治体の事務については、本米例外であるべき法定受託事務が現在もなお数多く残され、国と地方の役割分担が不明瞭となっている。また、自治事務についても、不要あるいは不合理な国の関与や義務付けが残されている。一方、財源配分についても、法定受託事務の中には、国が適正に経費を負担していないものがあり、自治事務の中には、国庫補助金通じた事実上の国の統制が行われ、地方の裁量の余地がほとんどないものもある。このように、国と地方の事務分担と財源配分の現状は、地方分権の観点から見て不徹底であり、自治体の自主性発揮を阻害しているとの答弁があった。

そこで、このような国と地方の責任と経費負担の在り方を整理し、地方が自ら裁量で事務を執行できるようにするためには、都はどのように改革すべきと考えられているかを考えた。

これに対して理事者側からは、今後、国は地方にできることは地方に任せ、国として本来果たすべき役割、機能の強化を図るべきである。そのためには権限、財源の移譲はもとより、地方への不合理な関与を排し、法令による自治体の事務の義務付け緩和などを進めていかなければならないとの答弁があった。

イ 地方財政制度改革

国と地方の事務分担と財源配分の現状をみると、国と地方の歳出規模の比率はおおむね2:3であるにもかかわらず、国税と地方税との収収の比率は、逆におおむね3:2となっている。国は、その乖離を埋めるために交付する地方交付税や国庫支出金を通じて、地方への統制を行ってきた。しかも、各自治体は地方債許可制度の下で、景気対策などで発行した地方債の償還財源の交付税措置など、国の保護に依存して資金調達を行ってきた。このような問題を踏まえ、今後の地方財政制度改革の進め方に關する都の考え方について考えた。

これに対して理事者側からは、国から地方への税源移譲により、国と地方のそれぞれの歳出規模に合わせた税源配分を実現することが必要である。税目としては、景気変動に対して収収が安定的で、比較的偏在性の少ない税源の移譲が望ましく、具体的には、消費税や所得税等から地方消費税や住民税等への税源移譲が求められる。また、課税自主権拡充の観点からも見直しを行うべきである。

国庫補助負担金については、国庫補助金を基本的に廃止し、国庫負担金は事業の在り方を十分検討した上で、真に国が義務的に負担を負うべき分野に限定するなど、その区分に応じた積極的な整理合理化を図ることが必要である。

また、地方交付税制度については、地方の自主的な行財政運営を阻害しないように本来果たすべき役割に限定し、交付税総額を真に必要な水準まで削減すべきである。そして、地方自治体自らが自己責任に基づき自らの信用力で地方債による資金調達を行うことが求められているとの答弁があった。

国はいわゆる「三位一体改革」として、平成18年度を目途に国庫補助負担金を概ね4兆円廃止、縮減し、併せて地方交付税制度の見直し、税源移譲を行うとして今後の改革に向けた取組姿勢をたてた。

これに対して理事者側からは、地方の自主性、自立性を高める方向で改革が行われるよう、引き続き、都議会の支援を得ながら共に強く働きかけるとの答弁があった。

ロ 大都市と地方をめぐる問題

税源配分の在り方を考える上での大きな課題は、税源移譲が行われると必然的

に大都市に税源が偏り、地方の財源が減るのではないかとという大都市に対する不信感や、地方に根強く存在することである。そのため、地方交付税制度の堅持や法人事業税の分割基準の見直しを訴える動きなどがみられる。

しかし、大都市対地方という対立軸でのとらえ方は誤りであり、大都市の活性化こそ日本全体の再生にとって重要であるとの認識に立ち、改革を進めるべきではないかと考えた。

これに対して理事者側からは、東京を始めとする大都市の財政需要に対応し、大都市に活力を呼び戻すことが日本の再生につながる。そのためには、各種の不合理な財源調整の解消はもちろん、国から地方への税源移譲に当たって大都市需要に見合った適切な税源配分が行われるべきであるとの答弁があった。

(3) 広域自治体と基礎自治体

我が国の地方制度は、広域自治体である都道府県と基礎自治体である市町村による二層制を基本としている。このため、自治体の自主的・自立的な行政運営を実現するには、これら二層の自治体相互間の役割分担を明確化することが重要である。このような観点から、都道府県と市町村との役割分担について、今後どのような考え方に基いて検討を行っていくべきか、また、地方分権や市町村合併の進展により基礎自治体の規模が大きくなり、権限移譲が進んでいく中で、広域自治体の役割についてどのように考えるのかとした。

これに対して理事者側からは、一般的には、住民に身近な行政は基本的に市町村が担い、都道府県は広域行政の分野に重心を移していく。人々の活動の広域化に伴い、基礎自治体の区域を超える問題が多く存在し、広域行政需要は今後も大さいてい見込まれる。また、広域自治体は、基礎自治体の規模、能力がさらに拡大していった場合においても、基礎自治体と適切に役割を分担し、総合的に住民福祉の充実を図っていくことが地方自治の実現にとって重要である。このため広域自治体の役割や意義は依然として大きいとの答弁があった。

