

地方自治法等の一部を改正する法律案

想 定 問 答

(平成 12 年都区制度改革関係)

(目 次)

第 1 総 論

(趣旨・概要等関係)

問 1	今回の都区制度改革及び本法律案の趣旨如何。 -----	58
問 2	今回の都区制度改革が必要とされる理由如何。 -----	58
問 3	本法律案の概要如何。 -----	58
問 4	今回の都区制度改革と地方分権の推進との関係如何。地方分権の推進の動きの中で今回の改革はどのように位置付けられるのか。 -----	59
問 5	今回の都区制度改革における財政制度の改正の概要如何。 -----	59
問 6	何故今回都区に係る財政制度の改正を行うのか。 -----	61
問 7	今回の税財源の移譲についての基本的な考え方如何。 -----	61

(答申・経緯等関係)

問 8	昭和 4 9 年の地方自治法改正から今回の都区制度改革に至るまでの経緯如何。 --	62
問 9	地方自治法の昭和 4 9 年改正についての自治省としての評価如何。 -----	63
問 1 0	第 2 2 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。 -----	63
問 1 1	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。 -----	64
問 1 2	平成 2 年 9 月の地方制度調査会答申から今国会に至るまで、法案化に長期間を要した理由如何。 -----	65
問 1 3	第 2 2 次地方制度調査会答申と今回の改正案の内容との間の相違点如何。 -----	65
問 1 4	平成 6 年の都区協議案と今回の改正案の内容との間の相違点如何。 -----	65
問 1 5	第 2 2 次地方制度調査会答申において要望されていた、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲に係る住民の理解と協力は得られたのか。 -----	66
問 1 6	第 2 2 次地方制度調査会答申においては、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲に係る関係者間における意見の一致が望まれるとされているが、関係者間の意見は一致を見たのか。 -----	66
問 1 7	現時点における清掃事業の移管に係る条件整備の達成状況如何。 -----	67
問 1 8	清掃事業の移管に係る条件が未整備の区がある場合の「必要な措置」とは、どのようなことを想定しているのか。 -----	67
問 1 9	条件整備が達成され、都から移管された後の特別区における清掃事業の実施形態として、どのようなことを予定しているのか。 -----	67
問 2 0	都区制度改革については、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ないのか。 -----	68
問 2 1	自治省は、東京都に対して、清掃事業の移管に係る条件整備が達成されない場合の対応として「2 3 区一体として委託する」ことは受け入れられないとの認識を示したとされているが、その理由如何。 -----	68

(大都市制度・首都制度関係)

問 2 2	大都市制度について、これまでどのような議論が行われ、どのような制度改革が行われてきたのか。 -----	69
問 2 3	都区制度については、指定都市制度等の他の大都市制度とあわせ、大都市制度全般についての見直しが必要ではないか。 -----	70
問 2 4	大都市制度全体のあり方の中で、今回の都区制度改革はどのように位置付けられるのか。 -----	70

問 2 5	大都市圏、特に東京圏における地方自治行政の広域的な対応のあり方について どう考えるか。-----	71
問 2 6	都区制度と指定都市制度の相違点如何。-----	71
問 2 7	都の特別区と指定都市の区(行政区)との相違点如何。-----	72
問 2 8	都において特別区を廃止しその区域に指定都市制度を導入するとの見解につい て、どのように考えるか。-----	72
問 2 9	指定都市制度については、区(行政区)のあり方を含めて見直さないのか。----	73
問 3 0	指定都市の区(行政区)のあり方について自治省の見解如何。-----	73
問 3 1	指定都市の区(行政区)の行政のあり方についての自治省の見解如何。-----	74
問 3 2	大都市制度について検討するに際しては、地方自治制度における二層制の議論 も含めて考えるべきではないか。-----	74
問 3 3	特別市制度はどのような制度であったのか。また、制度が設けられた理由及び 廃止された理由如何。-----	75
問 3 4	首都圏制度について、これまでどのような議論が行われてきたのか。-----	75
問 3 5	首都圏制度のあり方の中で、今回の都区制度の改革はどのように位置付けられ るのか。-----	75
問 3 6	首都圏整備制度との関係において、今回の都区制度の改革はどのように位置付 けられるのか。-----	76
問 3 7	首都機能移転の問題との関連で、今回の都区制度の改革はどのように位置付け られるのか。-----	77
問 3 8	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。-----	77

(特別区制度・都制度一般関係)

問 3 9	都区制度の沿革如何。-----	78
問 4 0	昭和 1 8 年に、東京府を廃止して東京都制を設けた理由如何。-----	79
問 4 1	東京都下の 2 3 特別区の沿革如何。-----	79
問 4 2	現行制度下の特別区と一般の市町村(市)との相違点如何。-----	80
問 4 3	特別区と一般の市町村(市)との相違点は、今回の改革によりどのように変更さ れるのか。今回の改革後における特別区と一般の市町村(市)との相違点如何。--	81
問 4 4	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。-----	82
問 4 5	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、制度の趣旨が達せられないのではないのか。-----	82
問 4 6	今回の改革後においても、府県制ではなく引き続き都制を施行する理由如何。---	83
問 4 7	新たに都制を施行する場合には、どのような手続が必要となるのか。-----	83
問 4 8	今回の改正法案は、憲法第 9 5 条に規定する「一の地方公共団体のみに適用さ れる特別法」には当たらないのか。-----	84
問 4 9	特別区の再編についてどのように考えるのか。-----	84
問 5 0	今回の都区制度改革に対する特別区民の意向、共同体意識の実態はどうか。----	85

(都及び特別区の性格関係)

問 5 1	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。-----	87
問 5 2	今回の改革により、特別区は都の内部団体ではなくなるのか。都から独立した 地方公共団体となるのか。-----	88
問 5 3	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。-----	88
問 5 4	今回の改革後の特別区は、普通地方公共団体になるのか。なお特別地方公共団 体であるのか。-----	89

問 5 5	今回の改革後の特別区は、「基礎的な地方公共団体」でありながら、特別地方公共団体であるのか。-----	89
問 5 6	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。-----	90
問 5 7	今回の改革により、都の性格についても変更されるのか。-----	90

(特別区の処理する事務関係)

問 5 8	一般の市(市町村)に属する事務で特別区に属しない事務には、どのようなものがあるのか。-----	90
問 5 9	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。-----	91
問 6 0	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。-----	92
問 6 1	今回の都区制度改革により、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。-----	93
問 6 2	今回の都区制度改革により、住民が享受するサービスの質は向上するのか。-----	93

(その他)

問 6 3	特別区に対する事務移譲に伴う職員の引継ぎに関しては、どのように考えているのか。-----	93
問 6 4	職員の引継規定について、法律に設けずに政令に委任した理由如何。-----	94
問 6 5	職員の引継規定を、法律ではなく、政令で規定することは問題ではないか。-----	94
問 6 6	都区制度改革にあわせて特別区に競輪の施行権を付与すべきではないか。-----	94

第 2 地方自治法の一部改正に関する事項関係

(第 2 8 1 条関係)

問 6 7	第 2 条 7 項の規定について、都及び特別区に準用するのではなく、第 2 8 1 条の 2 第 3 項に同様の規定を規定することとした趣旨如何。-----	95
-------	--	----

(第 2 8 1 条の 2 関係)

問 6 8	今回、都と特別区の役割分担の原則に関する規定を設ける趣旨如何。-----	96
問 6 9	「特別区に関する連絡調整に関する事務」と第 2 条第 6 項に規定する「市町村に関する連絡調整に関する事務」とはどのように違うのか。-----	96
問 7 0	「大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点」とはいかなるものか。939	
問 7 1	行政の「一体性」と「統一性」とはどのように異なるのか。-----	96
問 7 2	「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。-----	99
問 7 3	「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。-----	97
問 7 4	「一般的に」事務を処理するとはどのような意味か。-----	97

(第 2 8 1 条の 3 関係)

問 7 5	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。-----	97
-------	---------------------------------------	----

(第 2 8 1 条の 4 関係)

問 7 6	第 2 8 1 条の 4 に規定される特別区の廃置分合・境界変更の規定と第 7 条に規定される市町村の廃置分合・境界変更の規定とはどのような点で異なり、どのような点で共通するのか。-----	98
問 7 7	新たに第 2 8 1 条の 4 に規定される特別区の廃置分合・境界変更の規定と自治法施行令に規定される特別区の廃置分合・境界変更の規定とはどのような点で	

	異なり、どのような点で共通するのか。 -----	98
問 7 8	特別区に廃置分合・境界変更の発議権を付与すると、廃置分合・境界変更が無秩序に行われ、大都市の一体性・統一性が阻害されてしまうのではないかと。 -----	99
問 7 9	「都内の市町村の廃置分合又は境界変更を伴う特別区の境界変更で市町村の設置を伴わないもの」とは具体的にはどのようなものか。 -----	99
問 8 0	第 2 8 1 条の 4 第 1 2 項に基づき政令に定められるのは、どのような事項か。 --	100
	(第 2 8 1 条の 5 関係)	
問 8 1	第 2 8 1 条の 5 において、適用読み替えの規定を置く趣旨如何。 -----	100
	(第 2 8 1 条の 6 関係)	
問 8 2	特別区の議会の議員定数の上限については、今回の改正に伴い見直す必要はないのか。 -----	100
	(第 2 8 1 条の 7 関係)	
問 8 3	旧第 2 8 1 条の 3 第 3 項に規定する区長委任条項は、むしろ地方分権に資するものであり廃止すべきものではないのではないかと。 -----	100
	(第 2 8 1 条の 8 関係)	
問 8 4	第 2 8 1 条の 8 として、都知事の特別区に対する助言又は勧告についての規定を維持することとした趣旨如何。 -----	101
	(第 2 8 2 条関係)	
問 8 5	現行の都区財政調整制度の概要如何。 -----	101
問 8 6	最近の都区財政調整制度の状況如何。 -----	102
問 8 7	平成 1 0 年度の都区財政調整制度の概要如何。 -----	102
問 8 8	今回の改革後も都区財政調整制度を存置する理由如何。 -----	103
問 8 9	今回の法改正による都区財政調整制度の改正の趣旨如何。 -----	103
問 9 0	今回の財政制度の改正の意義如何。 -----	104
問 9 1	今回の改正は都区財政調整制度の考え方を変更するものか。 -----	105
問 9 2	都区財政調整制度に係る制令改正の内容如何。 -----	106
問 9 3	今回の改正後も、交付税の算定上、いわゆる都区合算(法 2 1 条)を存続する理由如何。 -----	106
問 9 4	特別区への財源保障は一般の市町村と比べて劣るものなのではないかと。 -----	107
問 9 5	都及び特別区(大都市)への現行の交付税措置は不十分な点が多いと思われるが、これを改めるつもりはないかと。 -----	108
問 9 6	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かと。 -----	108
問 9 7	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。 -----	108
問 9 8	介護保険の導入等により調整財源の不足が引き続き複数年度生じた場合にはどのような措置がなされるのか。 -----	109
問 9 9	特別区財政調整交付金の財源として調整 3 税を原資とする理由如何。 -----	109
問 1 0 0	今回の改正により、新たに都から特別区に事務の移譲がなされるが、新たに特別区の要する財源はどれほどか。また、事務移譲と税源移譲は見合っていないと思われるが、その財源をどのように調達するのか。 -----	109
問 1 0 1	清掃事務を移管することに伴う特別区に対する財源措置如何。 -----	110
問 1 0 2	地制調答申においては「調整割合を都と特別区の間での財源配分が中期的に安定的なものとなるよう定める」とされているが、そのための改正は行わないのか。 --	111
問 1 0 3	何故調整割合を法律上明記しないのか。 -----	111

問 1 0 4	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。 -----	111
問 1 0 5	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。 -----	112
問 1 0 6	納付金制度を廃止すると財源偏在が著しくなるのではないか。 -----	112
問 1 0 7	納付金制度は、いわゆる逆交付税制度であり、このような制度は特別区についてのみならず、全国的にも必要であるにもかかわらず、廃止する理由如何。 ----	113
問 1 0 8	総額補てん制度を廃止する理由如何。 -----	115
問 1 0 9	総額補てん制度を廃止することにより、年度間調整措置がなくなるが別途年度間調整のための措置を講じないのか。 -----	115
問 1 1 0	特別区の財源保障について、都による特別区財政調整交付金の交付に委ねるとしているが、自治大臣としての責任はどのように果たすつもりか。 -----	116
問 1 1 1	清掃事務の移管に伴い、都区財政調整制度上の調整割合は現行の 4 4 % から何%に変わるのか。 -----	116
問 1 1 2	都区財政調整制度においては基準財政収入額の基準税率を 8 5 % としているが、これを一般市町村並みの 7 5 % とする考えはないのか。 -----	116
問 1 1 3	地制調の答申において、「都区財政調整交付金の算定方法の簡素化等の改善合理化を図る。」とされているが、これに関してどのように算定方法の改善を行っていくつもりか。 -----	117

(第 2 8 2 条の 2 関係)

問 1 1 4	都区協議会の規定を残すことは、特別区の自主性・自律性の強化と反しないのか。 -----	117
---------	---	-----

(第 2 8 5 条関係)

問 1 1 5	今回の都区制度改革に伴い複合的一部事務組合制度を特別区に適用する理由如何。 -----	117
---------	---	-----

第 3 関係法律の整備に関する事項関係

(地方財政法の一部改正関係)

問 1 1 6	都区制度改革に伴い行う特別区に対する地方債制度の特例措置の見直しの内容如何。 -----	118
問 1 1 7	都の課税する税の税率如何によって特別区の起債が制限されることは、特別区が基礎的な地方公共団体となることと矛盾しないか。 -----	120
問 1 1 8	そもそも公共施設等の財源として起債を起こす場合に普通税の税率が標準税率以上であることが条件となっている理由如何。 -----	120
問 1 1 9	特別区の起債権者について自治大臣から都知事に変更する理由如何。 -----	121

(地方税法の一部改正関係)

問 1 2 0	入湯税について、今回都から特別区に移譲する理由如何。 -----	123
問 1 2 1	ゴルフ場利用税交付金について今回特別区に交付することとする理由如何。 ----	123
問 1 2 2	航空機燃料譲与税について、今回特別区に譲与することとする理由如何。 ----	123
問 1 2 3	特別区法定外普通税の新設又は変更の際の要件である都の同意を廃止する理由如何。 -----	124
問 1 2 4	特別区たばこ税の賦課徴収の特例を廃止する理由如何。また、この特例の廃止は、効率性の観点から問題ではないか。 -----	124
問 1 2 5	今回の改革においては、清掃事業をはじめとする事務が都から特別区に移譲されるが、事務配分の変更に伴う財源を確保するには今回の税財源の移譲は不十分ではないか。 -----	124

問 1 2 6	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。-----	124
---------	---	-----

(市町村の合併の特例に関する法律の一部改正関係)

問 1 2 7	合併特例法改正の理由如何。-----	124
問 1 2 8	改正案の概要如何。-----	125
問 1 2 9	今回の改正において合併の推進方策を盛り込まない理由如何。-----	125
問 1 3 0	趣旨(第1条)、定義(第2条)を改正しない理由如何。-----	126
問 1 3 1	合併協議会の設置に関する規定を特別区に適用する理由如何。-----	126
問 1 3 2	合併協議会設置の請求に関する規定を特別区に適用する理由如何。-----	126
問 1 3 3	市町村建設計画の作成に関する規定を特別区にも適用する理由如何。-----	126
問 1 3 4	議員の定数・在任特例を特別区にも適用する理由如何。-----	127
問 1 3 5	農業委員会の委員の任期等に関する規定を特別区にも適用する理由如何。-----	127
問 1 3 6	職員の身分取扱いに関する規定を特別区にも適用する理由如何。-----	127
問 1 3 7	地方税の不均一課税に関する規定を特別区にも適用する理由如何。-----	128
問 1 3 8	地方交付税の額の算定の特例に関する規定を特別区には適用しない理由如何。--	128
問 1 3 9	過疎債の特例に関する規定を特別区にも適用する理由如何。-----	128
問 1 4 0	災害復旧事業費の国庫負担の特例に関する規定を特別区にも適用する理由如何。---	129
問 1 4 1	都道府県議会議員の選挙区に関する特例を特別区にも適用する理由如何。-----	129
問 1 4 2	地方債の配慮に関する規定を特別区にも適用する理由如何。-----	129
問 1 4 3	国、都道府県等の協力等に関する規定を特別区にも適用する理由如何。-----	130

(その他の関係法律の改正関係)

問 1 4 4	本法律案による廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び地方自治法の一部を改正する法律(昭和49年法律第71号)の改正内容如何。-----	130
問 1 4 5	本法律案による下水道の整備等に伴う一般廃棄物処理業等の合理化に関する特別措置法の改正内容如何。-----	130
問 1 4 6	本法律案による浄化槽法の改正内容如何。-----	130
問 1 4 7	本法律案による水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律の改正内容如何。-	130
問 1 4 8	本法律案による容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律の改正内容如何。-----	130
問 1 4 9	本法律案による地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正内容如何。----	130
問 1 5 0	本法律案による教育公務員特例法の改正内容如何。-----	131
問 1 5 1	本法律案による義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法の改正内容如何。-----	131
問 1 5 2	本法律案による義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律の改正内容如何。-----	131
問 1 5 3	本法律案による国民健康保険法の改正内容如何。-----	132
問 1 5 4	本法律案による地域保健対策強化のための関係法律の整備に関する法律の改正内容如何。-----	132
問 1 5 5	本法律案による大気汚染防止法の改正内容如何。-----	132
問 1 5 6	本法律案による水質汚濁防止法の改正内容如何。-----	133
問 1 5 7	本法律案による特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する特別措置法の改正内容如何。-----	133
問 1 5 8	本法律案による特定工場における公害防止組織の整備に関する法律の改正内容如何。-----	133
問 1 5 9	本法律案による温泉法の改正内容如何。-----	133
問 1 6 0	本法律案による都市計画法の改正内容如何。-----	134

