

第1章 世田谷区職員による自治権拡充の検討

～政策研究塾での議論を踏まえて～

1	研究の背景	9
2	研究手法と構成	10
3	都区制度改革の現状と課題（第1回政策研究塾から）	11
4	特別区が進むべき方向性（第2回政策研究塾から）	18
5	世田谷区の基礎自治体としてのあり方 （第3回政策研究塾から）	31
6	整理（第1～3回政策研究塾を通じて）	35
7	まとめ	36

世田谷区職員による自治権拡充の検討

～政策研究塾での議論を踏まえて～

本田 清隆*
永田 裕子*
志村 奈穂*
青木 務**

1. 研究の背景

本研究は、平成24年度に実施した「都区制度改革に関する研究―世田谷区の取り組みと特別区制度研究会の動向―」（せたがや自治政策 Vol.5、平成24年度せたがや自治政策研究所研究報告）の継続研究として実施するものである。この研究は、今後の特別区の方向性を議論していくうえで欠かすことのできない一つの素材として都区制度改革の変遷を振り返り、特別区及び世田谷区の視点から自治権拡充に向けた課題と現状について考察を行ったものである。本年度は、前研究から引き継ぐ課題である特別区の今後を展望していく試みである。

都道府県と市町村、いわゆる地方自治法上の普通地方公共団体の地方分権改革は、平成12年の地方分権一括法の施行により地方分権の推進を図るための関係法律の整備が順次進められた結果、着実に権限等の移譲が進んでいる状況が見られる。しかし、例外なのが東京都と特別区にある都区制度である。人口が高度に集中する地域の行政の一体性と統一性を確保するため、広域自治体の都に基礎自治体の性格を併せ持たせるしくみである。したがって、国の分権改革による権限移譲がストレートに特別区に結びつかない例もある。

平成12年の改正地方自治法施行によって特別区が基礎的な公共団体に位置づけられ、それ以降の都区制度改革の動きは活発なものが見られた。都区双方で設置した「都区のあり方検討委員会」で事務配分、特別区の区域のあり方、税財政制度などの協議が一定期間進められてきたものの、現在は都区双方の考え方の違いから議論が停滞している状況である。特別区は、地方自治法上の「基礎的な地方公共団体」と位置づけられており、住民に最も身近な政府としてサービスを展開していかなければならない。地方分権改革の本旨である、住民に身近な事務権限や財源の早期移譲が喫緊の課題となっている。

本研究を進めるにあたり、まず特別区の一員として世田谷区がどのような考えをもっているのか職員目線で明らかにしていきたい。なぜなら東京における大都市制度や都区制度のあり方については、これまで、多くの学者によって研究が行われている状況に加え、都は東京自治制度懇談会(平成18年11月)により、また特別区は第二次特別区制度調査会(平成19年12月)によってそれぞれ独自の将来展望が描かれている。しかし、住民サービスの最前線で直接住民と接する職員目線による研究例は少ない。

* せたがや自治政策研究所主任研究員

** せたがや自治政策研究所研究員

そこで本研究は、今後の特別区の展望に加え、世田谷区に向かうべき方向性を世田谷区職員の目線によって明らかにしようとする試みである。

区の各部門から募った職員による研究会を立ち上げ、都区制度改革の現状と課題を踏まえたうえで、事務事業執行の視点や住民サービス向上の視点など、様々な角度から本音で議論することで、区職員が描く「世田谷区が目指すべき方向性」を明らかにしたい。ただし、研究会に参加した職員数は14名と限定的なものであることから、区職員全体の声ではないということを付け加えなければならない。

また、こうした取り組みを通じて一人でも多くの職員に都区制度改革の必要性が理解され、世田谷区から改革の機運を高めていくことも本研究の目的の一つである。

2. 研究手法と構成

本研究を進めるにあたり、せたがや自治政策研究所の人材育成の取り組みである「政策研究塾」事業を活用した。元来「政策研究塾」は、今後想定される区政課題等に対して、これまでは主に行政の視点で捉えていた事柄を、民間等の講師を招き、多方面から見つめ直す機会として開催してきたものである。今回は、講師の指導によって都区制度を理解する塾形式の勉強会から始まり、ブレインストーミングによって自由な意見を出し合い、世田谷区が目指すべき方向性をまとめていくこととした。

講師は明治大学政治経済学部牛山久仁彦教授にお願いし、今年度の「政策研究塾」のテーマを「都区制度改革（自治権拡充）」として庁内で職員を募集した。その結果、庁内各部門から14名の職員から参加希望があり、平成25年8月8日の第1回から同年12月21日までの全3回の政策研究塾を通じて、都区制度に関する知識の程度に捉われることなく、これまで世田谷区職員として培った経験を生かしながら区民サービスの向上を目指すことを主眼に据えて意見交換を行った。

第1回政策研究塾（平成25年8月8日）は、「都区制度改革の現状と課題」をテーマに牛山講師に講義をいただいた。地方分権改革の進展や東京富裕論、市町村合併の波及、大阪都構想、道州制の導入など東京をめぐる国での議論を踏まえ、なぜ都区制度改革が進まないのかという視点で、特別区の財政状況や人口規模など、都区のあり方をめぐる課題について整理を行った。

第2回（平成25年10月21日）は、第1回の講義や整理した課題を踏まえ、現場の職員の立場で自治権拡充の必要性を検証するため、権限移譲のメリットやデメリットを整理したうえで、新たな都区制度のイメージについて自由な意見交換を行いながら「特別区が進むべき方向性」を考察した。

最終回である第3回（平成25年12月21日）は、第1回、第2回での議論を踏まえ、88万人という23区で最大の人口規模を持つ世田谷区は今後どのような基礎自治体をめざすべきか、そのために必要な権限とはなにかなどについて議論し、世田谷区がめざすべき自治体像を職員目線で明らかにした。

今回の政策研究塾は、全3回という限られた期間で完結させなくてはならないため、各回の進行をスムーズにするための工夫が必要であった。第1回の開催前には、都区制度の概要が分かる資料を、第2回、第3回では、前回の記録に加えディスカッションの項目を記載したシートを配布し、各自事前に記入した上で参加してもらった（資料3）。

また、ディスカッションの項目を選定するにあたり、以下の仮説を立てて項目の検討をおこなった。

- ① 区職員は、都区制度にほとんど関心が無く、問題意識を持っていないのではないか。
- ② 区職員は、都区制度改革が進み、都から区へ権限移譲が進むことを望んでいないのではないか。
- ③ 国や都区の議論や提言で描かれる「今後の特別区の方向性」は、区職員の描く「世田谷区の将来像」と一致してないのではないか。

以上の手法、進め方に基づき、本研究を進めた。主な構成としては、第1に、都区制度改革の現状と課題を取りまとめるとともに、なぜ都区制度改革が進まないのか、特別区の課題や都区のあり方をめぐる議論について整理を行う。第2に、特別区が進むべき方向性について、権限移譲のメリット・デメリット、都区の事務配分、新たな都区制度について、職員の視点から考察する。第3に、世田谷区の将来像について、今後どのような基礎自治体をめざすべきか、そのために必要な権限とはなにか、23区間の連携のあり方も含め、職員の議論をまとめる。

3. 都区制度改革の現状と課題（第1回政策研究塾から）

第1回の政策研究塾は、都区制度改革の現状と課題を講師の講義を通じて学び、意見交換を行った。

3.1 地方分権改革の進展と停滞する都区制度改革

これまでの国の地方分権改革の動向をみると、国から地方公共団体への権限移譲は着実に行われている。権限の内容によって、広域自治体である都道府県や基礎自治体である市区町村へ分類されるものの、国の地方分権改革は着実な進展がみられる。

近年では、平成25（2013）年12月20日、内閣府の地方分権改革推進本部が、国から地方公共団体へ看護師など各種有資格者の養成施設等の指定・監督等を含む48事項の事務・権限移譲、さらに、平成25（2013）年6月25日の第30次地方制度調査会答申²で示された都道府県から指定都市へ県費負担教職員の給与等の負担等を含む29事項³の事務・権限の移譲等を行う方針を決定した。現在では、平成26（2014）年の通常国会へ第4次地方分権一括法案等を提出するための取り組みを進めており、平成27（2015）年以降に実現を図るとしている。

国の地方分権改革は、地方分権改革の起点となった衆議院及び参議院両院の「地方分権の推進に関する決議」から20年を経て、「身近な行政は身近な基礎自治体へ」という補完性の原理の徹底のもと、基礎自治体に対する権限移譲を推し進めてきた。その成果は、平成25（2013）年12月10日、地方分権有識者会議決定「個性を活かし自律した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望(中間取りまとめ)～」によって検証されており、着実に定着していることが見て取れる。

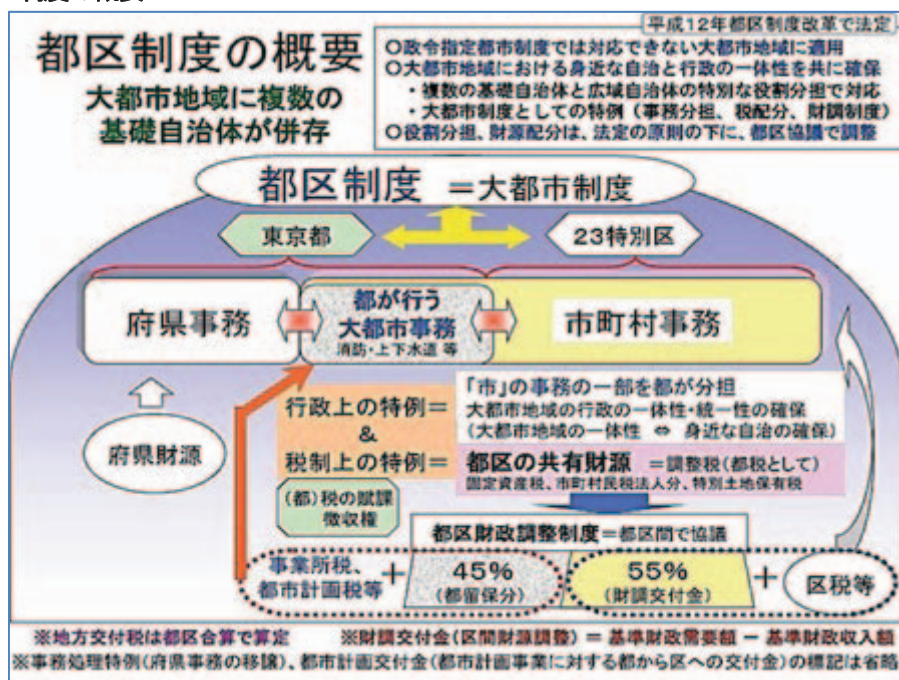
¹ 看護師など各種有資格者の養成施設等の指定・監督等、商工会議所の定款変更の認可、自家用有償旅客運送の登録・監査等、直轄道路・河川に係る整備等に関する計画、工事及び管理の実施等の48事項

² 平成25（2013）年6月25日、第30次地方制度調査会が「大都市制度と基礎自治体のあり方について」[大都市制度改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申（以下「第30次地方制度調査会答申」）]。都区制度についても言及がなされている。

³ 県費負担教職員の給与等の負担、県費負担教職員の定数の決定、市町村立小中学校等の学級編制基準の決定、病院の開設許可、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画区域マスタープラン）に関する都市計画の決定等の29事項

一方、特別区は地方自治法上の特別地方公共団体に位置づけられており、一般の市町村とは違う扱いである。また、東京都政は、都市行政の特殊性に対応するため、一般の市町村とは異なる特例を定めている。それが地方自治法上の大都市制度である。東京都と特別区の間をみると、東京都と特別区は、「都区制度」という通常の府県と市町村との関係とは異なる構造になっている（図1）。

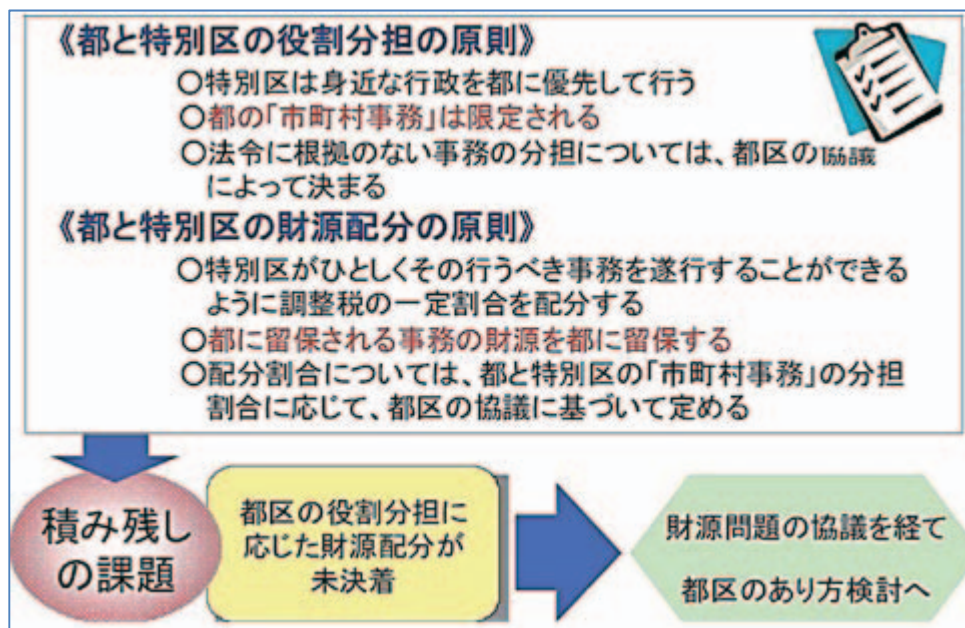
図1 都区制度の概要



引用：「都区制度関連の動き（参考資料）」2013. 7. 1 特別区長会事務局, 7頁

都区制度改革の歴史は、昭和13年(1943)年に東京都政が誕生以来、時代の変化や要請によって塗り替えられてきた。その大きな転機となるのが、平成12(2000)年の改正地方自治法の施行により、特別区は都の内部団体から「基礎的な地方公共団体」に位置づけられ、都と区の間で役割分担の原則が定められたことである。また、それまで政令規定であった都区財政調整制度が法律上明記された。しかし、改正地方自治法の原則に則った役割分担の明確化と役割分担に基づく安定的な財源配分を確立する根本課題が積み残されたままであった（図2）。

図2 平成12年改革で確認された原則



引用：「都区制度関連の動き（参考資料）」2013. 7. 1 特別区長会事務局, 11頁

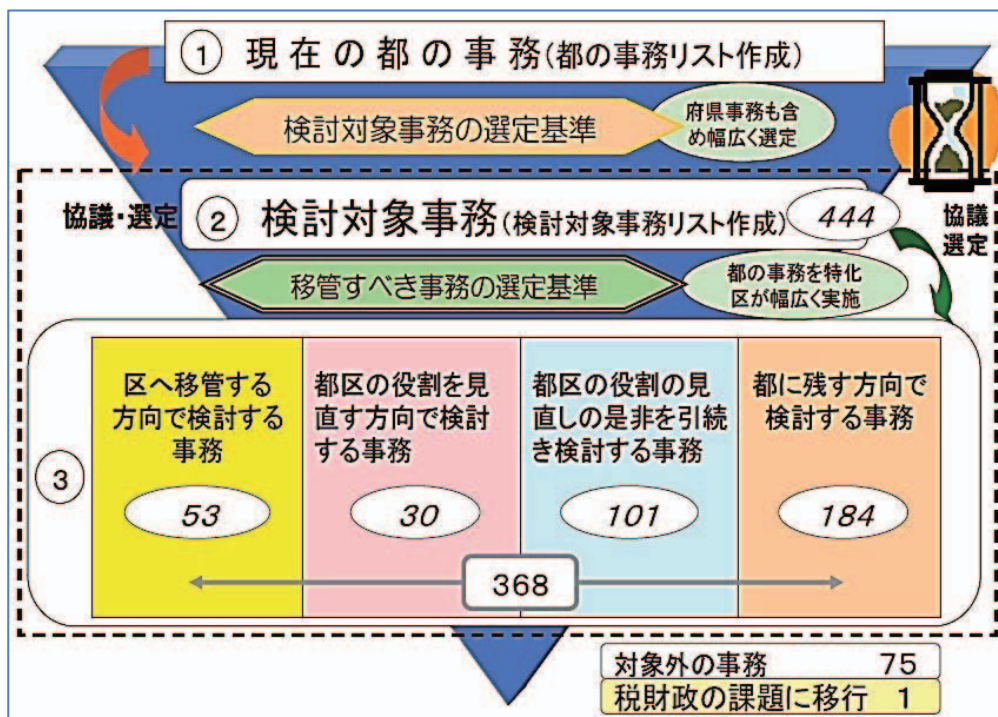
その後、都区間の財源配分をめぐる協議、いわゆる主要5課題（①大都市事務(役割分担を踏まえた財源配分)②清掃関連経費(財源配分に反映されていない経費の取り扱い)③小中学校改築等経費(今後の小中学校の改築需要急増への対応④都市計画交付金(実施状況に見合った都市計画税の配分)⑤三位一体改革の影響(配分割合の変更) について都区で協議が重ねられたが、②から⑤については、一定の決着はみたものの、最大の課題であった都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、大都市事務の範囲とそれに見合う財源を充てるべき範囲について都区双方の隔たりが大きく決着をみなかった。

