

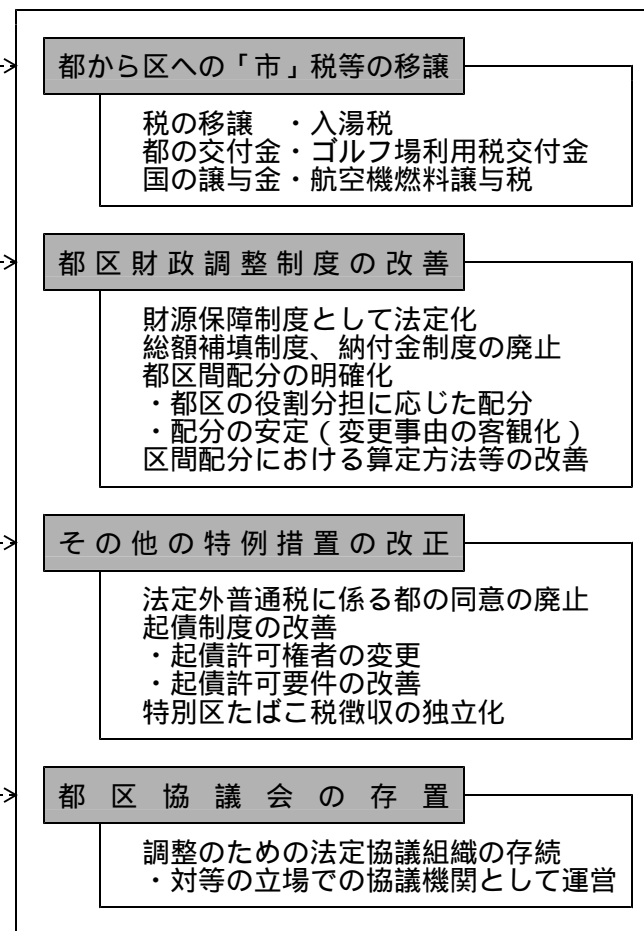
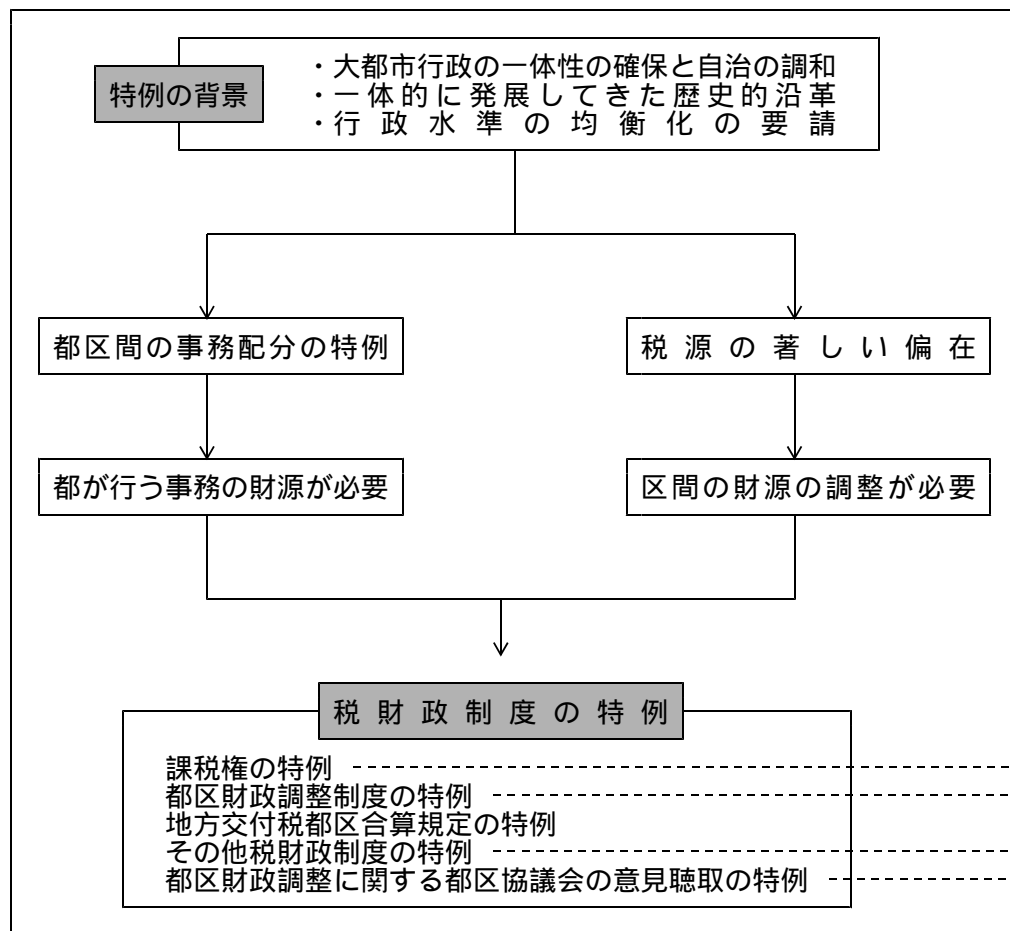
都区の役割分担の明確化と財源配分について

	ページ
1 都区税財政制度改革の全体像（イメージ図）	1
2 府県と市の事務分担のイメージ図	2
3 地方自治の規定による都の行う大都市事務	3～4
4 大都市事務についての都区の見解	5
5 都区の役割分担関係図（例示）	6
6 特別区財政調整交付金算定の仕組み	7
7 都と特別区における市町村税等配分のしくみ	8
8 特別区に関する財政制度上の特例措置の概要	9
9 参考資料：一人当り市税収入等	10
10 都区税財政制度改革に関する国会答弁（平成10年4月）	11～14
11 都区制度改革に係る自治法等改正の趣旨（主なもの）	15～20

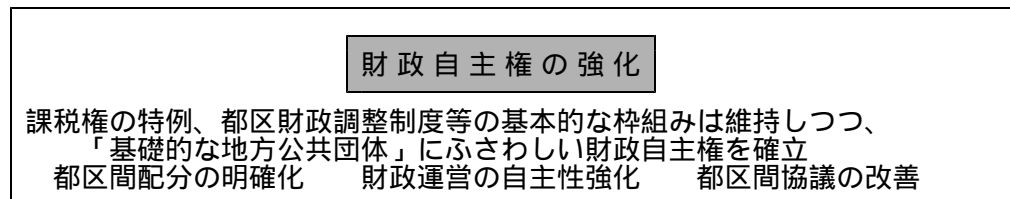
都区税財政制度改革の全体像（イメージ図）

〔現行制度の基本的枠組み〕

〔改革の内容〕



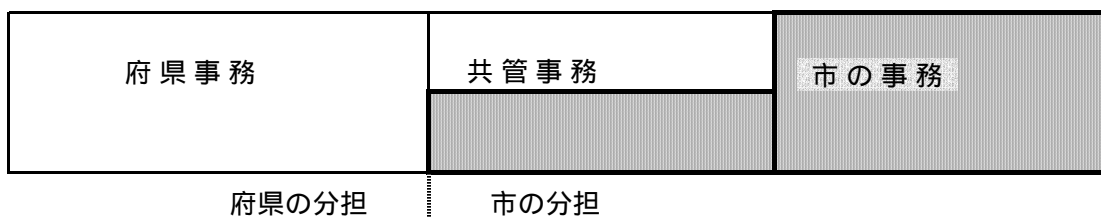
〔改革の方向〕



府県と市の事務分担のイメージ図

(図の割合は実際の分担割合を示すものではない)

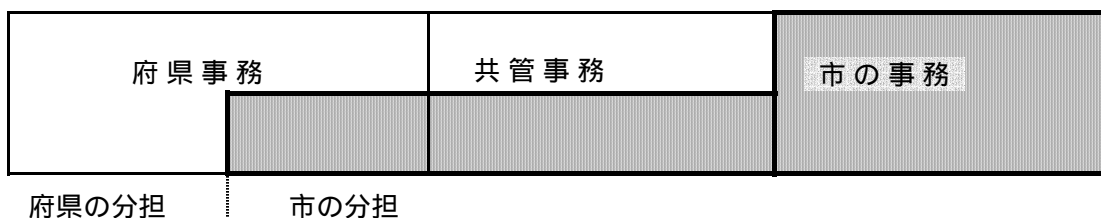
一般市の地域



* 任意共管事務は、法令に実施主体の定めがない事務で、府県・市町村がその区域における行政需要に応えるため、各々の財源により任意に行う事務である。

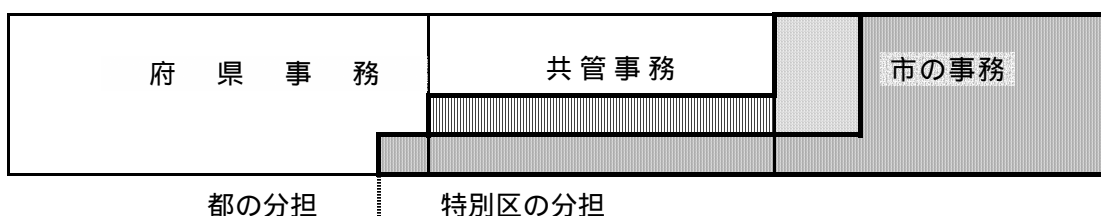
ただし、自治法では役割分担の原則として、市町村が優先的に行うこと、また、事務の競合を避けるべきであることが定められている。