行政相互の役割分担については、国の地方分権推進委員会などにおいて、基礎自治体を優先し、基礎自治体で担い得ないものを広域自治体が、広域自治体でも担い得ないものを国が担うという考え方が示されている。しかし、実際には、基礎自治体でも担うことが適当でない仕事とはどのようなものであるかについて、個々の事務事業について検討し、決定していかなければならない。また、個々の自治体の規模、能力の実情に応じて分担すべき事務も変わらざるを得ない。

特に、東京のような大都市地域においては、基礎自治体優先の原則による役割分担では、都市の総合性、一体性を確保しながら行政課題に対応していくことが困難な面もあるのではないかと考えた。

これに対して理事者側からは、東京の大都市地域は市街地が連たんしており、複数の基礎自治体から構成されていることから、個々の基礎自治体では完結し得

ない事務や、著しく非効率になる事務などについては、広域自治体が担う必要がある。また、大都市における総合的、一体的な都市づくりを進めるための計画・ビジョンの策定なども、広域自治体が主体的に担う必要がある。大都市とそれ以外の地域としては役割分担の内容が異なるとの答弁があった。

また、基礎自治体においては、地域の総合行政の担い手としての能力を向上することが求められており、そのための方策として、有効かつ重要な選択肢の一つである市町村合併についても活発に議論した。

このほか、住民自治を促進する観点から、住民参加の仕組みの整備や地域自治組織、自治基本条例などについて質疑が交わされた。

(4) 大都市行政（都と特別区）

特別区は、戦後、昭和22年の地方自治法の施行に伴い、特別地方公共団体として位置づけられ、その後、昭和50年には区長公選制を実現するなど自治権拡充の取組が行われてきた。そして、平成12年4月の都区制度改革により、清掃事業など3事業が都から区に移管され、特別区は、都の内部団体から地方自治法上の基礎自治体として位置づけられることとなった。

東京は、我が国の首都であり、高度に人口が集中している大都市で、かつ複数の基礎自治体から構成されているという特殊性を有している。世界的な都市間競争を勝ち抜き、日本の再生を図るには、都市機能の一層の強化を効果的に実現できるような大都市制度が必要である。このような観点から、都制度について今後どのような視点で見直していくべきかとした。

これに対して理事者側からは、分権改革の動向、大都市としての機能確保などを総合的に考慮して、東京の特性に最も適した制度を構築していかなければならないとの答弁があった。

東京の抱える高度かつ複雑な行政需要に対応し、大都市行政の一体性・統一性の確保と住民自治の両立を実現するには、都制度を前提とした上で、大都市の集積に即した合理的な行政区画を検討する必要がある。特別区の行政区画は昭和22年の統合・再編以来、その後の社会状況の気勢にもかかわらず23区のまま変更なく現在に至っている。そこで、特別区の統合・再編について所見を述べた。

これに対して理事者側からは、特別区が自主的・主体的に取り組む問題であるが、議会も含めて都民の意見を広範囲に聞きながら、合理的な行政区画を考えなければならぬのではないかと答弁があった。

また、特別区域においては、大都市地域における行政を都と区が適切に執行できるよう、都区財政調整制度によって、都と特別区及び特別区相互間の財源調整が行われている。特別区域内では、集積のメリットを求める多くの法人によって都心部に税源が集中するが、この集積は都心部だけでなく周辺の住宅地や商業地、

工業圏など、大都市の各部分が機能を分担して支えているものであり、都心部だけで受益と負担の関係が完結するものではない。このことを踏まえ、中長期的な観点から財政調整制度の在り方について考えた。

これに対して理事者側からは、特別区間のある程度の財源の均衡化は必要としつつも、できる限り健全な仕組みとして検討する必要があるとの答弁があった。

このほか、政令指定都市制度との比較や海外の大都市制度の動向などについて質疑を交わした。

(5) 広域行政

ア 自治体間の広域連携

東京や首都圏には、交通渋滞、大気汚染など大都市特有の行政課題が山積しており、これらが都市の魅力と活力を著しく損なう原因となっている。このままでは、東京・首都圏は、国際的な都市間競争に勝ち残っていくことは不可能であり、一口も早い課題解決が求められるが、個々の自治体では解決が困難な状況になっている。

これまで首都圏の一部三県や政令指定都市は、それぞれの地域特性に依りて自らの創意工夫で都市を発展させてきたという意味では「行政都市」であったといえる。しかし、首都圏が成熟した今日、自治体同士が互いに機能的に連携し合って、都市運営あるいは都市づくりを考えていくことが必要であり、広域的課題の効率的な解決を図るには、関係自治体が緊密に連携し合って政策、施策を展開していくことが重要である。このような認識のもと、これまでの首都圏における広域的取組についてどのような評価しているのかをたずねた。

これに対して理事者側からは、現在の八都県市が連携して行ってきた広域行政は、ゾーニングの排出ガス規制、不正運転検挙作戦など実績を上げてきている。これをより一層強化して、同じ対してさらに強い圧力をかけられるような存在にしていきたいとの答弁があった。

