

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～

（講演資料編）

特別区長会事務局

まえがき

この講演録（講演資料編）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（講演資料編）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、資料は、基本的に講演会終了時点での情報としています。

本冊子は、講演録（講演録編）に沿って参照できるよう、別冊としました。講演録編と合わせてご利用ください。

また、巻末に令和6年1月に同じ講師により行われた特別区長会事務局講演会の講演要旨と参考資料を収録しましたので、ご参照ください。

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（講演資料編） 目次

「特別区制度（特論）」講演会レジュメ

「特別区制度（特論）」補足資料

<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（講演録編）参照>



< 「特別区制度（特論）」講演会レジュメ >



## 特別区制度（特論）

### ～都区制度（東京の大都市制度）について～

特別区長会事務局参与 志賀徳壽

#### <目 次>

#### ◇何故特別区制度を学ばなければならないのか（P2）

##### 1 都区制度（特別区制度）の概要（P2）

###### ◇都区制度（特別区制度）とは（P2）

###### ◇都区の役割分担と財源の調整（P7）

（都区間財源配分、特別区間の財政調整、現行制度上の課題）

###### ◇特別区制度の歴史（P11）

##### 2 平成12年改革の意義（P15）

###### ○都区の思惑を超えた法改正内容（P16）

###### ○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（P16）

###### ○積み残しの課題（新制度施行時）（P17）

##### 3 平成12年改革以降の動き（P18）

###### (1) 都区間の財源配分（主要5課題協議）（P18）

###### (2) 都区のあり方検討（都区のあり方検討委員会、東京の自治のあり方研究会）（P21）

###### (3) 児童相談所設置自治体の拡大（P25）

###### (4) 特別区制度調査会（P27）

###### (5) 地方分権改革の流れの中で（P28）

##### 4 都区制度（特別区制度）のこれから（P32）

（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（P36）

##### (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（P38）

（注）本文中の説明、図表等は、講義終了時点の情報に置き換えています。

## ◇何故特別区制度を学ばなければならないのか

- ・特別区の活動の基盤
  - ・都道府県と市町村の一般的な制度では説明できない
  - ・法令の趣旨やルールに則って対応する必要がある
  - ・“負い目”からの解放（半人前の制限自治体？）
    - ・市に比べ権限が制約されている？
    - ・財政面で都に依存している？
    - ・住民の自治意識が薄い？
    - ・区や区議会に無駄が多い？
- (参考) 大阪市会 定数 83 人 (人口 2,752,412 人) \*1/33,161  
特別区議会 23 区計 定数 902 人 (人口 9,733,276 人) \*1/10,790  
堺市議会 定数 48 人 (人口 826,161 人) \*1/17,211  
世田谷区議会 定数 50 人 (人口 943,664 人) \*1/18,873
- ・自分たちで守らなければならない (都の主張は法の趣旨からは疑問: 主要 5 課題協議)
  - ・区の関係者も理解しきれていない
  - ・実態上都が差配できる外形があり (税、条例、都議会)、制度論抜きに対抗できない  
etc.

〈事前 Q〉

○都区制度は随所に、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が、それでも区にとってのメリットのある区は少ないのだろうか？

○特別区が、「基礎自治体と言いながら、権限が少なく中途半端である」、「財調 (都) に依存している」などと言われることに対して、単純に権限が制約されていると考えるのか？それとも大都市地域における役割分担の結果として導き出されたものとするのか？あるいは財調は都からお金をもらう制度なのか？

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。

## 1 都区制度 (特別区制度) の概要

### ◇ 都区制度 (特別区制度) とは

東京都内には 62 の市区町村がありますが、その中で、23 区は「特別区」と呼ばれています。特別区は、それぞれ公選の区長、議会や条例制定権、課税権を持ち、一般の市町村と同じ基礎自治体です (大阪市や横浜市などの政令指定都市にある「区」は、行政区といい、市の内部機構であり、自治体である特別区とは性格も仕組みも異なります)。

一方、東京 23 区の区域は、970 万人を超える人びとが暮し、1 千 3 百万人近い人びとが活動する巨大な大都市地域です。人口や産業が高度に集積するこの地域の行政は、全

体として滞りなく円滑に行われる必要があります。

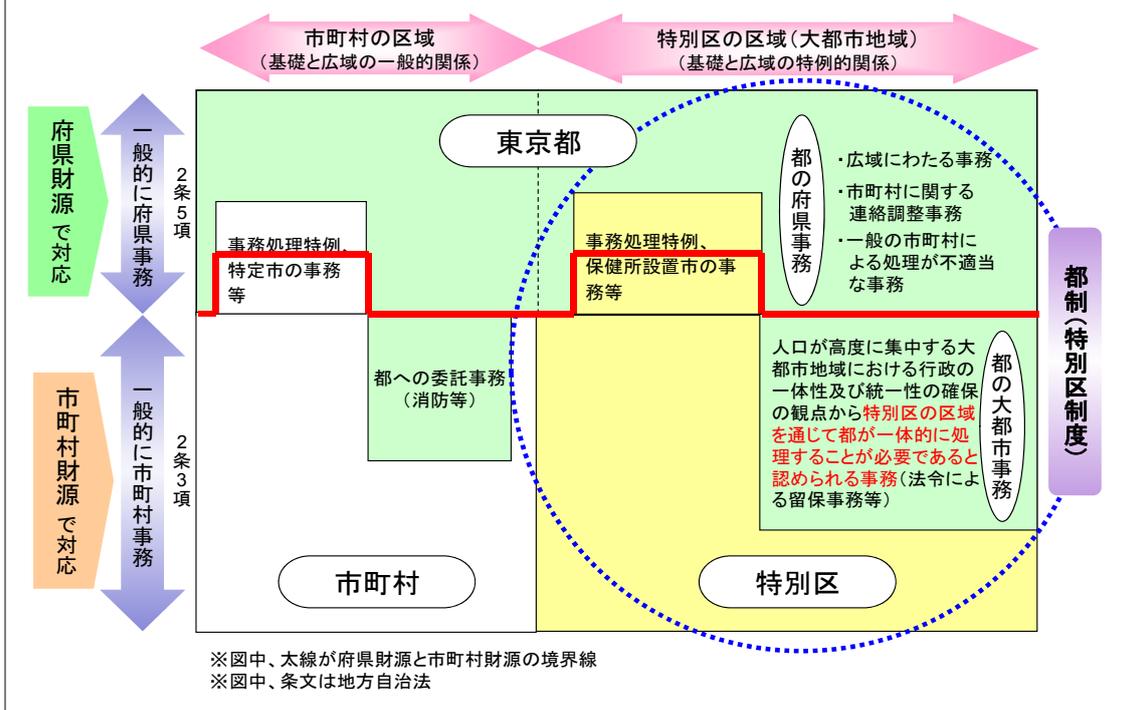
このため、それぞれの特別区が身近な自治体として基本的な役割を担いつつ、広域自治体である東京都との特別な役割分担のもとに、相互に連携して東京大都市地域の行政に責任を持つ大都市制度が設けられています。この仕組みを都区制度あるいは特別区制度と呼んでいます。

**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や、都と23区間の財政調整の仕組みがあること、また、都区間及び特別区間の連絡調整を行うための法定の協議組織が設けられていることなどが特徴です。

政令で指定される大都市制度である指定都市においては、大都市としての一体性・統一性確保のため、単一の基礎自治体が都道府県の事務を含め大半の事務を処理するのに対し、都区制度では、指定都市という1つの基礎自治体では対応しきれない高度に集中する大都市地域において、複数の基礎自治体（特別区）が基本的に事務を処理する一方、広域自治体である都が、府県事務のほか、通常市町村事務とされるもののうち、大都市としての一体性・統一性確保のため単一的意思により一体的に処理すべき事務を処理するものとされています。

## 都と区市町村との分担関係(イメージ)



(参考)「逐条地方自治法」(松本英昭著)の第281条の2に関する記述抜粋

「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。現行の地方自治制度においては、大都市の制度としては指定都市制度も存することから、特別区の存する区域は、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。これらを端的に「人口が高度に集中する大都市地域」としているのである。」

東京都区部の人口集中度と歳出の大都市比較

	人口	人口密度 (人/km <sup>2</sup> )	昼夜間人口 比率	歳出(千円)	一人当歳出 (千円)
東京都区部	9,644,079	15,367	132.2	3,916,271,750	406
札幌市	1,970,052	1,757	99.7	992,751,320	504
仙台市	1,090,263	1,386	105.3	520,569,286	477
さいたま市	1,307,931	6,015	90.9	547,430,304	419
千葉市	980,203	3,607	97.1	456,067,538	465
川崎市	1,530,457	10,602	83.6	735,658,102	481
横浜市	3,748,781	8,609	91.1	1,765,970,570	471
相模原市	722,828	2,198	86.2	296,379,255	410
新潟市	796,500	1,096	101.2	396,836,184	498
静岡市	691,185	490	102.9	313,612,705	454
浜松市	791,770	508	99.3	349,574,500	442
名古屋市	2,327,557	7,129	111.9	1,217,190,222	523
京都市	1,466,264	1,771	109.0	765,989,198	522
大阪市	2,740,202	12,162	132.5	1,756,789,204	641
堺市	827,971	5,526	93.3	415,724,995	502
神戸市	1,522,944	2,734	102.5	848,479,219	557
岡山市	720,865	913	103.1	325,774,791	452
広島市	1,199,365	1,323	101.0	626,662,840	522
北九州市	940,141	1,912	102.1	550,110,942	585
福岡市	1,592,657	4,637	110.8	868,661,373	545
熊本市	739,393	1,894	102.2	398,501,331	539

※「人口」は各自治体の推計人口(令和元年10月1日)

※「昼夜間人口比率」は令和2年国勢調査

※「歳出」は令和元年度普通会計決算

## ※23 区の人口規模

指定都市並み 5 区 中核市並み 16 区 千代田区も 415 位/1,747 市区町村中

〈事前Q〉

○「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?