政令指定都市・中核市等の地域



* 政令指定都市等においても、任意共管事務については、自治法に定める役割分担の原則に従い、府県・市が各々の財源により任意に行うこととなる。

特別区の地域



* <改革前> 東京都は府県であると同時に市の立場を有していたため、都はどちらの立場で事務を行うかの区別は不要であり、任意共管事務についても同様であった。

* <改革後> 都が行うことができる市の事務は「一般的に市町村が処理するものとされている事務」のうち「大都市行政の一体性統一性の確保の観点から、一般的に市町村が処理する事務であり、かつ、一体的に処理する必要がある」事務に限定されている。任意共管事務についても、この役割分担の原則が適用される。

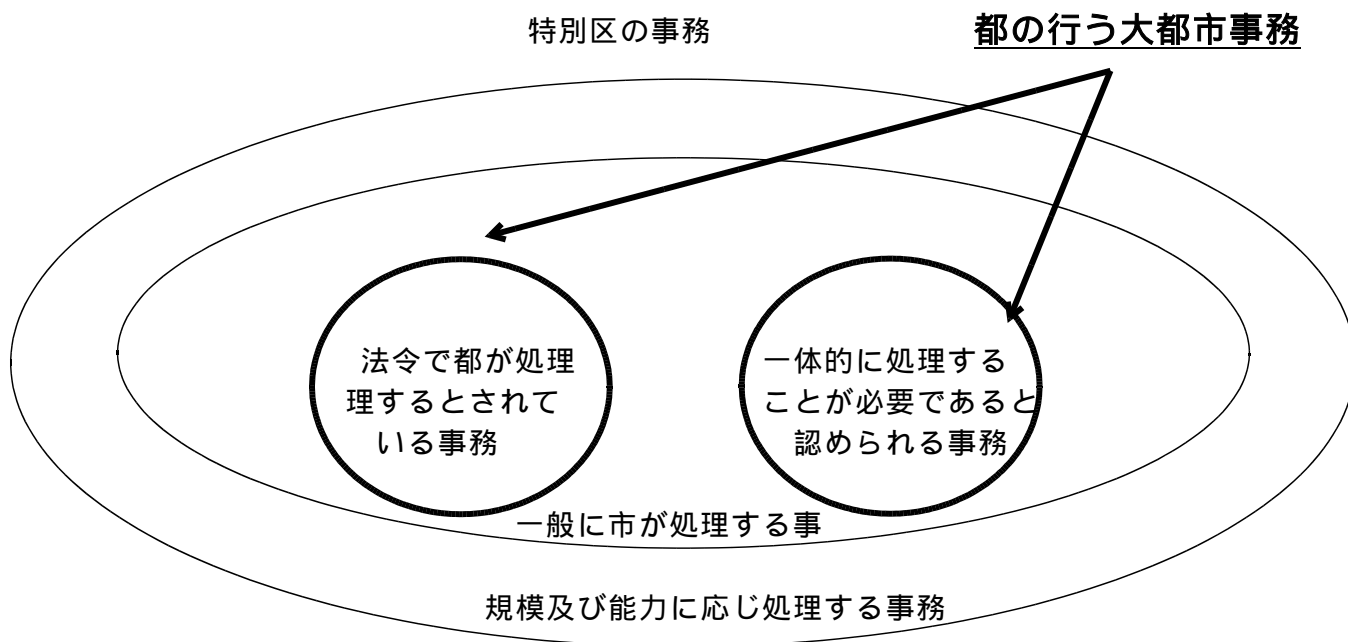
* 図中のたて縞の部分が、都区で見解の相違のある部分である。

1. 地方自治法の規定による都の行う大都市事務

都が行う大都市事務とは

法令で都が処理するとされている事務

一般的に市町村が処理する事務のうち、一体的に処理することが必要であると認められる事務



< 地方自治法 >

第281条

2 特別区は、法律又はこれに基づく政令により都が処理することとされているものを除き、地域における事務並びにその他の事務で法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされているもの及び法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされているものを処理する。

第281条の2 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第2条第5項において都道府県が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、同条第3項本文において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行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。

第2条

3 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。ただし、第5項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないとして認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。

2. 大都市事務の考え方に関連する国会答弁（要約）

平成10年4月7日衆議院地方行政委員会会議録、参議院地方行政・警察委員会会議録より

鈴木政府委員（自治省行政局長）

- ・一体的に処理する必要がある事務であるかは、特別区が基礎的な地方公共団体として、一般的に市町村が処理する事務を処理するという観点と大都市行政の一体性、統一性の確保の観点の2つを踏まえて、客観的に判断されるべきものである。
- ・法令に根拠を要する事業については、法令の趣旨、目的等を踏まえ、この原則の上に立って法令において明らかに規定することになる。
- ・法令に根拠のない一般公共事務は、新たに281条の2の役割分担の原則に沿って、客観的に判断されるべきものであるが、具体的には都と特別区間の協議によって決まってくると考える。
- ・市町村が処理する事務のうち都はどの部分を担うのか、ということについては、今度の改正で都と特別区の役割分担の原則を定めている。特別区の存する区域における行政の一体性、統一性の観点から、特別区の存する区域を通じて一体的に処理することが必要であると認められる事務に限って、都が限定的に事務を担当する。特別区はそれ以外のものを一般的に担うという考え方である。

3. 大都市事務の判断基準（例示）による分類

法令により都が処理されている事務	都道府県事務	一体的に処理することが必要と認められる事務			
		特別区の区域においてシステムやネットワークを形成して執行する必要がある事務	住民の生命・生活の安全等を確保する観点から、特別区の区域を通じて一体的、統一的に対応する必要がある事務	特別区の区域全体としての整合性や一定の水準を確保するため、全体的な立場で計画決定し、あるいは実施していく必要がある事務	各区が独自に事業手段を確保し、あるいは独自に執行することでは損失が多く効率性が発揮できない事務
都が徴収する市町村税に係徴収事務 伝染病医療事務 水道法に基づく事務 消防法等に基づく事務	×動物園 ・都が行っている動物園は都全域を対象とした広域的な大規模施設である。	バス 地下鉄	病院 ・都立病院は、高度医療・専門医療に重点をおいているが、通常の医療機能も果たしている。	公園 霊園 ・都が行っている霊園事業は、都全域にわたる広域事業であるが、全国的には市町村が行っている。	東京港港湾施設建設管理 ・全国の特定重要港湾は、都道府県が管理しているものと市が管理しているものがある。

は、事業全体が「大都市事務」と考えられるもの

は、府県事務と大都市事務双方の役割をもつと考えられるもの

×は、府県事務と考えられるもの

大都市事務についての都区の見解

都が行う「大都市事務」の範囲に関して、法令上、実施主体が定められていない事務については、都区双方で考え方が一致しないものがあるが、それぞれの考え方は、以下のとおりである。

都の考え

特別区の歴史を踏まえると、都が行う「大都市事務」の行政水準は、いわゆる五大市(横浜、名古屋、京都、大阪、神戸市)と同等のものである。つまり、都が行っている事務であっても、五大市と同程度の水準のものは都が特別区の立場で行っている。

例えば、高等学校の管理運営については、五大市が府県と分担して設置している分は「大都市事務」である。従って、23区内にある都立高等学校のうち、五大市が行っている割合に相当する高等学校は、都が市町村の立場で設置していると言える。

また、府県事務と「大都市事務」が混在している例として住宅及び公園事業があるが、これらの事務は、全国的にみても府県と市町村の双方が行っており、都が府県としての立場と特別区としての立場で事業を行っていると言える。このような場合においては、府県分と大都市分の按分は、五大市の区域において市が行っている割合で按分すべきである。

区の考え

改正法の趣旨では、都が行う「大都市事務」は、一体的に処理すべき事務に限られるが、この事務は府県行政との一般的な分担における市町村の事務の範囲に止まる。つまり、都が行う「大都市事務」には、通常、府県が行うのがふさわしい事務ではあるが、市町村がその規模や能力に応じて実施できる事務は含まれない。