このほか、八都県市首長会議の事務局の在り方について質疑を交わした。

イ 広域連合・道州制等に関する議論

八都県市で地方自治法上の広域連合制度を採用すべきとの提案も見受けられることについて、どのように考えるかたずねた。

これに対して理事者側からは、現行の広域連合制度は、課税権がないこと、調整に時間がかかることなど、構成自治体から独立した広域行政を総合的、機動的に展開するためには、依然として多くの課題があるため、現実的、具体的な取組を八都県市との連携を通じて進めることが、今後重要であるとの答弁があった。また、首都圏の広域的課題への対応を図るため、一都三県での道州制導入を目指すべきという意見が一部で主張されている。しかし、一都三県が統合すれば、

人口3,300万という巨大自治体が発生することになり、これが一人の首長の下で本当に自治体として機能するのが疑問である。また、都三県の住民からも統合を望む声がないことを考えれば、首都圏での道州制導入を議論することは時期尚早と思われるが、どのように考えるのかたずねた。

これに対し理事者側からは、首都圏が一つの自治体になって、日本の人口の4分の1強を持ち、しかも3分の1強のGDPを持つ存在になることは、様々な問題が想定されるとの答弁があった。

(6) その他の行財政改革

ア 公会計制度改革

公会計制度改革の取組は、地方分権が進捗していく中では、新たな自治制度のインフラともなり得るものと考ええる。これまでの取組に対する評価と、今後の公会計改革に対する状況についてたずねた。

これに対して理事者側からは、現行公会計制度を前提にしたバランスシートには限界があるため、国に先駆けて官庁会計制度を根本から改め、都の会計に複式簿記・発生主義会計を導入する取組に着手した。平成18年度の本格実施に向け、新しい公会計のモデルを発信し、法改正の実現など所を動かしていきたいとの答弁があった。

イ 官民の役割分担と行政サービスの質

公共的なサービスの提供に関する、行政と民間の役割分担の在り方についての基本的な考え方や行政サービスの責任についてたずねた。

これに対して理事者側からは、NPO、ボランティア、民間企業などの民間主体が提供した方がより効率的であり市民ニーズに即したサービスが期待される場合には、民間に任せねることが基本となるが、それには公平性の確保が必要であるとの答弁があった。

(7) 参考人からの意見聴取

ア 市川宏雄参考人
市川参考人からは、「東京の都市づくりの課題と展開」について、意見を聴取した。

21世紀、平成18年には人口がピークとなり、成熟社会を迎え、環境との共生、国際競争力の確保などが重要なテーマになる。人口の減少期を東京再生の好機ととらえ、社会資本の整備を行い、東京の活性化を図ることが結果的に国家に役立つ。

また、集積のメリットがあるから都市ができ、都市が肥大することでデメリットが生ずる。多くの場合デメリットが強調されるが、メリットがある限り、デメリットを解決して、メリットを生かすべきである。これまでは成長経済の中、社会資本整備を拡大してきたが、今後は、ストックをどう生かせるか、その維持と更新が課題となる。平成8年当時、投資的経費1兆5,000億円のうち新規投資と更新需要の比率は73:27であったが、平成34年には22:78となると予想されている。そのため、公共事業への市場メカニズムの導入、事業の経済性の評価・検討、施設資産整備の意思決定プロセスの改善、事業見直し基準の設定などが必要である。

昭和33年の第一次首都圏基本計画では、大ロンドン計画と名われている世界の大都市圏計画を基本とし、緑地帯（グリーンベルト）を設けて郊外への開発拡大を防ごうとしたが、私権制限をしなかったことや、住宅公団の大規模な住宅建設により市街地化されてしまい、そこが東京23区周辺に広がった木造密集地域となった。また、交通網については、放射状方面の道路・鉄道の整備は進んだが、環状道路の整備が遅れ、整備率はわずか2割強と、ロンドンの99%、ベルリンの96%、パリの74%と比べるといかに未整備かが分かる。これまでの都市計画では、均衡ある発展が求められていたが、これからは、人口の4分の3が集まる都市の再生を考えることが重要である。国際社会は均一でなく、全員が平等、同じ価値観で動けば国際競争力はなくなる。社会の中で成功者を生むことが結果的に社会のためになる。バブル崩壊後、都心回帰が進む中、都市の再生を図ることが、日本を良くするということを議員の方々も言わなければいけない。

国際競争の中、富める者と富めない者との格差が顕在化してきているだろうが、富める者にはどんどん富んでもらう、それを弱者に還元する、そのメリハリをつけることが政治と行政の仕事であり、それを実行すれば、どんな批判にもこたえられるはずである。

イ 中林一樹参考人
中林参考人からは、「災害に強い東京の都市づくり」について、意見を聴取した。

東京は、関東大震災といった災害を契機に都市構造を大きく変えてきたが、本来は、災害に打ち勝つ都市構造を事前に造っておくことが望ましい。

21世紀は直下型の地震が数回発生すると思われる。これまでは経済の右肩上がりの中での都市復興が行われたが、これからは右肩下がりを前提に考えるべきで、事が起きる前に備えることが重要である。また、人口減少は一方では空間に余裕をもたらすことになり、それをうまく使えば安全化が図れる。

