

特別区長会事務局講演会講演録

特別区制度（特論）

～都区制度（東京の大都市制度）について～

（講演録編）

特別区長会事務局

まえがき

この講演録（講演録編）は、「特別区制度（特論）～都区制度（東京の大都市制度）について～」と題して、令和3年5月18日から令和4年6月22日にかけて、8回にわたり、志賀徳壽特別区長会事務局参与（初回は同事務局長）を講師として行われた、特別区長会事務局講演会の内容をもとに作成したものです。

特別区制度（都区制度）は、政令指定都市制度では対応できない、人口が高度に集中する大都市地域において、複数の基礎自治体である特別区と広域自治体である都の特別な役割分担により、大都市行政の一体性確保と身近な自治の両立を図る大都市制度であり、現在のところ、東京の特別区の存する区域にのみ適用されているものです。

通常は市が行う上下水道や消防などを都が実施すること、そのために都区間の役割分担に応じた財源配分を行うこと、特別区間の財源の均衡を図るための財政調整を行うこと、都と特別区相互の調整を図るための法定の協議組織が設けられていることなど、制度を支える特別な仕組みが設けられています。

かつては、東京都が広域の地方公共団体としての性格と特別区の区域における基礎的な地方公共団体としての性格を兼ねるものとされ、特別区は東京都の内部的団体と位置付けられていた時代がありました。

しかし、長年にわたる自治権拡充の取組みを経て、平成12年改革により、都区間の役割分担と財源配分の原則が定められ、特別区を基礎的な地方公共団体に位置付け、東京都を広域の地方公共団体に純化することで、特別区制度（都区制度）は東京大都市地域における二層制の自治制度として大きく転換することとなりました。

以来、特別区は、山積する課題に直面しながら、責任ある東京大都市地域の基礎自治体としての歩みを着実に進めてきています。

しかしながら、制度改革から24年を数える今日においても、いまだに制度改革時に解決すべきであった「都区の役割分担を踏まえた財源配分」の課題が未解決のまま残されていることをはじめ、制度の運用を巡っては多くの課題を抱えています。

この講演録（講演録編）が、特別区制度の存在意義や制度をめぐる様々な経緯と課題等を踏まえつつ、特別区の今後のあり方を考える上での参考となれば幸いです。

なお、講演資料は、本冊子の講演録（講演録編）に沿って参照できるよう、講演録（講演資料編）として別冊としました。合わせてご利用ください。

令和6年3月

特別区長会事務局

「特別区制度（特論）～都区制度（東京の大都市制度）について～」

講演録（講演録編） 目次

はじめに-----	1
◇特別区制度をめぐる動き-----	2
◇何故特別区制度を学ばなければならないのか-----	4
1 都区制度（特別区制度）の概要-----	6
◇都区制度（特別区制度）とは-----	6
◇都区の役割分担と財源の調整-----	12
（都区間財源配分、特別区間の財政調整）	
◇特別区制度の歴史-----	28
2 平成12年改革の意義-----	40
3 平成12年改革以降の動き-----	65
(1) 都区間の財源配分（主要5課題協議）-----	65
(2) 都区のあり方検討-----	90
(3) 児童相談所設置自治体の拡大-----	108
(4) 特別区制度調査会-----	116
(5) 地方分権改革の流れの中で-----	120
4 都区制度（特別区制度）のこれから-----	132
（特別区制度をめぐる議論、今後の特別区の制度的課題）	
（参考）特別区長会が東京都に求めている重点事項-----	141
(1) 都区のあり方検討の再開	
(2) 都市計画事業のあり方に関する協議の実施	
(3) 固定資産税の減免等についての事前協議	
(4) 児童相談所設置の促進	
(5) 都区双方の事業実績に見合う都市計画交付金の増額	
(6) 特別交付金のあり方の見直し	
◇まとめ-----	142

<別冊「特別区制度（特論）～都区制度（東京の大都市制度）について～」
講演録（講演資料編）参照>

はじめに

今回、「特別区制度（特論）～都区制度（東京の大都市制度）～について」というテーマで、長丁場の講義を引き受けさせていただくことになりました。

先日同じテーマで講義を行ったのですが、なかなか説明時間が足りない、あるいは事前にいただいた質問にお答えしきれなかったということで、改めて時間をとって講義する機会を設けたらどうかというお話をいただいたので、やってみようかと思い、引き受けさせていただきました。

講義のテーマである特別区制度というのは、我々の仕事をしていく上での基盤となるものですが、なかなか説明しにくいというのが実感です。そもそも、この特別区制度について関心を持ってもらえていないということが多いと思いますし、そうでなくても、相当誤解された状態に置かれているのではないかと考えています。私も長年この世界に関係していますが、いまだにうまく説明できないという思いです。できるだけ分かりやすく説明できる資料で、共通の理解を広げていきたいと思って作成したのが、時点更新しながら特別区長会のホームページに掲載している「都区制度（東京の大都市制度）について」という資料です。

特別区長会のホームページには、「特別区の現状と課題（参考資料）」という資料集も掲載していますので、ご参照いただきたいのですが、今回の講演は、こうした資料で説明を試みている、特別区制度の概要と歴史、特別区が基礎的な地方公共団体として法定された平成12年度以降の特別区制度をめぐる様々な動き、都区制度に関わる課題等について、改めて少し詳しく見ていこうということになります。

したがって、直接この関係の仕事をしていない方にとっては、そこまで知らなくてもいいのではないかというようなことがあるかもしれません。

しかし、平成12年の都区制度改革が施行されてから、もう20年以上の時が経ちました。

その間に、様々な形で都区間の協議が行われてきたのですが、今となっては、都区財政調整協議を除いては、この問題を巡る都区協議というのは絶えて久しい状態に置かれています。いまだに、都区制度改革というものが、未完の状態にあると言わざるを得ない状態が続いています。

そうした中で、制度改革によって実現した現行制度の原理について、我々から見れば歪めていると言わざるを得ない東京都はもちろんですが、特別区の関係者の間でも、理解が薄れてきているのではないかという非常な危機感を私自身持っています。

制度の根本理解が失われてしまいますと、特別区の自立性そのものが失われかねない脆弱性を持っているというのが、実は都区制度の特徴でありまして、常に意識をして、制度の理解を共有し、普及に取り組んでいくということが、我々特別区の職員にとっては非常に重要だと思います。

自治制度というのは基本的には、自治体の活動の枠組みということになるのですが、自治権の拡充を目指して長い年月をかけて改革が行われ、運用されてきました。

忘れてはならないのは、自治というのは、決してどこかから与えられて従うというのではなく、地域の成員が、戦い取り、守り、育てるものだという事です。

制度というのは、仕組みをどういじるかということに関心が行きがちですが、実は運用次第の面が非常に大きいのです。

いたずらに制度が悪いからといって制度のせいにするのではなく、まずは今ある制度

を最大限活かして運用していくという努力が必要なのではないかと思っています。

それを精一杯運用していった先に、それでも解決できない桎梏を解消するために、初めて制度改革という話が出てこなければいけないのではないか。そういう意味で、自治の営みの経緯を知って、それを自らの血肉としながら、今をどう生きるのか、そしてそれを後世にどう繋げていくのか、そういう緊張感を持って、日々の行政活動を進めていく必要があるのではないかと思っています。

そのような意味合いも込めて、これからの話をお聞きいただきたいと思います。

今回の一連の講義を通じてお伝えしたいのは、現行の都区制度が、非常に長い間の取組みによって、ようやく東京大都市地域における二層制の大都市制度として一つの到達点に達したものであって、これを理解して守りながら、運用し、あるいは運用の改善を進めていくことが大事だということです。

なかなかとっつきにくい内容かもしれませんが、どうか最後までお付き合いいただければと思います。

何回にも渡って講義するというのは私自身も初めての経験で、開始するに当たって改めて感じたのですが、通常1回の講義では1時間とか2時間の範囲で話をするのが通例なので、講義を重ね、時間が経っていくと、過去のことというのはどんどん短縮せざるをえなくなっていき、結果だけを伝えることになり、そこで何があったのかを説明できなくなっていくというのが実感としてありました。

今回は、その辺りの過去の経緯についても、もう少し丁寧にお話しできるのではないかと思います。そうはいっても、詳細に渡って説明する時間はありませんし、あまり理路整然とした説明はできませんので、その点をご容赦ください。

皆さんの中には、現在、あるいは今後、この関連の仕事に就いたりする方もいらっしゃるでしょうし、共同研修等の講師として登壇する方もいらっしゃると思いますが、それ以外にも、いろいろな機会に、都区制度に関連する場面に臨む機会があると思います。この講演を機会に、ぜひ制度に対する理解を広めるリーダーになっていただきたいという思いです。

進め方ですが、「特別区制度（特論）～都区制度（東京の大都市制度）について～」という資料をレジュメとして使っていきますが、合わせて、「特別区制度（特論）」補足資料」で補足しながらお話ししていきたいと思います。

レジュメとして使う「特別区制度（特論）」という資料ですが、先程冒頭ご紹介した「都区制度（東京の大都市制度）について」という資料をベースに置いて、それを補足する事項のほか、事前に寄せていただいた質問とそれに対する回答の要点等を入れた資料となっています。

事前質問については、必ずしもいただいたままではなく、少し要約したところもありますが、できるだけお答えしていきたいと思っています。質問の趣旨とずれているとか、改めて別の疑問が湧いたということもあるでしょうから、むしろいろいろと論点を挙げていただいて、この場でもよろしいですし、後日メールとかで事務局に寄せていただいても結構ですので、そうしたことも含めて、一緒に考えていければ幸いです。

それでは、具体的にお話に入っていきます。

◇特別区制度をめぐる動き

まず全体を総覧していただくために、補足資料の5ページ、「特別区制度をめぐる動

き」という資料で全貌を総覧していただきたいと思います。

この資料は、基本的には平成12年の都区制度改革を境に置いています。

前段としては、昭和50年の都区制度改革というものがあつたのですが、これは当時、特別区が原則市並みの自治体になったと言われた改革です。区長公選制が復活し、人事権が移譲され、事務配分が基本的に市並みになったという大きな改革だったのですが、それがまだ中途半端な改革であつたということで、さらに改革の運動を進めて、平成12年改革を迎えます。

これまでの間に昭和50年から平成12年ですから、四半世紀の時を要しています。さらに、この昭和50年の改革に至る道筋というのは、戦後からずっと自治権拡充運動を続けてきていますので、さらに四半世紀、合わせて半世紀をかけて、ようやく平成12年の改革を迎えたということで、この平成12年の改革で、初めて都と区の関係が明確に、二層制として位置付けられて、特別区は法律上の基礎的な地方公共団体となったのです。

正確に言いますと、基礎的な自治体になったのは、戦後すぐの地方自治法改正の時ですが、ただその時は実質的な権限は都から渡されず、またすぐに権限を失ってしまいました。それは後程、別のところでお話ししますが、この平成12年改革で、東京大都市地域における二層制の自治制度がようやく確立することになったのです。

その後、制度改革の積み残しの課題となった清掃事業の関係や都区間の財源配分の問題を都と区の間で協議をしたり、区同士で整理をしたりしながら、時を経てきました。

清掃事業の方は、一つは、中間処理の関係をどうするか、当初は、いずれ地域処理とあって、23区一体ではなく、バラバラにしていこうというような方向でした。それが協議の結果、当分の間は、一部事務組合で処理をしようということが固まり、もう一つ、移管の時には、経過措置として、清掃の従事職員は都から派遣という形をとっていたのですが、身分上の整理をして、区の職員に切り換えるというようなことが行われました。

清掃事業と並んで大きな課題であつた都区間の財源配分の問題というのは、いまだに解決していません。ここに書いてありますように、財源配分問題として、五つの課題を掲げて協議をしました。それが行きづまり、都区のあり方検討という、ステージを変えた検討を行っていくというような流れがありまして、そうした経緯と並行して、特別区の将来像はどうあるべきかの議論も進めてきたという経緯でした。

一方で、我が国全体の自治制度については、一番下のところにありますように、平成5年の地方分権の推進に関する衆参両院の決議をスタートとして、地方分権改革の議論が進められ、ちょうど特別区が基礎的な地方公共団体に位置付けられた平成12年4月に、地方分権一括法の施行という大きな改正が行われました。これは、従来 of 国と地方の上下関係を、対等協力関係に転換させる改革だと言われたわけですが、片や都区の関係では区の自治権拡充、片や地方全体の自治権拡充というのが並行して行われてきたのです。

この地方分権改革についても、いまだに続いています。その後、様々なことが行われてきたということも、いずれの機会にお話ができるかと思っています。

この表に書いてあるようなことを視野に入れて、これからの講義を進めていきたいということでご覧ください。

それでは、レジュメの2ページから話を進めていきたいと思っています。

◇何故特別区制度を学ばなければならないのか

まず、何故特別区制度を学ばなければならないのかということです。

これは冒頭申し上げたとおり、何よりも、特別区制度が我々「特別区の活動の基盤」であるからということです。制度があって初めて自治の活動ができるということです。それが大前提です。我が国の自治制度は、都道府県と市町村の二層制で組み立てられているわけですが、その一般的な制度では、都区制度を説明しきれないということがあります。

次の「法令の趣旨やルールに則って対応していく必要がある」というのは、当り前のことですが、都区制度のもとでは、その解釈自体が、なかなか共通の理解に達していないところが多く、その理解が必要になってくるということです。

それから、「“負い目”からの解放」と書いたのですが、特別区の関係者の中には、我々は半人前の自治体ではないか。東京都からお金をもらって生きている、なかなか自分たちで決められないなどの制約を受けている自治体であるという、「負い目」がどうも色濃くあります。

最近の若い方々は、どの程度か分かりませんが、古くからいる区の職員は、ずっと「制約された自治体」という、負い目の中で過ごしてきたと言っても過言ではありません。

それがどうして、そうなっているのかということ、一つは、通常であれば、市町村の事務と言われているような、上下水道や消防、大きな都市計画事業といったものについて、区に権限がなく、市に比べて権限が制約されているのではないかということ。

また、都区財政調整という制度があって、市町村の財源であるにもかかわらず都税とされているものがあり、その都税の中から、一部が区に交付をされるというような仕組みになっていて、財政面で東京都に依存しているのではないかということです。

いずれも形式的な比較論です。他と違うイコール制約だというようなことで、非常に陥りがちな思考ですが、一言で言うと、そもそも制約のない自治体というのはこの世にないですね。その形式的な差をもって、制約だとすること自体が、どうなのかということです。それは実は形式的な比較でしかなく、本質的には、制度的な役割分担として既に解決している問題であるということ、この後、見ていただきたいと思えます。

それから、住民の自治意識が薄いというように言われています。これもどうしてそのように言われるのか分かりませんが、例えば、選挙で投票率が低いとよく言われます。あまり関心がないのではないかというようなことです。

投票率が低いというのは、特別区に限ったことではなくて、都市部においてはそういう傾向が強いと言われています。特別区の場合はむしろ、過去にいろいろな住民運動が活発に行われて、まちづくりとかに反映されてきていますし、この都区制度についても、住民の様々な運動が、過去いろいろな形で寄与して、今日に至っているということがありますので、決して自治意識が薄いということはないと思っています。ただ、そう見ている向きがあるということです。

区や区議会に無駄が多いというようなこともよく言われています。非常に豊かな財源で、潤沢なとか好き勝手な行政サービスを行っているというような言われ方をしていることがあります。

一つの例として、参考のところに書いてあるように、議員数が多いということが言われます。例えば、大阪市会の定数が83人なのに対し、特別区の議会の定数は、23区合計すると900人を超えています。もし仮に特別区を一つの市として比べた時には、

大阪市に比べて、3倍以上となり、900人なんてとても要らないだろうということです。

ところが、個別に見ていくと、堺市議会と世田谷区議会は、人口がほぼ匹敵するわけですが、それぞれ48人と50人ということなので、決して世田谷区の議員が多いということにはなりません。つまり、他と比べる時に、23区を一つにまとめて比較をして、多いじゃないかというふうに言われている例です。無駄といわれることについて、具体的にどういうことなのかを、その都度、冷静に見ていく必要があるということだろうと思います。

次の論点は、「自分たちで守らなければならない」と書きました。これは、これまで長い間、都区間でいろんな協議をしてきていますが、東京都がこの法律の趣旨をねじ曲げてきていると言わざるを得ない状態を区は経験してきました。

その典型が、いずれお話をする主要5課題の協議というものです。主要5課題の協議というのは、先程表の中で少しお話しした平成12年の改革の時に、解決し切れなかった都区間の財源問題です。これを制度改革後に整理しましょうということでしたが、特に一番の論点は、制度改革によって、法律上、都と区の役割分担と財源配分の原則が明確に定められたので、それに基づいて、都区間の役割分担に応じた財源配分をきちんと整理し直そうというものでした。ところが、その議論をしていく中で、法の解釈自体が東京都と区で違っていた、あるいは、あえて違う見方を、東京都が持ってきたというようなことがあったわけです。

それは一つの例ですが、いずれにしても誰も守ってくれないということです。国も基本的には東京都任せで、都区の関係は、ご自分たちでどうぞというのが基本的なスタイルです。学識経験者も特別区に対して非常に冷めた目で見ているというのが実際です。それも先程ご紹介したような権限の制約や財政面の制約、あるいは非常に豊かすぎる財政と言われていることが背景にあるわけですが、そういう状態であるので、特別区は自ら守っていかなければならない立場であるということです。もちろん、都や国、学識経験者の中に理解者がいることを忘れてはなりません。

それから、実は、この都区制度について、「区の関係者も理解しきれていない」という問題があるのです。

また、実際の問題として、「実態上都が差配できる外形があり、制度論抜きに対抗できない」ということがあります。これは、先程言いましたように、東京都が、通常であれば市町村の財源である税の一部を都税として持って、それを区に交付するというのですが、それが都税であり、都税を配るには都の条例があり、予算があり、それを決めるのは都議会であるということで、要するに東京都に全ての権限があるという形になっているのです。

法律上は、法で定める原則に則って、都と区の協議に基づいて、東京都が算定することになっているのですが、そういう制度論が抜け落ちてしまうと、結局、東京都に依存せざるを得ないというところに短絡してしまうということであると思います。これは実際問題として、過去の都区財政調整協議の場面でも、しばしば悔しい思いをしてきたというのが特別区の関係者の共通認識だと思います。

関連して事前質問の中で、「随所に、都の内部団体だったころの名残があるような気がしている」というもの、また、「特別区がどのように見られているのかについて、単なる感情論ではなく、冷静で深い議論や話ができる機会・場があるとよいと感じている」という質問を寄せていただきました。これがまさに、これからお話をしていく中で、ど

のように考えるのか、解決するのかという命題になるかと思いますが、この場では、今後の説明に委ねたいと思います。

1 都区制度（特別区制度）の概要

◇都区制度（特別区制度）とは

まず「都区制度（特別区制度）の概要」というところから話を進めたいと思います。

○都区制度は、政令指定都市制度では対応できない、人口が高度に集中する大都市地域において、広域自治体と複数の基礎自治体の特別な役割分担により、大都市行政の一体性確保と身近な自治の両立を図る大都市制度

レジュメ 3 ページの下段にある「都と区市町村との分担関係（イメージ）」という図を見ていただきたいのですが、東京都の中には特別区と市町村が併存しています。市町村は 26 市 5 町 8 村ありまして、特別区が 23 区あるので、合わせて 62 の団体があるわけですが、市町村のところは、通常の都道府県と市町村との関係で運営がされています。特別区のところは、都区制度という特別な大都市制度のもとで、運用されているということになります。

特別区というのは、いったい何なのかということが命題になるわけですが、性格としては、一般の市町村と同じ基礎自治体であるということなので、62 の基礎自治体が東京都の中にはあるということになるわけです。

特別区の区域については、2 ページの一番下の枠内の文章のところに戻っていただくと、夜間人口と言われている 970 万人を超える人びとが住み、昼間人口と言われている 1,300 万人近い人びとが活動している非常に巨大な大都市地域を構成しています。この巨大な大都市地域をどのように行政運営するかということに、この都区制度という仕組みが設けられているということになるわけです。

3 ページに続きますが、その基本的な仕組みは、特別区が基礎自治体としての基本的な役割を担うということに基づきながら、広域自治体である東京都と、他の都道府県と市町村との関係とは違う特別な役割分担のもとに、相互に連携して、この東京大都市地域の行政に責任を持つということで制度が組み立てられています。これを都区制度という、あるいは特別区制度と呼んでいると書いています。

その後にある赤字の部分ですが、「都区制度は、人口が高度に集中する大都市地域において、広域自治体と複数の基礎自治体の特別な役割分担により、大都市行政の一体性確保と身近な自治の両立を図る大都市制度」であるとしています。

これが都区制度の根本原理で、全てと言っても過言ではない内容です。関連の諸制度は、この原理をどのように具体化していくかということで組み立てられているとご理解いただければいいのではないかと思います。

「現在のところ、東京の特別区に存する区域にのみ適用されている」とあります。現在のところというのは、都区制度というのは東京の制度として法律が作られているわけではなくて、あくまでも一般制度として作られています。どこにも「東京都は」と書いていないのです。

しかし、実際には今は東京にしか適用されていません。皆さんご案内かと思いますが、大阪でこの特別区制度を設けたいという運動がかなり前から進められていました。もしあれが実現したとしたならば、もう1ヶ所、特別区の制度ができたことになったわけですが、2回行われた住民投票の結果、いずれもぎりぎりのところで成立しませんでしたので、相変わらず東京のみということになっています。

通常、市が行う上下水道や消防などの事務を東京都が実施するという、あるいは、東京都と23区の間で財政調整を行う仕組みがあるということ、それから、都と区間の連絡調整のための法定の協議組織があるということが主な制度的特徴となっています。

同じく大都市制度として、政令指定都市制度というものがあります。こちらの方が、大都市制度としては一般的です。

東京の周辺でも、横浜市、川崎市、相模原市、千葉市、さいたま市といった政令指定都市がありますし、全国的にも大阪市や名古屋市など全部で20の政令指定都市があるわけですが、同じく大都市制度なので、大都市としての一体性を確保するという命題がありまして、それを基本的に政令指定都市という単一の基礎自治体に負わせるという制度です。むしろ、都道府県の事務をできるだけ政令指定都市に負ってもらうというのが政令指定都市制度ですけれども、東京の場合には、その政令指定都市制度になっていません。

つまり、「東京市」が無いということです。なぜかという、東京市というような形にしてしまうと、とてもではないけれども処理しきれないほどの集中した大都市地域であるからです。したがって、基礎自治体については、複数で分担して、広域自治体との特別な役割分担をすることによって、トータルとしての大都市制度を組み立てようという仕組みになっているということなのです。

その際、東京都が特別な役割分担として、通常は市町村の領域の事務で、大都市地域の一体性を確保するために、どうしても単一の自治体でなければ処理できないようなものがあるとすれば、それを東京都が処理するという分担関係になっています。そういう仕組みであるということをご理解いただければと思います。

(都と区市町村との分担関係イメージ)

もう一度、下段の図を見ていただくと、府県と市町村との関係というのは、事務の分担も基本的には法律で律していますし、財源についても、府県財源と市町村財源に明確に分かれています。そのラインが真ん中の赤い線で繋がっているところです。この線から下の領域が市町村財源で市町村の事務をする領域ということになるわけです。緑の色をつけた部分が、東京都の役割ということになります。

例えば、市町村の方ですと、消防とかについては、ほぼ全てのところが、東京都に委託をしています。そうすると、市町村は、自らの財源で、東京都に委託費を払ってやってもらうということになるわけです。

特別区の方を見ていただくと、都の大都市事務と書いた領域のところに、東京都の緑のところがあります。これが今言った、東京都が通常市町村の事務である領域のうち、都が単一自治体としてやらなければいけない事務を処理する領域ということになりまして、ここは「市」の領域なので、「市」の財源を用いて実施する領域になります。

したがってこの「市」の領域の財源を都と区の間で分けなければならないということになるのですが、どのように分けるのかということについては、区が財源を持って東京都にお金を渡すのではなくて、東京都が一定の範囲で預かって、それを都と区の間で分

け、かつ、23区間で分けるというやり方をしているというところが、都と市町村との関係と違うところです。

東京都の中で特別区制度と市町村制度が併存しているという大きな特徴がありますので、都と区の関係も非常に複雑ですけれども、都と市町村との関係、区と市町村との関係もあって、輻輳しているのが、今の東京都の姿ということになります。

4ページにまいりまして、上の方に参考として逐条地方自治法の記述を抜粋していません。逐条というのは、地方自治法を改正した時の、その改正の趣旨をその都度整理して、条文ごとに解説しているもので、いわば立法の趣旨ということになる内容です。

赤字にしている部分ですが、「特別区の存する区域の有する様々な地域特性のうち、当該区域を他の地域と区別し、行政上特別な対応を迫る決定的な要素は、人口規模及びそれに関連する諸機能の集中度である」と書いてあります。

つまり、他の全国のいずれの大都市地域と比べても、集中度に違いがあるということなのです。

先程申し上げた政令指定都市制度もあるけれども、「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で一体となった社会的実態がある区域であると同時に、当該区域の行政について一つの普通地方公共団体である指定都市で対応することには問題があると思われるものであると言える」ということを、法律上では「人口が高度に集中する大都市地域」としているという解説をしています。この元の条文もまたいずれ見ていただきます。

(東京都区部の人口集中度と歳出の大都市比較)

その下に「東京都区部の人口集中度と歳出の大都市比較」という表を載せていますが、これは先程言いました政令指定都市を、東京都区部と並べて表記したものです。まず人口のところでは、人口の規模が、東京都区部を一つの大都市地域として見た時には、ものすごく大きな970万人規模であるということで、例えば政令指定都市の中で一番大きな横浜市の375万人、大阪市の274万人や名古屋市の233万人と比べても、格段に多いということがあります。

人口密度を見ると、特に大きな1km²当たり1万人を超えるようなところというのは、東京都区部と川崎市と大阪市しかないのです。

また、昼夜間人口比率ということで、昼間人口が夜間人口を上回る割合、ということとはつまり、集中度の一つの目安になりますけれども、それが110を超えるというのは、色を掛けた四つ、東京都区部と、名古屋市、大阪市、福岡市だけです。

人口密度が稠密であり、かつ昼夜間人口比率が非常に高いというのを、両方兼ね備えているのは、東京都区部と大阪市ということになるわけです。

大阪市というのは、先程申しましたとおり、特別区を作るという運動を続けていきましたが、この大阪の制度をどうするのかというのは、昔から問題になっていました。今回の一連の動きの以前にも、都区制度を敷くべきじゃないか等の議論が繰り返されてきたのです。ある意味大阪市が唯一近い状態であるということで、そういうふうに見ていただいても、特別区の区域というのは非常に特異なところであるということなのです。

(都道府県・市区町村人口順)

23区の人口規模というのを別の見方で見ていただくために、補足資料の7ページを

お聞きいただきたいのですが、これは令和2年国勢調査のデータで、都道府県も含めて、地方公共団体を人口順で上位から並べてみたものです。

20万人以上を並べたというのは、かつて特例市というのがあって、それが20万人以上でした。今は特例市というものがなくなって、20万人以上で保健所を持てば、中核市になれるというように変わっていますが、いずれも20万人という一つのメルクマールということになるので、それを踏まえて一覧にしたものです。

これを見ていただくと、特別区がもし他の政令指定都市と同じように、東京市だとしたら、東京都以外の全ての道府県よりも大きな市になります。

個々の区を見ても、ここに掲げてある政令指定都市が、少し茶色っぽい網かけになっていますが、例えば世田谷区は、いくつかの政令指定都市よりも大きな規模を持っています。練馬区、大田区、江戸川区、足立区についても、政令指定都市に匹敵する規模を持っているということなのです。

さらに、赤字が特別区で、台東区までが20万人の中に入っています。今でいう中核市の基準からすると区は保健所を持っていますので、千代田区と中央区以外は、中核市以上だということです。

千代田区もこの時点で6万7千人ということで、全体の1,747団体のうちの415位なので、上位4分の1以内に入るような中核的な都市の規模を持っています。

このように、特別区全体の規模の巨大さとともに、それぞれの区が、大都市的、ないし中核都市的な規模を持っているのが特別区の特徴だということで、23区の人口の集中度ということを見ていただけると思います。

レジュメの4ページに戻っていただくと、一番下に**事前質問**がありまして、地方自治法逐条に書いてある「**一つの普通地方公共団体である指定都市で対応することには問題があると思われるもの**」の「**問題**」とはいったい何なのかということですが、今ご説明したとおり、単一の地方自治体では対応しきれないということです。

実は、これも少し先の話に踏み込んでしまいましたが、先程紹介した平成12年改革の前は、東京都が広域自治体であり、かつ基礎的自治体を兼ねるというのが法律上の解釈であり、位置付けでした。

昭和50年改革の時も、特別区は基礎的な自治体としての実質的な構えを持ちましたが、法律上の性格は、あくまでも東京都の内部的な団体のままであるとされていたわけです。

その歴史の中で東京都が全てを抱えていて、抱えきれなくなり、破綻をして、特別区に権限を移譲せざるをえなかったという経過がありました。

昭和40年の制度改革で、福祉事務所等が、特別区に移管された時は、東京都が抱えきれなくなったという国の評価が一つの大きな契機だったのです。実際問題としても、東京都が全てを抱えきれない、つまり「東京市」では、抱えきれないというのが、歴史の実際だったということです。

次に、5ページです。ここでは都と区の関係についてですが、逐条の解説を見ていただきますと、平成12年の改革で「都の広域的な地方公共団体としての役割の純化が図られた」、つまり、基礎的な地方公共団体の性格を兼ねることは払拭をして、広域の地方公共団体に純化したということです。

しかし、この改正されたシステムが「真に効果的かつ民主的な大都市行政をもたらす

かどうか」は運用しただとして、下線が引いてあるとおり、「とりわけ重要なことは、一方では特別区の自主性・自立性を強めながら、他方では、大都市行政の一体性・統一性を実現することである。この課題は、二律背反の要素を含むものであって、その成就のためには、賢明な行政運営が要請される場所である」と書かれています。

まさに都区制度の特別な所以ですね。23区を「基礎的な地方公共団体」とするけれども、それで23に分割しきってしまえば、東京大都市地域というのは一体性を保てなくなるので、東京都に特別な役割分担を持たせることになるのです。

これは結局、特別区は、基礎的な地方公共団体として身近な行政を預かる一方で、23区全体を一つの大都市地域として、均衡ある行政を保つためにはどうしたらいいのかという命題が、両方併存する形になりますので、どうしても対立関係になる場面が出てくる。それをどのように調和させながらやっていくのかが問題であると言っているわけですね。

その際、広域自治体の都と基礎自治体の特別区の関係は、都道府県と市町村の関係と同等の位置付けであり、「大都市地域で展開する地方自治における特別区優先の原則が明確にされている」とあるように、大都市地域においても、基礎自治体優先の原則が適用されると位置付けられたことが、改革の意義だったということが書かれています。

次のところですが、「都が特別区に係る市町村事務を処理するのは、特別区における全体としての一体性及び統一性の確保が要請されるためである。・・・しかしながら、当該事務について、一体性及び統一性の確保の要請があれば、即、都による直接の処理が認められるものではない。まずは、特別区相互で連携し、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ことにより対応すべきである。こうした対応では足りず、一の統一的な意思決定の下、事務を処理しなくてはならない必要がある場合に、はじめて都がとりこむ形で一体的に事務を処理することとなるものである」という考え方が示されています。

まさに特別区優先の原則を徹底した表現になるのですが、つまり特別区というのは、通常の市町村のように、自らの区域に責任を持つのはもちろんだとして、それだけではなく、この東京大都市地域全体にも責任を持つ必要があるということなのです。ですので、お互いに連携をして、どのようにこの大都市地域全体の行政の均衡を図っていくかを考えなければならないということです。

そういうことを前提としても、なおかつ東京都が一つの主体としてやるべきものがあるとするならば、それは、東京都が役割分担を負う関係にあるということを行っているのですが、このあたりも都と区の論争の中では、非常に大きな争点になってくる場面です。

事前質問についてですが、まず、「とりわけ重要なことは、一方では特別区の自主性・自立性を強めながら、他方では大都市行政の一体性・統一性を実現することである」という意味は何なのかということについては、今言いましたとおり、大都市における行政の一体性の確保と身近な自治の両立というのが、都区制度の根本命題であるからということなのです。

(都が行う大都市事務をめぐる都区の考え方の相違)

次の「都区制度に対しての都側との考え方の相違点」という質問についてですが、一番下の「(参考) 都が行う大都市事務をめぐる都区の考え方の相違」というところを

ご覧ください。都と区の協議の中の一場面である平成17年の都区財政調整協議会の中での資料から抜粋したのですが、東京都は、こういう言い方をしています。

「都が行う大都市事務を「市町村が一般的に処理する事務」とする地方自治法の規定は一般原則であり、実際の範囲は」、「少なくとも政令指定都市が行う事務と同じ領域まで含まれる。」

つまり、地方自治法では、都が例外的に処理する市町村の領域の事務は、市町村が一般的に処理する事務の範囲内と言っているけれども、実際は違うという言い方です。

それから、「都に配分された財源は、都の一般財源であり」、「都税の使途は一般の市町村事務の範囲に限定されない」。大都市のための事務を独立した自治体としての責任で行う。「政令市等の事例から市自らが実施すべきものは、都が行う大都市事務である」という言い方をしています。

これは、6ページの区の考え方一番上の○にあるように、そもそも都区制度改革というのは、従来平成12年の前まで曖昧であった都と区の役割分担を明確にするのが目的であって、そのための法改正を行ったはずなのです。この都の考え方のように、都の独自の判断で、法の規定と異なる運用も許されるということになると、法で原則を定めた意味がなくなってしまい、何のための制度改革だったのかということになってしまうのです。

(都区制度に関する都の説明)

下段の「(参考)都区制度に関する都の説明」のところを見ていただくと、今現在、行政部が説明に使っている資料の中に、こういうくだりがあります。

都区制度の目的のところ、都区制度というのは、「広域自治体である都が、大都市地域の一体性確保の役割を担う点がこの制度の大きな特色である」と書いてあります。

これも、法律上の規定というのは、「大都市地域の一体性及び統一性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」と書いてあって、無原則に東京都が役割を持つということではなく、都が行わなければ、一体性・統一性が確保できない事務に限定するというように書かれているわけです。

そもそも一体性確保と言いますが、広域的な行政については、東京都は府県として当然責任を持っていますので、それと混同するわけにはいきません。繰り返しになりますが、従来曖昧であった役割分担を明確にし、それに応じた財源配分を行うという原則を規定したのが、平成12年の改革であったわけで、その改革の趣旨が、法の原則が定まっただけで、実態を伴わないままになっている問題があるということを指摘しておきたいと思います。

もう一つの○ですが、これも先程の主張と同じですが、市町村税のうち都に留保されているものについて、「これらの税は、都が大都市の一体性を確保する観点で事業を展開していくための財源として位置付けられたものである」という説明をしています。

つまり、東京都が市町村財源を使うために位置付けられたというような説明の仕方です。そこには、都区間の財源配分はいったいどういうものであるのかということが、一切抜け落ちています。どうして市町村財源が都税とされているのかというのが一番の問題です。

東京都が、市町村の領域の事務を担うので、その市町村の事務には、市町村の財源を充てる必要があるということと、23区の間行政水準の均衡を図るために、財源の調

整をする必要があるということ、そのためには、各区が全ての財源を持つのではなく、東京都が一定の財源を預かって、都区間の協議で、役割分担に応じた都区間の配分を行い、23区の財源の均衡を図るように配分することが解決方法であるというのが、今の組み立てですけれども、そういうような観点が抜け落ちているということです。

ここまでがざっくりした都区制度の概略ということになります。

◇ 都区の役割分担と財源の調整

7ページにまいりまして、「都区の役割分担と財源の調整」となっていますが、先程お話したように、都と区間に特別な役割分担があり、したがって、通常の都道府県と違って、東京都も「市」の財源を持って、事業をやらなければいけない領域があります。

もう一つは、東京大都市地域という23区全体を考えた時に、それを23に分割すると、それぞれの区ごとに税源の状況が大きく変わってきます。典型的には都心部と住宅地とは、税源の状況が全く違います。それをそのままにしておくと、均衡ある行政ができないという問題が生じることになります。

この二つのことを調整するために、**都区財政調整制度**が設けられています。

都区財政調整をどういう財源でやるのかというと、市町村税であるもののうちの固定資産税や法人住民税等を東京都が預かって、都と区の間で協議をしながら、都と区の間で分け、23区の財政調整を行うことになっています。

財政調整制度というと、地方交付税制度というのが我が国にあって、こちらの方が普遍的な制度です。地方交付税制度は、国が、それぞれの地方公共団体が均衡ある行政を行えるように財源を手当するという制度です。全国的に地方によって財源の偏在がありますので、必要な行政を行うだけの財源をこの地方交付税を通じて補填をして、いかなる自治体であっても、行うべきものを行えるようにしていくという趣旨になっています。

地方交付税は、東京都に対してどういうふうになっているかといいますと、普通であれば、東京都は東京都、23区はそれぞれということで算定するところ、東京都と特別区を一括して算定するというやり方がとられているのです。一括で算定するので、交付税で東京都と23区個々に財源保障するという計算式になっていない代わりに、都と区を一括算定して「保障」した上で、都と23区の調整については、都区財政調整制度を通じて行うというのが、今の制度のつくりになっています。

(都区財政調整制度のあらまし)

都区財政調整をめぐるには、いろいろな論点がありますので、とっつきにくいかもしれませんが、「**財調制度の説明に苦慮している。興味をもって聞いてもらえるような説明方法はないか**」という事前質問がありました。これは実際難しいので、私の方が教えていただきたいと思いますが、補足資料の8ページをご覧くださいと思います。

「都区財政調整制度のあらまし」と書いてあります。この資料も、読んで概略をつかめるようにという意図で作った資料ですので、ざっと読んでいただいて、あらましをつかんでいただければと思います。

その上でいろいろな資料を見ていただくと、どの部分のことを言っているのかが、ご理解いただけるのではないかと思います。

1番のところは、「都区財政調整制度の意義」として、今申し上げたことが書いてあって、2番の「都区財政調整の目的」として、都区間の財源の均衡、特別区間の財源の

均衡、そして、特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するということ。この趣旨にしたがって、都が条例で特別区財政調整交付金を交付するということになっているわけです。

3番の「特別区財政調整交付金の性格」としては、一つは固定資産税や市町村民税法人分などを東京都が預かって、その一定割合を区に交付するというようになっています。この一定割合の額というのは、区の財源になるもので、あくまでも特別区の一般財源であって、その用途については制約を受けません。国庫補助や都補助というのがありますけれども、それは、ある目的のために必要な額を交付するということなので、制約を受けますが、特別区財政調整交付金については、あくまで、一般財源として扱うということなのです。このことが結局、特別区が東京都から補助金をもらっているのではなく、都と区の間で財源を分けているのだということの理解に欠かせないものなのです。

4番の「都区間の協議」にありますように、都と区の間で協議をして、調整をすることになっています。地方自治法上、都区協議会というものを設けることになっていて、都区財政調整の条例を作る時には、都区協議会の意見を聞かなければならないという形で、法定の協議を行うべきことが定められています。そのため、都と区の間で、都区協議会の下に、都区財政調整協議会というものを設け、その下に幹事会を設けて、毎年協議を行っています。

その協議を経て、東京都がその結果に基づいて、条例改正をし、予算措置をして、特別区に対して、必要な額を交付することになっているのです。

9ページになりますが、5番の「交付金の総額」というのは、調整の財源となる固定資産税等の一定割合という枠を設定し、それをもとに、23区に交付することになるわけです。これが今は55.1%ということになっていますが、過去にいろいろな経緯がありました。この問題が、実は都と区の間で未解決の課題になっています。55.1%が本当に都と区の役割分担に見合ったものなのかということが、議論として決着をしていないということなのです。

6番の「交付金の種類」ですが、「普通交付金」と「特別交付金」とあります。

「普通交付金」というのは、通常特別区が行うであろう仕事を想定して、これぐらいの経費でこれぐらいの量の仕事をするだろうということを設定し、それがそれぞれの区の人口や面積などの様々な要因に応じて、どれだけの量に換算されるかという計算をして、その区の収入と比較をした時に、足りないのであれば、その不足分は交付しますということをやっている部分です。これが交付金のメインになっています。

もう一つの「特別交付金」というのは、そういう通常の計算をした後に、何か災害が起きたとか、あるいは年度途中で別の需要が発生したといった時に、追加して交付するものであるということになっています。

7番に「普通交付金の算定」の仕方が書いてありますが、今言いましたように、基本は、標準的にどのぐらいの経費が必要となるのかというのを、客観的に想定して、それを基準財政需要額という形で計算して、そこから収入を差し引いて交付額を計算するという形をとっています。

計算式は非常に詳細で、すぐには説明しにくい内容になっています。実際の計算を見てもらうのが本当は一番いいと思います。例えば、福祉行政であれば、〇〇手当の支給や〇〇事業の実施というのがいろいろとあります。それをそれぞれの区ごとに、いろいろな仕事の仕方をしているわけですが、23区の標準的な姿にしたらどうなるのかということを作り上げるのです。

それを作り上げる時に、区ごとに作るのではなくて、「標準区」という一つのモデル区を想定します。人口35万人の区があるとしたら、どのような事業をやっているでしょうかということ計算するのです。その標準的な区でやっていると見込まれる行政の所要経費を一人当たりの単価に割り戻して、その一人当たりの単価をそれぞれの区の人口にかけていくと、それぞれの区の標準的な需要というものが測定できるという計算をします。

しかし、単純に人口割にしてしまうと、例えば、千代田区ともっと大きな区を比べた時に、千代田区のように人口が少ない区であっても、固定的にどうしても必要になる経費というのがあります。例えば、区長は必ず1人いるとかです。これは人口割にしたら、区長は一人分いらぬという話になってしまいますので、そういうことにならないように補正をするという作業があります。それは少し複雑なので、説明を省きますが、いずれにしても一定のそういう補正をした上で、需要額をはじき出すという方法をとっています。

実は昔、東京都が区の職員の定数を算定し、区から施設建設の計画を出させてそれを承認して、1件ごとに措置をするというやり方をとっていたのを、昭和50年の改革の時に、今言った標準的な需要を作って、人口当たりの単価に割り戻してという客観的な計算方式に変えたという大作業が行われているのです。今はどういう需要がどのように算定されるかということが明確になっています。

明確になっているがために、この内容をどのように変えていくかの議論ができるということで、その変えていく議論が先程言った協議体の中で行われています。

今申し上げたようなことが書いてありますので、ご覧いただきたいと思えます。

(都区間の税配分の特例と都区財政調整制度の概要)

補足資料の11ページをご覧ください。小さい字で恐縮ですが、「都区間の税配分の特例と都区財政調整制度の概要」という資料があります。これが全体の絵解きになります。

一番上のところにオレンジ色で、東京都が府県として、府県事務に充てられる府県財源を預かっていく流れが書いてあります。

その下の緑色のところは、一般的に市町村事務に充てられる市町村財源の流れが書いてありまして、市町村財源が、都税と区税に分かれます。今言ったように、固定資産税や市町村民税法人分等が都税として預かれるということが記してあります。

「都税等」のところを見ていただくと、「税目で都に配分」というところと、「都区間、特別区間の調整財源を都に配分」というふうに分かれています。都市計画税や事業所税というのは、財政調整の財源には入っていないのです。これは今の東京都が預かる市町村の役割に当たる部分について、大きな都市計画等の事業は、東京都が多く担っているということで、平成12年の改革の時も、特別区においてこなかった税です。これは直接、東京都が使うということになっています。例外として、都市計画税の一部は都市計画交付金という形で区においてきますが、基本的に東京都が持っています。

もう一つの調整財源として都に配分されたもの、ここでは三つの税を記しています。今は少し複雑で、ほかに二つ加わっているのですが、主として固定資産税と市町村民税法人分、これを都区間の役割分担に応じて、都区に分けるといのが都区間の財源配分ということになっています。そして、そのうちの特別区の分を、需要と収入を計算して、23区ごとに配っていくという流れになっています。

結果として、一番右のところにあるように、東京都は都の府県事務の財源と、都に留保された市町村財源を使って、「都の大都市事務」と呼んでいる、都が例外的に処理する市町村の領域の事務を行うこととなります。

特別区の方は、この都区財政調整で交付されたお金と、個人住民税をはじめ区税等を用いて、特別区の事務を行うという関係になっています。

この表の下の方に、いろいろと理屈ベースでどういう考え方でそうなっているかということを書いてありますが、都区制度を理解する上でも、参考になると思っていますので、後程ご覧いただければと思います。

(都区間の財源配分の状況)

もう少し詳しく見ていきたいと思えます。もう一度、レジュメに戻っていただいて、7ページの下段の図(補足資料の12ページ)です。

「都区間の財源配分の状況」となっていますが、国庫補助や起債といった特定財源を除いた一般財源の状況を表しています。税等で対応する部分ということになりますが、これを東京都と特別区全体で見るとどうなるか。

今補足資料の11ページの表で見ていただいたものと、構造としては同じですが、令和2年度の時点で、東京都は、都税として5兆1千億円の財源をもっています。そのうち、府県財源が2兆9千億円で、市町村財源が調整税等の1兆8千億円プラス都市計画税等の4千億円ということになっています。

特別区の方は、特別区民税を中心に1兆4千億円という規模です。

都区財政調整を通じて、調整三税の1兆8千億円を、この時の配分割合である44.9%と55.1%で都と区に分けます。

都の方は、この都市計画税等の4千億円と、調整三税で残った8千億円を足して、1兆2千億円で、東京都が分担する「市」の事務を行うということになります。府県財源の2兆9千億円と合わせて、4兆1千億円という規模が、東京都の実際に行っている事務というイメージになります。

区の方は、区民税等の1兆4千億円と、特別区財政調整交付金の1兆円を合わせた2兆4千億円で、区の仕事をやっているということです。

最初の税配分では、市町村財源のうちの、約3分の2を東京都が都税として徴収し、特別区は3分の1を持っているという形になります。一番下の都が行う「市」の事務と特別区が行う事務を見ていただくと、逆転して、3分の1と3分の2になるということで、都区財政調整を通じて特別区の方に厚く配分されているのがご覧いただけると思えます。規模感としてこのようなものだということです。

(区税と財調交付金の割合)

8ページの上段(補足資料の12ページ)に、「区税と財調交付金の割合」というグラフがありますが、これは実際に各区の区税が、特別区財政調整交付金と比べて、多い少ないというのを見ていただく資料です。水色の区税が非常に大きいところほど、その区の自主的な財源力があるということになるわけです。特別区財政調整交付金の小豆色の部分が多い区というのは、区税だけでは、標準的に行うべき行政サービスの多くが賄えないということになりまして、特別区財政調整交付金を23区に分配することによって、どの区も基本的に行うべき業務を賄えるようにするというのが、都区財政調整の23区間配分の機能ということになります。

(区域内の市町村財源と行政需要の比較)

この23区の財源状況というのを、下段(補足資料の13ページ)の「区域内の市町村財源と行政需要の比較(粗い試算)」という図をご覧ください。仮に、23区ごとに、都税の分も含めて、市町村財源を並べて、それに対して、想定される行政需要と比べたらどうなるかというのを見ていただく資料です。

正確には出ないです。東京都が、区別の収入額を示していないということと、もし税が23区に完全に分かれたとしたら、23区一体としての税の取り方と違う部分が出るので、微妙にずれてくる部分があるのです。ただ、大ざっぱに見た時に、このような税収の状況だというふうに見ていただければと思います。

青い方が区域内の市町村財源ということで、区民税等のほかに、都税となっている固定資産税や市町村民税法人分等も足してみたということです。

そうすると、千代田区・中央区・港区・新宿区といったような、いわゆる都心区は非常に高い棒になります。片や、他の周辺区と言われるようなところは、非常に低い棒になっています。

逆に行政需要として、これはあくまで東京都が受け持つ「市」の需要をある一定の指標で割り振ったとしたら、という粗い推計ですが、赤い方の棒を見ていただくと、都心区の方は、青い棒に比べて非常に低く、逆に周辺区の方は、赤い棒が青い棒をオーバーするという形になっています。これが、23区の税源の偏在状況ということです。

仮にそのまま23区に分割することになると、都心区等は、その区域で行うべき行政のレベルをはるかに超える税収を抱えることになってしまいます。いずれ別の機会にお話するのですが、これほどの税収はいらないのではないかという議論になるのです。これはいらないので、国がいただきますというような議論まであるわけです。それほど大きな税の集中があるということです。

逆に周辺区の方は、この赤い棒が突出していますので、固定資産税や法人住民税を入れても、なおかつその区で行うべき行政ができないという状態に置かれているということです。

23区それぞれバラバラであるならば、地方交付税が個別に適用されるのではないかと、だったら地方交付税で足りない分をもらえばいいではないかというような議論もありますが、地方交付税を適用すると、現行の行政サービスを維持できなくなるということがわかっています。それは、別の機会にお話できればと思いますが、いずれにしても、23区の財源の偏在の状況は非常に著しく、これをどのように平準化するかというのが、都区財政調整の大きな役割であり、仕組みだということになります。

このページの一番下ですが、この調整財源、特に調整三税と言われているものが、どうして都区財政調整の財源とされたのかについては、国が説明をしています。

一つは特別区相互間で税に特に偏在が見られる税であるからです。今グラフで見ていただいたような偏在の話です。

もう一つは、都と特別区の財源調整を賄うに足りる規模を持っているということです。大きな税源偏在がありますので、財政調整は、一定の規模がないと原資が足りなくなってしまうので、配りきれないということです。

それから、税の使途が制限されていないこと。その税の使途が制限されていないというのは、目的税ではないということです。都税となっている都市計画税や事業所税というのは、目的税とされており、都市計画事業等のために使うということでなければならな

いので、使途の制約のない一般財源として扱う財政調整の財源にはふさわしくないということになるのです。

ただ、かつて都区制度改革を決定した平成10年の地方自治法改正時の議論の中で、もし、調整三税で区の需要が賄い切れなくなったらどうするのかという問いに対して、当時の自治省は、本当に足りなくなった時は、事業所税を入れてもいいと言っていました。事業所税というのは、目的税ではあるけれども、その使途が非常に緩やかなので、入れることは可能だろうということでした。要は、調整するのに足りる規模を確保するということです。