地方自治法等の一部を改正する法律(平成10年法律第54号)新旧対照表	-----	135
------------------------------------	-------	-----

第1総 論

(趣旨・概要等関係)

問1 今回の都区制度改革及び本法律案の趣旨如何。

答1 今回の都区制度改革は、地方制度調査会の答申に則り、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮しつつ、特別区の自主性及び自律性を強化するとともに、都から特別区への事務の移譲を行い、あわせて都と特別区との間の役割分担の原則を定めるほか、所要の規定の整備を行うものである。

2 これを受けて、本法律案においては、第2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)を踏まえ、特別区を「基礎的な地方公共団体」と位置付けるとともに、特別区の自主性・自律性を強化する観点から、地方自治法上の特例措置の改正及び税財政制度の改正等を行い、さらに住民に身近な事務を都から特別区へ移譲する等の改正を行うものである。

問2 今回の都区制度改革が必要とされる理由如何。

答1 都区制度に関しては、昭和49年の地方自治法の一部改正(昭和49年法律第71号)において、特別区の区長の選任方式について公選制度を採用するとともに、あわせて特別区の仕事、人事等の諸制度を改正し、住民により選挙された区長が適切にその責任を果たすことができるよう規定の整備を行ったところである。

2 しかしながら、この改正後においても、

(1) 特別区が都の内部部分的団体にとどまった結果、都と特別区の間で事務配分の考え方が明らかにされないままにとどまり、なお都と特別区の役割分担や住民に対する行政責任が不明確になっていること。

(2) 大都市の一体性・統一性の確保の要請から、設けられた特例により、特別区の自主性が阻害され、また、特別区の都に対する依存心を助長する結果を招来していること。

(3) 住民に身近な事務でありながら、都が処理することとされている事務があり、都が広域的立場からの大都市行政に撤しきれないこと。などの問題が指摘されてきたところである。

3 また、平成6年9月には都と特別区との間で「都区制度改革に関するまとめ(協議案)」が合意され、これを受けて同年12月及び昨年末の二度にわたり、東京都知事から自治大臣に対して制度改革の正式要請が行われる等、関係者からの強い要望が存している。

4 このような状況に鑑み、都区制度に係る指摘されるような問題点を解決し、関係者の要望にも応えるため、今回の都区制度改革が必要となったものである。

問3 本法律案の概要如何。

答1 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」として位置付けるものである。

2 その主な内容としては、以下のとおりである。

(1) 現行の地方自治法上の都道府県と市町村の役割分担の規定に準じて、新たに都と特別区との役割分担に関する規定を設けることとし、当該規定において、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規定している。

(2) 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、地方自治法上の特例措置の改正、都区に係る税財政制度の改正等を行っている。具体的には、地方自治法上の特別区に係る特例措置の改正として、

① 特別区の廃置分合又は境界変更の手続について一般の市町村の廃置分合又は境界変更 に準じた取扱いとする。

② 都の規則で主として特別区の区域内に関する事務を特別区に委任し、その事務の執行 について都知事が指揮監督を行うことを定めた規定を廃止する。

- ③ 都条例で特別区の事務に係る調整措置を講じることとされている制度を撤廃する。
 - ④ 特別区による複合的一部事務組合の設置を可能とする。こととしている。
- また、都区に係る税財政制度の改正として、
- ① 都区財政調整制度については、特別区の財源保障を明確化するため、本制度が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特別区財政調整交付金の交付を行うものであることを明確にするとともに、調整財源となる3税目（市町村民税法人分・固定資産税・特別土地保有税）を法定化することとし、不足分に係る都の一般会計からの総額補てん、収入額が超過する特別区による納付金の納付を廃止する。
 - ② 特別区の起債制限に係る都の普通税の税率との連動を緩和する。
 - ③ 都から特別区に対して、入湯税、ゴルフ場利用税交付金及び航空機燃料譲与税を移譲する。
 - ④ 特別区が法定外普通税を新設、変更する場合における都の同意を廃止する。こととしているほか、国民健康保険事業に係る都条例による特別区間の調整措置を廃止することとしている。
- (3) 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、教育委員会の処理する事務としての、小中学校等の教職員の任用・服務、教科書の無償配布及び採択等に関する事務、保健所設置市の事務のうち都に留保されている事務（具体的には化製場等に関する事務、有害物質を含有する家庭用品の規制に関する事務及び浄化槽に関する事務）などを移譲することとしている。

問4 今回の都区制度改革と地方分権の推進との関係如何。地方分権の推進の動きの中で今回の改革はどのように位置付けられるのか。

- 答1 今回の都区制度改革は、特別区を「基礎的な地方公共団体」として位置付けるものとするほか、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・自立性を強化すること、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している
- 2 地方自治は民主主義の原点であり、住民自らが自らの地域のことを考え、自らの手で治めていくとともに、地域のことは、地方公共団体が自主性・自立性をもって、自らの判断と責任の下に、地域の実情に沿った行政を行っていくことが地方自治の基本である。
- 地方分権の推進は、このような地方自治の実現を図ることであるが、今回の都区制度改革においても、特別区の自主性・自律性を強化し、住民に身近な事務を都から特別区へ移譲する等の措置が講じられることから、最近の地方分権の推進の流れに沿ったものであり、地方分権の推進に資するものと考えている。

問5 今回の都区制度改革における財政制度の改正の概要如何。

- 答1 今回の答申に係る財政制度の改正は、第2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)を受けて、都から特別区への事務の移管を行うとともに、大都市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とされたことの一貫として行うものであり、特別区の内部団体性払拭の観点からの改正、自主性・自律性が強化され、基礎的な地方公共団体として位置付けられることになる特別区に対する財源の保障の観点からの改正を行おうとするものである。
- 2 この観点から具体的には、都区財政調整制度と地方債制度の改正を行うものである。
- 3 まず、都区財政調整制度については、
- ① 第一に、特別区の財源保障を明確化するため、本制度が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特別区財政調整交付金の交付を行うものであることを明確にするとともに、当該交付金の財源が固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税(いわゆる調整3税)であることを法律上規定し、
 - ② 第二に、特別区の課税権を尊重するため、従来財源超過団体から納付金を納付させ特別区財政調整交付金の財源に用いていた制度を廃止し、

- ③ 第三に、従来特別区に対する都の介入と都に対する特別区の依存心を助長している旨の指摘がなされていた特別区財政調整交付金の総額の不足額を都の一般会計から貸付ける制度（いわゆる総額補てん制度）を廃止しようとするものである。
- 4 特別区の地方債制度については、従来都の普通税の税率が標準税率未満である場合に特別区の起債が制限されていたが、今回これを一般の市町村並みに近づけるため、特別区の起債権能に影響を与えないこととしようとするものである。

地方交付税と新旧都区財政調整制度の比較

地方交付税	現行都区財政調整制度	新都区財政調整制度
<p>●根拠法～地方交付税</p> <p>●交付税の総額 所得税、法人税、酒税…32% 消費税…29.5% (消費譲与税除く) たばこ税…25%</p> <p>●交付税率の変更 普通交付税の総額が引き続き各地方団体の財源不足額の合算額と著しく異なる場合、地方行財政制度の改正又は交付税率の変更</p> <p>●財源不足額≦総額 調整率により割り落とし又は特別交付税に加算</p> <p>●交付税の種類 ・普通交付税…総額の 94/100 ・特別交付税…総額の 6/100</p> <p>●納付金制度～なし</p> <p>●基準財政需要額の算定 測定単位×補正係数 ×単位費用</p> <p>●基準財政収入額の算定 基準税率…75/100</p>	<p>●根拠法～地方自治法 第 282 条第 2 項</p> <p>●交付金の基本額 固定資産税 市町村民税法人分 } …44% 特別土地保有税 } + <u>納付金</u></p> <p>●配分割合の決定・変更 普通交付金の基本額が引き続き普通交付金所要額と著しく異なる場合、調整割合の変更を行う。</p> <p>●財源不足額≦総額 一般会計から借入れにより全額補てん又は翌年度の普通交付金に加算</p> <p>●交付金の種類 ・普通交付金 …基本額の 95/100 ・特別交付金 …基本額の 5/100</p> <p>●納付金制度 基準財政収入額が基準財政需要額をこえる特別区は、当該超過額に相当する額を納付しなければならない。</p> <p>●基準財政需要額の算定 交付税制度に準じた算定方法</p> <p>●基準財政収入額の算定 基準税率…85/100 交付税制度に準じた算定方法</p>	<p>●根拠法～地方自治法 第 282 条第 1 項・2 項</p> <p>●交付金の基本額 固定資産税 市町村民税法人分 } 一定割合 特別土地保有税 }</p> <p>●配分割合の決定・変更 普通交付金の基本額が引き続き普通交付金所要額と著しく異なる場合、調整割合の変更を行う。</p> <p>●財源不足額≦総額 <u>調整率による割落とし又は特別交付金に加算</u></p> <p>●交付金の種類 ・普通交付金 …基本額の 95/100 ・特別交付金 …基本額の 5/100</p> <p>●納付金制度～<u>なし</u></p> <p>●基準財政需要額の算定 交付税制度に準じた算定方法</p> <p>●基準財政収入額の算定 基準税率…85/100 交付税制度に準じた算定方法</p>

現行制度化の市町村と改革前後の特別区の比較表

項目	現行の都区制度		改革後の都区制度
	一般の市町村（市）	特別区	
財政 （都区財政調整措置）	都道府県との間の財政調整措置はなし	都が都区及び特別区間の財政調整措置を講じる（政令により制度を具体化）	特別区財政調整交付金制度を法定
	—	調整財源は政令で規定（固定資産税・市町村民税・特別土地保有税）	調整財源となる都税（固定資産税・市町村民税法人分・特別土地保有税）を法定
	—	調整率の決定方法（都条例による決定・都区協議会の意見聴取）	維持
	—	納付金の納付（収入超過区は超過分を納付）	廃止（超過分は特別区の財源に）
	—	総額補てん（交付金基本額が不足の場合、都の一般会計から全額補てん）	廃止（単年度では調整率による割落とし、中期的には制度変更による）
（交付税）	各々の市町村分を算定・交付	都区合算（特別区の区域を一の市町村とみなし、需要・収入を都分と合算して算定、都に交付）	維持
（地方債）	公共施設等建設に係る地方債を起す場合、普通税の税率が標準税率以上であることが必要	都の普通税についても税率が標準税率以上であることが必要	一部修正（都の普通税を調整財源となる税に眼定）
	起債許可権者 都道府県知事	起債許可権者 自治大臣	廃止 （都知事許可に）

問6 何故今回都区に係る財政制度の改正を行うのか。

答1 今回の都区制度改革は全体として、大都市の一体性や統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性及び自律性を高めるとともに、特別区は、原則として、法制度上、住民に身近な事務を処理するものとし、都から特別区への事務の移譲を行うことにより、特別区を基礎的な地方公共団体に位置付けることを目的とするものである。

2 このため、その一環として財政分野に関しても、特別区の自主性及び自律性を高め、特別区の有する都の内部団体としての性格を払拭する観点から、都区財政調整制度や特別区の起債について必要な見直しを行うとともに、基礎的な地方公共団体として位置付けられることとなる特別区について、特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるよう特別区財政調整交付金を法定化し、その財源保障を明確化することとしたところである。

問7 今回の税財源の移譲についての基本的な考え方如何。

答 都と特別区の税源配分については、昭和37年の地方制度調査会答申において「特別区のあいだには税源の偏在がある反面、特別区の存する区域においては統一ある事務の処理を確保する必要があることに鑑み、市町村税のうち適当な税目を特別区税とする」との基本的考え方が示され、これを受けて、他の市町村において市町村税とされているものは特別区税とする、他の府県において府県税とされているものは都税とするという原則はなるべく貫くとの方針による改正が行われたところであり、今回の都区制度改革においては、前回の改正時の考え方をさらに徹底し、大都市の一体性・統一性の確保にも配慮しつつ、現在都に留保されている市町村税等のうち、移譲できるものは可能な限り移譲することとしております。

このような考え方にに基づき、入湯税、ゴルフ場利用税交付金、航空機燃料譲与税をそれぞれ特別区に移譲することとしております。

(答申・経緯等関係)

問8 昭和49年の地方自治法改正から今回の都区制度に至るまでの経緯如何。

答1 昭和49年の地方自治法の一部改正(昭和49年法律第71号)により、都区制度は一定の改善が図られたものであるが、この改正後においても、都区制度については、特別区が都の内部部分的団体とされる結果、なお都と特別区の役割分担や住民に対する行政責任が不明確になっていることなどをはじめとして、特別区関係者を中心に問題点が指摘されていた。

2 こうした問題点に対処するため、特別区の間で都区制度に関する調査検討が進められ、特別区政調査会が『「特例」市』の構想(昭和56年8月28日)を答申した。東京都の側でも、これを受けて調査検討が進められ、都制度調査会が「新しい都制度のあり方」(昭和59年6月7日)を都知事に報告するに至った。

これらを踏まえて東京都と特別区の間で「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)を合意し、国においても、第21次地方制度調査会が都区制度等のあり方を審議することとなった。

3 第21次地方制度調査会では結論を得るに至らず、審議を引き継いだ第22次地方制度調査会は、平成2年9月20日、内閣総理大臣に「都区制度改革に関する答申」を提出した。

この答申においては、

- ・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。
- ・今回の都区制度改革は、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。とされた。

4 答申で求められた改革の前提条件を充たすため、関係者間の調整・協議が続けられ、平成6年9月、東京都と特別区は「都区制度改革に関するまとめ(協議案)」を合意した。この協議案においては、地方制度調査会答申とは異なり、一般廃棄物に係る収集・運搬・中間処理・最終処分等のすべての事務を特別区に移管することとされたほか、改革の実施時期については、清掃事業に係る体制整備のための準備期間が必要なことや都区制度改革全体とのかかわりから、基本的に、平成12年4月とされた。

5 この協議案の内容について、東京都と職員団体(東京清掃労働組合)は労使協議を重ねた末、合意に至り、「清掃事業の特別区への移管に関わる覚書」(平成6年12月15日)を締結した。覚書においては、平成12年4月の清掃事業の移管に当たっては移管に係る条件整備の実現が前提であること、移管に先立って条件整備等の達成状況等を確認する協議の場を設けることとされた。なお、この労使合意を受けて、東京都知事から自治大臣に対する制度改革実現の正式要請(平成6年12月21日)が行われた。

6 平成9年に至り、東京都と職員団体(東京清掃労働組合)との間で清掃事業の移管に係る条件整備の確認のための交渉が進められてきたが、この過程で、条件整備の確認はできないことが明らかになった。

こうした状況の下、東京都では、改革の前提として、平成12年4月に法制的にも実態的にも清掃事業を特別区に移管することが必要であり、どうしても事務処理できない一部の特別区に限って、都への委託等の必要な措置を講ずるものとするとの考えに立ち、都と各特別区との間で清掃事業の移管に関して確認を行った上、平成9年12月25日に東京都知事から自治大臣に対し、平成10年通常国会における関係法律の改正の要請が行われたところである。

7 政府としては、この要請を踏まえて、都区制度改革に係る関係法律の改正案を国会に提出したものである。

問9 地方自治法の昭和49年改正についての自治省としての評価如何。

答1 都区制度に関しては、昭和49年の地方自治法の一部改正（昭和49年法律第71号）において、特別区の区長の選任方式について公選制度を採用するとともに、あわせて特別区の事務、人事等の諸制度を改正し、住民により選挙された区長が適切にその責任を果たすことができるよう規定の整備を行ったところである。

この改正の目的は改正前の区長の選任制度は、必ずしもそれが意図していたように円滑には運用されず、区長の不在期間が長期にわたるなど好ましくない状態がしばしば生じていたため、区長の選任制度について公選制度を採用するとともに、あわせて特別区の手続・人事・財政等関連する措置についても改正し、特別区の行政に対する住民の関心を高め、かつ、特別区の行政運営の向上を図り、もって当面する諸問題に適切に対応し、住民の負託にこたえていこうとするものであった。

2 昭和49年改正後においては、特別区の区長公選制度については完全に定着を見、特別区の処理する事務の範囲、人事権等についても概ね一般の市と同様の内容を有するに至っているものと考えている。

しかしながら、この改正後においても、

- (1) 特別区が都の内部部分的団体とされる結果、都道府県と市町村との間におけるような明確な事務配分の考え方が明らかにされないままにとどまり、なお都と特別区の役割分担や住民に対する行政責任が不明確になっていること。
- (2) 大都市の一体性・統一性の確保の要請から、制度上、都が特別区に対して一般の市町村に対するものより強い規制・統一・調整等の権能を行使できるとされているため、特別区の自主性が阻害され、また、特別区の都に対する依存心を助長する結果を招来していること。
- (3) 住民に身近な事務であって、住民に身近な行政主体によって処理されることが望ましい事務でありながら、従来の沿革等を根拠として、都が処理することとされている事務があり、都が広域的立場からの大都市行政に撤しきれないこと。などの問題が指摘されてきたところである。