⇒単一の自治体では対応しきれない

(参考)「逐条地方自治法」(松本英昭著)の第281条の2に関する記述抜粋(続き)

「現行制度は、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ものであり、特別区の基礎的な地方公共団体としての地位をできる限り充実・強化したものである。しかし、かかる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、その実際の運用にかかっている。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。」

「(都の性格に対比しての特別区の位置付けは)都道府県の性格に対比して市町村が基礎的な地方公共団体とされるのと同等の位置づけであり、大都市地域で展開され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。」

「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、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整権能を行使する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。単に、「行政の一体性及び統一性の確保」の必要のある事務とはせず、「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」と規定しているのは、この意味に他ならない。」

〈事前Q〉

○「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」の意味は？

⇒大都市における行政の一体性確保と身近な自治の両立は根本命題

〈事前Q〉

○都区制度に対しての都側との考え方の相違点は？ ⇒(参考)参照

(参考) 都が行う大都市事務をめぐる都区の考え方の相違

平成17年8月22日 都区財政調整協議会資料から抜粋

#### ■ 都の考え方

○都が行う大都市事務を「市町村が一般的に処理する事務」とする自治法の規定は一般原則であり、実際の範囲は、大都市東京における膨大な行政需要や税収の大きさ等を考えると、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。

○都に配分された財源は、都の一般財源であり、地方税法上も、都税の用途は一般の市町村事務の範囲に限定されない。都は独立した自治体としての責任において、大都市の一体性・統一性確保の観点から、大都市のための事務を行う。

○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。

## ■ 区の考え方

- 都区制度改革の目的は、それまで曖昧であった都区の役割分担を明確化することであり、そのための法改正が行われた。都の大都市事務の範囲について、都独自の判断で法と異なる運用が許されるとすれば、法で原則を定めた意味がなくなり、都区制度改革の意義は有名無実化する。
- 東京都は、広域的な地方公共団体として、通常の府県事務のほか、特別区の区域を通じて都が一体的に処理する必要がある事務に限って、一般的に市町村が行う事務の一部を担う。
- 都区制度は、政令指定都市制度では対応できない大都市東京の実態を踏まえて、複数の基礎自治体と広域自治体の分担により大都市行政に対応する制度であり、その分担関係を一般原則として軽視し、政令指定都市との比較を持ち込むのは、制度論として矛盾する。
- 大都市東京特有の膨大な行政需要や税収の大きさは、府県のレベルも同じ。法令上の府県事務にまで都が行う大都市事務の範囲を広げる考え方は、都の府県としての役割を放棄するものである。
- 市町村財源の一部が都に所属しているのは、特別区相互間の財源調整のほか、都が行う大都市事務の財源とするためであり、その用途は、自治法の分担原則に基づく事務の範囲に限られる。
- 政令市等の事例から市自らが実施すべきものを大都市事務とするという考え方は、都を市とみなすものであり、制度改革以前の発想である。

(参考) 都区制度に関する都の説明(行政部資料から)について

- 都区制度の目的のところ、「**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**」との説明について
  - ⇒法の規定は、「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」
  - ※無原則に都が役割を持つのではなく、都が行わなければ一体性・統一性が確保されない事務に限定する趣旨。広域行政はもともと府県としての都の役割。
  - ※従来あいまいであった都区間の役割分担とそれに応じた財源配分のあり方の原則を規定したのが平成12年改革の意義。
  - 都と区が国に法改正を求めたときの都と特別区の役割分担や住民に対する行政責任を明確にするという改革の趣旨が、法の原則が定まっただけで実態が伴わないままになってしまっている。
- 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づけられたものである**」との説明について
  - ⇒都区間の財源配分の問題の説明が抜け落ちている。

◇ 都区の役割分担と財源の調整

特別区は、東京大都市地域の基礎自治体として、区民に身近な行政を担っています。しかし、この大都市地域全体を一体として処理する必要がある事務もあり、**通常は市が行う事務のうち例外的に東京都が処理しているものがあります**。たとえば、水道、下水道、消防、大規模な都市計画などです。

一方、特別区の区域は**23の基礎自治体**でひとつの大都市地域を構成していますが、**区ごとに見ると、その税源は大きく偏在しています**。

このため、**東京都と特別区が役割分担に応じて財源を分け、また23区の税源の偏在を調整して、それぞれが均衡ある行政を行えるようにするための制度として、都区間と特別区相互間の財政調整を行うしくみが設けられています**。これを**都区財政調整制度**と言います。

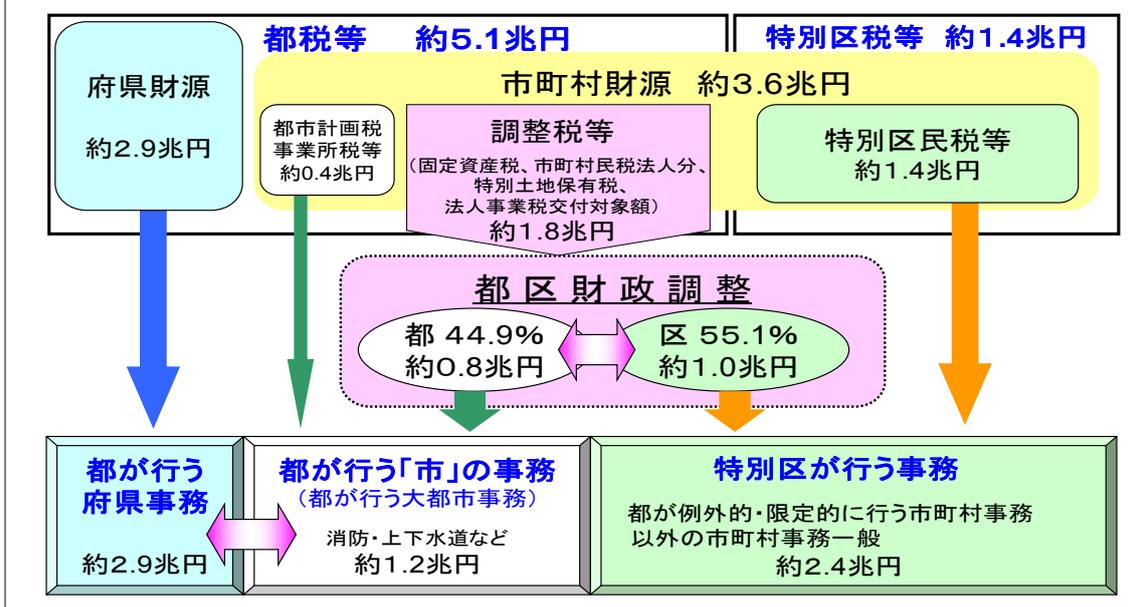
この財政調整を行うための財源として、通常は市町村税であるもののうち、固定資産税や法人住民税等が都税とされています。東京都と特別区は、毎年財政調整のための協議を行っています。

なお、地方公共団体間の財政調整の仕組みとしては、地方交付税制度がありますが、この制度の中では、東京都と特別区は一括して算定され（ただし、収入超過と計算され不交付）、都と個々の23区の調整については、都区財政調整制度を通じて行うこととされています。

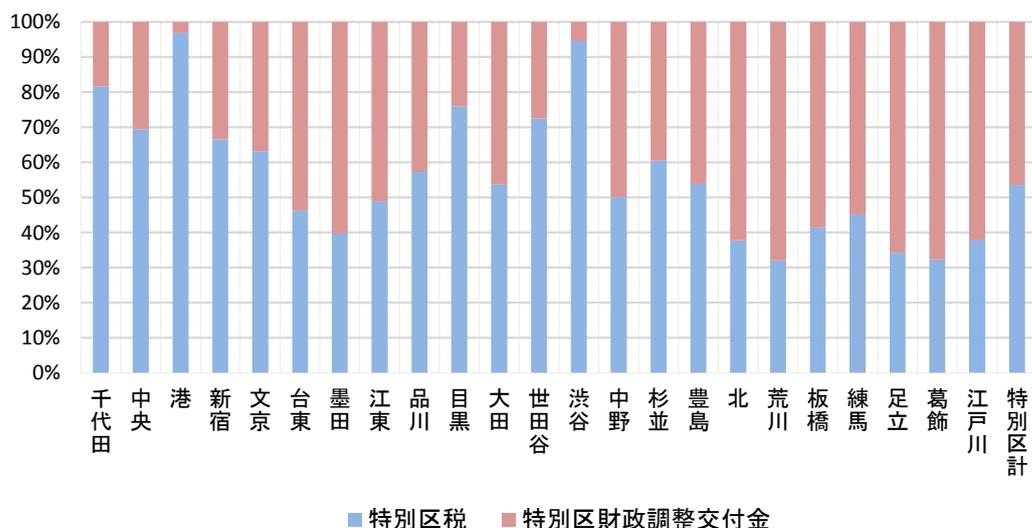
〈事前Q〉

○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？

都区間の財源配分の状況(令和2年度決算)

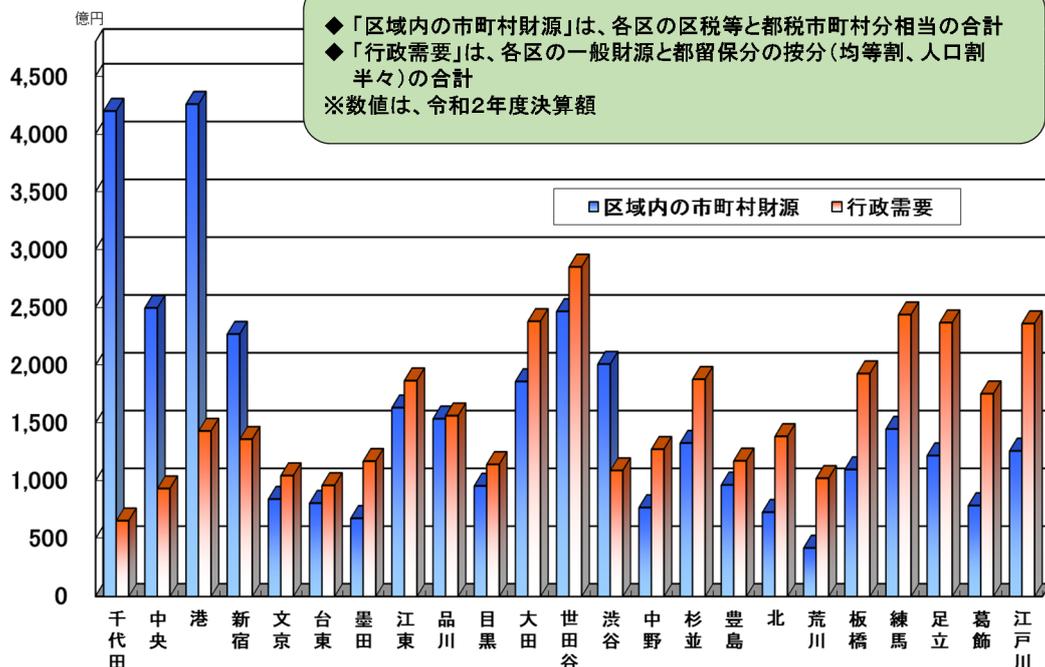


(参考) 区税と財調交付金の割合(令和2年度)



※23 区間の税源偏在の状況

区域内の市町村財源と行政需要の比較(粗い試算)



※調整三税が都区財政調整の財源とされた理由

- ・ 特別区相互間において特に税源の偏在が見られる税であること
- ・ 都と特別区の財源調整を賄うに足りる規模を有すること
- ・ 税の使途が制限されていないこと

