

新東京都知事が取り組むべき 3つの課題

宮下量久 みやしたともひさ

政策シンクタンク PHP 総研 政治経済研究センター研究員

Talking Points

1. 石原都政では、認証保育所やディーゼル車規制など、全国でも先駆的取り組みが数多くなされた。しかし、新銀行東京の存続やオリンピック招致の問題など、積み残された課題も顕在化している。
2. 新銀行東京は東京都の中小企業支援策の1つにすぎない。都の中小企業支援策自体に、金融機関をモラルハザードに陥らせる危険性がある。このため、新銀行東京に関する議論は、その存続問題のみに矮小化してはならない。中小企業支援策全般について抜本的な見直しが必要である。
3. 夏季オリンピック招致の展望がないまま、4,119億円の東京オリンピック・パラリンピック開催準備基金が「埋蔵金」のように都財政に積み残されている。財政余力のある東京都は、東日本大震災の復興資金として「オリンピック埋蔵金」の活用を検討すべきである。
4. 東京特別区と郊外市部では、都からの財政的自立を進めると同時に、行政区の広域化を図らねばならない。このことは、東京の都市構造を「一極集中型」から「多極分散型」に転換する好機になる。また「東京のかたち」を変えることは、道州制の制度設計にも影響するため、「国のかたち」も変えるきっかけになる。

1. はじめに

2011年4月に統一地方選挙が行われている。その中で本来最も注目を集めるのは、東京都知事選挙であろう。その理由は、東京都が有する巨大なポテンシャルにある。2010年度の東京都の人口は約1,306万人。日本の人口の1割以上は東京都民である。さらに、『平成19年度県民経済計算』（内閣府）によれば、東京都の名目GDP（都内総生産）は92.3兆円である。これは、日本のGDPの約2割にあたる。一般会計の予算規模は6兆円を超え、これは、チェコやフィンランドに匹敵する規模である¹。つまり、東京都知事選挙は一国の元首を選出するのと同等の意義があるといっても過言ではない。

このような国家規模の自治体の長を、石原慎太郎氏は3期にわたって務めた。12年に及ぶ石原都政では、認証保育所の設置、ディーゼル車の排ガス規制など、全国の自治体でも先駆的取り組みがなされてきた。

一方で、いくつかの課題が積み残されている。その中でも、今後の方向性が不明確なものに、新銀行東京の存続問題と夏季オリンピック招致問題がある。加えて、石原都政では、東京の都市構造の見直しで目立った成果をあげていない。3月11日の東日本大震災で、都内で帰宅困難者が続出した。災害に強い街づくりを目指す上で、ヒト・モノ・カネが都心に集まる都市構造は見直しを迫られるだろう。

特に、東京は日本経済の要である。災害に強い日本経済を形成するには、経済資源が東京に一極集中する構造を、他地域に分散させるかたちに転換する必要がある。東京の都市構造を見直すにあたっては、日本全体の経済構造を俯瞰しなければならないといえる。

そこで本稿では、これまでの石原都政で生まれた「新銀行東京の存続問題」と「夏季オリンピックの招致問題」で考慮すべきポイントを検証するとともに、新都知事が

新たに取り組むべき東京の都市構造改革を提示する。

2. これまでの石原都政の検証

3期12年での石原都政の主な政策は、以下の通りである。

表1 これまでの石原都政における主な政策

実施時期	期	都政の内容
2000年4月	1期目	都銀等に対して、法人事業税に外形標準課税を導入
2001年8月		都独自の認証保育所第1号が開設
2003年10月	2期目	ディーゼル車の排ガス規制 開始
2005年4月		新銀行東京、業務開始
2007年2月		首都大学東京が発足
2008年3月	3期目	第1回東京マラソン開催
2009年10月		新銀行東京への400億円追加出資
2010年10月		2016年五輪招致に失敗
		羽田空港国際線旅客ターミナル開業

注：筆者作成

都独自の認証保育所の開設、ディーゼル車の排ガス規制などは、東京で初めて取り組まれた政策である。認証保育所は都内の保育需要をカバーすることに貢献した。また、ディーゼル車の排ガス規制は、自治体による環境政策の先駆けとなる取り組みである。この背景には、環境庁長官や運輸相を歴任した石原氏の存在が大きかったといえるだろう。

さらに、2007年に東京マラソンを開催。2011年の参加申し込みは33万人を超え、定員の9.6倍にも達した。東京マラソンは都内有数のスポーツイベントになった。これらの施策は都民の暮らしに概ね定着したといえてよいだろう。

ところが、いくつかの課題も残されている。ここでは、①新銀行東京、②夏季オリンピックの招致問題、という2点について検証を進めたい。

①新銀行東京

新銀行東京の創設は2期目を目指す都知事選で掲げ

1. 東京都財務局(2009)『東京都の財政』
財務局主計部ウェブサイト(2011年3月10日現在)
< <http://www.zaimu.metro.tokyo.jp/syukei/zaisei/2104tozaisei.pdf> >