○事務配分、課税権の特例及び23区間の財源偏在に応じた自治体間の財政調整の仕組みであり、地方交付税制度と並ぶ法律上の財源保障制度

9ページが一番上の○のところですが、この都区財政調整の仕組みというのは、地方交付税制度にならぶ法律上の財源保障制度として位置付けられています。

これも後で詳しく説明しますが、平成12年改革の時に、初めて法定されました。地方自治法に、都区財政調整制度が書き込まれたのです。

その前までは、必要な調整を行わなければならないというところまでが法律に書かれており、都区財政調整制度は政令で規定されるという構造になっていました。改正で、法律上に位置付けられたので、地方交付税と並ぶ財源保障制度ということになりました。これは特別区が法律上財源保障される団体であるということ、東京都と独立対等性を主張できる一つの根拠にもなっています。

もう一つは、地方交付税と都区財政調整がリンク付けられたということです。地方交付税は、先程お話ししたとおり、都と区を合算で東京都に適用しています。国としては、都と特別区を一緒に財源保障するので、その内訳については、都区財政調整を通じて、個々の自治体の財源保障をしてくださいという構造になったということです。

どうして地方交付税では合算でやるのかということですが、地方交付税は、一般的な都道府県と市町村との関係で作られているので、もし都と23区それぞれの算定をすると、都と区の特別な領域に国が入っていかねばならなくなるのです。都と区の個別の役割分担を国が定めて、国が配分割合と23区間の均衡ある行政水準を決めなければならないということになります。

全国の普遍的、標準的な行政水準を確保する仕組みである地方交付税で、個別の事情に応じた算定を行うのは、技術的にも困難であるということ、あくまでも地方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するものとしたのが、平成12年改革の時の整理でした。

事前質問の中で、**地方交付税は、都と区は収入超過で不交付であるけれども、交付団体になった場合に、どうなるのか**というご質問がありました。

これは想定外のことなのです。地方交付税で、不交付団体は現状非常に少ないですが、それでも不交付団体がなくなるとすると、地方交付税制度は成り立たないのです。つまり、制度上、あらゆる自治体が自らの財源で処理できないということになると、地方税制自体がおかしいということになります。

基本的に、地方税を使って、その業務ができる状態を地方税制として作った上で、足りない部分は交付税で補填するというものでなければならないので、そういう意味では、

都道府県中で不交付は東京都だけです、せめて東京都だけでも、そういう状態でないと、この制度は成り立たないわけです。

したがって、そのようになった時の答えは今のところありません。今までの議論の中では、仮に地方交付税で財源不足の状態になった場合、それが何によって起きたのか、都道府県の部分で赤字になったのか、「市」の部分で赤字になったのか、そういう原因をよく見極めた上で、少なくとも、地方交付税上の保障水準はきちんと都と区の双方に確保した上で、必要な調整を行うということが考え方として整理されているだけで、それ以上はありません。

ただ、実現しなかった「大阪都構想」では、大阪は府も市も地方交付税をもらっていますので、地方交付税は当り前の財源なのです。大阪府と新しくできる特別区の間で財源を分ける時には、その地方交付税分も入れて考えないと、配れないというようなことを大阪では検討して、地方交付税分も事実上調整財源に加えるという整理をしていました。それも制度的にはいろいろな問題があると思うのですが、そのようなことを大阪では、案としていました。

○都区間配分と23区間配分は、都区協議で定めることとされており、都区協議会の下に設定された「都区財政調整協議会」において毎年の協議を行い、都区協議会において合意する手順

次の○です。都区間配分と23区間配分は都区協議で定めることとされているというのは、繰り返しの話になりますが、都区財政調整協議会で、毎年の協議を行っているということです。

一番下の○のところですが、この都区間配分の基本となっている役割分担に応じた配分割合の合意が実は最大の懸案として残されてしまっているということで、これが大きなネックになっているのです。

一方で、根本の配分割合の合意はされていないけれども、何かあった時には、配分割合を変更しないと、少なくともその時の状況の変化を反映できないということがありません。大きな税制改正があって、都と区の財源に変動があった場合や、役割分担が変わった時、そういう時には、財源配分を動かしましょうという都区間の約束があって、過去に2度ほど、3度と言ってもいいかもしれませんが、動かしたことがあるのですが、なかなかそういう機会は、めったにありません。

ちょうど児童相談所の問題で、今後、設置区が増えていく中で、適正な配分割合に変更すべきだというのが、協議日程に上がっているところです。

続いて、都区間配分の問題と区間配分の問題に分けて、さらに見ていただきます。

<都区間財源配分>

○都区の役割分担に応じた配分割合の合意はかねてよりの懸案事項

まず「都区間財源配分」についてですが、一つ目の○にあるように、これまで繰り返し申しあげているように、都区の役割分担に応じた配分割合の合意はかねてよりの懸案事項となっていて、解決していません。

(注) のところにあるように、「都が特別区の区域において一体的に処理する「市町村事務」は、特別区優先の原則により限定され、法定の事務のほか、都区の協議で決められるべきものであり、その事務の処理に必要な限りにおいて都が特別区の区域の「市町村財源」を留保する」。これが、地方自治法改正時に整理した考え方であるというのが、区側の主張です。

(国会答弁にみる都区制度改革の趣旨)

これについて、補足資料14ページ、「国会答弁にみる都区制度改革の趣旨」の資料をご覧ください。平成10年の地方自治法等の改正で、平成12年改革が決まりました。この改正を審議した国会の質疑の中で、今言ったような考え方が整理されているのを抜き書きしたものです。

まず「都区の役割分担の原則」については、一つは、「特別区は身近な行政を都に優先して行う」ということが確認されているということです。「特別区は、一般の市町村と同様に、住民に身近な行政を、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」とあります。

二つ目に、「都の「市町村事務」は限定される」ということで、「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」、あるいは、「大都市の一体性、統一性の観点から都に留保される事務は限定的であるべきだ」といった答弁がなされています。

三つ目に、「法令に根拠のない事務の分担については、都区の協議によって決まる」ということで、「法令に根拠のない一般公共事務」については、新たに規定された「二百八十一条の二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」であるけれども、「具体的には都と特別区の協議によって決まってくる」と考えているとあります。

次に、「都区の財源配分の原則」としては、一つは、「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調整税の一定割合を配分する」という考え方によって、15ページに続きますが、都区財政調整において財源保障がされる。特別区に配分される割合が、「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」ことになるので、そういう意味でも財源保障はされるという答弁があります。

二つ目に、「都に留保される事務の財源を都に留保する」ということで、都に留保される事務については、「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」であり、「そのために都と区の間で財源配分を適切に行う必要」がある。「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」。一般であれば市町村が行う事務の財源として、この調整三税の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す。つまり、東京都の財源も、これによって保障されるということを説明しているのです。

三つ目に、「配分割合については都と特別区の「市町村事務」の分担に応じて、都区の協議に基づいて定める」ということで、先程の事務の役割分担と同じこととなりますが、「調整三税を最終的に都と特別区で、分担する市町村の仕事に応じてどう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」わけで、「今後の事務の変動あるいは移管ということが行われ」る場合には、「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」。基本となるのは、実際に行う事務分担に応じて、その財源配分を行うと

いうことである、と説明しています。

法改正の際に、以上のように整理がなされたというのが、特別区の主張の根拠になっています。

(都区の基本的性格等に関する平成10年地方自治法等改正の趣旨)

ちなみに16ページの「都区の基本的性格等に関する平成10年地方自治法等改正の趣旨(国会質疑抜粋)」の資料は、当時、国会議員でいらした西川太一郎現荒川区長さん、元区長会会長が、ちょうどその時、質問に立たれており、重要な論点を質問いただいていますので、参考までにご覧いただければと思います。

○配分割合の変更については、一定の変更事由がある場合に限定することで合意

レジュメ10ページに戻っていただいて、最初の○は、その根拠となる配分割合のあり方自体の決着がついていない状態ではありますが、事情の変化がある時の配分割合の変更をどうするかという課題です。

これは、一定の変更事由がある時に限定して行うということで、「配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合に変更する」という合意を都区の間ではしています。

毎年の税収に応じて、かつ事務が都と区それぞれで動いていきますので、その事務の動きに応じて配分を動かすということになると、争いの種がたえなくなります。だからこそ、役割分担に応じて、配分割合をきちんと整理して、その財源の範囲で、都区それぞれが責任を持ってそれぞれの事務を行うという関係をつくっていかないといけないということにもなるわけです。

(都区財政調整関係協議の主な経緯)

補足資料17ページ、「都区財政調整関係協議の主な経緯」の資料をご覧ください。

過去に配分割合の変更が何度か行われているのですが、昭和50年の時に、大きな改正があって、40%が43%に、その翌年に44%になっています。この時に、保健所等の移管もあるし、大きな事務移管があるので、大幅に財源配分を変えるべきだというのが区側の主張だったのですが、せめぎあいがあり、とりあえず44%で決着をして、ただし、配分割合のあり方について今後協議しましょうということで終わっています。ですので、この時の変更は、今言っているような変更事由に該当するということを確認してやったものではありません。

事務の配分や制度改正によって変更するというようにしたのは、平成12年改革の時に、一定の変更事由が生じた場合に配分割合を変更するという整理をした以降のことで、最初が平成12年に清掃事業の移管等が行われましたので、その分を、既存の44%に乗っけるという形の配分変更をしました。

それから、平成19年の時に、52%から55%にしたのですが、これは三位一体改革という当時あった税財政制度の改正と、都の補助金を区の自主事業に振り替えるという役割分担の変更に伴う配分割合の変更を行った例ということになります。

令和2年度の児童相談所の設置に伴う協議で55.1%にしたというのは、特例的な対応ということですので、すっきりはしてないのですが、一部の区ではあれ、また不十分

な措置であれ、児童相談所の移管を踏まえて動かしたという意味では、配分割合変更に当たるものということになるかと思えます。

レジュメの10ページに戻っていただいて、中段のところの、事前質問で、児童相談所の開設に伴って、0.1%引き上げたが、東京都は、開設するのが何区になったらやるとか、何か具体的な考え方を示したのか、という質問がありました。もう一つ、都区協議とは事務レベルでどのように行っているのか、というご質問もいただきました。

令和2年度の協議の中では、東京都は開設予定区の半数の決算実績がそろったら、改めて協議をしたらどうか、配分割合を引き上げるかどうかというのは、その結果次第ではないかという考え方を示してきました。かなりやり取りした後の、協議の終盤でした。

それから、都区間の協議というのは、基本的に、都と区の双方から提案を出して、協議の中で合意点を目指すということをやっています。実際には都からの提案というのはほとんどなくて、区の方から様々な提案を出して、それを都が認める、認めないと言って、せめぎあいをしていくのが実際ですけれども、いずれにしても、協議の中でそういうことをやっているということです。

<特別区間の財政調整>

次に「特別区間の財政調整」についてですが、これまでのお話の復習も兼ねて、より詳しく見ていただきたいと思います。

(特別区財政調整交付金算定の仕組み)

まず、補足資料の18ページをご覧ください。

「特別区財政調整交付金算定の仕組み」として、都区財政調整の算定の流れを図式化したものを載せています。主として、特別区間の配分をどのように行っているかを図示しています。

左上のところに書いてある東京都の「一般会計」の中の図を見ていただくと、調整三税といわれるものに、今はプラスアルファがありますが、調整税を基本とした調整財源の55.1%のところに色がついています。これが「交付金の総額」として、下の「特別区財政調整会計」の方に繰入れられて、それが「普通交付金」と「特別交付金」に分かれているという図になっています。

「普通交付金」というのは、特別区間の財源調整を行う基本的装置です。「普通交付金」のところから矢印を右側に追っていただくと、「財源不足額」にたどりつきます。これは、各区別に「基準財政需要額」と言われる、その区の一般財源で対応する必要がある需要がどれくらいあるかという額と、「基準財政収入額」と言われる、標準的にその区に所属するであろう区税等の一般財源収入を計算し、差し引きして足りない部分を「財源不足額」として「普通交付金」を交付する仕組みになっているという図です。

「基準財政需要額」は、議会総務費から民生費、衛生費云々となっているように、それぞれ費目ごとに積算した結果として、どれだけの需要があるのかを計算するという形になっているわけです。

「財源不足額」を「普通交付金」として配った上で、例えば年度途中で災害が発生して、追加的に需要が発生したなど様々な事由で、交付が必要になった場合にどうするの

かということが問題になってくるわけですが、この制度の仕組みとして、通常の「基準財政需要額」では図れない部分を、「特別交付金」でカバーするという仕組みが採られています。

実際は、「基準財政需要額」そのものも、年度途中で調整しなくてはならない場面があり、毎年のように再調整により調整されますので、必ずしも「特別交付金」だけが、補足ということではありませんが、そういう仕組みであるということです。

(基準財政収入額の算定方法)

しばらく補足資料での説明を続けます。次の19ページ上段に「基準財政収入額の算定方法」という図があります。

「特別区税・税交付金の見込額」と「地方譲与税等の見込額」で、特別区財政調整交付金以外の一般財源の部分を算定することになっています。

「特別区税・税交付金の見込額」については、「基準税率85%」をかけると書いてあります。これは、収入の全てをカウントするのではなく、85%分だけを収入とみなすということです。残りの15%分については、カウントしないから自由に使うと書いてあります。残りの15%分については、カウントしないから自由に使うと書いてあります。計算から外していますので、需要額と差し引きして「財源不足額」を計算する時に、この部分は外されるということです。

「自主財源」をどうして設けるのかですが、仮に収入を全部100%捕捉してしまうと、需要額と収入額を全て捕捉してしまうので、それでは計算上、基準財政需要額で想定した以外のそれぞれの区の独自施策の財源余地ができません。そして、いくら収入を向上させても、全てカウントされて引かれてしまうので、やる気を無くしてしまうということが理由です。

地方交付税の世界では、基準税率が75%ということで、10%自主財源が多い形になっています。なぜかという、地方交付税の場合には、全国全ての都道府県、市町村を相手にしており、それぞれの地域によって様々な行政需要があるため、基準財政需要額で捕捉しきれない範囲が広いということなのです。都区財政調整の場合は、一つの大都市地域の中での需要であり、23区しかないということで、より需要額を捕捉しやすいということで、少なくされていると言われていました。

ただし、「その他行政費」と書いてありますが、区民税等の10%相当額については、個々の需要を計算するのではなく、一括して、人口等の指標で概括的に算定するというやり方をとっています。これは、他の市町村と比べて自主財源率が低いではないかということに対して、ある意味需要額算定の面で自主財源をカバーするという考え方なのです。

その場合、他の市町村と同じように10%丸々自主財源分としてしまうと、23区間での財源格差が非常に大きく、均衡ある財政調整ができないということになるので、別の指標で配りますが、23区トータルとしては、10%分が自主財源として活用できるという姿をとっているということです。

少しマニアックな話になって申し訳ないですけども、そうすると、特別区も、他の市町村と同じように25%分自主財源が担保されているのかというと、そうではなく、一番大きな違いは、先程出てきた調整三税の部分です。

調整三税の部分についても、交付税の場合には、25%の自主財源を確保することになります。特別区の場合には、全て財政調整交付金の原資にカウントされているので、

基準財政需要額の算定を通じて配分するしかありません。自主財源の余地はとれないということです。

(基準財政需要額の算定方法)

下段の「基準財政需要額の算定方法」については、標準的な区を想定した時に、どのような行政需要があるのかを計算して、人口1人当たりいくらになるのかという金額を求め、その金額を実際のそれぞれの区の人口に掛けあわせていけば、それぞれの区の需要額が導き出されるということが基本的なつくりになっています。

ただし、単純に、掛ける人口というふうにしてしまうと、必ずしもそれぞれの区の規模に見合う需要を測る形にはなりません。

例えば、一般的に需要曲線と言われていますが、規模が大きくなればなるほど効率が働いて、必要経費が逡減していきます。逆に規模は小さいけれども、どうしても必要な経費があるということで、直線式の $y = ax$ とするのではなく、 $y = ax + b$ ということであまり傾きを変えて計算するというようなことをしていくのです。

それが補正係数ということになるのですが、補正の仕方もいくつかの方法があり、費目ごとに必要な補正を行いながら、計算を積み上げていって、最終的に、それぞれの区の「基準財政需要額」を計るというやり方をとっています。それが基本的なつくりです。

(都区財政調整標準区の積算例)

次の20ページ、「都区財政調整標準区の積算例」をご覧ください。

特別区職員ハンドブックにも、同じ「公園費」を例として使っているのですが、なぜかという各費目それぞれ細かい積算をしているので、1ページに収まりきらないのがほとんどですが、公園費は1ページで一通りの要素が収まっていて、説明しやすいので使っているということです。

「公園費」という費目は、「測定単位」が「公園面積」となっています。つまり、公園面積1㎡当たりどれぐらいの経費がかかるかという「単位費用」を求めて算定の基礎とするということです。

公園費の場合には、先程申し上げた傾きを緩やかにする「段階補正」という補正と、公園には一般の公園・河川敷公園・児童遊園等の種類があるので、公園の種類によって単価が違うということで、「種別補正」という補正を組み合わせ、計算することになっています。

そうした補正をする前の「標準区」の状況を表したのが、お配りした表ということになります。見ていただくと、例えば、「公園維持管理費」という事業区分に給与費というのがあります。この経費のところに、単価7,613,377円とあります。これは1人当たりの人件費、標準給と言われているもので、別途モデル計算してはじき出している各費目共通で使っている人件費単価です。その単価に、この事業に必要な人数として18.35人かけるという計算をしているのです。

その他、旅費や需要費、役務費等の経費が発生するだろうということを想定して計算していくという形になっています。

その際、職員の18.35人のうち14.56人分については、小さい区でも必要となる固定的な経費であるということで、先程言ったような補正を考えます。また、事業費の一部についても、固定的にかかる経費ということで、傾きを緩やかにする「段階補正」を用いることとしています。

「基準的経費」の下に、「特定財源」として使用料及び手数料と書いてあります。特定財源があると、それを控除して、差引きの一般財源を出すという計算式になっています。

つまり、対象は、あくまで一般財源で対応すべき経費ということです。特定財源には、国や都の補助金、起債とかいろいろとあるのですが、そういう特定財源を差し引いて、一般財源がいくら必要であるかを出しているということです。

先程言いましたように、「測定単位」が「公園面積」ということで、この標準的な区では30万㎡の公園があると想定していますので、30万㎡で一般財源を割り返すと、「単位費用」として1㎡当たり1,500円という数字が出てきます。

その「単位費用」に現実のそれぞれの区の公園面積を掛けて、それぞれの区の公園費を出すということになります。その際に「段階補正」と「種別補正」を組み合わせで計算しますので、単純に1,500円×その区の公園面積総体ではなく、傾きを補正し、その区の公園面積がどういう種別であるのかを補正した上で、計算するという形になっています。

お配りしていませんが、「都区財政調整」という冊子がありまして、これは、東京都の行政部のホームページに掲載されていますので、後程ご覧いただきたいと思いますが、その中に、今公園費で見えていただいたように、それぞれの費目ごとに細かい積算が記されており、さらにどういう補正をかけるのか等の詳細な説明がついています。

これをもとに計算することになります。非常に細かい計算です。よく予算書みたいだとたえられますが、予算書でもここまでの積算は載っていません。予算の積算内訳みたいなものです。細かすぎるという言われ方もしますが、逆に言うと、どういう積算がされているかが全て明らかになっているということなのです。

中には「知事が算定した額」というのがあちこちに出てきます。ブラックボックスではないかと言う方もいるのですが、これは、計算式で明らかにするには細かすぎる計算をしなければならないものを、「知事が算定した額」としているだけのことで、どのように計算をするかは、都と区の協議の中で、明らかになっていますので、今の都区財政調整の普通交付金の算定については、非常に明朗会計であるということです。そういうような仕組みです。

地方交付税にも分厚い積算の本があるのですが、これほど細かい積算は示されていません。もちろん細かく計算はしているのですが、ある程度括った形で示されていますので、どういう経費が入っているか、よく分からない形になっています。

都区財政調整の場合は、基本的に積算が明らかになっているので、ここに書いている計算が果たして妥当なものかどうか、検証ができるということにもなるのです。

したがって、毎年行っている協議の中では、こういう積算の項目や単価、規模等も含めて、内容が今の状態にふさわしいものであるのかを検証しながら、都との協議に臨んでいるのです。

(基準財政需要額及び基準財政収入額の算定例)

次の21ページ、「基準財政需要額及び基準財政収入額の算定例」は、今言ったことを、民生費の社会福祉費を入口に例示しています。

「基準的経費」の合計から「特定財源」の合計を引くと、「差引一般財源」となり、「測定単位」である人口で割ると一人当たりの「単位費用」が出るという計算をしています。これをもとに、その下の図の「A区の基準財政需要額」のところにあるように、

「単位費用」×「測定単位」×「補正係数」＝「算定額」という流れで、A区の「社会福祉費」を出し、同じように計算した他の費目を加えていって、トータルでA区の「基準財政需要額」の合計を計算します。そして、その横の図の「A区の基準財政収入額」の計算をして、一番下の図にあるように、「基準財政需要額」と「基準財政収入額」の差引きで不足となる額を「A区の普通交付金」として算定するということです。

（普通交付金区別算定額）

次の22ページ上段に、「普通交付金区別算定額（令和3年度再調整後）」とありまして、今言ったような計算を区ごとに行った結果を示しています。

港区だけは、普通交付金がゼロとなっています。これは需要額よりも収入が多いということです。つまり財源超過ということになりますので、交付の必要がないということなのです。財源超過となっている部分は、かつての平成12年改革より前の制度であれば、港区からその金額を納付金として差し出して、区間の財政調整の財源に加えるということになっていたのです。それを平成12年改革の時に、特別区の課税権の尊重等の観点から廃止しているのです。この財源超過分は、港区の自主財源として残るという形になります。渋谷区もぎりぎり交付ということになってはいますが、渋谷区も不交付の時もありました。

（歳入決算額と財調算定額との関係）

下段に「歳入決算額と財調算定額との関係（令和2年度決算）」という図がありますが、先程申し上げたように、都区財政調整は、特定財源を除いた部分で計算をするので、区税等から自主財源分を除いて特別区財政調整交付金を合わせると、基準財政需要額にほぼ見合う額になるという関係を見ていただけたらと思います。

（都区財政調整関係協議の主な経緯）

補足資料の17ページに戻って、先程見ていただいた「都区財政調整関係協議の主な経緯」をご覧ください。

都区財政調整については、はるか昔から毎年都区間で協議を続けて、今日に至っています。都区間配分についての大きな議論があったのは先程見ていただきましたが、それと並行して、今お話ししている特別区間の財政調整についての議論も様々ありました。

「需要算定（区間配分）」の欄をご覧くださいと、一番上に、「一件算定⇒単位費用化」という記述があります。

昭和50年都区制度改革時の、特別区の財政自主性強化の一つの大きな目玉がこれでした。それ以前は、人件費については、東京都が定数査定をして、それに見合う金額を交付するというような形でしたし、投資的な経費については、各区に3ヵ年計画や5ヵ年計画というものを提出させて、それを東京都が1件1件審査をしてお金をつけるというやり方をしていました。それを、一件算定方式と言っています。それを昭和50年の時に、先程見ていただいたような単位費用化という形で客観的、自動的に算定される方式に切り換えたという大改正があったわけです。

当初の段階では不完全な姿でしたので、積み残した課題を、その後徐々に整理をしながら、今日の姿に至っています。

「昭和54年～」のところに「都補助金の財調振替え」という記載があります。これは今だったら、財源配分割合変更の要因となるものですが、当時は都の補助金をなくし

て、都区財政調整の基準財政需要額に、特別区が自主事業として一般財源で対応する分として算定する形で振り替え、これが年々積みあがって2,000億円近い規模に膨らんでいったのです。今だと信じられないことですが、それだけの規模の補助金を廃止して、都区財政調整が飲み込む形になっても、配分割合は一切変えていません。税収が伸びていたということもありますが、それは都も同じです。

当時の東京都は、ちょうど美濃部知事から鈴木知事に代わって、財政再建が至上命題でした。特別区としては、鈴木知事を応援する立場で、なぜかという、一番大きいのは、都区制度改革です。特別区を基礎的自治体にするための運動に知事の力が必要であり、東京都の財政再建に協力するということが、一つの大きな方針だったのです。東京都が財政再建を果たせた一番大きな要素は、この補助金の振替えだったと言われていま

す。次に、「平成4年～」のところに、「需要算定の繰延べ措置」という記載があります。バブル経済が弾けたというのを聞きになったことがあると思いますが、急激に税収が減少して、それまでに積み上げてきた基準財政需要額を賄うに足りる財源がなくなってしまったのです。

それで当時は、税収は一度ダウンしたけれども、また経済は盛り返すだろうという話で、とりあえず、基準財政需要額の一部の算定を、翌年度以降につけをまわす形で繰り延べてしまおうというようなことをやったのです。

ところが、その後もなかなか景気が回復しないので、翌年度回しというのが、どんどん膨れていくということになりました。カウントの仕方もいろいろとあるのですが、1兆円とも2兆円ともいうようなものすごい規模になったのです。需要額と収入額の差に見合う財源を保障するのが都区財政調整の役割だということからすれば、配分割合を引き上げて、対応しなくては行けないという話になるわけです。もちろん、そういう議論もありましたが、都の一般会計からの借入れや需要額自体の見直しによって、配分割合を変えない中で対応し、最終的には都区制度改革時に課題を残すことも含めて、決着したという大きな課題の例です。

平成12年の制度改革で、都と区の関係は、独立対等の関係になり、調整三税の一定割合を特別区の固有財源と言えるようになったことを契機に、大きな見直しが行われました。その際、都区間配分の問題については、前回もお話したように、一定の変更事由があれば、変更しようという約束をしましたが、一旦都区間配分が決まった中の区間配分の内容については、区側の自主的な調整に任せてもらいたいというのが、区側としての基本的な主張で、今もその考え方で都との協議に臨んでいるところです。

(都区財政調整基準財政需要額の推移)

補足資料の23ページ、「都区財政調整基準財政需要額の推移」のグラフで、基準財政需要額という、言ってみれば財源保障すべき水準がどのような推移をたどってきたかをご覧ください。

平成3年度までの間は、一貫して大きく伸びています。それは高度経済成長に乗って、特にいわゆる「バブル経済」と言われる時期は著しい伸びを見せましたが、それがはじけた後、横ばいのような時期が続くのです。これは、税収の実態を反映しているわけですが、行政需要が増大している以上、基準財政需要額を保障するのであれば、普通は少なくとも下がることはないだろうというふうに思うのですが、実際にはしばしば下がったりもしています。

下がった分をどうしているのかということ、需要額を見直して、縮減して対応しているということになるのです。もし見直さなければ、配分割合を上げて、需要額を確保することになるのですが、そこは、都区間の協議の中で、そうはせずに、需要額を見直して対応してきたということです。

(都区財政調整協議等の流れ)

次の24ページの上段、「都区財政調整協議等の流れ」の図は、都区財政調整については、毎年、都と区の間で協議を続けているということをお話ししましたが、どういう仕組みで協議をしているかという図です。

特別区の方では、特別区長会で、基本的に次年度に向けてどういう方針で臨むかということ整理した上で、各区、それから各ブロックでどういう提案するかということを出してもらって、23区の財政課長会を中心に調整した上で区側の提案を取りまとめ、東京都にぶつけていくということになります。

東京都は東京都で、各局と調整しながら提案をまとめて区にぶつけてくるということで、これを11月までの作業の中で行って、12月に都区財政調整協議会というものを開いて、そこで翌年度の財政調整について、協議を行い、仕切りをするということをやっています。

都区財政調整協議会でまとめたものを都区協議会という場で合意して、これを受けて東京都が条例改正し、予算措置をして、翌年度財政調整を実施していくというのが、今の流れになっています。

(令和4年度都区財政調整区側提案事項と協議結果のポイント)

参考までに、下段に令和4年度の区側提案の基本的な考え方である「令和4年度都区財政調整区側提案事項」、また次の25ページに協議の結果どうなったかのポイント、「令和4年度都区財政調整協議結果のポイント」を載せていますので、後程ご覧ください。

レジュメ10ページに戻っていただいて、下の方の「特別区間の財政調整」のところですが、今お話ししたことのまとめになります。

- 特別区間の財政調整については、昭和50年制度改革時に、地方交付税の算定方法に準じた客観的・自動的算定を旨とする単位費用方式を基本とした改正を行って以降、毎年の協議の中で、時々の課題の整理と合わせて、基準財政需要額の算定方法の改善合理化を進めている状況
- 都区間の財源配分を行った後の区側の財源の配分については、特別区間の自主的な調整を基本に整理すべきとするのが特別区の主張であり、23区間の意見調整を行いながら都との協議に対応

昭和50年改革の時に、地方交付税の算定方法に準じた客観的・自動的算定を旨とする単位費用方式を基本とした改正を行ったのは、非常に大きな転換点でした。その後、毎年の課題に応じて算定方法の見直しを行ってきています。

そして、区側の財源配分については、区側の自主的な調整に任せてもらいたいというのが、区の主張であるということです。

次の11ページですが、事前質問として、「特別区間の税源偏在について、特別区長

会としてはどのように捉えてきているか。財調による水平調整に対する各区の本音のよ
うなものはあるのか」というご質問をいただきました。

これは、区ごと、さらに各区の内部でも、各人ごとに様々な考えがあるだろうと思
います。制度に対する理解がどのようなものであるのか、あるいは長年の協議の中でどう
いうものを積み重ねてきたのかというようなこともあるのですが、いずれにしても、先
程見ていただいたように、延々と繰り返してきた特別区間及び都区間の協議の積み重ね
の延長線上に、今日の姿があるわけです。その時々を振り返ると、いろいろな考え方が
ぶつかりあって、調整が行われてきたということなのです。なかなか何が本音かとい
うことは単純には言えないのですが、少なくとも、23区間の財政調整を行わなければな
らないということ自体については、ほぼ共通認識があるだろうと思います。

実際、過去23区の究極の独立論を唱える意見もあって、財源も含めて、一般市と同
じようにすべきではないかという議論もあったのですが、今はほぼその話は消えている
と思います。

制度的な理解をした上でということに限らず、必要悪としてという見方も含めてです
けれども、財政調整が必要だという理解は恐らく行き渡っていると思いますが、その中
で、例えば調整税の収入が多い区と少ない区では、ニュアンスはやはり違ってきます。

調整税の多い区は、本来の収入が、よその区に取られているという感情になりますし、
調整税の少ない区は、多い区からもらっているという感情が働きますので、どうしても
そこにバイアスがかかるということになります。

そういう意味では、多い区は不満であり、少ない区は遠慮するというような中での議
論というのがあると思うのです。区側提案を取りまとめる時に、そういうものが当然出
てくるわけです。都心区からの要望、周辺区からの要望が出てきて、せめぎあいが出て
くるのですが、それは過去の協議の中でも、丁寧に議論して、必要な改善をしたり、あ
るいは諦めてもらったり妥協をしたりということを繰り返してきたということで、ご理
解いただければと思います。

その下に、「現行制度上の課題」として記したものがありますが、これはまた別の機
会に触れさせていただきたいと思います。

以上、雑駁ですが、ここまでが、現行制度についての説明ということになります。

◇特別区制度の歴史

次に、特別区制度の歴史を振り返りたいと思います。

(23区の変遷)

レジュメでは11ページからですが、文字だけのものを見るよりは、絵解きふう
に書いてあるほうが見やすいと思いますので、補足資料の26ページ、「23区の変遷」を
ご覧ください。

◇「市」よりも先に「区」が誕生

地方自治制度というものが、初めて形づくられたのが、明治11年の「郡区町村編制法」
というものでした。この時に、東京府に15区と6郡が置かれました。当時の東京府とい
うのは、おおむね今の特別区の区域で、この時はまだ多摩の地域等はありません。

したがって、今の23区の区域の中に、15区と6郡があったということで、15区というのは、コアとなる市街地部分であったということです。

郡区町村編制法ができた背景というのはいろいろあるのですが、明治になってから地方制度の改正をしようとして、様々な試みが行われています。

それまでの地縁的なつながりの組織を解体して、新たに大区小区制を設けて機械的にやろうとしたのですが上手くいかなくて、既存の繋がりを母体にした制度にせざるを得ないということで、この郡区町村というような枠組みで、改めてスタートしようということになったと言われています。

この時に、「区」というのは、今で言う東京にある特別区だけではなく、人が集中しているところは「区」という形で、全国に「区」というものが置かれました。東京府、京都府、大阪府の中心部には、複数の区が置かれています。それ以外のところについては、「町」「村」という形で、その「町」「村」を「郡」がまとめるというようなイメージで組み立てられました。

その後、明治21年に「市制町村制」の公布があり、本格的な自治制度の組み立てが行われたと言われています。市制町村制により「市」と「町」「村」という形で組み直すという作業が行われました。この時に、目安として、「市」は2万5千人ぐらいの人口規模ということでしたが、郡区町村編制法の時の「区」が「市」に変わっていくということになるのです。

それから町村についてですが、「町」と「村」というのはどう違うのかということ、当時の言われ方だと、「町」というのは商民の市街で、「村」というのは農民の部落であるというようなあいまいな区別だったらしいです。

既存の町とか村をベースにするということだったのですが、ただ、新たな自治制度を開いて、そこに仕事をやらせる以上は、それなりの体力が必要であるということで、この時期に明治の大合併が行われています。既存の町や村が7万以上あったのを、この時に1万5千～6千までに合併をして、新たな「町」や「村」の単位として作ったということです。この時、東京府の15区を取り巻く6郡の中の町村も合併による再編が行われています。

市制町村制の時に東京の「区」がどうなったかということですが、翌年の明治22年に15区の区域に「東京市」というものが置かれました。15区というのは、全国からみれば、それぞれが市になってもおかしくないけれども、一つにまとまった東京という単位の中で考えられていたということです。「区」を残しつつ、「東京市」という枠組みをはめた当初は、東京市については、「市制特例」という形ばかりの「市」で、実際には、東京府が東京市を管轄するというような形になっていました。大阪と京都も、それぞれ複数の区を包括する形で大阪市、京都市が置かれています。

ここで、元となる当時の「区」が残ったというのは非常に大きな意味があって、東京では、公選の区の議会が、その後のいろいろな改革の中でずっと残っていくのです。それが今の特別区につながっているのですが、常に法人格を持った自治の単位として認められてきたというのは、他にない特徴です。

明治26年に三多摩の地域が東京府に編入されて、今の東京都の区域がほぼでき上がってくるということになります。

明治31年に「市制特例」の廃止がありまして、この時に、市長は府知事が兼ねるといった特例が外れて、東京市が自立することになりました。この結果、東京府、東京市、区という三層制になりました。もちろん、区の権限はそれほどあるわけではないですが、

自治の単位としては、三層制になったということになりますので、この後、府と市と区と、三つ巴の自治権をめぐる議論が出てくることになります。ちなみに、東京市が自立したのは10月1日です。後に、後藤新平市長がこの日を「東京市自治記念日」と定め、戦後、東京都が「都民の日」としています。なぜ東京市が自立した日が都民の日なのか、そこには東京市の残像があるのではないかという言われ方もしています。

◇現在の特別区の区域で都市計画

大正11年に「東京都市計画区域（内閣総理大臣認可）公告」とありますが、都市計画というものを構想しようとして、東京に当てはめたものが、この東京都市計画区域です。

東京駅を中心に半径16キロぐらいの範囲を都市計画区域として定めたということですが、これが実は今の特別区の区域に当たるわけです。ほぼ当初の東京府の区域ですが、この区域を一体として重要施設を整備するということが、この後ずっと受けつがれて、制度が組み立てられていくことになるのです。

昭和7年に「隣接する5郡82町村を東京市に編入、20区を新設」と書いてあります。東京都市計画区域の中の隣接する5郡を市に組み入れ、元の15区プラス20区で35区の体制になり、大東京市が誕生します。この大東京市というのが、今の23区の母体となります。

◇戦時体制下に東京府と東京市を同時に廃止して都制発足

昭和18年に「東京都制」が施行され東京都が誕生」と記載があります。戦時下の帝都防衛の体制を整えるということですが、府と市と区という三層制の中で様々な自治制度のあり方についての議論があって、それ以前から、東京都制を敷くべきではないかというような議論も、ずっとありました。ただ、戦時体制を整えるという形で、制度論が結論付けられてしまったのです。

東京府も東京市も同時に廃止して、東京都を作るという改正でしたが、区は、都の内部的下級組織として、官選の区長と公選の区議会を置く法人とされました。

都内の市町村はどういう扱いだったのかというと、同じように内部的下級組織として東京都制の中に組み込んでいるのです。ただ当面、多摩の市町村については、存続させ、いずれ整理するというような考え方でした。

右下の方に、区部の人口の推移が書いてありますが、昭和15年当時の区部の人口は、およそ678万人でした。東京都全体では735万人ぐらいでしたので、9割以上は区部が占めていたということです。つまり、多摩の地域は人口が少なく、差し当たりという扱いで済ましたということなのです。

東京都ができた時に、東京府と東京市はそれまで二重行政をめぐる対立関係にありました。今でいう県と政令指定都市の対立のようなものです。それが統一することによって解消されるということになるのですが、解消された時に、府が市を飲み込んだのかどうかというのが議論になります。

実は、当時職員は、府には7千人弱ぐらいで、市には4万2千人以上いたということなので、市の方が圧倒的に多いのです。そういうことからしても、市が府を飲み込んだのではないか、いまだに東京都が東京市の立場になりがちなDNAを、この時に持ったのではないかとされています。別の見方をすると、東京都制というのは、戦時体制という点を抜いて考えると、今いろいろと議論になっている特別自治市の構想のように、政令指定都

市が独立して県を飲み込むというようなものに近い姿だったのではないかというようにも見て取れるということです。

戦後の昭和22年3月のところに「人口10万～30万人を基準に35区を22区に再編」とあります。

横の「区部の人口の推移」のところに記しているように、昭和15年の時点では678万人あった人口が、戦争の影響で昭和20年11月には278万人にまで減ってしまっています。この後、東京の人口は急激に増えていきますが、35区のままでは、自治の単位として成立しないのではないかというような働きかけがあり、人口をある程度まとめた単位でくくり、自治権を獲得していこうという流れで、22区に再編する動きが行われて、憲法や地方自治法の施行等に備えるということになったわけです。

地方自治法が施行された直後に、練馬区が板橋区から独立して、23区となりました。地方自治法が施行された時に、「都の区は、これを特別区という」というように書かれて、「特別区」と呼称されるようになりました。

(制度改革の歩み)

そうして迎えた戦後の動きについて、補足資料27ページの「制度改革の歩み」をご覧ください。

◇戦後新都制の下で特別区として、「市」と同一権能で発足

昭和22年に「特別区」が誕生しました。最初は、「市」と同じように、基礎的な自治体としての位置付けでスタートしました。

ただし、権限としては、東京都が全部持っていましたので、東京都が区に事務を移譲するかどうかというところに任されてしまいました。

ところが、都は、一向に事務をおろしてくれないということで、都と区の自治紛争が起きていくこととなります。

どうしてそういうふうになるのかというと、もともと東京都の中の内部行政組織の位置付けで、複数の区として存在していたという関係性がもちろんあります。なぜそういう関係性があるかというと、やはり特別区の区域というのは、一つの大都市地域として従来から組み立てられてきたという沿革で、どうしても一体的な繋がりには崩すことができません。その中で、基礎的な自治体として自立させるという組み立てになったので、その一体性を壊さない形で進めることになったということなのです。

この背景には、戦後にGHQが民主化を徹底的に進めていくという強力なプッシュがあったということがあり、様々な議論の中で、そういうまとめがされました。

◇すぐに都の内部的な団体に転落

その後、都区間の自治紛争の激化が一つの大きな問題になりました。一方、戦後復興を遂げていく中で、民主化の徹底というベクトルから、経済合理性の追求というものに転換していくという流れもあって、わずか5年で、特別区の基礎的な自治体としての地位は剥奪されてしまいます。

それは、昭和27年の改正でした。区長公選制も廃止され、事務についても、あらかじめ制限列举されるということになり、特別区の性格は基礎的な自治体でなく、都の内部的な団体であるというように転換されてしまいました。そして、東京都が府県と基礎的な自治体の性格をあわせ持つということにされたのです。

基礎的自治体の地位を奪うというのは、憲法上問題があるのではないかということが、当然議論になったのですが、特別区の位置付けを、憲法上の自治体としてのつくりではないものに改正するので、憲法上の問題ではないということで、簡単に剝奪されてしまったのです。特別区も猛烈な反対運動を展開しましたが、力及ばず敗北してしまいました。

東京都が区をもっと完全に行政区にすべきだというような運動をした中での妥協点として、制限自治体の形に踏みとどまったということです。

◇自治権拡充運動を背景に順次特別区の権限を拡大

特別区は、この後、改めて自治権復権・拡充運動を強力に展開していきませんが、併せて東京都は、戦後復興から大きく発展していく過程の中で、様々な行政上の課題が出て来ますので、行政需要も爆発的に増えていくことになります。

そうすると、東京都が23区の区域全ての責任を抱えきれなくなってきました。東京都の行政自体が麻痺しているというようなことが言われるようになってきて、昭和39年に特別区の事務権限を強化するという改正が行われることになりました。

昭和40年に施行された改正では、制限列举という中での話ではありますが、福祉事務所や保育所等も含めて大きな事務が区の方に移管されました。課税権が、都の調整つきではありますが認められました。この時には実現しませんでした。ごみの収集運搬事務については、区の事務とし、別に定める日までは都が行うという仕切りもありました。

この昭和39年の改正というのが、実は東京23区の区域を、一つの自治体が担うには無理があるということを経史的に証明した瞬間なのです。言ってみれば、政令指定都市制度を東京に持ってきて、東京市をつくるというのは無理であるということ、奇しくも東京都制の中で証明したということです。

その後、さらに行政需要が拡大していく中で、公害問題をはじめ、都市問題というのが激化していきます。あるいは革新政権というものが地方自治体で生まれてくるというように、政治的にも多様化していくということがありました。区の中でも、区長は都知事の同意を得て区議会が選ぶことになっていたのですが、その議会が一人の候補者を選べなくなり、区長不在期間が出てしまうというようなことがありまして、区長の準公選運動というものも巻き起こりました。そういう中で、再び特別区制度の改正ということが大きな焦点になっていきました。

そして、昭和49年の地方自治法改正で、昭和50年度に、区長の公選が復活するという大きな改正が行われることになります。

特別区の事務処理の原則も、それまで限定的な列举であったのが、都が行う事務を除いて、一般市の事務を一般的に行うということに転換されました。それに伴って、保健所の移管が象徴的ですが、大幅な事務の移管がありました。また、都の職員を区に配属するという制度があったのですが、その配属制度をやめて、区長の人事権が復活しました。先程都区財政調整のところでお話したような、財政調整制度の改善をはじめ区の財政自主権の強化というものも行われたということで、昭和49年の改正というのは、原則市並みの自治体への転換と言われました。実質的に、基礎的自治体としての内実を備えることとなった改正でした。

本当は、基礎的自治体になったと言っても良かったのですが、実はそうならなかった。この時も、区の性格は変わらないという整理だったのです。相変わらず東京都が基礎的

自治体を兼ね、特別区は内部的な団体であるということでした。

区を将来的に基礎的自治体を持っていく方向については、異論はないけれども、直ちにそれができるかどうか分からない。東京大都市地域を一体的に取り扱えるという前提つきで、なおかつ複数の基礎的自治体を独立させるということを目指すかどうかについては不明瞭で、いわば試みとしてやっているのだから、うまくいかなかったらまた戻すのだから、性格は変えないというようなことだったようです。

◇都区合意のもとに国に制度改正を求め、ようやく特別区が法的に基礎自治体に

特別区としては、法律上の基礎的自治体になるための改革運動をさらに進めていくこととなります。

昭和49年法改正の下に、いろいろな取組みをしてきたことが書いてあるのですが、特別区政調査会というものを作って、今後の特別区のあり方について諮問し、昭和56年には「「特例」市の構想」という答申が出されています。通常の市のおりというわけにはいかず、特例を設ける必要はあるが、特別区を普通地方公共団体に改めるというような答申が出されています。

ここには書いていないのですが、それを追いかけるように昭和59年6月に、都制度調査会が、「新しい都制度のあり方」という答申を出しています。

これは、区側が答申を出したことを受けて、都側でも検討し、ここでもやはり新しい形での広域自治体と基礎的自治体との関係を作るというようなことで、特別区を基礎的自治体にすることについて、認める方向が出されています。

昭和61年2月に、「都区制度改革の基本的方向」について、特別区を普通地方公共団体に位置付けて、事務の移管などを進めていこうという都区間の合意をすることになります。都と区が足並みをそろえて、制度改革を進めていくことになったということです。先程申し上げたように、鈴木知事のもとで、基礎的自治体に向けての取組みが行われていく過程であったということでもあります。

都区揃っての働きかけが、平成2年9月の第22次地方制度調査会の答申に反映されることとなります。基礎的な自治体に位置付けて、事務移譲などを一体的に行うべきだという答申が出されました。地方制度調査会の答申が大きなきっかけになって、いよいよ都区制度改革が前に進むということが期待された場面でした。

さらに改革の内容を具体化していくために、平成4年に「都区制度改革に関する中間のまとめ」というのを都と区で合意し、特別区では、平成6年に実現大会というようなものを、この表では1回しか書いてないのですが、何回かいろいろな形でやっています。

平成6年5月に、「清掃移管を都が提示」とありますが、それまで清掃事業については、中間処理以降、つまり清掃工場以降については東京都で、収集運搬は区が行うというまとめでした。それは、昭和39年の改革の時に、既に区の権限になっていて、当面の間、東京都がやることになっていたものです。しかし、東京都の動きの中で、労使協議も含めてですが、清掃事業というのは、全て一貫して行うべきであるというような論理を組み立てて、特別区が担う以上は、清掃工場等も含めて、特別区が全ての責任を持つようにすべきだという考え方が打ち出され、特別区に対して、それでも受けるのかという問いかけがありました。

特別区は、工場も含めて受けると決断します。それを踏まえて、平成6年9月に「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」を都区で合意することとなります。この協議案をもとに、国に対して、正式に働きかけをしていくということになりました。

働きかけをしていく中では、もちろん様々な議論がありまして、特に清掃事業のあり方をめぐっては、清掃労組や収集運搬業者等の関係者との合意というのが条件として突きつけられていました。それをどのように獲得するのか、あるいは移管に必要な条件の整備ができるのかについての証明を求められたということもありました。国や都区間をはじめ関係者の間で実に多くのことがあったわけですが、そういう様々な問題をクリアしながら進めていって、平成10年の地方自治法改正に至り、特別区が基礎的な地方公共団体に位置付けられることになるという経過をたどっていくのです。

平成10年の法改正で、平成12年4月の都区制度改革の実施が決まることになっていますが、この内容については、後程、詳しくお話をさせていただきたいと思います。

○東京の「区」は、明治時代の自治制度発足時から自治の単位として存続

レジュメの13ページ以降のところでも補足をさせていただきます。

最初の○は、「東京の「区」は、明治時代の自治制度発足時から自治の単位として存続」してきたということです。

歴史の冒頭の郡区町村編制法のところで、その時から「区」として存続しているというお話をしましたが、この時の15区というのは、ここに書いてある「麹町区」以降の15区という構成でした。このほとんどは、戦後の合併によって、千代田区や中央区、港区というふうになっています。

京都府2区、大阪府4区とありますように、この当時、3府5港と言われた地域その他人民輻輳の地に「区」を置くこととされ、その地域が広い場合は、複数の区を置くということで、それが東京・京都・大阪の3府でした。その後の経緯の中で、法人格を持った「区」をずっと置き続けるのは、東京だけで、京都や大阪については、自治の単位としては消えていくということになります。

この時の「区」は、2万5千人以上のところを「市」にするという「市制町村制」の際に、3府の「区」は複数をまとめて、「札幌区」以降の「区」は単独で、「市」に変わっていくことになります。この中の「赤間関区」というのは、今でいう下関市のことですが、それ以外はそのまま「市」となったことが見て取れると思います。

○戦後の都区制度改革は、東京大都市地域の一体性確保と身近な自治の調和を模索しながら、身近な自治を順次強化してきた歩み

次の○のところですが、先程見ていただいたように、地方自治法が施行された当時は、基礎的自治体として出発したものが、昭和27年に自治権を剥奪され、その後の昭和39年、49年の改正を通じて、特別区の自治権が順次拡大していき、平成12年に完全に基礎的な地方公共団体になるという形で、あくまでも東京23区の区域の一体性は崩さない中でも、基礎となる自治体の権限を高めていくという流れで来たということです。

この経緯の中で、23区として時々の自治権拡充運動をしているのですが、独自の構想を持って、取り組んできたということがあるのです。

例を挙げると、一つは、昭和25年12月にまとめられた「**「二十三首都市」の方式**」というものです。

内容は、「特別区の名称を首都市と改める。二十三首都市の行財政については、一般

市と同様にその自主自律性を確立する。二十三首都市の区域は都の区域外とする。二十三首都市はその連合体（事務組合）を組織し、「①二十三首都市の区域における警察、消防、交通、水道その他大都市的業務、②二十三首都市の連絡調整に関する事務、③二十三首都市区域における府県の事務」を執行する。というものです。

つまり、23区の名称をそれぞれ首都市に改めて、連合して府の仕事も含めて全て行うということです。二十三首都市を都の区域外とするというのは、かなり大胆な構想ですが、府県との確執の結果実現しなかったとはいえ、当時の地方自治法には、横浜や名古屋、大阪といった大都市をターゲットに、府県の事務も含めた「スーパー市」を作るものとなる「特別市」という制度が規定されていました。それを23区（首都市）の連合体を組み入れて実現しようとする案です。

かつて東京都制が敷かれる前は、東京市が、他の大都市と一緒にあって、特別市に当たるものを作るという運動を続けていたのです。ところが、東京都制が敷かれて、東京だけ特別扱いになったという経過をたどっていた流れの中に、この構想があるということになります。