これを受けて、平成18（2006）年2月16日の都区協議会において、新たな検討組織を設置し、今後の特別区のあり方について①事務配分、②特別区の区域のあり方（再編等）、③税財政制度を根本的、発展的に検討するものとし、その結論に従い、役割分担を踏まえた財源配分を整理するとの合意のもと、平成19（2007）年1月都区のあり方検討委員会が設置され、区長会はそれぞれの課題について検討に臨む方針を定めることとなった。

都区のあり方検討委員会が設置され、すでに7年経った。その結果、現在は議論がどこまで進んでいるのだろうか。

まず、①都区の事務配分については、平成23（2011）年に444項目のうち53項目が区へ移管する方向で検討する事務として整理されたが、同委員会の議論は停滞している状況であり、事務配分の今後の取り扱いについては未定のままである（図3）。

図3 都区の事務配分の検討結果（平成23年1月）



引用：「都区制度関連の動き（参考資料）」2013. 7. 1 特別区長会事務局, 11頁

次に②特別区の区域のあり方（再編等）については、平成19（2007）年11月から検討に入ったが、都区の双方の主張が噛み合わないまま、「特別区の区域のあり方については、引き続きの課題とするが、当面、都区のあり方検討とは別に、将来の都制度や東京の自治のあり方について、学識経験者を交えた、都と区市町村共同の調査研究の場を設けることし、その結果を待って、必要に応じ議論する。」とされた。特別区の区域のあり方については、将来の東京都像を見据えたうえでの議論が必要であるとの都区双方の合意のもと、特別区の区域のあり方の検討は先送りとし、東京の自治のあり方の研究を実施するという結論に達した。それを受け平成21（2009）年9月、将来の都制度や東京の自治のあり方について調査・研究することを目的とした「東京の自治のあり方研究会」⁵が設置され、以後研究が進められている。

最後に③税財政制度の問題である。税財政をめぐる問題については、平成20（2008）年6月の第13回都区のあり方検討委員会幹事会において特別区側から論点を出したが、現行の配分割合（都：45%、特別区：55%）の妥当性が未決着のまま、いまだ具体的な議論を行う状況に至っておらず、今後、事務配分等の検討の状況を見た上で議論することとされている。

いずれにしても事務配分の議論が終わらないと具体的な検討に入れないということで、「都区のあり方検討委員会」の議論は停滞している状況である。

⁴ 都側(副知事、総務局長)、区側(特別区長会正副会長、同事務局長)で構成。会長は都副知事。

⁵ 学識経験者7名、行政実務者10人(東京都4人、特別区2人、市2人、町村2人)で構成。座長は辻琢也一橋大学院教授。

これまでみてきた「都区のあり方検討委員会」では、都区双方の協議が難航している様子が見て取れるが、都や特別区は大都市制度や都区制度の将来像をどのように考えてきたのだろうか。

「都区のあり方検討委員会」が立ち上がるその前後に都側、区側、それぞれが依頼した研究会が報告書をまとめている。都側が調査研究を依頼する「東京自治制度懇談会」が平成18(2006)年11月に「東京自治制度懇談会 議論の整理」を公表し、また、特別区長会が調査研究を依頼する、「第二次特別区制度調査会」が平成19(2007)年12月に『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』を公表している。前者は大都市経営の一体性を強調するとともに、都区制度及び都区財政調整制度は存置を前提としていることが読み取れる。一方で後者は、都区制度の廃止、23市による基礎自治体連合を設計、対等・協力の関係を構築し、自主的な財政調整制度を行うと提言している。双方の報告書の比較からみても、大都市制度や都区制度の接点を見いだすことが難しいことが分かる(図4)。

図4 東京自治制度懇談会と特別区制度調査会の報告比較

論点	東京自治制度懇談会 『議論のまとめ』『議論の整理』	特別区制度調査会 『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』
都と特別区の基本的な性格	<ul style="list-style-type: none"> ○都は広域の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つ。 ○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。 ○特別区は基礎的自治体として住民に身近な事務を担う。 	<ul style="list-style-type: none"> ○特別区が各実共に住民に身近な政府として自らを確立していくためには、「大東京市の残像」を内包する「都の区」の制度から脱却することが必要である。 ○東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割をさらに明確に区分し、・・・ ○「都の区」の制度廃止後の基礎自治体は、「東京〇〇市」として実現する。「東京〇〇市」は東京都から分離・独立した存在として、地域における行政を自主的かつ総合的に担うものとする(現行の都区制度を廃止)
都と特別区の事務配分	<ul style="list-style-type: none"> ○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が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が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。 ○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。 	<ul style="list-style-type: none"> ○都が法的に確保している市の事務のすべてを特別区(東京〇〇市)が引き継ぐ必要がある。 ○特別区は自分で、また必要に応じて自分たちで広域的に、都に留保されている消防、上・下水道の事務を担う意思も能力も十分備えている。
都と特別区の財源配分	<ul style="list-style-type: none"> ○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る方向で検討することが重要である。 	<ul style="list-style-type: none"> ○現在都が課している市の税等のすべてを特別区が引き継ぎ、都区間で進んでいる財政調整の制度を廃止する必要がある。
特別な性格	<ul style="list-style-type: none"> ○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、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(現行の都区制度は存置)。 	<ul style="list-style-type: none"> ○基礎自治体を第一義の行政主体とする充実した住民自治のシステムを確立していくため、「行政の一体性」の観点から脱却し、分権時代にふさわしい新たな基礎自治体間の関係を構築することが必要である。 ○特別区間には行政費や財源の格差が顕著に現れ、基礎自治体間の横断的な関係を構築する必要がある。この関係は、基礎自治体の新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計する。
特別区相互間の財政調整	<ul style="list-style-type: none"> ○税財政制度については、個別の課題を対症療法的に検討するのではなく、事務配分や区域のあり方など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。 (都区財政調整制度については存置を前提としている模様) 	<ul style="list-style-type: none"> ○東京大都市地域における「基礎自治体連合」では、特別区間に現に存する地域特性を踏まえ、「東京〇〇市」間の財源の均衡化をはかるために、「対等・協力」の関係のもとでの自主的な財政調整を行う税財政制度を設ける。 ○東京大都市地域における「基礎自治体連合」は、自ら財政調整を行うために、各「東京〇〇市」の地方交付税算定については一括して「基礎自治体連合」へ適用するなど、地方交付税制度の特例を設ける必要がある。
特別区の区域の再編	<ul style="list-style-type: none"> ○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必要である。 ○特別区がより広範に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、規模拡大の要請が強く、 ○特別区の小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ないを得ない面があることは否定できない。東京圏特例が一層の高まりを見せている今、行政改革推進の観点から特別区の再編は重要な課題である。 ○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。 	<ul style="list-style-type: none"> ○区域再編を事務の移管の前提条件とする必然性は無く、むしろ、両者をセットにすることで都区間の分権改革が先送りされる懸念が生じる。 ○まず、「平成12年改革」による都区の役割分担、財源配分の原則を実現し、その上で各特別区が自主的に区域問題に取り組むことが喫緊な課題である。 ○「基礎自治体連合」は一般制度であるので、23の「東京〇〇市」の場合だけではなく、複数の「東京〇〇市」が必要に応じて活用することにより、区域再編と同等の効果を期待することもできる。
道州制への対応	<ul style="list-style-type: none"> ○首都圏における道州は、少なくとも、一部三県を包含する範囲でなければならない。 ○道州制が導入された場合、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つて大都市経営を担う道も、選択肢の一つとして検討を進めていくことが望まれる。 	<ul style="list-style-type: none"> ○仮に道州制の導入ということになれば、東京都が現行のように市の機能を内包したまま、「州」になるとは考えにくい。 ○したがって、「都の区」の制度を廃止し、都に留保されている事務と税を移管し、新たに「基礎自治体連合」を構築しようとする本構想は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度であると考えられる。

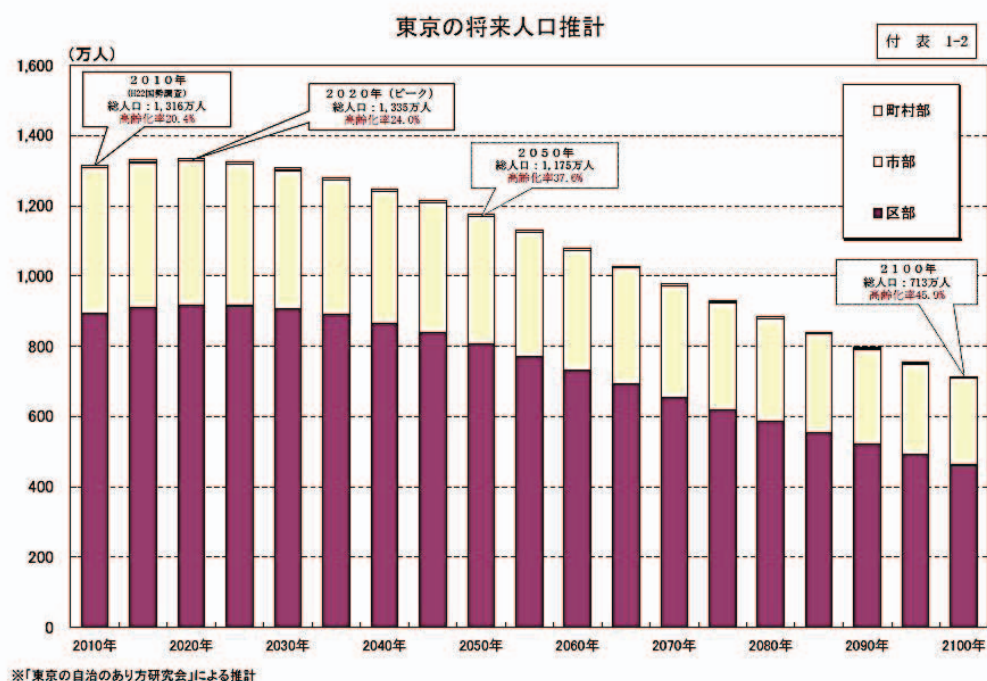
引用：都区のあり方検討委員会第13回幹事会資料「東京自治制度懇談会と特別区制度調査会の報告比較」

このように、都区制度改革は大きな進展を見ることなく、今や地方分権改革の議論に取り残されている状況は否めないのではないだろうか。しかし、自治体を取り巻く環境は日々変化しており、それに対応していくためには自治体自らも常に変化していかなくてはならない。

先に述べた「東京の自治のあり方研究会」では、東京の将来像を考えていくうえで、多様な切り口から議論を行っている。一例として、人口問題を取り上げておく。

平成25（2013）年3月に「東京の自治のあり方研究会」が出した中間報告によれば、東京の総人口は東京オリンピック・パラリンピックが開催される平成32（2020）年の約1,335万人をピークに減少に転ずる見込みであり、東京の高齢者人口は、平成22（2010）年から平成62（2050）年までの40年間で約6割増加し、平成62（2050）年には、約440万人とピークを迎え、平成82（2070）年に高齢化率は4割を超えるとされている。また生産年齢人口は平成22（2010）年の898万人から平成62（2050）年には約3割減の631万人となることが予想される、とされている（図5）。

図5 東京の将来人口推計（2010年～2100年）



引用：「東京の自治のあり方研究会中間報告」2013.7.1, 資料編34頁

今後、東京は人口減少、急速な高齢化の進展や生産年齢人口の減少により、保健・医療・介護サービスなどの新たな行政需要の増加や、高齢化・生産年齢人口の減収に伴う税収減が懸念され、厳しい財政環境も見込まれる。また、新たな困難な課題に直面することが予想され、都区制度の枠組みに委ねる現行の権限や財源では対応が難しいのではないだろうか。また、同研究会は「こうした状況下において、市民から求められる行政サービスに答えていくためには、都と区市町村のあるべき役割分担の整理と双方の連携による、効率的・効果的な施策展開がより一層必要となる。」と言及しており、停滞する都区制度改革の議論を早期に再開することが急務であるといえよう。

3.2 都区制度をめぐる議論の整理

都区制度をめぐるのは、国や都、特別区によって議論が進められている。これまでの都区制度をめぐる都や区の主張、国の考え方を下表のように整理した（表1）。

表1 都区制度をめぐる国・都・特別区の議論の整理

	国(第30次地方制度調査会)	東京都	特別区
都区制度に対する基本的な考え	・都区制度は概ね円滑に運営されている	・最適かつ必須の制度	・都区間の協議により役割分担や財政調整が柔軟にできる制度。都区双方の認識が一致すれば大きな力を発揮できる。
都区の事務配分・権限移譲のあり方	・特別区の区域の再編と関連付ける議論もあるが、特別区の高い財政力や共同処理の可能性を踏まえると、人口規模を基準にする必要はない。 ・児童相談所の事務は、連携の工夫も必要 ・都区の協議により条例による事務処理特例制度を活用する方向で検討すべき	・権限移譲については否定せず ・事務移管・区域再編・財源問題の三つは独立でなく一体で考えるべき	・特例として都が一体的に処理することとする市町村事務の範囲が明らかでない。 ・特に児童相談所の移管を強調。複数区での連たんも視野。
特別区の区域のあり方	・社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しについても検討が必要	・区域再編の議論を持ちかけたが特別区側が反論 ・人口50万の例は基礎自治体として一番効率的なサービス提供の範囲である	・地域特性を無視し、単純に人口50万で地域を分けるのは意味がない。 ・再編すべきかどうかは区が主体的に判断すべき
都区財政調整・税財源の配分	・都区財政調整制度等に関する都区協議が調わない事項が生じた場合、現行の自治紛争処理委員の調停に加え、何らかの新しい裁定等のしくみを設けることの必要性を引き続き検討	・特別区の税源の著しい偏在を均衡化する制度として有効に機能、東京の発展に大きく寄与している。	・素晴らしい制度 ・基準財政需要額に基づく調整3税の配分があつてしかるべき ・23区間の水平調整は必要

出典：第30次地方制度調査会答申及び同調査会第8回専門小委員会資料より筆者作成

国の考え方は、第30次地方制度調査会答申及び同調査会第8回専門小委員会の議事録から整理したものである。第8回専門小委員会は、現在の都制度の実態や都区制度に対する提案について、それぞれ東京都と特別区長会から意見聴取を行っている。

これまでの都と特別区の都区制度に対する主張をみると、都は、最適かつ必須の制度と捉えている。一方、特別区は、都区間の協議により役割分担や財政調整が柔軟にできる制度としたうえで、都区双方の認識が一致すれば大きな力を発揮できるとしており、都区制度を完全に否定するものではないようである。また、国も都区制度は概ね円滑に運営されているとの認識である。

都区の事務配分・権限移譲のあり方に関して都の主張は、権限移譲について否定しないが、事務移管・区域再編・財源問題の三つの課題は独立でなく一体で考えるべきとしている。一方、特別区は、特例として都が一体的に処理することとする市町村事務の範囲が明らかでないとしたうえで、特に児童相談所の移管を強調し、複数区での連たんも視野に入れていと主張している。国は、「特別区の区域の再編と関連付ける議論もあるが、特別区の高い財政力や共同処理の可能性を踏まえると、人口規模を基準にする必要はないとの認識のもと、児童相談所の事務については、連携による工夫も必要」としている。また、「都区の協議により条例による事務処理特例制度を活用する方向で検討すべき」としており、この点が新たな提案として答申に盛り込まれている。