3 こうした状況を踏まえると、昭和49年の改正は、特別区の存する区域における当時の社会経済情勢、住民意識の大勢、制度が直面していた問題点等への対応として一定の意義を有するものであったが、その後の社会経済の著しい変動に伴う地域社会の変貌、住民の自治意識の向上等に鑑みて、特に特別区の自主性・自律性の強化を図る面で、なお積み残した点が存していたものと考えている。

なお、今回の制度改革においては、主として、このような昭和49年改正における積み残し事項に関して、必要な措置を講じるものである。

問10 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。

答1 今回の都区制度改革については、第22次地方制度調査会から内閣総理大臣に「都区制度改革に関する答申」（平成2年9月20日）が提出されている。

2 この答申においては、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手続とするとともに、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。

3 こうした基本的な考え方を受けて、以下のような内容が答申に盛り込まれている。

- (1) 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されている。
 - ① 一般廃棄物の収集・運搬に関する事務
 - ② 有害物質を含有する家庭用品の規制に関する事務等

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されている。

- (2) 特別区に関する特例措置の見直しとしては、
- ① 区長委任条項（地方自治法第281条の3第3項）を廃止して、一般の委任規定（第153条第2項）による。
 - ② 調整条例の制度（第282条第1項）を廃止する。
 - ③ 都区協議会（第282条の2第1項）を都区財政調整のための協議会に再編する。
 - ④ 都区財政調整制度について、毎年度の総額補てん主義及び納付金制度を廃止する。
 - ⑤ 地方債の許可は都知事が行う。
 - ⑥ 廃置分合・境界変更の手続について、一般の市と同じ制度を適用することとしている。
- (3) 特別区の性格については、以下のような考え方が示されている。
- 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られる。
- 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ため、なお特別地方公共団体であると考えられる。
- (4) 改革の実施については、以下のような考え方が示されている。
- 特別区の処理する事務の範囲の拡充、特別区に関する特例措置の見直し、特別区の性格付けなどの措置は、相互に関連し、不可分となっているので、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るべきである。

問11 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。

- 答1 今回の都区制度改革については、東京都と特別区の間で、「都区制度改革に関するまとめ(協議案)」(平成6年9月9日)を合意している。
- 2 都区協議案の主な内容は、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。
- 3 具体的には、
- (1) まず、清掃事業の移管として、廃棄物の処理及び清掃に関する法律で、市町村(長)が行うこととされている事務の全てを特別区(長)の事務とすることとしている。一般廃棄物の処理については、収集・運搬・中間処理・最終処分の全てが特別区(長)の事務となる。このほか、法律案の内容に直接影響を及ぼすものではないが、事業実施に伴う体制整備、清掃事業の運営形態、職員の身分取扱いなどを定めている。
 - (2) 次に、清掃事業以外の事務事業の移管として、都市計画決定に関する事務等一般市の事務(2事業)、食品衛生に関する事務等保健所設置市の事務(5事業)等(委任によるもの、役割分担を明確にする事務事業などを含めて32事業)を特別区に移管することとしている。
 - (3) さらに、都区の特例措置の見直しとして、区長委任条項の規定の廃止、調整条例の規定の廃止、廃置分合・境界変更の特例規定の廃止等を行うこととしている。
 - (4) 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付けることとしている。
 - (5) また、税財政制度の改革として、入湯税などを移譲し特別区の固有財源を拡充すること、毎年度の総額補てん主義・納付金制度の廃止等都区財政調整制度の改善、都区協議会の都区財政調整のための協議会への再編、地方債の許可権者を知事とする等の措置を講じることとしている。
- 4 なお、改革の実施時期は、清掃事業とその関連事務の移管、税財政制度の改革、特例措置

の見直し及び特別区の性格付けについては、平成12年4月とし、清掃事業以外の事務事業の移管については、できる限り早期に実施するものとされている。

問12 平成2年9月の地方制度調査会答申から今国会に至るまで、法案化に長期間を要した理由如何。

答1 平成2年9月の地方制度調査会答申においては、

- ・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。
 - ・特別区の処理する事務の範囲の拡充、都区財政調整制度をはじめとする特別区に関する特例措置の見直し、特別区の性格付けなどの措置は、相互に関連し、不可分となっているので、今回の都区制度改革は、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。とされている。
- 2 この答申で求められた改革の前提条件を充たすため、関係者（東京都、23特別区、東京清掃労働組合（職員団体）など）間の調整・協議が進められてきたところである。
- 3 この関係者間の調整・協議の過程においては、清掃事業の実態に照らし、事業の一貫性確保の観点から収集・運搬だけを切り離して特別区の事務とすることは適切ではないとの認識に達したため、一般廃棄物の処理については収集・運搬・中間処理・最終処分全てを特別区の事務とすることとし、その体制整備のため、移管時期は平成12年4月とされた（「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」平成6年9月）。
- 4 これを受けて、一般廃棄物の処理に関する事務について、特別区が円滑な事業を行えるよう、条件整備の達成状況及び移管の実施等に関し、引き続き、関係者間の意見の一致を図るため、調整・協議が続けられてきたとの経緯がある。自治省としても、こうした動きを見きわめる必要があり、これまでの間、法案化に至らなかったものである。
- 5 また、移管時期が平成12年4月とされたため、円滑な法律の施行等を考慮しても、必要な期間が確保されているものとの認識を有していたこともあり、十分な検討を行った上で法案化したものである。

問13 第22次地方制度調査会の答申と今回の改正案の内容との間の相違点如何。

答1 今回の都区制度改革は、第22次地方制度調査会の答申に則り行うものであり、改正案は、基本的には当該答申の内容に沿ったものとなっている。

- 2 しかしながら、答申とは、主として以下のような相違点を有している。
- (1) 答申においては、都区協議会を都区財政調整のための協議会へ再編することが盛り込まれているところ、法案においては、都区協議会における協議事項はなお一般的なものとされ、都区協議会は従来どおり存続することとされている。
 - (2) 答申においては、一般廃棄物の処理については、収集・運搬に関する事務を特別区に移譲すべきとされていたが、法案においては、一般廃棄物の収集・運搬・中間処理・最終処分全てを特別区の事務とすることとしている。
- 3 このほか、答申には盛り込まれていないが、法案においては、以下のような措置も講じられているところである。
- (1) 特別区による複合的一部事務組合の設置を可能とする。
 - (2) 市町村の合併の特例に関する法律を特別区に適用する。
 - (3) 特別区が法定外普通税を新設・変更する場合における都の同意を廃止する。
 - (4) 都市計画法上、開発行為の許可等の事務を特別区の区長に委任できる旨明記する。

問14 平成6年の都区協議案と今回の改正案の内容との間の相違点如何。

答1 今回の都区制度改革は、第22次地方制度調査会の答申に則り行うものであるとともに、東京都及び23特別区の要望を受けて行うものであることから、改正案は、基本的には都区が合意した「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」（平成6年9月9日）の内容に沿ったも

のである。

- 2 しかしながら、都区協議案とは、主として以下のような相違点を有している。
 - (1) 協議案においては、都区協議会を都区財政調整のための協議会へ再編することが盛り込まれているところ、法案においては、都区協議会における協議事項はなお一般的なものとされ、都区協議会は従来どおり存続することとされている。
 - (2) 協議案においては、都知事が都と特別区及び特別区相互間の調整上必要な助言・勧告をできるとする規定を廃止することとしているが、法案においては、当該規定は維持されることとされている。
- 3 このほか、都区協議案には盛り込まれていないが、法案においては、以下のような措置も講じられているところである。
 - (1) 特別区による複合的一部事務組合の設置を可能とする。
 - (2) 市町村の合併の特例に関する法律を特別区に適用する。
 - (3) 特別区が法定外普通税を新設・変更する場合における都の同意を廃止する。
 - (4) 都市計画法上、開発行為の許可等の事務を特別区の区長に委任できる旨明記する。

問 15 第 2 2 次地方制度調査会の答申において要望されていた、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲に係る住民の理解と協力は得られたのか。

- 答 1 第 2 2 次地方制度調査会の答申においては、「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～（中略）～が望まれる。」とされている。
- 2 今回の都区制度改革に関しては、地方制度調査会の答申後、平成 6 年 9 月に都と特別区との間で「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」が合意され、これを受けて同年 1 2 月及び昨年末の二度にわたり、東京都知事から自治大臣に対して制度改革の正式要請が行われる等、関係者からの強い要望が存している。
 - 3 東京都、2 3 特別区等においては、こうした制度改革の要望と並行して、地域住民に対して、都区制度改革についての各種パンフレットの頒布、公報誌への掲載、区民の集いの開催など、積極的な広報活動を展開し住民 PR に努めているところである。
 - 4 また、住民代表で構成される議会の意思としては、東京都議会において全会一致で促進決議（平成 9 年 10 月 2 日）が行われているほか、これまでの間に、全特別区議会において改革の促進決議が行われている。
 - 5 こうした状況に鑑み、今回の都区制度改革に関しては、一般廃棄物の処理に関する事務の移譲の問題も含めて、住民の理解と協力が得られているものと考えている。

問 16 第 2 2 次地方制度調査会の答申においては、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲に係る関係者間における意見の一致が望まれるとされているが、関係者間の意見の一致を見たのか。

- 答 1 第 2 2 次地方制度調査会の答申においては、「一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲については、～（中略）～関係者間における速やかな意見の一致が望まれる。」とされている。
- 2 今回の都区制度改革に関しては、地方制度調査会の答申後、平成 6 年 9 月に都と特別区との間で「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」が合意され、この協議案の内容について、東京都と職員団体、（東京清掃労働組合）が、「清掃事業の特別区への移管に関わる覚書」（平成 6 年 12 月 15 日）を締結している。
 - 3 この覚書においては、平成 1 2 年 4 月の清掃事業の移管に当たっては移管に係る条件整備の実現が前提であることとされ、移管に先立って条件整備等の達成状況を確認する場を設けることとされている。

現在までのところ、覚書に盛り込まれた条件整備の内容に関して、東京都と職員団体（東京清掃労働組合）双方が、確かに行われるとの認識で見解の一致を見ておらず、清掃事業の移管に係る諸課題については、関係者間で引き続き協議中である。
 - 4 こうした状況ではあるものの、平成 6 年の関係者間の調整・協議の結果として、一般廃棄

物の処理に関する事務の移譲を含めて今回の都区制度改革については、大筋で関係者間の意見は一致しているものと解しているところである。

問 17 現時点における清掃事業の移管に係る条件整備の達成状況如何。

- 答 1 東京都と職員団体（東京清掃労働組合）が締結した「清掃事業の特別区への移管に関わる覚書」（平成 6 年 12 月 15 日）においては、清掃事業の特別区への移管に係る条件整備として、直営清掃車の車庫整備、清掃工場の建設整備及び最終処分場の整備の 3 項目について、具体的な内容が盛り込まれていたところであるが、現時点における各々の達成状況は、以下のとおりである。
- 2 直営清掃車の車庫の整備については、新たな車庫の整備が必要な 13 区のうち中野区及び渋谷区を除く 11 区において既に用地を取得ないしは手当済であり、残された中野区の用地及び渋谷区の管理棟部分の用地についても近く取得等を行う予定と聞いている。
車庫の上屋部分の建設を含めて、各特別区からは、平成 12 年 4 月までに車庫整備は完了する予定である旨の説明を受けている。
- 3 清掃工場の建設整備については、昨年、東京都清掃審議会答申（平成 9 年 6 月 25 日）に盛り込まれたごみの新たな発生量の推計に基づき、清掃事業を取り巻く環境の変化を踏まえつつ、平成 12 年 4 月の移管に向けて、新たに清掃工場整備計画が策定されたところである（平成 9 年 9 月）。
東京都においては、この計画に即して清掃工場の建設整備を進めていると聞いている。
- 4 最終処分場の整備については、東京湾の新海面処分場が平成 9 年 6 月より供用開始されており、既に条件整備は達成されている。

問 18 清掃事業の移管に係る条件が未整備の区がある場合の「必要な措置」とは、どのようなことを想定しているのか。

- 答 平成 12 年 4 月時点で、仮に、条件が未整備の区がある場合における具体的な清掃事業の実施方法については、都、特別区、職員団体（東京清掃労働組合）等の関係者の今後の協議によるべきものと考えており、自治省として、一定の措置を念頭に置いているものではない。
なお、法制的には、改正案の施行により、廃棄物の処理及び清掃に関する法律上、一般廃棄物の処理の権能を有することとなった各特別区から都に対する事務の委託、特別区相互間の共同処理（広域連合や一部事務組合等を設けること及び特別区相互間の委託を含む。）等の措置が考えられるところである。

問 19 条件整備が達成され、都から移管された後の特別区における清掃事業の実施形態として、どのようなことを予定しているのか。

- 答 1 清掃事業の移管に係る条件整備が予定どおり達成され、平成 12 年 4 月に移管が実施された場合、基本的には、各特別区は、通常の市町村と同様に、廃棄物の処理及び清掃に関する法律に規定する市町村の実務を自らの判断と責任において処理することになる。
- 2 清掃事業の移管に当たっての基本的な考え方としては、移管後の清掃事業について特別区が全てに責任を持つことを基本に、「資源循環型清掃事業」及び「自区内処理」の実現を図っていくものとしており、特別区は、地域の住民、事業者と連携し一体となってリサイクル施策を推進するなど、ゴミ問題の解決に取り組むものと聞いている。
しかしながら、「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」（平成 6 年 9 月）においては、移管後における円滑な清掃事業の実施のため、特別区における清掃事業の実施形態として各特別区の単独の処理でないものが、既に予定されているところである。
- 3 このうち、主なものを挙げれば、以下のとおりである。
- ・最終処分は、特別区の委託を受けて、都が、都の設置管理する新海面処分場を使用して行うこととされている。
 - ・不燃・粗大ごみの中間処理及びし尿の処分は特別区が設置する清掃一部事務組合により共

同処理することとされている。

- ・清掃事業の適切・円滑な運営を期すための区間・都区間の調整については、特別区が設置する清掃協議会において行う。

問20 都区制度改革については、清掃事業の移管に係る労使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か。

答1 第22次地方制度調査会の答申においては、一般廃棄物の収集・運搬に関する事務の移譲については、「関係者間における速やかな意見の一致が望まれる。」と述べられている。この点を含め制度改革の実施とそのための法律改正の要請に関しては、既に平成6年12月に大筋の合意を見ているところである。進んで、関係者間の意見の一致が得られることが望ましいのは当然であり、清掃事業の移管についての条件整備の確認を、従来自治省としても期待していたところである。

2 しかし、これまでの間、清掃事業の移管について条件整備の確認をするに至っていない中で、平成12年4月に制度改革を実施するよう関係者の要請があったものである。

3 こうした要請を踏まえて、自治省としては、制度改革を進めることに関して具体的かつ最終的な判断を行うに際しては、

- ・都区制度改革の内容である特別区を基礎的な地方公共団体と位置付けること、特別区の財政自主権を強化すること及び清掃事業をはじめとする住民に身近な事務を特別区に移譲することの三位一体の改革が同時に決定され、平成12年4月に、制度的にも実態的にも実施されることが必要であること。
- ・このため、当事者である東京都及び特別区が責任をもって、円滑な清掃事業の移管を行うことが重要であること。

との考え方で対処して参ったところである。

4 東京都と各特別区の間では、昨年末、清掃事業の移管に関して確認を行ったところであり、また、なおいくつか関係者間で協議しているものもあるが、三位一体で改正することについては大筋の合意が得られたと認識しているところであり、平成12年4月に移管を行っても実際の清掃事業が円滑に処理されるとの確実な見通しが得られたため、今回法律改正を提案したものである。

問21 自治省は、東京都に対して、清掃事業の移管に係る条件整備が達成されない場合の対応として「23区一体として委託する」ことは受け入れられないとの認識を示したとされているが、その理由如何。

答1 昨年12月、東京都と職員団体（東京清掃労働組合）との間で「清掃事業の区移管に関する確認書」（平成9年12月8日）が締結されている。その確認事項の中では、清掃事業の移管に係る条件整備が達成できなかった場合等の対応として、都が引き続き事業を執行することとし、その方法としては「公法上の委託方式」が最善であるとされている。

2 この確認書に関しては、自治省としては、東京都に対して「23区一体として委託する」という考え方は、受け入れられないものである」との見解を表明している（同12月10日）。

3 今回の都区制度改革に関しては、清掃事業については、制度的にも実態的にも事務が移譲されることが必要であり、どのような委託方式とするかは、まさに国として実施する制度改革に重大な影響を及ぼす問題であること、この場合、23区一体としての委託では、実態的な変化がなく、制度改革の具体的な意義を失わされることとなり、制度改革を提案する側として看過し得ないことから、このような見解の表明に至ったものである。

なお、その後の対応に照らし、東京都の理解は得られたものと受け止めている。

(大都市制度・首都制度関係)

問 2 2 大都市制度について、これまでどのような議論が行われ、どのような制度改革が行われてきたのか。

答 わが国の大都市制度のあり方、改革方策等に関しては、明治 2 1 年の市制公布以来、戦後の地方自治法制定を経て、現在に至るまでの間、幾多の議論が展開されてきた。また、その間、各種の大都市に係る特例制度が設けられ、改廃され、推移してきているが、これまでの主な議論、経緯等は以下のとおりである。