また、今より国際化が進んでいくことから、日本の中である程度、労働力としての外国人との居住という問題は、避けて通れなく、そうした多文化共生型の都市の中での安全都市づくりということが大きな課題になる。

都はこれまで、被害想定あるいは地震危険度というようなリスクアセスメントを進めてきているが、現在公表されている区部で直下型地震が発生した場合のシミュレーションでは、消しきれない火が燃え広がりがり3日間燃え続ける場所が出てくるなど、最悪の場合、被害は木造密集地域を中心に40数万棟が焼失・倒壊し、阪神・淡路大震災の5倍の被害が出ると想定されている。

環状道路の整備の遅れは、膨大な災害対応活動の大きな足かせになる。さらに、首都高速道路の慢性的渋滞は災害時には地上道路の更なる渋滞を招くことになる。幹線インフラの整備が重要である。

木造密集地域の延焼遮断帯の整備も遅れている。これらの地域に郵便のメーソル、8メートルの道路を造ることは大変だが、それをやることで沿道の建物の更新も進み、商業市街地の環境を変えられることができる。

災害後に応急仮設住宅を建てると一世帯約300万円が掛かり、後に恒久住宅の建設も必要となる。この費用を前倒しして、被害を減らす防災都市づくりにつき込めば、長い目で見れば損にはならない。都には災害復興マニュアルがあるが、飽くまでも事後の復興計画である。事前に復興するという視点で計画を立て、国の支援が受けられるよう訴えることが必要である。

また、都民に対して防災まちづくりが必要なエリア、脆弱なエリアの存在を都民に公開していく、その中で、都と区の連携があり、そこに住んでいる都民の意識が変わる、そして被害を減らす防災まちづくりが始まると考える。

もう一つの災害として被害がある。地下空間が増え、ライオンライオンの多くが地下に埋設されている現在、そこに水が浸水すれば、都市機能を麻痺させる。

首都機能移転の理由の一つに防災問題が挙げられているが、海外から見れば、首都をはかに逃がすような東京に支社は置かないと言うだろう。東京を安全にすることこそが東京再生に不可欠である。

ウ 成田頼明 参考人
成田参考人からは、「東京及び首都圏における広域自治制度の在り方」について、意見を聴取した。

地方分権一括法が平成12年に施行され、全国の市町村を1,000にする目標で合併が進められている。何らかの形で合併を検討している市町村は、2,000近くに上っているが、正式な協議会に参ったものは現在600にとどまっている。市町村合併は、自己決定、自己責任で進めるべきである。

市町村再編の次は、都道府県の再編だが、各都道府県の役割は画一ではなく、地域ごとに様々である。全国知事会では現在、様々な観点から都道府県の役割の再検討を行っているが、具体的に制度設計の提示には至っていない。

高度成長期には道州制など都道府県の在り方について、経済界を中心に議論されたが、今回は学術、都道府県なども加わっているところに特色がある。大阪府、神奈川県、福岡県、岡山県、北海道、岩手県、九州など各自自治体、地域が独自の提議、研究を行っているが、その内容は基本的な方向を示すにとどまっている。これらの提言は各地域の実情に含った多様な制度改革となっているほか、大規模な府県合併型の自治型道州制という立場を採るものも多く、連合方式については余り提言がない。大都市問題については、政令指定都市の中に特別市への移行を指す動きがあるが、府県との関係で税財源の配分、議会制度上の問題等があり、なかなか結論が出せない。

都道府県の広域行政のための制度については、一つは連邦制がある。これは人種問題、民族問題など非常に深刻な問題を抱えているところにあわせて、日本には適合していない。また、連邦制は国そのものの抜本的な再編成となり、分権の問題とは次元が違う。次は、道州制で、昭和34年の第4次地方制度調査会で全国を7ブロックから9ブロックに分けるとの審中がされたが、地方と国家の性格を併有する半官半自治に当時の自治体関係者から猛烈な反発を受け実現しなかった。現在では、ブロック単位の府県合併が提案され道州制の基になっている。

東京及び首都圏における広域行政の在り方について、府県域を超える広域行政の問題は、生活圏域の拡大、社会経済構造の高度化、行政の質の高度化などにより、日本全体の課題となっている。特に東京などの大都市圏における広域行政が重要だが、一気には道州制へもっていくのは拙速であり、関係都市による協力、連携による段階的積み上げが必要である。広域行政の範囲は、当面は東京、神奈川、埼玉、千葉の「都三県、約50キロ圏」とすべきで、関東地方の他県は個別の課題で協議していくことで足りる。

また、広域自治政府をつくる問題については、政治的、行政的に抵抗が大きく、莫大なエネルギーもかかるので、当面は広域連合的な連携共同を目指すべきである。七都県市首脳会議は、今後、法定協議会に格上げすべきで、メンバーも首長だけでなく議会の代表、関係市町村の代表も参加させるべきである。