異なる点は、他の大都市は一つの大都市が府県事務を飲み込むという構想なのです。しかし、ここでは23の自治体が府県の事務を飲み込むということなので、少し枠組みが違ってくるようになります。一つの市が府県を飲み込むというのは、今も指定都市市長会が「特別自治市」の制度を求めていることにつながっています。同じように府県の区域外として、特別自治市を作るということです。

大都市制度のあり方を検討した平成25年の第30次地方制度調査会も「特別市」について検討の俎上に挙げていますが、いずれにしても単独市が県の外で自治体の仕事をするという構想です。

この「二十三首都市」の構想は、連合体として、全てを担えるだけの体制を作ろうということなので、連合体に大きな役割を任せられています。

「大都市的業務」という表現がありますが、これは今東京都が例外的に行っている「市」の業務に当たるようなものになります。ほかの大都市であれば行っている業務けれども、個々の特別区では担い切れないような業務を、この連合体で行うということになります。それから府県の業務についても、個々の首都市が行うのではなく、連合体で行うということですが、複数の自治体が置かれているがゆえに一体で行わなければならない業務のところを、担い手を都ではなく、連合体に行わせるというような構想で組み立てています。

平成19年に特別区制度調査会が報告した「基礎自治体連合」というものに少し近い考え方になると思います。ただ、特別区制度調査会の方は、府県事務まで飲み込まないで、府県事務は東京都に任せて、市の業務に当たるものは全て特別区が担うための装置として「基礎自治体連合」というものを提案していますので、枠組みが少し違うのです。

この二十三首都市の方式というのは、そういう意味で非常にスーパーというか、「過激」な構想だったということで、これはさすがに周囲の理解が得られ切りませんでした。もちろん東京都から反発を受けたということがありました。

昭和25年ですから、昭和27年に転落するに至る過程での象徴的な区の主張です。それまで対立関係であった東京都とせめぎあいをして、東京都に負けてしまい、昭和27年を迎えてしまったというようなことでした。

次の「首都行政制度の構想」というのが、もう一つの構想の例です。昭和36年5月ですから、先程見ていただいた昭和39年の法改正に向けての動きの中での構想という

ことです。

いくつか経緯を経て、構想としてまとまっているのですが、昭和39年に向けての流れの中では、この考え方をもとに都も区も動いていたということになります。

「機能を異にする二種の地方自治体を置く」として、「①特別区は、名称を特別市と改め、その性格を基礎的地方公共団体とし、権能は大都市の一体性保持に必要な事務を除く一般市の事務とする。②都は、包括的地方公共団体とし、特別市を包括し、概ね府県と同様の性格を与え、府県本来の事務のほか、「大都市としての特殊性により特別市の処理できない事務または処理することが適当でない事務」及び連絡調整の事務を併せ行う。」そして、「都と特別市及び特別市相互間の調整と協力が必要である。」という考え方の構想です。

これは、今の都区制度そのものに近いのではないのでしょうか。「二十三首都市」の構想の反省として作られたのだと思います。これがベースになって、その後の改革運動が行われてきましたし、その改革運動を反映して、東京都の考え方や国の考えも動いてきたと言ってもいいのではないかと思います。しかし、この方向に向かいながらも直ちにできない諸事情の中で、先程の昭和39年や49年の改正が行われてきたという見方もできると思います。

結果としては、この構想を実現するかのように、平成12年の改革が実現したということですので、非常に先見の明のある構想だったのではないのでしょうか。特別区は、そういうようなことをやってきたということですか。

いくつか事前質問をいただいています。

まず、最初の○は、昭和22年に35区から22区になり、区が特別区として位置づけられることになった際に、実際に住民投票は行われたのだろうか、また住民からの反対運動等があったのかというご質問です。

昭和22年当時というのは、今の憲法が施行される前ですので、そもそも住民投票制度というものがありません。仮に住民投票制度が施行された後だとしても、住民投票をすべき対象にはなりません。住民投票というのは、ある単独の地域の問題であれば、住民投票にかけなければいけないということなのですが、地方自治法の「都の区は、これを特別区という」としている規定の仕方というのは、新しく都に区を設けたのではなく、都にあった区を特別区と言うとしただけなのです。既にあった区を「特別区」として地方自治法の中に位置付けたということなので、それ自体は新たな要素ではないということです。その場合の「都」は東京都と書いていないので、一般的な制度であるという理屈もあるようです。

合併等については、区議会の議決が要件なので、当時の35区の区議会の中では、大議論がありました。実際スムーズに22区になったわけではもちろんなくて、東京都との関係も含めて、大変大きな議論があつて、ぎりぎりの状態でようやく22区が実現したということです。合併した区の中では、未だに支所を置かなくてはいけないとか、それぞれの地域に配慮しなければならないとか、結構根深いものがあるようですが、それを乗り越えて、区は自治権を拡充するという決意のもとに合併運動が進められたということだと思います。

次の○は、昭和22年時に、なぜ他の府県と市の関係性を都区間にも応用しなかったのか、東京都に権限を残した理由は財源以外にも何かあるのかというご質問がありました。

先程申し上げたとおり、GHQという大きな存在があつて、国、東京都、区がそれぞれいろいろな思惑を持って臨んできた中で、区を基礎自治体として位置付けるけれども、大都市地域としての一体性を確保するという観点からどうするかについては、それまで一体的に行ってきた東京都に委ねることで、妥協点を見出したということになると思います。

次は、14ページの○で、22区が発足してから、練馬区が独立するまでの期間が非常に短いのはどうしてなのか、なぜ初めから23区にしなかったのかという質問です。

10万～20万人の範囲で合併を進めるという動きでしたが、当時の板橋区は、非常に人口が少なかったのです。板橋区のままでようやく規模を達成するというような状況だったので、まずはそれでスタートするということがあったようです。

一方で、練馬区の地域からは、独立運動が当初からありまして、もともと板橋区役所が非常に東に偏っていたということもあって、なかなか行政が行き届かないという不満があり、独立の声がありました。しかし、まずは22区として成立させて、地方自治法の改正を迎えようということでした。改正された後に、改めて板橋区議会の議決を経て、練馬区を独立させたということです。

次に、昭和27年になぜ東京都の内部的団体になってしまったのかというご質問ですが、これまで申し上げたとおり、権限移譲をめぐる都区間の紛争が非常に激化してしまったということや、GHQが進めていた戦後の徹底した民主化政策というものから、経済の早期復興優先、経済合理性を追求していくという方向に転換していく中で、国、都、区の関係者のせめぎあいの結果として、都区一体化を求める都の主張に流れていったということだったと思います。

次の質問は、自治権限拡大の過程で、なぜ最初に福祉事務所の移管が行われ、次に保健所の移管だったのかというものです。

昭和40年の改革に向けては、保健所も候補に挙がっていたのですが、関係者の折り合いがなかなかつかず、保健所については持ち越しとなって、福祉事務所の移管にとどまったということのようです。清掃についても、収集運搬を区の事務にするとしたものの、当面の間、東京都に残すというようになっていました。

昭和40年の改革に向けては、「首都行政制度の構想」のところで見ていただいたように、かなり特別区が主張したような方向で検討がされて、東京都もある程度その方向に向かって幅を広げた検討をして、当時の状況の中でできるところまで実現した、ということのようです。

次に、「福祉事務所の事務移管後区長公選制の復活を軸とした自治権拡充運動が展開されたようだが、実際にはどのようなロジックに基づいて一度廃止された公選制を復活させる折衝が行われたのか。また、その間の議論の中で、東京都から導入に対する交換条件のようなものは提示されたのか」というご質問がありました。

昭和47年の第15次地方制度調査会答申というものがあります。区長選任制度、つまり区長公選を廃止し、知事の同意を得て区議会が選ぶことにした制度のことですが、これは大都市行政の一体性確保と身近な行政の要請との調和を目指したものであるが、それが円滑に運用されずに、政治情勢の推移とも相まって、区長不在期間の長期化等好ま

しくない状態が生じているとして、公選制度の採用と特別区の権限拡充を求めるという答申が出されました。大都市問題の激化の一方、区長準公選運動というのがあり、区長を区民が直接選べないけれども、区民が選んだ結果を議会が尊重して、議会が選ぶというような仕掛けを掲げた運動が全区的に展開され、そういった住民の自治意識の高まりを受け、身近な行政の強化に踏み切ったというのがこの時の話で、東京都も結果としてそういう方向に同意したということだったようです。

次の○ですが、昭和50年の改革で法的位置付けは従来どおり都の内部的な団体のままだったというのは、何かの圧力があったのか。そのようにできたのはなぜかというご質問と、区長選の復活などを受けて、「原則市並み」、「事実上の基礎自治体」とされながらも、なぜ制度上は都の内部団体という扱いだったのかというご質問です。

昭和50年の改革で、実質的には基礎的自治体になったと言っているのではないかと思いますし、そうすべきだったのではないかという議論もあります。

しかし、国の見解では、あくまで試みの改革であるとされています。昭和45年の第14次、また先程の第15次の地方制度調査会の答申でも、特別区の性格については触れていないのです。都区一体の制度の中で、区の権限をどう強化するかという議論だったのです。

政府の答弁ですが、一般の市並みに近付けるという意味から、特別区の自治体としての独立性は強めたが、市が行うべき事務も都に留保するものが残っていること、課税権や財政上の独立性を強めたが、都の調整機能を残していること、都と区間の事務について都に調整条例を作る機能を残していることもあり、将来はありうるとしても、大都市の一体性と区の独立性の調和をどこに求めるか手探りの改正でもあるので、今回憲法上の自治体になるとは考えていないというような趣旨で説明がされているわけです。考え方として、やはりそこまで踏み切れないという葛藤があったかもしれませんが、そういうようなことです。

次は、15ページの最初の○で、昭和50年の改革をする上で特別区に配属されていた都の人材は、その後都に戻ったのか、区に残ったのか、また、そもそも都と区で職層に違い等の問題はなかったのかという質問です。

当時の改革では、都の配属職員は、原則区に身分切替えをするという整理でした。移管後の人事交流制度や技術系の派遣措置等を講じる形で、都に戻れる道も残しましたが、原則身分切替でした。配属職員はもともと都の職員で、人事給与面で差はなかったというのが、当時の姿だと思います。いずれにしても、配属職員を区の職員の身分に切替えますので、身分や給与水準をどう守るのかというようなことについては、非常に大きな問題でした。

そのため、区側も、特別区人事委員会をこの後設けるようになっていたり、特別区職員の任用や給与の共通基準を作って、当初は都と同じにしました。あるいは、特別区職員互助組合を作り、福利厚生についても遜色ないようにするなどの手だてを講じて、職員の身分関係を守っていったというようなことを行ったのが、昭和50年の改革でした。

ここで改めて、「平成12年改革は、都区間の役割分担、財源配分の原則を法定し、東京大都市地域に広域自治体と複数の基礎自治体の二層制を確立」したというまとめを記してありますが、事前質問をいただいています。

「多くの区民や東京都と特別区の関係者の粘り強い自治権拡充運動が実を結び」とあるが、具体的にどのような取組みを行ったのかという質問がありました。

補足資料27ページのところで説明したとおり、実際に、本当に長い間、自治権拡充の取組みをし続けてきていまして、戦後すぐの昭和22年から平成12年改革まで半世紀です。しかも、実質的に基礎自治体となったという昭和50年からしても、平成12年改革まで四半世紀という長期間、一貫して特別区の自治権拡充運動は、いろいろな形で続けられてきました。

その中心になったのは、議長会や区長会ということになりますが、その過程では先程申し上げたように、様々な構想をまとめたり、いろいろな関係者に陳情したり、区民を巻き込んで大会を開いたりといったことをやってきました。住民を巻き込みながらであったからこそ、住民を集めて1万人の決起集会を行うこともできたのです。

しかし、決して順調に進んできたわけではなく、平成12年改革に至るまで、半世紀の時を要しました。何度も挫折を味わいながら進めてきたのです。平成12年改革の直前でも、清掃事業の移管について、非常に大きなハードルが課せられて、それをクリアしていくという苦しみも味わいましたし、一時は条件が整わず、もう無理だと諦めかけた時もありました。それでも「いや、しかし」と言って、再度練り直して、何とか頑張ろうと言って、関係者に働きかけ、一步一步実現に向けて取り組んできたということです。まさに粘り強い取組みが続けてられて実ったということなのだと思います。

平成12年4月から基礎自治体になったが、それ以前に特別区職員として採用した職員の身分に変化はあったのかという質問もありましたが、特に、身分上の変化というものは無いと考えてよろしいのではないかと思います。

○都区制度は、都区間の認識次第で諸刃の制度

次の○ですが、制度上は、法の原則を踏まえて都区間の協議により運用するというつくりになっています。この辺りは、この後も繰り返し出てくるとは思いますが、法律で全て仕切ってしまうというのではなくて、基本的には役割分担の考え方はこうである、財源配分の考え方はこういうことであるという原則を法律上明らかにして、それを拠り所に、都と区の間で民主的に解決してくださいというのが、今の都区制度の作り方なのです。そのことを都と区でお互いに共有して、その考え方のもとに物事を整理していくことを期待しているわけです。

ところが、その考え方に違いが出ると、せっかくの民主的に解決できるはずの制度が、むしろ協議で解決しなければいけないがゆえの、制度上の桎梏になっていくということになるわけで、これが様々な確執を生む原因にもなっているということです。そのことをどう評価するのかというところで、特別区の将来構想も分かれていくことになるとは思います。

○都区間の協議は、法定の協議会をはじめ、様々な態様で実施

次の○ですが、協議をする以上は、協議の体制自体は法律上明確に決めて、その枠組みのもとに協議させるというつくりになっています。それが都区協議会ですが、その都区

協議会の協議をまとめるために、都区財政調整協議会をはじめ、協議のための仕組みを設けています。正式な協議体以外にも、都区の関係の中で、例えば、部長会や課長会において都区間でやり取りをするなどのいろいろな形で協議しながら、都と区の合意点を見出していく努力を続けているということになります。

2 平成12年改革の意義

続いて、これまで見ていただいた都区制度の概要と歴史を踏まえて、現在の都区制度の出発点となった平成12年改革というのはいったいなんだったのか、ということを中心に見ていきたいと思えます。

平成12年改革から、既に20年以上の時間が過ぎてしまいましたので、今いる職員でも平成12年改革と言われても、あまりぴんとこない方が多いのではないかと思います。改めてその意義を捉え直していくということが、今の制度を理解する上で非常に大事だと思います。補足資料を使いながら、もう少し深掘りをさせていただきたいと思えますので、よろしくお願いします。

レジュメでは15ページからになるのですが、先に補足資料を見ながら進めていきたいと思えます。

(平成12年都区制度改革)

まず、補足資料30ページの上段に「平成12年都区制度改革」とありまして、要約として都区制度改革とはなんだったのかということが記してあります。

まず、「都区の法的位置づけの確立」ということで、従来東京都の内部的な団体と言われていた特別区が、基礎的な地方公共団体として法定され、かたや東京都は、基礎を兼ねる自治体ではなく純粋な広域の地方公共団体とする、と性格付けが変わりました。

次に、「財政自主権の強化」ということで、ごくわずかではありますが、できる限りの都から区への税源移譲を行いつつ、都区財政調整については、従来政令事項であったものを法律事項に格上げして、財源配分のあり方についての原則を記したということがありました。

さらに、「都区の役割分担見直し」ということで、法的な位置づけの確立と密接に関わってくるのですが、基礎的な地方公共団体たる特別区が、住民に身近な事務を原則として担っていくということをより明確にするために、東京都は、広域の地方公共団体であるので、従来のように基礎的な地方公共団体の領域の事務を担うことについてはできるだけ限定し、基本的には特別区が担っていくということで、象徴的なものとしては清掃事業の移管が行われたということです。

この三つの要素を、当時、三位一体と言って、一体として行うことによって、特別区の自主性・自律性を強化する命題に応え、かつ、東京大都市地域の行政の一体性の確保を共に叶える形で、いわば現行の都区制度における究極の姿が描かれました。

(都区制度の概要)

もう少し詳しく見ていきます。下段に「都区制度の概要」を記した図があり、右上の方に四角で囲われた中に制度改革の要点が書かれています。

都区制度を、平成12年の改革でどう位置付けたのかということですが、政令指定都市という制度が我が国における大都市制度の標準的な形になりますが、それとは異なる

都区制度という大都市制度を、政令指定都市制度では対応できない大都市地域に適用するという考え方が整理されました。

そして、政令指定都市制度では対応できない大都市地域においても、身近な自治と行政の一体性を共に確保するために、複数の基礎自治体と広域の自治体の二層制を置いて、特別な役割分担で対応していく。そのために、一般制度に特例を設ける形で、事務分担あるいは税配分、都区財政調整制度を置くことで、解決していくということ。

さらにその役割分担や財源配分については、法律で原則を定めて、そのもとで、都と区の協議によって調和を図るという制度が組み立てられたということです。

下の図にあるように、基本的に都が府県事務を担い、特別区が市町村事務を担うという関係にあります。市町村事務の領域の事務の一部を都が処理する特例が置かれている。そのために財政的にも都と区で、市町村の財源を分ける必要があるということになり、税制上の特例が置かれ、都区財政調整制度を基軸として配分のための仕組みが設けられている形になっています。

(都道府県と区・市の分担関係)

次の31ページに、「都道府県と区・市の分担関係(イメージ)」の図を載せています。

具体的に都と区の事務の分担がどのようになっているのかをイメージとして示したものです。背景が緑色のところが都道府県の領域、黄色のところが市町村の領域を示しています。そして、太い緑の枠で囲ってあるのが東京都の分担で、オレンジ色の太い枠で囲ってある部分が特別区の分担であると図示しています。

ちょうど右側のところに、一般市、中核市、政令指定都市とありますが、黄色の背景の一般市の事務に対して、より対応能力のある中核市や政令指定都市については、都道府県の領域の仕事の一部を含めて分担するということになっているわけです。

政令指定都市については、それぞれの大都市地域の行政に基本的な責任を持つという制度になっていますので、事務の領域が府県の事務の多くも含めたより広いものになっているということになるわけです。

特別区の場合は、一般市の事務を基本に行いつつ、一部保健所や建築確認等の一般市では行えない事務に当たるものを行うことで府県の領域が少し入っています。枠の外になっていますが、児童相談所についても、政令の指定を受ければ特別区の事務になるということに今はなっています。

かたや東京都の方は、府県の事務を基本的に行いつつ、一部ここに書いてある公共下水道や水道、消防、大きな都市計画等、一般市の事務の領域に関与するという形になっています。

東京都がそういう事務を行うというのは、東京大都市地域の行政の一体性を確保するために、都でなければできない事務を行うというつくりになっていて、下の(参考)のところに書いてあるような事務を処理しています。

一方で、特別区の区域で広域的に対処する必要があるものについては、できる限り特別区自らが行うというのが原則になっています。「特別区が共同で又は連携して処理しているものの例」として、「清掃事業の中間処理」や「生活保護施設の設置管理」あるいは、「国民健康保険料の自主調整」を示していますが、特別区もできる限りの広域的な対応をしているという姿になっています。

(指定都市等の事務と特別区の手務の比較)

次の32ページですが、指定都市、中核市等の事務と特別区の手務の比較をした表です。

網掛けをしたところが、一般市を超える領域で特別区が行っている事務です。法令上特別区の手務になっているものだけではなく、事務処理特例で東京都から区に任されている事務もあります。

中核市が処理する事務のところを見ていただくと、中核市が処理する事務の主たるものは保健所の手務ですので、保健所の手務を行っている特別区は、基本的には中核市レベルの仕事をしているということになります。

この後、平成12年改革の内容をより詳しく見ていきたいと思ひます。

(区政会館だより特集 都区制度改革)

まず、補足資料の33ページ、平成12年4月の都区制度改革を特集した「区政会館だより」を見ていただきたいと思ひます。転写したので字が不鮮明で、かつ縦書きのものを順序を逆につづっているのを見にくいと思ひますがお許しください。

表紙を開いて34ページからの巻頭エッセイで「「新生」特別区に寄せて」ということで大森先生の話が出ています。

大森先生のこと、皆さんご存知だと思ひます。今は特別区制度懇談会の座長をしていただいています、少し前には特別区制度調査会の会長をされていて、特別区制度改革についての報告を出していただきました。

実は、大森先生にははるか昔から特別区の制度改革に関わっていただいています。昭和50年改革の前の昭和47年から中野区の特別区制度調査会というところで委員をなさっていましたし、昭和49年からは特別区政調査会というところにも参加をしていただき、それ以来ずっと特別区に関わっていただきました。特別区にとっては、大森先生抜きに都区制度改革は語れないという方です。

少し拾い読みさせていただくと、最初の段落の6行目、「戦後数次にわたる都区制度改革の集大成の感があり、二十三の特別区が長年求め続けてきた自治権拡充の運動にとっては「悲願」の達成であった」と書かれています。

続いて「特別区は「基礎的自治体」としての地位を法律上獲得し、新たな自治運営の時代に入ることになった」。「特別区のあり方にとどまらず都制自体に大きな変更をもたらすものである」という表記があります。

改正規定の中身に少し触れた上で、次の35ページの上段の真ん中あたりに、「いわば東京メトロポリスにおいて、二層制を実現しようということである」とあり、これは、特別区を「内部団体的に扱ってきたあり方を基本的に転換するものである」と言っています。

次の段落で、「「都が一体的に処理する事務」（上下水道、消防など）が留保されていることをどう理解するかが問題となろう」として、「従来のように都が基礎的自治体だからではなく、この大都市地域の特別の経緯と事情から、この地域における広域自治体の手務として扱われることになったと考えられるべきである」としています。

その下の真ん中の段落の6行目に、「わが国で初めて成功した「東京地方発」の改革であった」として、都と区の運動の成果として行えたということを行っています。

その数行後に「法律改正に際し、特別区を「基礎的地方公共団体」として法定するこ

とには少なからず反対もあったという。しかし、結局、都が画一的に律するよりも、大都市を構成する各区が自ら律する仕組みにするほうが住民のためになるという判断が優越したとあってよい」ということで、法改正にかなり手こずったことが触れられています。

さらに次の段落の真ん中あたりに「特別区の自己責任も重くなる。各区の政策課題の解決にはそれぞれの意欲と知恵と能力が問われるが、その中には、新たな都や他区との「対等・協力」も含まれている」。「単に制度上だけではなく、意識の面でも、従来の上下関係を克服し、必要に応じ積極的な協力が必要になる」。この段落の最後では、「都区間に固有の関係を清算していくと同時に、全国的な分権改革に伴う従来の「上下主従」の関係を「対等・協力」の関係に転換させていかなければならない」と言って、次の段落で、「同様なことは特別区間についてもいえよう。個々の区が地域の実情に即した「独自性」を発揮することは大切であるが、同時にそれと同じほどのエネルギーで他区との連携・協調・調節を図っていくことが必要となろう」とおっしゃっています。

その次の段落で、「大都市区域における基礎的自治体は、この区域全体を構成する自治体として自立と連帯の新たなバランスをとっていくことを求められている。そして、その行方に展望が開かれるならば、大都市東京の自治に新たな可能性が生まれてくることになる」というお話をされています。

後程、全体を見ていただければと思いますが、制度改革の意義と、制度改革によってこれからどういうことを心がけていかななくてはいけないかということ、端的に書いていただいています。

次の36ページ、37ページでは、当時の区長会の会長、議長会の会長からのメッセージが載っています。

38ページから、制度改革の中身について概要が記されていて、冒頭にあるように、平成10年5月に「地方自治法等の一部を改正する法律」が公布され、その後、様々な検討を重ねながら、平成12年3月28日の都区協議会において「都区制度改革実施大綱」が確認されて、この制度の実施の枠組みが決まったということが書かれています。

その下に実施大綱の概略が目次的に書いてあります。ここでは、「第2 都区の位置づけ、役割分担の原則」、「第3 特別区に関する特例措置の見直し」、「第4 移管等対象事務事業」では、法令改正によるもの、条例による事務処理の特例によるもの、役割分担を明確にする事務事業のことが触れられているのが分かります。「第5 移管等事務事業の運営方法」では、特に清掃事業や教育事務関係といった大きなものについての内容が書かれています。さらに「第6 事務事業移管等に係る人事制度」ということで、清掃事業従事職員の身分切替えの問題や幼稚園教育職員の扱いについて触れられています。「第7 財産の取扱い」として、特に大きな清掃事業関係の財産引き継ぎをどうするかということが書かれています。「第8 新しい都区税財政制度」ということで、財政分野についての改革の概要が記してあります。この中の最後に「(5)引き続き協議すべき課題の確認」とあるように、積み残しの課題となった「主要5課題」について触れているというつくりになっています。

この「都区制度改革実施大綱」を見ると、当時どのようなことが行われたかが、一覧できますので、何かの機会に見ていただきたいと思います。

39ページにまいりまして、ここでは身近な事務が特別区に移管されたということで清掃事業以外のものについて触れています。

まず教育委員会の事務として、特別区教育委員会の権限が市町村教育委員会と同様に

なり、それまでの特例が外れたことについて触れられています。

下の方に「国民健康保険事業」とありますが、それまで東京都の条例によって、保険料等の調整措置が行われていたのが廃止され、各区それぞれが決められるようになりました。その際、特別区全体の意思として、自主的に統一的な対応をしようということで、統一保険料方式による調整を行うことになったことについて触れられています。

左側の「移管等対象事務事業」というところに、法令改正によるもの、条例による事務処理の特例によるもの、さらに役割分担を明確にする事務事業が掲げてあり、様々な事務が特別区に移管された、あるいは、特別区の事務の範囲が拡大したということが見て取れます。

40ページでは、清掃事業について触れていまして、移管後の清掃事業の運営形態として、ごみの収集運搬については、各特別区が実施し、ごみの中間処理については、清掃一部事務組合による共同処理が始まったと書かれています。最終処分については、特別区が責任を負うものの、東京都が設置・管理する新海面処分場を使用する。それから各特別区と一部事務組合の間の調整をするために、清掃協議会を設置したということが書かれています。

下の方に「清掃事業従事職員の人事制度」とありますが、移管した当初は、清掃事業に従事する職員が直ちに身分切替えをするのではなく東京都から派遣をするという形で行われ、6年間経過措置を設けた上で、身分切替えすることにしたということが書かれています。この6年間の間に、清掃事業の職員を受け入れるための人事給与制度をどうするかということの解決が求められていたのです。

その横の表は、移管後の清掃事業における都と各区、清掃協議会、清掃一部事務組合の役割分担を整理したものですので、後程ご覧ください。

42ページには、「財政自主権の拡充」について紹介されています。

ここでは、税財政制度の分野でどのようなことが行われたかが、三段目の「実施大綱の内容」というところに掲げてあります。

一つは「固有財源の拡充」ということで、ごく小さなものではあります。移譲できるものは移譲するということで、いくつかの税が区におりてきました。

次に、「特例措置の見直し」ということで、都の内部団体的な性格を有すると言われていたいくつかの特例措置の見直しが行われました。

次のページに、「都区財政調整制度の改正」として、法律に位置付けられたこと、それから運用の改善が行われたこと、さらに都区間配分に関する事項と区間配分に関する事項に分けて改正点が示されています。

最後に「都市計画交付金の見直し」ということで、都市計画交付金の増額等のことが書かれています。

左側の表に、税財政制度の概要が一覧で記してありますので、参考にしてください。

都区間の財源配分に関わる問題で、制度改革時には解決できなかった課題があって、それが42ページの左下にある「都区協議会（平成12年2月10日開催）で確認された今後の主要な協議課題」というものです。これはまた別の機会に詳しくお話をさせていただきたいと思います。

44ページに清掃一部事務組合と清掃協議会の設置が書かれてあります。この一部事務組合なり清掃協議会というのが、平成12年4月1日に設置されました。この日は土曜日でしたが、23区の議長さんをはじめ関係の皆さんがお集まりになって、議会を開き、諸会議を開いて、様々なことを一気に決め、かつ事業が始まったという場面でした。

2段落目に記載の「可燃ごみの焼却施設の整備及び管理運営については、平成十七年度末日を目途に関係特別区が協議し、関係特別区による当該事務の安定的処理体制の確立をもって、共同処理を廃止する」というのが、この時の考え方でした。

清掃工場等の中間処理をどうするかということについては、23区の中でも大議論がありました。せっぱ詰まった中で、一番現実問題としてあったのは、当時ダイオキシン対策のための清掃工場の改造等が行われていて、それが行われている期間については、全体の調整も必要でなかなかバラバラにできない。それが終わってから、地域処理に移行していこうということで、ようやくまとまって、とりあえず一部事務組合でスタートすることになりました。

その後、制度改革の後に、特別区の中で、一部事務組合を廃止して地域処理に移行するにはどうしたらいいのかということについて、これまた大議論が行われました。結果としては、一部事務組合は当分の間残すことになりましたが、この当時は、そういうことだったということです。

次の45ページの清掃協議会についても、同じく平成12年4月1日に設置されたところでした。

46ページには、今言いました清掃一部事務組合・清掃協議会の予算が決まるというのが記してあります。この予算を決めたのも4月1日に初めての議会を開いて、規約から予算から何から全て決めました。

48ページに、同じく4月1日に組合教育委員会が発足をしたとあります。この組合教育委員会というのは、幼稚園の教職員関係の事務の共同処理を行うもので、特別区人事・厚生事務組合に置かれたものです。共同処理する範囲や様々なことを4月1日に決めたということです。

49ページに、教育委員会の権限の移管に伴って、小中学校等の労働基準監督事務が特別区人事委員会の所管になったということが書かれています。

以上見ていただいたようなことが行われたのが平成12年改革だったのです。

以上、当時の区政会館だよりで都区制度改革の全貌を見ていただきましたが、この改革を行うについて、法律上どのようなことが行われたのか、法律改正の世界を覗いていただこうと思います。

(都と特別区、都道府県と市町村に関する規定の対比)

まず、補足資料の50ページ、「都と特別区、都道府県と市町村に関する規定の対比」の表で現在の規定をご覧ください。

都と特別区に関する規定というのが、今の都区制度の基本的な原理原則の内容です。都道府県と市町村に関する規定と対比をする意味は、特別区が「基礎的な地方公共団体」として規定されたということが、都道府県と市町村の規定との関係で、非常に大きな意味を持つからです。

法律上、同じ文言を使う時には同じ意味を持たなければなりませんので、特別区が「基礎的な地方公共団体」と書かれたということは、市町村と同じであると説明できなければならないということにもなるわけです。したがって、「基礎的な地方公共団体」とこの時に初めて書かれた意味はものすごく大きいです。それまではそういう団体の性格に関することは書かれていなかったもので、特別区の地位を巡って様々な論争があったということだと思えます。

特に見ていただきたいのは、第281条の2で、ここで都と特別区の基本的な性格と役割について規定しています。これも従来は全くなかったものです。

「**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**」というのは、その横の都道府県と市町村に関する規定の第2条第5項にある「都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として」という表現と符合することになります。ここで東京都は、他の都道府県と同じ「広域の地方公共団体」としての位置付けだということがはっきりされました。

その上で、「**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**」ということで、まず都道府県の役割を持ちます。

そして、「**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項において市町村が処理するものとされている事務**」、これは右の第2条第3項にありますように、「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」。この前項の事務というのは、第2条第2項のところで、「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する」とあります。つまり、「基礎的な地方公共団体」が基本的に地方公共団体の役割を担い、補完的に都道府県が一部を担うという関係を示しています。

その「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」として、都道府県と同じ広域の地方公共団体だが、一部市町村の領域に入った事務を行うことが書かれています。人口が高度に集中する大都市地域という特殊性の中で、行政の一体性と統一性を確保するために、市町村事務の領域で都が行わなければならないものがあるとすれば、それを都が担うとしているわけです。

第281条の2第2項で、「**特別区は、基礎的な地方公共団体として**」というのが、その横の都道府県と市町村の関係の第2条3項を規定する「市町村は、基礎的な地方公共団体として」と符合しています。

ここで特別区は、はっきり市町村と同じ「基礎的な地方公共団体」として位置付けられたということになるわけですが、「**前項において特別区の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、第2条第3項において市町村が処理するものとされている事務を処理する**」と書かれています。ここで区は、都が処理する領域があるという特例を持ちつつも、市町村と同じ性格を持ち、同じ役割を持つと規定されたということですので、これが特別区の制度改革の肝です。

合わせて、その下に「(特別区財政調整交付金)」とありますが、第282条で、「**都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令で定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする**」と書かれています。

その第2項で、特別区財政調整交付金というのは、地方税法云々と書いてありますが、これはいわゆる**調整税**と言われているもので、下から3行目あたりで、そのそれぞれの税等の「**合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で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交付金をいう**」となりました。

改正前は、この第282条の前段のところ、計画的な運営を確保するために、政令で何か定めなければいけないと書かれていて、政令に全面的にゆだねられていたのです。

それが法律の中に特別区財政調整交付金を交付すると規定され、かつ、それは、どの財源を使って、どういう趣旨で配るのかということが書かれました。ごくわずかな条文ですが、都区財政調整の基本的な事項が全てここに盛り込まれているということです。

それをその横の地方交付税の方と見比べていただくと、第1条は、少し文言が違いますが、地方公共団体が自主的にできるように地方交付税を交付ということが書かれていて、趣旨としては、同じようなことになります。第2条のところに、「この法律において」とありまして、酒税や所得税、法人税等の一定割合の額等で「地方団体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国が交付する税をいう」と、ここに一定割合の額でということと、「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」という文言が符合して見えると思います。

まさに都区財政調整制度を地方自治法に位置付けることによって、交付税と並ぶ財源保障制度のもとに置かれた特別区ということで、特別区の自立性を担保する仕掛けになっているのです。

この第282条で、都と区の関係及び特別区相互間の関係の両方の財源の均衡化を図り、と書かれているところが、今までもお話しした都区間配分、区間配分ということになります。

今見ていただいた、都と区の性格付けと役割分担、それから都区財政調整制度を法定化したということが肝になって、特別区を「基礎的な地方公共団体」として規定することができたということになるわけです。

でき上がった条文を見てしまうと、そういうものかなと思うのですが、こういう規定が、もしなかったとしたら、どうやって特別区を市町村と同じ「基礎的な地方公共団体」と規定できるのかということを考えてみていただきたいと思うのです。

そのことをまさに平成10年の地方自治法改正の時に、当時の自治省が負ってくれて、内閣法制局と熾烈な協議をしてくれたのです。

特別区を「基礎的な地方公共団体」に法律上位置付けるにはどうしたらいいかという検討をした結果として、こういう条文で決着したということですが、立法技術の面はもちろんです、特別区を「基礎的な地方公共団体」にするということに理解を得るためには、あらゆる面で答えられる状態を作らなければならなかったということなのです。

この規定がなければ「基礎的な地方公共団体」に位置付けることはできなかったというほど、決定的な原則になりますが、前にお話したように、半世紀にも及ぶ自治権拡充の長い歴史の中で、どうしてこういうことができなかつたのか、どうして認めてもらえなかつたのか、あるいは、どうしてこの平成10年の改正ができたのかということにも繋がってくるのです。もちろん長い間の改革運動の成果ということではありますが、やはり何よりも特別区がそれを認めさせるだけの実力をつけてきたということが一番大きかつたのだらうと思います。

いずれにしても、そういうことであるからこそ改革の成果と重みというものをないがしろにしてはいけないと思っています。以前お話したように、東京都は、ある意味、特別区が基礎自治体になり、清掃事業等の移管が行われたが、それ以外は前とあまり変わっていないという言い方をしているのです。そのようにこの改革の成果を貶めることは、許されないと考えています。

(地方自治法等の一部を改正する法律案想定問答)

平成10年の法改正で何が問われたのかを具体的に見ていただきたいということで、

これから当時の国の想定問答で、その世界を覗いてみたいと思います。

補足資料の51ページ、「地方自治法等の一部を改正する法律案 想定問答」の全体版を先に見ていただきたいと思います。この想定問答は、法改正の際に「改正地方制度資料」ということでまとめられるもので、この内容のエキスがその都度、地方自治法の逐条に盛り込まれていくのです。ある意味、立法の趣旨であり、法律の解説となるものです。

ここに書かれている内容はもちろん平成10年の法改正時のものなので、その後、いろいろな地方自治法関係の改正も行われていますから、内容については注意が必要ですが、この時のものというふうに見ていただければと思います。

特別区を市町村と同じ「基礎的な地方公共団体」に位置付けることが一番の肝となる改正でしたが、先程お話ししたとおり、当時の自治省が内閣法制局と非常に熾烈な調整をしているのです。

繰り返しになりますが、市町村と同じ「基礎的な地方公共団体」と位置付けるためには、市町村と同じであると言えなければいけない。こんなに違うのにどうして同じだと言えるのかということなのです。

特に財政の問題については、基礎自治体の基幹的な税である固定資産税等が課税できない団体、それを東京都が課税しているのに果たして基礎と言えるのか。しかも、東京都による財政調整なしには成り立たない。それが、内部団体でなくて何であるのかというようなことです。そういうことに象徴されるように、いろいろな問いが内閣法制局から投げかけられ、自治省がそれに答えながら、先程言ったような条文にたどり着くということになっていくわけですが、そういう意味で膨大な質疑が事前に繰り返されました。

これは自治省が単独で行ったのではなくて、自治省が東京都に対して、これについてどう考えるのかといういくつかの想定問題を示してそれに対する回答を求め、それを自治省がたたいて、内閣法制局とやり取りするということになっていくのですが、当時の東京都の担当課長は、区側の事務局とも一緒に相談しながら対応してくれました。自治省にも一緒に連れて行っていただいたということもありました。今の都区関係でいうと、もしかしたら東京都だけで対応するかもしれないなど思ってしまうのですが、もしそうだとすると、東京都が国とやり取りをして、結果がどうであれ、国が決めたことだからということで、我々は泣き寝入りせざるをえなかったかもしれないと思います。そういう意味で当時の東京都の担当の方には感謝しています。

私も都との調整で対応しましたが、夜でも質問がくるのです。それを今日中、あるいは明日の朝一番で回答せよということがもう延々と繰り返されるのです。ある場面で、自治省の担当が、各省との調整で、夜中に、相手方に改正案を送るのです。それで、朝の何時までに回答がなければ了解したものとみなしますという付箋をつけている。そのようなものまで見ましたが、とにかく大変な作業をしていただきました。

最終的に、平成10年の法改正だったのですが、平成10年の年明けに、先程見たような条文になりそうだということを見させていただいて、その時は本当に驚きました。都と区で求めていた以上のものだったのです。確かにああいうものでなければ、解決できなかったと思うのですが、役割分担の原則や都区財政調整の法定化が行われるなどとは想定だにできなかったことでした。そこまでしてようやくあの条文が出されたということなのです。

めくっていただくと目次があります。この後、別途お配りした抜粋版でいくつかの項

目について細かく見ますが、その前に、この全体版で一通りご覧いただきたいと思ひます。ここに想定問答として160問入っています。これは先程言ひました膨大なやり取りをし、整理した結果がこれだけの数ということですので、その前段でいかに大変なやり取りがあつたか、想像できると思ひます。

この想定問答で書かれてあるもののほかに、国会での質疑があり、この想定問答の中に含まれていないものも、その質疑の中ではありません。その二つを見ると、改革の趣旨がより鮮明になると思ひます。

国会質疑の方は今回つけていませんが、「平成12年都区制度改革の記録」という厚い冊子になった資料がありまして、その中に整理して収録されています。当時担当だった入澤局長が、かなり苦勞して作っていただきました。項目ごとに分類して、質疑がまとめられていますので、ぜひご覧いただければと思ひます。

先に、今見ていただいている**想定問答の全体版**で、このあと抜粋版でご紹介するもの以外を見ていただきたいと思ひます。

52ページから、目次の「**第1 総論**」として、「**(趣旨・概要等関係)**」、「**(答申・経緯等関係)**」と入っています。「(答申・経緯等関係)」の問15から21までは、清掃関係です。やはり清掃事業の移管は非常に大きな要素でしたので、質問も多くなっています。

その中の問20のところには、「清掃事業の移管に係る労使間の条件整備の確認が行われておらず、職員団体側の合意がない状況で法律改正を行うのは不適當ではないのか」ということが出ています。当時、単に清掃事業の移管の是非ということだけでなく、関係者の合意ということがいかに重要だったかが見て取れます。

「**(大都市制度・首都制度関係)**」というところで、大都市制度としてどうなのか、首都制度としてどうなのかというような大きな議論も必要だったということです。

問23は、都区制度について、大都市制度全般についての見直しが必要ではないかというような議論についてです。次の53ページの問28は、特別区を廃止して、指定都市制度を導入するという考えには至らないのかというような質問、問33では、特別市制度というのはどういうものだったのかについての質問、問38では、首都であることに伴う特別の事情に対して、地方制度としてどのような対応が図られているのかというような質問があります。今は中身の紹介はしませんので、後程ご覧いただきたいと思ひます。

「**(特別区制度・都制度一般関係)**」というところでは、問40で、昭和18年に東京府を廃止して、東京都制を設けた理由はなんだったのか。問45では、「大都市地域における行政の一体性・統一性は重要であり、特別区の自主性・自律性を強化した場合、制度の趣旨を達せられないのではないのか」という逆の問があります。さらに問49で特別区の再編についてどう考えるのかというようなことが入っています。

続いて、54ページにかけて「**(都及び特別区の性格関係)**」についての質問がいくつかあります。

「**(特別区の処理する事務関係)**」についての質問の中で、問61は、「従来都が処理していた清掃事業を特別区が処理することとするのは、事務の広域化・共同処理の流れに反するものではないのか」という逆の視点からの質問が入っています。

「**(その他)**」という分類で、職員の引継ぎ等についての質問もあります。

「第2 地方自治法の一部改正に関する事項関係」では、条文ごとの質問になっています。

「(第281条の2関係)」のところでは、問70で「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」とはいかなるものなのか、あるいは、問71に「行政の「一体性」と「統一性」とはどのように異なるのか」という質問が入っています。

55ページ、「(第282条関係)」のところでは、問94のところで、特別区への財源保障は一般の市町村と比べて劣るものではないのかという質問もあります。また、問96に「都が不交付団体である以上、都及び特別区への財源保障は講じられていないに等しいのではないのか」という質問があります。

56ページ、「第3 関係法律の整備に関する事項関係」ということで、「(地方財政法の一部改正関係)」、「(地方税法の一部改正関係)」についての質問があります。それから、57ページ、「(市町村の合併の特例に関する法律の一部改正関係)」でも、いくつかの質問が出ています。最後に、「(その他の関係法律の改正関係)」ということで、清掃や教育をはじめ、移管される事業に関する法律についての質問が出ています。

そういうことで非常に大部ではあるのですが、どういうことが問われたのか、こういう問いに答えることによって、初めて先程の条文に至ったということを見ていただければと思います。

(地方自治法等の一部を改正する法律案 想定問答<抜粋>)

この後は、想定問答の中身を少し詳しく見ていただくために、補足資料の137ページ、「地方自治法等の一部を改正する法律案 想定問答<抜粋>」と書かれている資料でいくつかの項目について見ていただきたいと思います。

なお、途中何か所か、※印で注釈を入れています。それは私のコメントですので、ご注意ください。

138ページ、問3のところで「本法律案の概要如何」ということで、全体像が書かれています。

1にあるように、「本法律案は、大都市の一体性、統一性の確保に配慮しつつ、特別区の自主性・自律性を強化すること、都から特別区への事務の移譲を行うこと等の措置を講じることとあわせて、特別区を「基礎的な地方公共団体」として位置づけるものである」としています。

その主な内容として、2で、一つは、(1)のとおり、「新たに都と特別区との役割分担に関する規定を設け」、「特別区は「基礎的な地方公共団体」として、都が処理するものを除き、一般的に、市町村が処理する事務を処理するものとする旨」の規定を置いた。

二つ目は、(2)にあるように、「特別区の自主性・自律性を強化するため、大都市の一体性・統一性の確保に配慮しつつ」、「特例措置の改正」や「税財政制度の改正等」を行う。

この「一体性・統一性の確保に配慮しつつ」というところは、特例制度自体をやめるのではないという意味合いで、必要な特例は残すけれども、内部団体性を窺えるようなものは改めていくということです。

具体的には、「特例措置の改正」として、廃置分合又は境界変更の手続き、区長委任

条項と言われた東京都が事務を区に委任にしてその指揮監督を行うものの廃止、あるいは事務に係る調整措置の廃止等のことが書かれています。

それから「税財政制度の改正」として、都区財政調整制度の改正や、起債制限の緩和、税の移譲、法定外普通税等の扱い、国民健康保険事業の調整措置の廃止等が書かれています。

それから三つ目は、(3)で、都から特別区に対して、一般廃棄物の収集・運搬・処分の事務やその他様々な事務を移譲する。

というのが全体像であると説明されています。

問59ですが、「今回の改正法案により、新たに特別区に移譲される事務にはどのようなものがあるのか」ということです。

先程「区政会館だより」で見ていただいた事務がずらっと書かれています。これだけの項目があるということです。それが140ページの上まで続いています。

なお、※印で注釈を入れましたが、ここに掲げられているのは、法律上移譲した事務のことで、この他に都と区の関係で、事務処理特例でおろしたもの、あるいは、共管事務の役割分担を見直して、区の役割を増やしたものがあり、区の権限の強化は他にもあることに注意していただきたいと思います。

問60は、「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のか」という質問です。

2の(1)にありますように、法令で留保される事務として、「消防に関する事務」以下、こういう事務があると書かれています。

そして、(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」ということで、ここに高速鉄道や病院、公営住宅などが書かれています。

この辺はなかなか曲者でして、※印で注釈を入れましたが、都と区の間で府県事務なのか、都が行う市の領域の事務なのかということでもめる部分です。ここに掲げてある事務については、当時の東京都が国に持ち込んだもので、区への説明では、区も大都市事務の一部があると認めているものを掲げただけだという言い方をしていましたが、この書き方で見ると、これらの事務はすべからず都が市の領域で事務を行っている大都市事務であるかのように読めるところが要注意です。区が認めていると言っても、その事務のうちの一部は、府県事務、一部は大都市事務というものも非常に多くありますので、その辺りは誤解のないようにしていただければと思います。

問10は、「第22次地方制度調査会の「都区制度改革に関する答申」(平成2年9月20日)の概要如何」という問です。この第22次地方制度調査会の答申というのが都区制度改革について言及をしたものなのです。

平成2年に答申が行われて、いよいよ都区制度改革に邁進できるのではないかと期待されたものです。それから制度改革に至るのには遙かな時を要するのですが、いずれにしてもその出発となったものです。

2のところ、基本的な考え方として、住民に身近な行政で移譲が可能なものは、できるだけ特別区の仕事とするとともに、大都市の行政の一体性確保の要請に配慮しつつ、特別区の自主性、自律性を強化する方向で都区制度の見直しを行うことが、明らか

にされている」と書かれています。この言い方は、都と区が求めたものとほぼ同じような言い方ですが、ここには先程見ていただいた法文の最後の姿は、まだ全然表れていません。

3の(1)のところで、「特別区への事務移譲に関しては、「都区制度改革の基本的方向」(昭和61年2月19日都区協議会決定)に掲げられている以下のような事項について、概ねその方向で移譲する」という書き方になっています。この昭和61年2月の基本的方向というのが、いわゆる都区合意と言われるものです。都と区と一緒に都区制度改革を目指そうと踏み切った時の内容なのです。

141ページに例として清掃事業と有害物質の規制に関する事務が記載してあります。中身はもちろんいろいろとあり、この時の内容が基になって、その後の制度改革の内容が整理されていくこととなります。※印で注釈を入れましたが、この時点では、児童相談所の移管も都区合意の中に入っていました。

それから、その下に「なお、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲については、住民の理解と協力、関係者間における速やかな意見の一致が望まれる」と、わざわざ書かれています。これは前に歴史のところでご紹介したように、昭和40年改革の法改正時から収集・運搬の事務を区に移すという議論があって、それが関係者の意見の一致を見ずに、法の本則の改正はされたものの、移管時期は別に定めるということで実施は見送られ、昭和50年改革の時にも果たせなかったという流れを汲んだものです。これが書かれたことによって、関係者の合意が非常に大きな要素となり、制度改革がなかなか進まなかった一つの要因でもあります。そういうことも書かれています。

(2) 特別区に関する特例措置の見直しについては、都と区の要望に沿った内容になっています。

(3) 特別区の性格については、「今回の改革によって、特別区の処理する事務の範囲が拡充され、かつ、都との関係においてその自主性、自律性が強化されることとなるので、住民に最も身近な地方公共団体であるという意味において、特別区は、都の特別区の存する区域における基礎的な地方公共団体であると考え。しかし、特別区は、都においてのみ存する制度であり、改革の後においても、大都市の一体性確保の見地から、権能、税財政などの面において、一般の市町村とは異なっているので、なお特別地方公共団体であると考え」ということです。

ここでは、今回の改革を実現すれば、基礎的な地方公共団体であると言えるだろうと書かれています。先程言いました法律上整備されたような整理はまだここではされていません。また基礎的な地方公共団体というのは、当時の都区の合意では、新しい基礎的な自治体という言い方で、普通地方公共団体に位置付けることになっていたのです。それを普通地方公共団体ではなく引き続き特別地方公共団体であるが、基礎的な地方公共団体であると考えとしています。これを契機に、都区側は、「普通地方公共団体」ではなく「基礎的な地方公共団体」を求めるといふように変わっていくこととなります。

「基礎的な地方公共団体であると考え」という言い方ですが、その後の議論の過程で、政府の方から、特別区を法律上「基礎的な地方公共団体」に位置付けるのはなかなか難しいと言われました。政府の解釈として、この答申にあるように、基礎的な地方公共団体であると考えという見解を出すから、それで勘弁してくれないかというような話もあったのですが、特別区は、「それは困る。何としても基礎的な地方公共団体と書き込んでくれ」といふように押し返しました。それが命題になって、先程ご説明したようないろいろなやり取りに至ったということなのです。

(4) のところで、「今回の都区制度の改革は、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲を含めて一括して実施すべきである」と書かれてあります。虫食いの的に行うのは駄目だと言っています。一般廃棄物の収集・運搬については、関係者の合意がなければできないというハードルを置いて、それが実現できなければ特別区の性格付け等の改正もできませんと言っているということですから、ある意味、二重のハードルを課しているということなのです。