【これまでの大都市制度に係る議論・経緯等】

年 月	議 論 ・ 経 緯 等
明治 2 2 年 4 月 ～	「市制中東京市、京都市、大阪市二特例ヲ設クルノ件」施行 ・ 3 市の市長の職務は府知事、助役の職務は書記官、収入役・書記の職務は府の官吏が管掌。 ・ 3 市の従来の区を存置。区長に行政を補助執行させる。
明治 3 1 年 1 0 月 明治 4 4 年 1 0 月	3 市会を中心に三市特例撤廃運動展開 「市制中東京市、京都市、大阪市二特例ヲ設クルノ件」廃止 市制町村制全部改正 ・ 3 市及び勅令指定の市の区は法人区。 ・ 3 市以外の市に行政区設置が可能に。
大正 9 年 7 月	6 大市（東京・大阪・横浜・名古屋・京都・神戸）特別市制実施を共同要望、以後特別市運動展開 ・ 各市議会において「特別市制に関する意見書」を議決。内務大臣あて提出。 ・ 法案は衆議院通過にとどまる。
大正 1 1 年 3 月	「6 大都市行政監督ニ関スル法律」施行 ・ 6 大市の事務の一部について府県知事の許認可を省略。
昭和 1 8 年 7 月	東京都制施行 ・ 東京市廃止。東京都制をしき、府市並立の弊を解消。首都行政の一元化。
昭和 2 1 年 9 月 昭和 2 2 年 5 月 ～	第 1 次地方制度改革に際して衆議院で特別市制実施に関する附帯決議採決 地方自治法施行 ・ 都制、特別市制を規定。 ・ 特別市は府県の区域外に独立。府県と同様の権能を有する。人口 5 0 万以上の市を法律で指定。 ・ 5 大市を制令で指定の上、行政区を設置。 ・ 特別区は、基本的に市と同様の取扱い。
昭和 2 7 年 8 月	特別市指定を巡る 5 大市と府県の対立 ・ 残存区域だけでは円滑な府県行政の遂行に支障がでるとして府県側は強硬に反対。 ・ 指定法律は、地方自治特別法に当たるが、府県を通じて過半数獲得の見込み得られず。 ・ 実際の指定は行われず。
昭和 2 8 年 1 0 月	地方自治法の一部改正 ・ 特別区を都の内部的団体に位置付け。 ・ 区長公選制廃止。 ・ 特別区の処理する事務を限定列挙。 第 1 次地方制度調査会「地方制度の改革に関する答申」 ・ さしあたり事務・財源の配分と許認可の整理を行うことにより大都市行政の合理化を企画。

昭和31年9月	地方自治法一部改正 ・特別市制廃止。 ・指定都市制度創設。5大市を政令指定。
昭和37年10月	第8次地方制度調査会「首都制度当面の改革に関する答申」
昭和38年4月	北九州市を指定都市に追加
昭和39年7月	地方自治法一部改正 ・特別区の処理する事務は限定列举と例示列举の混合。
昭和44年10月	第13次地方制度調査会「都市制度に関する中間報告」
昭和45年11月	第14次地方制度調査会「大都市制度に関する答申」 ・大都市制度の現状及び問題点の把握。 ・大都市制度の改革の基本的方向の提示。 ・大都市制度当面の改革を東京、大阪に二分して提言。
昭和47年4月	札幌市、川崎市及び福岡市を指定都市に追加
昭和47年10月	第15次地方制度調査会「特別区制度の改革に関する答申」
昭和49年6月	地方自治法一部改正 ・区長公選制復活。 ・特別区の処理する事務を概括化。
昭和55年4月	広島市を指定都市に追加
平成元年4月	仙台市を指定都市に追加
平成2年9月	第22次地方制度調査会「特別区制度の改革に関する答申」
平成4年4月	千葉市を指定都市に追加

問23 都区制度に関しては、指定都市制度等の他の大都市制度とあわせ、大都市制度全般についての見直しが必要ではないか。

答1 現行の地方自治制度においては、大都市制度として都区制度と指定都市制度が設けられているところである。

これらの既存の大都市制度の存廃・改正等を含めて、大都市制度一般のあり方については、近年の社会経済情勢の変化、地方分権の進展等の動向を踏まえて、今後なお十分な論議が必要であると考えている。

- 2 関係諸方面から、様々な提言・意見が存する問題でもあり、地方制度調査会における審議等を通じて議論・検討を深めていきたいと考えている。
- 3 なお、このような考え方は、第22次地方制度調査会「都区制度の改革に関する答申」(平成2年9月20日)においても明らかにされているところである。

問24 大都市制度全体のあり方の中で、今回の都区制度の改革はどのように位置付けられるのか。

答1 大都市制度全体のあり方については、近年の社会経済情勢の変化、地方分権の進展等の動向を踏まえて、今後なお十分な論議が必要であると考えている。

- 2 また、現行の特別区には人口規模等に相当の格差が見られ、特に人口減少等の著しい都心地域の特別区の再編をはじめ、周辺地域も併せて特別区の区域の見直しを行う必要性も指摘されているところである。
- 3 こうした状況ではあるものの、現行の都区制度に関しては様々な問題点が指摘されている上、東京都及び特別区を初めとする関係方面から改革が強く要請されているところである。
- 4 このため、さしあたり、今回は、東京都及び特別区の間で合意した「都区制度改革に関するまとめ」(平成6年9月)に沿った形で、都区制度の見直しを行うこととしたものである。
- 5 したがって、今回の改革は、実在する特別区にとらわれない特別区の再構成や指定都市制度・都区制度といった枠組みをも超えた新たな大都市制度のあり方をも視野に入れた抜本的なものではない。

現行の特別区の存在を前提にした改革にとどまるものであり、あくまでも社会実態としての特別区、従来の都区制度の趣旨を達成しようとするものである。

- 6 なお、こうした方向は、第22次地方制度調査会「都区制度の改革に関する答申」（平成2年9月20日）においても示されているところである。

問25 大都市圏、特に東京圏における地方自治行政の広域的な対応のあり方についてどう考えるか。

- 答1 大都市圏、特に東京圏における行政の広域的な対応については、かねてより、様々な議論の存するところである。例えば、第21次地方制度調査会の審議の過程では、東京圏、具体的には一都三県の行政の広域的処理について、一部事務組合等ではなかなか対応できない課題もあることから、六都県市の首長会議（東京サミット）に国の機関も構成メンバーとして加わり、共通の場で諸課題を審議し共同決定できるような協議会を設けることが望ましいとの議論も見られた。
- 2 こうした議論は、大別して、大都市地域における地方制度について国の立場を強めるべきとの主張、大都市地域において強力な地方公共団体を形成するため必要な特例を設けるとの主張、さらに、大都市地域における地方公共団体が共同処理することにより対応すべきとの主張に区分できる。具体的には、東京圏の国直轄論、首都圏庁設置論、特別市制導入論、都制施行区域の拡大論、一都三県合併論、大都市連合論、広域行政に係る連絡協議会設置論等々が、議論される時点における社会経済情勢を背景として、様々なヴァリエーションをもって展開されてきた。
- 3 この問題は、現時点においては、議論の集約が図られているものとはいえ、今後なお十分な論議が必要であると考えている。自治省としては、憲法における地方自治の保障の意義、最近における地方分権の推進の状況等に鑑みると、東京圏を含めた大都市圏においても、住民自治の原理に支えられ、国から一定の独立性を保った地方公共団体の存在を前提として、広域的な行政需要への対応を検討すべきものと認識している。
- 4 なお、大都市圏における広域行政需要への対応については、平成6年の地方自治法改正（平成6年法律第48号）により創設された広域連合制度の活用等も可能となっているところである。

問26 都区制度と指定都市制度の相違点如何。

- 答1 現行の地方自治制度においては、大都市制度として都区制度と指定都市制度が設けられているところである。
- 2 都区制度は、都の区域に市町村のほか、特別地方公共団体としての特別区を置き、特別区の存する区域においては、特別区が原則として市の処理する事務を処理するほか、都が一般には市町村が処理する事務の一部を処理することとされているなど、事務の配分、都と特別区との関係、行政組織、税財政制度における取扱い等について、一般の都道府県及び市町村とは異なった特例が適用されている。
- 3 指定都市制度は、政令で指定される人口50万以上の市に適用されているものであり、都道府県又はその機関が処理することとされている一定の事務については、指定都市又はその機関が処理することとする、区域内を分けて区（行政区）を設置するなど、事務の配分、行政監督、行政組織、財政制度における取扱い等について、一般の市町村とは異なった特例が設けられている。
- 4 都区制度においては、特別地方公共団体として、法人格を有する特別区を設けるのに対し、指定都市制度においては、行政上の便宜のため区域を分けて区（行政区）を設けるものの、区はあくまでも行政区画に過ぎず、法人格を有しないという相違点のほか、大都市制度の方向性として以下のような相違を生じている。
- 5 すなわち、都区制度を施行する区域においては、その人口集中の規模、都市としての社会的実態等から、大都市としての一体性・統一性の確保のため、都道府県段階に属する都が、

一般的には市町村が処理する事務の一部を処理することとされ、これに対応して、特別区の処理する事務は、一般の市町村に比して限定されている。

- 6 他方、指定都市の区域においては、大都市としての一体性・統一性の確保のため、基本的に大都市地域における地方公共団体が処理する事務を市という一の主体に可能な限り担わせようとするものであり、一般的には都道府県が処理する事務の一部を指定都市が処理することとされ、これに対応して、都道府県の処理する事務は、通常の場合に比して限定されている。

問27 都の特別区と指定都市の区（行政区）との相違点如何。

答1 都の特別区は、特別地方公共団体（地方自治法第1条の2第3項）として、法人格を有する（同法第2条第1項）のに対し、指定都市の区（行政区）は、末端行政の円滑な処理という行政上の便宜のために指定都市の区域内を画する行政区画に過ぎず、法人格を有しないことが端的な相違点であるが、具体的には以下のような相違がある。

- 2 特別区には、公選の区長、区議会が置かれるほか、委員会・委員等の執行機関や附属機関についても市と同様のものが設けられている。また、独自の条例・規則制定権、課税権を有しており、予算の編成を行っている。職員も自ら採用する固有の職員を基本としている。

処理する事務の範囲については、都が特例的に処理するものを除き、原則的には市と同様とされている。

- 3 他方、指定都市の区（行政区）には、区議会は置かれていない。区長は公選ではなく、市の事務吏員の中から市長により任命される。区長は執行機関ではなく、市長の補助機関にとどまるものである。区には選挙管理委員会が置かれるが、その他に一般の市町村に置かれる委員会・委員等は設けられない。条例・規則を制定することはできず、課税権、予算編成の機能も有しない。区役所に在勤する職員はすべて市の職員である。

区（行政区）においては、指定都市が処理することとされている事務のうち末端行政に属する事務を相当程度分掌しているが、基本的には指定都市内部の事務処理手続により定まっており、法令上は、戸籍、住民基本台帳、外国人登録、土地収用の公告・縦覧等の限られた事務のみが区（行政区）の処理する事務とされているに過ぎない。

問28 都において特別区を廃止しその区域に指定都市制度を導入するとの見解について、どのように考えるか。

答1 現行の指定都市制度は、指定都市がその規模で対応可能な一般には都道府県が処理する一定の事務の処理を担い、行政監督上の措置等に係る対応も一定の場合には直接国の行政機関との間で行い、当該区域を複数の区（行政区）に区分しつつ、効率的な行政を展開しようとするものである。このように、指定都市制度は、大都市としての一体性・統一性の確保のため、基本的には、大都市地域における地方公共団体が処理する事務を市という一の主体に可能な限り担わせようとするものであることから、一の統一的意思により大半の事務を処理することが可能な範囲で適用されるべきものである。

この適用対象としては、既存の指定都市における行財政能力等を勘案すると、通常、人口百万人規模で、かつ、相応の面積規模をも有した大都市地域が想定されるものである。

- 2 都制を施行し、特別区の存する区域を定めるに当たっては、当該区域が、都制（特別区制度）を適用すべき人口が高度に集中する大都市地域であるかどうか慎重な認定が行われる。具体的には、現行の地方自治制度においては、大都市制度として指定都市制度も存することから、指定都市制度では対応しきれない規模として既存の指定都市を相当上回る人口数百万程度の社会的実態が一体性をもった区域が存在するかどうかの判断が行われるものである。

- 3 結局、都制を施行する区域は、その人口規模や社会的実態等から、一の統一的意思により大半の事務を処理することが可能な範囲を超えており、分立した主体を設け一義的には当該主体の意思により通常の行政を行わせるのが適当な地域である。こうした制度趣旨に鑑みても、都には特別区の存在が不可欠であり、都制を施行した区域に指定都市制度を導入するこ

とは適当でないものである。

- 4 なお、東京都については、従来の沿革があり、地方自治法施行時から都制が適用され、特別区が置かれており、個別に立法判断を行っているわけではない。しかしながら、当時においても都制を適用するにふさわしい地域であるかどうかの認定は行われているものと解され、上記の考え方があてはまるものである。

問29 指定都市制度については、区（行政区）のあり方を含めて見直さないのか。

答1 今回の都区制度改革においては、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としている。

このように、大都市の一体性・統一性の確保に配慮しつつ、全体として大都市を構成する各部分の自主性・自律性を強化するという考え方を、指定都市の区（行政区）にも押し及ぼすという見解に関しては、これまでのところ慎重に対処しているところである。

- 2 都の特別区と指定都市の区（行政区）は、呼称として同様に”区”とされているが、特別区は特別地方公共団体として、法人格を有するのに対し、指定都市の区（行政区）は、末端行政の円滑な処理という行政上の便宜のために指定都市の区域内を画する行政区画に過ぎず、法人格を有しない。
- 3 特別区には、公選の区長、区議会が置かれるほか、委員会・委員等の執行機関や附属機関についても市と同様のものが設けられている。また、独自の条例・規則制定権、課税権を有しており、予算の編成を行っている。職員も自ら採用する固有の職員を基本としており、自主性・自律性を強化する基盤を有している。今回の制度改革も、こうしたことを前提にして行われるものである。
- 4 これに対して、指定都市の区（行政区）には、区議会は置かれていない。区長は公選ではなく、市の事務吏員の中から市長により任命される。区長は執行機関ではなく、市長の補助機関にとどまるものである。区には選挙管理委員会が置かれ、市議会議員も区を選挙区の単位として選挙されるが、その他に一般の市町村に置かれる委員会・委員等は設けられない。条例・規則を制定することはできず、課税権・予算編成の機能も有しない。区役所に在勤する職員はすべて市の職員である。
こうした制度的位置付けにある指定都市の区（行政区）については、地域住民の民主的なコントロールやチェック機能が直接的には及びにくく、区（行政区）自体の自主性・自律性を強化する基盤に乏しい。結局、現行の指定都市制度の枠組みの下では、今回の制度改革と同様の趣旨の措置を区（行政区）に及ぼすことは困難とせざるを得ない。
- 5 むしろ、指定都市制度を含め、既存の大都市制度の存廃・改正等を含めて、大都市制度一般のあり方については、近年の社会経済情勢の変化、地方分権の進展等の動向を踏まえて、今後なお十分な論議が必要であると認識している。
- 6 関係諸方面から、様々な提言・意見が存する問題でもあり、地方制度調査会における審議等を通じて議論・検討を深めていきたいと考えているが、こうした中で、全体として大都市を構成する各部分の自主性・自律性をどこまで認めるべきかという問題についても、十分検討して参りたいと考えている。

問30 指定都市の区（行政区）のあり方について自治省の見解如何。

答1 指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例でその区域を分けていわゆる区（行政区）を設置するものとされている。

現状を見ると、1区（行政区）あたりの人口は約5万人から約28万人の間であり、平均は約15万人である。また、1区（行政区）あたりの面積は約4平方キロメートルから約650平方キロメートルの間であり、平均は約47平方キロメートルである。

- 2 これは、区（行政区）に市長の権限に属する事務を分掌させることにより、大都市においてとかく遠くなりしがちな市行政と住民との距離を短くし、地域的な特殊事情に係る要請にきめ細かく、かつ総合的に対処することを想定したものである。これを踏まえて、区（行政区）

には、市民意識や市民の生の行政需要を市行政に反映させるとともに市行政の住民への浸透をより円滑にするといった機能が期待されているものと考えているところである。

- 3 しかしながら、本庁から過度のコントロールが及んでいるため、区（行政区）が地域的な特殊事情に係る要請に総合的に対処することが難しいとの指摘や、区（行政区）に期待されている機能を踏まえると、区（行政区）においては、積極的に住民の意見を反映した行政手腕を取り入れることが必要との考え方があると聞いている。
- 4 自治省としては、区（行政区）のあり方については、上記の議論があることを踏まえつつ検討していく必要がある課題と考えている。

問3 1 指定都市の区（行政区）の行政のあり方についての自治省の見解如何。

答1 指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例でその区域を分けていわゆる区（行政区）を設置するものとされている。

現状をみると、1区（行政区）あたりの人口は約5万人から約28万人の間であり、平均は約15万人である。また、1区（行政区）あたりの面積は約4平方キロメートルから約650平方キロメートルの間であり、平均は約47平方キロメートルである。