コ 古川俊一 参考人
古川参考人からは、「地方自治の新たな進展と東京圏の在り方」について、意見を聴取した。

広域行政に関する様々な意見を「二つの論理」と「四つのモデル」に整理した。「経済的な論理」とは、行政の在り方は国民の利益を図り、効率性を達成し、効果ある行政を行い、執行能力を高めていき、全体として経済的な効果を上げていくという論理である。一方「政治的な論理」とは、むしろ民主的な統制、住民の声の的確な反映、サービス向上が重要という論理である。そして、この二つの論理を組み合わせると四つのモデルができる。「合併モデル」は経済性を追求し、政府の数は少ないほど良く、事務の重複をなるべく避けようというモデルである。「分権・近隣政府モデル」は政治的論理を追求し、小さな政府は住民の帰属意識を高め、住民の影響力が行使できるという観点から特に都市地域で小規模な政府を目指すというモデルである。

「二層制大都市政府モデル」はこれら二つのモデルの折衷案であり、上層は広域的な合併モデル、下層は近隣政府を目指すというモデルである。「市場機構モデル」は、市場にありとあらゆる商品が川回っているように、ありとあらゆる多様な自治体の中から、住民が足による投票で自分の自治体を選ぶというモデルである。東京都は「二層制大都市政府モデル」に近いが、規模が人き過ぎる。広域合併したとしても、純化して小さな政府が妥当である。

連邦制は民族問題、歴史的経緯からアメリカ、ドイツなどで導入されたが、連邦制を実現するためには憲法改正が必要であり、そのような背景がない日本が導入する必然性は少ない。

一方、道州制という言葉は集権的色彩を感じる。そこで、自治権を強化した「実質的連邦制」を提唱している。連邦制という一つの言葉を使って自治権をどうやって広域的に保障していくかに関心がある。

国多制度はあって当然である。集権的発想こそが改革を阻むのであり、その意味で地方自治制度のモデルはむしろ身近にあるのではないかと、国民国家自身とは別個の体系もあり得るというのが地方自治である。

広域の協力を増やすような行政がますます必要となっている。一方で、政府は小さいほど良いという考えもあり、日本のような西密性の社会では特にそうである。広域的な問題を調整・規制する機能をつくっておかないと市民生活は回らなくなる。一方で、地域的には身近な行政を進めていく二本立ての行政機構をつくることが重要である。また、仕事をできない野小市町村の雇い入れは当然であり、西尾私案の原則論には一定の理解をしている。

エ 黒川和美 参考人

黒川参考人からは、「東京都に求められる都市機能と行政の果たすべき役割」について、意見を聴取した。

都市の構造には、東京、パリ、ロンドンのようなモノセントリシティー（単一核都市、郊外から都心に人が集まる構造）とポリセントリシティー（複数核都市、多くの都市が連綿して都市群を構成）とがあり、近年は後者が注目されている。その例はオランダのランブジュット、ドイツのルールグゼートなどで、これらは、国境を越えた公共交通により、多くの違った機能を持つ都市が連携している。東京も、大学・教育機能、業務機能、行政機能、空港機能などを外側に移すことでポリセントリシティー化を進めてきた。一方、今までは大田町、丸の内、有楽町などが都心だったが、最近では複合機能を持つ港区、品川区型のまちづくりが注目されている。東京周辺の木利用地を高度利用すると税収増になり、秋葉原、六本木、汐留、品川の再開発は、数年後には税収増をもたらす。幾つかの拠点的な地域がネットワークで結ばれること、国際都市にとって機能的に海外と結びついていることが重要であり、空港機能を持たないと世界の競争から取り残される、行政の果たすべき役割として、今後はPPP（パブリック、プライベート、パートナーシップ）といった、いわゆる民営化の時代であり、行政が技術者を抱えて公共工事の水準を維持し、人件コストで業者を決めるようなやり方は古い。民間の技術者を活用し、デザインも含めたコンベ方式を採用すべきである。行政は、民間が行政との契約を適正に行っているかチェックする（コストラクター・ネジヤー）の役割に徹するべきである。ロースクールから生まれる年間4,000人のロイヤーが、行政における人材不足に貢献し、「新契約国家」の体制ができる。

都区財政調整制度は、今では既にマイナスの要素が大きくなってきている。この制度がなく、固定資産税は、自分たちが開発した地域の税収は自分たちに入ってくるという原則があったら、区はそこに最も魅力的な施設を造り、まちづくりをするはずである。TIF（タックス・インクラメント・ファイナンスング）とは、開発する財源が無いとき、開発によりもたらされる税収を想定し、それを担保に銀行から資金を借りて事業を行い、リスクは銀行が負うものである。アメリカでは48州で活用されているが、日本では制度化的の検討が進んでいない。