○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

⇒地方交付税は都区合算で都に適用し、都と 23 区は都区財政調整で保障

- ・全国の普遍的・標準的な行政水準を確保する交付税制度の中で、都区間の事務や財源区分等の特例に応じた個別算定は技術的に極めて困難
- ・交付税制度と都区財政調整制度が相まって都区双方の財源を保障

〈事前 Q〉

○地方交付税制度で、都区は収入超過とされ、不交付であるが、今後交付団体になった場合の都区の配分割合は都区財調と同様の割合なのか？

⇒東京都が不交付（財源不足）になることは想定外であるが、仮にそうなった場合は、財源不足の原因を踏まえた対応が必要。大阪都構想参照。

○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

※調整税（固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税）の帰属、条例、予算は都  
⇒権力的に作用するおそれ。対等関係の確保は法制度あってこそ。

○都区間配分の基本である都区の役割分担に応じた配分割合の合意が最大の懸案として残されている一方、ここ数年は、配分割合を変更すべき制度変更等がない状態が続き、23 区間配分を中心に協議、現行制度上の課題の議論は持ち越し（区が児童相談所を設置することに伴う配分割合の協議の中で、令和 2 年度から特例的に 0.1%引き上げ、令和 4 年度にあり方の検討を行うことになった）

※R4 フレーム：基準財政収入額 1 兆 2,335 億円 基準財政需要額 2 兆 2,874 億円  
普通交付金 10,539 億円 特別交付金 555 億円

**都区間財源配分**

※配分割合＝都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、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交付される特別区財政調整交付金の原資となる、調整 3 税（固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税）等の一定割合

○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

平成 10 年自治法改正時に整理された考え方<sup>(注)</sup>に基づいて、都が、府県事務以外の、一体的に処理する「市町村事務」の範囲を明示し、それをもとに都区の協議により財源配分の整理を行うべきとするのが特別区の主張

(注) 平成 10 年自治法改正時に整理された考え方

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（基礎自治体）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」

## を留保するという考え方

現在は、都区協議会の下に設置した「都区のあり方検討委員会」において、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、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討する途上にあり、都区の「大都市事務」（特別区の区域において市町村財源を充当して処理する事務）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、その結論に従い整理を図る扱い（ただし、検討は凍結状態）

### ○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

平成 12 年改革時に、「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」との合意（H12.3.28 都区協議会「都区制度改革実施大綱」）を行い、以後、区側は、変更事由に該当する状況の有無を確認しながら毎年の協議を実施

平成 19 年度以降、とくに制度変更等の大きな変動要素は発生しておらず、都区のあり方検討を先行するに際して当面の財源配分として合意した配分割合である 55%で安定してきたが、特別区の児童相談所の開設に伴う配分割合見直しの協議の中で、令和 2 年度に開設する 3 区の所要額を算定することと合わせて、令和 2 年度から特例的に配分割合を 0.1%引き上げ 55.1%としたうえで、令和 4 年度に改めてあり方を協議することとなった。

#### 〈事前 Q〉

○児童相談所の開設に伴って令和 2 年度から区の配分割合を 0.1%引き上げたとのことだが、協議の中で例えば開設するのが何区になればもう少し配分割合を引き上げるとか、東京都からは具体的な提示があるのか。都区間の協議は難航しかねない状況であると聞いているが、都区協議とは事務レベルでどのように行われるのか知りたい。

⇒令和 2 年度財調の協議の途中では、開設予定区の半数（11 区）の決算実績が揃ってから改めて協議すべきであり、配分割合を引き上げるかどうかはその検証、分析次第との見解が示された。

都区間の協議は、都区双方から提案を出し合い、財調協議の中で合意点を見出すべく取組んでいる。

### 特別区間の財政調整

○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

〈事前 Q〉

○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？

⇒各区、各人様々な考えや思いがある中で、制度に対する理解や長年の協議の積み重ねで制度を維持してきた。

### 現行制度上の課題

○調整税の年度途中の減収に伴う特別区の減収補てん策（他の自治体と同質の対応）、都市計画税が都税とされている中で特別区の都市計画事業への財源措置（都市計画交付金）のあり方（都区間の事業実績に見合う配分額の確保、運用改善等）、特別交付金のあり方（透明化、枠の縮小）等が懸案

### ◇ 特別区制度の歴史

東京に自治制度としての区が誕生したのは、明治 11 年に制定された郡区町村編制法により、東京府に 15 区と 6 郡が置かれたのが始まりです。当時の東京府は、概ね今の特別区の区域であり、その中の 15 区は「江戸」の御府内とされた地域です（多摩地域が加わり、東京府が現在の東京都と同様の姿になったのは明治 26 年です）。

その後、明治 22 年には市制町村制の法律が施行され、この 15 区の区域は、区を存続させたまま、東京市となりました。大正 11 年に定められた東京都市計画区域を基本に、昭和 7 年、東京市は周辺 5 郡の 82 町村を再編した 20 区を併合し、35 区となりました。この区域が、ほぼ現在の特別区の区域です。

昭和 18 年、戦時体制下において、東京にのみ適用される制度として「東京都制」が敷かれました。それまでの東京府、東京市は廃止され、東京都が誕生しました。

終戦後、民主化政策により改正された「東京都制」のもとで、区の自治基盤を強化するため 35 区の再編が行われ、昭和 22 年 3 月に 22 区が発足しました。同年 5 月 3 日に施行された地方自治法により、区は「特別区」と位置づけられ、同年 8 月には、板橋区から練馬区が分離独立し、現在の 23 特別区となりました。

（参考）東京大都市地域の変遷

◇ 「市」よりも先に「区」が誕生（明治 11 年）

※明治 22 東京市(15 区) 明治 26 三多摩東京府編入

◇ 現在の特別区の区域で都市計画（大正 11 年）

※昭和 7 「大東京市」（35 区）

◇ 都制は、戦時体制下に東京府と東京市を同時に廃止して発足（昭和 18 年）

◇ 戦後新都制の下で 23 特別区に（昭和 22 年）

（参考）昭和 15 年当時

東京府人口 7,354,971 人

うち区部 6,778,804 人

(92.2%)

昭和 22 年 5 月 3 日、日本国憲法とともに施行された地方自治法では、特別区は一般市と同格の自治体として出発しました。ところが、実際には多くの事務権限が東京都に残されていたため、自治権拡充をめぐる都区間の紛争が生じました。

昭和 27 年の地方自治法改正では、特別区は基礎的な自治体としての位置づけが失われ、東京都の内部的な団体とされました。広域自治体である東京都が特別区の区域の基礎的な自治体としての性格を兼ねることとなり、区長の公選制も廃止され、事務や財政に関する権限も限定的なものとしてしまっただけです。このときから、特別区は、基礎的な自治体の地位を取り戻すべく、半世紀に及ぶ自治権拡充のための運動を展開し続けることとなります。

その後、東京の巨大都市化に伴う都の行政の行詰まりや特別区の自治権拡充運動を背景に、順次東京都から特別区への権限移譲が行われることとなります。

昭和 40 年には、福祉事務所等の移管が行われました。さらに、昭和 50 年には、特別区を原則市並みとする改革が行われ、区長公選制が復活し、東京都の職員を特別区に配属する制度が廃止されて人事権が確立されたほか、従来限定されていた事務権能についても、都が処理するものを除き一般市の規定を適用することとされ、保健所の移管も含め、大幅に拡大されました。

しかしながら、この改正によって実質的に基礎的な自治体としての内実を備えたにもかかわらず、法的な位置付けは従前どおり都の内部的な団体のままとされました。

このため、特別区はさらなる自治権拡充運動を展開し、東京都とも制度改革の方向を合意して国に働きかけました。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、平成 12 年 4 月 1 日から、特別区は東京都の内部的な団体から脱却して法律上の「基礎的な地方公共団体」として位置付けられ、今日に至っています。

(参考) 都区制度改革の歩み

◇特別区は、戦後「市」と同一権能で発足（昭和 22 年）

◇すぐに都の内部的な団体に転落（昭和 27 年）

◇自治権拡充運動を背景に順次特別区の権限を拡大

※昭和 40 年施行（福祉事務所の移管等）

「市」の事務の重圧で都の行政が麻痺〈単一自治体での対応限界〉

※昭和 50 年施行（区長公選復活、人事権移譲、保健所の移管等）

原則「市並み」＝事実上の基礎自治体 ⇒ 制度上は都の内部的な団体

◇都区合意のもとに国に制度改革を求め、ようやく特別区が法的に基礎自治体に

※平成 12 年施行 ⇒ 都制のもとでの到達点 〈二層制の実現〉

○政令指定都市制度では対応できない大都市地域に適用

○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

・複数の基礎自治体と広域自治体の特別な役割分担で対応

・大都市制度としての特例（事務分担、税配分、財調制度）

○役割分担、財源配分は、法定の原則の下に、都区協議で調整

## ○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

※明治 11 郡区町村編制法による「区」

東京府 15 区（麹町区・神田区・日本橋区・京橋区・芝区・麻布区・赤坂区・四谷区・牛込区・小石川区・本郷区・下谷区・浅草区・本所区・深川区）

京都府 2 区（上京区・下京区）、大阪府 4 区（東区・南区・西区・北区）

札幌区、函館区、仙台区、横浜区、新潟区、金沢区、名古屋区、伏見区、神戸区、堺区、和歌山区、岡山区、広島区、赤間関区（山口県）、福岡区、長崎区、熊本区

## ○戦後の都区制度改革は、東京大都市地域の一体性確保と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

（参考）特別区が求めた制度構想

### ◇「二十三首都市」の方式（S25.12）

- 二十三特別区の名称を「首都市（仮称）」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、以下の事務を執行する。
  - ①二十三首都市の区域における警察、消防、交通、水道その他大都市の事務
  - ②二十三首都市の連絡調整に関する事務
  - ③二十三首都市の区域における府県の事務

### ◇首都行政制度の構想（S36.5）

- 機能を異にする二種の地方公共団体を置く。
  - 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。
- 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。

〈事前Q〉

○昭和 22 年頃、35 区から 22 区になったり、区が特別区として位置づけられることになった際、実際に住民投票は行われたか？また住民からの反対運動等がその当時あったか？（現在の大阪都構想の住民投票のように）

⇒現行憲法施行前のため、住民投票制度は無いが、仮に施行後であっても住民投票の対象外。都に現に存在する「区」を「特別区という」としたもの。合併は、区議会の議決が要件（区によって状況は様々だった）。

○昭和 22 年時に、なぜ他の府県-市の関係性を東京都-区にも応用（踏襲）しなかったのか。東京都に権限を残した（残された）理由は財源以外にも何かあるのか？

⇒GHQ、国、都、区の思惑が交錯する中で、区を基礎自治体と位置付ける一方で、

一体性を確保する観点から事務の移譲を都に委ねる結果となったもの。

○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（S22.3 22区発足→S22.5 自治法施行→S22.8 練馬区独立）。当初から23区としなかった理由は何？