問11は、「平成6年9月の「都区制度改革に関するまとめ(協議案)」の概要如何」とあります。この「協議案」というのは、22次の地方制度調査会答申以降、国との調整、都区間の調整も含めて、様々な検討が行われ、最終的に都と区で合意して、国に対して、こういう内容で改革をしてくださいと求める内容を整理したものです。

2のところに、都区協議案の主な内容ということで、「清掃事業の移管、清掃事業以外の事務事業の移管、都区に係る特例措置の見直し、特別区の性格、税財政制度の改革の5点からなっている」と書いてありまして、これを求めたということですね。

3の(1)では、清掃事業の移管について、収集・運搬・中間処理・最終処分の全てが特別区の手務となると書かれていますが、かつて歴史のところでお話をしたように、収集・運搬については、昭和40年の改革時に、法律上特別区の手務になっていて、別に定める日までということで都に留保されていたのです。それで、当初の段階では、収集・運搬を区に移管するということで整理されていたものが、清掃事業については、すべからく一貫した担い手がやらなければならない。それを特別区が担えるのかという都からの提案があり、議論を経て、特別区が受けるようになって、このように整理されているということが見て取れます。

それから(2)のところで、清掃事業以外の事務事業の移管については、先程見た昭和61年の都区合意の時と比べると、政令指定都市の手務等がかなり取り下げられています。これは、ちょうど平成2年の22次地方制度調査会の答申の後に、当時の自治省と様々なやり取りが行われるのですが、中核市を設置するという動きがある中で、自治省としては、中核市ですら認めない事務を特別区に認めるわけにはいかないという話があり、基本的に政令指定都市の手務は認めないということがありました。それでは今で言う事務処理特例に当たる委任に変えるかという検討もしたのですが、例えば児童相談所については、委任にはなじまないだろうということで、いくつかの事務を落として、ここでは整理がされたということです。

(4) のところで、「特別区の性格については、特別区を「基礎的な地方公共団体」に地方自治法上位置づける」というのは、先程申し上げたとおり、「普通地方公共団体」ではなく「基礎的な地方公共団体」ということで打ち出しています。

142ページ、問44は、「特別区を市町村と同様の独立した地方公共団体とするという観点からは、今回の改正内容は十分なものであるのか」という問いです。

下線のところを見ていただくと、1の(4)のところで、様々な改正を通じて、「立法面、行政面、財政面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に至るものであり、都の内部部分的な地方公共団体としての性格は払拭される」とあります。

2では、「改革後においても、特別区については、なお一般の市町村と相違する特例が存することになる。これらは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・統一性を確保するためのものではあるが、特別区の内部部分的な性格を導き出すものではなく」と書いてあります。

そして3で、「したがって、改革により、法制度上、特別区は都から独立した地方公共団体となるものである。今回の改正においては、大都市の一体性・統一性の確保との均衡をとりつつも、改正の趣旨に即して十分な内容を確保した」と説明しています。

問46は、「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」とあります。

この問に対し、1では、「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、「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もった区域が存在するかどうかの判断」であるとしています。

そして2では、「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」に位置づ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」として、3で、そういうことでこの趣旨に鑑みると、「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更がない限り、引き続き都制を施行すべきもの」としています。

その上で、4では、「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」が、「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、」、143ページにかかりますが、「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」という説明が行われています。

こういう説明も必要になったということです。

問51は、「特別区が都の内部団体であることは、法制上、どのような規定に表れているのか」ということで、改正前の規定で内部団体性がどういうところに表れているのかを問う趣旨の質問です。

これについては、1で、「内部団体であるということは、法制的には、包括する側の都から見れば、特別区に関する事項は都本体に係る事項と同様の意味を有することになる」としまして、「市（特別区）自らでなければ行えないような権能・行為を都が行うことが可能」、「特別区（特別区の執行機関）等を下部機関化して必要な権能が行使」できる、「市（特別区）に属するはずの財源について都の経費に充てること」や「都と特別区の財源手当については両者を一体とした取扱いが是認される」ということが、それに当たるという説明をしています。

その上で、2で、そういう考え方を前提に「都の内部的な地方公共団体としての性格が明らかにされているものを抜粋すれば、以下のとおりである」ということで、先程出てきた配置分合の話や、条例で特別区相互の調整を行えること、区の執行機関に委任された事務について指揮監督できること、都と区の財政を一体とする取扱いがあるといったことが書かれています。要するに内部団体性を払拭する前提として、内部団体性が問われるものが何かを説明しているわけです。

144 ページ、問53は、「今回の改革後の特別区は、「基礎的な地方公共団体」になるのか」という質問です。

ここには、基礎的な地方公共団体という実質を備えるための要件が書かれています。

1で、「都の内部部分的な地方公共団体としての性格が払拭されること」と、「原則として、法制度上、住民に身近な事務を処理する地方公共団体として位置付けられること」の二つの要件を充足することが、基礎的な地方公共団体になるための要件だと言っています。

それで、以下、いろいろな改正をしましたということを行った上で、5にあるとおり「こうした「基礎的な地方公共団体」としての実質が伴うことを前提として、特別区に関しても市町村に関する地方自治法第2条第4項と同様の趣旨で「基礎的な地方公共団体」、との表現を用いることとするものである」と書かれています。

国として、特別区が従来の東京都の内部団体的な要素は全て払拭をして、明確に「基礎的な地方公共団体」になったということを説明しています。

問55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」という先程説明した中身の話です。

問53で見た「基礎的な地方公共団体としての実質を備える要件」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」というのは、「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、直接的な関連は有しない」。つまり、特別地方公共団体であることと基礎的な地方公共団体となることは矛盾しないということを言っています。

問56では、「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」とあります。内容は145ページに続いています。

これは、昭和38年3月27日の最高裁大法院判決を例にしています。この昭和38年の最高裁判決というのは、区長を議会が選任するという制度であった時代の昭和32年に渋谷区長の選任に絡む贈収賄事件があり、贈収賄として立件できるのかをめぐり、区長選任制についての憲法判断が求められたものでした。そもそも特別区が基礎的な地方公共団体として認められていないことが違憲ではないか、ということが問われたのです。

実は最高裁の判決の前に、地方裁判所では憲法違反であるという判例が出たのです。前にお話ししたように昭和27年に特別区が自治権を剥奪されて、内部団体にされた後、何回か法律上違憲だという訴えが出されるのですが、全て却下されていました。門前払いされてきたのが、初めて真正面から憲法上の扱いが問われたのです。

結果として、地方裁判所はそもそも基礎的な地方公共団体に位置付けられていないことが違憲なので、贈収賄は成立しないということで無罪にしました。要するに公的なことではなく私的なことであるということですが、そこにはいろいろな論点を入れて説いています。これは詳しく説明する時間がないので、「東京大都市地域の物語」の中に詳しく出ていますのでご覧ください。当時でさえ、基礎的な地方公共団体でないことが憲法違反だと言ってくれる向きもあったということなのです。

最高裁判所は、ここに書いてあるように、「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生活を営

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、自治財政権等地方自治の基本的権能を附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」ということで、憲法違反ではないと判断をしています。

地方裁判所の論点を全てクリアしてはいないのです。一部を取って、このように結論付けていますが、これが特別区は憲法上の地方公共団体ではないということが、最高裁判所で判定された唯一の事例になっているので、平成12年改革後においてもこれが有効なのかどうかということについては結論付けられていないとされているのです。

それを挙げた上で、最後の方に「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」という改正をしたが、「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は判断しがたい。結局、裁判所が具体の事案に即し、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考え」と整理しています。まだ特別区が憲法上の地方公共団体であるかどうかということについては、判断されていないと説明しているわけです。

しかし、そうなのでしょうか。※印で注釈を入れましたが、私は非常に疑問に思っています。平成12年の改革までは、特別区は「基礎的な地方公共団体」としては位置付けられていません。特別区は、特別地方公共団体であることと、どういう事務を処理するかしか書かれていなかったの、特別区の性格についての論争が起き得るのは当然です。

しかし、平成12年の改革で、市町村と同じ「基礎的な地方公共団体」として性格付けられたということは、市町村とは違う、憲法上の地方公共団体ではないということはありません。したがって、こういう議論自体がもう既に不要なのではないかと思っています。

問68は、「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」という問いです。

ここでは、「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」と言っています。

これは、次の問73「**「基礎的な地方公共団体」と規定することの法的な意義は何か**」という質問とセットで見ていただくと、よりはっきりすると思います。

1では、昭和31年の地方自治法改正に際して、「市町村と都道府県との間に以下のような効果を期して、現行の第2条第4項及び第6項が設けられたとされている」と。4項は市町村が一般的に地方公共団体の事務を処理するという規定、6項は都道府県と市町村が相互に競合しないようにという規定ですが、「(1)新たに法律又はこれに基づく政令の規定により設けられる事務について、これを規定するに際し、立案者側の便宜に供し、既存の事務配分と整合性を保っていくため、事務処理の主体に係る原則的考え方を明らかにする」。これは法令上の扱いの基本原則になるということです。

「(2)処理が任意である公共事務その他の行政事務については、地方公共団体間での事務の競合や責任範囲が不明確になるといった弊害のおそれがあるが、当事者間の自

主的な解決に委ねるべく、合理的な調整のための一般原則を示す。」というのは、運用上の原則になるということですね。

つまり、2にあるように、146ページに続きますが、「事務配分を考える際に、市町村優先の原則を示す指針となるものである。」と述べています。

今の都道府県と市町村の関係はこのように整理されているという説明ですが、先程条文で見ていただいたように、特別区についても、同じ文言を使っておりますので、3にあるとおり、都との間で、「事務の配分を考える際に、特別区優先の原則を示す指針となるという法的な意義・効果を有するものである。」と整理されているということです。非常に重要なポイントだと思います。

問72は、「**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**」とはいかなるものか」という問いです。

ここでは、「今回の改革後も、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、都が特別区に対し調整権能を行使するのでは足りず、一の統一的な意思決定の下、事務を処理する必要があるものについては、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これを処理することとなる」と説明しています。

特別区の区域全体の一体性・統一性を確保するために必要な事務の処理について、特別区間の連携等も含めて第一義的には特別区が処理するけれども、特別区だけでは処理できないものについて、都が処理するという整理です。これがまさに通常の都道府県と市町村との関係と違うところになるわけです。

問75は、「**特別区について、第7条の規定を適用しないと規定する趣旨如何**」、これは、市町村の廃置分合・境界変更の規定を特別区に適用しないのはなぜかという質問です。

「今回の改正において・・・、特別区についても廃置分合・境界変更について発議権を与え、基本的に市町村と同様の手続きとする」けれども、「特別区の区域をもって市町村が設置されることにより、特別区の存する区域が縮小することは法律上予定しない」。したがって、「市町村とは別に特別区の配置分合・境界変更が認められる場合についてのみその手続きを規定することとした」と説明しています。大都市地域は増えることはあれ、減ることはないという考え方です。

問88は、「**今回の改革後も都区財政調整制度を存置する理由如何**」という質問です。

1で、改革後も、「事務が法令で都に留保される等の事務配分の特例や課税権の特例が存続する」が、2で、この場合に、「都に留保される事務につい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」であるため、「そのための都と区間の財源配分を適切に行う必要がある」。これが都と特別区の財源配分の機能であると言っています。

それから、3で、「特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で大都市の一体性及び統一性を確保するためその行政水準の均衡を図る必要がある」。147ページにかけて、これが特別区の財源保障機能であり、財源調整機能であると言っています。

これが都区財政調整制度の都区間配分、区間配分についての考え方を示したものです。そして、4で、この二つの要請を満たすために、「都の内部団体としての性格を払拭

する観点から見直しを行った上で、都区財政調整制度により都区間の事務処理の特例等に応じた財源保障を講じることが適当」であると説明しています。

都区財政調整制度を運用する上で、基本となるものであり、極めて重要な内容です。

問90は、「今回の財政制度の改正の意義如何」という質問です。

一点目は、「法律上都区財政調整の根幹が規定され、総額が安定的に保障されるとともに都区間の財政関係が相互により独立したものとなることから、特別区の都に対する依存心をなくし、特別区の財政運営の自主性を高める」ということ。

二点目は、「納付金制度を廃止することにより、各特別区の課税権及び自主財政権を尊重し、特別区相互間の独自性が高まる」ということ。「納付金制度」というのは、計算上財源超過となった区がその超過分を都に納付し、全体の調整財源として用いるというものです。

三点目として、「交付税制度と同様の・・・財源保障の目的が、法律上安定的に保障された調整3税の一定割合の原資を用いて特別区財政調整交付金の交付を通じて達成されることが明確に規定されることから、特別区に対する財源保障の目的及び内容が法律上より具体化する」ということ。

こうしたことで、「今回の都区財政調整制度の改正の趣旨が明確になることから、これを受けた政令改正の方針が明確になる」と言っています。

先程の問88と合わせて、東京都はこの法律改正の趣旨をどうとらえているのか分かりませんが、これまでの都の主張からすると、政令がほとんど変わっていない方を重点に見ています。

148ページ、問93は、「今回の改正後も、交付税の算定上、いわゆる都区合算（法21条）を存続する理由如何」という質問です。

「かつて特別地方公共団体たる特別市に対する財源保障を地方交付税法上講じていたように、・・・特別区に対しても個別に・・・財源保障するという方法も理論的にはあり得ないことではない」。しかし、実際には、制度改革後においても「都及び特別区が道府県及び一般市と異なった事務処理、税財政の仕組みが存続すること」となります。

そこで、「交付税制度が標準的な団体を基準として全国の普遍的な需要を捉えて標準的な行政水準を確保するものである以上、都区間の事務や財源区分等に応じ、『都分』と『特別区分』を算定することは技術的に極めて困難である」ということで、都区合算で計算を行う規定を残すとしています。

なお、「都区合算により計算した基準財政需要額から都区財政調整制度上の特別区の基準財政需要額を控除した需要額は都の財政需要を合理的に示していることから、すなわち、交付税制度及び都区財政調整制度が相まって都と特別区双方の財源保障が講じられているもの」と説明しています。

以下、※印で注釈を入れましたが、この説明の仕方は少し疑問です。もともと都区財政調整の基準財政需要額と地方交付税の基準需要額というのは同じ内容ではありません。制度上も違いますし、実態上も違いますので、<都区合算の基準財政需要額－特別区の基準財政需要額＝都の財政需要>であるというのは無理があります。合算して都区トータルで保障しているということで、概念としてそういうことであるというのは理解できるのですが、計算式に置き換えてはいけないうらうと思います。

特に、地方交付税との違いでは、自主財源率が違いますし、調整税には自主財源をは

める余地がありません。「水準超過経費」と言われている部分をどう扱うかということについても、地方交付税では解決できないということがあります。また、基準財政需要額というのは絶対額ではありませんので、区の基準財政需要額を決めたら、マイナスすれば都の需要になるということでは、おかしいことになってしまうということもあります。東京都の財政が逼迫した時に、都側の財源保障をどうするか、都区間の調整をどうするかということも解決がつかなくなるということで、この式は非常に無理があると思っています。

関連して、地方交付税と都区財政調整の違いとして、財源保障すべき水準が違うのではないかという議論は当然あるわけです。当時の法改正の際にも、財源保障すべき水準をどう考えるべきなのかという議論がありました。例えば、交付税はナショナルミニマムであり、都区財政調整はアーバンミニマムであるというような理解でいいのかということでした。

当時の自治省の説明は、少なくとも法律上保障すべき水準は地方交付税と同じで、それ以上の部分は任意の世界であるということでした。ナショナルミニマムを保障すれば足りるということを言っているのではなく、ナショナルミニマムを保障できなければ違法であることを法律上明らかにしたという説明でした。

いずれにしても、地方交付税と都区財政調整がセットで東京都と特別区の財源保障がなされることになりましたので、地方交付税とパラレルの関係にあるということです。交付税と違うものが都区財政調整の仕組みとしてあるとするならば、それについての合理的な説明が求められるということになったのです。

149ページ、問97は「調整3税の減収等により単年度の調整財源の不足が生じた場合どのような措置がなされるのか」という質問です。

ある年の財源不足を一般会計から借り入れて後年度に返済するという、いわゆる総額補てん制度が無くなり、単年度の財源不足は、全体で割り落とし、その不足額が著しい状態が複数年度続いたら配分割合を見直すという、地方交付税と同様の制度になったことが説明されています。

ただし、5のところを見ていただくと、「今回の改正後においても、税制改正等により単年度に過大な調整財源の不足が生じた場合に都と特別区の話し合いにより調整割合を変更することを否定するものではない」とあるように、ここに書かれている内容というのは、一度決めた配分割合を著しい財源不足状態が続かない限りは見直してはいけな

いと読むものではありません。来年度どうするかという時に、著しいかどうかは別として、あらかじめ財源不足が生じる見込みがある場合、例えばここに書いてあるように税制改正等があって、都と区の財源関係が変わるということであれば、当然配分割合を見直した上で調整を行うということを行っていますので、このことを理解しておく必要があるのです。

実際問題として、次年度の都区財政調整の内容を予算段階で決める際に、財源不足が見込まれるとすれば、必要に応じて配分割合の見直しをするか、基準財政需要額を縮減する見直しをするかによって、財源不足が生じないように調整する必要があります。

その上で、その時点で想定した23区の総額の見込みと、当該年度に入って実際に区ごとに計算を積み上げていった結果の総額というのは、イコールにはなりません。イコールにならなかった時の差額をどう調整するのかといった時に、ここに出てくる、いろいろな仕組みが必要になってくるということになるわけです。

ただし、これも非常に難しい問題がありまして、※印で注釈を入れましたが、地方交付税の場合、大きな税制改正とかがあれば別ですが、通常地方交付税の率を変える時には、法定率分の普通交付税額の10%ぐらいの著しく不足する状態が、複数年度続かないと変えないということになっているのです。

これはどういうことかという、地方交付税の場合は、所得税等の調整財源の一定割合では足りない時に、地方財政対策といって、とりあえず臨時加算をしたり、借り入れをしたり、自治体に赤字債を発行させたりという穴埋めをして過ごすことができるので、配分割合を当初に変えなくても、対応できるのです。しかし、そんなことが複数年度続くということは、そもそも率が絶対的に足りないわけだから、変えろということになる。実際は、そういう状態が続いてもほとんど変えていないのですが、ただそういうことができるということなのです。

ところが、都区財政調整の場合には、そういう地方財政対策の結果はもちろん受けませんが、その上でなおかつ足りないとなった時には、配分割合を変えるか、あるいは算定する需要自体を見直して削減するかしかないのです。なかなか交付税と同じにはならないものの一つです。

これもしばしば、地方交付税は大幅な財源不足が複数年度続かなければ配分割合の見直しができないのだから、都区財政調整も見直しはできないというように使われる場合があるので、要注意の部分になります。

当時の自治省の説明では、この規定は、そうなった場合は配分割合を変更しなければ違法であるという趣旨であり、税制改正等が見込まれる場合に配分割合を変更するのは、交付税においてもこの規定によってではなく、保障すべき財源との関係で動かしている、都区財政調整においても同様であるということをしていました。

なお、説明文の中で「調整割合」とあるのは、「配分割合」と同じ意味です。

150ページ、問100は、**今回都から区へ事務移譲がされるが、事務移譲と税源移譲の額が見合っていないのではないか、その財源はどのように調達するのか**という質問です。

これについては、両者は見合っていないが、配分割合を適切に設定することで、移譲される事務の財源は保障されるとしています。したがって、清掃事業の移管等があったら、配分割合を動かすのは当然であるということです。

※印で注釈を入れましたが、法の原則に沿って、都区の協議で適切な対応がなされるはず、ということで、いわば性善説に立った説明になっています。それは当り前のことであるはずなのですが、実際の場面では都との協議がかなり難航しました。

問103は、「**何故調整割合を法律上明記しないのか**」ということですが、これは、151ページになりますが、国が定めるとすると、それを定める時期によって実態とずれてしまうことや、なかなか機動的な対応ができない、あるいは都や区は国に決めてくれと言っていないということ。また、法改正の趣旨を踏まえて、「都区間における話し合いに基づき中期的に安定した調整割合が定められることになる」と、法律上の原則を明確にしたので、円滑に行えるのではないかと期待感もあり、国が定めるのではなく、当事者である都区の協議に委ねるべきと考えたと言っています。

※印で注釈を入れましたが、ここでもやはり地方交付税の合算の規定と同じように技術的には難しいということも大きな理由になると思います。

問104は、「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」という質問です。

これをやると、区が収入したものを、都に渡さなくてはいけないということで、課税自主権を尊重する観点にそぐわないことや、23区間で財源の偏在がある中で、本当に分け与え合うことができるのか疑問があるとしています。

問105は、「納付金制度を廃止する理由如何。特別区相互間の財源の均衡化を徹底するためには存続すべきではないか」という質問ですが、ここでは、納付金制度は、確かに特別区間の財源調整の完璧を期する仕組みではあるが、区が収入した税収を都に納付させることは重大な課税権の制約であること、また、区の固有税も調整することになって内部団体性を問われる問題等もあるとして、課税権の尊重と特別区の財政運営の自主性を高める観点から廃止することとしたと説明しています。

問114では、「都区協議会の規定を残すことは、特別区の自主性・自立性の強化と反しないのか」という質問です。

これについては、「一般の市町村に比べ特別区の自主性及び自律性を阻害する特例については見直すこととするが、なお、大都市の一体性及び統一性の確保に必要な特例については存置する」ということで、都区協議会についても必要な特例だと言っています。

152ページ、問126で、「事業所税、都市計画税については、調整税ではないが、課税権を特別区に与えない理由如何」という問いがあります。

事業所税については、広域的な地域を視野に入れて事業を展開しなくてはならない。都市計画税は、東京都が大半の事業を行っているということを説明しています。

※印で注釈を入れましたが、事業所税も都市計画税も固定資産税等と同じように非常に財源偏在が著しいので、各区にはおろせません。

しかし、特別区も両方の税の目的に叶う事業を行っています。東京都においては、都市計画事業に関連して都市計画交付金という制度があるのですが、大阪都構想の時には、この両税とも実施状況に見合う交付金を予定していたというようなことがありました。

ここに書いてある事業所税を都に留保する説明の仕方には少し疑問符が付きませんが、当時の自治省の担当者は、理念的には、都市基盤の整備は区も多くを担っていて、事業所税の財源を充てるべきという議論は、今後もあり得るのではないかと、仮に、都区財政調整の配分が調整三税で足りないとなれば、調整財源に加えることもあり得るのではないかと説明をしていました。

以上、法改正時の想定問答の中身を少し見ていただきました。

○都区の思惑を超えた法改正内容

レジュメ15ページの「平成12年改革の意義」のところに戻っていただいて、16ページをご覧くださいと、今いろいろとお話したことのまとめ的なことを記してあります。

これまでお話ししているように、都と区が求めていたのは、もちろん特別区を基礎的

な地方公共団体に位置付けるということですが、そのための手段としては特例をできるだけなくして、一般の市町村に近付ける。近付ければ近づくほど基礎的な地方公共団体になるという考え方だったのです。

地方制度調査会の答申もそうだったと思います。しかし、条文で見ていただいたように、実はそういう改良型ではなく、抜本改革であったのが平成10年の法改正だったということなのです。それはまさに役割分担の原則や都区財政調整の法定化ということになるわけで、それを見ていただけたのではないかと考えています。

○大都市地域に広域自治体と複数の基礎自治体による二層制の自治制度を確立

そして、地方公共団体としての独立性が担保された団体と言えるのかということと、法制度上住民に身近な事務を包括的に処理する位置付けがなされたかということ、基礎的な地方公共団体の要件をクリアしたということ。憲法上の自治体とは言えないのではないかということは恐らく払拭されたということ。制限自治体であるという思いは、制度上独立対等性を担保する形で改革が行われ、特例は制約ではなく、大都市地域の中での役割分担の問題であるということ、解消されているということ。一体性という概念が悪者のように言われることもあるが、これはあくまでも自治制度を作る単位として、東京大都市地域をセットにしているだけであって、都区一体ではなく、大都市地域の行政の一体性のことだということ。

これらをご理解いただけると、今の都区制度が、いかにその究極の姿で整理されたのかということが、お分かりいただけるのではないかと考えています。

17ページにいくつか事前質問をいただいています。

まず、平成12年改革について、詳しく知りたいというご質問ですが、これは既にお話しさせていただきました。

「それまで「都の内部的な団体とされていた特別区」が「基礎的な地方公共団体」になり、都区の職員や住民の反応はどうだったのか」というご質問もいただきました。

そこに3点ほど書かせていただいています。一つは、基礎的な地方公共団体になり、区の自意識が一挙に高まり、改革後の当初の段階では、ある意味23区の連携もかなりばらけていくという動きが結構見られました。

23区の共同組織の方も、見直しの動きがありました。特別区協議会のあり方をどうするのか。その見直しの中では、区長会や議長会の事務局について、特別区協議会が委嘱を受ける形となっていたものを切り離すということも行われています。また、特別区人事・厚生事務組合の各事業についても、共同事業をこのまま続けるのかどうか、いろいろな見直しが行われ、特別区職員研修所や特別区職員互助組合が必要なのかどうかといった議論もありました。

現在は、そのような議論も一通り落ち着いたということと、各区の自立を進めるためにも、やはり連携した取組みが必要だという流れになってきたのではないかと考えていますが、いずれにしても、改革当初は、とにかく自立という方向に一挙に舵が切られたということがあったのではないかと考えています。

もう一つは、清掃事業移管を一番のきっかけとして、区の実力が一気に高まったということが言えるのではないかと考えています。

果たして特別区が清掃事業をこなせるのかということはかなり疑問視された中で、きちんとこなしていったことで、区の関係者が非常に自信を持ったことが大きな要素だったと思います。

区がそれだけの自信を持って取組みを進めていくと、当然都との関係にも変化が出てきて、ある意味都としてはやりにくい関係になったのではないかと思います。

また、清掃事業については、東京都の時に比べて、かなりきめ細かな対応をするようになってきましたので、住民の評価が非常に高かったということがありました。

その中で、都と区の関係、23区の職員の意識の問題や住民との関係というのも、やはり大きく変わってきたと思っています。

次の質問は、「平成12年改革で、清掃事業が収集・運搬から中間処理等も含むこととなった経緯（関係者との合意等）」について、もう少し話をしてもらいたいということですが、これはものすごいボリュームの経緯がありますので、詳しくは、先日出ました「東京大都市地域の物語」の最終刊「東京大都市地域の物語5「復権への道のり」」の中に、主要な経緯として記述がありますので、ぜひ一度、目を通していただければと思います。

ざっくり言いますと、当初の合意というのは、昭和61年の都区合意でも、地方制度調査会の答申を経た後の平成4年の「中間のまとめ」の時でも、清掃事業の移管の範囲は収集・運搬の範囲にとどまっていた。

これは歴史のところでお話したように昭和40年の改革時に、既に収集・運搬については、区の事務になっていて、ただし、別に法律で定めるまでの間は、東京都が行うとされていたのです。それが昭和50年改革の時にも果たせなくて、平成12年改革に持ち越されたのですが、それを受けて、収集・運搬については区に移していくことだったのです。

ところが、都の中の労使の協議等のやり取りの中で、清掃事業については、収集・運搬だけを切り離すのではなく、一貫した対応が必要であるということで、「中間のまとめ」にとらわれない清掃事業のあり方を共通認識として持ったということが出てきました。

平成5年の5月の段階にそのことがあって、翌年の平成6年5月に具体的に東京都から区に対して、清掃事業の全てを移管範囲とするという実施案の提案がされました。移管時期については、新海面処分場の供用開始ができるかどうか、各区における直営車の車庫整備ができるかどうか、地域処理が可能な程度の全量焼却体制、つまり工場の整備ができるかどうかということを、判断要素として決めていくという提案です。

収集・運搬から清掃事業の全てということで、一気にハードルが上がったわけですが、区はそれを受けると決断して、東京都の条件を飲みました。

ここに書いていないこともいろいろとありましたが、最終的に平成6年の12月に、東京都の労使の合意として、条件整備の実現を前提条件に平成12年4月に移管することを確認することになりました。

これを受けて、正式に国に対して、要請を行うことができたわけですが、経過の中では、実施時期等を巡って平成7年に改革を施行しようと言っていた時期から、それを断念して、平成7年に法改正で妥協しようとなり、それも無理になって、結果としては、平成10年の法改正で、平成12年4月の移管となっていくわけですが、その主たる原因というのは、この清掃事業をめぐる条件整備についてのことだったのです。

条件整備ができるかどうかということについての確認作業が非常に難航して、一時は、このままでは条件整備が達成できなくなりました。それならば、そもそも移管時期自体を決められないので、移管時期を別に定めるといのはどうかという話が出たり、あるいは当面東京都に対して清掃事業を一括委託したらどうかという話が出たりといろいろな経緯を経て、平成12年4月の移管に向かっていったということでした。

次の質問で、東京都の位置付けについて、「旧都制」の流れを汲んだ特殊性をいまだに帯びているのかというようなご質問がありました。

これについては、基本的に平成12年の改革で、東京都は基礎的な地方公共団体としての性格を払拭したといのはこれまでお話ししたとおりです。広域の地方公共団体に純化したということになりますので、位置付けとしては他の道府県と同じです。事務分担や税配分の特例が都区制度ゆえにあります。地方自治法に規定された以外の特異な位置付けはないと理解してよろしいのではないかと思います。

一部に、旧制度の効力を残す規定はあるのです。ですから、かつての旧制度における行為については、なお、今も有効であると。これは当然、制度改正する以上は、過去のことを消すわけにはいきませんので、そういうふうに理解すればいいのではないかと私は思っております。

次の質問は、都区財調について、「都議会の各会派はどのような考え方を持っているか」というご質問です。

過去、事務移管の際に感謝していたという話を聞いたことがあるというお話ですが、私はそのことについて聞いたことがないので分かりません。

いずれにしても都議会の各会派の意向といのは、一概には言えないというのが答えになるかと思います。

今までの流れからすると、区の自治権拡充を否定することは多分ないと思います。区の自治権を拡充すべきであると、みなさん仰っていただいているのではないかと思います。

ただ、どういう意識でいるかといのは様々です。典型的には、都議会の中の市町村選出の都議と、区部選出の都議、それから、区部選出の都議の中の都心区出身の都議と周辺区出身の都議といのは、いろいろとニュアンスが違います。

それぞれの主張の真偽は別として、市町村部からみれば、区に対して、あまりに手厚すぎるのではないかという見方があって、多摩にもっと充実した都の助成をよこせという話になりますので、どうしても区の改革については、ブレーキをかけるほうに向かっています。

区部の中でも配分割合を引き上げるという話になると、例えば都心区出身の方からすると、配分割合を引き上げたものはどこに行くのかといのと、都心区で上がったものが周辺区に回るだけではないかといと、配分割合の引き上げに対して否定的になる向きがあって、むしろ補助金によって、あまねく配るべきではないかといとことになりがちだといとことが、過去の経緯の中ではあったかと思えます。

ただし、いずれにしても、今までの都とのやり取りの中での経験からすると、都議会はやはり都だといとことです。我々23区の味方になりきってはくれない。最後は東京都の説明を聞き、それを了承することになってしまいがちだといと、限界があるのではないかと思っております。

3 平成12年改革以降の動き

これまで制度の概要と歴史、それから平成12年改革の意義ということでお話ししてきましたが、このあと、平成12年改革以降の動きということで、お話を進めていきたいと思えます。

(1) 都区間の財源配分

最初に、レジユメの18ページ、「都区間の財源配分」というテーマです。

- 平成12年改革における法改正の趣旨に則った財源配分は未完
- 都区の役割分担に応じた配分割合の合意はかねてよりの懸案事項

都区間の財源配分の問題は、これまでお話ししたように現行の制度上最大の懸案事項でありまして、平成12年改革以降といっても、それ以前の昭和50年改革の時から、ずっと都区間の最大の課題となってきましたので、補足資料で、昭和50年以降の経過をたどりながら、どのようなことがあったのか、お話しさせていただきたいと思えます。

(自治法上の都区の役割分担と財源配分について)

経過をたどる前に、現行法のつくりを見ておこうと思えます。

まず、補足資料153ページに、「自治法上の都区の役割分担及び財源配分について」という、財源配分に関係する条文についての絵解きの図を載せています。

上段の図が、一般の都道府県と市町村との関係で、中段の図が、東京都と特別区の関係です。

細かくは見ていきませんが、要するに都区制度の特色は、下の図の真ん中の「消防・上下水道等」と書いてある部分を東京都が担うことが特色となるわけですが、この部分について、地方自治法の281条の2の第1項の後段で言っているところをどう解釈し、運用するかということが、一番の焦点になります。

ここが都と区で、大きく見解が分かれてしまっているがために、問題が解決しないということですが、東京都は、ここに掲げられている内容というのは、都と区の役割の一般原則を示しているだけなので、なんら制約を受けるものではないという考えです。都区制度に関する法の原則を示した規定が、一般原則であって実際は違うというのは信じられない主張ですが、都が実施している事務は都の事務で、都税は都の財源という考え方を押し通そうとしているのです。

しかし、どうして都の事務なのか、どうして東京都は市の税を預かっているのかということ考えた時に、制度のつくりというものを、きちんと押さえないとおかしい話になってしまうということ区側は言っているということです。

実際に、既に見ていただいたように、法律のつくりそのものもそうですし、国の法改正についての説明もそうなのですが、東京都が処理する事務は、都道府県の事務のほか、一般の市町村の事務の中で都が一括して行わなければならない事務に限られるということと、東京都がそういう市の事務を預かるがゆえに市町村の財源を使うという説明抜きに、この制度の説明はできないはずなのです。まずそういう問題が根っこにあるということです。

(都区財政調整関連規定等)

補足資料の154ページで、都区財政調整に関連する地方自治法と施行令の規定等を、都区間配分の視点から改めて見てみたいと思います。

まず地方自治法ですが、282条で都区財政調整についての規定をしています。

第1項では、「都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り・・・特別区財政調整交付金を交付する」となっています。この中の「都及び特別区」の「財源の均衡化」という文言が、都区間配分に関わるもので、「特別区相互間」の「財源の均衡化」のほかに、都と区の財源の均衡を図るために特別区財政調整交付金を交付すると書かれているわけです。

なぜ都と区の財源の均衡化が都区財政調整で必要なのか。それは、都が、281条の2の役割分担原則にもとづいて、一般的には市町村が行う事務の一部を担うことに応じて、市町村財源を使う必要があるからで、都区の役割分担に応じて市町村財源を分け合う必要があるからです。

さらに282条の第2項では、「(調整三税等)の合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で」、「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」と規定しています。この文言は、都区間の役割分担に応じて定める配分割合で得られた額をもとに、特別区間の財源の均衡化を図る趣旨を規定しているものですが、都が分担する事務を除いた市町村事務全般に見合う額になるような配分割合を定めるということでもあります。

つまり、都区間の役割分担に応じて、配分割合を定めるということであり、区側がこの制度について主張している根拠はこの法律にあります。

これまでの東京都の説明は、この法律の文言は、あくまで一般原則であるというようにごまかしてしまって、施行令の方から説明をするというのがどうもあるようです。

施行令の方では、法が定める「条例で定める割合」が書かれていて、その割合を調整税等に乗じた額を普通交付金と特別交付金に分けると書いてあります。

施行令210条の12のところで、普通交付金の交付の仕方は、各区の基準財政需要額と基準財政収入額を計って、その差額を交付するものであり、23区を合算した額が、もし総額と合わなかったら調整すると規定し、210条の14では、著しく不足する状態が続くのであれば、配分割合を変えなければならないという規定の仕方になっています。

これは、あくまでも、都区の役割分担に応じた財源配分をした上で、その結果として得られる特別区の交付金総額をどのように23区に配分するか、そして、その際、23区ごとに計算を積み上げた時に特別区財政調整交付金総額との間に生じる差額をどう扱うかということなのです。

これを東京都は、都区財政調整というのは需要と収入の差を交付する制度で、それを23区足し上げたもので配分割合が決まる、という逆からの説明に使っているのです。

したがって、区側とベクトルが合わないのが、これが問題になります。

繰り返しになりますが、法律上の原則にしたがって、配分割合を定めるというのは、つまり都と区の役割に応じて調整財源を配分する。区側に配分した総額が23区全体の総調整財源になるわけですが、その総調整財源を基に23区間の均衡を図るために配分するのが、特別区財政調整交付金ですので、結局、先に都と区の役割に応じて、総額が決まる。それを各特別区の財源が均衡するように配る時の計算式を定めているのが、施行令の規定ということになるのです。

実際には、予算の段階で税収の見込みを立てて総額を見込み、このうちの普通交付金については、その総額の見込みに合うように、23区全体の需要額と収入額の見込みを立てて計算式を作る。しかし、実施段階で個別に23区ごとに計算を積み上げていくと、総額の見込みとずれが出てくる。そのずれをどう調整するかということで、この施行令の中の210条の12の第2項のところに掲げてあるのです。もし、23区積み上げていき、総額よりもオーバーしたら、一律に割り落としをして調整するというのですが、これは、地方交付税でも同じです。

そのことについて、155ページの中段の、以前も見ていただいた国会答弁の一つ目の○で、「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」があると端的に説明されています。

この「都に留保される事務」というのは、府県事務については、はじめから東京都が都道府県として持っているわけですので、府県事務以外に一般的には市町村事務であるものの領域で留保される事務ということになります。

次の○のところでも、都と区のシェアを分ける作業だと説明しています。実際に行う事務分担を前提として、十分な話し合いで決めてくれと言っているのは、まさにそのことを言っているわけですが、こういう根本的な問題があるということです。

(都区財政調整区別算定結果総括表)

補足資料の157ページ、「令和4年度都区財政調整区別算定結果総括表（対当初見込み比較）」の表ですが、これは区ごとに算定した結果を特別区合計して当初の見込みと比較した総括表で、当初算定時点のものです。

区別算定というのは、必要な数値の確認を行いながら23区ごとに積み上げた計算結果です。「令和4年度当初算定 ア」がその結果です。「令和4年度当初見込 イ」は、予算の時に、23区全体の見込みをした時の数字となります。当然ずれてくるのですが、先程施行令を見ていただいたように、足りなくなったことはほとんど無く、むしろ余ってしまいます。

余るといえるのは、当初の見込みの段階で、区別算定の結果で足りなくならないように、ある程度ゆとりを持たせているのです。その量が結構なボリュームでありまして、「差引増(△)減額」というところを見ていただくと、一番下の交付額の普通交付金の欄に401億円余の数字がありますが、これが算定残と言われているものです。

当初の見込みに対して、8月の段階の区ごとの算定では、この分が予定したよりも少なかった。それではこれをどうするのかということ、その年度の中で調整をすることになっていて、たいていの場合には、再調整といわれる調整を再度行い、配り直すことになっています。

一番上の区分の「交付金の総額」欄の「条例で定める割合」の55.1%というのが、都区の役割分担に基づいて定められるべき配分割合ということになります。そういうことでこの表を見ていただければと思います。

ちなみに「基準財政需要額 C」の「差引増(△)減額」が554億円余となっていて、それと「普通交付金」の同じ欄の金額の差が合わないのは、財源超過区の基準財政需要額が上の方に含まれているからです。令和4年度の当初算定では港区と渋谷区が財源超過となりましたので、その分は交付額の方に反映されず、差が出ています。

(都区間の財源配分等に関する特別区の見解)

補足資料158ページ、「都区間の財源配分等に関する特別区の見解」は、30次地方制度調査会の検討過程で、特別区側が提出した資料の財源配分に関係する部分を抜粋したものです。この問題が最大の課題として残っていることを、国に対しても示した資料です。

159ページのところに、同じく地方制度調査会の議論の中で、「都と特別区の税財源の配分について、どう考えるか。都区財政調整制度は有効に機能しているか。」という問いかけがあり、それに対する回答をしたものがあります。

下線を引いてあるところにありますように、調整税については、「都が一体的に処理する「市町村事務」の財源を都に留保しつつ、特別区間の著しい財源の偏在を調整し、東京大都市地域の行政の均衡を図る観点から特別区財政調整交付金として配分されるものであり、その配分が適切に行われれば、都区制度の趣旨に適った運用が期待できるもの」と回答しています。

ただ、それがきちんとなされていないのが課題であるという言い方をしています。制度の問題ではなく、運用の問題であると国の方には説明をしているということです。

(都区間財源配分を巡る都区協議の経緯)

以上を踏まえて、昭和50年改革以来、具体的にどのようなことが今まで行われてきたのか、都区間の財源問題が、いかに大きな課題で、いろいろな経緯があったのかということ、この機会に、補足資料161ページからの「都区間財源配分を巡る都区協議の経緯」の資料で見たいと思います。

○都区の役割分担に基づく財源配分の整理は、昭和50年改革以来の懸案

◇昭和50年都区制度改革

昭和50年の都区制度改革というのは、歴史のところで見ていただいたように、原則特別区を「市並み」にするという改革で、区長公選が復活し、事務配分の原則が転換されて、保健所の移管等が行われたという大きな改革でしたが、それ以前は、毎年のように配分割合が変わっていました。

それは、区の事務が非常に限定的だった中で、事務が増えるとプラス、減るとマイナスというようなやり取りを繰り返していたのです。

もう一つは、当時の算定の仕方は、例えば各区の職員の定数を東京都が査定して、その査定した数に見合う人件費を算定するということや、保育所や学校等の整備をするに当たっては区から計画を出させ、それを都が査定して認めた範囲で算定するという、一件ごとに算定するという意味で「一件算定方式」と言われる算定方法が基本となる財政調整交付金の姿だったのです。

それを昭和50年改革の時に、区の財政自主性を高めるということがあり、都区財政調整制度の改革も同時に行われました。そういう「一件算定方式」をできるだけ無くして、自動的、客観的に算定できる「単位費用方式」というものを基本に組み立てるようになろうという改革をしたわけです。

そのための新しい都区関係をつくっていかうと、保健所等の事務移管もありますので、当然それにふさわしい財源配分をすることを目指したわけですが、やはり非常に難航しました。当時も今と同じです。

東京都は、減る事務があるので、保健所が増えても、元の配分で大丈夫ではないかと言ったわけです。区はそうはいかないと言い、協議の結果、とりあえず、**昭和50年度は43%でスタートし、翌年度に1%上積みして44%にして、そのあと安定することになるのですが、その時に、結局財源配分の問題が解決しきれないので、「昭50.3.31都区協議会」というところを見ていただくと、「都区間における財源配分の基本的あり方については、別途検討を行うものとする」という合意をしているのです。これをずっと今日まで引きずっているわけです。**

この合意に基づいて、その後に様々な検討が行われています。昭和53年9月の時には、既に地方交付税を基礎とする配分について検討してみたということが足跡として残っています。

そのあと本格的な検討に入るのは、「**都区検討委員会**」ですが、その横に「**都財政再建委員会**」と記しています。

昭和54年に美濃部知事から鈴木知事に変わっているのですが、美濃部知事の最後の時に陥った財政危機をどのように克服するかという都財政の再建が、都政の最大の課題になりました。

鈴木知事は、もともと内務官僚で、都制の成立の時にも関与していますが、戦後の地方自治法制定の時の主導的な役割を果たした方で、噂ではこの鈴木さんが口述したものを筆記して、地方自治法ができ上がったというほどの地方自治法の神様と言われている方です。後日、都の副知事を経験された時は、前回の東京オリンピックを中心になって進めました。

その後、特別区の人事委員会の初代の委員長をされて、そのあとに、都知事になるわけです。

区長会も、この鈴木知事を都知事に担ぐという動きをしました。それはやはり都区制度改革に期待をしたということがあったわけです。そのようなこともあって、都の財政再建に区長会としても全面的に協力をすることがありました。

このような背景のもとで、東京都は財政再建委員会を立ち上げ、都と区の間では、都区検討委員会を都区協議会のもとに持ちました。その中で、事務配分の見直しや都区財政調整の見直しについて議論していくわけです。

一方、都の財政再建に絡んで、東京都の補助金を打ち切って、補助事業を区の自主事業に切り替えるということが数多く行われていきました。

昭和54年以降、毎年のように次々と補助金をやめて区の自主事業に切り替えていくのですが、**都補助事業等の財調振り替え**と言って、都区財政調整の配分割合は先程言った44%のまま変えずに、区の自主事業として基準需要額に算入していったのです。

どうしてそのようなことができたかという、と、**税収が伸びていたから**です。税収が伸びた分どんどん需要を追加できたということです。

ところが、考えてみれば、**区の税収が伸びた**ということは、その裏側で東京都はもっと**税収が伸びている**わけです。区44%対都56%で、都の56%の方が伸びているわけです。そのことは問わずに、区の方の**税収が伸びている**からと都の事業をどんどん押し込んでいったということです。

その影響が、平成6年の時点で見ると、累積1,785億円に及ぶ、当時の配分割合で12%に当たるとんでもない額でした。

実は、これが東京都の財政再建が成し遂げられた一番の貢献材料だったと言われている

ます。

区に対しては、補助金をなくしましたが、市町村には補助金を残しましたので、これがいわゆる「区部財調、市町村補助」と言われているものです。

東京都は、区部は都区財政調整で措置していると言うのです。区側は、区の自主事業に切り替えたものなのに、都が措置しているという言い方はないだろうと抗議していますが、いずれにしてもそういうことが行われたのです。

実際、令和元年度の区市町村の決算で、都支出金の中で国庫補助を伴わないもの、つまり都費だけのものを拾うと、区は1,622億円、市町村は1,757億円で市町村の方が多いのです。人口の対比でいうと、仮に市町村並みに区が補助を受けるとしたら、プラスで2,321億円来てもおかしくないという計算になります。

つまり、東京都が府県として区市町村に同じように補助したとしたら、区は今よりも2,321億円多く補助をもらわなければいけない。これがもし都区財政調整でということであれば、どれだけの配分割合になるのだろうかという状態にあるのです。

ちなみにこれを1人当たりの補助金で見ると、区の場合は、1万7千円、市町村は4万1千円という差があるのです。

こうした経緯の中で、区として大失敗だったのは、東京都の財政再建が一通り落ちてきて、なお税収が伸びていく中で、東京都が逆攻勢に出て、44%は多すぎるのではないかと言いついた時に、区長会は、配分割合を据え置きしろという要求をしたのです。

昭和51年からずっと44%で来て、実質的に区の財源となっているのだから、その範囲で年度間の需要を調整するべきで、足りない時もあるし、多い時もあるが、それは44%の中で年度ごとに調整していくということをやっていくべきではないかと言ってしまったのです。

昭和59年1月のことですが、これが後々、都と区の協議の中で、据え置きを要求したではないかと言われてしまったものだったのです。そのようなことがありました。

◇都区双方の財政需要を考慮した財源配分方式を検討

財源配分の問題については、こういう流れと並行して、都区検討委員会の中で検討課題とされまして、都区双方の財政需要を考慮した財源配分方式を検討していくことになります。

昭和56年11月28日の都区検討委員会には、都区財政調整制度検討会から、都区双方の決算を基礎とする方式と地方交付税を基礎とする方式についての検討結果が報告されました。

一つは、「**決算を基礎とする方式**」については、**都の事務の決算の分析を行ったが、都と区が一致せず合意に至らなかった**。ただ、この方式について、今後とも検討していきたいというまとめです。

もう一つの「**地方交付税を基礎とする方式**」については、地方交付税をもとに分析するというのは、技術的にも無理であるということで、採用することは困難であると、この時点で放棄しています。

「**決算を基礎とする方式**」の場合の配分の分かれ方に都案と区案があります。昭和55年度の数字では、都案で42.4%、区案で46.4%と記してありますが、当時の配分割合は44%ですので、前後2%程度の差ということです。それほど大きな差は出ていないということを見ておいてください。

そして、162ページですが、都区検討委員会での検討結果を踏まえて、都区双方の需要を加味した都区間の財源配分のあり方について、引き続き検討していくことが都区協議会で確認されて、この時の一連の検討が終わっています。

そうした中で、この流れを受けて、東京都の主計部が、「都と特別区間の事務分担と財源配分」と題して、都の大都市事務（「市」の財源で行う事務）を分析して冊子にまとめていくという作業が行われます。

これは、昭和57年から16年間ずっと毎年出されていきます。この分析の中には、政令指定都市の事務も「市」の財源で行うものとして入っています。都の主計部としては、東京都の財源が足りない、区に行き過ぎだということの論証として、やっていたわけです。

それをもとに44%を引き下げていこうとする動きがあり、こういう背景もあって、先程言ったような、区長会が安定させろと言ってしまったということもあったわけです。

少し数字を見ていただくと、昭和53年度の決算を分析した時は、区の配分は44%ではなく33.1%でいいという数字が出ています。

ところが、平成5年の決算時の時には、区が45.4%となり、44%を上回ってしまった。これ以降、東京都は発行を止めました。

これは、実は東京都の起債の仕方なのです。起債を大きく充てたので、その年の一般財源が減り、その影響が出てしまったのです。結局、この方式に限界があることを示した例でもあるのです。

この時に、この方式は限界があるのでやめようと言っていれば、その後の議論が違ったものになったと思うのですが、この時は都も区も、分析ができていませんでした。

◇財源配分問題を都区制度改革の課題に引き継ぎ

結局、その後、この財源配分問題を都区制度改革の課題として引き継ぎ、検討していくこととなります。

経緯はいくつかあるのですが、「平6.9.13 都区制度改革推進委員会「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」」において、「調整税の配分割合を都と特別区の複数年度の決算額を基本に、それぞれの大都市事務の需要額を積み上げ、これに調整税を除いたそれぞれの大都市財源を充当した後の財源不足額の割合により定めることとする」としまして、これで制度改革時の財源配分を決めるという合意に達したわけです。

都区双方の大都市事務の決算額と言っていますが、区の方の決算額は、初めから市町村事務しかないのです、分析しようがない。これはただ数字として使うということです。

問題は、東京都の決算のうち、「大都市事務」、つまり市町村の事務に当たるものをどう抽出するかというところです。

その話の前に、ちょうどこの平成6年の頃は、平成になり、いわゆるバブル経済の崩壊が起きてから数年経った時点であり、非常に財政的には厳しい時代でした。

法人住民税なり、特別区民税なりが、バブル崩壊とともに、一気に落ちてしまうわけです。

それに伴い、都区財政調整についても、予定した需要を算定できなくなってしまうということが起きて、当該年度に算定すべき需要を翌年度以降の算定に繰り延べるといって、**需要算定の繰延べ措置**が、平成4年度から平成9年度にかけて行われていた最中