政庁各国の水管理会社は他国に入って競争するのが常識であり、日本とアメリカだけが行政で事業を行っている。水道事業だけでなく、道筋、教育など様々な分野で外国企業が日本での事業機会をねらっている。水道事業などはもともと民間に近い形で運営されることが望ましい。港湾、広域交通、廃棄物処理、国際空港などの整備に投入すべきは、民間の資金とノウハウであり、リスクも民間がとりながら、行政はそのバックアップの役割を果たすべきである。都は税源不足ではなく、費用がかかり過ぎる。多くの事業は民間で行うべきで、幾つかの市町村が一般廃棄物を有料化しているように、公共料金の新たな徴収も可能である。

カ 神野直彦 参考人

神野参考人からは、「東京都の行う行財政改革の基本問題」について、意見を聴取した。

地方分権推進会議の議論について、いわゆる水口談話では、地方への税源移譲について将来の増税時にあわせて実施するとしているが、増税時に税源配分の見直しを行うのでは三位一体ではなく、税源移譲の先送りである。また、地方共同税は逆交付税のようなものであり、都は税収を取られるだけで影響は大きい。

昭和3年の第1回同院連年のボスターで、既に収収金は中央集権批判、地方への財源移譲の重要性を訴えていた。これは地租（国産資産税）、営業税（事業税）を国税から地方税に移譲しろという民主主義運動の大正デモクラシーが背景にあり、地方自治体が運動によって勝ち取ったものと理解すべきである。

行政任務を地方自治体に多く割り当てれば分権的になるが、行政任務の決定権を国が握ったままでは課税権を地方に与えない場合は、集権的のままとなり分権的にはならない。機関委任事務の廃止と税源の移譲、この二つが車の両輪にならないければ地方分権は進まない。

平成7年に制定された地方分権推進法の第1条では、「国民がゆとりと豊かさを享受できる社会を実現することの緊要性にかんがみ」とうたっている。住民から遠い中央政府が公共サービスを決めると、地域の多様な生活に合わないサービスとなり、ゆとりも豊かさも実感できない。身近なところで公共サービスの受益と負担を決定できるようにすることが地方分権の目的である。税源移譲は、地方分権を進めるためのベースキャンプであり、税源移譲の税目は、課税ベースが広い個人住民税や消費税などの基幹税でなければならぬ。このことは推進会議でも多数意見であり、基幹税が入らなければ税源移譲の先送りと同じである。

さらに、一部には地方の課税自主権を使って税収を確保すべきとの議論があるがこれは間違っている。行政任務と課税権が非対応になっており、まずこれを是正すべきである。これは、かつて法定外独立税を行使して各地方自治体が何にでも課税し、不公平で不健全な税金が乱立したことをシャラフ勧告が批判し、地方に実質的に依存できる税源を与えるよう求めた精神からも明らかである。

ヨーロッパ地方自治憲章でも、地方自治の範囲を「公共部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的にこれを執行するものとする。」と明確にうたっている。その財源についても、「地方自治体は、国家の経済政策の範囲内において、かつ、自らのその権限の範囲内において、自由に使用することのできる適切かつ固有の財源を付与されなければならない。」としている。さらに、世界地方自治憲章でも同様のことがうたわれている。

このように、地方分権の次の改革目標は税源移譲だとしているのは、決して世界の常識からはずれたものではない。

4 提出資料一覧
(事項名)

平成13年10月25日配付分

- 資料第1号 「都政改革ビジョンII」について
- 資料第2号 東京及び首都圏における地方自治の問題・課題
- 資料第3号 最近の地方分権と都区制度改革の経緯

平成13年11月7日配付分

- 資料第1号 センター・コア内の主な大規模開発
- 資料第2号 生活環境に関する各種指標にみる首都圏（1都3県）と他県との比較
- 資料第3号 日本の独立行政法人の概要及び英国エージェンシーとの比較
- 資料第4号 都政への要望経年変化（都民生活に関する世論調査）
- 資料第5号 臨海関係第三セクターの経営状況
- 資料第6号 都区制度改革に関する報告書等とそのポイント
- 資料第7号 市町村振興交付金・調整交付金の推移（5年間）
- 資料第8号 都道府県別人口1人当たりの租税の還元状況
- 資料第9号 国及び地方における長期債務年度末残高合計の推移
- 資料第10号 直轄事業負担金の決算額の推移
- 資料第11号 首都高速道路公団に対する出資金・貸付金の決算額の推移
- 資料第12号 都債発行額及び年度末都債残高の推移（一般会計）
- 資料第13号 都債実借還額及び年度末都債残高見込の推移（一般会計）

平成13年11月21日配付分

- 資料第1号 地方制度調査会等のこれまでの答申・提言（広域的地方制度について）
- 資料第2号 広域連合の現状
- 資料第3号 主な広域協議会の現状
- 資料第4号 諸外国の地方自治制度の概要
- 資料第5号 主な広域的課題

- (1) 道路 (2) 鉄道 (3) 物流 (4) 大気
- (5) 水質 (6) 産業廃棄物 (7) 水資源 (8) 地産

平成13年12月21日配付分

- 資料第1号 第27次地方制度調査会及び地方分権改革推進会議について
- 資料第2号 政令指定都市・中核市・特別市の比較について
- 資料第3号 大都市制度の沿革について
- 資料第4号 特別区制度の沿革について