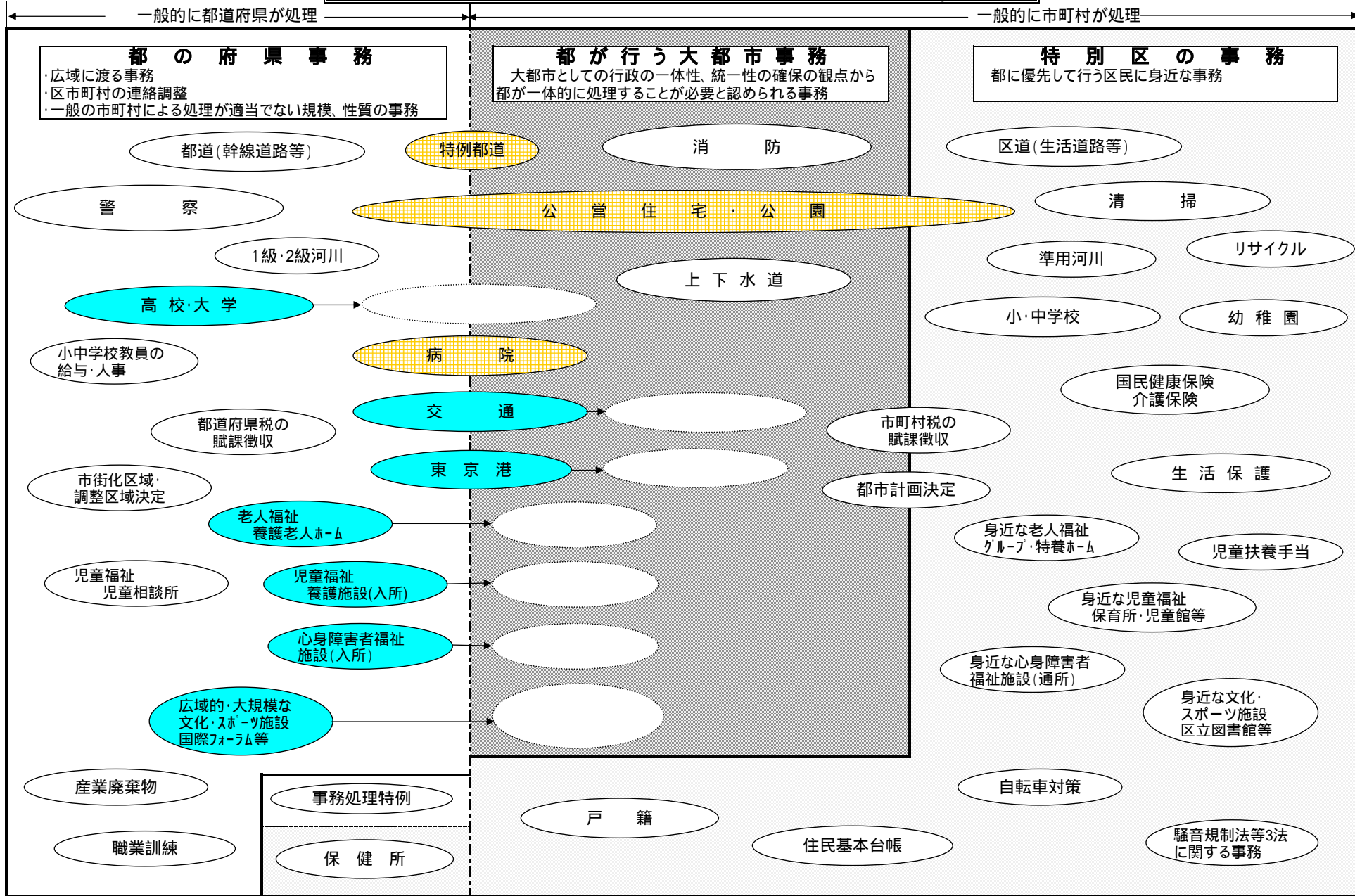
従って、特別区の区域において一般的に市町村が処理すべき事務であるか否かについては、全国的な市町村と道府県の分担関係を参考にその範囲を考えるべきであり、そうした比較が困難な事務については、特別区の区域がおかれた特殊性などを考慮しながら整理すべきである。

例えば、高等学校の管理運営については、法律上公立の高等学校は、原則的に都道府県が設置するものとされ、全国的にみてもその殆どが道府県立であることから、「府県事務」である。同様に、文化振興施設の運営等については、区においても同種の施設を設置しており、都の専門的かつ大規模な施設は、一般的な分担関係から見て「府県事務」である。

また、都営住宅や都立公園は、全国的な道府県と市町村の設置状況に応じて「府県事務」と「大都市事務」が役割を持つべきものとする。

一方、都営地下鉄事業のように、首都圏交通網の一環としての機能と特別区の区域内交通の機能を併せ持った事務は「府県事務」と「大都市事務」双方が等分の役割を持つべきものである。

都区の役割分担関係図(例示)

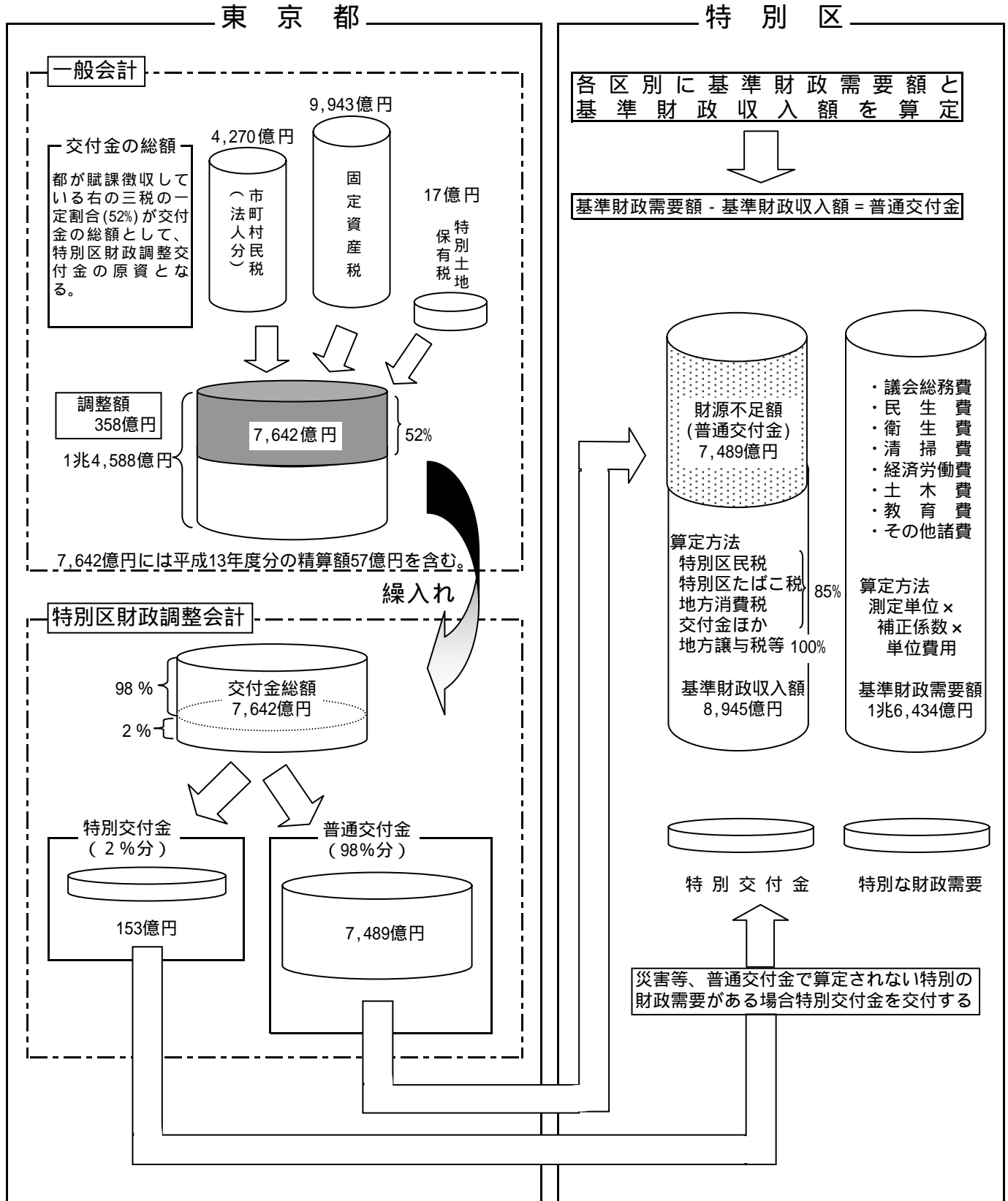


: 区案(平成10年度当時)
 : 都案(平成10年度当時)
 : 「府県事務」と「市町村事務」の按分の考え方が都区で相違する事務(平成10年度当時)