⇒自治法の施行に間に合わせるため、22区制を先行した。

〈事前Q〉

○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？

⇒権限移譲をめぐる都区間の紛争が激化する一方、GHQの戦後民主化政策から早期経済復興優先に転換していく中で、都区一体化を求める都の主張に流れていった。

〈事前Q〉

○自治権限拡大の過程で、何故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、背景、理由は？

⇒昭和40年改革に向けては保健所も候補に挙がっていたが、関係者の折り合いがつかず、持ち越しとなった。

〈事前Q〉

○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？

⇒第15次地制調答申（S47）では、区長選任制度は、大都市行政の一体性の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、円滑に運用されず、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ている。大都市問題の激化、区長準公選運動等住民の自治意識の高まり等を受けて、身近な行政の強化に踏み切ったもの。都の対応も同じ流れ。

○昭和50年の改革で法的な位置付けは従前どおり都の内部的な団体のままだったのは、何かの圧力がかかったからか。そのようにできたのはなぜか（東京都が強く、特別区が弱い立場だったから）？

○区長公選の復活、人事権の移譲、事務の移管などを受け、「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位置づけとされてしまったのか（背景など）？

⇒この時点で実質的に基礎的な自治体となったものと思うが、国の見解としてあくまでまずは試しの改革であるとされた。14次（S45）、15次の地制調の答申でも特別区の性格については触れられていない。あくまでも都区一体の制度の枠内での区の権限強化との位置づけ。

政府の答弁は、一般の市並みに近づ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、①市が行うべき事務を都に留保するものが残っていること、②課税権や財政上の独立性を強めたが、なお都の調整機能を残していること、③区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

があり、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、という趣旨を述べている。

○昭和 50 年の改革でそれま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、そもそも都と区で給与制度や職層の違い等、問題はなかったのか？

⇒原則区への身分切替えとなり、移管後の人事交流制度や一部技術系の派遣措置等を講じた。配属職員は都の職員であり、人事給与面での差は無かった。

○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

〈事前 Q〉

○「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、具体的にはどのような取り組みを行ったのか？

〈事前 Q〉

○平成 12 年 4 月 1 日から、特別区は法律上の「基礎的な地方公共団体」として位置づけられたが、それ以前に特別区職員として既に採用されていた職員の身分に変化はあったか？

○都区制度は、都区間の認識次第で諸刃の制度

※法の原則を踏まえて都区間の協議により運用（認識が一致しないと協議に限界）

○都区間の協議は、法定の都区協議会をはじめ、様々な態様で実施

## 2 平成 12 年改革の意義

平成 10 年 5 月に公布され、平成 12 年 4 月に施行された地方自治法改正では、自治体としての都と特別区の法的位置付けを初めて明確に規定しました。

都は府県と市の両方の性格を併せ持つという二重の性格が払拭され、特別区を包括する「広域の地方公共団体」として位置付けられる一方、都の内部的な団体とされてきた特別区は、第一義的に直接住民に責任を有する「基礎的な地方公共団体」であることが明文化されたのです。

この改革により、都は、府県事務のほかに、一般的には市が処理する事務のうち、特別区の存する区域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から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限定的に行うこととされました。この都が処理する事務以外は、特別区が一般市町村と同様に優先的に処理することとなりました。

この役割分担の原則に基づき、清掃事業をはじめとする大幅な事務移譲が行われまし

た。

財政面でも、市相当の財源のうち、都が処理する市相当の事務の財源及び特別区間の財源の均衡化を図るための財源を都に帰属させ、それ以外の市相当の財源は特別区に帰属させる観点から、**税配分等の見直し**が行われました。また、**都区間及び特別区相互間の財政調整の仕組みを法律上の財源保障制度として位置付け、都と特別区の役割分担に応じて財源配分を行う原則が定められました。**

さらに、大都市制度としてのその他の特例についても、法定の協議組織である都区協議会の運用改善をはじめ、**都の内部団体的性格を払拭**するための見直しが行われ、特別区は、名実ともに東京大都市地域における基礎自治体としての地位を得ることとなりました。

都区制度改革が施行された平成12年4月は、国と地方の関係を大幅に見直す地方分権一括法が同時に施行されたときでもありました。特別区は、長年にわたる自治権拡充運動の成果として、自治法上の「**基礎的な地方公共団体**」に位置付けられたと同時に、地方分権改革によって強化された「**基礎的な地方公共団体**」の権限も獲得したのです。

## ○都区の思惑を超えた法改正内容

### H6.9 都区制度改革に関するまとめ（協議案） ※改良型

- ・特別区を「基礎的な地方公共団体」に位置づけ
- ・清掃事業等事務移管
- ・税財政制度の改善（固有財源拡充、都区財政調整制度の改善、等）
- ・特別区に関する特例措置の見直し

### ⇒H10.5 改正自治法 ※抜本改革

- ・都と特別区の役割分担原則の法定
- ・都区財政調整制度の法定等財政自主権の確立
- ・内部団体性の払拭と必要な調整措置の存置（特例≠自治の制約）

## ○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

⇒「**基礎的な地方公共団体の要件**」をクリア

### ①地方公共団体としての独立性～内部団体性の払拭

廃置分合・境界変更や調整条例等の特例見直し、都区財政調整制度の法定

### ②法制度上、住民に身近な事務を包括的に処理する位置づけ

役割分担原則の法定、一般廃棄物の処理等事務移管

※憲法上の自治体？ ⇒市と同じ「基礎的な地方公共団体」

※制限自治体？ ⇒制度上独立対等性を担保。一つの大都市制度の中での役割分担。

※他都市でも、水道、下水道、消防は府県処理や広域処理の流れ

※中核市権限の中核は保健所

※一体性？ ⇒自治制度の単位＝東京大都市地域＝特別区の存する区域

「都区一体性」ではなく、大都市地域の行政の一体性

## ○積み残しの課題（新制度施行時）

### ①法定原則に基づく役割分担の明確化と安定的な財源配分の確立

⇒「主要5課題」協議を経て「都区のあり方検討」へ

### ②清掃事業従事職員身分切替えと可燃ごみの中間処理のあり方

⇒平成18年4月身分切替え、中間処理は「当分の間」一部事務組合で

〈事前Q〉

○平成12年改革について、詳しく知りたい。 ⇒都区制度改革実施大綱参照

○それまで「都の内部的な団体とされてきた特別区」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？

- ⇒・区の自意識の高まり（23区協調のゆらぎも）
- ・区の力が増大、都との関係に変化
- ・清掃一きめ細かな対応に住民が評価 etc.

〈事前Q〉

○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）を知りたい。

⇒詳しくは、「東京大都市地域の物語5『復権へのみちのり』」、「平成12年度都区制度改革の記録」を参照

・当初の合意（昭和61年都区合意、平成4年中間のまとめ）は、収集・運搬の移譲（昭和40年改革時の改正本則の実行）

→都の労使協議で中間のまとめにとられない清掃事業のあり方を共通認識（清掃事業の全過程を一貫して責任を負うべき）

→都から区へ、清掃事業のすべてを移管範囲とする実施案提案

（移管時期の判断要素として、①新海面処分場の供用開始、②各区における直営車の車庫整備、③地域処理が可能な程度の全量焼却体制）

→都の労使合意（条件整備の実現を前提条件として平成12年4月に移管）

〈事前Q〉

○都道府県の中で、「都」についての位置づけは、「旧都制」の考え方を踏まえた特殊性を持つものか（自治法の条文に規定されていない範囲まで）。

⇒平成12年改革で、都は、基礎的な地方公共団体の性格を併せ持つことは無くなり、広域の地方公共団体に純化し、位置づけは道府県と同じになった。事務分担や税配分の特例はあるが、自治法の規定以外の特異な位置づけは無い

〈事前Q〉

○都区財調について、都議会の各会派はどのような考えを持っているか。

（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？）

⇒一概に言えない（主要5課題の際の経験等を参照）

### 3 平成 12 年改革以降の動き

#### (1) 都区間の財源配分

平成 12 年改革の出発時点においては、法改正の趣旨に即した都区の役割分担に応じた財源配分の整理についての都区間の合意が得られず、配分割合は、従前の 44%を基本に事務移管その他の変動を加味して 52%とする決着が図られ、**都区間の財源配分のあり方については、改革後に引き続き協議する課題として残されました。**

しかし、その後の協議においても、**都区間の協議が難航したことから、平成 18 年 2 月の都区協議会において、財源問題についての当面の対応を整理した上で、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、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討することとなり、都区間の財源配分問題の解決は、その検討の結果に委ねることとなりました。**

その上で、平成 19 年度以降の配分割合は、三位一体改革の影響と都の補助事業の区事業への振替を反映した 55%とし、都区のあり方に関する検討の結論が出るまでの間は、大規模な制度改正や役割分担の変更等が無い限り、安定化させることとなりました。

その後、特別区の児童相談所の開設に伴う配分割合の見直しの協議の中で、令和 2 年度に開設する 3 区の所要額を算定することと合わせて、令和 2 年度から特例的に配分割合を 0.1%引き上げ 55.1%としたうえで、令和 4 年度に改めてあり方を協議することとなりました。

**この財源配分の課題は、通常市が処理する事務のうち都が一体的に処理するものを明確にすることにより、法に定められた原則に則った役割分担の明確化と役割分担に基づいた安定的な財源配分の確立を目指すものです。**そのことを通じて、住民に対する都区の行政責任の明確化を図り、基礎自治体である特別区の行財政基盤の強化と都が広域的課題に専念できる体制を確保し、都区の真のパートナーシップ確立による住民福祉の向上と大都市東京の発展を期するものです。この課題は現行制度下で未解決の最大の懸案となっています。

#### ○平成 12 年度改革における法改正の趣旨に則った財源配分は未完

- ・都区の役割分担に基づく財源配分の整理は、昭和 50 年改革以来の懸案
- ・平成 12 年改革（平成 10 年自治法改正）により、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
- ・改革時に解決できず、改革後の課題に残した財源問題の協議で、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
- ・制度改革で目指した役割分担の明確化と住民に対する行政責任の明確化が達成できないままの状態

〈事前 Q〉

○平成 12 年改革における配分割合の決着について、平成 6 年の都区制度改革に関するまとめ（協議案）の合意後、平成 10 年度までのワーキンググループにおける検討から、財調協議の場に移して配分割合の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ようにも見て取れる。しかし、最終的には、都が従来の制度である区の需要と収入の足らず前を交付すればよいとの考え方に転じているが、なぜそうなってしまったのか、その背景は？

⇒主として財源問題ではないか。制度改革が当初都区で想定していた“改善”ではなく“抜本改革”になったことについての認識の差もあると思う。

（参考）平成 11 年当時の都の考え方（H11.9.17 第 21 回税財政検討会）

「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越えるものではなく、区のチェックを受ける考え方は持っていない。」