- 資料第5号 海外大都市における自治制度について
- 資料第6号 海外における特色のある大都市制度等の事例について

- (1) カナダ・トロント地域の大都市制度の沿革等
- (2) オーストラリア・シドニーの選挙制度

平成14年4月24日配付分

- 資料第1号 「自治制度の改革の論点整理」
- 資料第2号 委員会審議事項と「自治制度改革の論点整理」の対照表
- 資料第3号 大都市制度の沿革について
- 資料第4号 特別区制度の沿革について

平成15年7月18日配付分

地方分権に関するこれまでの動き

5 行財政改革等に関する国の動き
本委員会が平成13年10月5日に設置された以降、行財政改革等に関する国の動きは以下のとおりである。

年	国	動	き
13	7月3日	地方分権改革推進会議発足	
	11月11日	「規制緩和推進に関する第1次答申」閣議決定 *医療情報の公開 *派遣労働者派遣期間の規制撤廃検討 *保育所定員基準の弾力化 地方分権改革推進会議「中間論点整理」 *自治体自身の「総合行政化」 *地方の創意工夫が発揮される環境整備 *現在の財政需要を随えた事務事業の見直し 第27次地方制度調査会発足	
	11月19日	「特殊法人等整理合理化計画」閣議決定	
	12月19日	*他の法人との統合を含め廃止17法人 *民営化45法人 *独立行政法人38法人	
	12月25日	「公務員制度改革入綱」閣議決定	
14	3月29日 同	「規制緩和推進3か年計画を改定」閣議決定 「公益法人に対する行政の関与の在り方の改革実施計画」 「公益法人制度の抜本的改革に向けた取組みについて」 閣議決定	
	5月21日	経済財政諮問会議 —地方財政の構造改革と税源移譲について— *経済活力を最重要視した税制改革 *国と地方の歳出を見直し「小さな政府」を目指す (片山総務大臣が試案提出) *税源移譲案 5兆5,000億円	
	6月17日	地方分権改革推進会議 —事務・事業の在り方に関する中間報告— *公立学校教員給与の国庫半額負担の見直し *公共事業の国庫補助金の廃止・縮減 *幼稚園と保育所の資格、制度一元化 経済財政諮問会議	
	6月21日	—経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002— 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」閣議決定	
	6月25日	*国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分の在り方を三位一体で検討 *改革案を、今後1年以内を目途に取りまとめる	

年	国	動	き
14	8月28日	総務省「制度・政策改革ビジョン」発表 *規制改革等による経済の活性化 *総人件費の抑制 *地方行政制度改革 *地方税財政制度改革 *特殊法人等の廃止・民営化等及び 特殊法人等改革推進本部「特殊法人等の廃止・民営化等及び 独立行政法人の設立等に当たつての基本方針について」 地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見— *国と地方の役割分担に応じた事務事業の見直しに向けて 検討 *国庫補助負担事業の廃止・縮減については、今後、政府 部内で議論する 財政制度等審議会「平成15年度予算編成等に関する建議— *地方交付税の財源保障機能の廃止 *義務教育費国庫負担制度の見直し 第27次地方制度調査会 —当面の地方税財政措置に関する意見 *三位一体改革の推進 *平成15年度における地方税財政措置 「規制緩和推進に関する第2次答申」閣議決定 *自動車反対派業務の民間委託検討 *国税・地方税のコンビニエンスでの納付 *医薬品のコンビニエンスでの販売検討 構造改革特区法成立 行革関連法案成立(臨時国会14.10.18～12.13) 同 口 12月13日 特殊法人改革関連法(民営化や独立行政法人化など49の特 殊・認可法人を改革) 行政手続きオンライン化3法 構造改革特区法 12月24日 「国と地方に係る経済財政運営と構造改革に関する基本方針」 閣議口頭報告	
15	2月5日	地方六団体「独立行政法人の制度の法制化に関する要望— —地方独立行政法人法制度検討に当たつての要望— 総合規制改革会議「規制改革を加速的に推進する12の重点 検討事項(規制改革推進のためのアクションプラン)提出 「特区で実施可能な規制の特例」として「構造改革特別区域 基本方針」に盛り込む事項について 「規制改革推進3か年計画(再改定)」閣議決定	
	2月17日		
	3月28日		