られた公約である。2期目の公約には次のように記載されている。

中小企業の能力を引き出す「新しい銀行を創設」

本来の機能を失った金融システムの再生のため、都の信用力を基に負の遺産のない全く新しい銀行を創り、中小企業に生きた資金を提供します。

新銀行東京は2003年に設立された。バブル崩壊後の長引く不況で、「貸し渋り」、「貸しはがし」と呼ばれるように、銀行からの企業向け融資は減少していた²。そこで、新銀行東京には、中小企業向け融資の受け皿という役割が期待され、東京都は新銀行設立のために、1,000億円の出資金を拠出。しかし、当初計画に反して赤字経営が続いた。2007年12月14日発表の中間決算公告で、936億円の累積債務が明らかになる。これは、設立時の出資金をほとんど毀損したことになる。そこで2008年に、東京都は400億円の追加出資に踏み切った。その後、2010年4月から12月の純利益で10億円の黒字をようやく確保する。

新銀行東京設立から8年が経過したが、その存在理由は不明確になっている。中小企業に関する与信残高は2009年3月末で899億円であったが、2010年12月末では761億円に減額。中小企業の取引件数でも、10,693件(2009年3月末)から6,293件(2009年12月末)に減少した³。中小企業支援を目的に、47都道府県で銀行を設立したのは東京都のみである。それにもかかわらず、中小企業向け融資は減少傾向にある。

各都道府県や政令指定都市では、信用保証協会を通じ

た制度融資で中小企業への金融支援を行っている⁴。これは東京都も例外ではない。実際、新銀行東京では東京都の制度融資の窓口業務も行っている⁵。新銀行東京の全与信残高は、2010年12月末時点で1,186億円である。ところが、東京信用保証協会が融資保証した債務残高は、東京都の制度融資だけで約2.5兆円もある⁶。東京都の制度融資金額と比べると、新銀行東京の融資規模はきわめて小さいといえる。

なお、制度融資は構造的問題を抱えている。中小企業は制度融資を活用して銀行等からの融資を償還できない場合がある。このとき、信用保証協会が、中小企業に代わって金融機関に代位弁済する。2009年度の東京都制度だけでも、この代位弁済額は901億円にのぼる。この後、信用保証協会は金融機関に代わって代位弁済額を中小企業から回収する。しかし、資金を回収できない企業もある。その結果、信用保証協会が多額の損失を被る⁷。このとき、日本政策金融公庫が、代位弁済した元本金額の70%または80%を保険金として信用保証協会に支払うことになる⁸。つまり、東京都などで行われる制度融資は、最終的に国の政府系金融機関に依存する仕組みになっている。

このような制度融資の仕組みは、金融機関にモラルハザードを生じさせる可能性がある。金融機関は、制度融資における中小企業向け融資であれば、焦げ付いた債権の大部分を東京信用保証協会や政府系金融機関に転嫁できる。このため金融機関には、融資審査を厳密に行うインセンティブが働かないのである。

また、中小企業の経営情報は一般的に上場する大企業よりも少ない。このため、中小企業向け融資は、モニタ

2. 全国銀行協会の「預金貸出金速報」によると、全国銀行(132行)における1998年の貸出金残高は487兆円であり、2003年では412兆円であった。貸出金残高は5年間で75兆円ほど減少していたことになる。一方で、実質預金残高は、1998年から2003年で45兆円ほど増加していた。
3. ただし2010年3月からは、中小企業に関する与信残高と件数は増加傾向にある。
4. 制度融資とは、都道府県などの地方自治体が制度化している中小企業向けの融資を指す。信用保証協会が中小企業に融資保証を与えることで、中小企業者は金融機関から融資を受けやすくなる。金融機関は、信用保証協会の保証を受けた中小企業に、各都道府県などから預託された資金と独自資金を合わせて融資を行っている。
5. また、日本政策金融公庫や商工中央金庫などの政府系金融機関も中小企業支援を行っている。
6. 『東京信用保証協会レポート2010』「統計資料 制度別代位弁済状況」を参照(2011年4月1日現在)。
< http://www.cgc-tokyo.or.jp/pdf/cgc_report2010-8.pdf >
7. 信用保証協会が原則100%信用リスクを負担していたが、2007年10月から責任共有制度が導入され、最終的な融資をした金融機関も20%の負担をすることになった。
8. 日本政策金融公庫は信用保証協会と信用保険契約を締結している。このため保険契約に基づき、日本政策金融公庫は信用保証協会の保証に対して保険を引き受けている。なお信用保証協会は信用保証料から、信用保険料を日本政策金融公庫に支払っている。

リングコストが高くなる。ところが制度融資であれば、金融機関は大きな損失を被ることもないので、高いモニタリングコストをかける必要もなくなる。

さらに、別なモラルハザードが、新銀行東京で発生する可能性がある。なぜなら、経営状況が悪化しても、都からの追加出資を予測できるからである。このような救済策は、他の民間金融機関では原則としてありえない。このため、新銀行東京は世間からの監視が緩くなれば、経営努力をいつでも怠る環境にあるといえる。つまり、新銀行東京は、既存の制度融資から発生するモラルハザードと、経営形態から発生するモラルハザードの両者に対処しなければならない。