○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、現行制度のもとの都区関係の改革を目指すことに

#### 財源配分問題（主要 5 課題）協議

○平成 12 年度の財源配分は、S51～H11 の配分率（44%）＋清掃移管等変動経費（8%）で仮決着

※<44%>の妥当性（都区の役割分担に見合っているか）の検証は未決着

⇒「主要 5 課題」協議へ

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

＜主要 5 課題＞

- ① 都に留保した清掃関連経費の取扱い \*とくに清掃工場建設の償還費（5%相当）
- ② 小中学校改築需要への対応 \*H10 財調協議：繰り延べ問題決着時の懸案
- ③ 都区の役割分担を踏まえた財源配分 \* “協議案” の懸案
- ④ 都区の事業実施状況に見合った都市計画交付金の配分 \* “協議案” の懸案
- ⑤ 制度変更等状況に応じた配分割合の変更 \*結果として三位一体改革への対応

○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へ

○都の事務のうち「市」の財源を充てるべき範囲をめぐって、都区の見解は大幅にかい離し、他の課題も協議は難航

都案：232事業 1兆2千億円 区案：33事業 6千8百億円（平成15年度決算）

○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

・ 新たな検討組織を設け、事務配分、特別区の区域のあり方（再編等）、税財政制度等、今後の都区のあり方について根本的、発展的に検討

・ その結論に従い、役割分担を踏まえた財源配分を整理

・ 配分割合は、暫定的に決着

（H19～ 三位一体改革の影響(2%)及び都補助振替(1%)を反映させ 52%⇒55%に）

（参考）平成19年都区財政調整方針 H19.1.31 都区協議会

1 三位一体改革による特別区民税の減収及び国庫補助負担金削減の影響に係る都区財政調整上の対応については、配分率を2%アップすることとする。

2 都区のあり方検討が開始され、東京都から特別区への更なる事務移管等の方向が出されたことを踏まえ、先行的に東京都の補助事業の一部を特別区の自主事業とし、配分率を1%アップすることにより、特別区の自治の拡充に資する。」

〈事前Q〉

○現在の都区財源配分割合で、東京都の分（44.9%）が役割分担に応じた適切なものになっているのか（都側で事務の経費を一つずつ積み上げれば、おおよその数字が出せると思うが、そのような検証を行ったことがあるのか。）

○例年の財調都区協議では、区側の需要について協議を行うが、都区間での事務配分は変わらずとも、上下水道事業の民営化の動きや、都立施設の指定管理化、都立病院の独法化など、都側の需要の中身は今後も大きく変わりつつある。都市計画税の対象事業について、都側に充当事業の詳細を求めても開示をしない姿勢もあるが、都側の需要の妥当性について区側から精査を求め、協議を持ち掛けることも可能ではないか。

○都が財源配分（44.9%）の内訳を明確にしない理由は何か？

○都区の配分割合（都45%、区55%）の積算内訳は？

〈事前Q〉

○都区が合意して国に法改正を求めた「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」（平成6年9月）の中で、調整税の配分割合は、「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」と明記されている。

その後基本的に都区の協議案の内容に沿った平成10年の法改正が行われ、その際の国会で「その基本となりますのは実際に行います事務分担に応じてその財源の配分を行うということでございます」と答弁されている。

その後の都区の協議において、大都市事務の範囲が都区で合意できず、法改正の精神を織り込んだ運用は実現しなかった。また、20年この状態が放置されて

いる。

・都はどうして180度態度を変えてしまったのか（平成6年以降、都内部でどのような検討があり、方針転換してしまったのか）？

・国は、都区合意を受けて法改正をしたのに、その運用実態がかけ離れてしまっていることについて、どのように受け止めているのか（是正に向けた指導等はないのか）？

⇒区として国に持込むことを検討したこともあるが、都区間での解決を優先。

〈事前Q〉

○都区のあり方検討が休止している現状では、令和4年度に配分割合の0.1%について、児相の経費の算定が妥当であるかを議論するものと考えているが、都側は55%についても含めて議論をしていくのではと危惧しているが？

⇒令和4年度の協議でどこまでの範囲で議論するかは都区双方の出方次第。

〈事前Q〉

○都区間の財源配分の在り方や税財政制度の検討について今後の特別区の課題と取り上げられているが、特別区の要望がなかなか通らない、具体的な議論が行われる状況に至っていない背景として、東京都は今の財源配分が適正であり、特別区を正直面倒な存在だと思っていることが一理あるのかどうか。

〈事前Q〉

○財源配分の課題は、通常市が処理する事務のうち都が一体的に処理するものを明確にすることにより、法に定められた原則に則った役割分担の明確化と役割分担に基づいた安定的な財源配分の確立を目指すものであるにもかかわらず、明確化もせず、事務を行いつづけているのか。

実は全く現状にあった割合に合わない事務を行っているかもしれず、都区双方にとっても、解決すべきではないのか。

⇒事務の範囲に正解は無い。法の趣旨を踏まえた双方の納得（妥協）が必要。

## (2) 都区のあり方検討

平成18年2月の都区の合意を受けて、都区のあり方検討委員会及び幹事会が設置され、平成19年1月から検討が進められました。

事務配分の検討では、府県事務を含めた都の事務のうち、内部管理事務等を除く検討対象事務444項目について、都区いずれが担うべきかの検討が行われ、平成23年1月までに、53項目の事務が「区に移管する方向で検討する事務」として整理されました（今後の取扱いについては、都が、特別区の区域の再編議論抜きに進められないとして、未定となっています）。

また、特別区の区域のあり方の検討では、都から資料や論点等が示され、区からも資料や参考論点等を示したものの、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都区双方の議論がかみ合わず、特別区の区域の議論の前に、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、必要に応じて議論することとなりました。

これを受けて、「東京の自治のあり方研究会」が設置され、平成21年11月から検討が進められ、平成27年3月に、地域別の将来人口推計（500mメッシュ）等のデータに基づき、地域ごとの課題を踏まえた最終報告がとりまとめられました（この報告を受けた後の取扱いについても、未定となっています）。

税財政制度の検討については、区から論点を提示したものの、具体的な議論を行う状況に至っていません。

○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」（H18.5～H18.10）での検討の方向整理を踏まえ、「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

○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 <444項目>

※区に移管：53 都区の役割見直し：30 引き続き検討：101  
都に残す：184 検討対象外：75 税財政制度の課題：1

- ・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
- ・当面、都区のあり方検討とは別に児童相談所のあり方等を検討することに

〈事前Q〉

○都区のあり方検討の事務配分の検討で、検討対象事務444項目のうち53項目が「区に移管する方向で検討する事務」として整理されたとのことだが、区に移管する／しないの基準はあるのか？

○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

現在は、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、最終報告をまとめたところで止まっている状態

※H21.11～H27.3 「東京の自治のあり方研究会」

都区市町村実務者＋学識経験者で構成、H27.3に最終報告

〈事前 Q〉

- 都が特別区の区域の再編（実質的には区の統廃合）をあり方検討再開要件に掲げるほど強く求める理由
- 都側は、本気でこのように考えている一方で、実際には、区に事務を渡したくない…等のウラの理由もあるのか。当時の空気は？
- 区域再編は現実的ではないため、事実上の打ち切りということか。都としては事務配分を整理することでのデメリットが多いということかと推測できるかどうか。
- なぜ都は特別区域の再編をしたいのか？
- 区域の在り方と事務配分をセットで検討すべきとの都の考え方の根拠は？
- 議論を進めるために都が特別区の区域の再編議論を必須とこだわる理由は？財源配分割合は、都区のあり方に関する検討の結論が出るまでの間、安定化させるという取り決めの中で、議論をあえて進めない理由は？
- 「区域の再編議論」はどのような内容なのか。
- 都区の見解の相違について都はどう考えているのか？

（参考）「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

- ・「事務配分と区域のあり方はセットで検討すべき」というのは、都の勝手な言い分。検討を始める際には無かった話。
- ・区域の再編議論が必要というのは都が言い出したこと。区は受身。都の見解を聞いて自主判断するというので検討に臨んだ。事務配分的前提という約束はしていない。区域の議論もするというだけ。
- ・「都の評価は、人口 50 万人の規模を想定した評価」というのも検討の途中で唐突に出てきて、説明としては都の各局の検討を促すために目安として掲げたものということだったが、そうであってもそれが事務移管の前提のような誤解を生むので撤回を求めた結果、「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」という文言が加わった。
- ・区は、都から様々な資料、論点の提供や説明を受けているし、区からも資料、参考論点を示したり、都からの質問に回答したりしている。論点は出し尽くされたと理解している。
- ・区が言っているのは、それぞれの区が自主的に判断すべき問題であって、検討委員会・幹事会の場で再編するのかもしれないのかという議論はなじまないと言っているだけ。都の言う「区が議論に応じない」とする意図が分からない
- ・都として区域の再編が必要だと思えば、都の案を示すべきではないかとも伝えたが示されていない
- ・区域の再編の議論の前に東京都がどうなるのか、東京の自治のあり方の議論が先ではないかということで、東京の自治のあり方研究会が設けられた。その方向を確認した平成 21 年 2 月の検討委員会で、事務配分の検討について、引き続き検討を進めることと

合わせて、具体化を行うための実務レベルの検討体制を検討することを幹事会に下命しており、事務配分の検討と区域の検討は区分けしている。

- ・事務配分の前提というのも意味不明。なぜそうなるのか全く分からない。説明も無い。
- ・地方制度調査会の答申でも区域の再編と事務移譲は直接結びつかないとしている。
- ・事務配分を見直す視点は都区で合意して検討の基本とした。そこに区域の再編とかの視点はない。あくまでその事務は都でなければできないのかという視点。
- ・事務配分を見直した先に、それぞれの区がそれを担うには再編が必要となれば自主的に見直せばよい。その際に検討委員会での議論が参考となる。そういう位置づけ。
- ・区側では、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との不信感を持っている。
- ・このままでは、途中中断した時期もあるが、平成 19 年 1 月から平成 23 年 1 月まで、足掛け 4 年、都の各局、23 区の各部局の検討、調整を経て 28 回に及ぶ幹事会で検討を重ね、会議資料だけで 6 分冊、3,833 ページに及ぶ膨大な作業を行ったものを、灰にすることになる。

〈事前 Q〉

○調査研究の場として設けた「東京の自治のあり方研究会」の最終報告を受けた後の取り扱いが未定のままとなっているのはなぜなのか？

○「東京の自治のあり方研究会」報告書は、500m メッシュでの地域別の将来人口推計など、都内全域の視点では興味深く意味のあるパーツもあると思うが、この研究会全体を都区関係という視点でどう評価すべきか？