: 市町村財源を充てる事務

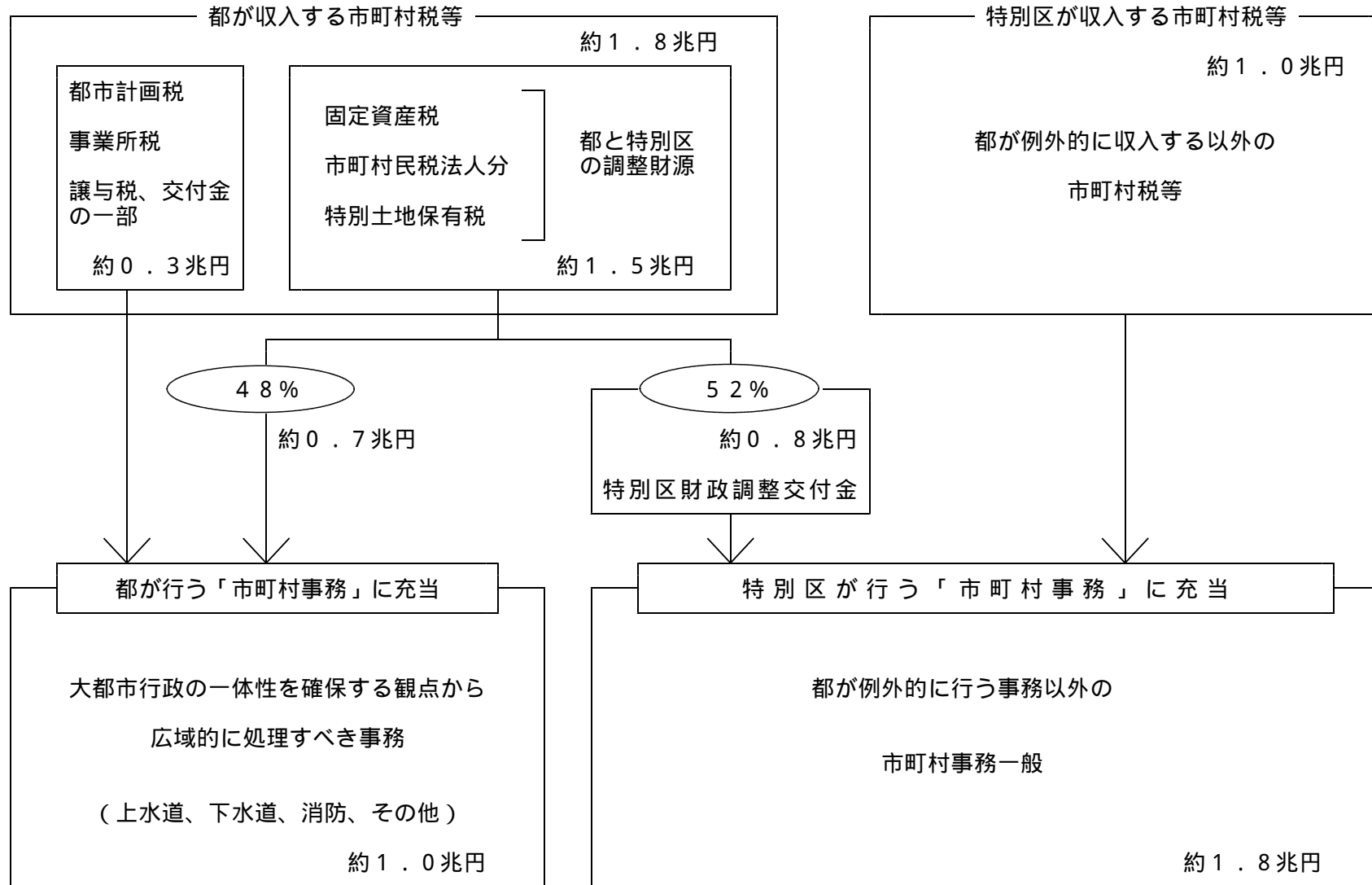
特別区財政調整交付金算定の仕組み

(図中の数字は、平成15年度フレームに基づく)



調整額とは、恒久的減税の実施に伴い、平成11年度から当分の間加算されるたばこ税調整額及び交付金調整額のことである。

都と特別区における市町村税等配分のしくみ



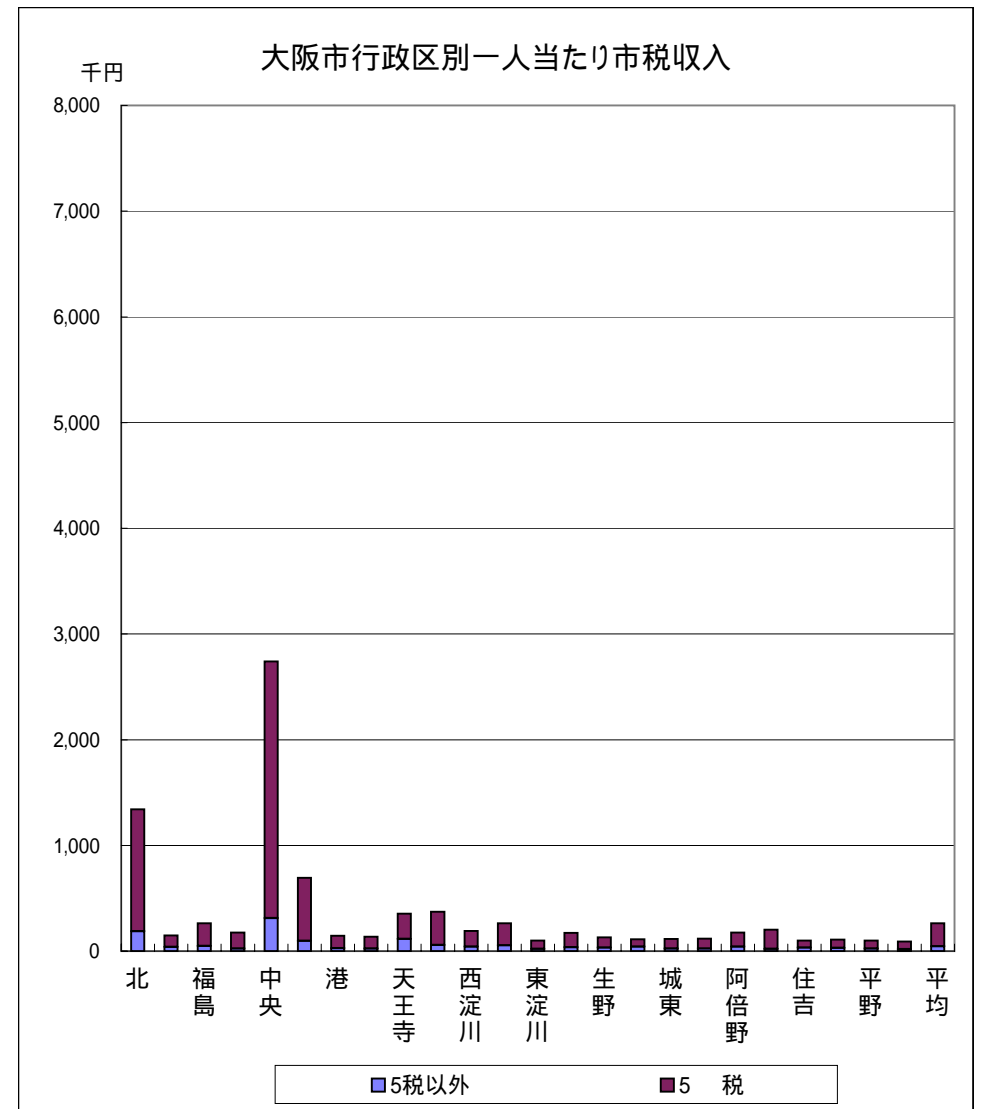
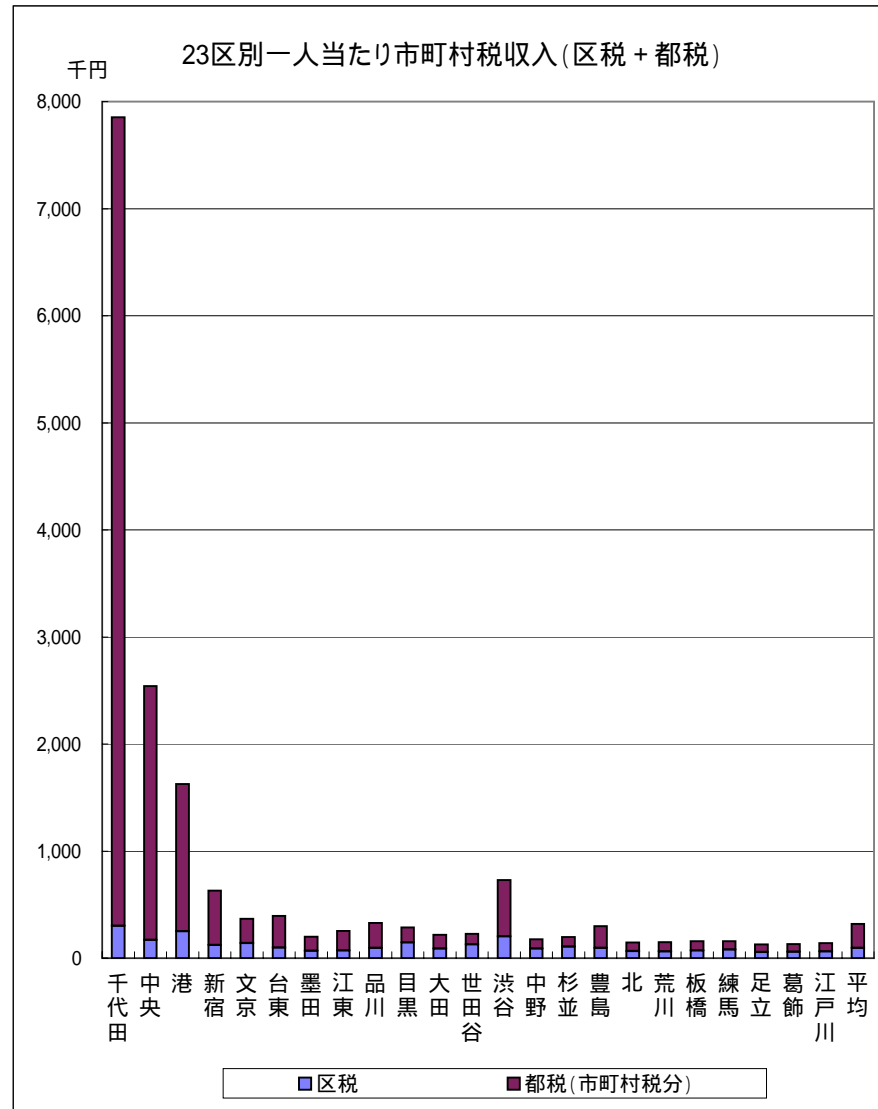
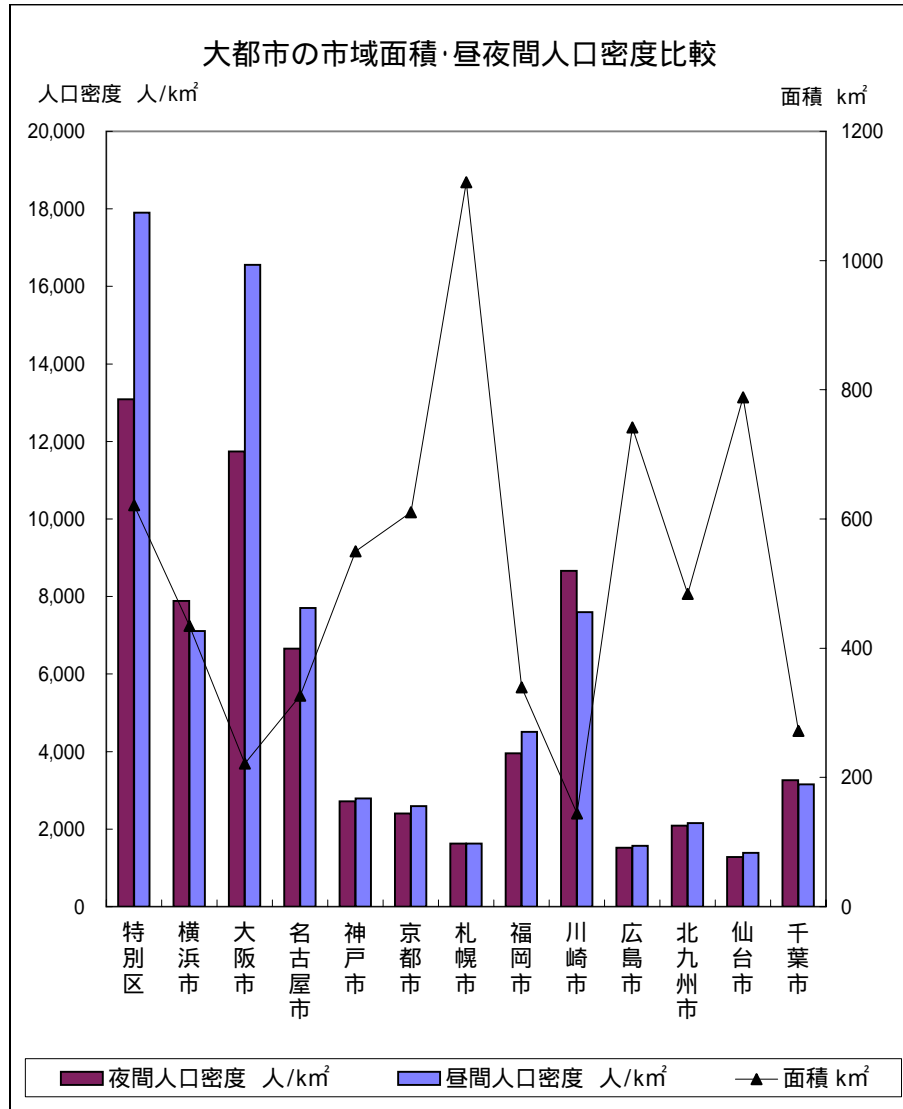
(注) 都市計画交付金及び地方特例交付金関連の記載は省略している。