でした。

この繰延べ措置は、平成4年度から平成8年度までの累計で1兆3,500億円というのが当時の資料にあります。

最初は、バブルは弾けたけれども、また景気は持ち直すだろうから、一旦需要額の算定を後送りにして、景気が回復したら付けるので、今は需要額を欠けた状態で勘弁してくださいというように始まったわけです。

ところが、一向に景気が回復しないので、その額がどんどん積み重なっていき、1兆3,500億円を超える規模になってしまったということなのです。

区の方も、当初は、とにかくそれを復元してよこせということを書いていたのですが、とても解決できるような規模でもないし、将来に向けても期待を持ってないという中で、区自らも、この問題について見直さざるを得ないのではないかということになりました。

繰延べ措置の内容を分解、整理して、算定の見直しで削減するのは仕方ないのではないかとこの部分や、将来に向けての是正で賄おう、要するに理屈だけ付けようという部分、それでも少なくとも3,000億円ぐらいは、措置しなくてはならないものが残るとい整理をしました。

それでも都とはすりあわず、最終的には東京都が提示した、「これまでの繰延べ対象事業の実績に見合う分」という考え方で、1,050億円を措置することになりました。

これは、繰延べ措置をした時に、東京都の一般会計から借り入れて対応したのが2回あって650億円、さらに400億円の借り入れを追加して、制度上は返さなければいけないが、都区制度改革時に返さなくていい、つまり、1,050億円を都から区に渡すという形で決着をつけたわけです。

その時に、そういう決着でやむを得ないけれども、少なくとも小中学校の改築経費については、これから大きな山がくるので、都区制度改革時の都区間の財源配分に係る課題として協議しましょうという約束事をして終えたのが、この時の協議でした。

そういう過程で、「都区財政調整算定方法等検討会」が行われていて、繰延べ措置の問題のほかに、人件費の算定方法、税制改革の影響への対応、投資的経費や元利償還金の算定のあり方等が都区間の財源配分に係る問題として浮上しています。

この時に、先程の経過の中にあった、区は配分割合を安定しろと言ったではないかということが言われたのです。

区側は、これほどの異常な事態に安定しろということを書いたわけではないと主張しています。

改築経費の繰延べの問題が一番の大きな問題でしたが、当時の税制改革で地方消費税が導入される時期で、それをめぐっての減税があるなどの影響で、都と区の財源バランスが変動することも課題になっています。

結果としては、人件費の見直しや投資的経費の見直し等が行われて、需要を圧縮した上で、先程の1,050億を出すことで決着をつけたということでしたが、そのようなことが、背景としてはありました。

○平成12年改革（平成10年自治法改正）により、東京大都市地域における都区の二層制と特別区優先の役割分担・財源配分原則が確立

163ページですが、そのあと、平成12年改革に向けて、平成10年の自治法改正

が行われます。

この地方自治法改正で、これまで見ていただいたように、**役割分担原則、財源配分原則が確立することになります。**

○「協議案」に基づく「大都市事務」の決算分析は合意に至らず

そういう法改正があったことも踏まえながら、都と区の協議が進んでいくわけですが、その過程で、先程見ていただいた「協議案」に基づく「大都市事務」の決算分析が行われ、**結果は合意できずに終わりました。**

これは、昭和62年度から平成8年度までの10年分の決算を分析するという大作業でした。

結果としては、先程言いました都が行う大都市事務のとらえ方で、都と区の見解が分かれてしまって、一致することができなかつたのです。

「財源不足額割合」の都案と区案の数字を載せていますが、10年間の平均での特別区の配分割合を、都側は39.4%でいいと言い、区側は48.5%なければ足りないと言ったという数字になっています。当時の配分割合44%に対して、前後4%程度の差があったということです。

実は年度ごとに見ると、括弧書きしてあるように、都案も区案も10年間の最初のころよりも、10年後の最後の方に向けて特別区の配分割合が高くなっていく姿になっているのです。

東京都の分析でさえ、平成8年度の最後のところは、およそ44%ということで、その時点の配分割合のままでいいというイメージになっています。さらに区からすれば、44%でなく53%であるというのが、直近の状況だという数字でした。

先程見ていただいた、昭和56年当時の分析の時は、前後2%の差ということでしたが、その差が今回広がっています。やるたびに、広がっていくのです。

何故それだけ分かれたのかということ、東京都の考え方は、5大市のレベルの事務を東京都の大都市事務とするというものです。5大市のレベルというのは、横浜市、大阪市、名古屋市、神戸市、京都市という、戦後に「特別市」の候補となった大きな政令指定都市が行っているレベルの事務です。

当初、東京都は、法令上府県事務が政令指定都市の事務とされているものも大都市事務であると言ってきたのですが、議論の中で、法令上の政令指定都市の事務は、都区制度においては府県事務だということで、都が取り下げて、外すことになりました。それでも、任意・共管事務に当たるものについては、5大市レベルだと主張して、都の大都市事務の範囲はあくまで一般市のレベルであるとする区の主張と分かれたわけです。

そういうことになってしまったので、協議案方式での決着ができず、では、平成12年改革の時にどうするのかということについても、都区双方で見解が一致しない状態で、この時の検討は終わっています。

区側は、この時、44%というのが、事実上ずっと長い間、都と区の間を律してきたので、事実上の配分割合として機能してきたのではないかと。また、分析した結果からも、協議案方式では、配分割合を決定する方法として限界があると考えました。

つまり東京都がどういう事務の仕方をするのかによって、配分割合が大きく動いてしまう。先程主計部の分析のところでお話したように、例えば起債の仕方を変えただけで、配分割合が大きく動いてしまうのが、この計算式なのです。

です。ですので、そもそもこの計算の仕方には無理があるのではないかとということもあり、再度これをやることは否定せざるを得ないと考えに至ります。

ただ、繰延べの問題にありますように、現に44%では足りず、一般会計の借入をせざるを得ないような状況にあるので、その足りない分、それから盛り込まれていない小中学校の改築経費の部分をプラスした状態をスタートにすべきで、そこに清掃事業の移管等の制度改革に伴い変動する経費を載せて配分割合を決めたらどうかというのが区側の考え方でした。

東京都は、44%は大事にするけれども、既存の算定も含めていろいろと検討して決めるということだったので、結局折り合いはつけられなかったのです。

○平成12年度の財源配分は、仮決着し、財源配分に係る5つの課題を都区で確認して、平成17年度までに協議することに

そういうことでしたので、平成12年度の財源配分については、とりあえずしのいで、配分割合のあり方については、制度改革後の課題にしようということになりました。

その内容が、平成12年1月21日の都区財政調整協議会の協議結果の中で、「配分割合の決定方法」というところで示されています。

「**現行の配分割合44%を基本に、従前の協議経緯を踏まえ、事務移管、特例廃止、その他の制度変更等に伴う変動を加味して決定する**」とあります。これは結局それまでの配分割合である44%の是非についての決着がつきませんでしたので、とりあえず44%を前提にして、今回、清掃移管等のいろいろなことが行われる分を、プラスマイナスして決めようという考え方です。

つまり制度改革に伴う需要算定のやり方については、この時点でそういう妥協をして、平成12年度は迎えようということになりました。

ただし、「**なお、今回の配分割合は、清掃事業について一定期間特例的な対応を図ること等を踏まえたものであり**」と続きます。この一定期間特例的な対応を図るというのは、平成17年度までは、清掃事業に従事する職員を都から区に派遣する等のことですが、そのことを踏まえたものであり、「**都区双方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、今後協議する**」ということ、改革後に改めて協議しようということ、この時点で約束をして終えたということになっています。

清掃事業の経費についてですが、これも相当、区の主張と都の主張では乖離があり、東京都が実際に行っている清掃事業の実施状況からすれば、かなり少ない額を都側は提示してきたということで、結構もめにもめました。

ただ、最終的にトップ会談も含めて調整をした結果、その時点で清掃事業をやっている都がこれできると言っているのだから、その内容で整理せざるを得ないということになりました。

もう一つは、財源配分に反映されない経費がある。配分に反映されないというのは、例えば、都が建設した清掃工場の起債の償還費を都が引き続き負担するというものになっていましたので、そうした経費については、区の財源配分に反映させる課題として整理をするという約束事をしました。

実は、制度改革に伴う財源措置をめぐる東京都の対応は、当初の考え方を大きく変えたり、理不尽な提案があったりで、協議はかなりぎくしゃくしました。

一番大きな変動要素である清掃事業について見ると、清掃事業の一貫性確保の観点から、収集・運搬だけでなく中間処理も含め全工程の対応が必要ということで、枠組みを変えてきたことは、区の方が飲み込みました。

その後、都は清掃事業を区に移管するが、移管後に都に一括委託ということを書いてきたのです。これは、当時の自治省から、そんなことあり得ない、それであれば、そもそも制度改革は無しだ、と言われて撤回しました。

課税団体が自ら徴収した税の半分以上を他団体に渡すことはあり得ないと。つまり、配分割合が50%を超えるということはありませんということも言ってきました。これも、そもそもそういう制約は無く、財政調整に必要な財源が足りれば良い、仮に9割を超えても良いというのが、国の見解でしたので、都の目論見は潰えました。

清掃事業の経費を都区財政調整の需要に入れなくて、別枠の都独自の交付金で措置をしたいということまで言ってきました。一度入れたら、配分割合を下げられなくなってしまいます。しかし、当時の都は、清掃事業は、ごみの量がだんだん減って行って、その経費が減っていくという見込みを立てていたのです。であるならば、今の状態で渡してしまうと、損してしまうという考え方で、別途都が措置するからいいではないか。さらなる減量を促し、それに応じて減らしていきたいという画策をしたのです。これも自治省からそんなことはあり得ないと言われて取り下げました。

164ページに続きますが、都区財政調整の協議の中では、既存経費の算定を見直せば、清掃事業の経費も含めて44%の範囲でおさまると。これは、机の上の計算で単価を減らし、規模を減らせば、もちろんいくらでも飲み込めます。でも、それは現実的ではなく、そんなことはあり得ないと自治省から怒られているのですが、そんなようなことまでありました。

いろいろやったけれども駄目なので、あとは特別区に渡す額をいかに減らすかということに、専念してくるのです。

区も結局飲まざるをえなかったのですが、ごみの減量トレンドで経費の減少を見込んで、数年間の平均値で算定することにして、そうすると当初は足りなくなるからその分は一時的に別途交付金を払いますというやり方を押し付けてきました。

また、清掃工場の整備に係る償還費等については、東京都に残したままで配分割合に反映させないということで、相当サイズダウンをして、区に渡すことになったという経過をたどったわけです。

ちなみにこれは当時の噂の限りですが、この減量トレンドというのが本当だったのかという疑問を呈する声がありました。清掃車両の床に鉄板を置いて、それを外して減量を演出したというのです。真偽のほどは分かりませんが、そういう噂が流れたくらい結構劇的に減量しているのです。何で起きたのか分からないと言われていたのですが、そんなことまで取りざたされるほどの事態だったということです。

◇平成12年都区制度改革

いずれにしても、このような協議の経過を経て、平成12年都区制度改革を迎え、都区財政調整の配分割合は、44%から52%に変更されることになりました。

「都区協議会における確認事項」と記していますが、平成12年改革を迎えるに当たって、決着のつかなかった財源問題の扱いを都区で確認した五つの項目が「主要5課題」と言われたものです。

一つ目の「今回財源配分に反映させない清掃関連経費」については、東京都に残したのも、いずれは区にとって必要になる分野なので、「区の財源配分に反映させる課題として整理」をする。例えば償還費は、当時、平成12年改革に向けて、全量焼却できるだけの工場をつくるということで、東京都が一気に工場を建てて、その償還費を負担していくということですが、いずれ区が引き受けると、建て替えてまた償還費が必要になってきます。その分を区に配分すべきだという話です。

二つ目の「今後の小中学校の改築需要急増への対応」は、先程の繰延べ問題の時に、平成12年改革で解決しようと言って解決できなかった問題を、ここで、再度解決すべき課題に載せたということです。

三つ目の「都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方」は、これまでお話しした、一番メインの課題です。

四つ目の「都市計画交付金」についても、平成12年改革で解決ができなかった課題で、都区双方の実施状況に見合った配分が行えるように検討するという課題です。

五つ目の「大きな制度改正やどうしても対応できない事態が発生した場合」については、清掃事業の関係で、先程言いましたように、都ができると言ったのだからやむを得ずそれを受け入れようと言ったので、足りなくなることもあるかもしれない。また、いろいろな税制改正や変更しなくてはいけない事態が生じる可能性がある。そういう時には、きちんと配分割合の変更について協議をしましょうということです。

こうした五つの約束事をして、改革後の協議に委ねたのです。

五つ目の課題のところは、結果としては、その後行われた「三位一体改革」という税財政制度の改正に伴う対応ということで協議されることとなります。

都区制度改革に関する協議の結果を全て整理したのが、平成12年3月の都区制度改革実施大綱ですが、その実施大綱の中に「都区協議会における確認事項については、都区制度改革後に引き続き都区が協議すべき主要課題とする」と書き込まれ、改めて都区の確認が行われています。

ちなみに、ここに「主要課題とする」と書いてありますし、都区協議会の時には、当時の石原知事が「重要な課題」と言ったのですが、その後の協議の時、東京都は何故か「主要5課題」と言わず、「5項目の課題」と言うのです。なぜわざわざ別の言い方をするのかよく分からないのですが、東京都が、どうしてもそういうふうに言ってきかないので、様々な公式の資料の中では、「主要5課題」と書かずに、「5項目の課題」となっています。

○主要5課題の協議で、都が一体的に処理する「市町村事務」の範囲をめぐる都区の見解が大幅にかい離

「主要5課題」の協議がどういうことになったのかということですが、先程の経緯を踏まえて、改革後に、平成15年3月から都区財政調整協議会幹事会の下に、検討会を三つ設置しました。

それぞれの検討会で、大都市事務、清掃関連、小中学校改築等という課題を背負いました。

◇都の事務のうち「市」の財源を充てるべき範囲をめぐる、都区の見解は大幅にかい離し、他の課題も協議は難航

その中の大都市事務検討会で、大都市事務についての検討をしています。

その結果が、平成17年7月の都区財政調整協議会に報告されることになるのですが、その検討結果は、都が行う大都市事務をめぐる見解が大幅に乖離して、他の課題も協議は難航したというものでした。

実はこの時の大都市事務の分析は、先程言いました協議案方式をもう1回やろうとしたのではなくて、東京都が預かっている1兆円ほどの市町村財源を何に使っているかを示してもらうことを求めたのですが、東京都は、都が行う「大都市事務」ということで財源以上の規模で示してきました。

さらに、実は当時の都の担当部長との間では、また混乱するから政令指定都市の事務だけは絶対入れないように言っておいたのですが、結果としては、前回やった時は東京都自ら引っ込めた法令上の政令指定都市の事務を盛り込んできてしまったのです。それを入れなければ都が留保する市町村財源に届かないということだったようです。府県財源で賄うべき府県事務まで入っているのではないかとということになるのですが、それを含めて都が持っている市町村財源を超える規模の事業を示してきたのです。

結局、もう1回争うことになってしまいました。区側としては、都が持っている市町村財源の範囲でこういうことをやっているというリストが示されたら、それは現実の姿として受けとめて、その中で問題があるならば、将来是正をする課題とすることで決着をつけようと内々思っていたのですが、それができなくなってしまったのです。

したがって、区側としては、都が行う「大都市事務」の範囲について、区のを考え方を示さざるをえなくなり、それをやってみたところ、都と区の見解が大幅に分かれてしまい、過去2回やった時よりも、はるかに都区の意見の差が開いてしまったという結果になったのです。

それがその下に数字で記してあるところで、都案だと232事業に及ぶ「大都市事務」があり、区が分析したところでは33事業しかないという差です。金額的にも両方の差が、5,000億円を超えるということになってしまいました。

ちなみに、そういう分析は目標ではなかったのですが、仮に分析するとしたらどうなったかという、東京都が示した内容では、都の不足額が1,265億円ぐらいになるのです。区の配分割合は、当時の52%に対して、43.5%となる計算になります。

区側の検討では、逆に都が示したものは3,444億円多いと。要するに、府県事務が含まれているので、それを抜いて計算式に当てはめると、区の配分割合は、75.3%になるという計算になるのです。

都が政令指定都市の事務を入れてきたのが一番大きな問題なのですが、実は、東京都の行っている事務をいろいろ分解していく作業というのは非常に難しく、逆に政令指定都市の事務の方がはっきりしています。法律上、府県の事務を政令指定都市に移すので、明確なのです。それ以外の事務、例えばシルバーパス等は、任意の世界なので、これを府県事務か市町村事務かと言われても実はその境目の決め手は無いのですね。これもものの考え方として、府県事務としてではなく、「市」の領域の事務として都が行わなければならない事務なのかどうかという整理をしなければならないのです。

これで3回目の大都市事務の分析なのですが、やるたびに、どんどん都の主張する事務が膨れ、都区間の見解の乖離が広がっています。これは、ある意味当然なのです。

なぜなら、税収が伸びているからです。伸びていけば伸びていくほどその税収に見合うサービスを展開していきますので、東京都の持っている財源の範囲で、事業をどんどん膨らましていくわけです。

その時は、都は市町村事務を増やそうと思っているわけではなくて、まさに都の考え方のとおり都の事務を税収に見合っただけなので、こうやって切り離して分析してみると、とんでもないことになってしまうということなのです。

ですので、平成12年改革で都と区の役割分担の原則が定まった以上は、東京都も自らを律して、「市」の領域の事務として都がやらなければいけないものかどうかということを検証していただかなくてはならないのですが、そういうことが行われないうまま、ずるずると来てしまった結果だと思えます。

この検討の状況を補足資料の167ページ以降に記してありますのでご覧ください。

まず、167ページは、「都区財政調整関係主要5課題協議のポイント」という当時の資料で、区長会等で使っていた資料です。

それぞれ5課題ごとのポイントが書かれています。これについては、今まで説明してきた内容なので、後程頭を整理する時に使っていただきたいと思えます。

168ページは、「都区財政調整主要5課題の協議に関する申し入れ」の文書です。先程お話しした三つの検討会で検討した結果、どうにもうまくいかないということがあり、その結果を踏まえて、区長会会長から、知事に申し入れを行っています。ここに縷々、区側の思いをつづっています。

当時どういうことを区側が主張していたのかがわかると思えますので、参考までに載せました。

一つずつ説明する時間はありませんが、グラフでいくつか見ていただきたいと思えます。

171ページに、「財源配分に反映させなかった清掃関連経費の取扱い」とあります。その裏の172ページに、「都が負担する清掃関連経費の推移」という図を載せています。これは先程言いました東京都に残した清掃関連経費についてですが、償還経費は、東京都はもう清掃工場を新たに作ることはありませんので、償還が進むにつれて当然減る一方になるわけです。当初は、結構な額を負担するが、将来的には無くなっていく。この無くなった分の財源はどこに行くかということ、東京都のほかの事業に回るといったことになります。

逆に言うと、この減った分は、いずれ区が、清掃工場の建替えて償還費を負担しなくてはならなくなるので、この財源を区に移すべきだというのがこの議論でした。

173ページからは小中学校の改築経費について出ています。これも裏の174ページを見ていただきますと、「今後の小中学校改築経費(概算)」というグラフは、通常耐用年数の目安となる建築後50年を経過する学校が、今後どれくらい出てくるかという調査をして作成したものです。非常に大きな山がくることはこの時分かっていたのではなく、はるか昔から分かっていた。

都と区の協議の中で、将来を見通して改築経費の財源措置をしようということで、昭和61年度からだったと思えますが、50分の1ずつ、つまり50年間に1回建て替えるというサイクルで、都区財政調整の基準財政需要額に改築費用を積むということを始めました。

それが、先程の経緯の中でお話ししたバブルの崩壊とともに、算定しきれず繰延べ措置が行われることになり、その後も十分な財源措置がなされていないということで課題と

して残っていたのです。

こういことが分かっていますので、当然それに見合う財源措置が必要であると。下段の「**改築経費に係る財調上の標準的経費と実績額等との比較**」の図に示しているように、当時の財調の算定からすれば、いろいろな補正をかけていく中で、学校数も実態よりも少ないし、建設費そのものも実態よりもはるかに低いということがダブルに重なって、50分の1の算定といっても、非常にごく限られたものでしかなかったということで、このピークをこなすためには相当大幅な上積みをしなくてははいけない。それを財源配分に反映しなくてははいけないと言ったのが、この課題だったわけです。

175ページに都市計画交付金の話が出てきますが、これも裏の176ページをご覧くださいと、「**都区双方の都市計画費等の推移**」というグラフがあります。

都市計画税とは、前にお話したとおり市町村の目的税です。市町村が都市計画事業を行うための税となっている。ところが、平成12年改革の時の整理で、都市計画事業の主な部分は東京都が担っているの、都税として残すことになりました。

当時、国会の質疑でも、都には都市計画交付金というものがある、特別区の都市計画事業に財源が充当されているのは理解しているが、適切な割合については、都区で協議をしてくれという答弁になっていたわけです。

ところが、当時、都市計画税が2千億円弱あるのに対して、区にはわずかししか来ていない。都市計画費でみると、全体の20%以上を区が担っているにもかかわらず、都市計画交付金は都市計画税の7%分しかきていない。

結局、「**都市計画税の充当率**」の図に示しているように、東京都は都市計画税でほぼ都市計画事業を充足できるのに、区はわずか2割強程しか充当できないというアンバランスがあるので、これを解消することを求めているということです。

以上、5課題の中で三つの課題について紹介しました。

最大の課題である大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分の問題について、具体的にどのように**都が行う「大都市事務」**の分析をしたのか、177ページ以降で見ていただきたいと思ひます。これも細かく説明するつもりはありませんが、こういう分析をしたということを見ておいてください。

最初に、177ページからは、平成17年7月に都区財政調整協議会幹事会でとりまとめた「**都が行う「大都市事務」についての検討結果**」です。

まず、このページは、収入の部門で、「**都が行う「大都市事務」に係る大都市一般財源**」を示したものです。収入のところでも、都と区の見解が一部違っていますが、東京都は、政令指定都市の事務を入れるので、政令指定都市であれば都道府県から移される税を一部加えているという差が出ています。

178ページの「**都が行う「大都市事務について」（都案・区案）**」とあるのは、歳出の部門の総括表です。先程言いましたように、大都市事務数が、都案232事務対区案33事務と分かれたものです。

「大都市事務の一般財源所要額」のところ、5,000億円以上の差が出ました。東京都が留保しているのが、1兆円強ということですので、その1兆円を上回るものを東京都は「大都市事務」として行っていると主張したということです。

179ページから182ページにかけて、具体的にどのような事務について検討したかを一覽にしてありますので、ご覧いただきたいと思ひます。

ここに「都案」、「区案」、「都案－区案」とありまして、それぞれの事務で都区それぞれが一般財源所要額を出した数字と、都案と区案の差額が出ています。この都案と区案の差が大きいものが、見解が大きく分かれたものです。

差がないものというのは、ほとんど法令上都の留保事務であることが明らかなものです。上下水道や消防、税の徴収といったものです。それ以外は基本的に分かれているということですが、ご覧いただくと、よくもこれだけ東京都は次から次へと事業をメニューに出してきたというのがお分かりいただけると思います。

ここでは、一般財源所要額の数字の表しか載せていませんが、実際の検討資料では、事業ごとに都区双方の考え方が示されています。

183ページにまいりまして、議論の過程で、区側が「都が行う「大都市事務」についての考え方」を整理して検討会に出した資料です。一番下に、「4 都から示された内容の問題点」という見出しがあり、「(1)基本的な考え方の問題点」とあります。

内容は、次の184ページです。まず、「政令指定都市を想定した架空の議論や「大都市事務」の拡大解釈は、自治法の趣旨を逸脱するもの。都区間の協議経緯にも反する」とあります。

これは、府県の事務ではなく、一般的に市町村の事務の中で、都がやらなければいけない事務を抽出しようとしているにもかかわらず、都は、かつて都と区の2回目の協議の中で都が自ら取り下げた法令上の政令指定都市の事務をはじめ、府県事務に当たるものまでここに盛り込んでいるということなのです。

その背景には、23区がもし「東京市」であれば政令指定都市であるという想定をしているわけですが、政令指定都市制度と都区制度は全く異なるものであり、そういう架空の話を持ち込むのはおかしいということです。

つまり、東京都の場合は、府県事務のほかに大都市事務を行うということですので、府県事務については、当然、都が持っている府県財源があるので、それをもって処理するのは当たり前なのです。

ところが、わざわざ府県事務の中の一部を「大都市事務（市町村事務）」につけかえて、市町村財源を使うと主張しているわけですから、それはないでしょうという話です。

次に、「「大都市事務」の役割を強調するあまり、他をはるかに上回る行財政能力を有する府県としての都の役割が不明確になっている」とあります。

仮に23区が「東京市」であるならば、これだけの事務をやっていたであろうという考え方ですが、それではほかの政令指定都市を抱える府県と比べて東京都の財政はどうかと。他に比して、府県としての財力もあるではないかということがすっぱり抜け落ちているのです。

都の分析では、23区の地域における府県としての役割の方が、都が行う大都市事務よりも小さいという姿なのです。それはおかしいという話です。

「(2)個別の提示事務の主な問題点」とあります。

政令指定都市の事務はもちろんですが、その他に、区に対する補助金や事務処理特例交付金までも「大都市事務（市町村事務）」に入っているのです。

事務処理特例とは、府県の事務を区に役割として渡して、その経費を府県として負担する制度ですが、その交付金が「大都市事務（市町村事務）」だと言うのです。また、区がもう既に実施している事業に対して、東京都が補助をします。その補助が府県事務ではなく「大都市事務（市町村事務）」だと言うのです。これもおかしいでしょう。

次に、「都内市町村区域では「府県事務」として実施しているものがある」とあります。

都内市町村の地域では府県として事業をしていて、特別区については、都が市町村財源を使って「大都市事務（市町村事務）」として行うというおかしな話です。

細かく説明する時間はありませんが、それを185ページの「都が行う「大都市事務」の考え方・範囲（区側資料）」では、具体的にいくつかの項目に分けて整理をしていますので、参考までに後程ご覧ください。

191ページの「都が行う「大都市事務」・都から示された内容の問題点（区側資料）」には、総括的に都の提示内容の問題点をもう少し詳しく掲げてあります。

以上見ていただいた大都市事務に関する議論の基本的な対立点は、193ページの「都が行う大都市事務をめぐる都区の考え方の相違」で後程ご確認ください。

私がお話しした内容を、これらを見ながら補足をしていただければと思うのですが、いずれにしてもこういう突っ込んだ議論をしたのですが、残念ながら、都と区の見解が歩み寄ることはありませんでした。

経過のところでお話ししたかもしれませんが、東京都の考え方はこういう議論を通じてむしろ先祖返りしてしまい、いつの間にか平成10年の法改正の内容は抜け落ちてしまって、都区財政調整については、制度改革後も変更が無いとして、昔の制度の時の考え方に戻ってしまいました。

つまり、都と区の役割分担に基づく財源配分ということは一言も出てこなくて、特別区の需要を東京都が計って、それに必要なお金を渡せばいいという考え方で、どうして東京都が市町村財源を持っているかといえば、それは東京都が大都市事務を行うためにあるという考え方です。根が深くて、困ってしまうのですが、そういうようなことになってしまったのです。

◇三つの都区検討会での検討（H15.3～H17.7）の後、都区財政調整協議会の集中検討（H17.7～H17.10）を経て、平成18年度都区財政調整協議会へ

補足資料の165ページに戻ります。今お話ししたようなことで、都と区の検討会での協議はうまくいかずに、親会の都区財政調整協議会に戻して、もう1回議論するのですが、それでもらちが明かなかったというのが、平成17年10月の都区財政調整協議会の協議結果です。

「特別区の区域における大都市事務の具体的な範囲については、都区双方の考え方に大きな隔たりがあった」というまとめです。

東京都は、今言いましたように、「自治法は、都が行う大都市事務の範囲や、調整税等の大都市財源の用途を具体的に規定していない」と言い、区側は、「自治法は、都の「府県事務」と、「一般的に市町村が処理する事務のうち、都が一体的に処理する必要がある事務」を区別して規定しており、都は、後者の事務を行うために、市町村財源を留保するというのが法の趣旨である」と言って、物別れに終わったというのがこの時の経緯でした。

○事務配分をはじめ、都区のあり方を再度根本的かつ発展的に検討し、現行制度のもとでの都区関係の改革を目指すことに

◇主要5課題協議の決着を目指し、都議会、区議会を巻き込みつつ、区長会正副会長と都副知事の直接交渉等を重ねた結果、都区のあり方検討で仕切り直しをすることに

その後、結局、協議が暗礁に乗り上げてしまいましたので、最初の◇にあるように、なんとか決着させなくてはいけないということで、都議会あるいは区議会を巻き込みながら、区長会の正副会長が、都の副知事と直接交渉を重ねていくのですが、それでもうまくいかずに一時は決裂をし、それをまた巻き戻して、都区のあり方検討で仕切り直しをするという結論に至ったという経過をたどります。

都議会については、各党派、それぞれ論戦に参加していただいているのですが、例えば自民党は、都区制度改革議員連盟というものを立ち上げて、区を応援するような形で、決起大会を開くということまでやっていただきました。そんなこともありました。

区議会の方では、議長会はもちろん各区議会でも決議を上げていただいたり、議長会も要請行動をしていただきました。

最終局面では、区長会の正副会長と副知事の直接交渉を、平成17年の11月から年明けにかけて、わずかな期間に延べ11回と頻繁に行っていただきました。

こういうことを積み上げていってもなおかつ、差が埋まらなかったということです。

一時決裂というのは、次の◇平成18年2月の都区協議会のところにまとめがありますが、その「3」に「三位一体改革の影響」への対応として都から提案された調整率2%のアップ（19年度以降）については」とあります。この2%アップというところまでの都の提案を区側が拒否しました。蹴って、決裂をしました。区長会の前日に都から正副会長に示された時に、受け入れられないと回答したにもかかわらず、同じ内容で区長会に説明があり、これを区が断ったのです。

決裂というのは、東京都は、都区の合意のないまま、予算案を発表してしまったということです。

ただ、その後知事サイドから再開を求めるアプローチがありました。それは当時、2016年オリンピック・パラリンピックの招致を都が目指していて、都区関係がこれで決裂するのはまずいという判断がどうもあったようなのですが、その結果、「3」の最後のところにある、都から提案のあった「2%アップ（19年度以降）については、影響の全体像を見極め、平成19年度財調協議において合意できるよう努力する」という文言を入れることで、急遽決着をつけたというのが平成18年度都区財政調整協議の結末でした。

この協議結果について見ていただくと、「今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方（再編等）、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討することとし、協議が整い次第、このための検討組織を都区共同で設置する」というのが、メインです。

皆さんお気づきかもしれませんが、大都市事務の問題は、平成12年改革で仕切られた役割分担をもとに、根っことなる配分割合を見直すという協議であったのが、事務配分を再度見直すということですので、議論のすり替えなのです。

それでも、議論をある意味転換して、解決を将来に委ねようという整理にならざるをえなかったということです。区側としては仕方なく、ステージを切り換えてやり直そう

ということになるのですが、そういうことでした。

ここに「特別区の区域のあり方（再編等）」という文言が入っていますが、区の中では、これを検討課題とすることを受け入れるかどうかをめぐって大議論がありまして、特に区長会でも、議長会でも延々とそんなことはおかしいという声が強いので、それを当時の区長会の会長が一生懸命説得するということがありました。

一生懸命説得をしたのは、この協議をまとめるには、これを入れなければ東京都が飲まなかったからなのですが、もともと東京都には、区域の問題について提案権があると。それを区が聞かないということはないのではないか。聞いた上で、どうするかはそれぞれの区が自分で判断すればいいのではないかと、というように会長が説得をされて、結果として飲むことになったものです。

そういう都区のあり方の検討を行った上で、「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、この検討を行う中で、その結論にしたがい整理を図る」ということで、都区のあり方検討の後の整理に委ねることにしたわけです。

次の「2 平成18年度都区財政調整協議において、清掃関連経費及び小中学校改築に係る課題を整理することとし、都は財政調整交付金とは別に200億円の特別交付金を平成18年度に限り設ける。特別区都市計画交付金については、対象事業に市街地再開発事業（再開発組合等への助成）を追加する。」というわけで、これをもって、大都市事務以外の5課題の問題については、決着をつけるという考え方が都から示されました。

この200億円については、先程の副知事との正副会長の直接交渉の最後、年明けに東京都としての結論を聞きに行くわけですが、それを聞きに行った時に、年末までは、配分割合を動かすという流れの中で話が進んでいたのに、年が明けたとたん配分割合は動かさないと。税収も伸びているので、いいではないかと。その代わりに一時金を払うというのがこれだったのです。

最初に示された時は、150億円でした。それは、話が違うのでとてもじゃないけど飲めないということで、蹴って、帰っていくわけですが、帰っていく会長の車の中に、200億円にしますという電話が入りました。いや、バナナのたたき売りじゃない、というような200億円の数字が出てきたわけです。

ただ、区側は、このことについては、主要5課題の協議としてはこれで終わる。つまり、この200億円を何に使うかということ、小中学校の改築経費について、平成19年度以降の算定に比べて、過去の算定で足りなかった分を埋めるという考え方なので、過去の分については終わるが、問題そのものは全然解決していないので、都区のあり方検討を含めて、今後の検討の中で解決するというところで受けることとしました。

最後の「3」の「三位一体改革」については、ご存知ない方が多いかもしれませんが、この当時、国庫補助金を見直しして、その一部を地方の自主事業につけかえて、その代わり税源を所得税から住民税に移す形で地方に渡すと。そういうことの中で地方交付税についても見直しをするという、地方分権を進める名目で三つのことを一緒にやるという意味で、三位一体と掲げた改革が行われようとしている時でした。

この改革の結果、住民税が増えるはずなわけですが、その住民税の徴収の仕方が、それまでは所得に応じて階段状に累進で取っていたのを、一律の率にしてしまうということが行われたのです。そうすると、東京の場合には、高額納税者が多いので、大きな打撃を受けることになります。

ただ、府県と市町村との割り振りの関係で、東京都の方に税がシフトして、区の方の

税がドカンと落ちるとというのが、当時の形でした。

国庫補助金の見直しで税源移譲が行われるので、国庫補助金が落ち、税源移譲の仕方
の問題で税も落ちる。ダブルで落ちるということで、非常に大きな財源問題になったわ
けです。これについて、結局、特に都心区を中心に大変な被害を受けることもあって、
国に対しても様々な働きかけをすることになります。

国は、都区財政調整で調整しろと東京都に言うのです。結局、最初逃げようとした東
京都も逃げられなくなって、何か措置しなくてはいけないということでこの三位一体改
革の影響への対処が出てきました。

実際の影響額に対して、東京都はいろいろな割落としをして、その結果として2%で
済ませようということを出してきたので、それも区は飲めないと言い、一時は決裂し、
それでは翌年度にもう1回協議しようということ合意に至ったのが、この時の整理だ
ったわけです。

したがって、当然2%では飲めないと言ったわけだから、平成19年度は、少なくと
も3%以上ですよ。そのことは、東京都も都議会との関係で明言できないけれども、
当時の副知事の「あうんの呼吸」で理解してもらいたいということで決着したのです。

補足資料の194ページに、その時の「**都区協議会での区長会会長発言（平成18年
2月16日）**」を載せています。

非常に難しい協議であって、今後課題が多く残されているということを言っていま
す。特に、最後のところで、「今回の協議の経過をかえりみますと、都区の信頼関係回
復のためには、相当な努力が必要である」と言っています。こういうことを都区協議会
の場で言わなければならないほど都と区の関係が、深刻な状態にあったということなの
です。

さらに、次の195ページをご覧くださいと、普通は無いのですが、都区協議会の後
に、「**主要5課題の整理に関する特別区長会会長コメント**」を発しています。

ここにも、今後かなり腹を括ってやっていかなくてはいけないということが書かれて
いますので、後程読んでいただければと思います。

196ページから、今は無くなってしまいましたが、当時「都政研究」という雑誌が
あり、その中で2回、私が**主要5課題の協議経緯**について書いた記事を載せています。
これもご参考までに、後程見ていただければと思います。

もう一度補足資料の165ページに戻ってください。

そうすることで次の**平成19年度都区財政調整についての協議**を迎えるわけですが、
この時は、並行して、前年度の合意点を受けて、平成18年5月から、都区のあり方検
討に向けた前捌きを行う検討会が、都の副知事と区長会の正副会長との間で進められて
いました。当時の会長であった高橋品川区長さんが、病を抱えながら、先頭に立って議
論を進めていただいたのですが、残念ながら8月に逝去されるということがありました。

都区財政調整協議の方は、結果としては、三位一体改革での3%以上というのが取れ
なかったのです。

一番大きな原因は、例の需要と収入を差し引きして、それを23区積み上げたものが
財源所要額だという東京都の論理です。つまり、都心区の場合には、財源超過があり、

財源超過がある分は配らなくていいので、それはこの影響額から除くという論理です。

166 ページですが、当時の特別区全体の影響額の見込みは、777 億円で、配分割合で4.5%に相当する規模でした。これを都は少なく見込み、しかも不交付区の財源超過分を除くと365 億円になると主張し、2%の根拠としました。

しかも、税収が伸びているので52%のままでも足りるのだけれども、国から都区財政調整で区の影響分を補填しろと言われていたので付けるのだと言ってみたり、「あうんの呼吸」というのは区側が勝手に思い込んだだけだということまで言ってきたのです。

都と特別区全体との間の配分の問題であるにもかかわらず、23 区ごとの所要額の積み上げの論理で東京都に押し切られてしまいました。差し引かれた不交付区の財源超過分は、都の懐に残ったわけです。

ただ、ぎりぎりの交渉の中で、東京都の補助事業の一部を廃止して区の自主事業に切り替え、その分を率に反映させるということで1%加えまして、結果としては3%アップすることにはなりました。

その際、都議会の有力者は、事務が動かないのに配分割合を動かすのはだめだが、事務が動くのであれば配分割合を変えても良いということを使ったのです。

この時に併せて特別交付金の割合を2%から5%にするというのを、最後の局面で都が突然出してきたということがありました。

特別交付金を2%から5%にするということになると、当時、配分割合2%アップで354 億円、特別交付金3%アップで304 億円という規模でしたから、配分割合を上げたとしても、区に配られるのではなく、東京都にまず残されて、東京都の差配で配り直す財源ということになって、結果としては、三位一体改革で増えたはずの財源が都の差配のもとに残されるという整理になってしまったのです。

しかも、特別交付金をアップする使途として都が言ってきたのは、区立病院、区立中等学校、区施行の連続立体交差事業など、従来区が都の負担を求めていたものが中心であり、しかも、経過措置として三位一体改革で影響を受ける不交付区の減収補填という、配分割合の計算から外したものをその減らした財源の中で特別交付金でみるというものも入っていました。

区側は、特別交付金のアップを1%に止める等の交渉をしたのですが、都案を飲まなければ全部白紙だということまで言ってきて、結局事後の課題とせざるを得なかったのです。

このように、区側としては、ある意味、敗北感にひしがれた協議結果でした。

ただ、**配分割合を三位一体改革で2%、補助事業の自主事業への振替えて1%アップ**したことは、実は別の大きな意味を持っています。

「平成19年度都区財政調整方針」で都自身が書き込んでいるところに注目していただきたいと思います。

過去の協議の中で、明確に税財政制度の改正や、補助事業の自主事業への振替えて配分割合の変更を行ったことはなかったのです。この時、初めてはっきりと、税財政制度の改正で2%、補助事業の自主事業への振替え、つまり役割分担の変更等で1%の配分割合変更が行われて、東京都がそういう意識であったかどうかは別として、まさに平成12年改革時の配分割合変更に関する都区合意事項が果たされた先例となったということなのです。

いずれにしても、こうして**都区財政調整の配分割合は、平成19年度に52%から55%に変更されることになりました。**

○都区のあり方検討委員会・同幹事会が検討を開始

平成18年度協議の結果を受け、都区のあり方に関する検討に向けた前捌きを行う検討会のとりまとめを踏まえて、平成19年1月から都区のあり方検討委員会と同幹事会が検討を開始しています。この内容については、後程改めてお話しします。

○特別区が児童相談所を設置することに伴う配分割合の見直しについて、特例的な対応として0.1%増加させた上で、令和4年度に改めて協議することに

令和2年度から特別区の児童相談所が順次設置されていくことを踏まえた協議の結果、令和2年度に特例的な対応として配分割合を55%から55.1%に変更した上で、令和4年度に、児童相談所の問題で、改めて財源配分のあり方を協議することになっていますが、その時には、平成19年度都区財政調整に関する協議の経緯を生かして、協議に臨んでいただきたいと思っています。

再び財源配分の問題が、令和4年度の協議の中で浮上することになるわけですが、東京都はどう出てくるのか。

配分割合の考え方そのものを議論しようと言ってくるのか、あるいは児童相談所の経費の問題に絞って、これを配分割合に反映させるのか、させないのかという議論で終始するのか。

一番下の「令和2年度都区財政調整方針」を見ていただくと、前段で何を言いたいのかわからない表現になっていますが、既にお話した都の考え方がにじみ出ています。恐らく東京都の主張としては、税収が伸びている中では、55%で飲み込めるだろうということ言ってくる可能性が高いと思いますが、区側がどのように対抗していくか、大きな課題になっています。

※追記

講義終了後都区の協議が行われていますが、特別区の児童相談所設置に伴う配分割合変更をめぐる協議が整わず、令和5年度都区財政調整に関する都区合意がなされないまま条例改正なしに令和5年8月に区別算定が行われ、2,152億円余の交付残額が生じることになってしまいました。

令和5年1月27日に都の予算原案が発表されましたが、都区財政調整に関する協議の都区合意がなされないまま発表されたのは、平成18年以来17年ぶりのことであり、新年度に入る前に都区財政調整条例の改正が行われなかったのは、昭和54年以来44年ぶりという異常事態です。条例改正なしに当初算定が行われたのは、かつて経験したことがない事態です。

その後、都と区長会の間で調整が行われ、8月29日の区長会臨時会で、配分割合をめぐる協議は検討組織を設けて継続する扱いとした上で、児童相談所を含め基準財政需要額の算定について合意することが確認されました。これを受けて、9月6日の都区協議会でようやく令和5年度都区財政調整に関する協議が整うことになったわけですが、検討組織の検討を経ての配分割合に関する協議の行方が注目されます。

そもそも、都区財政調整の配分割合は、都が市町村事務とされるものの一部を担っていることを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村税源を分け合うためのものであり、

特別区の所要額の積み上げによって定めるものではなく、都区間の役割分担に応じて定め、役割分担等の変更に応じて変更されるべきものです。

その際、配分割合については、税財政制度の変更や役割分担の変更等の事由が生じた場合に変更を行うこととし、税の自然増減等による変動については、都区双方がそれぞれの財政運営に責任を持つとすることで、中期的に安定的なものとするを平成12年都区制度改革時に都区合意しています。

役割分担に応じた財源配分によって特別区総体の財源保障を行った上で、その財源をもとに、特別区間の財源の均衡化が図られるよう、区ごとの基準財政需要額と基準財政収入額を測定して特別区財政調整交付金を交付し、各特別区の財源保障を行うのが、都区財政調整の基本的仕組みです。

これは、平成12年都区制度改革において、地方自治法上に都区の役割分担の原則と都区財政調整制度が法定された際に定められた法の原則であり、都が認める範囲で特別区の財源を保障すれば足りるとする従来の考え方を否定し、特別区が都の内部団体的位置付けから脱却し、基礎的な地方公共団体となるための要件となるものでした。

こうした法の原則と都区の合意事項を踏まえ、特別区の児童相談所設置により都区間の役割分担が大幅に変更されることに伴い、都区制度改革時の都区合意に従って配分割合を変更し、設置区の所要額に見合う財源を確保すべきであるというのが特別区の主張です。

これに対し、都は、協議の中で、特別区の児童相談所設置は大幅な役割分担の変更には当たらず、また、配分割合を変更しなくても財源は足りていると主張しました。設置区が限られているということもあるようです。

しかし、児童相談所は、深刻化する児童虐待問題等に対処する児童相談行政の中核となる機関であり、設置区において法令に基づき都からその権限が移譲されることは、それ自体大幅な役割分担の変更となるものです。しかも、設置区は令和5年度に8区となり、令和8年度には半数を超えることが計画されており、その後も順次増えていく予定です。

また、配分割合を変更しなくとも財源は足りていると主張することは、都から特別区への役割分担の変更によって生ずる所要経費を、都から移すことなく、都の采配で特別区の固有財源である既定の財源の中に押し込むということであり、特別区を都の内部団体として扱うのと同じです。長年の都区の取組みによって実現した都区制度改革の成果を無にするものであり、到底容認できるものではないでしょう。

このまま合意できない状態が続けば、特別区の行政運営に深刻な影響を及ぼす事態となるだけでなく、将来に渡って都区制度の運用に支障をもたらすこととなります。さらに、児童相談行政に関する都区の連携にも影を落としかねません。

そもそも、令和2年度に配分割合を0.1%増やしたのは、特別区の児童相談所の実績が検証できない中でも、配分割合を動かすことによって解決の方向を示し、令和4年度に改めて設置区の実績を踏まえた協議を行うことで合意点を見出すという都区双方の意思表示であったはずで

当時、都区の合意を受けて、都が条例改正案を上程し、都議会が議決したことは極めて重い意味を持っていることも斟酌しなければなりません。

一刻も早く、平成12年都区制度改革で確立された法の原則と都区の合意事項に沿った解決が図られるよう祈念しています。

令和4年度に行われた配分割合協議の主な争点については、後程補足資料の203ペ

ージの「区立児童相談所に係る都区財政調整配分割合を巡るいくつかの論点」、208ページの「特別区の児童相談所に係る配分割合協議の主な争点」をご参照ください。

レジュメの19ページに戻っていただいて、都区間財源配分について、事前質問をいただいています。

まず、配分割合の問題について、ずっと都と区の中で協議を行ってきたが、大都市事務の見解が分かれるまでは、同じ方向を見て協議していたのではないかと。しかし、最終的に都の方が先祖返りしてしまったのはどうしてなのかという趣旨のご質問をいただきました。

当事者としては、決して同じ方向を見て協議ができていたというわけではなく、かなりシビアなやり取りをして、どうまとめるか苦労した経緯がありますが、ただし、まとめる方向で一致していたという意味では、同じ方向を見ていたと言ってもいいかもしれません。

最終的に先祖返りしてしまったということですが、矢印のところに書いているように、やはり財源問題が基本だろうと思っています。

もう一つは、以前制度改革についてお話ししたように、都と区で想定をしていた改善型ではなく、抜本改革になったことについての理解がどうも薄いというところがあるのではないかと。理解できないのか、理解しようとしめないのか。それは少し微妙ですが、内実を言うと、ちょうど現実問題として、配分割合の決着をどうするのかということが見えてきた頃に、都の対応を主導する人が交代しました。それまで制度改革を理論的に引っ張ってきた人が、ある意味退けられて、別の方が前面に立ってくるというようなことで、場面が変わってきたということがありました。やはり人の問題はもちろんです、制度設計の段階から、実施の段階に移っていくというところに、大きな転換点があったのではないかと思います。

抜本改革の理念どおりに進めると、東京都にとっては非常に不利になってしまう。これをどういうふうに避けるかといった時に、ある意味、制度論をかなぐり捨てても、都の権益を守るという方向に向かっていったのではないかと感じています。

(平成11年当時の都の考え方)

今の事前質問の下に参考として、平成12年改革を迎える協議をしていた当時の都の考え方について端的に発言があった部分を載せています。

「財調の仕組みは、改革後においても、区の側の需要と収入を計って必要額を都が交付するものであり、財調制度における都区間配分は、区の財源が足りていれば良く、残る財源は都に留保されてしかるべきものである。都に留保されている大都市事務やその経費を区側に示してその当否を特別区側と議論するようなことは、都として全く考えていない。都に留保された財源は都の一般財源であって、知事の予算編成権や都議会の議決権の範囲を超えるものではなく、区のチェックを受ける考え方は持っていない。」

これを堂々と公式の場で、東京都が表明しているのです。もともと制度改革以前の昭和50年の頃から役割分担に応じて配分をしようではないかと、それによって安定化させようではないかというのは、東京都の側から仕掛けてきた話であるわけです。それが都区協議の過程で、国に提出した協議案の中の方式として示されていますし、平成10年の法改正で役割分担に基づく財源配分の原則が定められたわけですが、それと明らかに矛盾をした形です。まさに制度改革の趣旨を無視して、むしろ居直りというようなレベ

ルでの発言だと思っています。

実はこの考え方は、今も基本的には都の中で踏襲されていると感じます。都区間の財源問題がなぜこんなに長期に渡って解決できないのかという大きな足枷の部分です。こういう考え方が背景にあるがゆえに、前に進まないということではないかと思っています。

次の20ページのところにも、事前質問があります。

配分割合が役割分担に応じた適切なものになっているかどうか検証を行ったことがあるのか。あるいは、区側の需要について、毎年協議をしているが、都側の需要もいろいろと変わっているのではないかと、その妥当性について精査を求めていくことはできないのか。また、財源配分の内訳をなぜ都は明確にしないのか。それから、配分割合の積算根拠はどうなっているのかというような質問です。

基本的には、これまでご説明したとおりですが、過去3回、都の需要について分析をしたことがあります。都区間の考え方が大きく分かれてしまったということです。

一点注意していただきたいのは、都の需要の中身が変わっていくので、見直しが必要ではないかということですが、もちろん、都の需要の中身が、市の財源を充ててしかるべきものなのかどうか、つまり、東京都が単一の主体として行わなければいけない市の領域の事務なのかどうかについては、見ていかななくてはなりません。しかし、都の需要が変わったということだけではなく、やはり需要が変わったことが変更事由に当たるかどうかということも見ていかななくてはいけないという点は、留保していただきたいと思います。

次は、長い間の都と区の協議があり、20年もこの状態が放置されてしまっている。21ページに移って、東京都はどうして180度態度を変えてしまったのか。あるいは、国はどうか、運用実態が制度とかけ離れていることについて、何か言わないのかというようなご質問です。