特別区の区域のあり方に関して都は、「都区のあり方検討委員会」での都区の議論を例示し、区側

に区域再編の議論を持ちかけたが反論している状況であるとした。人口50万人という基準の例を出したのは、基礎自治体として一番効率的なサービス提供の範囲であるとしたうえで、事務移管や区域再編の基準として検討したとのことであった。一方特別区は、各区の歴史や地域の特性を無視し、単純に人口50万人で地域を分けるのは意味がない。再編すべきかどうかは区が主体的に判断すべきとしている。国は、「今後、都から特別区への更なる事務移譲について検討する際には、特別区の区域の再編と関連付ける議論もあるが、特別区の高い財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性も踏まえると、一般的に人口規模のみを捉えて基準にする必要がないものと考えられる。」としており、都が主張する人口50万人の例は否定しているものの、「社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しについても検討が必要。」としている。

都区財政調整・税財源の配分について都は、特別区の税源の著しい偏在を均衡化する制度として有効に機能していると主張、特別区は、素晴らしい制度としたうえで、基準財政需要額に基づく調整3税の配分があつてしかるべきとしつつも、23区間の水平調整は必要との考えを示している。国の答申では、「都区財政調整制度等に関する都区協議が調わない事項が生じた場合、現行の自治紛争処理委員の調停に加え、何らかの新しい裁定等のしくみを設けることの必要性を引き続き検討する必要がある」としており、都区間の協議の不調に懸念を示すような内容になっている。

都区制度に関しては、国、都、特別区ともに、現制度を真っ向から否定するものではないということが分かった。しかし、個別課題の整理では、都区双方の主張の違いから意見の対立が見られるようである。

職員からは、都区制度を理解していく中で、次のような意見があつた。

都区協議が調わなくても、区民にとってサービスが停滞するものではない。また、区民は都がやっている仕事、区がやっている仕事の中身を理解しているだろうか。しかしながら現在の制度では、都が一体的に処理することとする市町村事務の範囲が明らかになっておらず、都区双方に入り組んでいるのはよくないのではないか。説明責任は、職員にある。区民は、都の仕事、区の仕事の区別はなく、最も身近な行政に問い合わせ、足を運ぶ。区民の立場になれば、やはり身近な区民サービスは、区へ移管し、都は広域事務に限定したほうがよい。

4. 特別区が進むべき方向性（第2回政策研究塾から）

前節で、都区制度改革の現状と課題、都区制度をめぐる国・都・特別区の議論について概観した。

私たち区職員は、都区制度という特殊な枠組みの中で日々仕事をしている。日々の業務に追われる中で、都と区との違いを意識することはあつても、都区制度の今後や特別区が進むべき方向性を意識して仕事している職員は少ないのではないだろうか。

国や都、特別区によって描かれる「特別区が進むべき方向性」は、区民サービスの最前線で直接区民と接する職員が描く方向性と同一なのか考察する。

4.1 権限移譲のメリット・デメリット

まず、現行の都区制度における日々の業務の中で、これまでの職務経験や現在自分が担当している

仕事に関連して、「区の事務と都の事務があることで仕事上煩わしいと感じたこと、良かったと感じたことはあるか」について意見交換を行った。

各々の職員は経験年数やこれまで経験した職場に差はあるものの、参加職員の約半数以上がこれまで職務上都が関係する事務に携わった経験があった。具体的には、都市計画に関する事務、児童相談所に関する事務、教職員の職務、施設整備や新設に伴う各種申請、産業廃棄物処理や中間処理に関する事務などが挙げられた。

さらに、「日頃業務を行っている中で、区の事務と都の事務があることによるデメリットと感じたこと、反対に、メリットと感じたことはあったか」について意見を述べてもらったところ、デメリットと感じたこととして、区の独自性を打ち出しにくい、行政サービスの事業主体でないことにより区民や事業者への対応に制約を受けるなど、区の権限が制限されていることによる制約や支障を感じることもあるとの意見が挙げられた。また、区と区民の間に都が入ることにより、事務を進める上で、都とのスケジュール調整や打合せ等で調整事項が煩雑になる、作成書類や打合せ・会議等が増える、情報が取得しづらい、都によるスケジュールの制約を受けるなど、事務的な煩わしさに対しても意見が挙げられた。

具体的に挙げられたデメリットに関する意見として、地区街づくりの実現に向けて地区計画（都市計画の一つ）を区が決定する際に、東京都が決定権者である用途地域（都市計画）を同時に変更することがあり、都と区が都市計画決定・変更相互に絡む事案では、スケジュール等は都の定める条件によって制約を受けるため、細かい調整が求められることがあるという。

また、公園や緑道の工事をする際、境界については都と隣地所有者のやりとりに任されるため、区側は住民対応が出来ないことや、同じ学校の職員でも都職員と区職員で勤務時間や職務取り扱いが異なることにより事務的な煩わしさが生じるといったこと、また、インフラの老朽化にともなう都営住宅の建替えに際し、空地に福祉施設を建てるにあたり、施設を誘致する区は都との調整に手間取り、なかなか工事が進まなかったこともあった。区に権限があれば、もっと早く施設が完成すると感じることもあったという。

一方でメリットとしては、都は区が持たないノウハウ・技術や他区の事例を豊富に持っているため都に指導・助言を求めることができる。公益法人等の許認可など、都に権限があることで第3者の視点から客観的に判断できる利点や、区の要綱や基準などを作成する際に都の基準を準用するなど、参考にすることができてよかったとする意見もあった。

メリットに関して具体的に挙げられた意見では、都市計画の道路に関連する業務について、全て区で行った場合事務が膨大になるため、都が役割分担で処理していることによるメリットはあると感じる。区の場合、住民との関係が近いと、強制収用のようなことは難しく、時間がかかっても今後の住民との関係も考慮して丁寧に対応していくことが多いが、都は、住民との関係にかかわらず、基準を満たせば強制的に収用を実行するため、区が実施するよりも都が強制的に進めたほうが確実に「早い」というメリットはある、ということであった。また、用途地域の変更の際に、都は区には無いノウハウを持っているので、用途地域の変更を行う際の都の指導や助言などは助かっている部分もある、という。

職員は、日常業務から都区制度を意識することは少ないものの、都の事務と区の事務の境界があることによって、少なからず職務上で感じ取った問題意識を持っており、改めて都区制度による事務処理のメリット・デメリットを感じ取れたことだろう。実務を担う職員が、権限移譲のメリット・デメリットの観点からブレインストーミングを行い、区職員の目線で都と区の業務について再考することが出来たことは非常に有効であった。

4.2 特別区の自治権拡充

特別区は、昭和46年の区長公選条例を求める直接請求が行われた以後、自治権拡充運動が活発化し、特別区は区民とともに都区制度改革に積極的に取り組んできた。今後もその歩みを止めることはないであろう。

今後も更なる都区制度改革が進めば、都から区へ権限が移譲されることになる。実際に児童相談所や上下水道の関連の事務権限が都から移譲された場合、そのノウハウを含めた事務量は膨大なものであり、複雑かつ困難なものであるかもしれない。また、人材の確保に加え財源の移譲も十分なものでない可能性もあり、職員の負担が増える可能性も否定できない。本音を言えば「これ以上都から区への権限移譲を希望しない」職員もいるのではないだろうか。

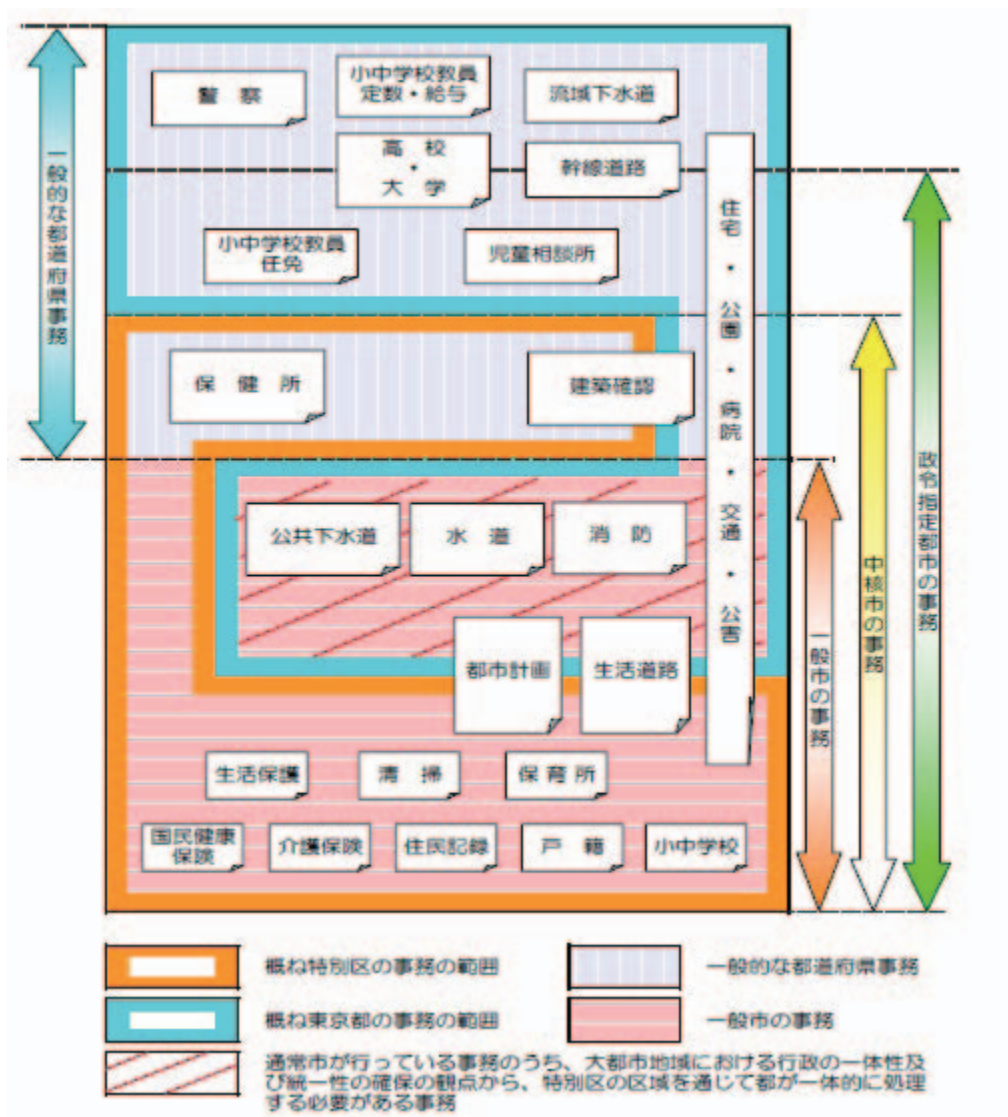
そこで、参加した職員に「今後、都から区への権限移譲が進むことについてどのように考えているのか」の問いに対して、全員が「さらに権限移譲を進めるべきである」と回答し、現状のままで良いと回答した職員はいなかった。

さらに権限移譲を進めるべきであるとした理由を挙げてもらったところ、特別区は法的にも基礎自治体であるがゆえに最低一般市並みの権限を求めていくべき、とした意見や、区民が都へ足を運んで行うような行政の手続きは減らすべきであり、区民からの需要の高いサービスで区から提供される方が便利かつ効率的であるものは権限移譲を進めるべきなど、区民にとってメリットがある事務については権限移譲を求めるべきという意見が挙げられた。

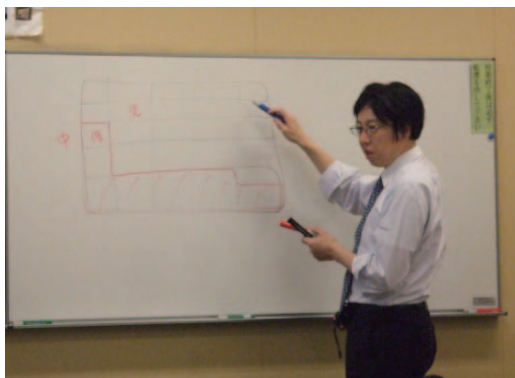
また、違う視点では、世田谷区が自治体として自立するために権限を持つべきとした意見もあった。区が新たな権限をもつことで、職員自らが考える機会が増える。言い換えれば、人材育成の機会ともなるということである。

地方自治法上、特別区は特別地方公共団体に位置づけられている。一般市町村と同等の権限を求める自治権拡充であれば、特別区が現行の都区制度から独立し、一律に普通地方公共団体である一般市へ移行し、23区がそれぞれ人口規模に応じて一般市・特例市・中核市・政令指定都市となり、その規模に応じた権限と財源を持つことが考えられる。なお、現行の地方自治体の事務の範囲は下図のとおりである（図6）。

図6 地方自治体の事務の範囲



引用：「都区制度関連の動き（参考資料）」2013.7.1 特別区長会事務局, 8頁



政策研究塾での講師による講義の様子

図6から特別区が一般市となれば、大都市事務として一体的に処理している上下水道や都市計画決定、消防の事務を持つことになる。例えば、世田谷区で考えた場合、人口規模からすれば政令指定都市になる人口要件は満たしており、児童相談所や小中学校教員に関する事務など、まちづくりに関するほぼ全ての事務を行うことができるようになる。

しかし、平成24（2012）年12月に成立した「大都市地域特別区設置法」では大阪市など東京都以外の地域に特別区を設置する場合の手続きは定められているが、その逆は定められていない。特別区が一般市となるには地方自治法の改正が必要となるため、その実現は容易ではなく、実現させるとしても相当に時間を要するものであると考えられる。

現在の法制度による状況下で、自治権拡充を進めていくためには、国による現制度の見直しや新たな制度設計、法改正を待っている時間はなく、着実に都区制度改革を進めていく必要がある。まずは、現場から個別の課題を積み上げ、区民にとってメリットがある権限の移譲を求めて行くことが先決であろう。既に存在する都区協議という土俵を十二分に活用していく方を考えていくことが必要ではないだろうか。

4.3 都区の事務配分のあり方

都区の事務配分については、先に述べてきたが、「都区のあり方検討委員会」で、事務配分の検討の対象となる444項目のうち53項目が区へ移管する方向で検討する事務として整理された（図7）。

図7 事務配分の検討状況（一例）

事 務 名		評 価		
		都評価	区評価	結果
一般的に市が実施	都市計画決定に関する事務(特定街区で面積が1haを超えるものなど)	都	区	継
	上水道の設置・管理に関する事務	都	都区	継
	公共下水道の設置・管理に関する事務	都	区	継
	消防に関する事務	都	区	継
特定の市が実施	延床1万㎡超の建築物にかかる建築確認等の事務	都	区	継
政令指定都市等が実施	児童相談所設置など児童福祉に関する事務	区	区	区
	指定区間外国道管理などに関する事務(特例都道含む)	都区	都区	継
	県費負担教職員の任免、給与決定などに関する事務	区	区	区
	一級河川の管理などに関する事務	都区	都区	継
任意共管事務	都市高速鉄道の建設助成に関する事務	都	都	都
	都営住宅の供給に関する事務	都	都区	継
	医療費助成に関する事務	都	区	継

(注)「評価」欄の「都」「区」は役割分担の方向。「都区」は、当該事務を分担して担う方向。「結果」欄の「継」は、都区の見解の相違又は役割分担の考え方を調整する必要から、引き続き検討するものとして整理したもの。

引用：「都区制度関連の動き（参考資料）」2013.7.1 特別区長会事務局, 26頁

しかし、同委員会の議論は停滞している状況であり、事務配分の今後の取り扱いについては未定のままである。

とりわけ、特別区が強く移譲を求めているのが児童相談所の設置などに関する事務である。「都区

のあり方検討委員会」から切り離して、都区間の連携や体制等について幅広く検討することが都区間で確認され、現在では事務レベルで課題整理などが行われている状況である。

また、国における第2次地方分権一括法において、一定の都市計画決定権限を市町村へ移譲することになったが、特別区を除くとされた経緯もある。国も都区制度における都の権限であるとしたうえでの判断であるとしたとするならば、地方分権改革に逆行するものではないだろうか。