(注) 財源の額は、平成14年度ベース。

特別区に関する財政制度上の特例措置の概要

項 目	特別区の特例	特例が置かれている理由
市 町 村 税 (地 方 税 法)	<p>以下の税目は都が課税 (普通税)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市町村民税法人分 ・固定資産税 ・特別土地保有税 <hr/> <p>(目的税)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・事業所税 ・都市計画税 	<p>以下に該当する税を都区財政調整の財源とするため</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特別区相互間において特に税源の偏在が見られる税であること ・都と特別区の財源調整を賄うに足る規模を有すること ・税の用途が制限されていないこと <p>事業所税の目的である都市環境の整備事業は広域的な地域を視野に入れて事業展開することが必要 都市計画税の目的である都市計画事業のかなりの部分を都が実施、また固定資産税を都が課税</p>
交 付 金 (地 方 税 法)	<p>以下の交付金は都に交付</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国有資産等所在市町村交付金 ・国有提供施設等所在市町村交付金 	<p>都が課税する固定資産税に関連する代替措置であるため</p>
地 方 譲 与 税 (各 譲 与 税 法)	<p>以下の譲与税は都に譲与</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特別とん譲与税 	
地 方 交 付 税 (地 方 交 付 税 法)	<p>都区合算 (特別区の区域全体を一の市町村とみなし都分と合算算定、都に交付)</p>	<p>全国の普遍的・標準的な行政水準を確保する交付税制度の中で、都区間の事務や財源区分等の特例に応じた個別算定は技術的に極めて困難 交付税制度と都区財政調整制度が相まって都区双方の財源を保障</p>
財 政 調 整 (地 方 自 治 法)	<p>以下の税目(調整税)の一定割合を財源に都が区に特別区財政調整交付金を交付</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市町村民税法人分 ・固定資産税・特別土地保有税 <p>都区財政調整に関して都区協議会で協議</p>	<p>大都市の一体性・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が必要 都に留保される事務に市町村税を充てるため、都区間の財源配分が必要 特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で、行政水準の均衡が必要</p>
地 方 債 (地 方 財 政 法)	<p>地方債を起こす場合、区の普通税以外に都の調整税についても標準税率であることが必要</p>	<p>調整税は、特別区民にとって基幹的な税であり、都区財政調整制度を通じて特別区の固有財源的な性格を持つことから、世代間の負担公平の確保が必要</p>

参考資料



大都市人口の状況(平成12年国勢調査)

大都市名	夜間人口(人)	昼間人口(人)	夜間人口密度(人/km²)	昼間人口密度(人/km²)	面積 km² (km²)
特別区	8,134,688	11,125,135	13,090	17,902	621
横浜市	3,426,651	3,091,166	7,883	7,111	435
大阪市	2,598,774	3,664,414	11,743	16,559	221
名古屋市	2,171,557	2,514,549	6,652	7,703	326
神戸市	1,493,398	1,536,716	2,716	2,794	550
京都市	1,467,785	1,584,626	2,405	2,597	610
札幌市	1,822,368	1,820,757	1,625	1,624	1,121
福岡市	1,341,470	1,531,174	3,953	4,512	339
川崎市	1,249,905	1,097,090	8,659	7,600	144
広島市	1,126,239	1,163,405	1,518	1,568	742
北九州市	1,011,471	1,044,966	2,089	2,158	484
仙台市	1,008,130	1,090,162	1,279	1,383	788
千葉市	887,164	858,702	3,261	3,156	272
合計	27,739,600	32,122,862	4,168	4,827	6,655

特別区23区別の市町村税収入(12年度)

区名	人口(人)	税 収 (百万円)			一人当たり税収額(千円)		
		全体	区税	都税	全体	区税	都税
千代田	41,102	322,771	12,366	310,405	7,853	301	7,552
中央	82,389	209,267	14,068	195,199	2,540	171	2,369
港	176,022	286,404	44,322	242,082	1,627	252	1,375
新宿	288,285	182,014	35,600	146,414	631	123	508
文京	176,400	64,684	24,906	39,778	367	141	225
台東	161,704	63,663	16,177	47,486	394	100	294
墨田	224,417	45,150	15,489	29,661	201	69	132
江東	386,757	98,371	27,184	71,187	254	70	184
品川	327,683	107,740	31,635	76,105	329	97	232
目黒	250,095	71,528	36,604	34,924	286	146	140
大田	655,685	142,956	59,413	83,543	218	91	127
世田谷	797,492	180,187	102,492	77,695	226	129	97
渋谷	201,296	146,987	40,802	106,185	730	203	528
中野	305,613	53,935	27,251	26,684	176	89	87
杉並	515,945	101,365	55,997	45,368	196	109	88
豊島	250,338	75,045	23,752	51,293	300	95	205
北	328,003	48,469	21,474	26,995	148	65	82
荒川	183,601	27,618	11,602	16,016	150	63	87
板橋	512,301	81,071	36,426	44,645	158	71	87
練馬	663,116	104,292	54,190	50,102	157	82	76
足立	638,063	81,434	36,100	45,334	128	57	71
葛飾	429,725	56,504	25,444	31,060	131	59	72
江戸川	633,222	88,444	40,024	48,420	140	63	76
合計	8,229,254	2,639,901	793,320	1,846,581	321	96	224

人口は、平成13年4月1日の住民基本台帳及び外国人登録による
 都税収入は、法人住民税、固定資産税、特別土地保有税、事業所税、都市計画税の都税事務所別収入額
 (23区以外の都税事務所、徴収部等の収入額は含まない)

大阪市行政区別の市税収入(12年度)

区名	人口(人)	税 収 (百万円)			一人当たり税収額(千円)		
		全 体	5税以外	5 税	全 体	5税以外	5 税
北	85,816	114,998	16,077	98,921	1,340	187	1,153
都島	94,135	13,898	3,657	10,242	148	39	109
福島	55,286	14,573	2,726	11,847	264	49	214
此花	65,403	11,392	1,509	9,883	174	23	151
中央	54,489	149,374	16,924	132,451	2,741	311	2,431
西淀川	60,994	42,373	5,934	36,439	695	97	597
港	86,623	12,713	2,367	10,346	147	27	119
大正	74,412	10,074	1,701	8,373	135	23	113
天王寺	53,964	19,038	6,229	12,809	353	115	237
浪速	45,242	16,864	2,535	14,328	373	56	317
西淀川	91,693	17,571	4,013	13,557	192	44	148
淀川	155,531	41,146	8,381	32,765	265	54	211
東淀川	172,001	17,096	3,453	13,643	99	20	79
東成	71,237	12,385	2,678	9,707	174	38	136
生野	108,819	14,281	3,511	10,770	131	32	99
旭	97,218	10,746	4,155	6,592	111	43	68
城東	154,039	17,641	3,815	13,826	115	25	90
鶴見	101,016	11,995	2,436	9,559	119	24	95
阿倍野	100,927	17,761	4,364	13,397	176	43	133
住之江	133,212	27,005	2,979	24,026	203	22	180
住吉	156,675	15,490	5,129	10,361	99	33	66
東住吉	135,689	14,819	4,312	10,506	109	32	77
平野	197,437	19,996	4,656	15,339	101	24	78
西成	122,721	11,097	2,257	8,840	90	18	72
合計	2,474,579	654,326	115,797	538,529	264	47	218