都区の議論が膠着状態となった一つの原因である区域の再編の是非については、各区の自主性に委ねられるべきもので議論の余地はなく、一旦「東京の自治のあり方研究会」を挟んでも、都区関係に関する議論は何ら発展が無かったように思われるが、冷却期間（時間稼ぎ？）以上の意味があったのか。

○東京の自治のあり方研究会」の最終報告の内容は？⇒〈資料 P37-39 参照〉

(参考) 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は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。

今後の都の動きをみたくうえで、改めて相談する。」

(H27. 10. 16 第 34 回大都市制度部会・政策課題部会合同会議での部会長まとめ)

○税財政制度の検討は、区から論点を示したが、事務配分等の議論の推移を踏まえて議論する扱い

〈事前Q〉

○都区のあり方検討で都区の折り合わなかった点は（権限移譲よりも、それに伴う財政調整交付金の割合の綱引きだとは思いますが）？

〈事前Q〉

○平成23年12月以降ストップしているあり方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。

### (3) 児童相談所設置自治体の拡大

都区のあり方検討委員会で事務配分の検討を行う中で、都内における児童虐待死事件等の発生や児童虐待相談件数の増加を背景に、児童相談行政のあり方について、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して、都区のあり方検討委員会とは切り離して、都区間で協議をしていくことが、平成23年12月に確認されました。

これを受けて、都区の実務者で構成する「児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会」が設置され、平成24年2月から検討が進められましたが、特別区が求める児童相談所の移管については大きな進捗が見られない中で、平成28年5月、児童虐待について発生予防から自立支援まで一連の対策の更なる強化等を図るための「**児童福祉法等の一部を改正する法律**」が成立し、同年6月に公布されました。

この改正により、平成29年4月以降、政令で定める**特別区が児童相談所を設置できるようになり**、併せて、政府が、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できるよう必要な支援を実施することとされました。

法改正を受けて、22の区が児童相談所の設置に向けて検討を進めることを表明し、準備の整った区から順次開設していくこととして、平成29年6月から、設置予定時期が早い3区（荒川区、世田谷区、江戸川区）の児童相談所設置計画案について、都によるモデル的な確認作業が行われ、その経過を設置希望区にフィードバックしながら設置準備が進められてきました。また、平成30年5月から、都区間で、児童養護施設等の入所や一時保護に関する広域調整に係る検討が行われました。

一方、平成31年度から、特別区に児童相談所が設置されることも視野に入れつつ、東京全体の児童相談体制のあり方に関する都と区市町村合同の検討会が設置され、検討が行われています。

現在、世田谷区と江戸川区（令和2年4月）、荒川区（令和2年7月）、港区（令和3年4月）、中野区（令和4年4月）及び板橋区（令和4年7月）が児童相談所設置市となっています。令和4年度中の設置を予定している豊島区（2月）のほか、後続の区においても、円滑な移行に万全を期するため、都との調整をはじめ検討が進められています。

- 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

※都区間の連携や体制等について幅広く検討する趣旨で、H24.2 から「児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会」で検討開始。

- ・平成 25 年 1 月 18 日の検討会で、「現行の役割分担の下での課題と対応策」の検討結果を確認。
- ・体制のあり方の検討に向けて、特別区が「児童相談所移管モデル」を策定し（H25.11）、これをもとに検討を続けた（～H27.11）ものの大きな進捗がない中で、国の専門委員会では特別区に児童相談所設置の方向が浮上

※第 30 次地方制度調査会答申（H25.6.25）

「都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである。」

※児童福祉法改正（H28.6.3 公布）

- ・政令で定める特別区は、児童相談所を設置するものとする。（H29.4 施行）
- ・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。

〈事前 Q〉

○区の子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なになっているか。

⇒「移管」も「設置」も権限移譲には変りない。

○特別区の子童相談所設置に向けての動きの中で、特に苦労した点は？

（参考）児童相談所をめぐる都の対応について

- ・法改正は区が仕組んだ、都区間で検討中だったのに卑劣だ、という声が都の関係者から聞こえる。

※国の審議会の検討結果であり、区が仕掛けたわけではない。そもそも都は区への移管に消極的で推移していたが、国の方が危機意識が勝っていたということ。もちろん、国の検討の方向については、区として賛同の意思は表明した。

- ・法改正は、区ができることを書いただけで何も変わっていないという説明をした都の幹部もいる。

※法改正の趣旨を省みない姿勢と言わざるを得ない。

※当時の塩崎厚生労働大臣は、特別区、中核市を必置とすることにこだわったが、都がそもそも区に移すことに反対、中核市も必置に反対したので、もともと可能だった中核市に特別区も加えることとした。

その際、都が反対すればいくら法改正しても実現しない。実現しない法改正は意味ないということで、都の意向を確認。手上げ方式であれば都も協力するということを確認して法改正に至った。

- ・区は権限移譲の建前で移管を主張しているだけで、展望も覚悟も無い、区にできるわけが無いという言い方をする都の幹部もいる。
- ・区がやりたいのなら、全て自前でやるべきで、施設も人も財源も自分で用意しろ、区が検討すること自体は協力する、という姿勢。

⇒法改正の趣旨は、中核市と特別区にまで児童相談所を増やすこと

⇒法改正でステージが変わった。区が真剣に準備作業を進めている。都は区が円滑に引き継げるよう支援すべき

※財源も、施設も、人も含めて、もともと都民のもの。実施主体が変われば引き渡してしかるべき。職員は区の職員を都の児童相談所に受け入れて育成に協力するほか、区が設置した当初は都の職員を派遣することで円滑な引継ぎもできる。

よく都は子どものためというが、まさに子どものためにこそ都は区に円滑に移行するための支援をすべき。

※区が児童相談所を持つことで、裾野が広がり、都が広域的な調整や専門的な指導・助言を行うことで、都区双方の連携で児童相談行政の飛躍的な充実を図っていくという姿勢に一日も早く転換してほしいところ。

#### (4) 特別区制度調査会

特別区長会は、(財)特別区協議会に設置された特別区制度調査会(会長:大森彌東京大学名誉教授)に、都区制度改革後の特別区のあり方についての調査研究を依頼しました。調査会は、平成15年10月から検討を開始し、平成17年10月の第1次報告を経て、平成19年12月に『**都の区**』の**制度廃止と『基礎自治体連合』の構想**』という第2次報告をまとめました。

この報告は、特別区が名実ともに住民の身近な政府として自らを確立するためには、「大東京市の残像」を内包する「都の区」の制度から離脱し、特別区の区域における「行政の一体性」の観念から脱却して、分権時代にふさわしい新たな基礎自治体間の関係を構築する必要があるとしています。

このため、**都が、通常基礎自治体が行う事務の一部を処理することや、都区間の財政調整を行う特例を廃止して、特別区(名称を「東京〇〇市」に変更)が、対等・協力の関係で相互補完を行う「基礎自治体連合」の仕組みを活用しながら、東京大都市地域における全ての基礎自治体の仕事と財源に責任を持つ仕組みに改めることを提言しています。**

特別区長会は、特別区(基礎自治体)優先の原則に則った東京大都市地域の自治の確立に向けて、現行制度の下での運用改善を優先しつつ、地方分権改革や都区のあり方検討の動向等を踏まえながら、さらに検討を深めることとしています。

○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

○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

⇒都は府県に純化、基礎自治体の領域は共同処理や財政調整を基礎自治体連合で行う  
ことも含め特別区（東京〇〇市）が担う

⇒「基礎自治体連合」は、基礎自治体間で協議し、住民投票により承認された憲章の下、  
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

〈事前 Q〉

○特別区制度調査会報告の内容は？

○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？

○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？

○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

#### (5) 地方分権改革の流れの中で

平成 5 年の衆参両院決議を受けて進められてきた地方分権改革は、平成 12 年 4 月に施行された**第一期改革**とその後の**三位一体改革**に引続き、平成 19 年以降進められた**第二期改革**で順次義務付け・枠付けの見直しと自治体への権限移譲等が行われ、平成 26 年以降は、自治体からの提案に基づく改革に移行しています。

平成 12 年に基礎的な地方公共団体に位置づけられた特別区も、この改革の中に身を置いています。

大都市制度のあり方等について調査審議を行った**第30次地方制度調査会**は、平成25年6月、都区制度は概ね円滑に運営されていると評価し、東京都から特別区への更なる事務移譲と区域の再編を関連づける議論について、一般的に人口規模のみを捉えて基準にする必要はないとしたうえで、児童相談所の事務を例に挙げて、都から特別区への更なる事務移譲を検討すべきとする一方、今後の社会経済情勢の変化を踏まえると、区域の見直しについても検討が必要とする内容を盛り込んだ答申を行いました。

一方、少子高齢化が進行し、全国的な地域の衰退が懸念される中で、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくことを目的に、「**まち・ひと・しごと創生法**」が平成 26 年 11 月に施行され、国と全国の都道府県・市区町村において、それぞれ人口ビジョンや総合戦略を策定して様々な取組みが進められています。

特別区長会は、この取組みと並行して、東京・特別区が、人材の交流はもちろん、経済、生活全般にわたり、全国各地に支えられて成り立っていることを踏まえ、東京を含む全国各地域が連携して生き生きとしたまちづくりを進め、ともに発展・成長し、共存共栄の関係を作っていくことが必要であるとの考え方のもとに、平成 26 年 9 月に趣意書を採択し、全国の自治体に呼びかけて、**特別区全国連携プロジェクト**を展開しています。

これまでに、各区の取組みと合わせ、専用ホームページの開設、13の市長会、町村会（372自治体）との連携協定締結、東北六魂祭・東北絆まつりへの協賛、魅力発信イベントの実施、シンポジウム・講演会の開催、被災地支援等の取組みを展開し、現在1,000を超える自治体と様々な形で連携・交流を行っています。民間企業とも3社と連携協定を結んでいます。

現在は、このプロジェクトをさらに発展させるため、連携協定先と共同の地域再生計画を策定し、国の制度も活用した共同事業にも取り組んでいます。

#### ○地方分権の推進に関する衆参両院決議（平成5年6月）

- ・東京一極集中の排除
- ・中央集権的行政のあり方の問い直し
- ・国と地方の役割の見直し
- ・地方公共団体の自主性、自律性の強化
- ・21世紀にふさわしい地方自治の確立

#### ○第1期地方分権改革 ～上下関係から対等・協力関係へ～（H7～H12.4.1施行）

##### <第1期分権改革の成果>

- ・国と地方、都道府県と市町村の役割分担原則の法定
- ・機関委任事務の廃止 ⇒ 自治事務と法定受託事務に再編成
- ・関与等の基本原則（法定主義等）、基本類型、紛争処理手続き等を法定
- ・権限移譲（事務移譲、特例市制度創設、条例による事務処理特例制度創設）
- ・附属機関・職員等に係る必置規制等の廃止、緩和
- ・自主的な市町村合併の推進 <平成の大合併>  
平成11年 3,229市町村 → 平成22年 1,727市町村
- ・地方議会の活性化、定数見直し