都がどうして変えてしまったかというのは今まで申し上げたとおりですが、やってみただけでも駄目だった、うまくいかなかった。先程も言いましたように、メンバーも変わり、制度論から現実論に移っていったということが、大きな要因だと思います。

国については、都と区がもめにもめて、收拾がつかなくなるということになれば、乗り出してくると思いますが、あえて区側としてはそこまで持ち込まないようにしてきたということなのです。都区間で自主的に解決することが、制度の本旨です。制度の運用ができないがために、国に泣きつくことは、やはり自治の精神として避けたいということだったと思います。

実は最終の局面では、国に持ち込もうかということで、持ち込む案文まで検討した経緯はありますが、いずれにしても最終的にはそういう判断をしなかったということです。

次は、令和4年度に改めて児童相談所関連経費の問題で配分割合のあり方が問われるが、その時に、東京都が55%の問題についても、持ち出してくるのではないかとご質問です。

令和4年度に向けた協議で、どこまでの範囲で議論するかというのは、都区双方の出方次第ということになると思います。これは今のところでは見通せません。ただ、もし東京都がそれを仕掛けてくるとすると、これはまた大変な泥沼になる可能性もあるので、

恐らく東京都の方も慎重に見極めるのではないかと思います。

次は、東京都が今の財源配分が適正であって、特別区を正直面倒な存在だと思っているのかというご質問です。

適正であると思っているかどうかは微妙です。公式には都の財源が足りないと言うわけですので。区を面倒だと思っているかということ、面倒だと思っていると思います。それはもう間違いなく。うるさい、何を贅沢言っているのだという気持ちがあると思います。

最後の事前質問は、今の配分割合が全く現状にあったものではないかもしれないのだから、都区双方にとって解決すべきことではないのかということなのです。

そのとおりだと思います。ただ、現状に合った割合になっているかどうかという見極めは、非常に難しいです。法律上、明確に県の事務であるとされている事務が政令指定都市の事務になる。それは県の事務かどうかということ、はっきりするのですが、任意共管事務については、境界線がないのです。まさに県がやっても市がやってもいいということなので、その事務が果たして、都が一体的に行うべき市の領域の事務なのかどうかということについては、絶対基準はないということだと思います。

ですので、これはあくまで法の趣旨を踏まえた上での話ですが、都区双方でどのレベルで納得をするのか。ある意味、妥協線をどこに引くのかということになると思います。いずれにしても、そこにまでも至らないというのが現状ですので、留めおいていただければと思います。

(2) 都区のあり方検討

次にレジユメの21ページ、都区のあり方検討についてです。

詳しくは、補足資料で説明しますが、先にレジユメの22ページ以降でアウトラインをご覧いただきたいと思います。

まず、区長会正副会長と都副知事全員による「都区のあり方に関する検討会」での検討の方向の整理を踏まえ、「都区のあり方検討委員会・幹事会」を設置し、平成19年1月から検討を開始しました。

そして、平成23年度までに、都の事務の「仕分け」（都区いずれが担うべきかの検討の方向付けの整理）が終了しています。

特別区の区域のあり方をめぐっては、都が、事務配分の検討とセットで検討すべきであり、再編を含む区域のあり方について議論が必要としたのに対し、特別区は、区域の再編の問題はそれぞれの区が主体的に判断すべきものであり、事務配分の議論の前提となるものではないとして噛み合わず、特別区の区域の議論の前に、将来の都制度や東京の自治のあり方の議論が必要であるとして、都と区市町村による調査研究を行いました。最終報告をまとめたところで止まっている状態です。

24ページの一番下に移りまして、税財政制度の検討は、区から論点を示していますが、事務配分等の議論の推移を踏まえて議論する扱いとなっています。

結局、都区のあり方検討の今後の対応は、都が、区域の再編議論抜きに進められないとして、保留状態が続いています。区長会は、区域再編の問題は事務配分の議論の前提となるものではないとして、協議の再開を繰り返し要求しているところです。

(都区のあり方検討の経緯)

それでは、補足資料の210ページ、「都区のあり方検討の経緯」と記している資料に沿って、もう少し詳しく主だったところを紹介していきたいと思います。どうしても事務配分の問題や区域の問題が、時期的に重複しますので、必ずしも綺麗に時系列にはいかないのですが、その辺りはご容赦ください。

◇主要5課題の整理についての都区合意事項により、都区のあり方検討に係る今後の検討の大枠と検討体制について検討

前回お話ししたとおり、平成12年改革の時に積み残した主要5課題をうまく整理できずに、都区のあり方検討を経た上で改めてその問題について解決しようということになったのが、最初の場面です。

「◇都区合意事項」と書かれている下の枠の中がその話です。2行目のところで、「協議が整い次第、このための検討組織を都区共同で設置する」となっています。この「協議が整い次第」というところが、その下の「都区のあり方に関する検討会」というものです。どのように協議をしていくのかということ、都の副知事、総務局長、区側の区長会の正副会長、事務局長をメンバーとして、5回に渡って検討を行いました。

検討結果の要点は、その下に記しているように、事務配分については、「大都市の一体性確保のために都が行う必要があるとされた事務を除き、都から特別区への事務移管を更に進めるべき」だと。特別区の区域の問題については、「再編を含む区域のあり方について、議論が必要である」と。税財政制度については、「税財政制度のあり方については、今後の検討課題の議論の推移を踏まえて最終的に整理する」というまとめがメインです。

これについては、同じ補足資料の223ページ、「都区のあり方に関する検討会における「とりまとめ結果」」をご覧ください。これが、今言いましたとりまとめの結果です。今ご紹介したメインのまとめのほかにも確認している事項があります。

「1 地方制度改革と東京の自治」「(3) 検討の枠組み」の中に、「二層制を前提とする」、「現行都区制度を出発点」とするということが書かれているように、現行制度をベースにまず検討することになっています。その上で議論の発展の仕方によっては、国に法改正を求めていくこともあり得るという前提に立っていたということです。

そのつながりで、「2 都区事務配分」「(4) その他」のところで、「特別区全体で一部事務組合又は広域連合を作って移管の受け皿とする考え方はとらない」と。

つまり、もしそれを是としたら、都の事務は全部否定されてしまうということなのです。現行制度を前提にしようということがそこにも表れています。

また、「全区が対象となる事務移管は、全区が均しく受けることを原則とする」とあります。ある区はいいが、ある区は駄目ということでは駄目だということです。

次の224ページに、「第5回都区のあり方に関する検討会 議事要旨」があります。これは、最終のとりまとめ場面のやり取りを整理したものです。

四角で囲われている部分が、前のページで見ていただいたまとめの部分です。それに関連してどんなやり取りがあったかということも掲げていますので、後程ご覧いただきたいのですが、一点、226ページのところに、区域の問題のやり取りが記されていますのでご覧ください。「再編を含む区域のあり方について、議論が必要である」という

まとめですが、どんな意見が交わされてそうなったのかということが分かります。

「再編を含む区域のあり方について、議論するという共通認識を持ちたい」、「区域についての議論は避けるわけではないが、最初から区域のあり方を検討していくことを前提にすることはできない」、「あくまでも、区域の再編を含んだ議論も、この検討会がするということだ」、「今まで23区長会では、この議論というのは一切したことがない。議論の素材であるという理解をしている」という認識なのです。こういうことで、区域の問題についても議題にはする、議論が必要であるとなっています。ここをよく注目しておいてください。

そして、「◇区域のあり方に関する検討の視点」とあり、ここでもいろいろなやり取りがありました。＜主な意見＞の四点目のところに、「今の段階では、区域の問題を議論することは避けないという認識でよい」という都側の発言があります。こういうことで、まとめがされているということです。

これがのちのち東京都の区域問題に対する出方が大きく変わってしまっていて、区の認識と大きくずれていくことになるのですが、出発点はこういうことであつたということを見ておいていただければと思います。

◇都区のあり方検討に係る検討体制及び都区のあり方に関する検討の方向について区長会で確認

もう一度、補足資料210ページに戻ってください。検討会のそうしたまとめを受けて、区長会として、あり方検討委員会を立ち上げる上での方針を整理しています。

一番下のところに「区としての検討の方向」とありますが、まず、「**当面、現行法制度の下でなしうる根本的な都区関係の改革を検討する**」としています。これは、後程お話ししますが、区長会では、当時、特別区制度調査会に今後の特別区のあり方について、調査を依頼している中途なのです。抜本的な制度の改革も検討の俎上に上っていました。都との検討では、その議論ではなく、平成12年改革でようやく実現した二層制の大都市制度のもとで、どこまでのことができるか追求しようというのが基本であつたということです。

事務配分については、「**基礎自治体優先の原則を踏まえ、都が実施する事業を例外なく検討**」する。これは、出発の当初では東京都も同じ認識だつたのではないかと思います。なかなか東京都は「基礎自治体優先の原則」を認めたがらないのです。特別区優先の原則を、どうも真っ向から肯定しないというところがあり、これも事務配分の検討の中では、大きな都と区のずれになっていく部分ですので、注目しておいていただきたいと思います。

区域のあり方については、「**都が示す考え方を参考に、特別区が主体的に判断**」する。前にもお話ししましたが、この区域の問題をテーマにすることについては、区の中でも激しい議論がありました。区長会でも議長会でも、1時間以上に渡って区長会の会長がつるし上げを受けるぐらい抵抗があつたわけですが、あくまでも特別区が主体的に判断するのであって、都が示すと言っているのは参考であることを確認する内容です。

税財政制度については、**事務移譲に応じて財源配分を行うことと、特別区の主体性の強化**を図ることを中心に整理していこうというまとめをしています。

下の枠内に、211ページにかけて、今言つた方針のより詳細なものをつけてありますので、後程ご覧ください。

◇都区のあり方検討委員会及び幹事会の設置

そして、**都区のあり方検討委員会を立ち上げる**ということになります。親会の検討委員会の構成メンバーは、副知事3名全員と総務局長、区側は区長会正副会長と同事務局長ということで、先程の検討会と同じ構成になります。会長は副知事、副会長が区長会の会長となりました。通常、都と区の検討組織だとかこういう体制になるかと思えます。

幹事会の方は、総務局長と行政部長、以下都の関係幹部、区側は、区長会から3名、副区長会2名、企画・財政担当部長会1名、事務局次長ということで、下部の組織の中に、区長さんが直接入るというのもなかなか珍しいと思えます。さらに、幹事会の座長に区側の大都市制度部会の部会長がつくということで、区側が座長を持ったというのも、都と区の協議としては珍しい形かと思えます。

この区長会の3名は、区長会の中にある三つの専門部会である大都市制度部会、政策課題部会、税財政部会それぞれの部会長に就いていただきました。このようかなり重厚な検討体制で臨んだということです。

平成19年1月31日に検討委員会と幹事会が合同で開催され、幹事会の検討事項、検討日程等を確認して検討がスタートしました。

「(検討期間は、概ね2年間)」と書いてありますが、これは実は事前に都と区でそうしようとしたわけではなくて、東京都が都議会で2年間と打ち上げてしまったのです。区としては寝耳に水だったのですが、議会で打ち上げたものを否定してもしかたがないので、一応、当初の予定としては2年ということで始めたものです。

そこからスタートすることになったのですが、先程言いましたように税財政制度は最終的に整理するとしましたので、主たる議論は、事務配分と区域の問題をどのように進めていくかということでした。

◇事務配分の検討の進め方を整理

212ページで、事務配分の検討の進め方について整理をしたのが、第3回検討委員会というところになります。それに向けて、幹事会の中でいろいろな議論をしました。

どういう流れで検討するのか、どういう基準で事務を選ぶのか、移管すべき事務をどう基準で選定するのかということです。

対象事務を選定することは、つまり、どういう事務を検討するのかということなのですが、「◇**検討対象事務を選定するための基準**」の二点目に書かれているように、都議会に関する事務や都の組織運営に関する事務という専ら都に属するもの、あるいは特別区の区域以外のみで行っているものは除いて、府県事務も含めて全て対象にしようということでもとめたのです。

そういう事務を洗い出した上で、移管すべき事務をどのように抽出していくのかというのが「◇**移管すべき事務を選定するための基準**」です。基本的な方向としては、「都は、広域自治体として、大都市東京のさらなる発展を支えるための施策の展開にできる限り特化」する。「特別区は、基礎自治体として、より幅広く地域の事務を担う」という基本的な方向で、具体的な事務配分については、いろいろな項目を総合的に勘案して整理をしようということにしたのです。

その内容は、1が今言いました基本的な方向で、2のところに具体的な事項が書いてあります。

(1) 都が広域的な立場から処理することが必要なのか、(2) 区に移管して事業効

果や事業効率に著しく支障が出るのか、（３）人材や施設等専門性の確保の観点から困難なのか、（４）事業規模や施設の規模・配置等の観点から困難なのか、（５）大都市東京の安全性、機能性及び快適性の維持向上を図るために都が一体的に行わなければならないのか、（６）法令の趣旨目的その他法令上の制約でできないのか、（７）その他特段のものがあるのか、という七つの基準を掲げて、これを抛り所に選定していくことにしたということです。

検討対象事務をそういう基準で選んだ結果、その下の「◇検討対象事務リストの整理」にありますように、法令に基づく事務３３６項目、任意共管事務１０８項目、合計４４４項目が抽出されました。この４４４項目を一つずつ検討していくことにしたのです。

続いて、２１３ページですが、「◇都区の事務配分に関する「基本的方向」とりまとめのイメージ」とあります。

検討委員会の幹事会で、どのように整理していくかということですが、「基準」をもとに検討して行って、区に移管する方向で検討するもの、移管の是非を引き続き検討するもの、都に移管する方向で検討するものというように、検討の方向付けを整理しているということでした。

一つ一つ移管するかしないかをつきつめて検討していくとすると、とてつもない天文学的な時間がかかるので、まずは仕分けをして、どちらの方向で検討するのかという箱に入れていく作業を行うことにしました。途中、任意共管事務の検討について、移管の是非を検討するというだけでは仕分けがしきれないので、都区の役割を見直す方向で検討するものと、役割の見直し自体の是非を引き続き検討するものに枝別れしましたので、都合四つに分けて、箱入れをしていくことになりました。

◇都側から、「事務配分と区域のあり方の検討はセットで検討すべき。現行の区割りでの事務配分は、平成１２年に結論が出ている。」との発言

そうして検討が始まったのですが、東京都の方から、ある日突然、事務配分と区域のあり方はセットで検討すべきだ、現行の区割りでの事務配分は、平成１２年で終わっているのだから、区域の問題抜きにこれ以上事務配分は広がらない、と言ってきたということがありました。

＜都側の発言要旨＞というところに掲げてありますが、「効率的にいい行政サービスを提供していくためには、器の整理は避けて通れない。ターゲットを区域に絞って、それを意識しながら事務配分を考えていくことが、効率的な行政が出来る方法」である。また、「１２年の段階で現状の区割りに対する事務配分はもう検討を終了している」、「区割りの案のたたき台をどう作るのか、どのようなシミュレーションをしていくのか。その議論の過程の中である程度姿が見えたときに、事務もこれだけの規模でこれだけできるのではないかとこのセット論になっていく」といった発言が出されているのです。

＜区側の発言要旨＞のところは、いろいろなやり取りの中での一部を抽出しただけなのですが、それぞれの区がどういう生き方をするかというのが、区域の再編の問題なので、「それぞれの区の住民の思いを抜きに、簡単に何かまとまっていくような問題にはなり得ない」。そんな軽々しい問題ではないということ。それから、区域の議論をするということで、都区で合意をしたが、あくまでも事務配分の検討を行い、税財政の検討

をして、その上で区域の再編が必要ということになれば、その次の議論としてあるというのが区側の認識であるというやり取りをしています。

先程、最初に「都区のあり方に関する検討会」でどういう検討をするかをまとめた時のことを見ていただいたように、区側の言っていることの方が流れに沿っていると思うのですが、都の方は、いつの間にかセット論というのを持ち出してきたということなのです。

◇具体的な事務配分の検討開始。上下水道の事務の検討を巡り議論が紛糾

次のところで、具体的な事務配分の検討が始まった時に、実はどういう順序でやるかについて、事務局同士で少しすったもんだしました。上下水道の問題などの大きな事務については、最後にやったほうがいいのではないかと区側が言ったのですが、結局、都が、そこから始めると、どうしても譲らなかったのもので、上下水道の問題等が最初に来ました。恐らく都の方は、上下水道については、問題なく東京都が担うものだという答えが出てくると思っていたのでしょう。

ところが、区の方は、都でなければできない理由がなければ、まずは区に移管する方向で検討すべきであるということで、区長会の中で方向付けがされました。

これも裏話がありまして、23区全部に意見を聞いて、それを集約してまとめていくのですが、やはり分かれるのです。意気込みが高いところと、現実問題としては無理ではないかという向きと。事務局としては、両案あるので、どちらかに色分けしないで、先程言いました「移管の是非を引き続き検討する事務」ということで整理したらどうかと区長会に上げました。

ところが、区長会の中で、分権の観点から、基準にあるとおり、できない理由があるのかどうかでやっていくべきではないかという意見があつて、区に移管する方向で検討する事務とする判断がなされたので、そのように出しました。

東京都からは、移管するならメリットを示すべきだという話がきました。メリットを示すべきというのも、先程見ていただいた基準の中にはないのです。東京都がまた新たな物差しを持ち出したということです。東京都からすれば、区の対応は非常識だ、とんでもないことを言い出したと。こんな区の非常識な対応では、今後一緒にできないということまで言い出すようになるわけです。

この東京都のメリット論というのが、一番端的に出てきたのが、214ページの一番上の「○第4回検討委員会」のところで、「分権だからどうこうというのではなくて、基本的には都民・区民にとってどういう形が一番いいのかという観点から検討すべきだ」という発言です。

これは、非常に危険な思想です。つまり、分権改革というのは、国、広域自治体、基礎自治体を通じての基本原則として、行政は、住民に身近なところで、住民の意向に沿って第一義的にさばく。どうしても基礎自治体ができないものを補完していくということで作っていくのが大原則なのです。

したがって、分権の観点から、基礎自治体優先の原則に沿って、事務配分の見直しをしていくという流れになっているわけです。しかし、そうではなく、そういう分権どうのこうののではなくて、どちらがやったほうがいいのかということで考えるということですので、原理がなくなってしまうのです。そうすると、この事務はどちらがやったほうがいいですかと言っても答えは出ないと思うのです。結局、現在支障が無ければそのまま良いではないか、移管した方が良くなるという立証をしろという議論になってしま

います。

これについては、実は学者の中にもそのように主張する方がいて、学者の間でも、少しもめた経緯があるのですが、そういうようなことを東京都が持ち出してきました。

区の方は、分権化の方向をどのように考えるかということで検討しているのであって、東京都でなければ出来ないことを東京都はやってくださいと。身軽になって、広域的な仕事をしてくださいということをお願いしました。

いずれにしても都と区の見解が一致しませんので、最終的には、移管の是非を引き続き検討する事務として整理することになったわけです。

この上下水道の問題については、先程言いましたように、東京都は、区は非常識だ、このままでは続けられないということで、次の検討がストップした経緯があります。再開に当たって、上下水道の問題は、双方検討し直して、また改めて別の機会にやろうということになるのですが、いずれにしても、そんなやり取りが冒頭からあったということです。

◇都側が、事務配分の検討の説明の中で、「特別区が人口50万人程度以上に再編された場合を想定して事務の掘り起こしを行った」と発言

東京都が、「特別区が人口50万人程度以上に再編された場合を想定して事務の掘り起こしを行った」ということをまた突然言うてきました。

「◇検討の経過」のところにありますように、「特別区が人口50万程度以上に再編された場合、どんな事務が移管できるかという前提を置いて、事務の掘り起こしを行った。したがって、ここで「区へ移管する方向で検討する事務」という評価をしているが、ここで言う「区」とは、現在の区割りではなく、人口50万程度の区を想定している」という発言があったのです。

その説明の中で、平成12年改革で基本的に事務の配分は終わっているのに、これ以上検討することを各局に説明する時に、今の体制ではなく、50万人になったら、どこまでできるかということのを改めて検証してくれと言わざるを得ないのだということで、持ち出してきたのです。50万人というのは、政令指定都市が、基準上は50万人以上になっていますので、それを一つのメルクマールとするような発言だったわけです。

もう一つその時言っていたのは、実は平成12年改革が終わった後に、東京都が第二次分権推進計画を打ち出しているのですが、その議論の中で、区に様々な移譲事務を提案したけれども、区は断ったではないかと。断ったのに、いまさらなぜまた区の方に移管する話を持ち出すのか、という都内部の反応があるということまで言うてきました。都区のあり方検討で再度事務配分の見直しをしたいと持ち出したのは区側ではなく、都側なんですけどね。

そのようなことで、突如また50万人というものが出てきて、紛糾することになってしまいました。

その後かなりやり取りをした結果、「○第16回幹事会」にあるように、都の評価はそういうことである。「ただし、これをもって移管の前提条件とするものではない」ということを入れることで、とりあえず収めたという経緯がありました。

◇都側の50万人発言で区長会が硬直化。区域のあり方に係る都側の質問について、幹事会での回答を保留

この50万人という発言を受けて、区長会の方は、かなり態度が硬化します。区域の

あり方の検討について、乗るなということになっていくのです。

区域の問題がここから入ってくるのですが、一番下の「◇検討の経過」のところに、東京都の方から区域の問題についての検討の視点というものが出されてきます。

これについては、215ページをご覧いただきたいのですが、「○生活圏拡大の視点⇒生活圏に比べ区域が狭いため行政サービスの受益と負担が不一致」である。「○行財政基盤強化の視点⇒事務の効率的な執行等の必要性から規模拡大の要請が働く」。「○行政改革推進の視点⇒人口規模が小さい場合や区域が狭い場合、行政運営が非効率」である。「○税源偏在是正の視点⇒特別区の行財政基盤を強化するためには税源偏在の是正が必要」という四つの視点を示してきたわけです。

その下に記載している「特別区の区域のあり方に関する論点メモ」というものも追って出てきます。ここには特別区の再編について、区域問題の性格や住民意識、特殊性等のいろいろな要素で、こういうものを論点に議論すべきではないかということが書かれてありました。

これについては、補足資料の228ページからの「都区のあり方検討委員会幹事会 平成22年度検討状況報告書」の322ページに「特別区の区域のあり方に係る検討の視点について」という資料があります。

これが、先程言った検討の視点について都から出てきた資料です。次の323ページのところにある「特別区の区域のあり方に関する論点」という資料に、さらにいろいろな資料をつけて、東京都から出してきたということなのです。

区の方もそれぞれの内容については、いわゆる平成の大合併と言われた時の、合併を進めるための全国的な一般則に近いことが言われているだけなので、特別区の実情に全く合わないことを言っているということもあって、区長会の中でもいろいろと慎重論もあったのですが、とりあえず東京都が言っていることを言ったままにしておく、ゆがんだ内容がそのまま走ってしまうので、少し歯止めをかける意味で出させてくれないかということで、区域のあり方に関する参考論点というのを出すことになります。

これはあくまでも参考論点ということで、区全体として、区域の問題についてこう考えるということではなく、こういうことも考えられるのではないかということで、いろいろな場面の発言の中で出てきたことを整理したものです。統一見解ではないが、議論の参考に付すという趣旨にしました。

325ページ、「特別区の区域のあり方に関する参考論点」をご覧いただくと、都の方から出してきた論点や視点を踏まえて、小項目をつけて、それぞれこのようなこともあるのではないかと示しています。

この内容は後程、全体を見ていただくとして、戻って、補足資料の216ページをご覧ください。そこにいくつか抜粋してありますので、先程の東京都が最初に出した視点を思い浮かべながら少し追っていただきたいと思います。

まず生活圏に比べて区域は狭いということについてです。果たして通勤や日常的ではない買い物で出かける範囲まで生活圏と捉えるのかという疑問がありますが、そうしたことも含めて生活圏と区域の関係と言ってしまうと、東京の場合は、特別区の範囲をさらに超えて、東京圏全体が繋がっています。ですので、もし生活圏と行政区域を一致させるということになると、巨大な東京圏市を作らなければならないのではないかと

いう問題提起です。むしろ、それは基礎自治体の問題ではなく、広域自治体のあり方の問題なのではないかということ参考論点として挙げました。

次に、特別区は一定の規模や行財政能力を持っています。最初に見ていただいたように、特別区それぞれが非常に大きな人口規模を持っています。たとえ一番小さい千代田区だとしても、全国の規模からすれば、上位に属するだけの規模を持った自治体で、しかも財政能力もある。さらに都区財政調整制度があつて、財源の均衡化も図られていることを考えれば、基礎自治体に期待される役割は十分担える受け皿を持っていますので、合併のメリットは通常言われているようなものでは働かないのではないかということ。

それから、特別区の区域が、一つの大都市地域として形作られているという沿革があり、当然一つの大都市地域の中の財源が偏在しているのは当然のことなので、これを再編によって是正することはできないだろうという論点です。

また、「そもそも特別区の区域は」というところで、今言いましたように一つの大都市地域を単一の基礎自治体で担うことが困難であるから、複数の基礎自治体をおいている制度なので、その規模を拡大すれば、逆に身近な自治を遠ざけることになりかねない危険性を持つのではないかという論点を示しています。

先程の東京都が示した視点からすれば、東京都が言っていることは、特別区の地域の実態からはかけ離れているのではないかということ、言下に言っているということです。

特別区の区域の問題について「参考論点」を出したところ、都は、区の参考論点を基にまた対比表を作ってきました。さらに対比させていくと、区の参考論点がないものがあると。その部分を埋めなければいけないので、返事をよこせというようなことを都の方から言うことになります。区長会の方は、もう議論に乗るなということになっていくのです。そのようなやり取りがありました。

217ページが一番上ですが、東京都の方がしつこく回答しろというふうにせまってくる中で、最終的に第14回幹事会のところで、都の質問事項に対する回答という形で、都の方は対比する参考論点がないと言っているが、示しているという部分と、参考論点で補えない部分について区の方の考え方を示すことで一応回答をしました。

その時に、区としての基本的な考え方を改めて示しています。

「区域の再編の問題については、それぞれの区や地域のあり方に関わるものであり、23区が統一的な見解を持ち得る性格の問題ではないというのが区側の基本的な立脚点である。今回の都区のあり方検討を通じて、都区の役割分担のあり方を整理した上で、それぞれの区が基礎自治体として自らのあり方を構築する中で、区域の問題についても主体的に判断することになるもの」という考え方です。

第15回幹事会では、回答として出した区の見解に対して、さらに都の意見というのが出てくるということもありました。

「※ 区長会総会（H20.9.16）で、大都市制度部会長（幹事会座長）からの発言」のところに、この区域の問題について、らちが明かないということで、幹事会の座長を務めた区長から、仕切り直しが必要ではないかというような発言がありました。当時の会長は、最初に区長会が受けて立った時の認識と、その後都が言い出したことはずいぶん違うということで、何とか少し都と話をしてみたいと思っているが、もう少し待ってくれと言われてしていると説明しています。

参考までに、補足資料の330ページ、「特別区の区域のあり方に関する考え方（都から示された論点に沿った整理）」という資料ですが、東京都が都と区の対比を示してきましたので、その枠組みで、都が示した論点に沿って、都の考え方と参考論点を対比させた表を作成しました。都と区で何回かやり取りしたものを、ひとつおりにここに埋め込んだつもりです。逐一、説明する時間はないのですが、こういうようなやり取りをしておりますので、都から示された論点については、区としても参考論点という形であれ、統一見解であれ、きちんと返しているということを見ていただきたいと思います。

先程の「検討状況報告」の中の資料ですが、補足資料の312ページに、「特別区の区域のあり方、都区制度・分権改革関連の動き等に関する幹事会提出資料（一覧）」があります。

主として都側ですが、区側からもいろいろな資料を出して、区域の問題について、さんざん検討を行ったということの証拠を残しておきたいと思ひまして、報告書に入れてもらったのです。

このように、毎回都の方から、先程言った論点や視点のほかに、特別区の再編についての外部の見解や構想、あるいは分権の動き、道州制の動きなどのいろいろなものを含めて、膨大な資料が出されています。その都度、説明や質疑等のやり取りがされています。これだけのことを区域の問題については、やったということであるわけです。区側が議論は出尽くしているというのは、このことです。そういうことを見ておいていただきたいと思ひます。

◇区側から、税財政制度に関する検討の視点を提示、都側は、今の段階では時期尚早、いずれしかるべき検討の時期にと回答

検討の経緯の資料に戻っていただいて、補足資料の217ページ、税財政制度の課題については、事務配分も区域も、めどがついていませんので、検討には入れませんが、一応区側としては、論点を示しています。

218ページで、まず、「財源の移譲に関する指針の整理」を行う必要があると。

一つは、事務を移譲したならば、その事務の執行に充てられた金額と等しい財源の移譲を図るべきという論点。

もう一つは、事務の性格に応じてきちんと対応していくべきという論点。都区財政調整の配分割合なのか、事務処理特例交付金なのか、都市計画交付金なのかということです。

また、「財源移譲後に想定される課題の整理」を行う必要があると。

一つは、特別区の主体性の強化を図るべきだという論点。都区間の協議のあり方をどのようにするのか、あるいは調整三税について、東京都が政策的な対応をする時に事前協議をすべきではないか、また調整税の会計上の扱いをどうするのかということです。

もう一つは、法令改正を伴う事項ということで、税源移譲とか税制改正を踏まえて、都区財政調整制度を見直す考え方についてどう整理するかという論点があることを示しています。

◇東京の自治のあり方について、都と区市町村共同で調査研究が必要との認識で一致

次の◆は、先程区域の問題についてがちが明かなかったということを示し上げましたが、そういう議論の中で、東京の自治のあり方について、都と区市町村共同で調査研究

が必要という方向になっていくのです。

区域のあり方を東京都は盛んに言うてくるけれども、その前に東京都がどうなっていくのかが見えていないのではないかと。特に、当時は分権改革の中で道州制をめぐる議論や、基礎自治体のあり方をどうするのかという議論がさかんに行われていて、そうすると当然、都道府県のあり方が大きく問われるという時代背景がありました。

東京都が具体的に将来どういう姿になるのかということがあって初めて、その先に基礎自治体のあり方、再編の問題が必要なかどうなのかという議論も見えてくるのではないかとということです。そんなことを区の方からも提起しました。

都としては、今の段階で将来都がどうなるかということは、答えが出せない。都だけで考えても、区だけで考えても、あるいは市町村だけで考えてもできないので、みんなと一緒に同じテーブルに着いて、検討したいということを書いてきて、「東京の自治のあり方研究会」というものを作ることになりました。

平成21年2月の第6回検討委員会で、「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とし、その結果を待って、必要に応じ議論する」として、区域の問題を一時棚上げすることにしたのです。

◇区へ移管する方向で検討する事務（53項目）について、東京都との事務配分の具体化に向けた検討の事前準備として、課題等を整理

一方、東京都との事務配分の具体化に向けた検討の事前準備として、区側独自の動きをしています。都区のあり方検討で「区へ移管する方向で検討する事務」として浮かび上がった53項目の事務について、先行して区側で課題等を整理しておこうとしたものです。

都区間の検討はなかなか先が見通せない状況ではありましたが、前に進める上でも、区として考え方をしておく必要があるのではないかとということで取り組んだものです。

◇児童相談所設置など児童福祉法に関する事務について、具体化に向けた検討を他の事務に先行して始めることを提案

219ページです。児童相談所の問題についてですが、都区のあり方検討全体としては、なかなか都と区の検討が長引いていて、先が見えないと。いつまで議論ばかりやっているのだというような焦りも区長会の中ではあったことあるのですが、もう少し問題を絞って、優先度をつけて、具体的な議論をすることが必要なのではないかと意見が出てきたのです。

最初、特に大きく焦点になったのは、県費負担教職員の人事権の問題と児童相談所の問題でした。いずれも、都区のあり方検討の幹事会段階の整理は、「区に移管する方向」で整理する項目となっていました。

いろいろな議論をしていくのですが、当時ちょうど江戸川区で事件がありまして、児童虐待の問題が非常に大きな問題としてクローズアップされていました。この問題については、ないがしろにできない。早急に解決をしなくてはいけないということで、東京都に申し入れようというのが、区長会での結論になり、第25回幹事会で、区側から、児童相談所のあり方について、例外的に他の事務に先行して検討することを提案しました。

区側の提案に対して、区側の検討である第28回専門部会合同会議で、都の方から事務的に示された検討体制というものを紹介しています。その時に、都側の趣旨としては「「移管」の評価に際して都区それぞれが付した条件・課題について検証・整理」をするというものでした。

児童相談所のあり方については、あり方検討では、都区ともに区に移管する方向で検討しようということでもとまっていました。その時に、ただし、これだけの問題をクリアしなければならないといういくつかの条件が都の方から示されていて、それを巡って検証・整理をしようという提案だったのです。そういう意味では、都の方も検討に乗ろうという姿勢が見られたということなのです。

さらに第28回幹事会のところで、事務配分の検討は終了していくのですが、都の方から、「児童相談所の問題は、緊急を要することなので、出来るだけ早く検討体制等を都区間で調整して、実務的な課題の整理から始めることを確認している。是非その方向でやっていきたい」という発言がありました。

その流れの中で、220ページですが、同じ年の3月の区長会に東京都の方から示された児童相談所の検討の枠組みを報告し、区の方としても、メンバーの人選が行われて、3月の末からでも検討を始めようかということだったのですが、東日本大震災もあり、延期されることとなります。

しかも東京都の行政部からは、そういう検討を進めようという流れがあったのですが、都の中での調整がうまくいかなかったようです。それで、統一地方選挙が終わった後に延期してくれということになって、先延ばしになったというようなことがありました。

この時区の方は、先延ばしになったけれども、せっかく区のメンバーも決めたことだし、区側だけで先行して自主的に検討しようではないかということになりました。

「○区長会総会（H23.9.16）」のところですが、統一地方選後と言ったのがさらに伸びていて、なかなか始められない。区長会の会長等も直接、東京都の総務局長等と調整を行うなど打開の道を探っていくことになるのです。その中で、児童相談所のあり方について、「都区のあり方の検討の枠組みとは切り離して別途協議の場を設け、トップレベルで検討の進め方を整理する」ということで、まとめをしていくこととなります。

ずいぶん時が経ちましたが、第13回検討委員会において、確認事項として、「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。このため、この都区のあり方検討委員会とは切り離して、今後の検討の進め方等について、都区間で協議し、別途整理していく必要がある」というまとめがようやく行われました。

当初、区がそれだけを特に検討しようと提案してから、かなり時が経ちまして、検討が始まったのは平成24年の2月からということになるわけですが、そのようなことがありました。

ここまでが、まとめに至る前段になります。

◇幹事会の平成22年度検討状況のとりまとめにあたり、都の内部調整が難航したことから、都区のあり方検討が休止状態に

幹事会の平成22年度の検討状況の取りまとめということで、事務配分の検討が一通り終了するので、それを検討委員会に上げていこうという段階で、東京都の方が、なかなか内部調整が難しく、まとめができないということになってしまいました。

事務配分の方向付けの検討が終われば、その方向付けに沿って、具体的な検討に入る

というのが予定されていたスケジュールなので、それを、区の方としては求めていました。ところが、都の方は都議会も含めて、否定的な見方もあって調整が長引いているということで、進めなくなってしまうわけです。

221ページをご覧ください。今お話しした中にも経緯が一部入ってしまって申し訳なかったですが、平成23年1月19日の第28回幹事会で、事務配分の検討の方向付けについての検討がひととおり終了します。

444項目という膨大な検討作業を何年間もかけて行った結果として、区に移管する方向で検討する事務が53項目出てきました。

これについては、「検討状況報告」の資料になりますが、補足資料の261ページをご覧くださいと思います。

ここに「都区の事務配分に関する検討状況」という総括表が載っています。「方向性整理」の枠の中の「区」の欄の合計が53項目となっています。その他に、先程言いました「役割の検討」や「是非の検討」、引き続き「都」ということで整理がされた事務もあります。中には検討対象外であったと。一応、検討対象にあげたけれども、そうではなかったという事務も結構あるのですが、このような整理が一通り終わったということです。

先程言いましたように東京都は、「人口50万人の規模を想定した評価で」と言っていたのですが、50万人という政令指定都市を一つのメルクマールとした検討の結果が、たった53なのかということですよ。53項目の事務の中には、児童相談所や県費負担教職員の事務といった大きな事務もありますが、非常に細々とした事務もありまして、その53項目のために区域の再編をするのかというようなことになってしまうのですが。

もう一つ、任意共管事務というのがありますが、「区に移管する方向で検討」と位置付けられたものは、ゼロなのです。実は東京都が「区」と言ったのは、一つだけあるのです。それは瑞江の葬祭場です。区は、それは「都」だと言ったということで、結局一致するものがなくてゼロということになりました。

要は、東京都は任意共管事務についてはすべからく「都」なのです。むしろ任意共管事務でこそ見直すべきものがあるのではないかと思うのですが、そういうような結果でした。

続く262ページ以降に、項目ごとにどういう結果になったのかを一覧で載せています。一つの例として、266ページに児童相談所関連の事務が出てきます。

ここでは、「④—1 児童相談所設置など児童福祉に関する事務」ということで、1から8まで小項目があります。小項目にそれぞれ結構大きな事務も入るのですが、これを全部入れて1項目なのです。ですので、444項目というのは実はそういうレベルで、とても膨大な量だということがお分かりいただけると思います。

この中の、小項目の「2 (1) 児童相談所設置などに関する事務」というのが、児童相談所の設置についての部分になります。

この部分について、検討の内容を見ていただくために、補足資料の339ページをご覧ください。あくまでサンプルということで、「**検討対象事務評価シート**」という協議に用いた資料について、児童相談所を例として見ていただきたいのですが、小項目の2 (1) についての区と都の総括となっています。

「評価」の欄が「区」と「都」となっています。これが区の評価、都の評価ということなのですが、区は、一番右側の「総合評価」で「区」、都も「区」ということで、「区に移管する方向で検討する」ことで一致したということになるのです。

さらに次の340ページ、「**検討対象事務評価個票**」では、前にご説明した七つのチェック基準が載ってまして、その中に、留意すべきものがあれば、記入していくということになっています。このページは都の評価で、(3)と(4)のところに、コメントが載っています。

次の341ページは、区の評価で、(1)、(3)、(6)のところに、コメントしているということです。

この両者を総括したのが先程の339ページの表ということになっています。

さらに、342ページ、「**検討対象事務の内容**」は、都が作成した資料ですが、この事務についての説明ということになっています。

このような資料のセットで、それぞれの事務の検討結果が表されているのです。

これがまとめた最後の姿ということになるのですが、それぞれの項目ごとに東京都の方は行政部が窓口になって、各局と調整をします。区の方は、区長会、副区長会で結論を出していくわけですが、事務局が各区とやり取りをして、各区の方は、企画担当のセクションが各所属とやり取りをして、見解を集めて、区としての判断をして、それを23区分集めます。その結果を一覧にして、区長会でどうするかを決めてもらうということを延々と繰り返して、444項目をまとめたということなのです。そういう意味でも、ものすごいエネルギーを使っているのです。

もう一つ、補足資料の343ページ、「**都区のあり方検討 移管対象事務(53項目)一覧**」をご覧くださいと思います。

ここに今言った53項目の一覧が出ておりまして、こういう事務が区に移管する方向で検討する事務として浮かび上がったということです。

網掛けしてある事務がいくつかあるのですが、これは344ページの一番下の(注)にあるように、事務配分を都と区で検討した後に、当時並行して進んでいた分権改革の中で、一般の市町村にもおりてきて、区も対象になったものです。つまり、都と区の検討よりも国の分権改革の方が進んでいる部分があるということです。

これは、実はこの「区に移管する方向」とした53項目に限らず、保留になった事務や「都に残す方向」とした事務についても、分権改革でおりにてきた事務がいくつかあります。そのようなことで国の方がどんどん先に進んでいたということになります。

345ページの上段ですが、例として下水道について都と区でどのように見解が分かれたかを要約してあります。

これも詳しく説明する時間はないのですが、下水道というのは、もともと法令上枝線管きよの部分と流域下水道の部分に分かれていて、枝線管きよの部分は、市町村事務とされていますが、流域下水道については、法律上は一般則として府県事務になっています。

実は特別区の区域においても、枝線管きよについては、区の事務になっているのです。区の事務なのですが、協議が整うまでは都が実施するというのが、今の法令上のつくりになっています。

実際にかつて公共下水道の普及を進めるために、受託下水道といって、周辺区が枝線

管きよの整備を都から請け負って、下水道の整備率を上げたことがありました。そういう意味では、手馴れた事務でもあるので、少なくともその部分について区が担うことができるのではないかと、また、流域下水道の部分についても、東京都の下水道の管理というのは、いくつかの処理場に分けて、ある意味ブロックのように作られていますので、それを関係区が共同で処理することで対応できるのではないかとということも区の方は言ったのです。

ところが、都の方は、全部一括してやらなければ出来ないと。基礎自治体優先原則を振り回すなという先程言ったような反応があったわけです。

このページの下の方には、区とする方向で一致した事務の例ですが、都の方は、区が一定以上の規模になることによってできるのだという言い方なのです。事務の性質からいって、一定の規模にならなければできないものではないと思うのですが、少なくとも都の評価はそういうことでした。

補足資料の221ページにお戻りください。今言いましたようなことで、取りまとめが行われたわけです。＜事務配分の検討状況（例）＞ということでもいくつか掲げてありますので、ご参照ください。

先程言いました県費負担教職員については、「区に移管する方向で検討する」という方向では一致しているのです。ただ、児童相談所についてもそうですが、この県費負担教職員についても、ものすごくハードルが高い条件を都の方は示したのです。

なぜそんなにハードルが高いのに、都が「区に移管する方向」としたのかということなのですが、児童相談所の方は、もともと、かつて都と区で都区制度改革に向けた移管の検討をした時に、区に移管する方向で合意している事項なのです。

ところが、国の方から駄目だと言われて、諦めたものなので、都としても恐らくいまさら「都に残す方向」だと言えなかったのではないかと思います。

県費負担教職員の方も、かつて都の教育庁が、区市町村に移譲できると国に言ってきたものだったのです。今の教育庁は恐らくそうは言わないと思うのですが、そういう歴史的な経過もあって、「区に移管する方向」とせざるをえなかったのではないかと思います。

その代わり、これだけの条件をクリアしなくては駄目だということ盛りだくさんに言ってきたのだと思います。そのようなことですので参考にしてください。

この表の下の方、＜都側から今後の進め方について発言＞というのは先程ご紹介したものです。当日の幹事会で、「今後の進め方について、もう少し時間をかけて検討したいので、幹事会のとりまとめ及び検討委員会への報告は延期させていただきたい」という発言がありました。

そうこうしているうちに、ちょうど3月に東日本大震災があつて、行政部の方はそちらに人を全部取られるということになるのです。先程の児童相談所の問題にしる、この都区のあり方の問題にしる、決してないがしろにしていい問題ではない、重要な問題であると思うのですが、なぜか東日本大震災の協力支援の方に全部シフトされてしまって、一連の検討については、それを理由にストップしてしまうということがありました。

背景には、そもそも東京都の中で、これ以上進められないという事情が出ていたということがあったのだろうと思います。

◇幹事会の平成22年度検討状況のとりまとめ及び検討委員会への報告に向けた調整

幹事会でまとめたものが検討委員会に上げられない状態が続いていまして、これを打開するためにということで、先程の経緯と重複しますが、状況を打開すべく正副会長と総務局長の会談が行われました。

平成23年9月の区長会で、事務配分の具体化に関する検討委員会からの下命事項、つまり、検討の方向付けをまとめたものを具体化する検討をどうするかという課題については、「今後の課題」とし、「検討委員会において、幹事会の報告を了承し、当面、児童相談所のあり方について、これまでの検討の経緯を踏まえた具体的な検討に入る」ということを会長と総務局長の間で調整をしたという報告をしています。

内容は、222ページの枠の中のとおりですが、この時に事務局の方から、事務配分の具体化に関する実務の検討については、「東京都が、これ以上事務配分の議論を進めるためには、区域の議論抜きには考えられないとしていることもあり、現状では今後の課題として残して、いずれ再開できる環境が整うのを待たざるを得ない」という説明をしています。

「○第29回幹事会」で、ようやく平成22年度の検討状況の取りまとめということになるわけですが、もう11月になっているのです。検討結果をまとめるだけで1年近く経ってしまいました。この時都区双方で検討自体は意義があったよねというやり取りをしています、むなしい感じがします。

幹事会でまとめた結果を第13回目の検討委員会に報告をしたのが平成23年12月です。

この検討委員会で、先程紹介したと思いますが、幹事会の報告は了承して、児童相談行政については、別途やっていくという確認をしているわけです。

検討委員会の検討は、ここで止まってしまいました。この後は、メンバーが交代する時の書面開催しかやっていません。

一番下の【参考】は、この期間進めていた東京の自治のあり方研究会はどうなったかということですが、先程東日本大震災の関係で途中抜けたことがあるという話をしましたが、研究会についても、中抜けがありました。平成21年11月から平成27年3月にかけて15回、途中で部会を設けて5回やっています。

研究会は、最終報告は出したのですが、検討委員会には戻していません。検討委員会に戻すべきでしょうという話をしたのですが、戻してどうするのかというところの結論が出せないで、戻さないままになっています。

区域の問題は、東京の自治のあり方研究会が終わった後、その結論次第で必要があれば議論するという扱いになっていたのですが、結局、その整理もできないまま、あり方検討は再開できないということになっているのです。

これについては、補足資料の346ページをご覧ください。この研究会の最終報告の概要を載せています。

先程説明したように、左上の「▽東京の自治のあり方研究会の設置」というところにある、「将来の都制度や東京の自治のあり方について」検討するはずだったのですが、

実際の検討内容は、行政課題への対応となってしまいました。つまり、東京都がどうなるのかという議論にはならなかったということです。

確かに、これからいろいろと人口減少などの大きな変動が起きるということはもちろんあるわけですが、その大きな変動がある中で、どういう行政体制にすべきなのかということ、どうも都の担当者は思い描いたようです。

都と区市町村との共同と言いながら、やはり都が事務局で、かつ座長は東京都がしっかりと握っていますので、座長の方針ということで、流れていってしまったのです。

いずれにしても、結論として先程の区域の問題の部分だけでいうと、この表の中の右下のところにアンダーラインを引いてありますが、これから訪れる危機的な状況の中で、区市町村は、「合併、共同処理制度の活用、基礎自治体間での相互補完や機能分担等、多様な選択肢について」、「主体的に検討、判断していく必要」があるというのが結論です。

区が言っているように、それぞれの区が主体的に判断をしていくという結論なので、都と区の区域のあり方問題は一通り検討が済んでいるのだから、いいでしょうというのが、区側の考えになるのです。

しかし、都の方は、その下の○のところに「関係自治体間で議論していくことが重要」と書いてあるのではないかと。なので、都区で検討すべきだということを書いてくるのです。

これは、それぞれの区市町村が主体的に判断した結果、どこかの関係自治体となんらかの関係を結ぶとすればその関係自治体と議論するというあたり前の話なので、それを言ったにすぎないと思うのですが、そんなことでともかくまとめられなかったということなのです。

もう一つは、児童相談所のあり方等の検討会が、先程申し上げた流れで、平成24年2月から始まりました。それについては、次の児童相談所のところでお話をしようと思います。

レジュメの22ページに戻っていただいて、**事前質問**があります。「**区に移管する／しないの基準はあるのか**」というご質問なので、これは先程ご説明したとおり基準を設けて検討したということになります。

次に、23ページの**事前質問**です。どうして東京都が区域の問題を迫ってくるのかということ。それから、**区に事務を渡したくない何か裏の理由があるのか**というようなこと。あと、**都は、どうしてそんなに求めてくるのか**ということなどのご質問がありました。

これについては、下の(参考)というところに、いろいろと書かせていただきました。

(「**区側が区域の議論に応じないため、平成23年12月以降「都区のあり方検討委員会」は中断**」という都の説明について)

東京都の方は公式の説明として、区側が区域の議論に応じないため、平成23年12月以降、都区のあり方検討が中断していると対外的に説明しているようです。

しかし、一つは先程言いましたように、都が途中から事務配分と区域のあり方をセットで検討すべきだと言い出してきたのですが、これはあくまでも都の勝手な言い分で、

検討を始める際にはなかった話であると。

もう一つは、そもそも区域の再編の議論が必要だというのは都が言った話なので、区は受け身であったというのが最初からのスタンスなのです。都の見解を聞いて自主的に判断するというので、事務配分が前提だという約束はしていないというわけです。

そして、先程紹介したように、論点は出し尽くされたと思っています。

区が言っているのは、先程も触れましたが、あくまで区が自主的に判断すべき問題なので、検討委員会等の場で、再編する、しないという議論をするのは、なじまないというだけなのです。

そんなに再編が必要だというならば都の案を示すべきではないかということも言いましたが、示されてもいない。

また、24ページになりますが、事務配分の前提と言うが、なぜ前提とやらなくてはいけないのか。それについては、第30次地方制度調査会の答申でも、直接結びつかないという評価をしているわけです。

さらに、事務配分を見直す視点というのは、経過の中で見ていただいたように、都と区で合意をして検討を進めているのです。その時に、区域の再編という視点は全くどこにもないわけです。合意した視点以外のものを言ってきているということです。

結局、事務配分の検討を前に進めないためのブレーキに使っているだけではないかという不信感を区側は持っているわけです。

次の事前質問です。「東京の自治のあり方研究会」の最終報告を受けた後の取扱いが未定のままとなっているのはなぜなのか？、区域の問題をそらすための冷却期間以外の意味があったのかというご質問。また、最終報告の内容についてのご質問がありましたが、これは先程概要で見ていただいたものをご参考にしていただければと思います。

取扱いが未定ということについては、下に、参考として、区長会の専門部会でのまとめを載せてあります。

(東京の自治のあり方研究会最終報告に対する区長会の考え方)

「研究会報告は、各区で今後議論する際の参考として受け止める。特別区の区域のあり方については、都区間で直ちに検討が必要との提言になっていないという理解である。従来どおり、各区が主体的に判断する課題として、都から具体的に提案があった場合に対応する」というまとめになっています。