人口は、平成13年3月末の住民基本台帳による
 税収には、本庁扱い分を含まない
 「5税」は、法人住民税、固定資産税、特別土地保有税、事業所税、都市計画税の合計額

都区税財政制度改革に関連する国会答弁（平成10年4月）

「大都市事務の判断基準」に関する国会答弁
（衆議院地方行政委員及び参議院地方行政・警察委員会
会議録から抜粋）

鈴木政府委員（自治省行政局長） 4/30参

従来から東京都が水道事業を行ってきておりまして、二十三区の存する区域全体をとらえて効率的に水を供給するというようないわばシステム、パイプライン等も形成されております。それから水源の確保の問題もあります。二十三区それぞれ水源が確保できるかという、なかなか容易ではありません。

そういうようなこと、下水道も同じようなことで、二十三区それぞれで構成するというのではなくて、二十三区、場合によっては委託を受けて都下の市町村も含めた形でパイプラインを組んでいく。

鈴木政府委員（自治省行政局長） 4/30参

消防につきましては、非常に人口が密集しているということで、二十三区の区域で都市が切れていませんで連たんしておりますので、そういったことの消防、防災という面では一体として対処する必要があるというようなことで行われております。

鈴木政府委員（自治省行政局長） 4/30参

例えば都市計画におきましても、全体的な東京の大都市地域の都市計画につきましては、全体的な都市計画、用途地域等については都が大都市としての全体的な立場で計画決定していく、非常に地域的なものについて逐次特別区の方に計画決定権がおろされていくという点がほかとちょっと違っております。

鈴木政府委員（自治省行政局長） 4/7衆

都市計画上のいろいろな配慮というものもお東京都に留保されているということで、両々、東京都と特別区はお互いの責任と権限というものを行使しながら、連携して大都市行政に取り組んでいく。

成瀬政府委員（自治省税務局長） 4/30参

引き続き都市環境の整備事業の多くは広域的な観点から東京都によって事業展開されることとされているところでございます。

鈴木政府委員（自治省行政局長） 4/30参

例えば伝染病対策とかそういうものにつきましては、やっぱり統一的な基準で同じレベルで行う必要があるというので、都において留保されているものがある。

二橋政府委員（自治省財政局長） 4/7衆

交通事業などは、通常は市が行っておりますが、引

き続きこれは都が行うということでございます。」「交通事業なども、これは両方ができる仕事ですが、東京都が行っていく。

鈴木政府委員（自治省行政局長） 4/7衆

法令に根拠のない一般公共事務でございますが、それにつきましては、新たにこの281条の2の役割分担の原則に沿って客観的に判断されるべきものでありますが、具体的には、都と特別区の間の協議によって決まってくる。

鈴木政府委員（自治省行政局長） 4/7衆

都道府県としての都でなくて、市町村が処理する事務のうち都はどの部分を担うのか、こういうことにつきましては、今度の改正におきまして都と特別区の役割分担の原則を定めております。特別区の存する区域における行政の一体性、統一性の観点から、要するに、特別区の存する区域を通じて一体的に処理することが必要かどうか、必要と認められる事務に限って都が限定的に事務を担当する。

二橋政府委員（自治省財政局長） 4/7衆

この都に留保される事務につきましては、本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものでございまして、したがって、そのために都と区の間で財源配分を適切に行う必要がございます。

二橋政府委員（自治省財政局長） 4/7衆

市町村の事務を都と特別区で分担する割合に応じて財源配分がされる。

鈴木政府委員（自治省行政局長） 4/30参

引き続き都に留保されることとなる事務がございます。それは必ずしも特別区に対する行政不信とか能力不足ということよりも、むしろ人口が高度に集中する、数百万人の人口が稠密な形で住んでいる、こういう東京の大都市地域というものにおける行政の特質というんでしょうか、その一体性、統一性の確保という観点から、やはり必要な行政について特別区の存する区域を通じて一体的に処理することが必要である、こう認められている事務・・・そういう事務については引き続き東京都で行うということになっているところでございます。

都区税財政制度改革に関連する国会答弁（平成10年4月）

「大都市制度としての都区制度」に関する国会答弁
平成10年4月2日衆議院地方行政委員会議録から抜粋

上杉国務大臣（自治大臣） 4/2衆

この法律案は、地方制度調査会の答申にのっとり、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性及び自立性を強化するとともに、都から特別区への事務の移譲を行い、あわせて都と特別区との間の役割分担の原則を定めるほか、所要の規定の整備を行おうとするものであります。

以上が、この法律案を提案いたしました理由であります。

鈴木政府委員（自治省行政局長） 4/2衆

今回の改革につきましては、今お話ございましたが、基本的に、財政自主権の強化を初めとする特別区の自主性、主体性の強化ということ、また、清掃事業など住民に身近な事務を特別区の方に移譲すること、それとあわせて、そういうことによりまして基礎的地方公共団体として特別区を位置づける、いわば三つの事柄を一体として改革を行おうとするものでございます。

特別区が基礎的な地方公共団体として位置づけられますと、まず、特別区は、一般の市町村と同様に、住民に身近な地方公共団体ということで、住民に身近な行政を、いわば広域団体である都に優先して行うという役割分担の原則が明確にされるものと考えております。

また、第二点としては、特別区の都の内部団体としての性格というものが払拭されますことから、都の内部団体であるということをも前提として設けられておりました、いわば特別区に対する都の関与につきまして、地方自治法上の特例措置は廃止するということで、法制度上も都から独立した地方公共団体になるということになります。

さらに、特別区が基礎的な地方公共団体として位置づけられますとともに、特別区の存する区域においては、都が特別区を包括する広域の地方公共団体として位置づけられることになりまして、特別区の存する区域においても二層制の地方自治制度がとられる、こういうことに相なる次第でございます。

鈴木政府委員（自治省行政局長） 4/2衆

今回の都区制度改革におきましては、自治法上の特別区に係る特例措置を廃止、改正ということ、あるいは、都区に係る税財政制度の改正によりまして特別区の自主性、自立性というものを強化するということにいたしておりますが、大都市としての一体性、統一性の確保に配慮しつつ、これを行うという考え方でございます。

したがって、特別区の、内部団体としての性格に由来する特例、自主性、自立性を阻害するような特例については見直すことといたしておりますが、お話の都区協議会あるいは都知事の助言・勧告権の規定につきましては、今回の改革によりまして特別区の自主性、自立性が強化された場合に、その特別区の事務処理に関しまして、十分な連絡調整を図ることによりまして大都市行政として一体性を確保し、また統一性も確保していく仕組みとしてはなお重要な機能を果たすのではないかとということで、存置するというにいたしております。

鈴木政府委員（自治省行政局長） 4/2衆

都区制度、都と特別区という制度につきましては、今お話のございましたように、人口が高度に集中する大都市地域におけるいわば行政の一体性、統一性の確保を目的とした大都市制度という位置づけでございます。

現行の地方自治制度のもとでは、先ほども出ました大都市制度として指定都市制度というものもございしますことから、都制というものを施行するに当たりましては、その区域というものが、指定都市制度では対応し切れない規模といたしまして、既存の指定都市を相当上回る数百万程度の人口が狭隘な地域に集中しているといういわば社会実態というものが一体性を持って存在する、こういうことが必要であると考えております。

鈴木政府委員（自治省行政局長） 4/2衆

見方といたしまして、基礎的団体から考えると、特別区と行政区というものの考え方がございますが、さらに大都市制度として都道府県との関係もあわせて考えますと、特別区制度というのは、いわば特別区が存する区域において考えますと、特別区が原則として市の処理する事務を行いますが、大都市の一体性ということで、広域団体である都が市町村の処理する事務まで行う、これが都区制度だろうと思えます。

また、指定都市制度は、都道府県が行う事務について、都市である政令指定都市が県の仕事まで行うということによって、大都市としての一体性を確保した大都市行政をやっているということで、いずれも一般の市町村とは異なった制度という面では同じですが、今お話ししましたように、特別区制度というものは、いわば都道府県段階に属する都が一般的に市町村が処理する事務の一部を行っていく。それに対して指定都市制度は、大都市地域における事務を基礎的な地方団体である政令指定都市が行う、こういう点において違いがあるのではないかと思います。

都区税財政制度改革に関連する国会答弁（平成10年4月）

二橋政府委員（自治省財政局長） 4/2衆

今回の法改正におきましては、今委員がお挙げになりましたように、特別区相互間で著しい税源の偏在がございます。その中で、一方で、大都市行政の一体性、統一性を確保するための行政水準の均衡を図るという必要がございますので、都区財政調整制度につきましては、財政運営の自主性を高める観点から幾つかの見直しは行っておりますが、基本的な仕組みとしては存続することにいたしております。

鈴木政府委員（自治省行政局長） 4/2衆

今回の都区制度改革におきまして、大都市の一体性、統一性の確保という観点から申し上げますと、例えば消防、上下水道などの事務は引き続き都において処理することといたしております。また、都知事の特別区に対します必要な助言・勧告の制度、また都区協議会というものの制度を残しまして、都と特別区の間また特別区相互間の十分な連絡、連携、調整のもとに事務が円滑に処理されるようにしていただいております。あわせて、特別区の財政運営の自主性を高めるための見直しを行った上で、都区財政調整制度につきましてもこれを残しまして、特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で、大都市行政の一体性、統一性を確保するため、行政水準の均衡を図ること、このようにいたしております。