そこで、都区の事務配分のあり方を考えていくうえで、都が大都市事務として実施している「都市計画決定」「上下水道の整備・管理運営」「消防、児童相談所に関する事務」「教員人事権」に関する事務について、都と区とどちらが担うべきなのか議論をおこなった。

○児童相談所の設置などに関する事務

児童相談所は、児童福祉法第12条に基づき、都道府県、政令指定都市及び一部の中核市が設置している機関であり、様々な機能を担っている。東京都では現在11ヶ所設置されており、うち7ヶ所が23区内にある。世田谷区は狛江市とともに世田谷児童相談所が管轄している。

都区のあり方検討委員会では、図7にあるように、児童相談所の設置などに関する事務は「区に移譲することを検討する事務」として既に方向付けが完了している事務である。

さらに、平成23（2011）年12月13日に開催された第13回都区のあり方検討委員会において、「昨今の都内における児童虐待死事件等の発生や児童虐待相談対応件数の急増は、非常に憂慮すべき事態」であり、「児童相談行政のあり方については、それを担う都と区が協力し、都区間の連携や体制等について、幅広く検討すべき課題となっている」ことから、「都区のあり方検討委員会とは切り離して、児童相談行政のあり方について、都区間で実務的に検討していく」ことを目的として、「児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会」が設置され（平成24（2012）年2月13日）、現在も検討が重ねられている。

さらに、特別区長会は平成25（2013）年11月、都の児童相談所を区に移管し、現行の7ヶ所から「児童相談所を各区に1ヶ所設置」を求めていくという移管モデルを取りまとめた。これを受けて、世田谷区においても、平成26（2014）年1月に「世田谷区児童相談所移管に向けた児童相談体制のあり方等検討委員会及び作業部会」を設置し、同年2月に特別区長会事務局に対し「児童相談所移管に係る検討について（大枠の方向性）」の中間報告を提出している。

では、区職員は、児童相談所の設置等の事務については都と区のどちらが担うべきと考えているのか、議論したところ、「区が行うべき」とした意見が多く挙げられた。

地域の実情を把握し日頃から様々な組織や団体とつながりのある区が対応した方が対応が早い、区が権限を持つことで子ども家庭支援センターや学校、保育園、地域の関係機関などと円滑に連携・情報共有が図れる、などの意見があがった。また、区に権限があれば、認可保育所の立ち入りが可能であるのに対し、認証保育所への立ち入り調査は、権限が都にあるため区職員と都職員と一緒に立ち入らなければならないため、事前に都に調査の許可を得る必要があり、区の判断と都の判断が異なる場合に時間のロスが生じるなど、の意見が挙げられた。

また、子どもと親を引き離した場合、親のフォローについては伴走型の支援として都がやっており、

これを同じ区がフォローするというのは難しいのではないかと、言った意見もあった。その他の意見では、児童相談所の権限移譲を進めるメリットが区民にとって見えづらい点を指摘する声もあった。

○教員人事権（義務教員教職員の任免などに関する事務）

義務教育は、基礎自治体である市町村の自治事務であり、学校教育法第38条、第49条において小中学校の設置義務が規定されている。区市町村県費負担職員の任免、給与決定などの人事に関する事務については、区市町村単位で教員の採用を行うと、各区で人材確保に差が生じることが懸念されるという理由から都が行っている。また国の動きとしても、中核市には移譲する方向で検討するという流れになってきている。都区のあり方検討委員会では、図7にあるように、「区に移譲することを検討する事務」としてすでに方向付けが完了している事務である。

そこで教員人事権に関する事務について、参加職員で「都」が行うべきか「区」が行うべきか意見交換を行った。

参加職員からは、教育の質にバラつきが出てしまうことが懸念されるなど、「都が行うべき」とした意見もみられたものの、区に教育委員会がありビジョンがあるため、ビジョンを達成するために教職員を育てることが必要である、区が教育方針に沿った教職員の確保・育成が可能となる、区が人事情報を把握できるようになれば、より適材適所の配置が行えるようになる可能性が高まる、など「区が行うべき」とした意見が多く見られた。

また、区立小学校の教員の人事権は区が持つべきだが、人事異動が区内に限られることから、ある程度広域（いくつかの区が連携して）な範囲も考えられる、とした意見もあった。なお、教員人事権を含め、特別区間の連携のあり方については、後節で述べることにしたい。

○都市計画決定権限（用途地域の決定に関する事務）

広域的観点かつ根幹的な都市施設等に関する都市計画は都道府県が決定し、それ以外のものは市町村が決定することとなっている。用途地域制度は、都市を小さな単位に区分して、その単位ごとに異なったいくつかのタイプの建築規制を適用する地域地区制の一つである。住居系、商業系、工業系の3系統があるが、どの地域に指定されるかによって、建てることのできる建物や建ぺい率や容積率など規制が大きく異なるため、まちづくりに影響を及ぼし、区民生活に大きく関わる事務である。

現在、用途地域を変更する場合、「地区計画」を定めることが原則となっている。都が内部基準を定めているため、「地区計画」を定める際に都市計画法第19条第3項、同法施行令第14条の2に基づく知事同意が必要とされている。

都区のあり方検討委員会では、図7にあるように、「引続き検討をする事務」として整理されている。

都市計画に関する事務はやや専門的な内容を伴うことから、参加職員はほぼ予備知識が無い状態で意見交換に臨んだが、参加職員からは、実際にまちづくりを行う区が権限を持つべき、そのまちをどうしていくのかは、住民との協議が欠かせないため区が行うべき、区の将来像を描いて実現に向けてまちづくりを進めるにあたって区が権限を持たないことに違和感がある、まちづくりはその地域の実情に即して行われるべきであり区民との密接なかかわりが必要、など、主に「区が行うべき」とした

意見が多く挙げられた。

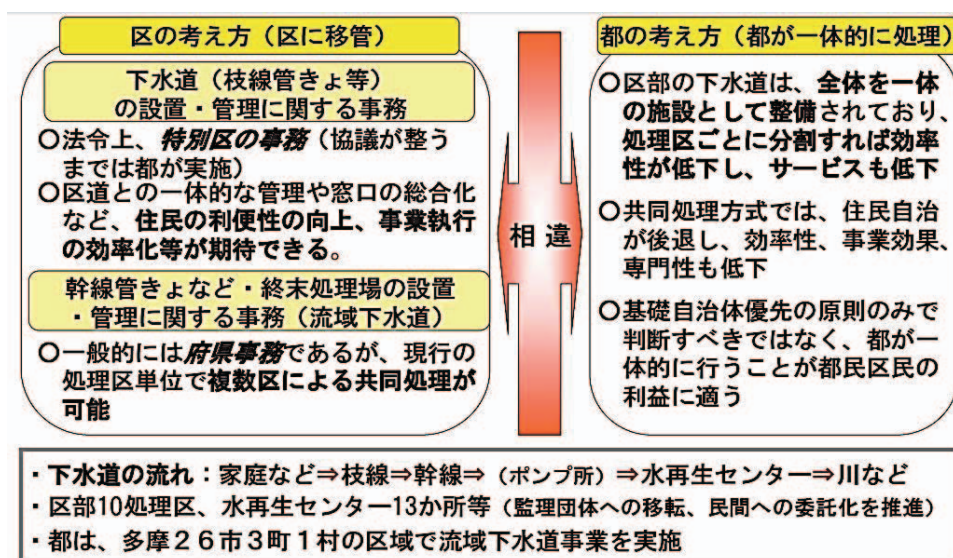
また都が行うべきか区が行うべきかについては、ケースによって、棲み分けをすべきという意見もあった。具体的には六本木ヒルズや東京ミッドタウンといった東京都を代表するような大規模な事業については都が、地区の特性を踏まえたまちづくりや整備を行う場合は身近な自治体である区が対応すべきであり、やはり大都市の一体性を考慮する必要がある大規模な事業は、都がやるべきと感じるという意見もあった。一方では世田谷区に六本木ヒルズを作っても良いのではないかという意見もあった。

○上下水道の設置・管理、消防に関する事務

現行の都区制度においては、上下水道に関する事務については、河川管理から浄水場、家庭の蛇口までを都が一元管理している。

都区のあり方検討委員会では、図7にあるように、都区の見解の相違から、「引続き検討をする事務」として整理されている。なお事務配分に関する都区の考え方は、以下のとおりである（図8）。

図8 事務配分に関する都区の考え方（例）公共上下水道の設置・管理事務



出典：「都区制度関連の動き（参考資料）」2013.7.1 特別区長会事務局, 27頁

参加職員からは、都がこれまでの培った技術やノウハウがあるため、一体的に処理することが効率的、スケールメリットが図れる、上下水道は区の地域特性に応じた多様なサービスを展開すべき事業ではないのではないか、など、「都が行うべき」とした意見が多かった。またインフラの老朽化が進んでいるため、移譲を受けた場合、財源の移譲も伴わなければ更新費用が莫大になるのではないかという、財政上の負担を懸念する意見が多く出された。

消防に関する事務も同様、都区のあり方検討委員会では、「引続き検討をする事務」として整理されている事務である。

地域の防災活動では消防署と一緒にやってきており、区の職員として困ったことはない、など、現状でよく消防署と連携できていると言った意見のほか、緊急時の対応など広域で管理が一元化している方が融通が利くなど、「都が行うべき」とした意見が多かった。

区民からしてみればサービスの実施主体が都であろうが区であろうが安定的で継続的なサービス提供が可能であれば変わらないのではないかなど、区民にとって権限移譲のメリットが見えづらい部分がある点を指摘する意見も見られた。

東京の自治のあり方研究会中間報告（平成25（2013）年12月）においても、「水道、下水道など、大規模な装置を要する事業については、規模の経済が働くことから、そのメリットを活かし、広域的に事務を担う主体が、必要に応じて自治体間の連携を図りつつ、責任を持って、計画的なインフラ更新等を行っていく必要がある。」としている。

広域行政については、都が一元的に行うことによるスケールメリットや効率性も図れることから、区民へのメリットを考慮しながら、23区共同処理の可能性も視野に入れつつ、効率性、事業の安定性から合理的な判断が必要である。

○オリンピック招致等に関する事務

都区のあり方検討委員会では、「未検討」である。今回は、東京にオリンピック開催が決まったことから、オリンピック招致等に関する事務をテーマにした。

日本のオリンピック招致に関しては、これまで福岡市や広島市などが候補として名前が挙げたことを記憶している。また、近年の開催地を見ても長野市、札幌市といった「市」が開催している。それでは、東京は「市」だったのかという疑問にぶつかる。こうしたことを頭に入れて意見交換を行った。

区単位ではあれだけの招致活動を行う体力がないと思う、23区は全体で一つの地域を形成しており1つの区で招致するのはふさわしくない、オリンピックの開催自体がいわば国家的なプロジェクトのようなもので、外交的な要素も絡んでくると思うので、その根幹の事務を区が担うのは適当ではない、会場整備には、インフラを含め一大都市を整備するのと同様の力が必要であり東京都として考える必要がある、など、今回のオリンピック招致のように、首都東京として国の代表性を担う事務については都が行うべきと考える職員が多かった。

4.4 都区の財源配分と都区財政調整制度

財源配分については、都区の事務配分のあり方や権限移譲について議論をする中で、区がやるべきだと思うが、財源措置が伴わなければ出来ないという意見が多く見られた。権限移譲を求めるにあたっては、財源とセット論でなければならないことを確認した。

現行の都区財政調整制度は、大都市としての一体性・統一性を確保するため、事務配分や課税権の特例に対応した財源保障制度である。都に留保される市町村事務に市町村税を充てるための都と特別区の財源配分機能（垂直調整機能）と、特別区相互間の税源偏在がある中で行政水準を均衡するための財源保障機能、財源調整機能（水平調整機能）を持つ制度である。

平成24（2012）年、区側より都区財政調整について区が大規模な税制改正や都区の役割分担の変更等が行われる場合には配分割合の見直しを行うことと、区側の主体的な調整内容を特別区の実態を踏まえた上で適切な算定となるよう整理すること、算定にあたっては透明性・公平性を高め、普通交付金による対応を図るため特別交付金の割合を2%基本に見直すことを提案した。

しかし、都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、都区の見解が相違し、事務配分の議論が進まない現状において、議論は停滞している。

そこでまず、「現行の都区財政調整制度は必要だと思うか」について意見交換をしたところ、23区間の水平調整は一定程度必要であるが、都区間の垂直調整は除々に縮小もしくは廃止すべき、とした意見が多かった。

具体的には、税制優遇制度の導入など独自政策を打ち出すことが可能である、本区に住む人が都心で働き所得を得て支払った税は住宅都市にも還元・水平調整すべき、必要最低限のサービスを確保するためには調整制度は必要、各区がそれぞれの予算規模に応じた事業執行をすることにより特に区民生活、福祉、教育分野などにおいて格差が生まれる懸念がある、という。

また、広域行政になじむ消防や上下水道等の基礎的自治体の事務を都が担うため、23区で財源を負担し、前記事務を都に委託するというしくみも考えられるとの回答もあった。ただし、23区がほぼ一律に同じ行政サービスを提供するというを目的とした水平調整ならば不要である、とした意見も挙げられた。

さらに、水平調整は必要であるが、水平調整を行うのは都ではなく、都からも区からも独立した機関が行うべきとした意見が多くみられた。

全体的な意見として垂直調整は縮小すべきであるが、なんらかの水平調整は必要として、水平調整に肯定的な回答が多かった。

4.5 特別区の区域の見直しと特別区間の連携・共同処理のあり方

特別区は権限移譲を受けるにあたり、人口規模・財政規模・面積が異なり、その規模のアンバランスから、なかなか改革が進まない側面もあると考えられる。

都は都区のあり方検討委員会において、「区に移管すべき」とされた53項目の事務について、権限移譲を進めるにあたっては、人口規模を50万人とした区域を例示し、事務移譲とセットとした考えを提示した経緯がある。

特別区側は区域の見直しについては区が主体的に判断すべきとしているが、世田谷区にあつては規模も人口も十分に備えているため、区域の見直しの必要はなく、単独での権限移譲を受けることができると考える。

都が主張する特別区の区域の見直しについて、職員はどのように考えているのか、意見交換を行ったところ、区域再編は不可能もしくは非現実的である、とした意見が多くを占めた。

区の規模に応じての区域再編ではなく、個別の事務ごとに規模を定めて連携を図る方が区民のニーズに沿ったものになる、一律的な事務移譲では各区への効果や影響に格差が出る、規模はそれぞれの事務事業によって変わるため、区の規模に応じての区域再編ではかたよりが生じる可能性があるなど、

特別区は人口規模や財政規模、面積等が各区で異なるため、一律の権限移譲ではなく、個別の事務ごとに必要な規模を定めて連携を図るべきとした意見が多かった。

都が主張する特別区の区域の見直しは、特別区も、区職員も非現実的であると考えている。とすれば、区域再編をせずに今後の都区制度改革を進め、さらなる権限移譲を求めていくためには、特別区間の連携・共同処理のあり方が問われているといえる。

そこで、特別区が権限移譲を受け、事務の規模に応じて23区間で連携もしくは共同処理するとした場合、どのような事務を連携・共同処理する可能性が考えられるのだろうか。

実際に世田谷区が他区と連携して行うことが可能な事務として考えられるのはどのような事務なのか、また23区共同で行うことが可能な事務として想定されるものはなにか、参加職員と意見交換を行った。さらに、都の事務を都ではなく23区が連携して又は共同で処理することにより、区民にとってどのようなメリット・デメリットが生ずることが想定されるのかについて議論した。

その結果、「あらゆる事務が連携・共同処理が可能なのではないか」という結論となった。世田谷区が他区と連携して行うことが可能な事務、23区共同で行うことが可能な事務としては、都が実施している上下水道、消防などの広域行政が挙げられたほか、教員人事権や専門職の確保については、人口規模を考慮しつつ、複数の区の連携による共同での採用が有効であろうとした意見が挙げられた。

さらに、「将来的な公共施設の選択と集中における連携」という意見が職員から出されたことは注目すべきである。

公共施設のあり方については、平成26（2014）年1月に基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会より出された「基礎自治体による行政サービス提供に関する報告書」において、三大都市圏における主な課題として問題提起されている。