今後、これらのモラルハザードが新銀行東京に生じ、さらなる経営悪化も考えられる。その際、都からの追加出資は再び行われるのだろうか。新銀行東京の存続は、中小企業支援策全般にも議論を広げて抜本的に検討されるべき課題といえるだろう。

②夏季オリンピックの招致

2016年の夏季オリンピック招致は、石原氏3期目の選挙公約「東京再起動。」で、主要政策のひとつであった。3期目の石原氏の主要な公約は以下のとおりである。

東京再起動。

- ・世界一安心・安全な首都、東京を実現します
- ・東京から地球を救う。環境最先端都市東京を実現します
- ・子どもたちは東京の「宝」。教育と子育て支援の充実した東京と実現します。
- ・都民の目線による医療と福祉をすすめます。
- ・納税者（タックスペイヤー）、生活者の視点で行財政基盤の強化をすすめます
- ・「首都圏知事連合」の実現で、一足早い「道州制」を実現します
- ・東京ブランドのトップセールスで、ものづくり発信首都東京を実現します
- ・東京オリンピックで、都民と次世代の国際化や東京から世界に向けた文化の発信を推進します。
- ・“老いてこそ人生”。シニア・熟年世代元気度日本一を実現します
- ・多摩地域、島しょ地域の未来をつくります
- ・「人生再起動」を全面支援します

2009年にオリンピック招致は失敗に終わった。その後、この問題について、東京都の方針は明確でない。このため、オリンピック開催費用として積み上げた「東

表2 東京都の財源として活用可能な基金

単位：億円

区分	平成22年度末 当初残高見込	平成22年度末 最終補正予算後 残高見込	平成23年度 当初予算取崩額	平成23年度末 残高見込
地球温暖化対策推進基金など3基金	337	366	-250	118
社会資本等整備基金	2,543	2,803	-499	2,376
東京オリンピック・パラリンピック開催準備基金	4,119	4,119	-	4,153
財政調整基金	3,778	4,397	-1,458	2,989
法人事業税国税化対策特別基金	62	-	-	-
計	10,839	11,686	-2,207	9,635

注：積立額を表示していないため、表内の計数の合計は一致しない。

出所：東京都ホームページ「平成23年度 東京都予算案の概要」（2011年4月1日現在）

< <http://www.metro.tokyo.jp/INET/KEIKAKU/2011/02/70121104.htm> >

京オリンピック・パラリンピック開催準備基金」(以下、「オリンピック基金」)は、1年以上放置されたままである。その金額は利子収入等を含めると、2011年度末には4,153億円になる見込みである(表2)。

このオリンピック基金を含めて、東京都の基金総額は2011年度末で9,635億円になる。東京都の来年度予算案では、税収不足を補うため財政調整基金など2,207億円を一般会計に繰り入れる予定だが、それでも1兆円近い基金が残っている。東京都の予算編成の方針では、「将来にわたって積極的な施策展開を支え得る財政基盤を堅持する」と記されている。基金残高は一般会計予算額の約15%にもなり、全国の都道府県の中でも東京都には大きな財政的余剰があるといえよう。

一方で、政府・民主党は大震災の復興財源を確保するのに苦心している。岡田克也民主党幹事長は、平成23年度予算案において、高速道路の原則無料化や子ども手当の上積み分を見直すことを明らかにした。しかし、これらの政策を取り止めても、約3,000億円の財源にしかない。今後、子ども手当などの廃止についても議論が必要になると考えられるが、与野党の合意形成に時間がかかるだろう。

今後、震災復興には巨額の財源が必要になる。財政基盤が比較的安定している東京都は、オリンピック基金の一部を「被災地復興支援金」として、被災地に提供することを検討してもよいのではないだろうか。

ところが、オリンピック基金は、条例で用途が定められている特定目的基金である。このためオリンピック基金は、条例改正を行わない限り、オリンピック以外に使用することができない。つまり、オリンピック基金は、展望のないオリンピックのためだけに東京都に埋蔵された、「オリンピック埋蔵金」ともいえる。

震災の規模と東京の巨大さを考慮すれば、新都知事は都内の課題を議論するだけでは不十分である。「オリンピック埋蔵金」の有効な活用方法も含め、被災地支援策

を都民に問う必要がある。都民も被災地復興について考える機会とすべきであろう。

3. 進展が期待される「都内分権」

石原都政の積み残し課題がある一方で、見直しが進まなかった課題もある。そのひとつが、東京都内の分権改革である。東京都の構造は、他の道府県と比べて複雑である。東京都内には、都心の特別区、郊外の市町村部、島部がある。『住民基本台帳』(総務省)によると、東京都の人口1,306万人のうち、特別区に889万人、郊外の都内市町村で414万人、島部でも3万人が生活する。

このような都内の構造を踏まえて、特別区と郊外都市部に分けて今後見直しが必要なポイントを整理し、都内分権の必要性を明らかにする。

①特別区

「大阪都」、「中京都」など新しい大都市制度を検討する際に、東京都区制度を参考にするケースが増えている。ところが、東京特別区には多くの課題がある。

まず、特別区の権限と役割に課題がある。特別区は他の基礎自治体と異なり、都と一体的な組織である。このため、特別区制度に移行することで、政令市などの基礎自治体にあった権限の一部が都へ集約化される。