「都区の事務、財源配分基準等」に関する国会答弁
衆議院地方行政委員会議録、参議院地方行政・警察委員会
会議録をもとに作成

「都が一体的に処理することが必要であると認められる事務」の判断基準は何か。

鈴木政府委員（自治省行政局長） 4/7衆

281条の2の、一体的に処理する必要がある事務かどうかということにつきましては特別区が基礎的な地方公共団体として、1つは、一般的に市町村が処理する事務を処理するという観点、もう1つは、大都市行政の一体性、統一性の確保の観点、この2つを踏まえまして客観的に判断されるべきものでありますが、法令に根拠を要する事業につきましては、当該法令の趣旨、目的等を踏まえた上で、この原則の上に立って法令において明らかに規定する、こういうこととなります。

なお、法令に根拠のない一般公共事務でございますが、それにつきましては、新たにこの281条の2の役割分担の原則に沿って客観的に判断されるべきものでありますが、具体的には都と特別区間の協議

によって決まってくる、このように考えております。

鈴木政府委員（自治省行政局長） 4/7衆

都と特別区の役割分担、特に、都道府県としての都でなくて、市町村が処理する事務のうち都はどの部分を担うのか、こういうことにつきましては、今度の改正におきまして都と特別区の役割分担の原則を定めております。特別区の存する区域における行政の一体性、統一性の観点から、要するに、特別区の存する区域を通じて一体的に処理することが必要かどうか、必要であると認められる事務に限って都が限定的に事務を担当する、特別区はそれ以外のものを一般的に担う、こういう考え方でございます。

都区協議会のあり方についてどう考えるか。

鈴木政府委員（自治省行政局長） 4/7衆

都区協議会につきましては、条例の制定に当たって都知事に意見を述べるという役割がありますが、都と特別区のあるいは特別区相互間の連絡を調整するために必要な協議を行うというものがございます。確かに協議案では、財政関係に限定しようというお話がございましたが、今回の改革の中で東京都と特別区というものがそれぞれ位置づけられたものですから、やはり広く一般的に協議の場を設けておいた方がいいだろうということで、現行の法のもとでも都と特別区の共同の協議機関として位置づけられておりますので、その延長で広く一般的に話し合う場ということで存続をさせているところでございます。

鈴木政府委員（自治省行政局長） 4/7衆

都区協議会のあり方につきましては、これまで以上に特別区の意見が協議に反映されるようにということで組織あるいは運営のあり方を検討するということがございます。これは都と区の間でもお話し合いがされているようでございますし私どももその方向で検討を進めることがいいことだと思っておりますので、その方向で進めたいと思います。

調整税の調整割合をどのように定めるのか。

二橋政府委員（自治省財政局長） 4/7衆

いわゆる調整三税の調整割合を定めるということが都分と特別区分とのシェアを分けることになるわけですが、これにつきましては両者間で十分な話し合いを行って、あくまでもその基本となりますのは実際に行います事務分担に応じてその財源の配分を行うということでございますので、そういう実際に分担する事務分担を前提として十分な話し合

都区税財政制度改革に関連する国会答弁（平成10年4月）

いを行っていただきたい、その結果で調整割合を定めていくということになるかと思えます。

都と特別区の財政調整制度は、特別区の財源保障とともに、他の道府県と異なり都が行う市町村の事務を行うための財源を保障するためのものと考えて良いか。

二橋政府委員（自治省財政局長） 4/7衆

今回の改正で、特別区は基礎的な地方公共団体として位置づけられることとなりますが、なお、消防あるいは上下水道等の事務は法令で都に留保されることとなります。この都に留保される事務につきましては、本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものでございまして、したがって、そのために都と区の間で財源配分を適切に行う必要がございます。

そういうことから、調整三税を原資とする都区財政調整制度が、それぞれ市町村の事務を都と特別区で分担する割合に応じて財源配分がされるわけございまして、そういう意味で、御指摘のとおり、都に留保される分がそういう財源保障の機能を持つということでございます。

かつて昭和61年の都区合意では、「垂直調整」を廃止するという考え方があったが、地方制度調査会で採用されなかったのは何故か。

二橋政府委員（自治省財政局長） 4/30 参

垂直調整を廃止するという問題につきましては、これは一方で調整税を残すというふうな形で基本的方向の中でうたわれておりましたので、そういったことからいきますと、特別区に配分される調整割合、これを要するに垂直調整的なものでその都度動かすということは、廃止するということとなりますと、この調整割合を法律で書かざるを得なくなってくるということでございます。そういうこととなりますと、調整割合を変更する場合には必ず法律改正を要するという事になって、それが果たして特別区の自立という観点から妥当なのかどうかと、こういう御議論がございました。

清掃事務の移管等によって、現行の調整割合を引き上げる必要があるのではないか。

二橋政府委員（自治省財政局長） 4/30 参

清掃事業等が特別区に移管されます場合には、その実施に要します経費は当然都の負担から特別区の負担に変わってまいります。したがって、この都

区財政調整制度におきましては、特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように財調交付金を交付するというところから、財調制度の基準財政需要額に算入していくことが必要になってまいります。したがって、一般的には現在の都条例で定められております調整割合44%を引き上げる必要が生じてくるということも予想されるわけございまして、具体的には平成12年4月の法施行時期をめぐり都と特別区との間の話し合いによりまして、これらの経費が賄えるように改めて適切な調整割合が設定されてくるものというふうと考えております。

自治省といたしましても、今回の改正の趣旨を踏まえまして、特別区の自主的な財政運営に支障が生ずることがないように、地方自治法の規定に基づきまず助言、勧告ということが282条にうたわれておりまして、それ等によりまして適切に対応してまいりたいと考えております。

事務事業の移管や将来の財政需要の変化に対応する財源保障のあり方についてどのように考えているか。

二橋政府委員（自治省財政局長） 4/2衆

今回の法改正におきましては、具体的には282条の第2項でございますが、この都区財政調整制度は、特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように都が交付するのだということを法律上明記いたしておりまして、こういうことから申しますと、今委員がおっしゃいましたような事務事業の移管とかあるいは将来の財政需要の変化に対応いたしましても、こういう規定を置くことによりまして都区財政調整制度において財源保障がされることになると考えます。

具体的には、この特別区に配分される割合が、もちろん事務事業の移管とかあるいは将来の財政需要の変化に対応して変更されるということになると考えますので、そういう意味でも財源保障はされるのではないかというふうな考えておる次第でございます。

二橋政府委員（自治省財政局長） 4/7衆

調整三税を最終的に都と特別区で、分担する市町村の事務に応じてどういように分けるかという調整割合、これは都区間の協議に基づいて条例で定めるということになるわけございまして、今後の事務の変動あるいは移管ということが行われます場合には、それに応じて都区間で適正に協議がされて、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されていくものというふうな考えております。

都区制度改革に係る自治法等改正の趣旨（主なもの）

「地方自治法等の一部を改正する法律案（都区制度改革関係）想定問答」から〈抜粋〉

何故今回都区に係る財政制度の改正を行うのか。

- 1 今回の都区制度改革は全体として、大都市の一体性や統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性及び自律性を高めるとともに、特別区は、原則として、法制度上、住民に身近な事務を処理するものとし、都から特別区への事務の委譲を行うことにより特別区を基礎的地方公共団体に位置付けることを目的とするものである。
- 2 このため、その一環として財政分野に関しても、特別区の自主性及び自律性を高め、特別区の有する都の内部団体としての性格を払拭する観点から、都区財政調整制度や特別区の起債について必要な見直しを行うとともに、基礎的な地方公共団体として位置付けられることとなる特別区について、特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう特別区財政調整交付金を法定化し、その財源保障を明確化することとしたところである。

今回の改革後も、東京において、府県制ではなく、引き続き都制を施行する理由如何。

- 1 都制を施行し、特別区の存する区域を定めるに当たっては、当該区域が、都制（特別区制度）を適用すべき人口が高度に集中する大都市地域であるかどうか慎重な認定が行われる。具体的には、現行の地方自治制度においては、大都市制度として指定都市制度も存することから、指定都市制度では対応しきれない規模として既存の指定都市を相当上回る人口数百万程度の社会的実態が一体性を持った区域が存在するかどうかの判断が行われるものである。
- 2 今回の制度改革の前後を通じて、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性・統一性の確保という都区制度の趣旨・存在理由は変わらない。今回の制度改革は、このような都区制度の趣旨・目的については維持しつつ、特別区を「基礎的な地方公共団体」に位置付けることとするため、特別区の自主性・自律性を強化する方向で必要な措置を講じるものである。
- 3 こうした都区制度の趣旨にかんがみると、人口の集中度や社会的実態について、都制（特別区制度）を適用することとした判断を覆すような状況の変化がない限り、引き続き都制を施行すべきものである。
- 4 東京都については、従来の沿革があり、地方自治法施行時から都制が適用され、特別区が置かれており、個別に立法判断を行っているわけではない。しかしながら、当時においても都制を適用するにふさわしい地域であるかどうかの認定は行われているものと解され、こうした認定を覆す判断要素が生じているわけではないことか