報告書によれば、三大都市圏の市町村の現状として、「三大都市圏においては、人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎えるとともに、地方圏を上回る急速な高齢化の進行が予想されることから、圏域内の市町村では財政需要の増加が見込まれ、従来よりも厳しい状況に直面することが予想される。このような中で、単独の市町村であらゆる公共施設等を揃えるのは困難」であり、「今後、三大都市圏においては、市町村間の水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行っていくことが有用」としている。

さらに、「公共施設の更新費用について、三大都市圏のほうがその他の地域と比べて人口規模が大きく施設数が多いため、費用も必然的に高くなる。標準財政規模に占める更新費用の割合で比較すると、今後の更新費の負担増に伴う影響は三大都市圏の方が深刻である」とし、「三大都市圏の市町村が単独であらゆる公共施設を更新し、フルセットで揃えるのは難しいことから、市町村間で連携して、維持・整備する公共施設を適切に分担・集約化し適正配置を進めるといふ、市町村の区域を越えた公共施設の総合的かつ計画的な管理が有効」と述べている。

インフラの老朽化に伴い、更新費用には莫大な費用がかかる。23区が連携して、各区の区域を越え、公共施設の更新と総合的な管理を行うことは有効であろう。

また、各区に均等に施設がない場合や、各区で同様の手続きをとる場合などについては、23区の区民は一体であるとの考えのもと、区域を越えて施設を利用できるなど、区民にとっての利便性を高め

るといふことも考えられる。

報告書においても、「公共施設の総合的かつ計画的な管理を進める際には、行政区域外からの利用者の利便性や、複合的な機能を持った施設への転換等に留意して検討を進めるべき」としている。

参加職員の意見としては、権限移譲を受け、事務の規模に応じて23区間で連携もしくは共同処理することを決めるにあたり、どのような事務を連携・共同処理するかを検討する際には、区民サービス向上を第一に考えて実施すべきであり、サービスの質の低下や判断の遅れなど、区民に負担を求めるようなことはあってはならない、とした意見が多かった。

4.6 大都市地域における行政の一体性及び統一性と東京都（広域自治体）の役割

前節での議論において、個別の事務毎に議論を深める必要はあるものの、区民サービスの向上を図ることを前提とした上で、「あらゆる事務が23区で連携・共同処理が可能なのではないか」という結論となった。

それでは、広域自治体である東京都の役割とは一体何なのであろうか。現行の都区制度は、大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保する観点から、複数の基礎的な地方公共団体（特別区）と広域の地方公共団体（東京都）の特別な役割分担により対応する大都市制度である。

地方自治法第281条では、特別区は、「基礎的な地方公共団体として、…特別区が存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、…市町村が処理するものとされている事務を処理する」とされている。一方で都は、「特別区の存する地域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として…都道府県が一体的に処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか…市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における一体性およ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必要があると認められる事務を処理する」とされている。

この「大都市地域における一体性および統一性」の解釈については、都区制度改革を進める中で、また、大阪都構想の制度設計などでも様々な議論が展開されている。

現在の都区の事務配分や都区財政調整制度が、東京の大都市としての一体性・統一性を確保するためにあるのだとすれば、「東京の大都市としての一体性・統一性とはどのようなものか」、「特別区は今後も大都市としての一体性・統一性を考慮すべきか」について、職員はどのように考えるか、意見交換を行った。

参加職員からは、世界の中の日本の首都東京(国際都市)という観点から考えれば、他国の都市と比較して決して見劣ることがないように、国際間競争に勝てる都市づくりを進めていかないとならない。東京都、23区全体として、諸外国と競争できる都市を構築するうえで、23区の区域を一つの地域と捉え、その地域の発展を踏まえた都市づくりを考えなければならない。また、区民サービスについては、同地域内でのサービス格差をなるべくなくして、均一的に受けられることが望ましいサービスを実施する際に限って考慮すべき。など、都が主張する「大都市経営論」と同様に、日本が今後国際競争に打ち勝っていくためには、企業や経済が高度に集中する日本の首都として東京が力をつける必要があるという観点から、今後も大都市地域における一体性・統一性は一定程度考慮すべきとした意見が多

かった。

一方で、大都市の一体性・統一性の考えは旧東京市の歴史的な経緯によるところが大きく、23区が一律に同一の行政サービスを提供するという意味であるならば、住民自治の足かせとなる恐れがあり、各区の地域の実情にあった区民本位の区政を推進し自立した自治を確立していくならば、一体性・統一性からの脱却も必要であり、大都市の一体性・統一性を考慮する必要はないという意見も挙げられた。また、そもそも「大都市」の定義が曖昧であり、大都市とは23区に限定されるものではなく、武蔵野市や狛江市などの周辺市も含まれるのではないかとすることを指摘する声もあった。とするならば、住民サービス提供の視点や都区財政調整制度のあり方など、東京都全体の枠組みで議論する必要があるのではないか。今後、都が日本の首都として、また、国際都市としての力をつけ、基礎的自治体である各区の独自色を打ち出しながら、より良い区民サービスを展開するためには、「大都市の一体性・統一性」についてさらに議論を深める必要がある。

さらに、「大都市の一体性・統一性」についての議論を踏まえ、改めて、都（広域自治体）の役割とは何なのか、意見交換を行った。

参加職員からは、23区が連携・共同して実施することが困難もしくは合理的・効率的ではない事務を担うべきとする意見や、基礎自治体間又は国との調整等に関する事務を担う、東京都が日本の首都であることを明示するのであればその代表性そのものが主な役割であるとした意見が挙げられた。

職員の意見をまとめると、都は、日本の首都として、また、国際都市東京としての将来像を戦略的に企画し、区市町村や国との調整に特化して、区民に最も身近なサービスは区が実施するべきであるとの意見が多数をしめた。したがって、「都は広域的な事務の処理、区市町村の調整及び補完機能、首都東京としての代表性を担う機能、国との調整機能に特化すべき」であるという結論となった。

東京都そのものを否定する意見はなく、例えば2020年の東京オリンピック招致など首都東京の代表としてリーダーシップを発揮し区市町村を牽引する役割や、通常の府県事務に加え、前述したように基礎自治体の事務であっても、23区が連携・共同処理するよりも都が行った方が効果・効率的である広域事務を処理することに限定するものとし、それ以外の事務は全て特別区が処理するぐらいの気概は持つべきであろう。



政策研究塾での講師による講義の様子

5. 世田谷区の基礎自治体としてのあり方（第3回政策研究塾から）

これまで、都区制度改革の現状と課題や特別区が進むべき方向性や都の役割について、現状と課題を踏まえながら職員の議論の中から論点を整理してきた。今年度における政策研究塾の目的は、現在都区制度の枠組みの中にある世田谷区が今後どうあるべきか、目指すべき自治体の形を含めて職員目線で研究する試みである。第3回の塾は、世田谷区を主体に据えて議論を展開した。

まず「世田谷区がどうあるべきか」という論点が重要であり、特別区全体として考えることもあるが、一番大事なのは世田谷区ということに変わりはないということである。そこで、まず特別区が進むべき方向性が、世田谷区が進むべき方向性と、一致しているのかも踏まえ、職員が描く「世田谷の将来像」について考察する。

5.1 世田谷区のこれまでの自治権拡充の取組み

これまで特別区の自治権拡充の取組みについて、都区制度改革を中心としてその変遷を確認してきたが、世田谷区も独自の自治権拡充の取組みを展開している。

世田谷区における自治権拡充の取組みの主なものは、昭和47年、住民組織による「自治権を広げる世田谷区民の会」設立に向けた準備会が発足したことを発端とする。その後、昭和61年に区民、区、区議会の有志でつくる「世田谷‘市’実現をめざす区民の会」が発足する。世田谷区はこの時期に「世田谷区独立宣言」のポスターを作成し掲示するなど、自治権拡充の取組みを区民と議会、行政が一体となって進めてきた。さらに、世田谷区では、特別区の財政自主権の確立にむけて、平成19（2007）年3月に「都区制度・都区財政調整制度の今後のあり方等に関する調査・研究報告書」を作成、内容は新たな財政調整の仕組みとして改革試案をまとめたものである。このように、世田谷区は東京最大の自治体として、世田谷区から都区制度を変えていくべきと独自の研究に取り組み発信を行ってきた。

5.2 世田谷区が進むべき方向性

これまで見てきたとおり世田谷区は都区制度という枠組みの中で自治体経営を行っている状況である。無論、特別区の一員として都区制度改革を強く推し進める立場である。一方では、特別区共通の課題とは別に、世田谷区の地域特性に応じた区民サービスを展開しなければならず、個別の課題に対処していく必要が生じている。これは、それぞれ各区が抱える課題といえるのではないだろうか。

特別区が進むべき方向性は、世田谷区が進むべき方向性と、一致しているのだろうか。特別区全体で考える部分と、世田谷区として考えなければならないものがあるのではないだろうか。それは必ずしも一致していないかもしれない。例えば、世田谷区の人口規模を抱える自治体であれば、区域の見直しも必要はないと考えられる。また、一般市、中核市、政令市によって自治体の事務の範囲が異なるが、世田谷区は政令指定都市の人口要件は満たしていることを考えると、児童相談所を含む一般的な都道府県事務を処理することになる。このように人口規模だけを考慮するならば、世田谷区の手続の範囲は非常に拡大する。ただし、現実とは乖離しており、地方自治法改正という国を動かす莫大な力が必要であるということはいうまでもない。

さて、世田谷区の進むべき方向性であるが、これまでの塾での議論でもあったが、都市計画決定や教職の人事権など、実際に事務に携わっている職員としての意見に加え、前述したように大都市の一体性・統一性の観点から考えれば、事務の性格上、広域的に処理した方が効率的な事務もある。例えば、道路の問題でいえば、世田谷区内に何種類か国道、都道、区道が通っている。公益性が高いものから、国道、都道と指定されているが、政令指定都市のように国道も含めて世田谷区でやるべきだという考えもある。特に道路等の公共性の高いインフラ整備は、例えば、その修繕・補修をスピード感を持って対処しなければならない。そうした経験とノウハウ、技術が必要である。それを徐々に継承しながら事務移管を行わなければ難しい問題ではないだろうか。これは上下水道にも当てはまることである。区民から見れば、問題の所在は困りごとの相談や修理・修繕の依頼など、手続きのしきみや、処理するスピード感が問題ではないだろうか。たとえ、その事務が都であっても、まずは都と連携し、受付窓口や伝達ルートなどの見直しなどに取り組むことが考えられる。

前段でも記述したが、人口規模論だけで語るとするならば、政令指定都市並みの事務の権限があってもおかしくないが、やはり現実問題として都区制度における権限移譲を早急に受けるために、各区の努力、ひいては特別区が一丸となって改革に取り組む必要があるのではないだろうか。よって、特別区が進む方向性と世田谷区が進む方向性については一致していると考えてよさそうである。各区が、特別区が目指すべき方向性をしっかりと見定めた上で、それぞれの区がどのような役割を担い、どのような自治体をめざすのか、基礎自治体としてのあり方をしっかりと議論しておく必要があろう。

5.3 世田谷区が担うべき事務権限

そこで、参加職員に「特に世田谷区として早急に権限移譲を求めるべき事務は何か」について意見交換を行った。

都市計画決定に関する事務、教職員の任免、給与決定などに関する事務、児童相談所設置など児童福祉に関する事務、事務処理特例条例で行っている全ての事務など、基本的な方向性は特別区が権限移譲を求めている事務と変わらないが、より具体的な個別の事務が挙げられた。

さらに、「世田谷区が権限移譲を求めることによる世田谷区民にとってのメリットは何か」について、職務経験上の立場で意見を上げてもらったところ、まず児童相談所の設置などの児童福祉に関する事務に関しては、例えば、児童の安全確認や保護が必要とされるケースでより迅速な対応が可能となり、地域の関係機関（保育園や学校等）とより緊密な連携強化が図られる、という。

また、教員の任免権が移譲されれば、区の教育方針に合致する人材の確保や育成により、地域に根ざした特色ある義務教育の実現が期待でき、子どもたちの学習環境の改善にもつながるとした意見もあった。

都市計画決定に関する事務では、まちづくり計画策定の際など、都との調整や協議が不要となるため、地域に密着したきめこまやかな対応が可能となる。また、より地域の実情をふまえた内容とすることが出来るとのことであった。

まちづくり計画策定にとどまらず、庁内の全領域において区民本位の計画策定が可能となるほか、都市計画と福祉、震災後の都市復興など、領域をまたがってよりきめ細やかで迅速な区民対応が可能となる、ということもメリットとして挙げられた。

さらに、区役所は区民に最も身近な窓口であり、区の権限が拡大されれば、たらいまわしの回避に繋がるほか、例えばパスポートの申請事務も、わざわざ東京都の申請窓口まで行くよりは、身近な区役所の窓口で全て手続きができれば区民にとって便利であることは明らかである。

職員が、自治権拡充の議論をより身近な世田谷区の事務として捉え、各々が議論することで、さらに一步踏み込んだ意見を引き出すことが出来たことは、注目すべきであった。

次に最も基本的なこととして、基礎的自治体について考えてみた。特別区は、地方自治法第281条の第2項で市町村と同じく「基礎的な地方公共団体」として位置づけられた。そこで、参加職員に「基礎的自治体とはそもそもどのような自治体だと思うか」について意見交換してもらったところ、広域で処理することが望ましいものを除く全ての事務を執行する自治体である、住民に最も身近なサービスを提供する行政主体である、地域においてさまざまな問題が出てきたときに住民に一番身近な自治体として対応をしていくのが基礎自治体の役目であると思う、など、主に行政の最先端として、地域においてさまざまな問題が出てきたときに、住民に一番身近な自治体として対応をしていくのが、基礎自治体なのではないか、という意見が挙げられた。

区民が困ったとき、真っ先に駆け込むのは都庁ではなく区役所である。地域の課題を区役所の中ですべて解決できるということが理想的であり、現実もそうでなくてはならない。

世田谷区としてどのような基礎自治体になりたいか、どのような権限を求めて行くべきかであるが、我々職員が実際の事務処理に携わる中で、区民サービスの視点に立って議論し、その上で区の将来像を描くことは、各々職員にとって重要かつ貴重な経験になったことであろう。

5.4 世田谷区がめざすべき自治体像

世田谷区がめざすべき自治体像について、世田谷区が独立すべきかどうかも含め、現場の職員はどのように考えているのか。これまでの議論を振り返りながら、意見交換を行った。

「世田谷区が23区から独立すべきか」という問いに対しては、可能であれば独立すべきと回答した職員が半数以上いた。しかし、独立はあくまでも選択肢の一つであり、まずは政令指定都市の役割を担う方向で検討すべき、現時点では23区足並みを揃えた権限強化を図り基礎的自治体としての役割を果たしていくことが重要、都区の役割分担や財源配分を整理してから独立を検討すべき、など、独立に際しては段階を踏んで慎重に検討すべき、とした意見が多かった。

また、独立というよりはまず「自立」することが必要ではないかとした意見や、独立とまではいなくても特別区として一体的に縛られるのではなく、世田谷区として独自の展開をどんどん進めていくべき、など、独立という選択肢の他にも世田谷区として自主的にできることがあるという意見も見られた。

さらに、基礎的自治体なのだから仕事を選んでいる場合ではない、世田谷区は地域行政の仕組みもあり独立しても区民の声を聞きながら十分にやっていけるなど、前向きな意見も見られた。

そこで、23区間での自治体間競争のあり方も踏まえ、世田谷区が今後優れた自治体経営を行っていくためには、どのような仕組みが必要だと思うか、今回参加した職員が描く「世田谷区の将来像」を踏まえて自由に議論した。

まず、分権時代に自主・自立の政策を打ち出しながらまちづくりを進めていくには、何より住民参加が重要である、区には地域行政制度が確立されているので、更なる積極的な住民参加のもとで地域特性を活かした自治体経営を行っていけばよい、実施段階における区民参加についてはこれまでの区政においても様々な領域において実施されており計画策定段階や検証段階などにおいても区民の参画を進め、区民ニーズに沿った自治体経営を実現することが必要となる、などが挙げられた。

また、区民参加を進めるにあたっては、さらなる「地域行政制度の充実」が必要である、とした意見も見られた。世田谷区は面積、人口が大きいので、地域ごとに住民自治組織によるまちづくりを進めていくことで、住民たち自らが地域の実情に応じたサービスの展開をしていくことができると思うという意見も見られた。