例えば、「小中学校教職員の任免権」は政令市の権限のひとつだが、特別区制度では都の権限となっている。教育は対人サービスであり、住民に身近な特別区が本来担当すべき役割といえる。都と特別区の役割分担が再考されてもよいだろう。

一方で、上下水道や消防といった広域サービスは都で一元的に担当することで、重複行政を回避できる側面もある。特に、上下水道事業は河川管理と密接なため広域的観点を要する。この場合には、東京都がこれらの事業を担ってもよいと思われる。

次に、都区制度の課題として財政面が挙げられる。「市

町村民税法人分]、「固定資産税」などの基礎自治体に本来あるべき財源が、東京特別区では特例として都税になる。仮に、各区の魅力的まちづくりから地価が上昇し、固定資産税収入が増加しても、それは都の歳入になる。区の歳入裁量性は極めて乏しいといえる。

地方交付税制度でも、東京都と23区は一団体とみなされる。つまり、東京23区は直接的な交付対象団体ではない。このため、23区内の財政調整は都区財政調整制度を通じて都を中心にして行われる。

それでは、どのような特別区を今後目指せばよいだろうか⁹。特別区再編にあたって次の3点に留意する必要がある。

第1に、都と特別区の役割分担についての精査である。上記のように、教育などの対人サービスは特別区、上下水道などの広域的サービスは都であることを原則として、特別区の役割の見直しが必要である。

第2に、役割分担に応じた財源を特別区が自前で確保できるよう、都から税源移譲されることが望ましい。このとき、都区財政調整制度の見直しは不可避となるだろう。また、特別区は東京都との一体的組織ではなく、独立した基礎自治体となることが前提となる。特別区の地方自治を確立するためにも、財政問題の見直しは重要な意義がある。

第3に、東京特別区内への一体性を考慮する必要がある。行政の区割りを考える際に、日常の移動傾向を把握することが有益である。

『平成17年国勢調査報告』によれば、特別区内在住の就業者・通学者は443万人。このうち、特別区内への通勤・通学者は402万人。ところが、在住区外への通勤・通学者は216万人にのぼる。つまり、特別区内在住者の2人に1人は、居住区と通勤・通学する区が異なることになる。

通勤・通学の傾向から見ると、住民の日常生活圏は各区の行政区域を越えており、生活圏と行政区のミスマツ

チを解消するために、特別区では23区の集約化ないし広域化を図る必要がある。

②郊外都市部

石原都政の間に、他の道府県で急速に進展したのは市町村合併である。1999年7月の合併特例法改正により、全国では「平成の大合併」が行われた。その結果、1998年度末に3,232あった市町村は、2009年度末までに1,727に減少。約10年間で全国の市町村数は、ほぼ半減した。市町村合併が全国的に進んだ背景には、地方交付税の合併算定替の延長、議員退職年金特例、合併特例債の創設などの財政支援により、合併促進が図られたことがある。

ところが、都内の合併は、2001年に旧保谷市と旧田無市の合併で、西東京市が誕生したのみであった。この理由は、都内市町村が国からの財政支援を必要としなかったからである。図1は、都内市部について地方交付税、国庫補助金、都支出金の歳入に占める各割合を示している¹⁰。各都市は、この3つの項目だけで国もしくは東京都から2～4割程度の財政移転を受けていることがわかる。

また、歳入に占める地方交付税比率の小さい自治体が多い。このことから、都内市部は標準的な行政水準を供給するために、必要な財源を自前で確保しているといえる。ところが、都支出金は市部歳入の1割に達している。これは国庫支出金とほぼ同水準である。つまり、都内市部は、国と同規模の補助金を東京都から受けていることになる。なお、埼玉県や千葉県の上野市における県支出金割合は約4%である¹¹。他県市部と比べると、都内市部は特定事業の財源について都に依存した財政構造であるといえる。