- 2 これは、区（行政区）に市長の権限に属する事務を分掌させることにより、大都市においてとかく遠くなりがちな市行政と住民との距離をより短くし、地域的な特殊事情に係る要請にきめ細かく、かつ総合的に対処することを想定したものである。

これを踏まえて、区（行政区）には、市民意識や市民の生の行政需要を市行政に反映させるとともに市行政の住民への浸透をより円滑にするといった機能が期待されているものと考えているところである。

- 3 現実に区（行政区）においてどの程度の事務を処理させるかは、基本的には当該指定都市にゆだねられているところであるが、区（行政区）に期待されている機能を踏まえると、住民基本台帳に関する事務等の窓口業務のほか、地域福祉、地域保健などの市民に身近なサービスの供給や、地域の個性あるまちづくりなどが、区（行政区）が行うのにふさわしい事務であると考えられるところである。
- 4 自治省としては、それぞれの指定都市において、その実状や行政の効率性の観点を踏まえ、区（行政区）行政の役割の充実・強化についての取り組みが進められているものと考えている。

問3 2 大都市制度について検討するに際しては、地方自治制度における二層制の議論も含めて考えるべきではないか。

答1 現行の地方自治制度においては、一般的には、都道府県と市町村という二段階の地方公共団体が設けられており、基礎的な地方公共団体とこれを包括する広域の地方公共団体による二層制を形成している。

- 2 大都市制度について検討するに際しても、こうした二層制を前提にして考えるべきであるとする立場と、二層制に必ずしもこだわることなく、基礎的な地方公共団体でありながら、広域の地方公共団体に匹敵する規模・能力を有する大都市の実態に即した制度を考えていくべきであるとする立場が存していることは承知している。

- 3 都区制度については、従来、法制度上、特別区は都の内部部分的団体とされていたことから、地方自治制度としては一層制となっており、二層制の特例を形成していたところである。

しかしながら、今回の制度改革により、特別区は都の内部団体ではなくなり、「基礎的な地方公共団体」として位置付けられること、これに応じて都の有していた基礎的な地方公共団体としての性格が失われ、都は、特別区の存する区域において、広域の地方公共団体としての性格のみを有することとなる。このため、都区制度も、一般制度と同様に二層制をとることとなるものである。

- 4 指定都市制度については、一般の都道府県・市町村関係の中での特例であり、二層制は堅持されているが、昭和31年の地方自治法改正に至るまでの間、地方自治法には、一層制の

大都市制度として特別市制度が存していたところである。実際には、特別市は設けられることはなかったが、理論的には一層制の地方自治制度もあり得るものである。

- 5 今回、都区制度については二層制の方向に改めるものであるが、既存の大都市制度の存廃・改正等を含めて、大都市制度一般のあり方については、今後なお十分な論議が必要であると認識しており、そうした検討に際しては、このような二層制の問題についても、検討の対象に含めて参りたいと考えている。

問33 特別市制度はどのような制度であったのか。また、制度が設けられた理由及び廃止された理由如何。

答1 特別市制度は、昭和22年の地方自治法制定時から昭和31年の地方自治法改正（昭和31年法律第147号）まで存していた制度である。

その要点としては、特別市を都道府県の区域から独立させ、原則として、都道府県及び市町村の事務をあわせて行わせるとともに、都道府県の制度を適用すること、特別市の区は行政区とし、公選による区長及び市長の任命に係る区助役・区収入役等をして区内の事務を掌理させること、特別市は人口50万以上の市について法律で指定することなどであった。

- 2 このような特別市制度が設けられたのは、区域、人口、産業経済、文化、通商に占める全国的・国際的な地位、事業の複雑広範さ、事務機構・職員組織の整備状況等において何ら一般の府県と遜色のない5大市（大阪市・京都市・名古屋市・神戸市・横浜市）について、国及び都道府県による二重監督、都道府県との間の二重行政の弊を除き、大都市行政の統一的・合理的な運営と大都市の自由発刺たる活動・発展を期したためである。
- 3 また、こうした制度が廃止されたのは、制度が法定されて10年近く指定が行われておらず、将来的な指定の見込みも乏しかったという現実的な理由に加え、大都市問題の解決策として特別市を設けようとするのは、現行都道府県制度を前提とする限りは問題が多く適当とは考えられない（関係府県側から、残存区域が府県として極めて弱体化し、行政運営が不可能になること、大都市行政の孤立化を招くこと等の問題点が指摘されていた。）という特別市制度に対する反論、第1次地方制度調査会答申において、大都市問題の解決は当面住民の日常生活に関係の深い事務を府県から大都市に移譲することにより行うべきであるとの趣旨が明らかにされたことなどを考慮したためとされている。

問34 首都圏制度について、これまでどのような議論が行われてきたのか。

答1 昭和18年の東京都制施行に当たっては、都区制度は、首都ないしは首都圏に特有の地方制度として発足したものである。地方自治法制定に際して都区制度は大都市制度の一環として一般的な制度とされ、以来、現在までこうした位置付けに変更はない。

- 2 したがって、現行の地方自治制度においては、首都圏制度として特別の制度が設けられているわけではない。
- 3 地方自治制度として、首都ないし首都圏に特有の制度を設けるべきかどうかは、これらの機能に伴って地方行政に特別の行政需要ないしは要因が生じているかを考慮して判断すべきである。
- 4 「都区制度の改革に関する答申」（平成2年9月20日）を答申するに至った第2次地方制度調査会の審議の過程においては、こうした論点についても議論されたところである。首都としての機能が地方自治制度に影響しているものとしては、現行においては、警察制度における警視庁の設置が考えられるが、これ以外は大都市としての実態に伴う行政需要ないしは要因と整理されたものであり、ことさら首都圏制度として特別の制度を設けるという方向にはならなかったものである。

問35 首都圏制度のあり方の中で、今回の都区制度の改革はどのように位置付けられるのか。

答1 これまでのところ、現行の地方自治制度においては、首都圏制度として特別の制度が設け

られているわけではなく、また、今後の方向としても特別の制度を設けることとはされていない。

2 今回の改革は、大都市制度の一環として設けられている都区制度について、大都市の一体性・統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性・自律性を強化するとともに、都から特別区への事務の移譲を行い、あわせて都と特別区との間の役割分担の原則を定めるなどの措置を講じるものであり、大都市制度の改革として位置付けられるものである。

3 したがって、今回の都区制度の改革は、首都圏制度の問題とは一応区別されたものと考えている。

4 なお、首都ないし首都圏であることに伴って特別の行政需要ないし要因が生じるとしても、現行の地方自治制度の下では、大都市としての実態に伴う行政需要ないしは要因と整理された上で、大都市制度としての都区制度により対応が図られているものである。

こうした意味で、實際上、都区制度は首都圏制度としての側面を有しているところである。

問36 首都圏整備制度との関係において、今回の都区制度の改革はどのように位置付けられるのか。

答1 現行においては、首都圏整備制度として、首都圏整備法（昭和31年法律第83号）を中心に各般の個別法令が設けられており、その概要は別添のとおりである。

これらの首都圏整備制度は現行の地方自治制度の枠組みの中で所要の措置を円滑・的確に講じるためのものである。したがって、首都圏における行政の効果的・効率的遂行のため地方自治制度自体を変更・修正するものではない。

2 しかしながら、複雑・困難の様相を深める首都問題ないしは大都市問題に対処するため、地方自治制度における大都市制度（都区制度・指定都市制度等）と首都圏整備制度をあわせて検討の俎上に挙げられ、両制度を有機的に組み合わせることにより、適切な解決を図るよう提言されてきた経緯がある。

第8次地方制度調査会「首都制度当面の改革に関する答申」（昭和37年10月1日）においては、都及び特別区の制度の合理化として、都区制度の改革の方向を示すとともに、首都行政及び首都整備に対する国の配慮、東京への人口及び産業の過度の集中を抑制するための措置をも盛り込んでいる。

第14次地方制度調査会「大都市制度に関する答申」（昭和45年11月20日）は、大都市制度全般に及ぶ答申であるが、特別区制度の改革の考え方に言及するとともに、首都圏を含めた大都市圏における計画策定・実施の実効性確保、首都圏整備委員会の機能強化、国による財政措置の拡充等を提言している。

3 今回の改革の前提となる第22次地方制度調査会「都区制度の改革に関する答申」（平成29年9月20日）においては、首都圏整備制度の問題に関する言及はない。都区双方の関係者の要望に対応して都区制度に係る結論を得たものであったためであるが、これに則った今回の法案においても首都圏整備制度に変更は加えていない。

（首都圏整備制度の概要）

一 首都圏整備法（昭和31年法律第83号）は首都圏の整備に関する基本法であり、これに基づく政策区域の指定、基本計画の作成等により、首都圏の基本的な整備の方向が明示されている。また、首都圏整備に関するより具体的な計画として、首都圏整備計画が作成されている。

首都圏の整備については、国土の均衡ある発展を図ることを到達点として、圏域内の中心部から外周部あるいは地方圏への人口・産業等の再配置をその基本的思想としている。すなわち、中心部においては首都圏の既成市街地における工業等の制限に関する法律（昭和34年法律第17号）により工場、大学等の新・増設が制限されているのに対し、外周部においては、首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律（昭和33年法律第98号）に基づく工業団地造成事業が実施されている。

このほか、首都圏、近畿圏及び中部圏の近郊整備地帯等の整備のための国の財政上の特別措置に関する法律（昭和41年法律第114号）により、外周部における一定の事業に対する国

の負担割合等の特例措置が講じられているほか、租税特別措置法、地方税法等においても周辺地域における課税上の優遇が図られている。

- 二 また、筑波研究学園都市建設法（昭和 45 年法律第 73 号）は首都圏内の特定の地域において研究学園都市の建設という大プロジェクトを関係者の調整を経て推進しようとするものであるが、首都圏内における人口等の適正な再配置を図る一環としての機能も有している。
- 三 さらに、市街地の連たんを防止し、人々に潤いのある生活環境を確保することや祖先から受け継いだ自然や文化財を後世に伝えることは極めて重要であり、このため、首都圏近郊緑地保全法（昭和 41 年法律第 101 号）により所要の措置が講じられている。
- 四 また、一極集中を是正し、多極分散型国土の形成を促進するため、多極分散型国土形成促進法（昭和 63 年法律第 83 号）に基づき、地方の振興開発等とともに、国の行政機関等の東京都区部からの移転等に関する事、東京圏について東京都区部への一極依存構造を是正し、その周辺地域に職住の近接した自立都市圏を形成するための業務核都市に関する事等について各般の措置が講じられている。

問 3 7 首都機能移転の問題との関連で、今回の都区制度の改革はどのように位置付けられるのか。

答 1 首都機能移転の問題については、移転そのものの是非、移転先地の選定等を巡り、現在、関係方面において議論が進められているところである。

地方自治制度の観点から、移転先地及び移転後の現在の東京都における地方制度をどのようなものとして構成するかについては、既存の大都市制度の見直しと併せて、今後十分な議論・検討を経る必要があるものと認識している。

- 2 今回の都区制度の改革は、直接には首都機能移転問題に結び付くものではない。

しかしながら、今回の改革に示された方向性は、首都機能移転問題において向かうべき方向性と共通するものであり、今後、首都機能の移転先地及び移転後の現在の東京都における地方制度を検討するに当たっても尊重すべきものである。

新しい全総計画においては、東京圏への人口、諸機能の集中が国土構造上大きな問題であり、東京では首都としての機能のみでなく、長時間通勤、交通混雑、災害に対する脆弱性、大気・水質汚染、水需給の逼迫、廃棄物の処理等様々な大都市問題が発生していることを指摘した上で、東京が三千万人を超える人口を擁する世界最大の都市圏を形成していること、東京が我が国の首都であることという 2 つの側面に着目して、各種の施策を推進していかなければならないとしており、首都機能移転についても国土政策上極めて大きな効果を有するものとして、地方分権、規制緩和、行財政改革等の国政全般の改革と並行して積極的に検討を進めるべきとしている。

- 3 今回の改革の考え方は、人口が高度に集中する大都市地域にあっても、基礎的な地方公共団体としての特別区を設け、住民に身近な事務を処理させることとし、これを包括する地方公共団体である都は広域の地方公共団体として広域性のある事務を中心に処理していくというものであるが、首都機能移転も大都市問題の解決策としての意味を有するものであり、首都機能の移転先地及び移転後の現在の東京都における地方制度を検討するに当たってもこの考え方と同じ方向で議論を進めていくことが基本であると考えている。

問 3 8 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。

答 1 昭和 1 8 年の東京都制施行に当たっては、都区制度は、首都に特有の地方制度として発足したものである。地方自治法制定に際しては都区制度は大都市制度の一環として一般的な制度とされ、以来、現在までこうした位置付けに変更はない。

- 2 したがって、現行の地方自治制度においては、首都制度として特別の制度が設けられているわけではない。
- 3 地方制度として、首都に特有の制度を設けるべきかどうかは、これらの機能に伴って特別の行政需要ないし要因が生じているかを考慮して判断すべきである。

首都としての機能が地方制度に影響しているものとしては、現行においては、警察制度における警視庁の設置が考えられる。

- 4 これ以外は、首都であることに伴って特別の行政需要ないし要因が生じるとしても、現行の地方自治制度の下では、大都市としての実態に伴う行政需要ないしは要因と整理された上で、大都市制度としての都区制度により対応が図られているものである。こうした意味では、実態上、都区制度が首都圏制度としての側面も有しているところである。

(特別区制度・都制度一般関係)

問39 都区制度の沿革如何。

答1 都区制度は、昭和18年、東京都制（昭和18年法律第89号）の制定により旧東京府下に係る特別の地方制度として設けられ、戦後、昭和22年の地方自治法制定により一般的な地方自治制度とされた。

その後、主として、昭和27年、昭和39年及び昭和49年の三度にわたる大改正を経て現在に至っている。

このような都区制度が設けられて以来の主な制度改革の沿革とその概要は次表のとおりである。

都区制度の沿革

昭和18年7月	<p>東京都制施行</p> <ul style="list-style-type: none"> ・東京都及び東京市を廃し、府の区域をもって東京都を設置 ・東京都の機能は従来の府・市の機能を合わせたもの ・都長官(官吏)が都を統括 ・区は財産及び営造物に関する事務並びに都条例により区に属する事務を処理(条例・規則制定権、課税権、起債権はなし) ・区長は官吏
昭和21年9月	<p>東京都制改正</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都長官、区長は公選 ・区は法令により区に属する事務も処理 ・区に条例・規則制定権、区税の課税権、起債権を付与
昭和22年5月	<p>地方自治法制定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・区は特別区になり、特別地方公共団体として位置付け ・特別区は公共事務及び法令又は都条例により特別区に属する事務並びに従来都の区に属する事務を処理 ・特別区に原則として市に関する規定を適用 ・都に市に関する規定を適用させたことから多くの事務は都に留保
昭和27年8月	<p>地方自治法改正</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特別区を都の内部的団体(都が基礎的な地方公共団体)に位置付け ・区長公選制を廃止(区議会が都知事の同意を得て選任) ・特別区の処理する事務を限定列举(10項目)、他は都が処理
昭和39年7月	<p>地方自治法改正</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特別区の処理する事務は限定列举と例示列举の混合(21項目) ・福祉事務所等の特別区への移管 ・特別区に地方税法上の課税権を付与
昭和49年6月	<p>地方自治法改正</p> <ul style="list-style-type: none"> ・区長公選制を復活 ・特別区は、法令に特別の定めがない限り、公共事務並びに法令により市に属する事務及び法令により特別区に属する事務、行政事務を処理(事務の概括化) ・保健所設置市の事務の特別区への移管 ・都からの配属職員制度の廃止

問40 昭和18年に、東京府を廃止して東京都制を設けた理由如何。

答1 昭和18年の戦時下、東京都制が制定され、東京府・東京市が廃止され、東京都が設けられたが、その理由は以下のとおりとされている。

すなわち、首都の国民生活を確保し、戦時下において強力な首都を建設するためには、首都の国民防衛体制の強化、国民指導の徹底、生活必需物資の配給、交通・清掃・水道等の諸事情の円滑・適実を期すること、その他首都行政の全般の事項にわたり、強力かつ適実に遂行することが不可欠と認識されていたものである。ところが、首都行政の現状としては、そうした実情に適さない当時の市制の不合理性と府市の併存による二重行政の弊に害され、行政の能率は著しく低下し、適実を失い、緊要な諸行政の敏速なる徹底とその効率的な運営を期する上において、不徹底な点が多いという状況にあった。

こうした状況を一掃するため、東京府・東京市を東京都に一元化し、強力かつ効率的な行政運営、首都建設を期したものである。

2 このような理由は、戦時色を払拭した形で、戦後においても引き継がれた。都制は、一般の地方自治制度とされたことにより首都制度としての背景は薄れたものの、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性・統一性の確保のための制度として、効率性にも配慮しつつ、地方自治法上の都区制度となり、現在に至っているものである。

問41 東京都下の23特別区の沿革如何。

答1 東京都には既に明治11年の郡区町村編制法の制定時から、15区が設けられていたが、近代的な地方制度の中で位置付けられたのは、明治22年の市制町村制の施行によってである。

2 以後、変遷を重ねて、昭和22年5月に、地方自治法施行とともに、22特別区となり、同年8月の板橋区からの練馬区の分立により、23特別区となって現在に至っているものであるが、これを時系列順に示せば、以下のとおりである。