また、世田谷区は住宅都市としての特性を活かした政策を打ち出すべきという意見や、権限移譲が進めば区職員として「法令の解釈」や「仕事的设计」の能力が求められるため、職員の政策立案能力の向上が必要という意見もあった。

他には「地域資源の活用」、「ITの活用による情報の収集と発信」「区民に対する十分な情報公開」、「外部の視点を取り入れる工夫」などのキーワードが挙げられた。これら「区民参加の促進」「情報公開の徹底」「地域資源の活用」「外部評価の導入」「ITの活用」は、世田谷区基本構想及び世田谷区基本計画にも掲げられている。



政策研究塾でのディスカッションの様子

6. 整理（第1～3回政策研究塾を通じて）

第1回～3回の政策研究塾での議論を通して、国や都区の議論や提言で描かれる「今後の特別区の方向性」は、区職員の描く「世田谷区の将来像」と一致しているのかどうかという視点で見てきた。結論から言えば、一致している部分も、不一致の部分もあった。

2. 研究手法と構成で示した仮説①「区職員は、都区制度に関心が無く、問題意識を持っていないのではないか。」は、第4節で考察したように、都区制度という制度そのものを意識することは少ないものの、都の事務と区の事務があることに対して少なからず問題意識を抱えており、メリット・デメリットの双方を感じている職員もいることが明らかとなった。次に仮説②「区職員は、都区制度改革が進み、権限移譲が進むことを本音では望んでいないのではないか。」であるが、同節で見たように、日頃より区民と接する中で、区民サービスの視点から、権限移譲をさらに進めるべきと考えていることが分かった。仮説③「国や都区の議論や提言で描かれる「今後の特別区の方向性」は、区職員の描く「世田谷区の将来像」と一致しているのかどうか」であるが、今回、様々なテーマでディスカッションを行ったが、例えば「特別区が進むべき方向性」や「特別区が担うべき事務権限」など、テーマが曖昧な議論では、参加職員は特別区長会や学会等で議論されている内容とほぼ変わらない、回答が多く見受けられた。一方で、「世田谷区に児童相談所を1ヶ所設置すべきか否か」「上下水道について、河川管理は都、浄水場から蛇口までは区が行うべきではないか」などという個別の事務の議論になると、様々な意見が挙げられ、具体的な課題や問題点も浮き彫りになった。各職員が都区制度をより身近な問題として捉え、現場の視点を取り入れることで、より議論の内容が具体的なものとなり深まるということが分かった。

今回参加した職員の中には、「正直、今まで都と区という制度をこんなに考えたことはなかった」という感想があった。ずっと東京区部に住んでいるので、都の中に区というのは当たり前で、疑問を持ったことすらなかったという。また、日頃仕事をする中で都と区の間接関係を意識することはあっても、制度的なものを考えたことはなく、日々の業務が精一杯で構造や制度などマクロな視点がすっかり抜けてしまっていたとのことである。区役所の中にこのような研究を進めている部署があるのを知ったのもひとつの勉強だったという声もあった。今回の塾形式の研究会を例に、都や特別区、区職員同士による議論の場があれば、職員の都区制度に対する関心はより高まると思われる。都区制度という制度からの俯瞰した視点を持つことで、日々の仕事への取り組み方も変わってくるのではないだろうか。

まずは庁内で権限移譲を進めるメリットを可視化し、都区制度改革を庁内全体の議論にしていく必要があるだろう。さらに、具体的に「こういう権限が欲しい」「この権限があればこんなことが出来る」、「この事務であれば連携してやっていける」など、現場から個別事例を積み上げて、国や都を動かしていく必要がある。職員自身が「自分たちがどういう基礎的自治体になりたいのか」について積極的に声を上げ、都から移譲を受けたので仕方なくやるという消極的自由ではなく、積極的自由の自治を求めていくべきであろう。

各々の職員が、世田谷区の将来像を明確に描き、都区制度を身近な問題として捉え、共通認識を持つ。いざ権限や財源が移譲されたときにあたふたしないように、個別の事務について各論で議論しておく必要があるだろう。「独立」を待つのではなく、「自立」できるように準備しておくことが必要である。

7. まとめ

世田谷区は平成25（2013）年9月27日、新たな基本構想を策定した。今回の基本構想は、区民、事業者、行政が共有する公共的な指針として、今後の理念や目標が掲げられているとともに、地域の課題解決へ向けて、区民が主体的に地域の担い手となり、住民自治の確立を目指すこと、自治体としての自治権の拡充を目指すことが打ち出されている。

世田谷区は、人口88万都市にふさわしい権限と財源を求めていくべきである。福祉、都市整備、教育など、区民に身近な行政サービスは全て区が担うべきであると考え。しかし未だ一部の権限は東京都にあり、現状では区自らの責任で地域づくりが出来ない側面もある。そしてイメージだけで「世田谷区は政令指定都市になるべきだ、独立すべきだ」と主張するのではなく、区民の生活に責任を持つという視点で改革を進め、そのための権限と財源を求めていかなくてはならない。

忘れてはならないのは、都区制度改革は区職員のための改革ではなく区民のための改革であるということである。世田谷区民だけがメリットを享受できれば良いということではない。世田谷区民は同時に東京都民でもあることを忘れてはならない。まずは自治権拡充の必要性を、とりわけ都区制度改革の現状を例に取り上げ区民に理解してもらう必要があるだろう。世田谷区民の「都区制度改革が行われている」ことに関する認知度について、「あまり知らない」「まったく知らない」という回答が約80%を占めている（南・清水2009）という研究報告もある。都区制度という制度上の課題と、児童相談所や都市計画決定権限の移管等の区民にとって身近な個別の事務の課題について、区民が分かりやすく納得できるよう説明していく必要がある。その際は、漠然とした曖昧な議論ではなく、具体の政策やわかりやすいテーマ、メッセージを発信して議論し、区民に身近な問題として捉えてもらうことが重要である。

地方分権の潮流の中で、特別区としては、今後も自治権拡充を求めて行く方向性に変わりはないであろう。23区はこれまで共に協力してやってきている。23区の中での世田谷区の役割を考え、世田谷区は、23区最大の人口規模を持つ住宅都市として、世田谷区ならではの役割を担っていくことが求められる。

最後に、特別区制度調査会会長の言葉を紹介したい。個々の区を23色にたとえ、「各区がいきいきと己を主張し、互いに競いながら、しかし相互理解と協調も失わない、そんな素晴らしい絵画が、この「東京」というキャンバスを舞台に繰り上げられることを願っている」。東京という23区が切磋琢磨し、住民の福祉や生活の質が向上して、より豊かになること、そして東京から日本を元気にしていくこと、これこそが改革の目的だということを忘れてはならない。

【参考文献】

- 伊藤正次, 2013, 「平成25年度特別区協議会講演会 大都市制度の今後について～第30次地方制度調査会答申から～講演録」, 特別区協議会編.
- 牛山久仁彦共著, 2011, 『現代地方自治の課題』, 学陽書房.
- 牛山久仁彦, 2011, 「市町村合併に伴う地域自治の確立に関する研究－地域自治の強化と大都市の課題－」明治大学社会科学研究所『明治大学社会科学研究所紀要』.
- 牛山久仁彦, 2011, 「住民・行政の協働と分権型まちづくり」せたがや自治政策研究所『都市社会研究』第3号.
- 大森彌, 2013, 特別区制度改革の軌跡～中野区特別区制度調査会から平成10年自治法改正まで～, 特別区協議会編『特別区自治情報・交流センターブックレット』, 学陽書房.
- 金井利之, 2013, 「都区制度と総合計画制度」, 『都市社会研究』第5号.
- 世田谷区, 2007, 都区制度・都区財政調整制度の今後のあり方等に関する調査・研究.
- 第二次特別区制度調査会, 2007, 『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』.
- 一, 2012, 『東京23区のふしぎ－自治のかたちと歴史の残像－』.
- 特別区協議会, 2011, 『東京23区のおいたち－東京大都市地域の自治史－』.
- 特別区職員研修所編, 2013, 『特別区職員ハンドブック2013』.
- 成田頼明, 2013, 「連合制度」と「基礎自治体連合」, 特別区協議会編『特別区自治情報・交流センターブックレット』, 学陽書房.
- 名和田是彦, 2013, 「都市内分権から見た世田谷の地域行政」, 『都市社会研究』第5号.
- 南博 清水徹, 2009, 都区制度改革と区民意識に係る一考察, 『都市社会研究』創刊号.

【資料1】平成25年度政策研究塾参加者名簿

平成26年12月19日時点

	所属	職層	氏名
1	砧総合支所 街づくり課 街づくり担当	総括係長	釘宮 洋之
2	政策経営部 政策企画課 調整係	主任主事	鈴木 俊章
3	地域行政担当部 地域行政担当課 地域行政担当	係長	小川 貴明
4	清掃・リサイクル部 事業課 指導許可担当	主事	小林 遥
5	保健福祉部 計画調整課 計画	主任主事	飯塚 慶子
6	子ども部 子ども育成推進課 計画担当	主任主事	真鍋 太一
7	都市整備部 都市計画課 都市計画	主事	前田 佳治
8	土木事業担当部 工事第一課 工事	主事	山田 直毅
9	教育委員会事務局 教育環境推進担当部 施設課 施設調整担当	主事	目黒 万里子

事務局

	所属	職層	氏名
1	せたがや自治政策研究所	次長	望月 敬行
2	せたがや自治政策研究所	主任研究員	本田 清隆
3	せたがや自治政策研究所	研究員	志村 奈穂
4	せたがや自治政策研究所	研究員	永田 裕子
5	せたがや自治政策研究所	研究員	青木 務

【資料2】政策研究塾（第1～3回）ディスカッションまとめ

1 特別区が進むべき方向性（第2回政策研究塾から）

（1）自分が担当する（していた）事務に都が関係する事務はある（あった）か

参加職員からの主な意見
<ul style="list-style-type: none"> ・都の行政部からの調査依頼など分権にかかわること ・開発許可、建築確認、都市計画（都市施設、用途地域、地区計画）、国庫補助金、都区財調 ・地区街づくりや都市基盤施設の整備に伴う都市計画の決定・変更 ・研修開催時の職務扱いの決定（都職員と区職員で異なる） ・緑道と隣地の境界確定 ・児童相談所、児童福祉施設関連事業 ・都市計画道路事業 ・障害者施設、小・中学校への特別支援学級新設に伴う各種申請事務 ・障害者就労支援事業（都の補助事業） ・都営福祉施設整備 ・都は産業廃棄物に関する事務、最終処分関係など、一部事務組合は中間処理（清掃工場等）、許可事務など

（2）区の事務と都の事務があることで工作上煩わしいと感じたこと、良かったと感じたことはあるか

参加職員からの主な意見	
良い（良かった）こと	煩わしい（煩わしかった）こと
<p>ア) 都の指導・助言を求めることができる</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都は区にはないノウハウ・技術を持っており、指導・助言を求めることができる ・都の基準を準用できる ・都がやった方が早い ・他区の事例を豊富に持ってあり、相談しやすい ・他区の良い所を取り入れられる ・区民に説明しやすい <p>イ) 客観的な判断ができる</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都に権限があることにより、第三者の視点から客観的に判断できる <p>ウ) うまく役割分担できている</p> <ul style="list-style-type: none"> ・区単独で実施するには事務量が多すぎる事務などについて、都とうまく役割分担が出来ている 	<p>ア) 区の権限が限定されている</p> <ul style="list-style-type: none"> ・区の権限が限られているために実施できない施策がある ・区独自の考え方を打ち出しにくい ・事業主体でないことにより、区民・事業者向けの対応が難しい ・住民対応など、出来ない部分がある <p>イ) 事務上の支障・制約がある</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都のスケジュールに制約を受ける ・都から細かい調整を求められることがある ・打合せで都まで行かなくてはならない ・情報が取得しづらい ・都との日程調整が大変である ・作成書類が増える、打合せや会議が増える ・都職員と区職員とで勤務時間や職務取り扱いが異なる（小学校等）

（3）今後都区制度改革が進み、都から区への権限移譲が進むことについてどう思うか

参加職員からの主な意見
<ul style="list-style-type: none"> ・特別区は基礎的自治体であるがゆえに、最低限一般市並みの権限が必要である ・住民が他区へ足を運んで行うような行政の手続きは減らすべき。 ・事務移譲を進めた上で、区が単独で処理すべきことなのか、連携していくべきことなのかなどの決定権が区にあるべき ・事務移譲を円滑に進めるには、移譲先の当該事務を的確に処理するのに十分な財源や人材（人員）等の確保が必要とされる場合も考えられる。そのような条件が整うことを前提とした場合、区民からの需要の高いサービスで区から提供される方が便利かつ効率的であるものは事務移譲を進めるべき ・区ごとに各地域に合ったサービスを行った方が良い。東京では単位が大きすぎるので、都の機能は「取りまとめ」とし、事務は移譲していくべき ・事務移譲は進めるべきと考える。地域行政の観点からいうと、各地区できめ細かい対応をしていく場合、区全体で進める視点とは異なる部分が出てくる。しかし、そこで住民と自治体が考える機会が生まれる。自分たちが、より良くや

つていこうと考える際、確かに区全体の規程があるので対応すれば早いですが、思考停止になってしまうのではないかと。権限をもつことで、区が考える機会ができることを重視すべき。

・都区制度改革におさまっていれば楽かもしれないが、世田谷区は意欲的に権限移譲を進めるべきというのがこれまでの流れと認識している。一方で、23区が一体となって対応すべき部分もあり難しい部分もある。

(4) 都区の事務配分の検討状況において、「継(引続き検討)」「区」「未検討」とされた事務について、都と区、どちらが行うべきと思うか

参加職員からの主な意見		
一般市の事務	都市計画決定に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・23区全体のバランスを考えて行うことが望ましいため、都が行うべき ・実際にまちづくりを行う区が権限を持つべき。 ・そのまちをどうしていくのかは、住民との協議が欠かせないため、区が行うべき。 ・地域的な業務であるため、区が行うべき ・区の将来像を描き、実現に向けてまちづくりを進めるにあたり、区が権限を持たないことに違和感を感じる。 ・まちづくりは、その地域の実情に即して行われるべきであり、区民との密接なかわりが必要
	上水道・公共下水道に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・これまでの培った技術やノウハウがあるため一体的に処理することが効率的。 ・スケールメリットが図れる。 ・区に移管されたときに区民にメリットが見えてこない。 ・区の地域特性に応じた多様なサービスを展開すべき事業では無い。
	消防に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・消防署は身近なところにあるので、地域の防災活動では一緒にやってきた。区の職員として困ったことはない。うまく連携していると感じる。 ・効率性、事業の安定性から合理的な判断をする必要がある。 ・緊急対応など、管理が一元化している方が、融通が利く。 ・効率的でスケールメリットが図れる。 ・区ごとに地域の特性に合わせた対応が可能
政令指定都市の事務	児童相談所設置など児童福祉に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・区民に身近な行政であり、区が主体的に行うべき。 ・区が行うべきだと思うが、各区に設置するべきものではないと思う。 ・地域事業に大きく左右されると思う。 ・子ども家庭支援センター等、区の事業との連携・情報共有が円滑に行われるため。 ・地域資源を把握し、日頃から様々な組織や団体とつながりのある区が対応した方が連携しやすいため。
	県費負担教職員の任免、給与決定などに関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・教育の質にパラつきが出てしまうことが懸念される ・区立小学校の教員の人事権は区が持つべきだが、人事異動が区内に限られることから、ある程度広域(いくつかの区が連携して)な範囲も考えられる。 ・区に教育委員会がありビジョンがあるため、ビジョンを達成するために教職員を育成することが必要。 ・区が教育方針に沿った教職員の確保・育成が可能となる。 ・区が人事情報を把握できるようになれば、より適材適所の配置が行えるようになる可能性が高まる。
その他	オリンピック招致に関する事務	<ul style="list-style-type: none"> ・区単位では、あれだけの招致活動を行う体力がないと思う ・23区は全体で一つの地域を形成しており、1つの区で招致するのはふさわしくない。 ・オリンピックの開催自体がいよいよ国家的なプロジェクトのようなもので、外交的な要素も絡んでくると思うので、その根幹の事務を区が担うのは適当ではない。 ・イベント受入主体は都。ハード・ソフトの整備共に総合計画を立てて区に振り分ける。 ・都市を整備する際には、23区全体を含めて考える必要がある。