このように、郊外都市は国ばかりでなく東京都からの補助金割合も高いため、財政面で恵まれた環境にあるといえる。その反面、市町村合併が進まなかったため、

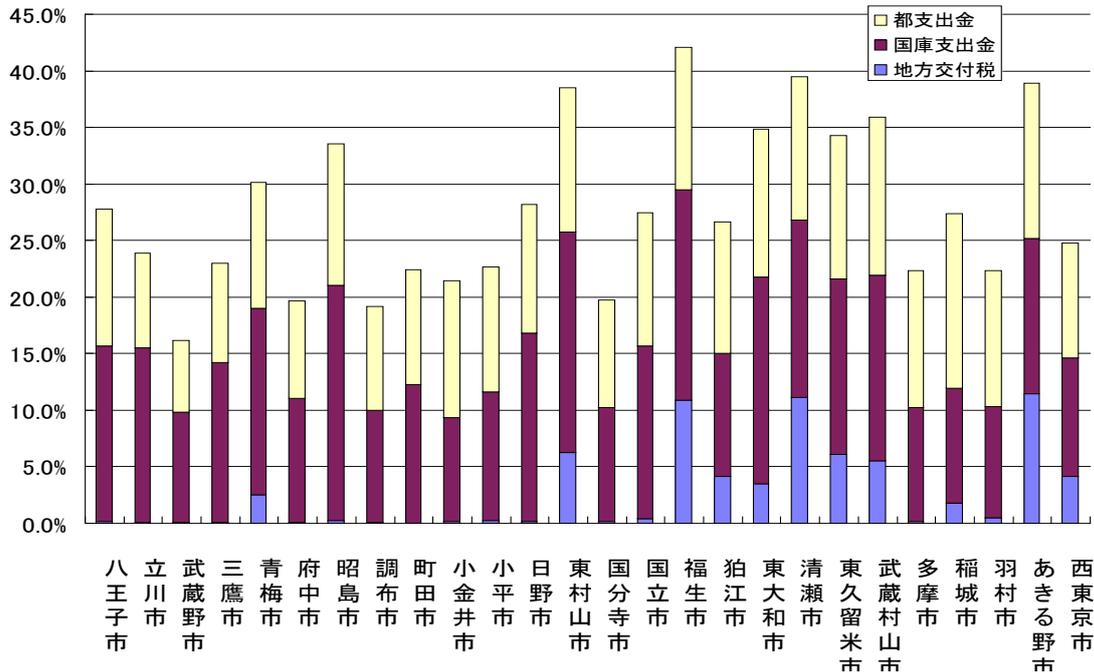
9. 東京都中央区では、東京特別区で残された課題を次のように整理している。①都区の役割分担をふまえた財源配分のあり方、②特別区の財源配分に反映されていない清掃関連事業費の取扱い、③小中学校改築需要急増への対応、④都市計画事業の実施状況に見合った都市計画税の配分、⑤大きな制度改革があった場合の財権配分変更。参考URL：東京都中央区ホームページ「未完の都区制度改革の解決をめざして」（2011年4月1日現在）

< <http://www.city.chuo.lg.jp/kusei/kuseizyoho/tokuseidokaikakunokaiketu/files/019691.pdf> >

10. 都支出金とは、都が市町村に対して主として特定財源として交付する支出金を指す。国が地方公共団体に交付する国庫支出金と同質のものである。

11. 国庫支出金の歳入割合は、埼玉県、千葉県ともに概ね10%程度である。

図1 都内市部の歳入における地方交付税、国庫支出金、都支出金の割合



出所：「平成 21 年度東京都市町村普通会計決算：歳入内訳」（東京都）より筆者作成

行政区の広域化が遅れた。このことによる問題も顕在化している。例えば、小金井市はごみ処理を他市に依頼している。2007年、小金井市の二枚橋焼却場は老朽化のため停止した。小金井市は二枚橋焼却場跡地に新施設建設を予定しているが、跡地は府中市、調布市にもまたがっており、両市との合意形成が難航している。このため、新施設建設は計画通りに進んでいない。

都市的な基礎自治体の最小効率規模は、約30～40万人と言われる¹²。都内市部でこの条件を満たすのは、八王子市と町田市の2市のみである。小金井市の人口は約11万人。都内郊外人口400万は、横浜市に匹敵する規模である。現在、都内市部は26の自治体に分かれている。地域が細分化されていることは、住民ニーズが市政に反映されやすい側面がある。その一方で、小金井市のようにインフラ整備が進まない課題もある。

民主党政権は、地域主権改革の中で「基礎自治体中心主義」を提唱する。財源の2～4割程度を国と都から

の財政移転に頼る都内市部を、地域主権時代の基礎自治体と呼ぶことはできない。都内市部には、行政区域の広域化と財政の自立度を高める改革が必要といえる。

4. 「東京のかたち」から「国のかたち」を考える

3月11日に起きた東日本大震災では、都内では鉄道などの交通機関がストップしたことで、多くの帰宅困難者が発生した。『平成17年国勢調査報告』では、東京23区で仕事に従事する人は669万人。このうち、23区外からの通勤者は302万人になる。このほとんどが、今回の地震で帰宅困難になったと思われる。

今回の震災を機に、都心集中の就業構造は見直す必要があるだろう。具体的には、東京の都市構造は「一極集中型」から「多極分散型」へ転換されるべきである。高密度で人口が集まる東京は、規模の経済性が働きやすく集積のメリットも高いといえる。しかし、災害が起きた

12. 例えば、林(2002)では、地域環境要因を考慮した全国都市部の最小効率規模が推定され、その人口規模は31～46万人であると指摘する。林(2002)「地方自治体の最小効率規模—地方公共サービス供給における規模の経済と混雑効果」『フィナンシャル・レビュー』第61号：59-89

場合、「一極集中型」の都市構造は、都市機能を他地域に代替できないため、首都圏全体が機能不全に陥ってしまう。一方で、「多極分散型」の都市構造は、交通ネットワークでつながる複数地域が都市機能を分担する。これにより、首都圏機能すべてが災害で麻痺することを回避できる。