報告自体は、少し論がそれてはいるのですが、内容自体は今後について考えなくてはいけないものを提示しておりますので、各区でそれを受け止めていこうということです。

25ページで、次の事前質問です。税財政の検討については、先程言いました論点を区から示して、そのままになっているのですが、これについて、都区のあり方検討で折り合わなかったのは、権限移譲の問題よりも特別区財政調整交付金の割合の綱引きではないかというご質問ですが、直接、あり方検討では、財源の問題はやっていないということです。

次に、「検討委員会当時の現場レベルの思惑と現状について聞きたい」という質問です。

これについては、今お話ししたようなことで、かなり都と区がずれていましたので、何とも言えないのですが、年末に東京都予算について、区長会と知事とのヒアリングの

場面があり、毎回区側から、あり方検討の再開を求めているのですが、その時に都の副知事が言ったのが、都区のあり方検討がストップしたという経緯は承知をしていると。

「しかし、東京は様々な課題を抱えている。現在の都区制度のもとでしっかりと都と特別区がその役割を果たしつつ、共に力を合わせながら、東京の発展に向けて取り組んでいくことが何より重要である」という発言をしているのです。ということは、都区のあり方検討の再開なんかやるよりも、ともかく一緒に何かやっていくことが大事だと言っているみたいなものなのですが、こういうようなことでかわしているように、もうやる気は全くないと思います。

いずれにしても、都区のあり方検討についていろいろと見ていただきましたが、区域の問題を一つのネックとして検討が進んでないということになっているわけです。

ただ、これまで申しましたとおり、検討する約束を区が果たしてないというのが都の責め方なのですが、そもそも、そういう約束をしていないということを前提に、都が示した論点についても一通り区は対応しています。

資料も都から盛りだくさんに出していただきましたし、区からも、必要なものは出していますので、各区が検討する検討素材は揃っているというのが、区側の認識になります。再編の必要性を都が言い出したにもかかわらず、結局のところ、区を説得できる材料を用意できなかっただけなのではないかということなのです。具体的に再編案も示していないと。また、再編を求めて、かつ、50万人の評価でやっているのだと言いながら、わずか53項目しか示しておらず、しかもその53項目についても、いずれも過大な要求水準を示しているということなのです。

ですので、東京都は、区に対してこれ以上いったい何を求めているのだろうかと思います。それが都区のあり方検討についての総括ということになります。

(3) 児童相談所設置自治体の拡大

レジュメでは25ページからになりますが、特別区の児童相談所の設置をめぐるのは、様々な経緯があります。詳しくは区長会のホームページに掲載の「特別区の現状と課題（参考資料）」にいろいろな分野に渡って掲載していますので、後程参考にしていただきたいと思います。

(特別区の児童相談所設置に係る主な経緯)

先に、補足資料の349ページ、「特別区の児童相談所設置に係る主な経緯」をご覧ください。

まず、「平成28年児童福祉法改正までの経緯」ですが、この児童相談所の特別区への移管という問題については、前にお話した都区制度改革の経緯の中で、昭和61年に「都区制度改革の基本的方向」ということで都区合意をした際に、特別区に移管するものとして掲げられていました。平成2年の地方制度調査会答申でも、それも含めて、おおむね都と区が進める方向でよろしいということでしたが、この答申の後に、自治省といろいろとやり取りをしていく中で、政令指定都市の事務を特別区に移譲するのはまかりならんということになりました。

当時、中核市という政令指定都市に準ずるような大きな都市についての制度を作る検討が進められていて、その中核市にすら、おろさないものを特別区におろすなんてこと

はあり得ないというような、かなり強硬な自治省の意向もあって、断念しました。

移管が駄目であれば、当時あった委任の方向でどうかという検討もしたのですが、さすがに児童相談所に係るものについては、委任には馴染まないだろうということで、それも断念したという経緯がありました。

もともとそのような経緯があったのです。それからかなりの時を経て始まった都区のあり方検討の中では、平成20年6月の段階で、都区ともに「区に移管する方向で検討する事務」ということで整理をしました。

ただし、前にもお話ししたとおり、恐らく東京都は、昭和61年の経緯があったので、入れたのだろうと推測されます。実際には区への移管に積極的ではなかったと思います。移管するには、非常に高いハードルがあるということ、この時に東京都は示したのです。

平成22年6月に、これも前に少しお話ししたかと思いますが、なかなか都区のあり方検討全体の進展が見られない中で、少なくとも児童相談所については、喫緊の課題として特別に取り出して議論を進めませんかということ、区の方から東京都に申し入れをしています。

半年ぐらい過ぎてからですが、東京都の方から一応検討しようかという返しがありました。その時には、都区のあり方検討の中で都と区がそれぞれ移管の条件としたものについての課題の整理ということを含めて、つまり移管ということ視野に入れて、その是非をどうするのかということ、ある意味、真つ当な返しがあったわけです。

その後、平成23年1月の都区のあり方検討委員会の幹事会で、都の方から、できるだけ早く検討体制を整理していきたいという表明が具体的にありました。3月下旬から開催を予定するというので、区側では、検討する体制もメンバーの選任も行って備えたのです。

ところが、東日本大震災が起きたということと、東京都が内部でなかなか都議会の対応を含めて調整がつかないというようなことで、先送りにしてほしいということになりました。最初は統一地方選の後と言ったのですが、さらにずっと先に延びていってしまいます。

ただ、区の方は、ここで先延ばしになった検討開始まで何もしないということではなくて、せっかく区側のメンバーも選んだので、そのメンバーだけでまずは検討しようということにしたのです。

これが結果的にはすごくよかったと思っています。やはり参加したメンバーで検討した中でも、各区の思いが異なっていて、実務レベルですが、消極的な、二の足を踏むような雰囲気も多く、多くの区が持っていました。

検討を進めるにしたがって、やはりこれは区が担うべきだということが、メンバーの中で共通認識として育っていき、基礎的なことについての理解が進んだということがあって、これがそのあとの都との協議の中でも生きたと思っていますし、各区の取組みにおいても、実務レベルでの理解も広がったのではないかと思います。

そのあと、ずいぶん経ちまして、その年の12月の都区のあり方検討委員会で、ようやく、あり方検討と切り離して、児童相談行政のあり方について検討しようということになったのですが、ここで、「児童相談行政のあり方」と変わっているところに注目してください。

つまり、児童相談所移管についての検討を前提にせず、都区の連携や体制等について、

幅広く検討すべきであるということで、ようやく都の方は内部をまとめたということなのです。

区側としては、検討を前に進めるために都の提案を受け入れることとしました。その際、児童相談行政のあり方について、二つの検討内容に整理しました。一つ目は、「現行の役割分担の下での課題と対応策」。二つ目には、「児童相談行政の体制のあり方」。区としては、この二つ目のテーマの中で、児童相談所の移管についての議論を進めたいということで、平成24年の2月から検討をスタートしました。

平成25年1月、一つ目のテーマである「現行の役割分担の下での課題と対応策」について、1年ぐらいかけた検討の取りまとめが終わったということで、いよいよ「児童相談行政の体制のあり方」に入っていこうという段階で、東京都の方からは、区が児童相談所を担う場合の具体的なイメージが必要であるというような注文がありまして、区の方は、児童相談所の移管モデルというものを作っていくことになっていきます。

補足資料の351ページをご覧ください。

「特別区児童相談所移管モデルのポイント」とあります。項目を追っていただくと、「現行体制上の課題・問題点」、「特別区が目指す児童相談行政のすがた」、それから「移管モデル」とあり、「移管モデル」の中には、基本的な考え方と、規模別のモデルも含めて整理をして、東京都に提示しました。

これに対して、補足資料の352ページですが、東京都の方から、「**特別区児童相談所移管モデル**」にかかる**都の見解**というものが戻ってきます。

ここにいろいろ書かれているのですが、内容は後程ご覧いただくとして、この都の見解にさらに区側から返した、補足資料356ページの「**特別区児童相談所移管モデル**」にかかる**都の見解に対する特別区の見解【概要版】**」で見たいのですが、都の見解は、要するに一言で言うと、「第1 基本的な考え方」の冒頭のところで記しているように、「特別区には、児童相談所を担うノウハウがなく、「移管モデル」は具体性に欠け、移管の必要性が明確でない。また、都の人材や施設が移管されないことを前提に検討することが必要」であると。

東京都は、こういうことを言ってきました。区の言っていることは、具体性もなく、実現性もない、東京都は一切協力しないよというような姿勢だったということなのです。

そもそも児童相談所の事務を担っていない特別区がそれを担うノウハウを持っていないのは当たり前ですし、移管の話をする時にはじめから協力しないからやりたければ自前でやれというのは、正直言って常識では考えられない返し方ですよね。当時、そういうことを東京都が言ってきたのです。

この都の見解に対する区としての意見をぶつけていった概要が、ご覧いただいているものになりますが、本文は358ページ以降に掲げてありますので後程ご覧ください。

そして、区は、移管モデルのより具体的な内容を整理していくという作業を行います。それが補足資料の365ページ、「**特別区児童相談所移管モデル**」の**具体化について【概要版】**」の内容になります。

東京都が、具体性がないというようなことを言ってきたことも踏まえて、より詳細に具体的な内容をまとめていくのですが、ここにありますように、「第1 人材の確保・育成について」、「第2 社会的養護の拡充について」、「第3 23区間及び都区間

の連携・調整について」というようなことで、あらゆる面に渡って、区としての考え方を整理しました。

補足資料349ページの主な経緯の資料に戻っていただいて、今お話しした経過を経て、ようやく平成27年6月に二つ目のテーマである「児童相談行政の体制のあり方」について、都区の検討を開始することになりました。区が平成22年6月に検討を呼びかけてから、実際に検討が始まるまで5年かかっているということなのです。

○児童相談行政のあり方について都区間で検討会を設置して検討中に、児童福祉法の改正で、特別区が政令指定により児童相談所の設置が可能となり、準備が整った区から設置することで取組み中

検討会で検討を始めていったのですが、都と区の議論は平行線で、大きな進捗は見られませんでした。

そうこうしている間に、児童虐待の問題は、国の方でも大きな喫緊の課題となり、国の専門委員会で検討が進められていきます。その中で、特別区の児童相談所設置の方向が浮上することになります。

もう一つは、350ページですが、大都市制度をテーマとした第30次地方制度調査会が、現在の都区制度の評価の中で、さらに区に権限を移譲すべきであるということの例として、児童相談所の事務等が考えられるという表記をしたこともあり、ここには書いてありませんが、当時の厚生労働省も、都区の協議次第で、その方向でいいと言っていたということもありました。

平成28年3月に、厚生労働省の専門委員会の報告の中で、原則として中核市及び特別区には、児童相談所機能を持つ機関の設置を求めるといった旨の提言が出されました。

これを受けて、児童福祉法の改正が行われて、「政令で定める特別区は、児童相談所を設置するもの」とし、施行が平成29年4月であるということと、「法施行後5年を目途として、中核市・特別区が児童相談所を設置することができるよう、支援等の必要な措置を講ずる」ということが附則に書き込まれました。まさに場面が大きく転換をしたのです。

都と区の検討だけでは、恐らく延々と平行線が続いて、実現には至らなかったのではないかと思います。国の話の方が先行して、環境が変わったということです。

国の検討というのは、虐待問題について、それまでの児童福祉法の体系を抜本的に改める必要があるという検討でしたので、特別区が児童相談所を設置ということ以外にも、様々な方向が打ち出されています。

補足資料の367ページに、「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）概要」を載せていますが、「はじめに」のところの最後の○で、「限界が生じている既存の制度を改革し、新たな子ども家庭福祉を具現化するために、児童福祉法等の抜本的な改正に向けて提言する」という位置付けになっています。

「理念」のところ、「子どもを権利の主体とする」という基本理念を明確にすることや、「支援の対象年齢」の見直し。「新たな子ども家庭福祉体制の整備」ということで、市区町村での子ども家庭支援拠点の整備と特定妊婦等への支援とあわせて、今言いました児童相談所を設置する自治体の拡大ということを盛り込んでいます。また、児童相談所の強化のための機能分化や子ども家庭福祉への司法関与の整備、「職員の専門性

の向上」、「社会的養護の充実強化と継続的な自立支援システムの構築」といった、かなり大きな改革を提言していて、これが児童福祉法の改正に盛り込まれて、そこに児童相談所の主体として特別区も位置付けられることになったということです。

この児童相談所設置自治体の拡大についての国の考え方を、補足資料の370ページ、「児童相談所設置自治体の拡大に関する国の考え方」にいくつか抜き書きをしてあります。

まず、今言いました専門委員会の報告の中ではどう書かれているかというと、下線部分をご覧くださいと、「原則として中核市及び特別区には児童相談所機能をもつ機関の設置を求め、財政的理由や専門職の確保の困難さから設置をためらうことがないよう、国及び都道府県は中核市及び特別区の人的・物的基盤を積極的に援助する必要がある。」
「なお、地方分権、自治体の自主組織権の観点から、「必置」とすべきでないという意見もあった。」
「こうした意見を踏まえ、現在の児童相談所設置に関して特別区を加え、特別区でも児童相談所を設置できる規定とする必要がある。」となっています。

既に、市の方は、国が指定すれば、児童相談所を設置できるという状態になっていたのので、そこに特別区を加えるという改正になったということなのです。

「「必置」とすべきでないという意見もあった」とありますが、これは大きくは中核市です。専門委員会としては中核市、特別区を必置にしたいという思いでしたが、中核市側は、それは選択制にしてほしいということで、反対しました。

そして、東京都が特別区の必置に反対をしました。それで、法改正に至る過程では、東京都がもし、そもそも特別区に移管することを拒否するならば、法改正をしても、その実が取れないので、国としては法改正をためらうというような場面もあったのですが、手上げ方式であれば、都としても認めるというようなことがあったので、特別区を実施主体に加えることの法律改正ができたという経緯がありました。

法律を改正する国会審議の中で、厚生労働省としての思いが出てくるのですが、このページが一番下から371ページにかけて、当時の塩崎厚生労働大臣が、こういうことを言っています。

「本当は必置にすべきだということでありましたが、自治事務ということでもありますので、今回、この施行後五年をめぐりとして、中核市及び特別区が児童相談所を設置することができるように、その設置に係る支援その他の必要な措置を講ずるということで、裏から書いたようになっておりますが、気持ちの上では、どんなに遅くとも5年のうちに全ての中核市そして特別区に見相ができるようにするべきではないか、そのための政府の支援もしっかりとやるべきだ、そういう思いを込めてつくった法文でございます」と言っているように、当時の大臣としては、本当は必置にしたいという強い思いがあったということなのです。

この時の法改正以降も引き続き関連する改正が進んで、抜本的な見直しの中身がさらに加わっていくのですが、その過程でも、やはり国として設置支援をしていくという方向が繰り返し出されています。

一番下のところに、「内閣総理大臣」とありますが、「中核市、特別区における児童相談所の設置は、身近な地域で子育て支援から虐待対応まで切れ目のない一貫した対応につながるものである」一方で、「一律に義務化することは適切ではない等の意見が地方

団体等から寄せられて」いるとして、「こうしたことを踏まえ、本法案では一律の義務化とはしていませんが、今後、地方団体と十分協議しつつ、設置に向けた支援を抜本的に拡充し、設置促進に取り組んで」いくという発言がなされています。

372ページの中段のところですが、厚生労働大臣の方から、「児童相談所の設置は必要」だと思われどもとして、反対意見とは何かというのを紹介しています。

一つは、「児童福祉法上の都道府県と市町村の役割分担を踏まえて、市区は地域に根差したきめ細やかな支援に特化し、都道府県は専門的、広域的な観点での支援等に特化すべきという意見」。二つには、「限られた福祉人材について都道府県と市区で分散させることは、それぞれの体制を弱くするのではないかという意見」。三つには、「中核市は人口20万人程度から60万人程度とばらつきがあることや、都道府県の体制や近隣自治体の状況、地理的条件など、その置かれた状況もさまざまであり、一律に義務化することは適切ではない等の意見」。こうした意見が公共団体から寄せられているということを説明しています。

もう一つ、373ページですが、総理大臣がこういうことを言っています。「中核市、特別区が児童相談所を設置できるように、いわば集中支援期間として、施行後5年間を目途として、児童相談所の整備のための支援等を行うこと、そして、施行後5年を目途として、さらなる支援のあり方について検討すること」としているとして、「これらの取組により、一つ一つのケースに対して一層きめ細やかな対応をとることが可能となるように取り組んで」いく。それが、改正の趣旨だということを説明しています。

つまり、中核市と併せて、特別区に児童相談所を設置するということについては、国としてその方向で進めていきたいという強力な方針があったということを見ておいていただきたいと思います。

(児童福祉法改正後の主な取組み)

補足資料の主な経緯の資料に戻っていただいて、350ページ、「児童福祉法改正後の主な取組み」です。これまで見ていただいたような児童福祉法改正に至る経緯があったわけですが、この法改正を契機に場面が転換をいたしましたので、特別区としてどうしていくことにしたのかということです。

法改正を踏まえた今後の対応を23区に聞きましたところ、22区が設置の方向で検討するということを表明しました。

これも区長会でやろうと決めたわけではないのです。それぞれに問い合わせをして、手を挙げますか挙げませんかと聞いて、手を挙げると言ったのが22区だったということです。したがって、ほぼ全区が取り組むということになりましたので、準備が整った区から順次設置を進めるという方針を区長会で確認しまして、23区での連携体制を整えながら、共同して、できるものやっいていこうということで進めてきたのです。

そのために、連絡調整会議を作ったり、共同で国や都に対して支援の要望をしたり、いろいろな関係者に働きかけたりということをしなが、課題をより具体的に解決していくための検討を進めていく。

あるいは、児童相談関連の研修については、特別区職員研修所の方で、法定研修もこなせるようなものとしてやっいていこうということで、開発をしてもらいました。これは法定研修という国が求める水準をクリアできるような内容で構築をするということと、多くはできませんけれども、特別区以外の自治体からも受け入れるということで、これは国の方でも、利用を呼びかけるというようなことになってはいますが、そういうような

研修の取組み。

さらに、児童相談所の職員を育成するために、東京都のほか、近隣の県や政令指定都市、区によっては、北海道や九州にも職員を送っています。そういうことを行ってきたということなのです。

東京都の方も、なかなか重い腰が上がらなかったのですが、不承不承かもしれませんが、先行して取り組むと言った区の設置計画案についてモデル的に確認作業を進めることや、広域調整に関する検討というようなことを都区間で着実にやってきまして、準備を進めていったということです。

令和4年度の大きなテーマに、この児童相談所関連経費の財源の整理についての都区財政調整協議があるというような状況になっています。

児童相談所の設置状況ですが、一番下に記しているように、令和2年度に世田谷区、江戸川区、荒川区、令和3年度に港区、令和4年度に中野区、板橋区、豊島区、令和5年度には葛飾区が予定ということで、スピードはゆっくりですが、徐々に設置区が拡大しつつあります。

この児童相談所の問題について、**事前質問**がレジュメの26ページにあります。

「**区の児童相談所は移管ではなく、設置であるがため、都と事務が重複するところはないか。役割分担はどのようになっているか**」という質問です。

この「移管ではなく設置である」というのは東京都が盛んに言っているのですが、移管も設置も意味は変わらないです。区で児童相談所ができると、それまであった東京都の児童相談所関連の権限は、その区に移ってくるという意味で移管なのです。23区一律ではないからということなのか、区が任意にやるものだと考えているのか、何で東京都が移管ではないと言うのかよくわからないのですが、変わらないのです。東京都と事務が重複することはありません。

ただ、もともと東京都には、仮に児童相談所設置区ができたとしても、広域自治体としての役割が当然あります。それは、広域的な調整の問題や専門的な領域での相談ということになるのですが、そういう意味での都と区の連携はもちろん必要になってきます。

「**特別区の児童相談所設置に向けての動きの中で、特に苦勞した点は?**」という質問もありました。

これは現場でいろいろやっていただいた制度担当の村川課長はじめ、関係者の皆さん大変ご苦勞されたと思いますが、やはり東京都の対応が、先程申しましたとおり、国の動きが出る以前は、都区のあり方検討から切り離して議論をすることに至る過程も、非常に大変でしたし、法改正の後も、なかなか東京都が前向きに応じてくれないということで苦勞がありました。23区の方も、今は結構それなりに浸透してはいるのですが、この話が出た当初は、尻込みする区も結構ありまして、必要性は認めるけれども、非常に大変なことだと分かっていますから、本当に区ができるのかという懐疑的な雰囲気は区長会の中にもあったのです。

ただ積極的に進めるという区ももちろん相当数あって、全体として検討を進めていく中で、より具体的な内容が明らかになり、かつ、これは特別区が責任を持って展開しなくてはいけないということが、浸透してきたのではないかと思います。

まだまだ22区が揃って実現するという展望までには至っていませんが、徐々に拡大

する方向に向かっているのではないかと考えています。

関連して、その下にこれまでの経緯を踏まえたメモを記しています。

(児童相談所をめぐる都の対応について)

いろいろと動いていく中では、誤解が生じたりする場面があり、そもそも児童福祉法の改正は、特別区が仕組んだのではないかと。都と区で検討しようと言ってテーブルについているのに、卑怯だというような声も中にはあったそうです。区の方では決してそういう仕込みをしていたわけではありませんで、もともと区として、児童相談所の移管が必要であるということで、要望はしていました。東京都とは真摯に向かい合ってきましたし、国の審議については、その検討の方向に賛意を示すということはもちろんやってきたというだけのことなのです。

法改正が実現した後も、法改正は、区ができるということを書いただけなので、何も変わらないというようなことを、当時の福祉保健局の幹部が言ったということもありました。全く区に移管する気はないし、かつ、区に、そんなことはできないということなのです。ある意味、それだけ児童相談所については、大変な仕事であって、東京都でも必死でやっているという思いが強い、ということもあったのだろうとは思いますが、そのようなこともありました。

また、27ページですが、区が児童相談所の設置を求めているのは、本当にやりたくて言っているのではなくて、分権という建前で言っているだけなのではないかという声がかかなり強かったです。都議会議員の方からも聞こえてきました。とんでもない言い方ですが、金が欲しくてやっているのだろうというようなことまで言う方がいました。本当に屈辱的でした。

それから、区がやりたいのなら、全部自前でやるべきだと。東京都としては、区に移管しようと思っていないのだから、やりたいのであれば、自分で全部やるべきだという声もありました。それは先程の東京都の返しの中にも反映されているのですが、人も施設も財源も自分で用意しろというようなことです。こういうようないろいろな軋轢があったのです。

そういう諸々があったのですが、区としては、この方向から戻るわけにはまいりませんし、そもそも本来どうあるべきかということについて、国においても十分に検討された上でそういう方向が示されていて、区としても責任を持って担うという覚悟でいるので、東京都にはぜひ広域の立場で、都と区が連携して子供たちの未来を守っていくという方向に転換をしていただきたいと思っていますところなのです。

今東京都全体がどのようになっているか分かりませんが、どうも、都は都、区は区というような、つまり区に移譲されたらそちらはそちらでやってくださいというような声もなきにしもあらずということなので、そうではなくて、やはり東京都全体で、区が児童相談所を引き受けつつ、東京都が、広域的な調整や専門的なアドバイスをを行いながら、全体として、児童相談行政を高めていくように向かっていく必要があると思っています。

以上が児童相談所の問題についてのお話です。

(4) 特別区制度調査会

レジュメの27ページから、特別区の制度をめぐる様々な動きについて、ご紹介していきたいと思います。

まず「特別区制度調査会」についてですが、これまでお話した特別区の動きに連動した話ですので、それを先に進めたいと思います。

○特別区優先の原則の下での東京大都市地域の自治の確立が課題

枠の説明の下に、ポイントを書いてあります。特別区制度調査会というのは、区長会が、平成12年都区制度改革後の特別区のあり方について見解を求めるということでお願いをして、提言を出してもらったものです。会長は、「平成12年改革の意義」のところでご紹介した大森彌先生です。

もともとの意図は、特別区優先の原則のもとでの東京大都市地域の自治の確立をどのように図るのかということです。

調査会はいろいろな議論をしているのですが、調査会を設けた時に、ちょうど都と区の間では、主要5課題という財源問題の協議をしていました。そしてそのあとに、都区のあり方検討のステージに移っていくことになったのですが、調査会としては、なかなか都と区の協議がうまくいかないということを横で見ながら、どういう方向で行くべきかという議論をすることになっていたのです。

実は、私などは、平成12年改革であれだけの労力を費やして、半世紀あるいは少なくとも四半世紀かけて、ようやく特別区が基礎的な地方公共団体として確立をしたということなので、現在の東京大都市地域の自治制度としては、都区制度というものが、ある意味完成形なのではないか。東京都がうまく機能してくれなくて、運営上の桎梏を抱えてしまっている。それを何とか東京都に考え方を変えてもらって、改正された制度が予定したように運用していくべきだという方向で、調査会も言ってくれないかというのが、正直な思いでした。調査会も途中では言ってくれているのですが、調査会の結論として、今の制度でいいですよねというのでは、やはり終われませんでした。

○調査会は、都区の協議に解決を委ねる現行制度の限界を乗り越える制度を提案

最終報告のポイントを28ページに記していますが、結局、現行の都と区の制度をそもそも廃止しろという方向で、最終的には提言することになりました。

都と区の関係の断ち切って、東京都は府県に純化し、「市」の領域に関することは、全て各特別区がそれぞれ「東京〇〇市」となる改革後の基礎自治体の側で処理するという提言に至ったのです。

平成12年改革によって、二層制の自治制度が確立して、特別区が基礎的な地方公共団体になったという意味では、都区制度の中で一つの完成を見たわけですが、それが、都と区の協議で役割分担なり財源配分なりを解決することが制度のベースに置かれているにも関わらず、その協議がどうもうまくいっていない。

特別区が言っている根本的な問題が、都と区で見解が分かれています、法の解釈自体が一致しないという異常な状況にある中で、制度として確立しても、その運用がうまくいかないのであれば、その制度自体に問題があるのではないかと。そういう都と区の協議に委ねなければならない関係を解消しなければ、特別区の自治というものが確立しきれないのではないかと。というところに行き着いた結果だと思えます。

調査会としては、都と区を切り離した中で、基礎自治体同士がそれぞれの自治と連帯の精神で問題を解決していくという方向で提言することになりました。

それで、どうするかというと、東京都は府県に純化をしてくださいと。基礎的な自治体の領域については、その事務の共同処理あるいは財政調整を基礎自治体連合というものを構成してそこで処理をすることも含めて、特別区が、東京〇〇市というふうに名称を変えて担っていくという新たな仕組みを提言したのです。

「基礎自治体連合」というのは、自治体間で協議をして、住民投票で承認された憲章のもとに、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能にする制度ということです。つまり、普通は自治制度というのは、地方自治法上にこういう制度であると書き込んで、それを実行することになるのですが、その内容を協議による憲章という形で、住民投票によって認めるという方式です。

これは、今の制度の中ではできないことなのです。極めてハードルが高いです。

大阪の動きの中で、議員立法で、東京以外にも特別区ができるという法律を作りましたが、あれはあくまでも元に都区制度があって、その都区制度を適用できる地域を設ける。そのための住民投票ということであったわけですが、調査会の報告は、その元の自治の姿を住民が自分で決めるということなので、画期的といえば画期的ですが、非常にハードルの高い提言なのです。

この特別区の区域の行政制度をどうするかということについて、様々な議論がありますよね。今の都区制度もそうですし、前にご紹介した特別区の自治権拡充の歴史の中では、連合での対応も組み込みながら、府県の手続きも含めて特別区が全部やるというような提言もありました。その他一番極端な例では、東京の都心部を中心に、国の直轄地にしたらどうかという意見もありました。あるいはいくつかの政令指定都市に分割したらどうかとか、東京市を復活しろといった極論もありました。

そのような様々な議論の中で、やはりそれでは特別区優先の原則の下での自治の確立には至らないということで、いろいろ検討した中で生まれた究極の選択肢ということなのだと思います。

特別区がこの構想を手にすることによって、今の都区制度が本当にどうしようもなく桎梏となってしまった時に、目指すべき方向を持ったというところに大きな意義があります。

ただ、区長会としては、それに向けてつき進んでいこうということではなくて、まずは現行制度の中で解決すべきことを優先して追求しようというのが、今のステージです。それでも、もうずいぶん時間が経ってしまいましたが、そういうような方針で取り組んでいるということです。

この内容をもう少し詳しく見ていきたいと思っています。

補足資料の374ページ、「第二次特別区制度調査会報告（H19.12.11）のポイント～『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想～」をご覧ください。

基本的な考え方としては、東京大都市地域で、基礎自治体優先の原則に立った分権改革をさらに進めることが必要で、その時に、「大東京市の残像」を内包する「都の区」の制度から離脱することが必要であると言っています。

都が留保している市の事務と税の全てを特別区（東京〇〇市）が引き継いで、都区間で行っている財政調整制度は廃止する。その際、都区制度の一つを支える観念として言われている行政の一体性という観念から脱却して、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としています。

その基礎自治体横断的な関係で処理することについては、「対等・協力」の形で行う

ものであって、「基礎自治体連合」というものを基盤とすると言っています。

基礎自治体間で協議して、住民投票で承認された憲章で関係を結び、地域の実情に応じて自治を選択していくという仕組みを提言したわけですが、共同処理が必要な事務の処理や財政調整等の問題についても、自主的に行っていくとしています。

この仕組みは、地域の実情に応じて、いろいろなシステムを選択できるという意味で、東京の特殊性に対応するだけではなく、全国的にも使える普遍的なものであるということを行っています。

先程も言いましたが、これは、かなり高度というか、今の自治制度の枠を乗り越えたような提言でした。

今の自治制度のつくりからすると、法律で制度の枠組みを規定して、その枠組みの中で、それぞれの自治体が組み立てていくことになっているのですが、自治の枠組み自体をその地域の住民投票で決めていくということですので、住民自治が高度に成熟していないとできないわけで、ハードルは非常に高いです。今の都区制度を抜けたとしたら、そういうことまで考えなければならないということでもあります。

その上で、「第二次報告の終わりに」というところで、関係するいろいろな課題について、一通りの提言をしています。

まず区域の再編の問題について、当時も話題になっていましたが、今の都区制度の下での役割分担、財源配分の原則を実現した上で、それぞれの区が自主的に取り組むことが順当であるとしています。

また、道州制の問題が大きな話題になっていましたので、触れています。仮に、道州制を入れた時に、東京都が市の機能を内包したまま「州」になることは考えにくいですが、「基礎自治体連合」を使えば、道州制が導入される場合であっても対応できるということを行っています。

さらに、我が国には、首都についての法制はないですが、一般的には東京が首都だと言われています。けれども、「都の区」の制度が廃止されれば、都の首都としての役割はなくなるので、東京〇〇市の連合か、あるいは、いずれかの東京〇〇市が担うことになるのではないかと言っています。

それから、平成12年改革について触れていまして、当面は、特別区優先の原則を徹底して、都区の役割分担を整理することが、平成12年改革の趣旨の実現にもなるし、また、これからの改革の方向にも合致するというので、まずは、その問題を解決すべきではないかとしています。

そして、この改革については、先程言いましたように、高度な内容になりますので、これまで特別区が培ってきた「互譲・協調」の精神と自主・自立への確固たる決意が必要であるということを行っています。

以上が、この調査会の報告のポイントということになります。

詳しくは、報告の概要と本文を補足資料の375ページ以降に載せていますので、後程ご覧いただきたいと思いますが、調査会の最終報告の全文をぜひ一度お読みください。これまでの都区関係の経緯についても記述をした上で、特別区の自治について熱い思いで書かれていますので、参考になると思います。

補足資料の389ページ、「**地方交付税区別算定額の試算について**」をご覧ください。調査会の検討の過程で、23区が地方交付税の個別適用を受けた場合の試算をしたも

のを、調査会報告関連資料に載せています。それぞれの区が財政的に自立できないのかという議論について検証したものです。

391ページを見ていただくと、もしそれぞれの区が自立するということになると、都区財政調整制度は無くなり、地方交付税の直接適用を受けるということになるわけですが、そうした場合にどうなるのかを試算した結果になります。

基準財政収入額と基準財政需要額を示したグラフになっていますが、需要額の方が上回っていれば、地方交付税を受けられるということですね。

そういう区が何区かありますが、黄色い棒の収入額が上回っている区は、財源超過となり、地方交付税は受けられないわけです。地方交付税の場合には、この財源超過の分については吸収しませんので、その自治体の財源になるということですが、いくつかの区は、その規模が突出していて、あまりにも極端な状況が生まれてくるということになります。

もう一つは、392ページですが、仮に地方交付税を受けられるとしても、地方交付税で今の水準を維持できるのかどうかということです。

黄色い棒が、現在の都区財政調整のもとで一般財源として確保されている額で、地方交付税を適用した時にはどうなるのかというのが、黒い棒ということです。

そうすると、地方交付税制度では財源超過の分は全部その区の財源になりますので、図の右側の方の黒い棒の方が突出している区は、今と比べ、著しく一般財源が増えるということになります。一方で、左の方を見ていただくと、多くの区では今の制度で得られている一般財源は満たされないことになります。つまり、地方交付税を直接適用されると、今の行政水準を大幅に下げなければならなくなることが見て取れます。

このようなことも、一つの参考にしながら、改革後も基礎自治体間で財政調整を独自に行う必要があることが認識されていったということです。

それから、394ページの「**「基礎自治体連合」による財政調整のイメージ**」ですが、これは、仮に基礎自治体連合によって財政調整を行うとしたら、どのような仕掛けが必要になるのかということの1例です。

細かくは説明しませんが、今現在、都と区の間で特例が設けられていることを、基礎自治体連合を通じて基礎自治体間で財政調整を行うということで置き換えた時に、やはり、形を変えて同じような特例をいろいろ設けていく必要があります。それを、イメージとして示したものですので、後程ご参照ください。

○選択肢は現行都区制度の下での改革か「基礎自治体連合構想」のいずれか 当面、現行都区制度の下での改革を優先

調査会の報告は、先程見ていただいたような方向性を打ち出したということですが、23区にとって、このことの意味は、今まで都との協議で埒が明かず、何か打開の道はないのかという思いが鬱積していた中で、一つの解決策が示されたということで、区長さん方も大きく留飲を下げたところだったわけです。ただし、先程言いましたように、これを実現するには、とてつもない大きなハードルがありますので、万が一の備えとして、そういう構想を持っているというところに大きな意味があると受けとめていただければと思います。

調査会も言っているように、まずは、現行制度が確立したことを踏まえて、その現行

制度のもとで、運用上の問題を解決することを優先していこうということで、取組みが進められてきました。

そのようになってからかなり時は経ているのですが、今のところはそういう状態であるということです。

いくつか**事前質問**をいただいています。

レジュメの28ページですが、まず、「**特別区制度調査会報告の内容は？**」ということですが、ポイントは今ご説明したとおりです。

次に「**特別区が東京〇〇市になった場合、各区の異なる財政状況でそれぞれ対応できるのか**」、あるいは「**仮に都区の財政調整が廃止された場合、特別区相互間だけの、新しい財政調整のような制度が必要になるのか**」というご質問です。

これはまさに、この東京の特別区の地域の特性に関わる問題で、調査会の報告では、今見ていただいたように、新しい基礎自治体が連合を組んで、連合が財政調整をするという方向性を出しています。したがって、今東京都に委ねている財政調整を自分たちでやろうということが、報告の内容ということになっています。もちろんそういう調整を行わなければ、それぞれの区が自立をしていくことは構造的にも無理であるということなのです。

(5) 地方分権改革の流れの中で

次に、レジュメの28ページから、「**地方分権改革の流れの中で**」という項目です。

○地方分権改革に関する衆参両院決議

29ページをご覧ください。

都区の制度改革は、ずっと昔から進められているのですが、自治制度全体を見直す流れも続いていて、今日に至っています。特に地方分権改革という形で大きな動きとして始まったのは、平成5年6月の「**地方分権の推進に関する衆参両院決議**」からです。

東京一極集中の排除ということが大きな柱の一つになっていますが、東京一極集中と中央集権が重なって語られておりますので、地方を盛り立てていくということでの意味合いで言われているのだと思います。

ここに国と地方との役割の見直しや地方公共団体の自主性、自律性の強化ということが盛り込まれていて、この決議をもとに、具体的に検討組織を設けて、分権改革を進めていくということになるのです。

(地方分権改革の推進に関する決議)

補足資料の395ページに、平成5年6月の衆参両院による「**地方分権の推進に関する決議**」を載せています。

「今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除して、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。このような国民の期待に応え、国と地方との役割を見直し、国から地方

への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである。右決議する。」と、衆議院、参議院同じ文言で決議をしています。

ここでは、国と地方との関係として地方分権を進めていくとありますが、その「地方」の中には、都道府県と市町村との関係もあります。

(地方分権改革推進委員会第1次勧告)

今見ていただいた決議の下に、「地方分権改革推進委員会第1次勧告」の抜粋を載せています。地方分権改革推進委員会というのは、これからお話する第2期の地方分権改革を進めた推進母体ですが、その第1次勧告の中に、こういう表現があります。

「国と地方、広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、地域における総合的な行政の実施の役割を担わせることは、地方自治の基本原則である。規模や能力の異なる基礎自治体が総合的な行政を担うことができるよう、広域連合の形成や周辺自治体又は広域自治体による補完など、総合性を担保するための制度の充実をはかる。」と。

こうした表現に見られるように、基礎自治体優先の原則に沿った改革を進めていくということが一番の大命題になっています。

ここで言う、「地域における総合的な行政の実施」については、住民に身近なところで、住民の意向を反映させながら、地域の実情に応じて諸施策を総合化していくということであるわけですが、まさに基礎自治体こそが、そういう役割を担えるということですから。また、「規模や能力の異なる基礎自治体」の問題については、規模や能力に差はあるけれども、それぞれが総合的な役割を担えるようにするための装置をいろいろ考えていかなければならないということでも組立てられているわけです。

いずれにしても、こうした決議や勧告に則って、以後改革が進められていきます。

○第1期地方分権改革

レジュメの29ページに戻っていただいて、平成7年から具体的に検討が進んでいくのですが、その最初の集大成が第1期地方分権改革として、平成12年4月1日に施行されました。

この平成12年4月は、ちょうど都区制度改革の施行と同じです。つまり、特別区は、基礎的な地方公共団体としての地位を獲得すると同時に、この分権改革の下で新しい役割を付された基礎自治体としてスタートしたということになるわけです。

この第1期分権改革の一番のメインは、国と地方、都道府県と市町村の役割分担の原則を法定して、上下関係から対等協力関係にしたということです。つまり、それまでは、国の出先機関的な仕事を任せる機関委任事務という制度があり、都道府県の場合には、7、8割を機関委任事務が占めていたと言われていました。

都道府県や市町村が機関委任事務として事務を行うということは、国や都道府県の機関として行うということですので、そういう制度は廃止されました。

したがって、国と地方は対等協力関係になり、都道府県と市町村も対等協力関係にな

るという大改革でした。

そういう中で、国・都道府県・市町村相互の関与の仕方の問題や、権限移譲のあり方、必置規制等をどうするのかなど、改革の方向を示しつつ、大きな役割の見直しをしたという改革です。

その流れの中で、基礎自治体が基本的な役割を担えるための受け皿づくりという観点で、平成の大合併が推し進められ、大幅に市町村の数が減りました。

この市町村合併の功罪については、いろいろな議論がありますが、今日はそこまで触れる時間はありません。

それから、地方議会についても、活性化をしていくという命題と、それまで定数を規制していたものを撤廃するといった改革も行われました。

この時に改正されたのが現在の地方自治法の規定ですが、基本的に地方公共団体が地域における行政を担っていくということがまず置かれていて、国は国でしかできないものを担うということが次に書かれています。

そして、普通地方公共団体が、基本的にその地域における事務を処理するとしまして、都道府県が処理するもの以外は、原則、市町村が処理するとしています。つまり、地域における行政を実施する主体というのは、基本的に市町村であるということで、市町村優先の原則を明確にしているわけです。

都道府県については、広域の地方公共団体ということで、広域に渡るものや、連絡調整に関するもの、また、規模や性質で一般の市町村が処理することができない、適当でないものを処理するとして、市町村の補完的な役割を担うということが書かれています。

補足資料395ページの「**国、地方公共団体の役割分担に関する地方自治法の規定**」をご覧くださいと思います。

第1条の2に、地方公共団体は、「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」とあり、地方を基本に置くということが書いてあります。

そして、国は、「国が本来果たすべき役割を重点的に担い」、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として」、「適切に役割を分担する」という、国と地方との関係が規定されています。

そして、第1条の3で、普通地方公共団体というのは都道府県と市町村である。特別区が入っている特別地方公共団体という分類もありますが、そういう分類であると。

その上で、第2条第2項で、「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する」ということで、地方公共団体の役割を普通地方公共団体が担うということが書かれています。

その第3項では、そのうちの市町村が、基礎的な地方公共団体として、「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」。つまり市町村が基本であり、市町村が優先であるということですね。

「都道府県が処理するもの」というのは何かというと、第5項で、「広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及び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認められるもの」とされていて、そういうものを都道府県が補完的に担う関係であるということの整理がされたわけです。

レジュメの29ページに戻って、この第1期分権改革では、残された課題を最終報告の中で示しています。地方税財源の充実、義務付け枠付けの緩和、あるいは事務事業の

移譲、制度規制の緩和と住民自治の拡充、地方自治の本旨の具体化。そういうことについては、まだ改革途上であるということで、残された課題として確認され、これがその後の改革に引き継がれていくことになるんですね。

○三位一体改革

まず平成13年から17年にかけて、「三位一体改革」というものが行われています。

三位一体改革というのは、一つは、国庫補助負担金の見直し。見直しの結果、国庫補助負担金は廃止するが、引き続き地方が担う必要があるものであれば、その権限を地方に移す。国庫補助負担金を残す必要があるものは、あり方を見直して、交付金化等できるだけ使い勝手の良いものにする等の見直しを行う。二つには、国の補助負担の役割を終えて地方に移すものについては、その分税源を国から地方に移譲する。これは、所得税から住民税に移譲するという形です。三つには、そういう改革に合わせて地方交付税についても見直しをする。この三つを同時に行うということで、三位一体改革と言われました。

この時、総体としては、地方交付税の改革で、財源的にはかなり地方がマイナスになってしまったということで、非常に評判の悪い結果でしたが、国庫補助負担金の見直しで、できるだけ地方に権限を移譲し、財源も移転して税源を充実させるという趣旨の改革でした。

この時特別区については、税源移譲の仕方がそれまでの累進課税からフラットな一律税率になってしまったので、大きく税が減少することになった話は、前にしたと思います。

○第2期地方分権改革

レジュメの30ページですが、平成18年以降、「第2期地方分権改革」がその後に続いていくのですが、ここでは、規制緩和や事務権限の移譲などが進められ、合わせて国と地方の協議の場が設置されることになり、対等・協力関係の一つの姿を作っていくということが行われました。

これが何次かに渡って提言が行われて、国主導の改革が進められていくのですが、それが一段落して、平成26年に転換期を迎えます。ここからは、国主導ではなく、自治体からの提案を受けて国が対応する方式に移行することになりました。

補足資料の396ページですが、「個性を活かし自立した地方をつくる」ということで、地方分権改革有識者会議が提言をまとめています。

これまでどういう改革を行ってきた、これからどうしていくのかということなのですが、第1期分権改革では、上下主従から対等・協力関係にし、第2期分権改革では、具体的な改革を実現してきたと。今後については、「個性と自立、新たなステージへ」「地方分権改革の更なる展開」の場面に転換するということが書かれています。

この中で、地方の発意に根差した息の長い取組みだとか、地方の多様性を重んじた取組み等の方向性が示され、下の方に「改革の進め方」とありますが、地方公共団体の方から提案を広く募る「提案募集方式の導入」、また、一律にではなく、個々の団体の発意に応じて選択的に移譲なり規制緩和ができる「手挙げ方式の導入」、さらに、これま

で進めてきた「改革の成果を住民に還元」していくという視点が必要なのではないか等のことが示されています。

このように、それまでの分権改革の経緯をひととおり総括して、切り換えを提言した報告なんですね。分権改革は、この提言に沿って今日に至っています。

○第30次地方制度調査会答申

レジュメに戻って、次に第30次地方制度調査会の答申というのを掲げています。

第30次の調査会は、大都市制度を取り上げて答申しました。大都市制度全般を取り上げたのは、平成に入って以降は初めてだと思います。あえて言えば特別区について、平成の初めにご紹介したような答申があり、その後中核市の設置に向けた答申等がありましたが、第30次では、本格的に大都市制度全般を取り上げたということです。

これについては、補足資料の397ページ以降に、議論の経過も含めて、掲げていますのでご覧ください。

397ページでは、「大都市制度のあり方をめぐる各団体の主張」として、地方制度調査会の専門小委員会が各団体にヒアリングをした時に、各団体が説明したポイントを掲げてあります。

まず、特別区は、一つ目の○にありますように、「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」であるということ、そして、一番下の○にありますように、「現行制度の運用改善を優先しつつ、自治制度改革関連の動向等を踏まえながらさらに検討を深める」と考えていること等を表明しています。

東京都の方ですが、一つ目の○にありますように、都区制度というのは、「大都市の一体的な経営と住民自治との両立を可能とする制度」で、二つ目の○にありますように、「東京の活力を維持、向上させていくために、最適かつ必須の制度」だと言っています。

東京都の下ですが、当時、大阪都構想が検討されていた頃で、大阪府市統合本部が設置されていました。ここでは「都市の実態に合わせた大都市制度を自ら選択できるように」ということが出てきます。一つのキーワードです。

398ページですが、指定都市市長会は、「二層制の自治構造は廃止し、広域自治体に包含されない「特別自治市」を設置」する。「地方の行うべき事務の全てを一元的に担当」させてもらいたいということを書いて、これが今の指定都市市長会が盛んに行っている運動に繋がっています。

全国知事会は、「特別自治市構想は慎重な検討が必要」であると言っています。道府県の分割、広域調整機能の低下、あるいは、長のスパン限界があるのではないかと、周辺自治体との財政力の格差の問題をどうするのかというようなことを言っています。

399ページ、中核市市長会は、二つ目の○の一番下のところにあるように、「日本全体で個性と活気に満ちた自律した地域社会の形成が必要」であると言っています。これは、大都市がリードしていけば良いと流されないように、全国各地が発展しなければいけないということを書いてあります。これもキーワードの一つです。

そして、今は、特例市はなくなりましたが、当時の特例市市長会は、三つ目の○で、「地域の実情に応じて権限の選択ができ、権限の事務量に見合う財源が確保される仕組

みづくり」が必要であるということで、これは一律に権限をおろすのでは、体力差もあって難しいので、やりたいといったところができるようにしてほしいということです。

これもキーワードの一つですが、前にお話した児童相談所の問題で、中核市が言ったのがこのことです。この当時、中核市市長会はそういうことを言っていなかったのですが、分権をめぐる論点の一つではあるのだらうと思います。

続く400ページからは、特別区が呼ばれた時に提出したいいくつかの資料を載せています。

まず、総括的に説明した「**基礎自治体連合構想と都区制度の現状・課題(説明メモ)**」。説明は、今までの内容と重複するので省略します。

次に、405ページの「**とりまとめに向けた考え方について(その2)(案)**」に対する意見等【説明メモ】は、専門小委員会の中で議論されたいくつかのことに対して、区としての考え方を述べているものです。

少し拾いますと、406ページの「(2)特別区の区域」の問題で、高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加を踏まえると、区域の見直しが必要なのではないかというような議論が専門小委員会の中でありました。

これに対して、そういう問題は、区域の再編によって解決できるものとは考えにくいのではないかと。区域の問題というのは、あくまで自主的に選択する問題なので、効率化の視点から問題提起するのは一面的なのではないかということを行っています。

それから、「(3)都区協議会」の問題で、協議が調わなかった時に、自治紛争処理委員による調停に加えて、別途裁定の仕組みを設けることを検討したらどうかという議論に対して、「基本的には都と特別区が協議を尽くして調整を図るべきもの」であり、そういう意味で裁定の仕組みについては、慎重な検討が必要ではないかということを行っています。

続いて、407ページの「**都と特別区に関する検討の視点**」に対する特別区の考え方」は、これも同じように、専門小委員会で示された論点に対する区の考え方です。

一番上のところは、都区制度について、制度変更の必要はないか。あるいは、見直すべき点はないかとあります。これについては、「基本的には完成された制度」であるが、今後、都区協議で自主的な解決が不可能となる事態に至った時には、現行制度の補完措置か、あるいは、抜本改正などの検討が必要となるということを行っています。

それから、このページの三つ目の○のところですが、現在、特別区が処理している事務の中に、都において処理すべき事務はないか。特に区が共同処理している事務についてどうなのかという質問があります。

これに対して、一番下の段落ですが、共同処理について、効率性とか民主性の面で問題があると指摘する意見もあるが、所属の各団体の議会や住民の意向を踏まえながら運営されるものなので、都が実施するよりも住民に身近な行政が確保できると言っています。

408ページに、また区域のあり方の問題が出ていますが、自らの生き方を自主的に選択する問題であるということと、現在でも特別区は十分な行財政能力を持っていて、都区財政調整の機能も相まって、今後の権限移譲に当たっても規模の差による制約を受ける状況にはないということを行っています。

続いて、税源配分や都区財政調整の機能の問題についての問に対してです。

税の配分自体は、都市計画税の配分のあり方と調整税減収時の補填の問題などを除いては、基本的に、これ以上の改革は見込めないと述べています。

そして、一番下の「（都区財政調整制度の実際について）」のところですが、毎年の協議の中で課題を確認し、順次改善を積み重ねながら運用している。409ページにかけて、その意味では有効に機能しているが、役割分担に応じた財源配分についての合意が未解決であるというように、「制度の運用の根幹にかかわる事項について、都区の主張が折り合わず、解決が見通せない状況」にあり、「今後の協議での解決が不可能になった場合には、制度そのものの改善が必要になる可能性がある」と述べています。