(5) 特別区が担うべき事務権限とはどのようなものだと思うか

参加職員の主な意見
<ul style="list-style-type: none">・最低一般市並みの権限・区内で問題や課題が発生し、それに対して対応すべきことが発生するものについてはできるかぎり権限を持つべきだと思う。・都は統一的に取り扱うべき基準や方針を決め、それ以外は区で行うべき・区民からの需要の高いサービスで区から提供される方が便利かつ効率的であるもの・地域の実情に応じたきめ細やかな対応が求められるもの・住民に身近な問題で、つながりよりも地域性を反映すべきもの・各区が地域や区民の特性に応じて、ニーズに沿った事業を展開する必要がある事業。・都でなければならぬ事務以外の事務全て、区民の生活に直接かかわりがある事務全て・地域の特性（住民のニーズ含む）に応じて、柔軟に対応することが必要な事務

(6) 今後も23区に都区財政調整制度は必要だと思うか

参加職員からの主な意見
<ul style="list-style-type: none">・今後は23区で水平調整すべきと考える。税制優遇制度の導入など独自政策を打ち出すことが可能になる。・一定程度必要だと考える。ただし財政調整機能は都ではなく、都と23区から独立した機関が行うべき・必要だと感じる。広域行政になじむ消防や上下水道等の基礎的自治体の事務を都が担うため。ただし、23区が水平で財政調整制度を実施し、前記事務を委託するというしくみも考えられる。 <p>ただし、3-(1)に記載したとおり、各区がほぼ共通のサービス提供を行うために水平調整を行う必要があるという点に関しては疑問を感じる。</p> <ul style="list-style-type: none">・必要最低限のサービスを確保するためには、調整制度は必要だと思う。道を挟んですぐ隣の区というような密集した23区の状況において、財政規模による格差ができてしまうのは、区民にとって生活しづらいのではないかと考える。各区がそれぞれの予算規模に応じた事業執行をすることにより、特に、区民生活、福祉、教育などにおいて格差が生まれてしまうという懸念がある。・現状の都区制度にあっては必要と考える。本区に住む人が都心で働き、どこで所得を得て支払った税は住宅都市にも還元、水平調整すべきだから。・各区が自立していくためには、いずれは財政調整制度をなくす方向が望ましいと考えるが、これまでの歴史的経緯も踏まえると、慎重に対応すべきものとする。・相互依存関係が高いため、必要だと思う。 <p>必要。都に一定程度、大都市制度に基づく事務を負担させるのであれば、都区間の財源調整は必要。ただし、区の権限、事務量が多いことから、都区配分については権限に見合った配分とすべき。また、23区間の水平調整についても、税収の偏在があることから必要と考える。</p>

(7) 今後の都区制度はどうあるべきだと思うか

参加職員の主な意見
<ul style="list-style-type: none">・連携してある程度の人口規模（30万以上）を確保し、権限移譲を求めて行くべき（権限移譲に対する都の考え方が人口規模であるならば）。・住民が不便だと感じるような窓口手続きは、できるだけ身近な役所で済ませられると良い。・区の規模に応じての区域再編ではなく、事務ごとに規模を定めて連携を図る方が区民のニーズに沿ったものになるのではないかと。・特別区は人口規模や面積、財政力等が各区で異なるため、一律的な事務移譲では各区への効果や影響に格差が出る。・区のアイデンティティを確保しつつ、スケールメリットを活かす必要がある事務については、柔軟に連携して対応すべき。・23区が相互に高めあう連携のあり方を模索すべき。・区の自立性を活かしつつ、権限移譲に対応すべき。・再編は不可能・再編は現実的ではない・区の再編は賛同を得にくい気がする。小規模な区の連携は理解を得やすいと思う。・規模は、それぞれの事務事業によって変わるため、区の規模に応じての区域再編ではかたよりが生じる可能性がある。

(8) 世田谷区が他の区と連携・もしくは23区で共同処理して行うことが可能だと考えられる事務

参加職員の主な意見	
<ul style="list-style-type: none"> ・ 定型的な業務は全て可能だと思う。 ・ 自区内だけでは処理できない事務であれば、連携して行うことが有効だと考える。 ・ スケールメリットが働く事務。専門的な知識・経験を要する事務で、同一の手法がどの自治体でも採用できる事務。 ・ 世田谷区は防災上の課題を抱える木造住宅密集地域が比較的多く、火災や地震等の災害発生時の影響が広範囲に及ぶ恐れもあるため、区民の安全・安心に直結する消防は非常に重要であると思う。本来消防に関する責任は23区が連合して負う（消防組織法）ことから、特に地域に密着した活動も行っている消防署や消防団に関する事務は区に移管しつつ、消防本部の機能については、単独区への対応では限界があるので、広域連携により現状のスケールメリットを活かす方を検討する余地はあると思う。 ・ 教員の人事権は、採用が世田谷区に限定されてしまうため、専門職の確保という面でいえば、数区単位や23区一括で採用しても良いかもしれない。 ・ 福祉人材の育成。スケールメリットを活かして行うべきであるから。 ・ 将来的には公共施設の選択と集中における連携などが考えられる。 ・ パスポートセンターの設置 ・ すでに区に移管する方向で一致している事務のうち、②-3犬の登録、犬の捕獲などの事務、③-7犬及びびねこの取引に関する事務、④-67動物取扱業者の登録などに関する事務は連携して行うことが可能だと考える。 ・ 都が主張する一定の人口規模に応じたサービス提供の範囲に加え、予算規模、職員数や事務の効率性を考慮すれば、他区との連携を視野に入れる必要があるが、88万の人口規模を有する世田谷区においては連携の必要性を感じない ・ 水道事業は市町村事務としている（水道法）ことから、区民に身近な水道事業は区民の安全・安心を確保するために23区が担うべきであると思う。水道事業全体を各区が単独で担うのは限界があるとしても、配水施設等の設置・維持管理、料金徴収等に関する事務を各区で対応し、水源の確保及び取水・導水施設の設置・管理については共同処理として機能的な役割分担を考えることで、23区においても効率的な処理が可能ではないかと思う ・ 上下水道のように都が既に広域的に行っている事務は清掃と同様に可能だと思う。 ・ 専門職を多く配置する必要がある事務で、各区単独で人材確保を行うことが困難な事務。 ・ 動物愛護センターを23区共同で設置することにより、経費の削減につながると共に、飼い主と動物とのマッチングの可能性も広がると思う。 ・ 共通の事務処理（国から直接降りて来るようなケース） ・ 各区に均等に施設がない場合や、各区で同様の手続きをとるものなど 	

(9) 東京都ではなく世田谷区が他の区と連携・もしくは23区で共同処理して行うことで区民に想定されるメリット・デメリット

参加職員の主な意見	
想定されるメリット	想定されるデメリット
<ul style="list-style-type: none"> ・ 窓口が近くなり、ワンストップサービスが可能となる ・ より身近な機関で手続きが可能となることは区民にとってメリットとなる。 ・ 消防に関する事務については、近接区との連携により緊急時における迅速で相互補完的な対応を期待することができると思う ・ 水道事業については、スケールメリットを活かした安定的かつ継続的なサービス提供（給水の確保等）が期待できると思う。 ・ 効率的な事務運営によるコストダウン、専門職人材の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 区民サービス向上を第一に考えて実施するものであるため、デメリットはない。 サービスの質の低下・対応の遅れ ・ 区民の意向を直接反映しにくく、きめ細かいサービス提供ができない恐れがある ・ これまで東京都が蓄積してきた高度な技術やノウハウの継承や活用に支障を来たした場合のマイナス面での影響（サービス低下）が予想される。 ・ 意思決定の遅れによる対応の遅れ ・ 身近な地域でのサービス供給が受けられなくなる。 ・ 区民に経費の負担を求めるとなるとデメリットになる。

(10) 今後の東京における大都市制度はどうあるべきだと思うか

参加職員の主な意見
<p>ア) 現行の都区制度のままでよい</p> <ul style="list-style-type: none">・水平的な財政調整を当事者である区のみで行うことは難しいと考える・一般市になるだけでは問題の解決にはならない。基礎的自治体連合という組織が必要なのかも疑問。むしろ各区で対応をはかれる仕組みが必要だと思う。
<p>イ) 現行の都区制度を廃止し、23区は全て一般市（地方自治法上の普通地方公共団体）となり、現在都が行っている市の事務を行う</p> <ul style="list-style-type: none">・地方分権が日本の潮流であるならば、特別区を普通地方公共団体に位置づけ、一般市並みの権限を与えるべき。・地域の特性に応じて行政を運営するには、ある程度の権限が必要なため。
<p>ウ) 現行の特別区のみで、都から分離・独立した機関（「基礎自治体連合」など）を設け、都が行っている市の事務及び都の財政調整制度にかかわる水平財政調整を行う</p> <ul style="list-style-type: none">・世田谷区でいえば、住宅都市として機能し、都心に労働力を供給している立場から、都心で得られた税は水平調整すべきと考える。・都の都市行政の一体性や統一性という考え方については、時代にそぐわない面も実態として出てきており、そのため権限移譲が進んできているのだと思います。これまでの歴史的な経緯を踏まえると、一般市になるよりも望ましいと思います。・連合の方法は様々と思うが、区という考え方は変えずに調整と連携で都が行っている市の事務を担っていくべきだから。
<p>エ) 現行の都区制度や「基礎的自治体連合構想」とは異なる、新たな大都市制度を検討すべき</p> <ul style="list-style-type: none">・都から分離・独立した機関（「基礎自治体連合」など）を設けても財源は都に握られてしまうと思うので。・都という広域的な自治体を否定するものではなく、23区が一率に一般市になる必要は無いと思う。段階的に、各区の判断で市になれば良いと考える。水平調整機能は一定程度残すべきだが、都ではなく23区で協議して行えるのではないかと。「連合」をつくると、強制加入にしないと加入しない区が出てくる恐れがある。

(11) 「大都市地域における行政の一体性及び統一性」とは、どのようなものだと思うか

参加職員の主な意見
<ul style="list-style-type: none">・日本が今後国際競争に打ち勝っていくためには、企業や経済が高度に集中する日本の首都として、東京が力をつける必要がある。・世界の中の日本の首都東京（国際都市）という観点から考えれば、他国の都市と比較して決して見劣ることがないように、国際競争に勝てる都市づくりを進めていかないとならない。その都市の範囲はともかくとして、この視点を抜きに大都市の一体性を語ることはできない。・東京都、23区全体として、諸外国と競争できる都市を構築するうえで、23区の区域を一つの地域と見て、その地域の発展・都市づくりを考える際や、地域内で均一的に受けられることが望ましいサービスを実施する際に限って考えられるべきもの。・23区と他の都内の市とを分けて考える必要性は無いと考える。特別区は歴史的な経緯から生まれただけであり、その意義は既に失われていると考える。・大都市は23区だけに限定されることではないし、周辺の市や神奈川県も含まれるように思う。また、東京だけ一体性・統一性の確保が必要だという考え方にも疑問。大都市ならではの都と区の役割分担のあり方が他の府県と市町村との分担と異なる、という理解なら分かる。・23区が同一の行政サービスを提供するという意味であるならば、23区の一体性は必要ない。・住民サービスに関する権限については、大都市だから一体（共通）でなければならないという理由はない。基礎的自治体である各区の独自色を打ち出しながら、互いに切磋琢磨しながら、より良い区民サービスを展開すれば良いと考える。・大都市地域の行政の一体性及び統一性とは住民からみれば住民自治の足かせになるものである。住民本位の区政を推進していくのであれば一体性及び統一性の脱却こそが行政、住民双方の意識を変え、自立した自治を確立していく方法である。・限られた面積の中で、多くの人が住んでいる状況において、最低限の住民サービスは一体的・統一的に保たれる必要があると思う。・東京都の主張している考え方なので、「23区が一丸となって対応する」に置き換えることができると考える。一方で、区で行うことが非効率である場合は都（広域）で対応する必要がある役割はある。

- ・人口が高度に集中するがゆえに必要なもの
- ・そもそも「一体性・統一性」という概念が曖昧で、違いがよくわからない。
- ・大都市という特殊性はあるので、都区の役割分担を一定程度考慮すべきとは思いますが、それが「一体性」なのかどうかはよくわからない。
- ・住民の生活環境が密集している大都市においては、区民の行動範囲は、区をまたがっているため、一定程度の考慮は必要だと考える。
- ・上下水道や消防のように、スケールメリットをいかせる事務。
- ・旧東京市の歴史的な経緯によるところが大きいと思われる。

(12) 23区は「大都市の一体性」を今後も考慮すべきか。

参加職員の主な意見

ア) 一定程度考慮すべき

- ・大都市という特殊性はあるので、都区の役割分担を一定程度考慮すべきとは思いますが、それが「一体性」なのかどうかはよくわからない。
- ・住民の生活環境が密集している大都市においては、区民の行動範囲は、区をまたがっているため、一定程度の考慮は必要だと考える。
- ・警察、上下水道、消防などはあえて区に移譲するような状況にはないことをふまえると、都であるメリットをある程度は考慮すべき。
- ・上下水道や消防のように、スケールメリットをいかせる事務もあるから。

イ) 考慮する必要はない

- ・旧東京市の歴史的な経緯によるところが大きいと思われるため。

(13) 東京都（広域自治体）の役割とは、どのようなものだと思うか。

参加職員の主な意見

- ・広域的な（広域にまたがる公共交通や雨水配水の流域計画など）の調整事務
- ・府県事務に加え基礎的自治体の事務のうち広域行政になじむ消防や上下水道などに限定すべき。
- ・大都市問題を処理し、広域的な事務を処理する。
- ・23区が連携・共同して実施することが困難もしくは合理的・効率的ではない事務を実施すること
- ・管内基礎自治体同士の調整等に関する事務を実施すること
- ・各区がそれぞれ独立し、独自に事業を行っていくことを目指していくべきであるとは思いますが、それにより、住民サービスの格差が広がった場合、広域自治体が補完することで、最低限の住民サービスが保たれることが必要だと思う。
- ・東京都が日本の首都であることを明示するのであれば、その代表性が主な役割と考える。例えば、東京の将来像を戦略的に企画し、23区と国との調整に特化していくべき。
- ・日本の首都として、国との関係から生ずる機能。
- ・国際都市東京の都市づくりに関する権限
- ・国との調整等に関する事務

2 世田谷区がめざす基礎自治体のあり方

(1) 世田谷区として早急に権限移譲を求めるべき事務とは、どのような事務だと思うか

参加職員の主な意見
<ul style="list-style-type: none"> ・都市計画決定に関する事務（特に、地域に密着した街づくりを進めるにあたって区に決定権限がある地区計画と実務上不可分の関係にある用途地域の決定・変更の権限） ・教職員の任免、給与決定などに関する事務 ・児童相談所設置など児童福祉に関する事務 ・旅券の作成などに関する事務 ・都区の事務配分の検討結果が「区」である53項目は早急に移譲すべき ・事務処理特例条例で行っている事務すべて ・公害関係の事務 ・上下水道の設置・管理に関する事務 ・固定資産税の賦課徴収に関する事務 ・大規模な建築確認事務 ・区が直接実施することにより、区が計画等で掲げる将来目標の実現が可能となる事務。あるいは、区民ニーズに沿った施策・区民サービスが効率・効果的に実行できるようになる事務。