このような「多極分散型」都市形成のためには、郊外都市間での交通網が整備され、各都市は固有の機能を有する必要がある¹³。実際、これらの郊外都市間を結ぶ圏央道（首都圏中央連絡自動車道）建設が行われている。また、国土交通省は東京郊外の24市を業務核都市に指定し、都心機能の受け皿となる広域拠点整備を進めてきた。しかし、郊外が都心に勝る都市機能を十分備えているとは言い難い。このため、雇用の場が都心部よりも十分に提供されず、都心への通勤傾向は改善されないままである。

このため、都心よりも魅力的な街づくりが郊外都市で主体的に進められるべきである。この口火を切るため、都内分権が必要である。都から権限と財源が都内区市部に移譲されることで、自立的な街づくりを行う機会を作ることになる。つまり、「東京のかたち」を見直すことで、地域のことは地域で考える「地域主権」の実現に一步前進することになる¹⁴。

さらに、「東京のかたち」は「日本のかたち」にも大きな影響を与える。それは、地域主権改革の集大成である「道州制」の制度設計を左右するためである。

道州制論議において、東京都の位置づけは次の4パターンある。

- ①千葉県、埼玉県、神奈川県、山梨県と南関東州になる
- ②東京都が東京特別州となる
- ③東京23区が東京特別州となり、特別区部以外は南関東州に属する
- ④東京都心部のみ東京特別州となり、それ以外は南関東州に属する

①の場合では、南関東州があらゆる面で突出した州になる。人口は約3,500万人、州内総生産額は約178兆円にのぼる。このため、税財源は南関東州に集中する。江口・PHP総合研究所(2010)は、道州制導入時点の税財制度として財政調整・財源保障を行う「共同財源」の創設を想定する¹⁵。①の場合、税財源が南関東州に偏在するため、南関東州から「共同財源」を介し、各州へ財政移転する規模は大きくなる。その結果、道州制を導入しても、資源配分の効率性を損ねる恐れがある。

2006年から、一都三県の知事、政令指定都市の市長、または地域経済団体の代表を交えて、年1回開催される「首都圏連合フォーラム」がある。道州制導入によって、これが1つの州となった場合、同様の問題が顕在化するだろう。

②と③の場合、東京都が1つの州になるため、各州間の税源の偏在性は①のケースよりも緩和される。ただし、千葉県、埼玉県、神奈川県の一部は東京のベッドタウンとして存在している。このため、東京単独州が誕生した際には、南関東州としての一体性確保が課題となる。

④の場合、東京23区内の再編が必要になり、都内分権にも密接に関係する。23区内から都市部のみを特別州とする基準に、国会等の首都機能の立地状況がある。表3では、首都機能の立地をまとめた¹⁶。これらの立地を見ると、特別区のうち千代田区、港区、中央区、新宿区にほぼ限定されることがわかる。

この4区を特別州とした場合、国の直轄下とするケースも考えられるが、州の自治を著しく損なう危険性がある。また道州制下では、財政調整を国ではなく道州間で行う「共同財源」を想定している。仮に、4区が国の直轄特別州になると、特別州で得た税収は国を経由して、各道州に配分される構造になる。この場合には、道州制における税財政制度を複雑にする可能性がある。地域主権の観点からも、国による直轄特別州の検討は慎重を期すべきだろう。

13. 職住接近のライフスタイルをいかに確立するかが課題になる。情報通信技術を背景とした、在宅勤務はその一助になるだろう。

14. 「都内分権」だけでなく、国から東京都への権限移譲もなされるべきである。

15. 江口克彦・PHP総合研究所(2010)『地域主権型道州制 - 国民への報告書』、PHP研究所

16. 国土交通省「国会等の移転ホームページ」では、次のような記述がある。「国会等の移転とは、国会、国会活動に関連する行政の中核機能及び司法の中核機能を東京圏以外の地域に移すことで、『首都機能移転』ともいわれます。」

表3 中央省庁等の立地

	組織	立地区部	
国会	衆議院	千代田区永田町	
	参議院	千代田区永田町	
行政	内閣官房	千代田区霞が関	
	内閣法制局	千代田区霞が関	
	人事院	千代田区霞が関	
	内閣府	宮内庁	千代田区霞が関
		公正取引委員会	千代田区霞が関
		国家公安委員会	千代田区霞が関
		警察庁	千代田区霞が関
		金融庁	千代田区霞が関
		消費者庁	千代田区霞が関
	総務省	公害等調整委員会	千代田区霞が関
		消防庁	千代田区霞が関
	法務省	公安調査庁	千代田区霞が関
	外務省		千代田区霞が関
	財務省	国税庁	千代田区霞が関
	文部科学省	文化庁	千代田区霞が関
			千代田区霞が関
	厚生労働省	中央労働委員会	港区芝公園
		日本年金機構 (社会保険庁)	千代田区霞が関
	農林水産省	林野庁	千代田区霞が関
		水産庁	千代田区霞が関
	経済産業省		千代田区霞が関
		資源エネルギー庁	千代田区霞が関
		特許庁	千代田区霞が関
	国土交通省	中小企業庁	千代田区霞が関
		観光庁	千代田区霞が関
		気象庁	千代田区大手町
		運輸安全委員会	千代田区霞が関
	環境省	海上保安庁	千代田区霞が関
			千代田区霞が関
	防衛省		新宿区市谷
司法	最高裁判所	千代田区集町	
その他	会計検査院	千代田区霞が関	
	日本銀行	中央区日本橋	
	迎賓館	港区赤坂 京都御苑内	