ら、今回の改革に際しても、府県制を適用するのではなく、引き続き都制を施行することとしているものである。

なお、現在の東京都に府県制を施行する場合の手続きについては、地方自治法上、規定がない。府県制の施行に関しては、現行の第6条第1項（都道府県の配置分合又は境界変更については、法律で定める旨を規定）との均衡からは、具体の府県制施行のために新たな法律を制定し、必要な規定を設けることになるものである。

この法律は、憲法第95条及び地方自治法第261条に規定する一の（普通）地方公共団体のみに適用される特別法であり、関係住民による投票を経ることが必要であるが、東京において府県制を指向する住民が多数とは想定されず、この点からも府県制の施行は困難である。

特別区の再編についてどのように考えるのか。

- 1 現在、東京都下に特別区が23区存在しているが、人口規模に関しては、最大78万1,399人の世田谷区から最小3万4,780人の千代田区まで（平成7年10月1日国勢調査人口）20倍以上の著しい格差が生じている。
特別区の成り立ちは、従来からの沿革に基づくものとなっており、また、特別区の設置後相当程度の期間にわたって、特別区の合体・分立等の措置がとられないまま推移してきたため、このような状況に至っているものである。
- 2 こうした状況に対して、特に人口減少等の著しい都心地域の特別区がなお存置されていることを問題とする立場から、これらの特別区の再編をはじめとして、周辺地域とも併せた特別区の存する区域の見直しの必要性が指摘されている。
- 3 特別区は、個別の法令に特別の定めがない限り、市に属する事務を処理することとされていること、保健所設置市の事務も基本的に特別区が処理することとされていること、これらの事務処理の内容を含めて、特別区については、一般の市町村（市）間における以上に相互の等質性が求められることなどから、こうした指摘は一定の説得力を有するところである。
- 4 しかしながら、特別区の再編については、その効果や影響の及ぶところにかんがみれば、単に都区制度の枠内にとどまる問題ではなく、大都市制度や首都圏制度のあり方を含めて、今後なお十分な議論が必要であると考えている。また、論議に際しては、特別区の存する区域における昼夜間人口の著しい流動性、税源の地域的偏在、多摩地域と特別区の存する地域との関係など、社会経済のめまぐるしい変動に伴って地域社会の実態が著しく変化していることを十分念頭におく必要がある。
- 5 以上のような考え方から、今回の都区制度改革に当たっては、特別区の再編を改革に盛り込まなかったものであるが、このような考え方は、第22次地方制度調査会「都区制度の改革に関する答申」（平成2年9月20日）においても明らかにされているところである。
- 6 なお、今回の改正においては、特別区の廃置分合・境界変更の手続きに関して特別区に発議の権能を付与することとし、これを前提にして、特別区の合併について

市町村の合併の特例に関する法律を適用することとしている。これにより、特別区の自主的合併を推進するための措置が整えられることから、将来的には、特別区の再編に資するものと考えている。

特別区に廃置分合・境界変更の発議権を付与すると、廃置分合・境界変更が無秩序に行われ、大都市の一体性・統一性が阻害されてしまうのではないか。

- 1 本法律案は、地方制度調査会の答申にのっとり、大都市の一体性・統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性・自律性を強化するとともに、都から特別区への事務の委譲を行い、あわせて都と特別区との間の役割分担の原則を定めるほか、所要の規定の整備を行うものである。

廃置分合・境界変更の手続についても特別区の自主性・自律性を強化する観点から、特別区に発議権を付与する等の改正を行うこととしている。

- 2 特別区の廃置分合・境界変更については、制度上特別区の区域をもって市町村を設置することは認めていないことから、特別区が自らの意思により特別区の存する区域から離脱し、一般の市町村になることは制度上認められていない。

また、特別区の廃置分合・境界変更については、特別区の発議に基づき都知事が決定することになるから、都知事が決定をする際に特別区の存する区域全体を通じた一体性・統一性の確保に対する配慮は行われるものと考えられ、また、特別区相互の間の境界変更を除いては、都知事は自治大臣に協議するものとされていることから、特別区に廃置分合・境界変更の発議権を与えたとしても、大都市の一体性・統一性の確保の要請は担保されるものと考えられるものである。

今回の改革後の特別区は、「基礎的な地方公共団体」でありながら、特別地方公共団体であるのか。

今回の改革後の特別区は、「基礎的な地方公共団体」としての実質を備えることになるが、そのための要件である

「他の地方公共団体から独立した存在であり、かつ、原則として、法制度上、住民に身近な事務を処理するものとして位置付けられること」

は、存在が普遍的一般的でない地方公共団体かどうかという特別地方公共団体の要件とは、直接的な関係は有しない。

「基礎的な地方公共団体」でありながら、特別地方公共団体という構成もあり得るものである。

今回の改革後の特別区は、憲法上の地方公共団体になるのか。

- 1 憲法上の地方公共団体とはいかなるものであるのかについては、昭和 38 年 3 月 27 日の最高裁大法廷判決で以下のように判示されている。

「(前略)～単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同社会を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を付与された地域団体であることを必要とするものというべきである。～(後略)」

- 2 今回の制度改革後の特別区については、～(略 廃置分合・境界変更の発議権能付与、都の調整条例規定廃止、区長委任条項等の廃止、特別区の自主財政権を強化する都区財政調整制度の改正、原則として一般の市町村と遜色のない事務処理権限の付与)～などの措置が講じられる。

この結果、自主立法権、自主行政権、自主財政権のいずれについても、特別区は、一般市町村と遜色のない状況を楽しむことになるものである。

したがって、改革後の特別区は、法制度的には憲法上の地方公共団体としての要件を充たすことになるものである。

- 3 しかしながら、昭和 38 年の最高裁判決では、憲法上の地方公共団体の要件として単に法制度的な要件にとどまらず、社会的基盤や沿革までが求められているが、これらの要件については、政府としてはにわかに判断しがたい。

結局、裁判所が具体の事案に則し、紛争の解決に必要な範囲内で、憲法上の地方公共団体かどうかの判断を行うものとする。

今回の都区制度改革の後も、なお都が処理する一般的には市に属する事務としてはどのようなものがあるか。

- 1 今回の改革においては、住民に身近な事務は住民に身近な行政主体たる特別区が処理することを原則として、必要な事務の委譲を行うものであるが、特別区の存する区域における全体としての一体性・統一性の確保の観点から、特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務がなお存することになる。

このような事務については、特別区の存する区域の全体としての一体性・統一性の確保のため、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整権能を行使するのでは足りないことから、一の統一的な意思決定の下、事務を処理できるよう、法律又はこれに基づく政令の規定により都に留保し、公共事務や行政事務についても都がとりこむ形で処理することとなるものである。

- 2 一般には市に属するこれらの事務のうち、具体的に例示すると、以下のとおりである。

(1) 法律又はこれに基づく政令の規定により都に留保される事務としては、

- ・消防に関する事務（消防組織法等）
- ・上水道の設置・管理に関する事務（水道法）
- ・公共下水道の設置・管理に関する事務（下水道法等）
- ・再開発地区計画、電気・ガス供給施設等の都市計画決定に関する事務（都市計画法）

などがある（括弧内は事務処理の根拠法律である）。

(2) その他法律又はこれに基づく政令の規定により都に留保されるわけではないが、主に都が行うものとしては、

- ・都市高速鉄道など都市交通事業の経営に関する事務（鉄道営業法等）
- ・国内外の主要物流等を担うなど重要な機能を有する港湾の管理に関する事務（港湾法）
- ・病院事業
- ・公営住宅の設置・管理
- ・動物園の設置・管理
- ・霊園の設置・管理
- ・土地区画整理事業・市街地再開発事業
- ・最終処分場の設置

などがある。

今回、都と特別区との役割分担の原則に関する規定を設ける趣旨如何。

1 今回の改正においては、大都市の一体性・統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性・自律性を強化することとしており、都と特別区との間の関係が、独立当事者間の対等なものとなる。

この結果、都と特別区の間で法律又はこれに基づく政令において明確に書き分けられていない事務、すなわち、公共事務・行政事務等の任意の事務若しくは新たな事務について、事務の配分を行う際の指針を示す必要が生じるものである。

2 このため、市町村と都道府県についての第2条第4項及び第6項と同様の趣旨から、都と特別区の各々の役割分担を明らかにするものとして、新たに第281条の2の規定を設けることとしたものである。

「大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点」とはいかなるものか。

1 人口が集中する大都市地域は、きわめて小さな区域の中にきわめて膨大な人口が生活をしているという特殊性をもっており、事実上は一つの大都市社会を形成している。

このような特殊性をもった地域において合理的、能率的に行政が行われるためには、ばらばらに独立した主体により行政が行われるのではなく、当該地域における

行政が一元的にまとめて行われること、また、当該地域において同一の意思の下に同一の内容の行政が行われることが必要となるものであることから、その確保が問題となるのである。

固定資産税、市町村民税法人分等を特別区税として、必要な都との間の財政調整については、区から都に財源を与えるという方法はとり得ないのか。

- 1 御指摘のような新たな都区間の財政調整を行った場合には、特別区の自主財源としての区税収入の一部を都に納付する必要があり、特別区の課税自主権を尊重する観点に沿わず、今回の特別区の自主性を高めるという改革の趣旨にも合致しないこととなるものと考えます。
- 2 また、都区財政調整制度の存在意義の一つとして、特別区相互間に財源の偏在がある中で、大都市の一体性及び統一性に配慮して、この行政水準の均衡を図る必要があることが挙げられるが、御指摘のような財政調整を行う場合には、技術的にも特別区相互間の適切な財源調整が行われるかについて疑問があると思われる。