##### <残された課題>（地方分権推進委員会最終報告）

- ・地方税財源の充実確保と地方財政秩序の再構築  
（税源移譲、国庫補助負担金の見直し等）
- ・法令による義務付け・枠付けの緩和
- ・分権や合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みの検討
- ・事務事業の移譲
- ・制度規制の緩和と住民自治の拡充方策
- ・「地方自治の本旨」の具体化

#### ○三位一体改革（H13～H17）

- ・国庫補助負担金改革 約4.7兆円
- ・税源移譲 約3兆円
- ・地方交付税改革 約△5.1兆円

## ○第2期地方分権改革（H18～）

- ・地方に対する規制緩和（義務付け・枠づけの見直し）
- ・基礎自治体への事務・権限移譲
- ・国と地方の協議の場設置

※H26～自治体からの提案方式に移行

## ○第30次地方制度調査会答申（H25.6.25）

「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」

### ①大都市制度の改革

- ・指定都市制度：二重行政の解消（権限移譲、協議会設置等）、「都市内分権」による住民自治の強化（行政区の役割強化等）
- ・特別区制度の他地域への適用：事務分担・税財源配分は東京の仕組みを基本、等
- ・中核市、特例市制度：人口20万人以上であれば保健所設置により中核市となる形で両制度を統合
- ・特別市：二重行政の完全解消等大きな意義があるが、住民代表機能のある区の必要性等さらに検討が必要
- ・都区制度：児童相談所など更なる事務移譲、今後の社会経済情勢の変化を踏まえた区域の見直しが検討課題

### ②基礎自治体の行政サービス提供体制

- ・自主的な合併や市町村間の広域連携、都道府県による補完など多様な手法の中から各市町村が最も適したものを自ら選択

### <答申の意義>

- ・都区制度はおおむね円滑に運営されていると評価し、仕組み自体の改革の方向は出されなかったが、現行制度のもとにおいても更なる権限移譲を進める方向を示した。
- ・都がセットだと主張している事務移譲と区域再編を切り離し、児童相談所を典型的な移譲対象として明記して、大幅な事務移譲の方向、さらに全区一斉の移譲のほか、事務処理特例を活用した個別移譲にも付言、将来の更なる事務移譲につながる方向を示した。
- ・事務移譲と切り離した中で、今後の大変革に備えた区域再編の検討を提起する内容で、これ自体は、各区がどう受け止めるかの話であるが、特別区のみ指摘があったことの意味は理解しがたい（都の主張に配慮か）。
- ・裁定の仕組みの提起は、権限移譲の方向を前提に考えると、都が権限移譲を拒んだ時のための救済策ととれる。
- ・特別区制度の他地域への適用についての留意点の中で、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、税財源が適切に配分されることが必要との認識を示し、都区制度の財源配分原則を改めて確認（特別区の財源を保障すれば足りるとする都の主張と対照的）。

- ・全体として、基礎自治体強化、住民自治強化の方向でのとりまとめとなっており、保健所設置を条件に、20万人以上の特例市の中核市への統合の方向が出されたことで、20区（当時：現在21区）が20万人を超える特別区も、少なくとも中核市並みの権限の移譲が展望できる

〈事前Q〉

○地制調が提起した、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることについての検討は？

⇒国ではその後の検討は行われていないと思うが、区のスタンスは、地制調への提出資料

- 「・この問題は、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、それが都区協議会を法定している制度の趣旨であると考えます。
- ・自治紛争処理委員による調停に加え、ご指摘のような裁定の仕組みが設定可能かどうか、慎重な検討が必要ではないかと考えます。」

※自治紛争処理委員の制度自体もそうだが、果たして都区の間を客観的に裁定できる委員を想定できるのかどうか、また、その裁定の権限を受容すべき資格（代表性）を持たせられるのか疑問

〈事前Q〉

○特別自治市制度を求める動きがあるが、特別区制度への影響はあるか。特別区として見解はあるか。

## ○特別区全国連携プロジェクト

◇平成26年9月に区長会が趣意書採択

東京・特別区が、人材の交流はもちろん、経済、生活全般にわたり、全国各地に支えられて成り立っていることを踏まえ、東京を含む全国各地域が連携して生き活きとしたまちづくりを進め、ともに発展・成長し、共存共栄の関係を作っていくことが必要

- ・各区それぞれの取組みも含め、全国1,105自治体と連携
- ・専用ホームページの開設
- ・魅力発信イベントの実施、シンポジウム・講演会の開催
- ・市長会、町村会との連携協定締結（13団体、372自治体）
- ・民間企業と包括連携協定（4社）
- ・被災地支援（復興支援金、職員派遣、救援物資）
- ・東北六魂祭・東北絆まつりへの協賛

〈事前Q〉

○大阪都構想、指定都市市長会の「特別自治市」創設の動き、特別区の自治拡充など、地方自治体が現行の在り方ではなく、新たな大都市制度を求める理由は？

○全国的な統計などで「指定都市」、「中核市」の自治体別のデータを掲載する一方、特別区は掲載されていないケースが散見される。特別区部は「政令指定都市」以上に高度に人口等が集中しており、統計データとしても非常に価値のあるものと考えられるが、何か理由や背景があるのか。（※指定都市等に加えて、特別区部を公表しているものも多くある）

⇒他の大都市と比較するために23区全体をひとつの大都市とみなしている例が多いからではないか。

#### 4 都区制度（特別区制度）のこれから

大都市としての特性が顕著で首都機能を有する東京については、これまでの国における大都市制度や道州制の検討でも、現在の都の区域、特別区の存する区域、あるいはその一部の区域に事務配分や税財政制度等の特例や区域についての特例を設ける必要があると指摘されています。

東京都や特別区における検討、あるいは経済団体や民間の研究機関の検討においても、都区制度（特別区制度）の将来をめぐっては様々な議論があります。

大阪府・大阪市では、特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）の実現に向けて大都市制度改革の検討が進められ、平成27年5月と令和2年11月の2度にわたって、大都市地域における特別区の設置に関する法律に基づく、特別区設置協定書の住民投票が行われました。いずれも僅差で否決されましたが、大きな議論を呼びました。大阪では、今後に向けて、現行制度のもとでの府と大阪市の一体的な行政運営の推進に向けた体制づくりの検討が進められています。

今後の特別区のあり方については、以上のような、分権改革の動向、都区制度（特別区制度）に関する提言、都区間の検討状況や国の動向等を踏まえながら、引続き検討していく必要があります。

急速に進む高齢化・少子化への対応、新型コロナウイルス感染症等への対応、東京2020オリンピック・パラリンピック競技大会の開催に向けた街づくりや条件整備、切迫性が叫ばれている首都直下地震や大規模水害等巨大災害への備え、全国各地域の活性化に寄与する取組み、等々課題が山積しており、東京都と特別区は、東京大都市地域の行政を担うパートナーとして、連携・協力して取組んでいかなければならない関係にあります。

こうした動きの中で、都区制度（特別区制度）のあり方が問われていくことになります。

#### 特別区制度をめぐる議論

##### ○特別区制度調査会

- ・平成15年10月16日、特別区協議会に設置。区長会から、「特別区の今後のあり方」について調査・審議を依頼。
- ・平成19年12月11日 「「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想」を報告

- ・「都の区」の制度を廃止し、都は「府」に純化、区は「東京〇〇市」に移行
- ・東京大都市地域の特殊性を踏まえた対応は、相互の財政調整も含め「基礎自治体連合」で対応

## ○都区制度をめぐる提言

### ▽東京自治制度懇談会報告「議論の整理」H19.11.20

- ・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
- ・特別区の区域の再編が必要（大規模な基礎自治体を想定する可能性も）

#### 〈事前Q〉

○都区制度は、はるか今日に至るまで様々な協議が行われてきたが、現在でも区域・権限・財源等の様々な部分で決着がついていないように思われる。

平成17年に都が「行財政改革の新たな指針」を発表しており、その中で「大都市が複数の基礎的自治体で構成される自治類型については『大都市の総合性・一体性の確保が困難なため、新たな行政組織が必要』」とし、都区制度の抜本的な考え直しが必要との考えを示していた。（私の解釈が誤っているかもしれないが）この考えを聞く限り、都が一つの基礎自治体として統治し、特別区には行政区のような役割を担わせたいというようなニュアンスを感じた。

そうなるともはや先祖返りであり、地方分権の流れにも逆らうし、そもそも都が基礎自治体の役割を担うこと自体効率が悪いようにも感じる。

そこまでして都が区への権限移譲等を拒む理由、何故都区のあり方についてまだ決着がついていないのか、今後の都区制度のあり方は？

#### 〈事前Q〉

○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。

### ▽東京商工会議所「道州制と大都市制度のあり方」H20.9.11

- ・都区制度を廃止し、東京23区部を一体とする新たな「東京市」が必要
- ・新たな大都市制度としての市と区の役割を築くための検討が必要

### ▽経済同友会「道州制移行における課題」H22.5.19

- ・現在の東京23区を「東京特別州」として創設
- ・東京特別州内の基礎自治体については、現在の23区を前提とせず再編

## ○特別区のあり方に関する検討の方向（H20.3.14 区長会総会）

- ・調査会報告で示された方向を基本に地方分権改革等の動向を踏まえつつさらに検討
  - ①現行制度のもとでなしうる抜本的な改革を実現すべく、都区のあり方検討の協議に臨む
  - ②当面特別区制度懇談会を設置（第三次調査会発足の是非は今後の推移を見て判断）
  - ③今後の議論に備えるための基礎的な調査研究を進める（特別区制度研究会を設置）

## ○「大阪都構想」は都区制度の運用にも示唆

### ※H24.9 大都市地域における特別区の設置に関する法律公布

⇒H27.5 大阪で特別区設置協定書住民投票（賛成 694,844 反対 705,585）

R2.11.1 大阪で再度の特別区設置協定書住民投票（賛成 675,829 反対 692,996）

〈事前Q〉

○大阪都構想の中で「特別区」について様々議論がなされたが、その中で都区が参考にできる要素はみられたか。

○大阪都が実現していた場合、特別区にどのような影響があるか

⇒「大阪都構想」で特に参考となる内容

- ・ 基礎自治体と広域自治体の役割分担を徹底し、住民に身近な事務は、基礎自治体優先の原則のもと、特別区が実施
- ・ 調整財源の配分割合は、事務分担に応じて  
(特別区 78.7% : 大阪府 21.3%)
- ・ 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等を（仮称）大阪府・特別区協議会に報告し、検証、必要に応じ協議
- ・ 目的税二税（都市計画税、事業所税）は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（特別区 53% : 大阪府 47%）
- ・ 普通税三税及び目的税二税は、（仮称）財政調整特別会計で歳入するものとし、財政調整に係る経理は、全て当該特別会計で行うことにより、透明性を確保