注：筆者作成

おわりに

本稿では、石原都政で残された課題と新都知事が取り組むべき課題を検証した。石原都政で残された課題として、新銀行東京の存続とオリンピック招致が、今後の展望のないものとして挙げられる。

新銀行東京には2つのモラルハザードが生じる恐れがあった。1つは、東京都が中小企業支援策として行う制度融資から生じるもの、もう1つは、新銀行東京の経営体制から生じるものである。このため、新銀行東京の議論は、その存続問題のみに矮小化せず、東京都の中小企業支援策全般の中で行われるべきである。

夏季オリンピック招致問題は、開催費用として積み残された「オリンピック埋蔵金」の用途を含めて検討される必要がある。政府が東日本大震災の復興財源確保に苦心していることを考慮すれば、財政的余剰のある東京都は、「オリンピック埋蔵金」を復興支援に活用することを検討してもよいだろう。

また、新都知事は石原都政で進展しなかった都制度の見直しに取り組まねばならない。現在の都制度は、特別区と市町村部で大きく異なる。ただし、双方の改善点で共通するのは、都からの財政的自立度を高め、行政区の広域化を図ることである。つまり、都内分権の推進が必要になる。

この都内分権は、首都圏郊外の自立を促すことから、首都圏の一極集中型構造を変えるきっかけになるだろう。また、東京都の制度改革は「道州制」の制度設計に直結する。なぜなら、東京都に日本の税財源が偏在するため、東京都の制度次第で、税財源規模や配分方法が決まるからである。つまり、「東京のかたち」を変えることは「国のかたち」を変えるきっかけになる。新都知事は、東京から国を変えられる好機を得たことを再認識する必要があるだろう。

■バックナンバー

Date/No.	分野	タイトル・著者
2011.3.7(Vol.5-No.38)	地域政策	地域主権時代の基礎自治体のあり方について ～大都市の部分最適から国全体の最適へ～ 主席研究員 荒田英知
2010.12.10(Vol.4-No.37)	福祉・教育	児童虐待事例の検証結果を再発防止に生かすには 主席研究員 亀田 徹
2010.10.8(Vol.4-No.36)	地域政策	高速道路の料金体系はいかにあるべきか ～無料化・上限制よりも地域に応じた弾力的な料金設定を～ 特任研究員 松野由希
2010.9.10(Vol.4-No.35)	外交・安全保障	的確な指針示した「新安保懇報告書」 —民主党政権は提言を活かすうるか— 主任研究員 金子将史
2010.8.23(Vol.4-No.34)	地域政策	ポストサブプライム時代の地方財政ガバナンス体制 横浜市地球温暖化対策事業本部課長補佐／ファイナンシャルプランナー 伊藤敏孝
2010.7.30(Vol.4-No.33)	地域政策	国の出先機関と特別会計の道州移管に関する試論 ～国家公務員12万人が削減可能に～ 特任研究員 松野由希
2010.7.7(Vol.4-No.32)	教育	PT方式による学校運営改善の進め方 ～学校評価を活用する「学校運営改善モデル」の新たな展開～ 主任研究員 亀田 徹
2010.6.21(Vol.4-No.31)	地域政策	沖縄の都市戦略からみた普天間問題 ～県内移設受忍は沖縄の利益に合う～ 主席研究員 荒田英知
2010.5.26(Vol.4-No.30)	地域政策	公共施設経営の現状と今後 コンサルティング・フェロー／㈱ファインコラボレート研究所代表取締役 望月伸一
2010.5.19(Vol.4-No.29)	地域政策	地域主権型道州制における新たな税財政制度 研究員 金坂成通
2010.5.10(Vol.4-No.28)	地域政策	政令市「相模原」を地域主権社会の試金石とせよ 研究員 宮下量久
2010.4.21(Vol.4-No.27)	外交・安全保障	米国の新しい核戦略と「核の傘」 主任研究員 金子将史
2010.4.16(Vol.4-No.26)	外交・安全保障	民主党流の防衛大綱は可能か 主任研究員 金子将史
2010.4.8(Vol.4-No.25)	地域政策・教育	子どもの未来を拓く地域からの挑戦 前・恵庭市長／「子育てと教育を考える首長の会」事務局長 中島興世
2010.2.23(Vol.4-No.24)	地域政策	指定管理者制度から公共施設のあり方を見直す コンサルティング・フェロー／横浜市立大学教授・エクステンションセンター長 南 学
2010.2.18(Vol.4-No.23)	外交・安全保障	「米国防見直し：QDR 2010」を読む 主任研究員 金子将史
2010.2.3(Vol.4-No.22)	地域政策	ハコモノ改革を自治体経営自立化への突破口とせよ コンサルティング・フェロー／前・志木市長 穂坂邦夫
2010.1.19(Vol.4-No.21)	教育	義務教育費国庫負担金の加配定数分を税源移譲せよ ～教職員定数制度の見直しに向けた提言～ 主任研究員 亀田 徹