特別区の沿革

明治22年 ～44年	市制町村制 ・市制町村制（明治21年法律第1号）下、市制第60条第1項の規定に基づき、東京市においても15区が設けられていた。
明治44年 ～昭和18年	市制 (1) 市制（明治44年法律第6号）下においても、市制町村制の15区を承継。 (2) 昭和7年、東京府下の5郡82町村を東京市に編入して、20区を新設、従来の15区と合わせて35区とした。
昭和18年 ～22年	東京都制 (1) 東京都制（昭和18年法律第89号）下においても、市制町村制下の35区を承継。 (2) 昭和22年、地方自治法制定を前にして、区の行政能力の向上を期し、35区を統合、22区とした。
昭和22年以降	地方自治法 (1) 地方自治法下においても、東京都制下の22区を承継 (2) 昭和22年8月、板橋区から練馬区が分立、現在の23区の体制となった。 (手続については、当時の市に関する廃置分合の規定を適用（内務大臣決定）した。)

問42 現行制度下の特別区と一般の市町村（市）との相違点如何。

答1 現行制度の下においては、特別区については、地方自治法第283条第1項により、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがない限り、地方自治法中市に関する規定が適用されることになる。

また、他の法令の市に関する規定についても、同条第2項の規定により、特別区（又はその執行機関）の処理する事務に関するものについては、特別区に適用されることになる。特別区は、地方自治法第281条第2項の規定により、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがない限り、市に属する事務を処理することができるので、通常の場合、他の法令の市に関する規定も特別区に適用される。

2 したがって、特別区に関しては、基本的には市（市町村）とほぼ同様に事務を処理し、組織を構成し、同様な税財政制度の下にあることになる。

市と特別区について主として相違する点を挙げれば、次表のとおりである。

現行の市と特別区の主な相違点

項 目		一 般 の 市	特 別 区
種類・性格		○普通地方公共団体	○特別地方公共団体
		○基礎的な地方公共団体	○都の内部団体
事 務		○包括的一般的に住民に身近な事務を処理	○通常市に属する事務を処理 以下の事務は都に留保 ・一般廃棄物の処理 ・上水道事業の経営 ・公共下水道の設置・管理 ・消防事務 ・伝染病病院の設置等 ・区立学校教職員の身分取扱い 等
			○保健所設置市(市長)に属する事務を処理
組 織	議 会	○議員定数の定限 100 人	○議員定数の定限 60 人
	人事機関	○15万以上の市 人事委員会又は公平委員会 ○15万未満の市 公平委員会	○人口規模にかかわらず 人事委員会又は公平委員会 (実際は特別区人事委員会を共同設置)
	特別地方公共団体	○複合的一部事務組合の設置 可	○複合的一部事務組合を設置できない
	協 議 会	○設置義務はなし	○都区協議会を法定
都道府県との関係	事務委任	○長の事務委任が可能	○委員会等の事務を含めて事務委任が原則(都規則による)
	調整措置	○国の機関委任事務に関して指揮監督	○国又は都の機関委任事務について指揮監督(委員会等にも指揮監督)
区 域	廃置分合境界変更	○市の申請により知事が処分	○都知事が特別区の同意を得て処分

税 財 政	法定税	○市町村税一般を課税	○市町村税を課税 以下の税目は都が課税 ・市町村民税法人分 ・固定資産税・特別土地保有税 ・入湯税・事業所税・都市計画税
	法定外普通税	○新設・変更に関し自治大臣の許可	○都の同意（大臣許可に加えて）
	交付金	○市町村交付金一般を収入	○以下の交付金は交付されない ・ゴルフ場利用税交付金 ・固定資産等所在市町村交付金等
	地方譲与税	○市町村に係る地方譲与税を収入	○以下の譲与税は都に譲与 ・特別とん譲与税 ・航空機燃料譲与税
	地方交付金	○個別算定・直接交付	○都区合算 （一の市町村とみなし都分と合算算定・都に交付）
	財政調整	○都道府県との間の財政調整はなし	○都区財政調整制度あり 以下の税目の一定割合が財源 ・市町村民税法人分 ・固定資産税 ・特別土地保有税 納付金の納付（収入超過区は超過分を納付） 総額補てん（交付金額の不足は都が全額補てん）
	地方債	○公共施設等建設に係る地方債を起こす場合、普通税の税率が標準税率以上であることが必要	○都の普通税についても税率が標準税率以上であることが必要
	○都道府県知事の許可	○自治大臣の許可	

問43 特別区と一般の市町村（市）との相違点は、今回の改革によりどのように変更されるのか。今回の改革後における特別区と一般の市町村（市）との相違点如何。

答1 現行制度の下における特別区と一般の市町村（市）との相違点、及びそれらが今回の改革によりどのように変更されるかを示すと次表のとおりである。

2 改革後は、維持ないしは一部廃止等とされた項目について、なお特別区は一般の市町村（市）と相違することになる。

現行制度下の市町村と改革前後の特別区の比較表

項目	現行の一般の市町村及び特別区		改革後の特別区
	一般の市町村（市）	特別区	
組織(議会)	議員定数の定限 100人	議員定数の定限 60人	維持
(人事機関)	<ul style="list-style-type: none"> ・15万以上の市 人事委員会又は公平委員会 ・15万未満の市、町村 公平委員会 	人口規模にかかわらず人事委員会又は公平委員会（実際は特別区人事委員会を共同設置）	維持

(特別地方公共団体)	・複合的一部事務組合の設置 ・地方開発事業団の設置	・設置できない ・設置できない	・廃止(設置可能とする) ・維持
都道府県との関係(調整措置)	自治法 § 153 II による長の事務の委任が可能	区長委任条項により委員会等の事務を含めて事務の委任が原則(都規則による)	廃止(自治法 § 153 II を適用)
	国の機関委任事務について指揮監督	国又は都の機関委任事務について指揮監督(委員会等にも指揮監督)	廃止(都の機関委任事務について制度を法定自治法 § 151 I を適用)
	統制条例(市町村の行政事務)	調整条例(特別区の行政事務)	廃止(統制条例までの措置に)
	技術的な助言・勧告	処理の基準を示す等必要な助言・勧告	維持
(協議会)	義務設置はなし	都区協議会を法定	維持
区域(配置分合・境界変更)	市町村の申請により知事が処分	都知事が特別区の同意を得て処分	廃止(特別区の申請により都知事が処分することに)
税財源(法定税)	市町村税を課税	固定資産税・特別土地保有税・市町村民税法人分・入湯税・都市計画税・事業所税は都が課税	一部廃止(入湯税は特別区が課税、他は引き続き都が課税)

問 4 4 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。

答 1 今回の改革により、特別区については、

- (1) 廃地分合・境界変更の発議の権能が付与されること。(新第 281 条の 4)
 - (2) 都の調整条例の規定が廃止されること。(旧第 282 条第 1 項)
 - (3) 主として特別区の区域内に関する事務については特別区の執行機関に委任するものとし、都の執行機関が特別区の執行機関を指揮監督することとする制度(区長委任条項等)が廃止されること。(旧第 281 条の 3 第 2 項～第 5 項)
 - (4) 都区財政調整制度を改正し、調整財源となる税目が法定されること、都による総額補てん制度が廃止されること、収入額が超過した特別区による納付金の納付が廃止されること。(新第 282 条第 1 項・第 2 項)などの措置が講じられる。この結果、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ものである。
- 2 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、技術的な理由等に還元できるものである。
- 3 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ものと考えている。

問 4 5 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、制度の趣旨が達せられないのではないのか。

答 1 今回の都区制度の改革においては、地方自治法上の特別区に係る特例措置の改正、都区に係る税財政制度の改正等により特別区の自主性・自律性を強化することとしている。

これは、東京都及び特別区を初めとする関係方面からの要請を考慮したためであるが、この結果として、大都市制度としての趣旨・目的が達せられなくなるのではないかとのおそれもあり得るものである。

- 2 しかしながら、特別区の自主性・自律性の強化を相当程度推し進めるものの、あくまでも大都市としての一体性・統一性の確保に配慮しつつ行うこととしており、両者の要請はともに充足されるものと考えている。

したがって、大都市地域における行政の一体性・統一性が損なわれることはないものと認識している。

- 3 なお、大都市としての一体性・統一性の確保に配慮した特別区に係る特例措置を改正後の地方自治法の規定から挙げれば、以下のとおりである。

- (1) 都区財政調整制度（第282条）
- (2) 都知事による助言・勧告（新第281条の8）
- (3) 都区協議会（第282条の2）

問46 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。

答1 都制を施行し、特別区の存する区域を定めるに当たっては、当該区域が、都制（特別区制度）を適用すべき人口が高度に集中する大都市地域であるかどうか慎重な認定が行われる。具体的には、現行の地方自治制度においては、大都市制度として指定都市制度も存することから、指定都市制度では対応しきれない規模として既存の指定都市を相当上回る人口数百万程度の社会的実態が一体性をもった区域が存在するかどうかの判断が行われるものである。

- 2 今回の制度改革の前後を通じて、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性・統一性の確保という都区制度の趣旨・存在理由は変わらない。今回の制度改革は、このような都区制度の趣旨・目的については維持しつつ、特別区を「基礎的な地方公共団体」に位置付けることとするため、特別区の自主性・自律性を強化する方向で必要な措置を講じるものである。

- 3 こうした都区制度の趣旨に鑑みると、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である。

- 4 東京都については、従来の沿革があり、地方自治法施行時から都制が適用され、特別区が置かれており、個別に立法判断を行っているわけではない。しかしながら、当時においても都制を適用するにふさわしい地域であるかどうかの認定は行われているものと解され、こうした認定を覆す判断要素が生じているわけではないことから、今回の改革に際しても、府県制を適用するのではなく、引き続き都制を施行することとしているものである。

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

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

問47 新たに都制を施行する場合にはどのような手続が必要となるのか。

答1 地方自治法上、既存の府県に都制を施行する場合の手続については、規定がない（一の府県の区域をもって都とする場合、法人格の変更を伴うとすることは困難であるため、第6条第1項の規定を適用とすることはできない。）。したがって、都制施行の必要が生じた場合には、現行の第六条第一項（都道府県の廃置分合又は境界変更については、法律で定める旨を規定）との均衡上、具体の都制施行のための新たな法律を制定し、必要な規定を設けること

になるものである。

なお、この法律は、憲法第95条及び地方自治法第261条に規定する一の(普通)地方公共団体のみに適用される特別法であり、関係府県の住民による投票を経ることが必要である。

- 2 また、都制施行に伴って、特別区の存する区域を画し、具体の特別区を設置する必要があるが、これについても、当該法律に定められるものである。

地方自治法施行令第209条の2(改正後は地方自治法第281条の4第8項・第9項)を適用して、都制施行の後、特別区を設置するという考え方については、都には制度上必ず特別区が置かれるべきものであり、当座の間としても、特別区が存しない状況が生じることから、疑問である。

問48 今回の改正法案は、憲法第95条に規定する「一の地方公共団体のみに適用される特別法」には当たらないのか。

答1 現行の地方自治制度の下において、都制が施行されているのは東京都についてのみであるが、都制ないしは特別区制は、あくまで一般的制度としての「都」及び「特別区」に関して規定しているものである。

これを前提にして、今回の改正法案においても、一般制度としての「都」及び「特別区」に関しての改正を行うものであり、改正に係る法律関係は、現在の東京都以外の区域についても適用される可能性が存する。

したがって、改正法案は、憲法第95条及び地方自治法第261条に規定する「一の(普通)地方公共団体のみに適用される特別法」に該当するものではないと考える。

- 2 なお、過去の都区制度改革に関する地方自治法の改正についても、憲法第95条及び地方自治法第261条に規定する「一の(普通)地方公共団体のみに適用される特別法」に該当するとされたものはないものである。

問49 特別区の再編についてどのように考えるのか。

答1 現在、東京都下に特別区が23区存しているが、人口規模に関しては、最大78万1399人の世田谷区から最小3万4780人の千代田区まで(平成7年10月1日国勢調査人口)、20倍以上の著しい格差が生じている。

特別区の成り立ちは、従来からの沿革に基づくものとなっており、また、特別区の設置後相当程度の期間にわたって、特別区の合体・分立等の措置がとられないまま推移してきたため、このような状況に至っているものである。

- 2 こうした状況に対して、特に人口減少等の著しい都心地域の特別区がなお存置されていることを問題とする立場から、これらの特別区の再編をはじめとして、周辺地域とも併せた特別区の存する区域の見直しの必要性が指摘されている。
- 3 特別区は、個別の法令に特別の定めがない限り、市に属する事務を処理することとされていること、保健所設置市の事務も基本的に特別区が処理することとされていること、これらの事務処理の内容を含めて、特別区については、一般の市町村(市)間における以上に相互の等質性が求められることなどから、こうした指摘は、一定の説得力を有するところである。
- 4 しかしながら、特別区の再編については、その効果や影響の及ぶところに鑑みれば、単に都区制度の枠内にとどまる問題ではなく、大都市制度や首都圏制度のあり方を含めて、今後なお十分な論議が必要であると考えている。また、論議に際しては、特別区の存する区域における昼夜間人口の著しい流動性、税源の地域的偏在、多摩地域と特別区の存する地域との関係など、社会経済のめまぐるしい変動に伴って地域社会の実態が著しく変化していることを十分念頭に置く必要がある。
- 5 以上のような考え方から、今回の都区制度改革に当たっては、特別区の再編を改革に盛り込まなかったものであるが、このような考え方は、第22次地方制度調査会「都区制度の改革に関する答申」(平成2年9月20日)においても明らかにされているところである。

- 6 なお、今回の改正においては、特別区の廃置分合・境界変更の手續に関して特別区に発議の権能を付与することとし、これを前提にして、特別区の合併について市町村の合併の特例に関する法律を適用することとしている。これにより、特別区の自主的合併を推進するための措置が整えられることから、将来的には、特別区の再編に資するものと考えている。

問50 今回の都区制度改革に対する特別区民の意向、共同体意識の実態はどうか。

答1 特別区に関する住民の自治意識に関する調査としては、平成2年7月に自治省が行ったものがある（「都区制度に関する住民意識調査」）。これは第22次地方制度調査会における審議の用に供するため行われたものである。

今回の制度改革に関する住民意識等の統一的把握は、これまでのところ、上記調査結果によらざるを得ないものである。

2 上記調査結果によると、

(1) まず、今回の都区制度改革に対する特別区民の意向についてであるが、関連する内容を抜粋すると、

- ① 事務配分については、概ね現行の分担に比べ都が行う事務を減少させるような結果が示されている。特に「ごみの収集・運搬事業」については「区」が行う方がよいとする回答が、「都」が行う方がよいという回答を上回っている。
- ② 全般的に、行政が行う事業については、「区」が行う方が身近で実施されるので、できるだけ「区」が中心になって行う方がよいという回答が、「都」が行う方が各区一体的に実施できるので、できるだけ「都」が中心になって行う方がよいという回答を10ポイント程度上回っている。
- ③ 「都」と「区」の関係については、「区」は「都」に対して立場が弱いと思うという回答が4割近くを占める。
- ④ 「区」のあり方については、「区」の規模は現在のままで、「区」の実態に即した仕事が行われるようにすべきだとの回答が、現行維持の回答を若干上回っている。
- ⑤ 都区制度改革の方向としては「区」は今よりも「都」との一体感を増し、各「区」間の格差をなくすようにすべきだとの回答が、「区」によって行政の内容やその水準に差が生じてしまっても今よりも「区」の自主性を強めるべきだとの回答を上回っている。といった結果となっている。

この結果については、特別区の事務権能の範囲は拡大し、特別区の都に対する立場は強めつつも、特別区相互間の一体性の確保は重視すべきという常識的な住民意識が表れているものと解される。

今回の都区制度改革においては、大都市の一体性・統一性の確保の要請に配慮しつつ、特別区の自主性・自律性を強化するとともに、都から特別区への事務の移譲を行うこととしており、こうした特別区民の意向は、今回の改革の趣旨と軌を一にするものである。

(2) また、共同体意識の実態については、

・「東京都民と呼ばれるのと〇〇区民と呼ばれるのとどちらに親しみを感じるか」という問に対する回答においては、「どちらかといえば都民に親しみを感じる」と「どちらかといえば区民に親しみを感じる」が、それぞれ全体の3割と、ほぼ同数となっている。といった結果となっている。

各特別区の一員であるとともに、都の一員でもありたいとの全般の動向は、特別区の自主性・自律性の強化とこれと調和する大都市の一体性・統一性の確保につながるものである。この意味で、今回の改革は、特別区民の共同体意識の実態に即したものだと考えている。