※R3. 4. 1 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（大阪市）、大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進に関する条例（大阪府）施行

## ○不合理な税制改正等への対応

（特別区の主張の要点）

- ・ 税源偏在是正を名目とした特別区等の地方税源の吸い上げは、応益負担・負担分任の原則に反し、不合理
- ・ 財源の多くを東京の納税者が負担している地方交付税も合わせれば、東京の地方財源が突出しているわけではない。
- ・ 特別区は今後も膨大な需要を抱え、多くの財源が必要
- ・ 国の責任において地方税財源総体を拡充し、自治体が責任をもって役割を果たすことができるようにするのが地方分権の本来の姿

（不合理な税制改正等による特別区の減収影響額）

- ・ 平成 27 年度から令和 4 年度までの累計で約 1 兆 1,000 億円
- ・ 令和 4 年度は 2,625 億円（法人住民税の一部国税化 1,545 億円、地方消費税の清算基準の見直し 376 億円、ふるさと納税 704 億円）

## ○特別区長会調査研究機構

◇平成 30 年 6 月に区長会の下に設置

特別区及び地方行政に関わる課題について、諸機関と連携して調査研究を行い、区長会における諸課題の検討に資するとともに、特別区の発信力を高める趣旨

※各区が提案 賛同区、学識者、コンサル等を交えて検討

令和元年度 8 テーマ、令和 2 年度 12 テーマ、  
令和 3 年度 6 テーマ、令和 4 年度 6 テーマ (一部継続含む)

◆令和 5 年度のテーマ ( ) 内は、提案区

- ・帰宅困難者対策における初動対応体制の確立に向けた取組み (港)
- ・水素を中心としたクリーンエネルギーの利活用推進 (大田)
- ・特別区における女性を取り巻く状況と自治体支援の方策 (世田谷)
- ・複式簿記・発生主義会計に基づく財務書類の活用策 (中野)
- ・少子化の傾向が顕著な特別区で有効な少子化対策 (葛飾)
- ・特別区における CO2 の地産地消に向けて～清掃工場の CO2 分離・活用と 23 区の役割～ (清掃一組)

## 今後の特別区の制度的課題

### ○基礎自治体としての役割発揮

#### ・自律と連帯の行財政運営

自主的・自律的行財政運営、23 区間連携対応、少子・高齢化対策、老朽施設の更新、被災地支援等地方との連携、等

#### ・都との連携による課題解決

2020 オリンピック・パラリンピック開催、感染症対策、首都直下地震・大規模水害対策、地方法人課税の見直し等東京バッシング対応、児童相談所の移管、都区財政調整制度の運用改善 (特別交付金、都市計画交付金等)、等

### ○法の趣旨に則った都区間関係の確立

- ・役割分担の明確化 (都区のあり方検討)
- ・財源配分の明確化 (役割分担に応じた配分)

### ○地方分権改革、税財政制度改革等への対応

- ・特別区の権限拡充と体制整備
- ・自治制度改革議論への備え (都区制度、大都市制度、道州制、税制等)
- ・全国自治体との連携関係構築

〈事前 Q〉

- 都と特別区の間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。
- 今後の都区制度改革の実現にあたり、一番の支障は何か。

〈事前 Q〉

- 新型コロナの影響により、テレワークの推進に伴う企業のオフィス撤退、労働者の近隣県への移住などが報道されている。これらが特別区の税収及び区政運営に与える影響はいかほどか？

(参考) 特別区長会が東京都に求めている重点事項

(1) 都区のあり方検討の再開

都区協議会のもとに設置している都区のあり方検討委員会での協議が、平成 23 年 12 月の書面開催を最後に中断しています。平成 19 年以来進めてきた検討の蓄積を生かし、事務配分や税財政制度の根本的かつ発展的な検討のため、協議を再開することを求めています。その結果を踏まえて、都区間の最大の懸案である、役割分担に応じた財源配分の決着を図る必要があります。なお、特別区の区域の再編の問題については、これまでの検討で論点は出尽くしており、どのように取り扱うかは各区の自主的な判断に委ねられるべきものです。

(2) 都市計画事業のあり方に関する協議の実施

用途地域の都市計画について、全国の市町村の中で、特別区のみが決定権限を持っておらず、東京都にその権限が残されたままとなっています。その他の都市計画決定権限、都市計画税の取扱いを含めた都市計画事業全体のあり方について、都区の協議の場を、都区協議会の下に設けることを求めています。

(3) 固定資産税の減免等についての事前協議

固定資産税や市町村民税法人分は都区財政調整制度の財源であり、都区の共有財源です。このため、都において政策的に減額・免除の新設・拡大を検討する際には、特別区に事前協議することを求めています。

(4) 児童相談所設置の促進

児童相談所の設置については、令和 2~4 年度の開設区に続いて順次開設が予定されています。設置希望区それぞれにおいて都から区への移行が円滑に進められるよう、人材の育成・確保、広域的な調整、財政措置等も含め、都区の連携で課題解決が図られる方向での支援・協力を求めています。

(5) 都区双方の事業実績に見合う都市計画交付金の増額

基礎自治体が行う都市計画事業の財源である都市計画税が、特別区の区域では、都市計画事業のかなりの部分を都が実施すること等を理由に都税とされています。一方、特別区も都市計画事業を実施していることから、その財源の一部に充てるため、都の要綱で都市計画交付金が設けられています。しかし、都市計画事業の実績は、都市計画費で見ると、およそ都が 7 割、特別区が 3 割となっているのに対し、都市計画交付金は、200 億円で、都市計画税 2,635 億円（令和 4 年度）の 1 割にも満たないため、事業の実態に見合った交付金の増額を求めています。

(6) 特別交付金のあり方の見直し

特別区財政調整交付金のうちの特別交付金は、年度途中の災害の発生や普通交付金の算定基礎である基準財政需要額等では捕捉しきれない特別な財政需要等がある場合に交付されるものです。現在、交付金総額の 5%、555 億円（令和 4 年度）を占めていますが、透明性、公平性を高めるため、その割合を 2%を基本に引き下げ、財源を普通交付金に移行させるよう求めています。

## (1) 都区のあり方検討の再開

〈事前Q〉

- 「都区間の最大の懸案である、役割分担に応じた財源配分の決着を図る必要がある」と記載があるが、どう決着させたいのか（理想、ゴール）？
- 今後、特別区としてはどのようなアプローチで進展させていくのか？
- 区域の再編に関する議論について、特別区としては、東京都にボールが渡っているとの認識で良いのか。今後も、何らかの譲歩がない限り検討委員会の再開は見通せないと思われるが、毎年度の要望等によっても進展が見られない場合の次の一手は想定しているのか。
- 取扱いが未定とされているものが多いが、今後、再開の可能性はあるか。
- 現在景気の状態が長引き、都財政の状態が悪化していった場合など、検討の再開のひとつの好機になったりするのか。
- 大阪都構想が話題となり大都市行政の在り方が関心を集めるようになったことは、議論を再開させる要素となるか？
- 協議の再開に応じない理由は何なのか。都側にとって不利な議論になるからというのが本音かもしれないが、一度協議しようとなったのに分が悪いから勝手に中断する、というのは対外的に説明がつかない気がする。

〈事前Q〉

- 都が一体的に処理することが必要であると認められる事務の取り扱いを今後どのようにすべきなのか。一般的に市が処理する事務をほとんど特別区に移譲することが望ましいのか、それとも東京都と特別区の特異性を考えると、一部は東京都の事務として残す必要があるのか。都区のあり方検討を再開し、都区間の懸念を解消する必要がある。

〈事前Q〉

- 30次地制調や東京をめぐる自治制度の検討、都の事務配分議論の前提としての認識など、区域見直しの検討が言われている中で、区域の再編は区の自主的な判断に委ねられるべきものであるとしているのは、どういう意図なのか？

## (2) 都市計画事業のあり方に関する協議の実施

〈事前Q〉

- なぜ都側は協議の場の設置に応じないのか。

## (5) 都区双方の事業実績に見合う都市計画交付金の増額

〈事前Q〉

- 都市計画交付金について、財調協議では手詰まり感がある。今後、突破口を開く手がかりになるような過去のエピソードなどはないか。

## (6) 特別交付金のあり方の見直し

〈事前Q〉

- 特別交付金の都からの調査に、何が算定されるかわからないため、新規事業や前年度に対象外とされた事業等を回答した経験がある。特交の割合が引き下がった場合に各区の予算事務レベルにどういう影響が出るか。

## ま と め

- 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り、法定された都区間の役割分担及び財源配分についての原則のもとに、都区間の協議により課題を解決しようとするもの
- 都区制度は、長年にわたる特別区の自治権拡充の取組みを経て今日の姿に至ったものであり、平成 12 年に施行された現行制度は、都と特別区が合意を得て国に法改正を求め、実現したもの
- 都と特別区は、様々な課題に直面し、厳しい協議を重ねつつも、自主的に解決しながら制度を運用
- 現行制度の下での最大の課題は、都が一体的に処理する「市町村事務」の具体的な整理により、改正自治法の原則に則った役割分担の明確化と役割分担に基づく安定的な財源配分を確立すること  
そのことを通じて、住民に対する都区の行政責任の明確化を図り、基礎自治体である特別区の行財政基盤の強化と都が広域的課題に専念できる体制を確保し、都区の真のパートナーシップ確立による住民福祉の向上と大都市東京の発展を期するもの
- 特別区制度調査会の報告『『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想』は、現行の制度が、都区間の役割分担及び財源配分について法定の原則のもとで双方の協議により解決しようとするものであるのに対し、協議による解決の限界を克服する方途として示されたもの
- 特別区にとって、東京大都市地域における自治制度の選択肢は、現在のところ、現行都区制度か、特別区制度調査会の提言による「基礎自治体連合構想」のいずれかであるが、特別区（基礎自治体）優先の原則の下での東京大都市地域の自治の確立に向けて、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ていく方針
- 特別区は、平成 12 年都区制度改革以降、財源配分に関する都区協議、都区のあり方検討、児童相談所の設置、地方分権改革への対応、特別区の将来構想の検討、全国連携プロジェクトの推進、調査研究機構での共通課題の研究等の諸課題に連携して取組み
- 特別区は、平成 12 年都区制度改革の経緯はもとより、改革後の取組みも踏まえつつ、都区関係の改善、児童相談所の設置、都区財政調整制度の運用改善等を進め、行政のあり方の見直しを含む人口減少社会・少子高齢化への対応、首都直下地震・大規模水害等への備え、感染症対策、2020 オリンピック・パラリンピック開催成果の還元、全国各地との共存共栄等の諸課題に連携して取り組むとともに、都区が連携して東京大都市地域の課題を解決していける体制を構築していくことが必要