Date/No.	分野	タイトル・著者
2010.1.12(Vol.4-No.20)	地域政策	松下幸之助と観光立国 コンサルティング・フェロー / 東洋大学准教授 島川 崇
2009.12.10(Vol.3-No.19)	地域政策	民主党政権は、こうして地域のポテンシャルを高めよ！ コンサルティング・フェロー / 中部大学教授 細川昌彦
2009.11.5(Vol.3-No.18)	外交・安全保障	「東アジア共同体」に対する中国の姿勢 主任研究員 前田宏子
2009.11.5(Vol.3-No.17)	政治	鳩山政権に期待する「新しい政治」のあり方を論ず 常務取締役 永久寿夫
2009.9.1(Vol.3-No.16)	外交・安全保障	国家ブランディングと日本の課題 主任研究員 金子将史
2009.7.6(Vol.3-No.15)	地域政策	富士山静岡空港の挑戦 ～空港の画竜点睛は新幹線新駅にあり～ 研究員 宮下量久
2009.4.23(Vol.3-No.14)	教育	フリースクールへの公的財政支援の可能性 ～憲法第 89 条の改正試案～ 主任研究員 亀田 徹
2009.2.3(Vol.3-No.13)	外交・安全保障	中国の対外援助 研究員 前田宏子
2009.1.9(Vol.3-No.12)	外交・安全保障	2025年の世界とパブリック・ディプロマシー 主任研究員 金子将史
2008.12.10(Vol.2-No.11)	外交・安全保障	防衛大綱をどう見直すか 主任研究員 金子将史
2008.10.8(Vol.2-No.10)	地域政策	公共施設の有効活用による自治体経営改革 －廃止をタブー視するな－ 主任研究員 佐々木陽一
2008.7.22(Vol.2-No.9)	地域政策	国土形成計画を道州制の練習問題とせよ！ 主席研究員 荒田英知
2008.5.9(Vol.2-No.8)	教育	多様な選択肢を認める「教育義務制度」への転換 就学義務の見直しに関する具体的提案 主任研究員 亀田 徹
2008.3.31(Vol.2-No.7)	地域政策	自治体現場業務から展望する道州制 窓口業務改善と指定管理者制度の波及効果 客員研究員 南 学
2008.2.29(Vol.2-No.6)	外交・安全保障	官邸のインテリジェンス機能は強化されるか 鍵となる官邸首脳のコミットメント 主任研究員 金子将史
2008.1.24(Vol.2-No.5)	外交・安全保障	中国の対日政策 － P H P 「日本の対中総合戦略」政策提言への中国メディアの反応－ 研究員 前田宏子
2007.12.13(Vol.1-No.4)	地域政策	地方分権改革推進委員会『中間的な取りまとめ』を読む 主任研究員 佐々木陽一
2007.11.28(Vol.1-No.3)	地域政策	政府の地域活性化策を問う ～真の処方箋は道州制導入にあり～ 主席研究員 荒田英知
2007.10.24(Vol.1-No.2)	外交・安全保障	日本のインテリジェンス体制 「改革の本丸」へと導く P H P 総合研究所の政策提言 主任研究員 金子将史
2007.9.14(Vol.1-No.1)	地域政策	「地域主権型道州制」は日本全国を活性化させる 代表取締役社長 江口克彦

『PHP Policy Review』

Web 誌『PHP Policy Review』は、弊社研究員や研究者の方々の研究成果を、各号ごとに完結した政策研究論文のかたちで、ホームページ上で発表する媒体です (<http://research.php.co.jp/policyreview/>)。

21 世紀に入り、中国をはじめとする新興国の台頭により、これまでの国際政治の地図が大きく塗り替わろうとしています。グローバル化の進展は、世界の多くの人々を豊かにすると同時に、グローバルに波及する金融経済危機の頻発を招くなど、新たな問題を惹起してもあります。国内に眼を転じれば、少子高齢化社会の進行、公的債務の増加、地域の衰退、教育の荒廃など、将来に向けて解決すべき課題が山積しています。

これらの問題の多くは、従来からの発想だけでは解決できないものです。官民の枠を超え、様々な智恵が求められています。『PHP Policy Review』では、「いま重要な課題は何か。問題解決のためには何をすべきか」を問いながら、政策評価、政策分析、政策提言などを随時発表してまいります。



メールマガジン登録のご案内

政策シンクタンク PHP総研の最新情報をお届けします。
メールマガジンの配信をご希望の方は、
下記サイトへアクセス後、ご登録ください。

<http://research.php.co.jp/newsletter/>

『PHP Policy Review』 (Vol. 5-No. 39)

2011 年 4 月発行

発行責任者 永久寿夫

制作・編集 政策シンクタンク PHP総研

株式会社PHP研究所

〒102-8331 東京都千代田区一番町 21 番地

Tel : 03-3239-6222 Fax : 03-3239-6273

E-mail : think2@php.co.jp