現行の都区制度と改革後の都区制度

項目	現行の都区制度		改革後の都区制度
	一般の市町村（市）	特別区	
(法定外普通税)	・市町村法定外普通税の課税 ・新設・変更に関し自治大臣の許可	・都は市としての法定外普通税の課税が可能 ・都の同意が必要(大臣許可に加えて)	・維持 ・廃止 (大臣許可のみで可)
(交付金)	市町村交付金を収入	ゴルフ場利用税交付金・特別地方消費税交付金・国有資産等所在市町村交付金・国有提供施設等所在市町村助成交付金は都が収入(交付しない)	一部廃止 (ゴルフ場利用税交付金・特別地方消費税交付金を特別区に交付)
(譲与税)	市町村に係る地方譲与税を収入	特別とん譲与税・航空機燃料譲与税は都に譲与	一部廃止(航空機燃料譲与税は特別区に譲与)
財政 (都区財政調整措置)	都道府県との間の財政調整措置はなし	都が都区及び特別区間の財政調整措置を講じる(政令により制度を具体化)	特別区財政調整交付金
	—	調整財源は政令で規定(固定資産税・市町村民税・特別土地保有税)	調整財源となる都税(固定資産税・市町村民税法人分・特別土地保有税)を法定
	—	調整率の決定方法(都条例による決定・都区協議会の意見聴取)	維持
	—	納付金の納付(収入超過区は超過分を納付)	廃止(超過分は特別区の財源に)
	—	総額補てん(交付金基本額が不足の場合、都の一般会計から全額補てん)	廃止(単年度では調整率による割落とし、中期的には制度変更による)
(交付税)	各々の市町村分を算定・交付	都区合算(特別区の区域を一の市町村とみなし、需要・収入を都分と合算して算定、都に交付)	維持
(地方債)	公共施設等建設に係る地方債を起す場合、普通税の税率が標準税率以上であることが必要	都の普通税についても税率が標準税率以上であることが必要	一部修正(都の普通税を調整財源となる税に眼定)
	起債許可権者 都道府県知事	起債許可権者 自治大臣	廃止 (都知事許可に)
事務配分	消防関係事務	消防関係事務は都知事が管理、都が処理(消防長は都知事任命)	維持
	一般廃棄物の処理	都が処理(収集・運搬は本則上、特別区が処理)	廃止(一般廃棄物の収集・運搬・中間処理、最終処分は特別区に移管)
	水道事業の経理	都が経営	維持
	公共下水道の設置管理	都が処理	維持

	伝染病予防に関する事務	都が処理(伝染病病院の設置、 家用水の供給事務等)	維持
	都市計画決定に関する事務 (市町村が定める都市計画)	地区計画等政令列記事項以外 のものは都が決定	一部修正(汚物処理場、ご み焼却場等、特別区決定 の範囲を拡大)
	建築確認に関する事務 (建築主事設置市)	特定街区内の建築物等に関す る事務等は都が処理	検討中(特別区の事務の 範囲を拡大する方向で)
	地方教育行政の組織及び運 営に関する法律に基づく事 務 (教育委員会の事務)	教育職員の任用その他の身分 取扱、教育課程、教科書そ 他の教材の取扱いに関する事 務は都教育委員会が処理	廃止(特別区教育委員会 が処理)
	保健衛生に関する事務 (保健所設置市)	当分の間、都が処理(以下の法 令に基づく事務の全部又は一 部) ・食品衛生法 ・化成場等に関する法律 ・狂犬病予防法 ・建築物の衛生的環境の確保 に関する法律 ・廃棄物の処理及び清掃に関 する法律 ・有害物資を含有する家庭用 品の規制に関する法律 ・浄化槽法	一部廃止 (有害物資を含有する家 庭用品の規制に関する法 律、化成場等に関する法 律等に基づく事務の全部 を特別区に移管する等、 特例を縮減)

(都及び特別区の性格関係)

問5 1 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。

答1 特別区がそれを包括する都の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。したがって、

- (1) 本来、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となる。
 - (2) 都(都の執行機関)は自らの補助機関に対するのと同様に特別区(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し得ることとなる。
 - (3) 本来、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市(特別区)の財源の不足時に都の財源で補充することも可能となり、また、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ことになる。といった効果をもたらすことになる。
- 2 こうした考え方を前提にして、都区制度に係る特例規定のうち、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。
- (1) 特別区の廃置分合・境界変更については、本来であれば特別区自らが行うこととなる事項を都知事が行っている。
 - ① 特別区の廃置分合・境界変更は都知事が発議する。
(地方自治法施行令第209条第1項)
 - ② 特別区の廃置分合・境界変更に際しての財産処分の協議が調わない場合には都知事が裁定する。(同令第209条第4項)
 - ③ 特別区の廃置分合・境界変更に際して市町村との間の財産処分の協議は都知事が行

- う。(同令第209条の2第3項・第209条の3第3項・第209条の4第2項)
- ④ 特別区の境界に関し争論があり調整不調の場合には都知事が裁定する。
(同令第209条の5第2項)
- ⑤ 公有水面のみに係る特別区の境界に関し争論があり、調整不調の場合には都知事が裁定。
(同令第209条の6第2項)
- (2) 都が条例で特別区の事務について特別区相互間の調整上必要な規定を設けることができる。
(地方自治法第282条第1項)
- (3) 特別区の執行機関に委任された事務については都の執行機関が特別区の執行機関を指揮監督する。
(地方自治法第281条の3第5項)
- (4) 税財政面では以下のような都と特別区の財政を一体とする取扱いがある。
- ① 都区財政調整制度において特別区の経費に充てるため交付する交付金が所要額に不足する場合、都の一般会計における財源から補てんされる。
(地方自治法施行令第210条の15第1項)
- ② 都区財政調整制度において個別の特別区で財源超過を生じている場合に、当該超過額を財政調整の財源として納付させている。
(同令第210条の10・第210条の14第1項)
- ③ 都の普通税一般について標準税率以上の課税が行われていない場合には、特別区は公共施設等の建設財源等に充当する地方債を起すことができない。
(地方財政法第5条第2項)
- ④ 特別区の存する区域においては、都が固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税、事業所税、都市計画税、入湯税を課税し、特別区分のゴルフ場利用税交付金、特別地方消費税交付金、国有資産等所在市町村交付金、特別とん譲与税、航空機燃料譲与税は都に対して交付又は譲与される。
(地方税法第734条第1項・第2項、第735条、国有資産等所在市町村交付金法第15条第1項、特別とん譲与税法第6条、航空機燃料譲与税法第8条等)

問52 今回の改革により、特別区は都の内部団体ではなくなるのか。都から独立した地方公共団体となるのか。

答1 今回の改革により、特別区については、その内部部分的な団体としての性格から従来より設けられている次のような特例について廃止するものとしている。

すなわち、

- (1) 廃置分合・境界変更の発議の権能が付与されること。(新第281条の4)
- (2) 都の調整条例の規定が廃止されること。(旧第282条第1項)
- (3) 主として特別区の区域内に関する事務については特別区の執行機関に委任するものとし、都の執行機関が特別区の執行機関を指揮監督することとする制度(区長委任条項等)が廃止されること。(旧第281条の3第3項～第5項)
- (4) 特別区の財政の自主性・独立性を高めるとともに財源保障を明確にする観点から、都区財政調整制度を改正し、調整財源となる税目が法定されること、都による総額補てん制度が廃止されること、収入額が超過した特別区による納付金の納付が廃止されること。(新第282条第1項・第2項)などの措置が講じられる。この結果、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ものである。
- 2 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と考えている。

問53 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。

答1 特別区が、「基礎的な地方公共団体」としての実質を備えるためには、

- (1) 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。

(2) 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2つの要件を充足することが必要であると考えている。

2 今回の制度改革後の特別区については、

(1) 廃置分合・境界変更の発議の権能が付与されること。(新第281条の4)

(2) 都の調整条例の規定が廃止されること。(旧第282条第1項)

(3) 主として特別区の区域内に関する事務については特別区の執行機関に委任するものとし、都の執行機関が特別区の執行機関を指揮監督することとする制度(区長委任条項等)が廃止されること。(旧第281条の3第3項～第5項)

(4) 都区財政調整制度を改正し、調整財源となる税目を法定されること、都による総額補てん制度が廃止されること、収入額が超過した特別区による納付金の納付が廃止されること(新第282条第1項・第2項)、などの措置が講じられる。この結果、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ものである。

3 また、改革後の特別区に対しては、一般廃棄物の処理に関する事務等が移譲されることとなるため、大都市の一体性・統一性の確保の観点から都に留保される事務を除き一般の市町村が処理する事務は、特別区が処理することになる。特別区は、理念上も、実際上も、住民に身近な事務を処理するものになる。

4 以上により、改革後の特別区は一の要件にあてはまり、「基礎的な地方公共団体」としての実質を備えることとなる。

5 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。

問54 今回の改革後の特別区は、普通地方公共団体になるのか。なお特別地方公共団体であるのか。

答1 普通地方公共団体は、その構成、存立目的等が一般的であり、存在も普遍的一般的である地方公共団体を指すものである。

また、特別地方公共団体は、構成、目的等が特殊であり、存在も普遍的一般的でない地方公共団体を指すものとされている。

2 特別区は、事務処理の権能が概括的であり、その存立目的には、一般的に公共の利益を図ることも含まれる。

しかしながら、特別区は、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確保のため、こうした必要性のある都においてのみ存在するものであり、今回の改革後も、大都市行政の一体性確保のための特例がなお設けられることになる。

したがって、特別区は、普遍的一般的な存在ということとはできず、なお特別地方公共団体である。

問55 今回の改革後の特別区は、「基礎的な地方公共団体」でありながら、特別地方公共団体であるのか。

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

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

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

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

問56 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。

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

「(前略)～単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、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、自主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。～(後略)」

2 今回の制度改革後の特別区については、

- (1) 廃置分合・境界変更の発議の権能が付与されること。(新第281条の4)
- (2) 都の調整条例の規定が廃止されること。(旧第282条第1項)
- (3) 主として特別区の区域内に関する事務については特別区の執行機関に委任するものとし、都の執行機関が特別区の執行機関を指揮監督することとする制度(区長委任条項等)が廃止されること。(旧第281条の3第3項～第5項)
- (4) 都区財政調整制度については、調整財源となる税目の法定、都による総額補てんの制度の廃止、収入額が超過した特別区による納付金の納付の廃止等により特別区の自主財政権を強化したものとなること。(新第282条第1項・第2項)
- (5) 特別区の処理する事務についても、原則として、一般の市町村と遜色のないものとなることなどの措置が講じられる。

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

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

3 しかしながら、昭和38年の最高裁判決では、憲法上の地方公共団体の要件として単に法制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する。

問57 今回の沿革により、都の性格についても変更されるのか。

答1 今回の都区制度改革においては、特別区の性格の変更を行い、地方自治法上、特別区を「基礎的な地方公共団体」として位置付けようとするものであるが、これに伴い従来都が特別区の存する区域において「基礎的な地方公共団体」とされてきた取扱いも変更するものである。

このことは、新設する第281条の2第1項で、「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」との表現をとることからも明らかである。

2 また、「基礎的な地方公共団体」としての性格がなくなることにより、都は、この面から憲法上の地方公共団体であるということとはなくなるものである。

しかしながら、改革後においても、都は「広域的な地方公共団体」として他の道府県並びの性格はなお有しており、この面からは憲法上の地方公共団体である。

(特別区の処理する事務関係)

問58 一般の市(市町村)に属する事務で特別区に属しない事務には、どのようなものがあるのか。

答 現行制度上、各法令に特例が設けられており、一般の市(市町村)に属する事務でありながら、特別区に属していない事務のうち、主なものを列挙すると以下のとおりである。(括弧書きは特別区の存する区域における特例を規定する根拠法律である。)

- ・一般廃棄物の収集・運搬・処分に関する事務(廃棄物の処理及び清掃に関する法律等)
- ・消防に関する事務(消防組織法等)
- ・上水道の設置・管理に関する事務(水道法)

- ・公共下水道の設置・管理に関する事務（下水道法等）
- ・伝染病病院の設置などの伝染病予防に関する事務（伝染病予防法）
- ・再開発地区計画、電気・ガス供給施設等の都市計画決定に関する事務（都市計画法）
- ・特別区立学校教職員の身分取扱い、教科書の採択・無償配布などの事務（地方教育行政の組織及び運営に関する法律等）

問59 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。

答 今回の改正法案により、新たに特別区に移譲される事務の内容を、事務の種類と改正法律ごとに示せば、以下のとおりである。

(1) 一般市町村（長）の事務

- ① 廃棄物の処理及び清掃に関する法律に関する事務
 - ・一般廃棄物の収集・運搬・中間処理・最終処分
 - ・一般廃棄物処理業の許可等
 - ・廃棄物減量等推進審議会・同推進員の設置
- ② 容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律に関する事務
 - ・分別収集計画の策定
 - ・分別収集の実施
- ③ 下水道の整備等に伴う一般廃棄物処理業等の合理化に関する特別措置法に関する事務
 - ・「合理化事業計画」の策定等
 - ・合理化事業の実施
 - ・一般廃棄物処理業者等の事業転換計画の認定
- ④ 浄化槽法に関する事務
 - ・浄化槽清掃業の許可
 - ・し尿処理施設における浄化槽汚泥等の受入れ
- ⑤ 地方教育行政の組織及び運営に関する法律第59条の事務
 - ・特別区立義務教育諸学校教職員（県費負担教職員）の異動・昇任等に係る内申、服務等の取扱い
 - ・特別区立幼稚園教職員の任用その他の身分取扱い
- ⑥ 義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する法律に関する事務
 - ・義務教育諸学校における政治的教育の防止のための事務
- ⑦ 義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律に関する事務
 - ・教科用図書の無償給与、採択等
- ⑧ 教育公務員特例法に関する事務
 - ・初任者研修の指導教員の命課

(2) 保健所設置市（長）の事務

- ① 化製場等の規制に関する事務
 - ・化製場等の設置の許可及び許可の取消し
 - ・化製場等の構造設備に関する変更届出の受理
 - ・化製場等の設置の許可を与えない場所の指定
- ② 有害物質を含有する家庭用品の規制に関する事務
 - ・製造・輸入・販売業者に対する回収等の措置命令、立入検査等
 - ・家庭用品衛生監視員の指定
- ③ 浄化槽法に関する事務
 - ・浄化槽設置届出の受理等
 - ・浄化槽保守点検業の登録等
 - ・浄化槽の保守点検又は清掃についての改善命令等

(3) 政令で指定する市（長）の事務

- ① 温泉法に関する事務
 - ・温泉利用の許可
 - ・温泉利用施設の立入検査等
- ② 大気汚染防止法に関する事務
 - ・ばい煙発生施設等の届出の受理
 - ・ばい煙等の排出者に対する規制
 - ・大気汚染の状況監視等
- ③ 水質汚濁防止法に関する事務
 - ・汚水排出施設等の届出の受理
 - ・汚水排出者に対する規制
 - ・公共用水域・地下水の汚濁の状況監視等
- ④ 特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する法律に関する事務
 - ・特定施設等の届出の受理
 - ・特定施設等の構造の改善等の勧告・命令、立入検査等
- ⑤ 特定工場における公害防止組織の整備に関する法律に関する事務
 - ・公害発生源となり得るおそれのある工場に係る公害防止責任者等の届出の受理
 - ・公害発生源となり得るおそれのある工場に対する立入検査等

なお、政令で指定する市（長）の事務については、法律上、事務の移譲を受ける対象として特別区を追加したものであり、具体的に事務を移譲するに際しては、政令による指定が必要である。

問60 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。

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

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

- 2 一般には市に属するこれらの事務のうち、具体的に例示すると、以下のとおりである。
 - (1) 法律又はこれに基づく政令の規定により都に留保される事務としては、
 - ・消防に関する事務（消防組織法等）
 - ・上水道の設置・管理に関する事務（水道法）
 - ・公共下水道の設置・管理に関する事務（下水道法等）
 - ・再開発地区計画、電気・ガス供給施設等の都市計画決定に関する事務（都市計画法）
 などがある（括弧内は事務処理の根拠法律である。）
 - (2) その他法律又はこれに基づく政令の規定により都に留保されるわけではないが、主に都が行うものとしては、
 - ・都市高速鉄道など都市交通事業の経営に関する事務（鉄道事業法等）
 - ・国内外の主要物流等を担うなど重要な機能を有する港湾の管理に関する事務（港湾法）
 - ・病院事業
 - ・公営住宅の設置・管理
 - ・動物園の設置・管理
 - ・霊園の設置・管理

- ・土地区画整理事業・市街地再開発事業
 - ・最終処分場の設置
- などがある。

問6 1 今回の都区制度改革により、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・共同処理化の流れに反するものではないのか。

答1 今回の都区制度改革においては、廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び地方自治法の一部を改正する法律（昭和49年法律第71号）を改正して、一般廃棄物の収集・運搬・処分に関する事務を一貫して都から特別区へ移譲することとしている。

2 近年、地方公共団体、特に市町村の処理する事務について広域化や共同処理化が推進されているが、こうした流れが、法令上の事務権能の所在の問題として、市町村段階で処理されている事務を、都道府県段階で処理するよう改める動きにつながっているわけではない。

むしろ、事務の広域化や共同処理化の推進は、法令上、市町村段階で事務が処理されることを前提にしつつ、市町村相互の任意的な結び付きにより、事務の円滑化・効率化を図っていかうとするものである。

3 このように、事務の広域化や共同処理化の推進を図ることは、都道府県の処理する事務を市町村に移譲することと対立するものではない。事務を市町村に移譲した上で、広域化・共同処理化の措置をとれば足りるものである。

こうした考え方は、現行制度下において、都と特別区の間においてもあてはまる。特別区の存する区域における清掃事業については、都が処理することにより、結果として、広域的な対応が図られているが、都から特別区へ事務処理の権能を移譲した上、特別区相互の任意的な結び付きにより、事務の広域処理・共同処理のための措置をとることは可能である。

したがって、今回の清掃事業に係る事務移譲は、事務の広域化・共同処理化の流れに反しないものと考えている。

問6 2 今回の都区制度改革により、住民が享受するサービスの質は向上するのか。

答1 今回の都区制度改革は、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮しつつ、特別区の自主性及び自律性を強化するとともに、都から特別区への事務の移譲を行い、あわせて都と特別区との間の役割分担の原則を定めるほか、所要の規定の整備を行うものである。