(2) 世田谷区として早急に権限移譲を求めることで区民に想定されるメリット・デメリット

参加職員の主な意見	
想定されるメリット	想定されるデメリット
<ul style="list-style-type: none"> ・区民に直接関わるサービスの窓口の一本化に伴う利便性の向上 (3) ・都を介さないスピーディーな対応(2) ・区の実態や考え方に即した街づくりをより自主的に進められる可能性が拡がり、区民との合意形成等の過程で状況に合った柔軟な対応が可能になる。 ・児童相談に対して（例えば、児童の安全確認や保護が必要とされるケースで）より迅速な対応が可能となり、地域の関係機関（保育園や学校等）とより緊密な連携強化が図られると思う。 ・教員の任免権が移譲されれば、区の教育方針に合致する人材の確保や育成により、地域に根ざした特色ある義務教育の実現が期待でき、子どもたちの学習環境の改善にもつながる。 ・既に特例条例により区が行っている事務においては、困難ケースの判断が早くなる。 ・区民本位の計画策定が可能となる（全領域において） ・まちづくり計画策定の際など、都との調整や協議が不要となるため、地域に密着したきめこまやかな対応が可能となる。また、より地域の実情をふまえた内容とすることが出来るのではないか。 ・領域をまたがって、よりきめ細やかで迅速な区民対応が可能となる（給排水と福祉、震災後の都市復興など） ・たわいまわしの回避 ・税制優遇制度の活用が可能となる ・旅券の作成などに関する事務については、わざわざ東京都の申請窓口まで行くよりは、身近な区役所の窓口で発行できたほうが便利だと思う。 ・戸籍抄本や住民票の写しなど、申請・更新に必要な書類が一度でそろえる。 ・地域の実情に応じたきめ細やかな対応が可能。 ・責任の所在が明らかになる、独自色が発揮できる ・水道事業については、スケールメリットを活かした安定 	<ul style="list-style-type: none"> ・思いつかない(2)。 ・区民へのサービス向上を図ることを目的に事務移譲を行うため、デメリットは考えづらい。 ・区民にとってのデメリットはないと考える（区にとつては、かなりの業務量が増えることが予想されるが） ・専門職等の人材や所要の施設の確保について、特に小規模な区では困難であると思う。 ・教員の人事権では、広域人事による地域間での格差是正や平準化に支障をきたし、義務教育の公平性に影響が出る懸念がある。 ・ノウハウや経験不足からくるサービスの低下や遅れ。 ・首長や議会による独断専行の恐れ。 ・区民との関係が近いことから、区民との協議や調整等でより丁寧な対応が求められるため、都が行うよりも手続きに時間がかかる可能性がある。 ・人件費などのコストがかかる。 ・ノウハウを持つ人員の一時的な不足

<p>的かつ継続的なサービス提供（給水の確保等）が期待できると思う。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・効率的な事務運営によるコストダウン、専門職人材の確保 	
--	--

(3) 今後世田谷区はどのような基礎自治体を目指していくべきか

参加職員の主な意見
<ul style="list-style-type: none"> ・広域で処理することが望ましいものを除く全ての事務を執行する自治体。 ・住民に最も身近なサービスを提供する行政主体。 ・基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、住民福祉の向上を目指し、そのためのサービスを提供する機関である。 ・地域においてさまざまな問題が出てきたときに、住民に一番身近な自治体として対応をしていくのが、基礎自治体であると思う。 ・市町村と同じ基礎の自治体だと思う。しかし、地方自治が定める団体で「普通」に分類される都道府県、市町村とは異なる「普通」以外の法人として分類されている。 ・行政の最小単位。住民に身近なサービスを提供する主体。 ・住民にもっとも身近な地方公共団体。 ・住民に最も身近な自治体として、地域の特性を考慮し、住民のニーズに沿った多様なサービスを展開する自治体。

(4) 世田谷区は、基礎自治体としてどのような役割を担うべきか

参加職員の主な意見
<ul style="list-style-type: none"> ・政令指定都市と同等の役割 ・広域自治体が担わない事務以外の事務全て。区民生活に関連のある行政サービスや事務は全て基礎自治体の中だけで、自己完結できるようにする ・住民に最も身近な総合的な行政主体として、住民福祉の向上を目指し、各分野におけるサービスを提供する役割を担う。 ・一つは区民に対して、最低限の生活の保障やサービスの提供を行うこと。もう一つは、それぞれの地域の特性に応じた、細やかな住民対応。そして、住民自治の推進を進めるための施策の展開。 ・一般市が持っている事務権限はもちろん、可能であれば、政令市において扱う事務を担うことも考えていくべき。 ・都から権限移譲を受けるにあたっては、これまでよりもきめ細かい区民ニーズを拾い上げて、区民本位の行政執行に努める必要がある。その実現のためには、これまで以上に区政への区民参加をすすめて行くことが求められる。

(5) 世田谷区は、23区から独立すべきか

参加職員の主な意見
<ul style="list-style-type: none"> ・指定都市の役割を担う方向で考えるべきで、23区横並びでは実現できないので独立も選択肢の一つと考える。 ・独立すべき。だが、都区の役割分担や財源配分を整理してから、独立すべき。 ・東京都と特別区の役割分担（権限移譲を含む）をはっきりさせた段階で独立すべき。88万の人口規模があり、既に区における域内分権のしくみもあることから、政令市に移行しても耐えうる力は持っている。 ・人口規模を考えると、可能であれば独立した方がよい ・独立とまではいなくても、特別区として一体的に縛られるのではなく、世田谷区として独自の展開をどんどん進めていくべきだとは思う。 ・都からの移譲事務を含めて、23区が連携・共同して実施していく必要がある事務が今後増えて行くことが想定される。そうした中で、世田谷が単独で市への移行を行うことになれば、スケールメリット、専門事務の集中化などのメリットが生じる連携・共同事務を単独で実施することが余儀なくされる可能性が高い。現時点では、23区足並みを揃えた権限強化を図り、基礎自治体としての役割を果たしていくことが重要と考える。

(6) 23区間での自治体間競争のあり方も踏まえ、世田谷区が今後優れた自治体経営を行っていくためには、どのような仕組みが必要だと思うか。

参加職員の主な意見

・これまでの制度に安住することなく、独立した団体になろうという風土が区内に広がらなければ、自由な発想は生まれてこないだろう。世田谷独自の発想を広げて行くことが優れた自治体経営につながる。特別区制度を廃止し、23市になることが、23区の横並び意識を打破する近道である。

・分権時代、自主・自立の政策を打ち出しながらまちづくりを進めていくには、何より住民参加が重要である。前記したように、区には域内分権(地域行政制度)が確立されているので、更なる積極的な住民参加のもとで地域特性を活かした自治体経営を行っていけばよい。

・首都東京(23区域)に位置づけられるが、それぞれが特色を持っていると感じる。世田谷区は住宅都市として発展してきた経緯もあることから、そうした特性を活かした政策を打ち出しながら区政運営を行っていけば、自治体間競争に負けることはない。

・今後は、ITを活用することで、情報の収集と発信をより早く手軽に行うことができる。また、紙代や他の情報媒体にかかっていた経費を削減することで、なるべく経費をかけずにより多くの区民へ情報をいきわたらせることが可能となると思う。削減した分を、区民サービスの更なる向上に使えるのではないかと考える。

また、世田谷区は面積、人口が大きいので、地域ごとに住民自治組織によるまちづくりを進めていくことで、住民たち自らが地域の実情に応じたサービスの展開をしていくことができると思う。

・住宅都市として本区の個性を今後も大切にしていけるのなら、武蔵野市の市民参加などが参加になる。区として独自性を自治体経営につなげて行くのであれば、当然、「法令の解釈能力の向上、お金の裏づけをどうするのか、お金の使い方をどう工夫するかという仕事的设计」をしていくことが求められる。

・区民に対する十分な情報公開、外部の視点を取り入れる工夫。例えば、人口規模を活かし、都と区の事務調整をモデル事業として実施する、など。

・実施段階における区民参加については、これまでの区政においても様々な領域において実施されている。これに加え、計画策定段階や検証段階などにおいても、区民の参画を進め、区民ニーズに沿った自治体経営を実現することが必要となると考える。一方で、区民、地域にも地域の課題を解決する主体として自主性と責任を持って住民自治の担い手となることが求められる。人材という地域資源の発掘は住民に最も近い基礎自治体にしかできないことである。地域資源の発掘と育成により、行政と対等な立場で協働して地域社会を作り上げることができる地域となることだが、ひいては自治体間競争においても一歩秀でた自治体となることにつながっていくと考えられる。

【資料3】

第2回政策研究塾 ディスカッションシート

所属 _____

氏名 _____

ディスカッション① テーマ：「特別区の自治権拡充について」

1 権限移譲のメリット・デメリット

(1) 自分が担当する（していた）事務に都が関係する事務はあります（ありました）か。該当の選択肢に○をお付けください。

1：ある 2：ない 3：よくわからない

■具体的にどのような事務ですか。簡単にご記入ください。

(2) 区の事務と都の事務があることで工作上煩わしいと感じたこと、逆に良かったと感じたことはあります（ありました）か。該当の選択肢に○をお付けください。

1：ある 2：ない 3：よくわからない

■それはどのようなときです（した）か。簡単にご記入ください。

2 自治権拡充

(1) 都区制度改革が進むと、都から区に権限が移譲されることとなりますが、それについてどのように思いますか。該当の選択肢に○をお付けください。

1：さらに事務移譲を進めるべきである 2：現状のままでよい
3：これ以上は事務移譲して欲しくない 4：よくわからない

■上記を選んだ理由を簡単にご記入ください。

【資料3】

(2) 資料1 都区の事務配分の検討状況において、「継（引続き検討）」「区」「未検討」とされた以下に掲げる①～⑥の事務について、都と区、どちらが行うべきと思いますか。該当の選択肢に○をお付けください。

① 都市計画決定に関する事務

- 1：都が行うべき 2：区が行うべき 3：どちらでもよい
4：よくわからない

理由

② 上下水道の設置・管理に関する事務

- 1：都が行うべき 2：区が行うべき 3：どちらでもよい
4：よくわからない

理由

③ 消防に関する事務

- 1：都が行うべき 2：区が行うべき 3：どちらでもよい
4：よくわからない

理由

④ 児童相談所設置など児童福祉に関する事務

- 1：都が行うべき 2：区が行うべき 3：どちらでもよい
4：よくわからない

理由

⑤ 教職員の任免、給与決定などに関する事務

- 1：都が行うべき 2：区が行うべき 3：どちらでもよい
4：よくわからない

理由

⑥ 東京オリンピック招致に関する事務

- 1：都が行うべき 2：区が行うべき 3：どちらでもよい
4：よくわからない

理由

【資料3】

(3) **資料1** 都区の事務配分の検討状況 444 項目のうち、上記(1)に挙げた事務以外で、自分の仕事に関連する(したことがある)事務はありましたか。該当の選択肢に○をお付けください。

(1 権限移譲のメリット・デメリット (1)の回答と重複してもかまいません。)

1 : ある 2 : ない 3 : よくわからない

■あると回答した方にお聞きします。それはどのような事務ですか。

■あると回答した方にお聞きします。対象の事務の役割分担の評価結果はどうでしたか。

1 : 都 2 : 区 3 : 継(引続き検討) 4 : 未検討

■あると回答した方にお聞きします。対象の事務は、今後都と区のどちらで行う方が良いと思いますか。

1 : 都 2 : 区 3 : どちらでもよい 4 : よくわからない

■上記選択肢を選んだ理由を簡単にご記入ください。

(4) 特別区が担うべき事務権限とは、どのようなものだと思いますか。イメージでお答えください。

ディスカッション② テーマ：「特別区が進むべき方向性」

(1) 今後の都区制度は、どうあるべきだと思いますか。該当の選択肢に○をお付けください。

- 1 : 現行の都区制度のままで良い
- 2 : 権限移譲に伴い、特定の事務について、規模に応じていくつかの区が連携して行うべき
- 3 : 権限移譲に伴い、区の規模に応じて 23 区の区域を再編すべき
- 4 : どちらともいえない
- 5 : よくわからない

■上記選択肢を選んだ理由を簡単にご記入ください。

【資料3】

(2) 今後の東京における大都市制度はどうあるべきだと思いますか。

- 1 : 現行の都区制度のままでよい
- 2 : 現行の都区制度を廃止し、23区は全て「東京〇〇市」という一般市（地方自治法上の普通地方公共団体）となり、現在都が行っている市の事務を行う
- 3 : 現行の特別区のままで、都から分離・独立した存在として「基礎自治体連合」を設け、都が行っている市の事務及び都の財政調整制度にかわる水平財政調整を行う
(=「基礎自治体連合構想」参考資料都区制度に関する参考資料 P27 参照)
- 4 : 現行の都区制度や「基礎的自治体連合構想」とは異なる、新たな大都市制度を検討すべき
- 5 : よくわからない

■上記選択肢を選んだ理由を簡単にご記入ください。

(3) 今後、特別区が進むべき方向性はどのような方向が望ましいと考えますか。

※ディスカッションシートはあらかじめご記入いただき、当日は原本及びコピーをご持参ください。コピーは塾終了後に回収させていただきます。

【資料4】

第3回政策研究塾 ディスカッションシート

所属 _____

氏名 _____

ディスカッション テーマ：「世田谷区の基礎自治体としてのあり方」

1 世田谷区が担うべき事務権限・役割について

第2回政策研究塾では、基礎自治体の事務として都が担う事務があること、権限移譲が進むことのメリット・デメリット等について意見交換を行いました。

その中で、区民生活に身近な問題で、区民からの需要が高く、区から提供される方が効率的かつ便利なサービスは区として権限を持つ必要があり、世田谷区として早急に移譲を進めるべき部分を明確にし、移譲された場合のメリットを区民にわかりやすく示していく必要があるのではないか、という議論になりました。

そこで、以下(1)～(2)についてお聞きします。

(1) 世田谷区として早急に権限移譲を求めるべき事務とは、どのような事務だと思いますか。

第2回での議論を踏まえ、具体的な事務を挙げて、ご記入ください。

(2) (1) の事務が都から移譲された場合、世田谷区民にとってのメリット・デメリットは何だと思いますか。第2回での議論を踏まえ、具体的にご記入ください。

メリット

デメリット

【資料4】

2 23区間の連携のあり方について

23区はその規模（人口、財政、面積等）のアンバランスから、更なる都区制度改革が進まない状況にあります。

国も、第30次地制調答申において、「都から特別区へ移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫と講じつつ、移譲を検討すべき」との考え方を示しており、今後新たな23区間の連携のあり方が問われています。

そこで、以下（1）～（3）についてお聞きします。

- （1）世田谷区が、他の区と連携して行うことが可能な事務は、どのような事務だと思いますか。理由も含め、具体的にご記入ください。

- （2）23区が共同機関を設置して一体的に処理することが可能な事務、もしくは処理すべき事務は、どのような事務だと思いますか。理由も含め、具体的にご記入ください。

- （3）都の事務を23区が連携して又は共同で処理することについて、世田谷区民にとってのメリット・デメリットは何だと思いますか。ご記入ください。

メリット

デメリット

【資料4】

3 今後の大都市東京のあるべき姿

現行の都区制度は、東京大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保する観点から、複数の基礎的な地方公共団体（特別区）と広域の地方公共団体（東京都）の特別な役割分担により対応する大都市制度です。

現在の都区の事務配分や都区財政調整制度が、東京の大都市としての一体性・統一性を確保するためにあるのだとすれば、今後の大都市東京のあるべき姿とはどのようなものなのでしょうか。

そこで、以下（1）～（4）についてお聞きします。

（1）「大都市地域における行政の一体性及び統一性」とは、どのようなものだと思いますか。

（2）23区は「大都市の一体性」を今後も考慮すべきでしょうか。該当の選択肢に○をつけ、簡単に理由をご記入ください。

- 1 考慮すべき 2 一定程度考慮すべき 3 考慮する必要はない
4 よくわからない

理由

（3）上記（1）（2）での回答を踏まえ、東京都（広域自治体）の役割とは、どのようなものだと思いますか。

【資料4】

(4) 今後も23区に都区財政調整制度は必要だと思いますか。理由も含め、ご記入ください。

4 世田谷区はどのような基礎自治体を目指すべきか

特別区は、平成12(2000)年4月の都区制度改革により、法的に都の内部団体から「基礎的な地方公共団体」として位置づけられ、一般的な市町村の事務について処理する機能を有する「基礎自治体」となりました。

今後世田谷区はどのような基礎自治体を目指していくべきでしょうか。

これまでの議論を踏まえ、以下(1)～(3)についてお聞きします。

(1) 「基礎自治体」とは、そもそもどのような自治体だと思いますか。簡単にご記入ください。

(2) 世田谷区は、基礎自治体としてどのような役割を担うべきだと思いますか。簡単にご記入ください。

(3) 世田谷区は、23区から独立すべきだと思いますか。理由も含めてご記入ください。

【資料4】

(4) 世田谷区が今後優れた自治体経営を行っていくためには、どのような仕組みが必要だと思いますか。23区間での自治体間競争のあり方も踏まえ、ご記入ください。