年	日	国 の 動 き
15	4月1日	片山経済人部三位一体改革の進め方について－ 堀川財務大臣・地方の目よのための改革について－ (経済財政諮問会議で発表)
同	4月30日	郵政公社設立・独立行政法人への移行 第27次地方制度調査会 －今後の地方自治制度のあり方についての中間報告－ ＊合併特例法失効後の市町村合併促進策の提示 ＊地域自治組織制度の導入 ＊都道府県合併手続の整備 道州制の検討 地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見」 のフォローアップ結果－ ＊保健所長医師資格要件の廃止 ＊高等学校・幼稚園の設置認可の見直し ＊農業委員会・改良普及事業の設置見直し 経済財政諮問会議 －三位一体の改革の取りまとめに向けた検討の進め方－ 第27次地方制度調査会 地方交付税のあり方についての意見－ ＊国税と地方税の財源配分が1:1となることを目指す 地方分権改革推進会議三位一体改革についての意見－ ＊「基本方針2002」に示された期前中(平成18年度まで) に、国庫補助金の数増削減を強く期待 ＊地方交付税の財源保障機能を縮小することで地方の努力を 促す ＊税源移譲に関する具体的な内容には言及していない 財政制度等審議会建議 －平成16年度予算編成の基本的考え方について－ ＊自助努力、自己責任による地方行政運営の充現 ＊地方交付税制度の「自立支援型」改革の継続 ＊行政のスリム化の観点からの国庫補助金削減の改革 財政制度等審議会三位一体改革に関する意見書－ ＊財源保障機能、財政調整機能の存続 ＊国税、地方税の割合を5:5に 地方自治法の一部改正公布 ＊地方公共団体の内部組織に関する事項 ＊公の施設に関する事項(指定管理者制度) 地方独立行政法人法成立 国立大学法人法公布

年	日	国 の 動 き
15	6月17日	政府税制調査会中期答申「少子・高齢社会における税制のあり方」 ＊地方自治体の効率化 市町村合併の推進 地方自治に対する国の関与の廃止・縮減 ＊三位一体改革 税源移譲を含め国と地方との税源配分のあり方の根本的見直し 経済財政諮問会議 －経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003－ ＊「国と地方の改革」の項に三位一体の改革を明記 ＊税源移譲は基幹税の欠点を基本に行い、8割程度を国と して移譲 ＊国庫補助金は概ね削減程度を目途に廃止・縮減等を行う ＊地方交付税の総額を抑制し、財源保障機能を縮小 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」閣議決定 「公益法人等の抜本的改革に関する基本方針」閣議決定 総合規制改革会議「規制改革推進のためのアクションプラン」 12の重点検討事項に関する答申 消費者・利用者本位の社会 を旨として「提出 ＊「官製市場」の改革の重要性 ＊「規制改革推進のためのアクションプラン」の決定とその 実行経緯 ＊第3次答申に向けた今後の取組 行政運営法案成立(通称国会15.1.20～7.28) 個人情報保護法 改正構造改革特別区域法(株式会社による 学校設置など) 総務省「全国規模の規制改革要望への対応方針」閣議報告 全国規模で実現する規制改革67項目 地方分権改革推進会議「今後の論点及び審議の進め方」 内閣府「行政サービスとの民間開放の最大限について」発表 経済財政諮問会議「自治体業務の民間委託推進」の方針取り まとめ確認 第27次地方制度調査会最終答申「今後の地方自治制度のあり 方に関する答申」 同 日 「当面の地方財政のあり方についての意見」 12月15日 政府税制調査会答申 12月22日 総合規制改革会議答申

年	日	の	動	き
16	3月1日	第28次地方制度調査会発足		
	3月19日	規制改革・民間開放推進3か年計画閣議決定		
	4月12日	規制改革・民間開放推進会議発足		
	4月20日	地方自治の在り方に関する意見書骨子案 地方分権改革推進会議小委員会		
	4月26日	I 事務・事業の見直しと地方の自由度の拡大		
		II 地方公共団体の行財政運営の改革		
		III 地方分権改革推進のための地方行政体制整備		
		第28次地方制度調査会審議事項に関する論点メモ		
		1 道州制のあり方 2 大都市制度のあり方		
		3 地方行政の弾力化 4 議会のあり方		
	同 日	5 地方税財政制度のあり方		
		麻生総務大臣「地方分権推進のための「地方税財政改革」－ （三位一体改革）について」		
		谷垣財務大臣「国と地方の改革の推進について－ 1 「三位一体改革」の進め方に関する見解 2 麻生総務大臣提案に関する見解 (経済財政諮問会議で発表)		
	5月12日	地方分権改革推進会議 地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備について の意見－地方分権改革の一層の推進による自主・自治の地域 社会をめざして－ 1 事務・事業の見直しや様々な方策による地方の自由度の 拡大 II 地方公共団体の行財政運営の改革 III 地方分権改革推進のための地方行政体制整備 財政制度等審議会建議 －平成17年度予算編成の基本的考え方について－ ＊地方交付税総額の抑制方針 地方公務員給与も厳しく見直 し 地方向け補助金は平成17、18年度で3兆円程度 ＊教員給与の優遇措置や教職員定数のあり方を、関連法廃止 も含めて抜本的に見直し ＊公共事業のミスと構造改革、事業評価等の取組を徹底 中央教育審議会教育条件整備に関する作業部会 「義務教育費に係る経費負担の在り方について」(中間報告) 地方財政審議会 地方税財政制度改革(三位一体の改革)に関する意見－ 第28次地方制度調査会審議事項に係る論点について		
	5月17日			
	5月26日			
	5月26日			
	5月27日			

年	日	の	動	き
16	6月3日	経済財政諮問会議		
	6月4日	・経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004－ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」閣議決定		