また、「都から特別区への権限移譲が進み、特別区への財源配分が増えると、各特別区の特別区財政調整交付金への依存度が高まり、財政モラルが維持できなくなるおそれを指摘する意見があるが」として、専門小委員会の中でそういうやり取りがあったことに対して、役割分担に応じた都区間の財源配分と各特別区の税源偏在を是正する財源調整で行政の均衡を図るという制度の趣旨を踏まえるならば、そういう指摘は当たらないということを行っています。

次に、都区協議会の運用状況についてどう考えるかという質問です。

四つ目の段落で、「都は一つであるから良いが、特別区は23団体あり、利害も一致しないため、合意の手続きが煩雑で手間がかかったり、合意がないと協議ができない等の問題を指摘する意見がある」として、これも、専門小委員会の委員から出された意見ですが、これに対して、一言で言えば、都区制度の性格上、各団体の利害を調整しつつ都区関係を整理すべきことは当然のことだということを行っています。

その下は、地方自治法と個別法の関係についての質問です。

二つ目の段落のところ、「特別区が基礎的な地方公共団体といっても、個別法の中に東京市の伝統を引き継いで一括になっている部分もあり、非常に中途半端な状況になっていると指摘する意見もある」として、これも専門小委員会の委員から出された意見に対してです。この指摘の例として挙げたのが、地方交付税の都区合算規定についてです。これは、前回お話したように、都区制度の特殊性を踏まえた整理がきちんと行われているということで反論した上で、もし仮に、現行の都区制度の趣旨に反するような規定がまだ残っているとすれば、当然見直しを行うべきであるということを行っています。

411ページからは、第30次地方制度調査会の答申の抜粋を載せています。ポイントと思われるところに下線を引いてありますので、後程お目通しいただきたいと思います。

レジュメの30ページに戻っていただいて、この調査会では、大都市制度の改革ということで、それぞれの制度について、分析をして方向性を示していますが、そのポイントを記しています。

「**指定都市制度**」については、なお残っているとされている府県と政令指定都市との二重行政と言われているものについて、権限移譲なり、両者の協議会の設置などで解消していく方向を示す一方、政令指定都市にとってはネックとなっている、身近な自治の確保のための方策等の提言をしています。

「**特別区制度の他地域への適用**」というのは、議員立法で、東京以外にも都区制度を適用し、特別区の設置ができるようにしたというものです。それは、いわゆる「大阪

都構想」を進める大阪の運動の成果として、そういう法改正が行われたのですが、事務分担、税源配分については、東京の仕組みを基本とするというようなことが示されています。

準指定都市の制度である「**中核市、特例市制度**」については、特例市の制度を廃止する。それまで中核市は人口30万人、特例市は20万人ということだったのですが、20万人以上で保健所を設置すれば中核市となることができるという形で、両制度を統合する提言をしました。特別区はほとんどの区が20万人以上ですし、保健所を持っていますので、少なくとも中核市と同等であると言えるということなんです。

「**特別市**」についてですが、今はこの制度はありません。地方自治法が制定された当時は設置が予定されていて、その後の府県との確執の中で政令指定都市制度に切り替わった経緯があるものです。ここで取り上げられているのは、従来から議論になっていて、今も政令指定都市が、特別自治市制度を求めているのに対応したものです。二重行政の完全解消等の大きな意義があるけれども、住民自治の部分について、住民代表機能のある区の必要性をはじめ、さらに検討が必要であるという言い方をしています。

これに関連して、補足資料の419ページ、「**指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告のポイント**」をご覧ください。

今現在、指定都市市長会が、多様な大都市制度の実現を目指すということで、盛んに「特別自治市制度」創設の働きかけをしています。その報告のポイントを記しています。

真ん中に、「特別自治市の法的位置づけ」とありますが、「区域」は都道府県の区域外とするということで、つまり、一層制の自治体にするということです。

「事務」については、府県に属する事務も含めて担うということと合わせて、「近隣自治体との連携の中心的な役割を担う」ということで、いわば、政令指定都市以外のところはどうかという指摘に対する答えのようなものを出しています。

「税財源の調整」については、区域内の地方税は全て一元的に特別自治市が徴収するとしています。

「区」については、行政区を前提とした上で、さらなる住民自治機能の強化に努めるとしています。

そして、地方制度調査会で指摘された課題について、考え方を示しています。

まず、「課題① 住民代表機能を持つ区のあり方」についてです。

「現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要」ではないかという地方制度調査会の指摘に対して、「その役割、予算、裁量等を拡充すること」、また、「議会の意思決定機能やチェック機能を強化する」ということで対処していきたいとしています。

区長の特別職化や、区を単位とする委員会の設置などを考えており、あくまでも行政区であることは変えない、区長を公選にはしないということです。

それから、420ページですが、「課題③ 地方税の一元的な賦課徴収による周辺自治体への影響」についてです。

これは、府県に政令指定都市分の税がなくなることによる周辺自治体への府県サービスの影響の問題ですが、その分は、一義的には地方交付税で穴埋めされるとしています。

また、政令指定都市としても、地域の実情に応じて、広域にまたがる業務を近隣市町

村と連携して実施し、広域に対してサービスが提供される経費等については、特別自治市が応分の負担をすることも考えられるということを行っています。

果たしてそのようなことができるのかということですが、続く421ページに、「神奈川県「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会」報告書のポイント」を記していますが、神奈川県がこの案に対して研究会を設けて反論しています。

一つ目の○のところですが、広域自治体は、都市部と自然環境豊かな地域等のバランスを図って、一体的に発展できるように取り組んできたのであって、特別自治市が想定している広域連携というのは、現行制度の下でも取組みの推進を図ることができるもので、都道府県が行ってきたものとは性質が違うということ。

そして、三つ目の○で、「指定都市域内の県税全てが指定都市に税源移譲される」とすると、「県の行政サービス水準は低下」するし、「県の総合調整機能にも影響」が及んでしまう。

四つ目の○では、「特別自治市は広域自治体が処理する連絡調整事務及び補完事務の機能を果たすわけではない」のではないかと。「仮に「留保財源」を含めた財源を獲得するというのが狙いだ」とすると、単なる税源の奪い合いではないかと。

五つ目の○は、「現行の指定都市の区と同様のものを設置することにとどまる場合、住民との距離が遠くなり、住民自治拡充の観点からは、住民のメリットにはつながらない」だろうということ。

一番下の○は、「抜本的な見直しを検討する前に、既存の制度の十分な活用や検討を行い、その行き詰まりの中で、制度の抜本的な見直しを求めていくべき」ではないかというようなことを言っています。

以上ご紹介したように、この特別自治市の問題というのは、今ホットな問題としてあるということです。

レジュメの30ページに戻っていただいて、「<答申の意義>」のところをご覧ください。

第30次の地方制度調査会の答申では、「都区制度」については、おおむね円滑に運営されていると評価をしまして、現行制度のもとにおいても、さらなる権限移譲を進めるべきであるというのが基本的な提言内容になっています。

その際に、東京都が主張している、事務移譲と区域の再編はセットであるという考え方については否定をしています。その上で、児童相談所を事務移管の例として挙げ、また、一斉移譲だけではなく、個別移譲も可能ということを行っています。

再編の問題については、今後の大変革に備えた検討が必要ではないかという言い方をしています。これは、なぜか特別区についてだけ言っていて、他の都市については言っていないので違和感がありますが、当時都と区が地方制度調査会の審議に呼ばれて意見を開陳した際に、東京都が区域の再編問題について検討が必要だと主張していますので、それに恐らく配慮したのではないかと考えています。

裁定の仕組みを設けることの必要性についても検討すべきという提起もあります。

これは、都区協議が整わない時に、現行の自治紛争処理委員による調停に加えてなんらかの仕組みが必要ではないかということですが、この新しい裁定の仕組みの検討はどうなっているかという事前質問がありました。31ページです。

具体的な検討はその後行われていないと思いますが、区側のスタンスは、既に地方制

度調査会での議論に対する区側の考え方のところで見てください。

現在の制度は、都と区が協議を尽くして調整を図るということで都区協議会が設けられているということを行った上で、既にある自治紛争調停委員による調停が都と区の関係にも当てはまる上に、さらに別途の裁定の仕組みが必要かどうかについては慎重な検討が必要ではないかと答えています。

もう少し補足しますと、そもそも自治紛争処理委員による調停についてもそうなのですが、都と区の間を、客観的に公平に審判できる人っているのでしょうかということの一つ。そして、その審判を行う人が、どうしてその権限を代表できるんですかと。調停をするだけの資格はどうして備わるのですか。住民から選ばれていないですよ。そのようなことを考えると、なかなかですね、一見、第三者に見てもらっていいかなと思いがちですが、非常に疑問が湧きます。したがって、現行でも最後は国の関与の道は残されていますので、これはやはり都と区が当事者として、議論を尽くしていくということしかないのではないかと私は思っています。

レジュメの30ページに戻っていただいて、答申の意義の5番目ですが、都区制度のところでの記述ではありませんが、答申の「特別区制度の他地域への適用」のところ、「税源配分及び財政調整について、道府県と特別区が分担する事務の規模に応じて、税財源が適正に配分されることが必要」と言っています。特別区が言っている都区制度の財源配分に関する原理原則が、改めて確認されたと評価してよいのではないかと思っています。

関連して、**特別自治市制度を求める動きが特別区制度にどのような影響があるのか**というご事前質問がありました。31ページです。

これについては、東京における大都市制度として都区制度が設けられていることなので、東京に都区制度をやめて政令指定都市制度を入れるということになれば、それは今の政令指定都市の制度でいいのか、あるいはここで言っている特別自治市にすべきなのかという議論になると思うのですが、前にお話ししたように、政令指定都市制度では対応できないとして都区制度が敷かれているわけですし、差し当たってそういう議論は今のところありませんので、政令指定都市がどうなるかについては、直ちに影響があることにはならないと思います。

ただ、構造的にですね、後程お話ししますが、自治制度の組み立ての仕方として、今政令指定都市が抱えているのは、大都市としての広域の課題を自分の権限で一切やり抜くという側面と、その政令指定都市の中においても住民自治を確保しなければならないという、その二つの面をどのように調和させて解決するかということが大きな課題なんですね。そのことは、都区制度においても同じだというのは、今までお話ししたとおりです。ですから、自治制度の組み立ての中の要素としてそういう二つの要素があって、それをどのように組み合わせれば最適な状態になるのかということを検討していくのが、制度改革についての議論だということになるのだと思います。そういう意味では、注目しておく必要があると思います。

○特別区全国連携プロジェクト

自治制度の組み立ての点は、後程改めてお話をさせていただきますが、その前に、「特

別区全国連携プロジェクト」について触れておきたいと思います。

お話ししてきた分権改革の流れの中で、国の方で進めていた事務権限の移譲とあわせて、先程の「三位一体改革」のように税源移譲などが行われました。それがある程度一段落し、それ以上進められなくなっていった中で、この税源の問題は、なお地方にとっては不満の材料となって残っています。

そこに、国から地方にということではなく、地方税源の一部を吸い上げて、それを配り直すという動きが出てきました。

これに対して区長会の中で、どこかの自治体の財源を他の自治体に回すということでは果たして問題の解決はできるのだろうか。むしろ共倒れということになりはしないかという議論が起こりまして、基礎自治体のレベルで連携をしながら、全国各地域が発展できる道を探るべきではないかということで、この全国連携プロジェクトを立ち上げることになりました。

その背景には、東京はもともと、全国各地域があって初めて成り立っている。人も、資源も、食料も、全国からいただきながら東京の発展が遂げられているわけで、地方が衰退すれば東京も衰退するという相互関係がありますので、お互いに発展していく道を探っていくべきではないかということが趣旨です。

以前の特別区にとって全国との関係というのは、それぞれの区が姉妹都市だとか、災害の連携だとかで、いろいろな関係を持ってはいましたが、23区全体として連携した取組みをしようということには至っていませんでした。

それを特別区として、共存共栄を進めるという観点で取り組んでいこうということで、平成26年9月に、区長会として趣意書を採択してプロジェクトを開始しました。

ちょうど同じころに、国の方でも地方創生というような取組みがあって、これはやはり地方が疲弊している現状をどうやって解決していくのか、地方の活性化をどうやって進めていくのかということで、国としても重点的に取り組まなければいけないということがあったのです。ちょうど軌を一にして、そういうことが始まったということなんです。

取組み状況の概要が記してありますが、23区で一緒にやっているもの、各区でやっているものと様々ですが、全国1,000以上の自治体とつながっています。

広域的な連携という形で、市長会や町村会の単位で連携協定を結ぶということも行われています。様々なイベントやシンポジウム、民間企業と連携した取組みなども行っています。

それから、被災地の支援というのは、全国各地で頻発している災害に対する支援として、職員を派遣したり、物資を送ったり、復旧復興のための支援金を送ったり、そのような取組みを進めてきています。特に東日本大震災を受けて、大きく踏み込みましたが、それ以降の地震や風水害についても支援活動を行っています。これも、全国連携の一環に位置付けています。

こうした取組みも、今の全体の分権改革の流れの中での、基礎自治体間の連携の問題として進めているということです。

これまで見てきたように、国全体の分権改革の流れというものが片方であって、都と区の間では、都区制度改革という東京の中の分権改革を行ってきていて、その両方の流れが相まって、特別区の自治権拡充が行われてきているとご理解いただければと思います。

す。

○大都市地域における自治制度の論点

一番下の事前質問のところですが、ここでは、政令指定都市や大阪、特別区もそうですが、新たな大都市制度を求める理由は何なのかというご質問がありました。

これについては、先程言いましたように、自治の制度の作り方の問題として、いろいろな選択肢がある中での議論だということなんです。もう少し説明をさせていただきたいと思います。

(大都市地域における自治制度の論点)

補足資料の418ページの下段の図を見ていただきたいのですが、「大都市地域における自治制度の論点」というタイトルになっています。

自治制度をめぐっては、様々な議論があるのですが、国と都道府県と基礎自治体という三層の枠組みの中で、それぞれの役割分担をどこで線引きするのかが問題になってきます。

今の法律のつくりで言えば、国と地方との関係では地方優先、都道府県と基礎自治体の関係では基礎自治体優先ということで作られています。基礎自治体が基本的に役割を担うということで、できる限り基礎自治体の権限を広げていくという方向に向かってきています。

国と都道府県の関係で言えば、国の役割をできるだけ都道府県が担う方向で見直しながら、都道府県は基礎自治体の区域を越える広域的な事務等に対応することになっています。

基礎自治体が基本的に役割を担うといっても、それぞれ体力差があり、一律に同じようなことができるわけではありません。できるところは、より多くの権限を分担するというので、政令指定都市や中核市の制度などがありますが、担えない自治体はどうするのかについては、なかなか難しい問題です。

そこで、自治体間の連携の仕組み、例えば、広域連合や一部事務組合などでカバーできないか。あるいは、より権限の強い隣接の自治体が補完的にそれを補うことはできないのか。または、都道府県が一部その役割を担うことで補完することはできないか。いろいろな議論が出てきます。

大都市地域に適用される政令指定都市の制度というのは、基本的に大都市地域の行政を全般的に預かり、大都市地域の行政の一体性を基礎自治体の立場で担っていくということになっています。

そういうことで、政令指定都市については、権限がかなり大きく任されるわけですが、身近な自治をどうするかということについては、いろいろ問題を抱えています。

行政区という制度がありますが、これは基本的には、出張所のようなものですので、そこに権限をできるだけ負わせていくようにしたとしても、その行政区の地域の自治をどういう形で実現できるのかについては、解決策がない状態にあります。

政令指定都市は、先程お話ししましたように、県との関係では、まだ県が持っている領域もありますので、それも含めて全て政令指定都市が完結できるようにしてほしいというのが、特別自治市制度の創設という要求になっているのですが、もしそれをやると、都道府県の区域から特別自治市の区域が外れるということになりますよね。

そうすると、新しい県ができるみたいな形になります。そして、県にとっては、大都市地域から上がる法人関係の税収等が、政令指定都市以外の市町村に対する広域的な調整の財源になっているということもあって、その分の財源が都道府県からそがれてしまった時に、果たして都道府県としての役割を果たせるのかという問題が出てくるということもあります。

大都市地域に適用されるもう一つの制度である都区制度は、一つの基礎自治体が預かるにはあまりにも集中度、規模からして無理があるので、複数の基礎自治体に分かれて、それを広域自治体との特別な役割分担で処理をしていく制度になっています。住民に密着した自治の確保に大きな力点を置きつつ、大都市行政の一体性を確保する上で必要な範囲で都に特別な役割を持たせることで、大都市地域における行政の一体性と身近な自治をともに確保するという命題に応える形になっています。

一方、都道府県と国との関係で言えば、市町村の役割が増えて都道府県の役割が減る中で、国から都道府県にさらに権限を移すべきではないかという議論とともに、都道府県の区域を越えて対応しなければならない広域の課題、超広域と書きましたが、その課題をどうするかという時に、できるだけ地方に任せるということからすれば、都道府県の区域を越える新たな広域行政を担う主体、つまり道州制を設けるべきではないかという議論がついてまわります。

今申し上げたような、いろいろな力学の中で、それぞれの主体なり論客がせめぎ合いをしながら、自治制度の組み立てというものが検討され、改正され、ということになっているとご覧いただくと、いろいろな議論が見えてくるのではないかと思います。

レジュメの32ページですが、もう一つの事前質問は、全国的な統計などで、指定都市や中核市についてデータが掲載されているが、特別区は相手にされていないのではないかとということですね。

確かに、統計では、特別区について、23区それぞれを他の政令指定都市等と比較するというのは、あまりやられていないようですね。「特別区」という23区をまとめた単位で政令指定都市や中核市と比べるというのはよくありますが、これはやはり大都市としては、特別区の区域全体と見られているからだろうと思います。ただ、個別に比較する場合もありますし、これは両方あっていいと思います。大都市の地域がどういう状況になっているのかという比べ方と、単独の基礎自治体としての各特別区がどうなっているのかという比べ方と両方あっていいのではないのでしょうか。問題は、特別区に対する制度的、実態的理解がどうなっているかですね。

4 都区制度（特別区制度）のこれから

次は、「都区制度（特別区制度）のこれから」というテーマです。

◇特別区制度をめぐる議論

ここでは、特別区制度をめぐるいろいろな議論があったということを紹介していません。

○都区制度をめぐる提言

先程見ていただいたように、特別区制度調査会が、基礎自治体連合の構想を打ち出したというのが大きな出来事なのですが、33ページ、ちょうど同じところに、これに対抗してということだと思いますが、東京都が「東京自治制度懇談会」というものを設けて、自治制度についての検討をしています。

端的に一言で言うと、地方自治法上に都が大都市経営の担い手となる旨を明確化すべきだ、というのが結論と言ってよろしい内容ではないかと思います。

特別区制度調査会と東京自治制度懇談会の二つの報告を、どのように対比して理解するのは、都と区の関係を考える上でも非常に重要なことだと思います。

時間的に中身に十分には触れられないですが、補足資料の430ページに、「特別区の今後のあり方を考える～都区双方の報告の意味するもの～」とあります。これは雑誌に掲載された内容で、ここで両方の議論と課題に触れています。

また、補足資料の438ページに、「第二次特別区制度調査報告のポイントと課題」ということで、S区の政策研究会というところで話した内容をまとめたものを載せています。

この二つは、いずれも調査会の報告が出されて間もない頃なので、当時のホットな雰囲気伝わればという思いで載せていますので、お読みいただくと、当時の状況がある程度は浮かんでくるのではないかと思います。

(東京自治制度懇談会「議論の整理」のポイント)

補足資料の423ページに、東京自治制度懇談会の最終報告のポイントと思われる事項を記しています。

ここでは、大都市制度のあり方や、道州制などについて触れつつ、そういうことを踏まえた上で、「④ 東京における大都市制度のあり方」として、「自治法上に都が大都市経営の担い手となる旨明確化すべき」と言っています。

ようやく平成12年改革で、東京大都市地域では二層制でいくことが整理されたところに、新しい概念を持ち込むということですので、非常に混乱するのではないかと、当時間も思いました。

それから、「道州が導入された場合、特別区又はその周辺区域を含めて一つの基礎自治体となって大都市経営を担うのも選択肢の一つ」と言っています。都が大都市経営の主体であると言っている一方で、区の再編をというと、どういう関係になるのかよくわからないのですが、いずれにしても、広域の基礎自治体を作ろうということですので、これは、まさに都区制度の歩みを見た時に、歴史的にはそういうことは無理であると否定されたことをまた繰り返そうとしているという話にもなるかと思います。

そういう中で、「特別区の区域の再編が必要」とであると別途出てくるので、ますますよく分からない話なのですが、要するに、東京都が大都市経営の担い手となるということを確認にしたいということだと思います。

詳細は、補足資料の424ページ以降に、「東京自治制度懇談会「議論の整理」(H19.11.20最終報告)抜粋」を載せています。

424ページの一番上に、「「大都市経営」の定義」とありますが、これは、「議論

の整理」がこの懇談会の最終報告で、その前に、「議論のまとめ」という中間報告がありまして、その中に書かれている内容です。

「大都市の安全性、機能性及び快適性を維持向上させるという大都市全体の利益のために、その地域の行政課題を総合的・一体的に解決することによって、集積のメリットを効果的に発揮し、集積のデメリットを効率的に解消していくこと」を大都市経営の概念ということで定義付けして、この概念を法律上にも位置付け、その担い手を明らかにすべきだと言っています。

こういう「大都市経営」というものを法律に位置付けて、その担い手は東京都であるということを書けと。そういうことを言っているんですね。何言っているかわからないですね。実に抽象的な概念を規定しろと言っているわけですが、要するに東京都の主張する今の地位を守れということではしかないと思うのです。

しかし、この「大都市経営」という概念が、その後の東京都の支配的な概念になっていきます。恐らく今でも脈々と続いているのではないのでしょうか。これもまた都と区の関係関係を難しくしている大きな要因の一つということで、ご記憶いただければと思います。

細かくは、後程見ていただきたいのですが、真ん中ぐらいに、「《大都市経営の担い手としての都の役割の明確化》」とあります。

一つ目の○のところ、「東京においては、都が広域自治体と大都市経営の担い手という二つの役割に応じた責任を果たすことになるため、これを制度的にどのように担保することが可能かを検討する必要がある」ということを言っています。これは、つまり広域自治体のほかに大都市経営の担い手というもう一つの役割を都に持たせよということです。

426 ページに「◇特別区の区域における大都市経営に関する事務」という概念図がありますが、楕円で囲われている①の部分が、大都市経営に関する事務ということです。このうち、③は現在、国が行っている事務の中に、都が大都市経営として担うべきものがある。②は現在、特別区が行っている事務の中に、都が大都市経営として担うべきものがある。それ以外については、現在、都が行っているものということになります。

楕円を含んで四角で区切られている部分については、現行の都と区の役割分担のラインが引かれています。その中の一部として、楕円内の「大都市経営に関する事務」というのがあって、この部分を明確にし、かつ、担い手を明確にすべきだと言っているわけですから、議論としては混乱するだけではないかと思いますが、見方を変えれば、東京都が、東京都と特別区の役割分担の現状を何としても認知させたいということだろうと思っっています。

これは区からすれば、そんなことをわざわざ言わなくても、平成12年改革で既に解決しているではないかと言いたいところですよ。つまり、東京都が通常の府県事務のほかに、市の領域で一体的に処理しなければならない事務を担うことになっているので、大都市経営に必要というのなら、その役割として行えばいいだけの話ではないかということです。

それをわざわざこうやって取り出すということは、特別区が言っている法の原則にしたがって行ふべきだということに対して、何かしら抵抗しなければならない理由があるのではないかと憶測するわけです。

当時、このようなことを、この懇談会に言わせているということを考えると、今、都と区の間で、いろいろな問題で議論が噛み合わないことが何となく見えてくるのではな

いかと思います。

ただ、いろいろと見ていくと、この懇談会でも、明確にこうであるからこうであるべきだとは言いきれない、曖昧模糊として、そういうことも検討しなければいけないというようにならざるを得ないものが盛りだくさんになっているんですね。

そういうことで、なかなか決め手はないけれども、要するに、東京都は大都市経営の主体であるということだけは言いたいということなのではないかと思っています。

レジュメの33ページに、事前質問として、今までの東京都の動きの中で、平成17年に「行財政改革の新たな指針」というのを出しているが、それを見ても、東京都が相変わらず支配をしていくというニュアンスが受け取れる。どうして都から区への移譲等を拒んでいるのか、今後どのようにあるべきなのかというご質問がありました。

また、東京都は都区のあり方の将来についてどのような課題、ビジョンを描いているのかというご質問もありました。

この「行財政改革の新たな指針」というのは、今、ご紹介した東京自治制度懇談会の検討の中に反映されて、そこで一つの結論をみたという形になっていますので、やはり東京都は今の自分の存在をきちんと認めてもらいたいという、自分が大都市経営をやっていく主体であるという意識であるということなのだと思います。

そういうことなので、お答えにならないかもしれませんが、東京都の言い方をそういう目で見ると判断していただければと思います。

都の懇談会の他に、特別区について語られているものがいくつかあるのですが、ここには、**東京商工会議所と経済同友会の提言のポイント**を掲げています。

当時、道州制の問題が、かなり大きく加速されて検討されていまして、いずれも道州制になった時の特別区の区域のあり方について、民間の側からも提言があったものです。

東京商工会議所は、都区制度を廃止して東京市を作るべきである、経済同友会は、特別区の区域を「東京特別州」とすべきであると言っています。ただ、どちらも、その時に、今の区に当たる基礎自治体はどうなるのかということについては、検討が必要だということに留まっています。

東京商工会議所は、東京市が必要だと言いながら、市と区の役割を築くための検討が必要だということで、区の存在を前提としているのですが、どうするのかについては触れていません。

経済同友会の方も、現在の23区を前提とせず再編と言っていますが、どういう形の基礎自治体にするかについては触れていません。

補足資料の456ページに、「**東京や大都市制度に関する記述等**」として、この二つの提言も含めて、東京や大都市制度について触れている提言等のポイントを載せていますが、それぞれ道州制の議論に絡めて、東京をどうするのかという内容になっています。

ただ、いずれも東京の基礎自治体をどうするのかという具体的な提言には至っていませんので、見ている限りでは、東京の基礎自治体の将来のあり方を示しているのは特別区制度調査会のみではないかと思っています。

その関係で、もう一つご紹介したいのですが、補足資料の458ページの「**道州制ビジョン：東京圏をどうするのか（レジュメ）**」をご覧ください。

これは、道州制の問題をめぐって、先般亡くなられた西尾先生が、東京都交友会とい

う都の職員のOB会の記念大会の中で講演された内容です。西尾先生は、大森先生と並んで、地方自治業界の大御所の方です。

西尾先生は、冒頭に書いてあるように、当時の道州制ビジョン論議が横行する風潮に対して強い危惧の念を抱いていると言っています。なぜかと言うと、一つは、自民党の構想する道州制は集権的なものになる可能性が強いということ。二つに、道州制推進論者の主張は、基礎自治体を大幅に統合することを要件とする方向になっているのではないかということ。三つに、これだけの大改革をするには、強い政治指導力が必要だが、そういう環境は整っていないのではないかということで、慎重論であると言っています。

それから、このページの一番下から459ページにかけてですが、国の政治家もマスメディアも、省庁の統廃合や市町村合併、道州制など、「受け皿」、容れ物をいじくりまわして変えようとする「器の改革」論議が大好きなので困ってしまうということで、地に足のついた現実的で実行可能な議論にしていくためには、東京の関係者から、道州制の下での東京圏をどうするのかという問いを発してもらいたい。東京圏をどうするのかが決まらなければ、道州制の実現などあり得ないにも関わらず、なんの議論をしているのかというようなことを言っています。

このことは、大森先生も言っていて、道州制を考える時に、東京をどうするのかということが解決しない限りは、進められないということであるわけです。

続いて、西尾先生は、東京圏の道州制の設計というのは、難問中の難問であると言っています。

一つは、東京圏の道州の人口と財政力が突出して巨大であるということで、もし道州の区画を関東圏とした場合には、我が国の人口の3分の1を占め、東京圏の1都3県だけだとしても、総人口の4分の1を占める巨大な州になります。

そうすると、「東京道州知事の政治的な権威は、国の議院内閣制の内閣総理大臣のそれと肩を並べるものになりかねない」ということで、政治的な混乱が生じるのではないかと言っています。

それから、3番のところですが、どのようにしようとも、「23特別区の区域について現行の変則的な都区制度をそのまま維持するのか否かが問われざるを得ない」。道州管内の基礎自治体の再編成問題に直面することになると言っています。

そういうことをいろいろ指摘した上で、460ページに「西尾私案」があります。

ここでは、どうしても道州制を行うということになった時には、東京圏の道州の区画は、やはり1都3県の範囲であろうと。その場合、広域連合機構にしたかどうかとありますが、これは1都3県はそのまま残した上で、その上に、広域連合機構として、道州を置くという考え方です。広域連合機構の首長は、都知事を兼任すると。

それから、都心5区の区域を統合して東京市を設置して、その他の特別区は市に改める。

「要するに」として、「道州制にメリットがあるとするれば、それは東京一極集中に対する地方圏の対抗力を強化することにあるので、東京圏の道州を強力なものにしてはならない」としています。

そして、全国一律ではなく、地域によっていろいろなバリエーションを許容しなければならないのではないかということを行った上で、こういう大改革をする時には、少なくとも一定期間の経過措置として、柔軟な対応が不可欠であるということを行っています。

この西尾私案も、我々にとっては非常に問題の多い内容を含んではいますが、ある意

味この道州制の議論について、地に足のついたものとすべきだということについてはそのとおりだと思います。

全体としては、こういう道州制だとか、自治制度をめぐる議論自体が下火になっていますが、今後また議論が再燃することがあるかもしれませんので、これまでの議論を振り返っておく必要があるのではないかと考えています。

○特別区のあり方に関する検討の方向

レジュメの33ページに戻りまして、「○特別区のあり方に関する検討の方向」というところですが、先程お話した特別区制度調査会の提言を受けて、どうするのかについて、区長会は、提言の目指す方向を是としつつも、直ちに調査会が提言する改革の方向に舵を切るのではなく、まずは長い年月をかけて実現した制度改革によって得られた役割分担と財源配分の原則を現実化すれば、現行制度のもとでも抜本的な改革はなし得るので、まずはそれを最大限追求しよう。それを優先しながら、さらに検討を深めようという方針を持って、今日に至っているということを見ていただければと思います。

○「大阪都構想」は都区制度の運用にも示唆

次は、34ページのいわゆる「大阪都構想」についてです。議員立法によって成立した「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に基づき、大阪市の区域に複数の特別区を設置して、大阪府との間に都区関係と同様の仕組みを設ける取り組みであり、特別区にとって非常に注目すべき動きでした。

2回に渡って住民投票が行われて、いずれも僅差で不成立となりました。

実現はしませんでした。大阪府と大阪市という行政体が、議会とがっぷり議論をして、また、住民にも議論を呼びかけながら、一つの案を合意して、提案をして、住民のほぼ半数が賛成をするということに至りました。自治制度を選択するという営みが、現にそういった形で行われたことは極めて大きなインパクトがあったと思います。

構想は潰れましたが、それで終わりではなく、現在は、大阪市と大阪府の一体的な行政運営を推進していくという条例を双方で作成し、大阪府が大阪府に委託をする形で、大阪府全体の広域的な行政を展開していくといったことを行いつつ、目指していた副首都となる構想を進めていく取り組みを行っています。

この大阪都構想については、補足資料461ページにポイント、また462ページに要約を掲載していますので、後程ご覧いただきたいと思います。

今は、レジュメの方で説明します。

事前質問で、都と区が参考にできる要素があるのかということ、また、大阪都が実現したときに、特別区にどのような影響があるのかというご質問がありました。

大阪都構想の内容については、元は東京の特別区の制度と運用を土台にして、その制度を大阪なりにどのように消化して組み立てるかということで作られています。

何度か東京の都区制度についてのお尋ねがありまして、特別区が問題にしていることをこちらからお話ししましたので、それを解決する形で組み立てるという構想になっていたのです。

ですので、参考になるのか、実現していたら影響があったのかと言えば、東京以外の地域に特別区制度ができるということ自体だけでなく、当然、内容面でも非常に参考になりますし、大きな影響があったと思います。

まず、「**大阪都構想**」で特に参考となる内容」と記しているところをご覧ください。

一つは、「基礎自治体と広域自治体の役割分担を徹底」するということで、住民に身近な事務については、基礎自治体優先の原則のもとに特別区が実施するということ、大阪府と大阪市の全ての事務について検討した上で、仕分けしたということです。

それから、調整財源の配分割合については、大阪府と新しくできる特別区の事務分担に応じて分けるということをやっています。

また、大阪府は、毎年度、財政調整制度の運用状況や、大阪府に配分された調整財源の充当状況を、大阪府と区の協議会に報告をして検証し、必要に応じて協議をするとしていました。

そして、目的税二税の都市計画税と事業所税ですが、東京で言えば都市計画交付金というものがありますが、二つとも特別区と大阪府双方の事業規模に応じて、目的税交付金として特別区に交付するとしています。

さらに、普通税三税と目的税二税については、財政調整特別会計で歳入して、財政調整に係る経理は、全て特別会計で行うとしていました。

このように、東京に当てはめて考えると、かなり先をいった整理になっています。

先程も触れましたが、これを検討する過程では、東京にも行政や議会の関係者が何度も足を運ばれていて、こちらから東京の実態を説明していますので、東京の都区制度の運用上の問題点を解決する方向で検討した結果だと思っています。

結局、この整理の仕方は、実現しませんでした。大いに参考になる問題提起だったのではないかと思います。

何て言うのでしょうか、いきなりですね、大きな基礎自治体を複数、ある日突然立ち上げるとするのは、現実問題としてできるのかという疑問はもちろんありますが、もし仮に、本当に実現していたとすれば、巨大なインパクトがあったと思います。

全国に、今までは一つしかなかった特別区の制度が二つできる。二つの間の違いというものが問題にされる。国としては、やはり両者の違いをできるだけなくす方向に向かっていくと思いますので、大阪が新しい仕組みを取り入れた時に、何で東京ではできないのかという議論が必ず出てくると思います。

その趣旨を問われた時に、現行制度の法律上の原則の問題を改めて確認せざるを得ないことになってきますので、そういう意味でも非常に大きなインパクトがあったのではないかと思います。残念ながらと言ってはいけないかもしれませんが、2回住民投票をやって、2回とも僅差で成立しなかったのですね。

ただ、ほぼ半数の住民が賛成をしたということ、そのために実に多くの議論が行われたということ、その中で行政と議会が合意をして、国とも協議して、そういう提案をした、そういうことが行われたということは、非常に大きな意味があったと思います。

東京都との間でも、そういう真摯な議論ができるといいのですが。

先程も触れましたが、レジュメに記してあるように、今大阪では、「大阪市及び大阪府における一体的な行政運営の推進に関する条例」というのを作って、都区制度は実現

しませんでした。意図していた大阪府の府域単位での広域的な対応を図っていくという方向を目指しています。

大阪市の関連する権限を大阪府に委託して、広域的な行政を一元的に行うということを中心に、取組みを進めているということなんです。

○不合理な税制改正等への対応

このページの下段の「○不合理な税制改正等への対応」のことについては、お聞きおよびと思います。東京の地方財源であったものを吸い上げて、他の地方に配り直すということで、平成27年度から累計すると、令和4年度までで約1兆1,000億円の影響額が出ていまして、区にとっては非常に深刻な問題になっています。

特別区は、その問題点を指摘し、地方財源を吸い上げるのではなく、国の責任において自治体の財源を拡充するよう求めています。

○特別区長会調査研究機構

それから、35ページですが、「特別区長会調査研究機構」についてです。

今現在、各区からテーマを提案してもらって、賛同する区も加わり、学識経験者やコンサルなどを交えて、それぞれ共通する課題について調査研究を深めて、特別区の行政に反映させていこうということで進められています。

非常にユニークな研究の仕方だと思うのですが、令和元年度から順次成果物を出して、毎年かなりの数の研究を続けています。

これは、大所高所の課題というだけでなく、現実の実務をしていく上で、もう少し極めたいけれども日々の仕事に追われてなかなか時間がとれないというような場合に、提案をして、この機構の研究テーマに載せることで、調査研究を行う機会が得られるということでもあると思いますので、皆さんが何かお気づきのことがあったら、活用してみたいかかと思えます。

これまでの研究テーマについては、補足資料464ページの「特別区長会調査研究機構について」を後程ご覧ください。

◇今後の特別区の制度的課題

次に、「今後の特別区の制度的課題」というところをご覧ください。

今までお話ししたことを踏まえて、これからどうするのかということですが、実は、ここに掲げてある内容は制度改革後からほとんど変わっていません。同じことを言い続けている状況です。

それは、やはり、都区制度改革を踏まえた基本的な枠組みだからです。

一つは、「**基礎自治体としての役割発揮**」ということで、平成12年の改革によって、特別区は「**基礎的な地方公共団体**」として明確に位置付けられましたので、その責任を果たしていくことが何よりも重要になります。

その時の視点としては、**自律と連帯**がキーワードです。各区は、自分の地域に責任を持つことと合わせて、東京大都市地域全体にも責任を持つことの制度的理解のもとに、各区が自主的・自律的に運営をしながら、同時に23区の連携で諸課題を解決していく

ことが必要であろうということです。

それから、もう一つは、基礎自治体として役割を發揮する上で、**東京都との連携**は重要な問題になります。これは、東京の大都市制度というのは、東京都と特別区が特別な役割分担をしながら、この大都市地域の行政を展開していくということです。大都市地域をともに預かるパートナーとして、広域行政を担う東京都と、諸課題の解決に向けて連携していくことが必要であるということです。

それから、「**法の趣旨に則った都区間関係の確立**」と記してありますが、現在、解決できていない、役割分担なり財源配分に関する都区制度改革の積み残しの課題については、きちんと整理をして、法制度に則った正常な都区関係を作っていくことを引き続き追求していかなければなりません。

そして、「**地方分権改革、税財政制度改革等への対応**」として、分権改革など諸改革に対応できるような準備を進めていく。これは、今現在は、地方分権改革も一通りのことが行われて落ち着いていますし、先程少し出てきた道州制の議論も下火になっています。その意味では、新たに議論されていることは、あまりないのですが、現状を改革しようという話は、状況に応じて繰り返し出てきますので、区としては、そういう議論が出てくることに備えて、対応できるよう常に準備しておく必要があると思います。

また、全国連携プロジェクトのところでも少しご紹介しましたが、全国の自治体との連携も含めて、広い視野で取り組むことが必要ではないかと思えます。

こうしたことを今後の特別区のあり方を考える上で、参考にしていただければと思います。

事前質問で、東京都と特別区の関係を改善するために、どのようなアプローチをしていくべきか、あるいは今後の都区制度改革の実現にあたって一番の支障は何か、というご質問がありましたが、それは今申し上げた都との関係、二つの要素で取り組んでいくということで、お答えにさせていただきたいと思えます。

それから、**新型コロナの影響**で、テレワークだとか企業のオフィスの撤退だとか、いろいろあるけれども、これが特別区の税収や区政運営に与える影響はいかほどかというようなご質問もありました。

これについては、今後どのようになっていくか分かりません。転出が超過するという動きが出ているわけですが、まだ非常にドラスティックな動きとなっているわけではありませんし、状況が落ち着けばまた別の動きが出てくるかもしれませんので、何とも言えないと思えます。

ただですね、大きな流れとしては、そもそも特別区も含めて、我が国全体が人口減少に向かっているというのは、もう動かしがたい道ですので、今のままということはありません。大激変が起こるのは、当然覚悟しなければならないということです。

ですから、特別区が、これから起こる大激変に備えてどのようにしていったらいいのか、それこそ抜本的に見直しを図っていかなければならないということは、忘れてはいけません。

以上が本論です。

(参考) 特別区長会が東京都に求めている重点事項

補足として、36ページに、現在、特別区長会が東京都に直接求めている事項をいくつか例示として挙げてあります。

まず、(1)「都区のあり方検討の再開」については、前にお話したとおり、検討がストップしているのですが、東京都が言っている再編の問題は議論を尽くしていて、各区の自主的な判断にまかされるべき問題なので、それを理由に検討をストップするのはおかしいのではないかと。協議を再開して、その結果で財源問題をできるだけ早く解決すべきということを求めています。

(2)は、「都市計画事業のあり方に関する協議の実施」を求めているものです。

これは、例えば、用途地域の都市計画については、全国の市町村の中で、特別区だけが決定権限を持っていない状況になっています。そういうことも含めて、都市計画決定権限のあり方や、都市計画税の取扱いの問題など、都市計画事業全体のあり方について、都と区の協議の場を設けるべきであるということです。

都市計画事業のあり方などの問題については、冒頭ご紹介した、特別区長会ホームページ掲載の「特別区の現状と課題(参考資料)」の中にも関連の資料が入っていますので、後程ご覧ください。

(3)の「固定資産税の減免等についての事前協議」ですが、調整三税については、都区財政調整の財源ということで都と区の共通財源ですので、もし、東京都が減免等なんらかの政策的な取扱いをすれば、事前に区に協議をすべきであるということをお求めています。

(4)の「児童相談所設置の促進」については、既に各区が順次設置を進めていますが、やはり何といても、児童相談行政の問題については、都と区の連携で課題解決していくということが重要です。そういう方向で進んでいくように、支援協力をしてもらいたいというのが、区の主張です。

(5)は「都区双方の事業実績に見合う都市計画交付金の増額」ということです。

都市計画事業は、特別区も担っています。都市計画税は、市町村が行う都市計画事業の財源となる目的税として設けられているものですので、特別区が都市計画事業を行っている以上、それに見合う財源が来なければなりません。ところが、今現在、都市計画事業については、大部分を東京都が行っているという理由で都税とされています。

これも全国唯一の姿ですが、都市計画税が都税とされていることを踏まえつつ、東京都独自の制度として、特別区が行う都市計画事業に対する都市計画交付金が設けられています。都市計画税の一部が特別区に流れてきているということですが、今は都市計画税の1割にも満たない、わずか200億円しかありません。

実際に行われている都市計画事業の割合からすれば、都が7割、区が3割ということです。都市計画交付金を大幅に増額する必要があるということをお求めています。

(6)の「特別交付金のあり方の見直し」についてですが、特別区財政調整交付金は、普通交付金と特別交付金に分かれていて、現在は、普通交付金が95%、特別交付金が5%になっています。交付金総額の5%というのは、令和4年度予算では555億円という非常に大きな規模です。

この特別交付金は、補助金と比べると交付の基準が非常に曖昧です。区長会ホームページ掲載の「特別区の現状と課題(参考資料)」に「特別交付金に関する特別区の主張」について整理したものを載せてありますので後程ご覧いただきたいと思います。ここ

では、補足資料の466ページをご覧ください。

「特別交付金の算定に関する運用について」とありますが、これが特別交付金の算定の基準になっています。

467ページのところに算定項目として、「A 普通交付金の額の算定期日後に生じた災害等のための特別な財政需要又は財政収入の減少」から始まって、以下、次の468ページまでいろいろ書かれていて、これが基準なのですが非常に抽象的です。

補助金の場合ですと、どういう仕事に、どれだけの量があって、単価がいくらでという計算をしていくので、対象も金額も明らかですが、特別交付金の場合には、ご覧のような「基準」ですので、具体的な姿が見えていません。

その額があまりにも大きいので、やはり普通交付金という目に見える形での配分を増やすべきではないかということで、2%を基本に引き下げるべきであるということをお尋ねしています。

補足資料472ページの「特別交付金の状況」をご覧ください。

「C その他特別の事情」とあります。その中の「その他特別の事情」のところが令和3年度で320億円余ありますが、特別交付金総額の57.2%を占めています。

それから、「B 基準財政需要額の算定方法によっては捕捉されなかった特別の財政需要」の中に、「特別区の需要としては普遍性がないとの理由により、普通交付金に算定されていない財政需要」とあります。これは普遍性がないとして、普通交付金の対象となっていないものということなのですが、これが138億円余で24.7%あります。

この二つは、特にあいまいな項目ですが、合わせると8割以上におよびます。特別交付金というのは、いくら配ったかは出てくるのですが、何にいくら配ったかという一覧表はありません。

各区は、自分のところは分かっているけれども、他の区がどういう事業にどれだけ配られているかは分からない形になってしまっていて、その意味では非常に不透明であるということです。

ですから、区としては、引き続き改善を求めています。

なお、各区ごとの算定額については、補足資料471ページに「令和3年度特別区財政調整交付金（特別交付金）交付額一覧」を載せていますので、後程ご覧ください。

以上のようなことを、都と区の間でやり取りの中で、具体的に求めています。

ま と め

最後に、レジュメの38ページで、これまでお話ししたことのまとめをしておきたいと思えます。

今回の講義をとおして、都区制度が東京大都市地域において、身近な自治と大都市地域の行政の一体性をともに確保するものとして、その両者のバランスを調整しながら推移し、二層制で行うことで決着がついたということを見ていただいたと思えます。

そして、現行の都区制度は、都区間の協議で解決をするということで組み立てられた大都市制度であって、これまで長い間に渡って自治権拡充運動を続けて、都と区が合意をして、国に持ち込んで改革をした、「下からの改革」で実現した意義のあるものであるということも。

制度の運用については、都と区が、国に頼ることなく、自主的に諸問題を解決するということが大事にできました。

しかしながら、制度改革が実現したにもかかわらず、法で定められた原則どおりに運用がなされていない問題が残されています。

最大のネックとなっているのが、役割分担に基づく安定的な財源配分ということで、それなくしては、制度の改革で本来求めていた、都と区の行政責任の明確化ということが果たせないという状態のままであるということです。

そういう中で抜本改革を求める特別区制度調査会の報告が出されたのですが、特別区は、その提言は胸に秘めつつ、現実の問題として、今ある制度のもとでの改革の実現を目指すということでやってきました。

運用面では、もう20年以上経過したにもかかわらず、いまだに未完の状態にあるということではあるのですが、特別区としては、決してただ手をこまぬいてきたわけではありません。

現行制度上の問題の解決に向けて、財源配分あるいは都区のあり方の検討等について、東京都との協議を尽くしてきましたし、生起する様々な東京大都市地域の行政課題を解決すべく、23区の連携をベースに都との連携も確保しながら取り組んできました。分権改革への対応や将来構想の検討、全国の自治体との連携等も進めてきました。

特別区は、基礎自治体としての役割を発揮すべく、地力を着実につけてきたと言えるのではないかと思います。

今も様々な課題が押し寄せています。特に、我が国が確実に人口減少社会に入っている中で、今までの常識が通用しない世界が訪れてくる。行政のあり方についても、根本的に見直しをしなければ立ち行かないことはもう目に見えています。将来に向けてどのように行政のあり方を作っていくのかというのは、本当に大問題なのです。

例えば、単に人口が減るだけならば違うかもしれませんが、人口構成が大きく変わってしまうと、働き手が非常に少なくなってしまう、高齢者の割合が増加していく。未来を担う子どもたちはさらに減ってしまうということで、これまで予定していた社会の調和というものが、成り立たなくなっていくということになります。

そうすると、行政としてはどうするのか。今そこにある課題を解決するというだけではなくて、将来の変化を見据えて、これからのあり方を考えなければならないということにもなっていきます。そういう非常に難しい状況を抱えた中で、難題が山積しているわけで、非常に厳しい状態にあると言えると思います。

今言われているICTの活用等についても、そういう文脈の中で考えると、やはり行政の体制自体を大きく変えていかなければ、大きな波には耐えられないということだと思いますし、それぞれの区が完結的に全ての事務を行うということではなく、やはり連携してできるものは連携をして、できるだけ身軽になって、それぞれの区の自治として求められる部分に注力していくということも考えていく必要があると思います。

そういうことも含めて、23区で連携しながら取り組んでいくこと。そして、そういう23区の連携を基礎にしながら、都と区で連携して、東京大都市地域の行政課題の解決に向かっていく。そういう姿を作っていくのが、これから求められることではないでしょうか。

そういった時に、特別区は、制限された自治体という意識に陥っているわけにはいきません。

制度的には、東京大都市地域における「基礎的な地方公共団体」として定立していますので、基礎自治体としての責任をきちんと果たしていかなければいけない。そのための権限を特別区は持っているということです。もはや制度の制約を理由に課題から

逃げることは許されない。迷うことなく、臆することなく、堂々と、自らの責任で前に進めていかなければならないということだと思います。

講義はこれで閉じさせていただきますが、今までお話ししたことを通じて、これだけ長い期間、特別区がいろいろなことに取り組んできたということを改めて確認する機会になったと思っております、私自身こういう時間をいただいたことに、大変感謝をしています。

まだまだ不十分だとは思いますが、ある程度一連の経緯として、記録に残せることになったのではないかと考えています。

皆さん、いろいろ聞き苦しくて、大変だったと思うのですが、少しでも都区制度に興味を持っていただいて、これからさらなる発展に向けて取り組んでいただければ幸いです。

本当に拙いお話で恐縮でした。長い間お付き合いいただきましてありがとうございました。

< 講 師 略 歴 >

特別区長会事務局参与 志賀 徳壽 (しが とくじ)

昭和 49 年 7 月 練馬区採用

昭和 59 年 4 月 特別区人事・厚生事務組合に転籍

平成 5 年 4 月 (財) 特別区協議会調査部副参事

平成 5 年 7 月 同行財政担当課長 (都区財政調整協議等を担当)

平成 7 年 4 月 (財) 特別区協議会制度改革推進室税財政担当課長を兼務

平成 12 年 4 月 板橋区に派遣 (学務課長、財政課長)

平成 15 年 4 月 特別区長会事務局次長

平成 24 年 4 月 特別区人事・厚生事務組合 総務部長

(公財) 特別区協議会総務部長、特別区長会事務局参事兼務

平成 25 年 6 月 (公財) 特別区協議会 常務理事 (令和 3 年 6 月退任)

平成 25 年 7 月 特別区人事・厚生事務組合 副管理者 (令和 3 年 6 月退任)

特別区長会事務局長 (令和 3 年 6 月退任)

令和 3 年 7 月 現職

特別区長会事務局講演会講演録

特別区制度 (特論)

～都区制度 (東京の大都市制度) について～

(講演録編)

発 行 令和 6 年 3 月

編集発行 特別区長会事務局

東京都千代田区飯田橋 3 - 5 - 1

電話 03 (5210) 9736