2 この制度改革後は、特別区は自らの判断と責任の下、住民に身近な事務を適切かつ効率的に処理し、住民福祉の向上を図っていくことが求められるものである。

こうした各特別区の取り組みにより、特別区の住民が享受できるサービスの内容が質的に向上することが期待される。

3 具体的に、都から特別区へ移譲される一般廃棄物の収集・運搬等の事務に即して考えると、制度改革後においては、

- ・特別区は、自らの区域のごみの排出状況をきめ細かく把握した上で、的確な収集回数・時間帯を設定できるようになる。
 - ・同様に、地域ごとの就業構造等に対応した合理的な分別収集方式を採用できるようになる。
 - ・粗大ごみの回収申し込みに対する対応が迅速化される。
 - ・自治会組織等と連携を密にしたリサイクル施策を効率的に実施できるようになる。
- などの効果が見込まれ、住民サービスが向上するものと解される。

（その他）

問6 3 特別区に対する事務の移譲に伴う職員の引継ぎに関してはどのように考えているのか。

答 職員の引継ぎについては、都から特別区への事務の移管を円滑に進めるとともに、当該事務に従事している職員の身分等の取扱いをどのように考えるかという点で、重要な課題であると認識している。

現在、職員の引継ぎの方法、内容について、都・区、職員団体の関係者間で協議が行われて

いる段階であり、内容が確定していない状況にあることから、今後、関係者間の協議の状況を踏まえた上で、都の職員の特別区への引継ぎに関して必要な事項を政令段階で措置したいと考えている。

問64 職員の引継規定について、法律に設けずに政令に委任した理由如何。

答 自治省としては、現在、職員の引継ぎの方法、内容について、都・区、職員団体の関係者間で協議が行われている段階であり、内容が確定していない状況にあることから、法律段階において引継規定を設けることは難しいものであり、従って、法律の附則において、職員の引継ぎに関する事項の政令への委任規定を設けることとしたところである。

今後、関係者間の協議の状況を踏まえた上で、都の職員の特別区への引継ぎに関して必要な事項を政令段階で措置したいと考えている。

問65 職員の引継規定を、法律ではなく、政令で規定することは問題ではないか。

答 (職員の引継ぎ規定は地方公務員法の特例を定めるものであるが、) 現在、職員の引継ぎの方法、内容が確定していない状況にあること、東京都からも政令で措置するよう要望を受けていること、また、これまでにおいても政令指定都市及び中核市について、職員引継規定が政令に委任されている例があることも勘案し、法律の附則に、職員の引継ぎに関する事項の政令への委任規定を設けることとした次第である。

問66 都区制度改革にあわせて特別区に競輪の施行権を付与すべきではないか。

答1 今回の都区制度改革において、特別区は基礎的な地方公共団体と位置付けられ、住民に身近な事務は原則として特別区が処理することとなり、原則を上回る合理的な理由がなお存する場合を除き、都に留保されている事務は特別区に移譲することとされている。

2 一方、競輪の施行事務については自転車競技法に基づき財政事情等を勘案して一部の市についてのみ付与されている事務であることから、そもそも今回の都区制度改革に係る都区間の事務の配分の問題ではなく、特別区への競輪施行権の付与は、関係法律に基づき具体的にその必要性を判断すべき問題である。

3 今回の都区制度改革後においても、特別区は一般の市の全ての事務を実施するわけではなく(上下水道・消防等)、課税権の面でも基本的な差異がある(固定資産税・市町村民税法人税割等)中で、一部の市のみ認めている競輪施行権を特別区に付与する道を開くためには具体的かつ明確な必要性が必要である。また、地元の意向を十分勘案する必要があるほか、財政力の弱い団体や他の公営競技施行団体との調整などの問題も見込まれることから、慎重に検討すべきものであると考えている。

公営競技の施行権の現状

	特別区	一般市町村	都道府県
競輪	×	○	○
競馬	・区域内に地方競馬場が存在する特別区 ・但し、当分の間、区域内に地方競馬場が存在しない特別区についても○	・区域内に地方競馬場が存在する市町村	○
オートレース	都のすべての特別区の組織する組合	・京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市、 ・区域内にオートレース場が存在する市町村	○
モーターボート	×	○	○

※1 オートレース以外については、自治大臣の指定する市町村(特別区)のみ施行できる。

2 オートレースについては、特別区、京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市においては施行されていない。

○競馬法（昭和 23 年 7 月 13 日法律第 158 号）

第 1 条 日本中央競馬会又は都道府県は、この法律により、競馬を行なうことができる。

2 左の各号の一に該当する市町村（特別区を含む。以下同じ。）でその財政上の特別の必要を考慮して自治大臣が農林水産大臣と協議して指定するもの（以下「指定市町村」という。）は、その指定のあった日から、その特別の必要がやむ時期としてその指定に付した期限が到来する日までの間に限り、この法律により、競馬を行うことができる。

一 著しく災害を受けた市町村

二 その区域内に地方競馬場が存在する市町村

（附 則）

第 4 1 条 特別区の存する区域内に地方競馬場が存在する場合には、当該地方競馬場が存在する特別区を除くその他の特別区は、当分の間、第 1 条第 2 項第 2 号に掲げる市町村とみなす。

○自転車競技法（昭和 23 年 8 月 1 日法律第 209 号）

第 1 条 都道府県及び人口、財政等を勘案して自治大臣が指定する市町村（以下指定市町村という。）は、自転車その他の機械の改良及び輸出の振興、機械工業の合理化並びに体育事業その他の公益の増進を目的とする事業の振興に寄与するとともに地方財政の健全化を図るため、この法律により、自転車競走を行うことができる。

○モーターボート競走法（昭和 26 年 6 月 18 日法律第 242 号）

（競走の施行）

第 2 条 都道府県及び人口、財政等を考慮して自治大臣が指定する市町村（以下「施行者」という。）は、その議会の議決を経て、この法律の規定により、モーターボート競走（以下「競走」という。）を行うことができる。

○小型自動車競走法（昭和 25 年 5 月 27 日法律第 208 号）

（小型自動車競走の施行）

第 3 条 都道府県並びに京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市、都のすべての特別区の組織する組合及びその区域内に小型自動車競走場が存在する市町村（以下小型自動車競走施行者という。）は、その議会の議決を経て、この法律により、小型自動車競走を行うことができる。

第 2 地方自治法の一部改正に関する事項関係

（第 2 8 1 条関係）

問 6 7 第 2 条第 7 項の規定について、都及び特別区に準用するのではなく、第 2 8 1 条の 2 第 3 項に同様の規定を設けることとした趣旨如何。

答 1 従来、特別区は都の内部部分的団体であるとされ、都と特別区との間には、都道府県と市町村との間におけるような役割分担の原則に関する規定は存在しなかったところである。このような都と特別区との間においても事務の競合があってはならないことは、都道府県と市町村との間と同様であることから、第 2 条第 7 項の規定を都及び特別区に準用することとしていたものである。

2 今回の改革により、特別区の有する都の内部団体的な性格を払拭し、都と特別区との間の関係を独立当事者間の対等なものとして構成する結果、都と特別区との間においても、事務の配分を考える際の指針を示す必要が生じる。このため、都道府県と市町村との役割分担の規定に準じて、都と特別区との役割分担の原則に係る規定を設けることとしたものである。

現行の第 2 条第 7 項の規定は、第 2 条第 4 項及び第 6 項の規定を適用して事務の配分を行うに際しての配慮事項を定めており、役割分担の原則に直接関連することから、これらに近接して設けられている。

3 今回、都と特別区との役割分担の原則に係る規定を設けるに際しても、同様の考え方から、第 2 条第 7 項を第 2 8 1 条第 3 項における準用の対象から除外することとし、新たに第 2 8 1 条の 2 第 3 項において、事務処理の競合回避の趣旨を書き下ろすこととしたものである。

(第281条の2関係)

問68 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。

答1 今回の改正においては、大都市の一体性・統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性・自律性を強化することとしており、都と特別区との間の関係が、独立当事者間の対等なものとなる。この結果、都と特別区の間で法律又はこれに基づく政令において明確に書き分けられていない事務、すなわち、公共事務・行政事務等の任意の事務若しくは新たな事務について、事務の配分を行う際の指針を示す必要が生じるものである。

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

問69 「特別区に関する連絡調整に関する事務」と第2条第6項に規定する「市町村に関する連絡調整に関する事務」とはどのように違うのか。

答1 第2条第6項に規定する「市町村に関する連絡調整に関する事務」とは、国と市町村との間の連絡、市町村自体の組織及び運営に関する勧告、指導等及び市町村相互間の連絡あつせん等の3種の機能を含むとされている。

2 「特別区に関する連絡調整に関する事務」についても同様であるが、「第2条第6項において都道府県が処理するものとされている事務」といった場合には、形式的に「特別区に関する連絡調整に関する事務」が含まれないこととなることから、都が当該事務を処理する旨を第281条の2第1項に規定することとしたものである。

問70 「大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点」とはいかなるものか。

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

このような特殊性を持った地域において合理的、能率的に行政が行われるためには、ばらばらに独立した主体により行政が行われるのではなく、当該地域における行政が一元的にまとめて行われること、また、当該地域において同一の意思の下に同一の内容の行政が行われることが必要となるものであることから、その確保が問題となるのである。

問71 行政の「一体性」と「統一性」とはどのように異なるのか。

答1 行政の「一体性」及び「統一性」の確保とは、人口が高度に集中した大都市地域の特殊性に鑑み、当該地域における行政がばらばらに独立した主体により行われるのではなく、一元的にまとめて行われる必要性及び当該地域において同一の意思の下に同一内容の行政が行われる必要性をそれぞれ意味するものである。

2 具体的には、消防に関する事務や上下水道の設置・管理に関する事務等については、行政の「一体性」の確保の観点から都が行うものとされているものであり、伝染病予防に関する事務や保健所の設置主体を通じた各種規制に関する事務等については、行政の「統一性」の確保の観点から都が行うものとされているものである。

問72 「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。

答1 今回の改革においては、住民に身近な事務は住民に身近な行政主体たる特別区が処理することを原則として、必要な事務の移譲を行うものであるが、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮する必要性についてはなお変わらないものであることから、特別区の存する区域における一体性・統一性の確保の観点から都が処理することを認められる事務もなお存することになる。

すなわち、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。

- 2 上記の事務が、「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」ということになるが、具体的には、消防に関する事務・上下水道の設置、管理に関する事務等がこれにあてはまるものである。

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。

答1 昭和31年の地方自治法改正に際しては、地方公共団体の事務の処理に関して市町村と都道府県の間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。

- (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つていくため、事務処理の主体に係る原則的考え方を明らかにする。

- (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。

- 2 結局、第2条第4項は同条第6項と相俟って、市町村と都道府県の間で、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について、事務の配分を考える際に、市町村優先の原則を示す指針となるものである。

- 3 同様に、特別区に関しても「基礎的な地方公共団体」と表現し、併せて都に関して「広域の地方公共団体」と表現することにより、特別区と都の間で、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（新規の事務、任意の事務等）について、事務配分を考える際に、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。

問74 「一般的に」事務を処理するとはどのような意味か。

答1 「一般的に」事務を処理するとは、現在の第2条第4項の市町村の役割に係る規定においても使用されている文言であり、今回新たに設けた第281条の2第2項においてもこれと同様の意味である。

すなわち、「一般的に」とは「包括的一般的に」ということであり、第2条第2項に規定される地方公共団体が処理すべきものとされている事務について、断片的にないしは選択的に処理するのではなく、包括的に幅広く処理するということを示しているものである。

- 2 したがって、今回、特別区について「一般的に」事務を処理すると規定することにより、特別区が市町村と同様に地方公共団体が処理すべきものとされている事務を、断片的にないしは選択的にではなく、包括的に幅広く処理する主体であることを示すことになるものである。

(第281条の3関係)

問75 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。

答1 特別区については、従来廃置分合・境界変更についての発議権がなく、都知事が発議するものに対し、同意を与えるのみとされていたが、今回の改正において特別区の自主性・自立性を強化する観点から、特別区についても廃置分合・境界変更についての発議権を与え、基本的に市町村と同様の手続とすることとしている。

- 2 ただし、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ものとするところから、特別区の廃置分合又は境界変更が認められる場合を限定する必要がある。

そこで、市町村の廃置分合・境界変更についての規定である第七条を特別区には適用しないこととし、市町村とは別に特別区の廃置分合・境界変更が認められる場合についてのみその手続を規定することとしたものである。

(第281条の4関係)

問76 第281条の4に規定される特別区の廃置分合・境界変更の規定と第七条に規定される市町村の廃置分合・境界変更の規定とはどのような点で異なり、どのような点で共通するのか。

答1 特別区については、従来廃置分合・境界変更についての発議権がなく、都知事が発議するものに対し、同意を与えるのみとされていたが、今回の改正において特別区の自主性・自律性を強化する観点から、特別区についても廃置分合・境界変更についての発議権を与え、基本的に市町村と同様の手続とすることとしている。

2 ただし、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ものとするところから、特別区の廃置分合又は境界変更が認められる場合について限定することとしている。

3 また、市の廃置分合の場合、都道府県知事は自治大臣に予め協議するものとされているが境界変更の場合には自治大臣に協議することは不要であるとされているところ、都内の市町村の廃置分合又は境界変更を伴う特別区の境界変更で市町村の設置を伴わないものについては、第281条の4第1項による第2項の準用により、特別区の境界変更をしようとするときは、あらかじめ自治大臣に協議しなければならないとされている。

これは都内の市町村の廃置分合又は境界変更を伴う特別区の境界変更については、特別区の存する区域を変動するものであることから、特に慎重な判断を要するものであり、国としても重大な関心事であることに鑑み、自治大臣協議を必要とするものである。

問77 新たに第281条の4に規定される特別区の廃置分合・境界変更の規定と自治法施行令に規定される特別区の廃置分合・境界変更の規定とはどのような点で異なり、どのような点で共通するのか。

答1 特別区については、従来配置分合・境界変更についての発議権がなく、都知事が発議するものに対し、同意を与えるのみとされていたが、今回の改正において特別区の自主性・自立性を強化する観点から、特別区についても配置分合・境界変更についての発議権を与え、基本的に市町村と同様の手続とすることとしている。

2 地方自治法施行令に規定される特別区の配置分合・境界変更の手続の規定においては、下記のような点について一般の市町村の手続と異なっている。

① 配置分合・境界変更の発議権が特別区の区長ではなく、都知事に属すること。(令 § 209 ①、209 の 3①、209 の 4①)

② 都知事が、廃置分合・境界変更についての都議会の議決を経ようとする場合には、関係特別区の同意を得なければならないこと。(令 § 209②、209 の 3②、209 の 4③)

③ 市の廃置分合の場合、都道府県知事は自治大臣への協議を要するが(法 § 7②)、特別区の廃置分合の場合不要であること。

④ 特別区の廃置分合・境界変更に関しては、特別区同士の廃置分合・境界変更(令 § 209)及び特別区の区域が拡大する廃置分合・境界変更(令 § 209 の 3、令 § 209 の 4)の規定しか設けられておらず、それ以外の廃置分合・境界変更は想定されていないこと。

⑤ 特別区の廃置分合・境界変更において、財産処分に関する協議が整わないときは、都知事が裁定するとされていること。(令 § 209④)

⑥ 都内の市町村の区域の全部又は一部による特別区の設置の手続が設けられていること。(令 § 209 の 2)

⑦ 特別区の廃置分合及び境界変更に関しては、市町村と財産処分の協議を要する場合、協議の主体として特別区と関係市町村ではなく、都と関係市町村とされていること。(令 § 209 の 3③、§ 209 の 4②)

- ⑧ 特別区の境界に関し争論があるときに、都知事が職権により調停に付することができること。(令 § 209 の 5①)
 - ⑨ すべての関係特別区の申請に基づいてなされた調停だけでなく、一部の関係特別区の申請に基づいてなされた調停であっても、すべての関係特別区の議会の意見を聴いて、裁定することができること。(令 § 209 の 5②)
 - ⑩ 都知事の裁定に不服がある場合等の訴訟の手續の規定がないこと。
 - ⑪ 公有水面のみに係る特別区の境界変更で都と道府県との境界にわたるものについて自治大臣が決定する際の同意が特別区の場合には、直接自治大臣に対してなされるのではなく、都の同意に対して同意するとされていること。(令 § 209 の 6①)
 - ⑫ 従来地方公共団体の区域に属しなかった地域を特別区の区域に編入する処分を認めていないこと。(令 § 209 の 6 の 2 による適用除外)
 - ⑬ 市町村の規模の適正化を促進するための計画、勧告の規定が適用されないこと。(令 § 209 の 6 の 2 による適用除外)
- 3 今回の改正においては、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性及び自律性を強化することとしていることから、大都市の一体性及び統一性の確保の観点から必要不可欠である特例または特別区の存する区域の特殊性から制度上想定し得ないことから設けられている特例については存置するが、一般の市町村に比べ特別区の自主性・自律性を阻害するような特例については、改正するものとしている。
- そこで、改正後は、④、⑥及び⑫の特例は存置されるが、それ以外のものについては廃止するものとする。

問 7 8 特別区に配置分合・境界変更の発議権を付与すると、廃置分合・境界変更が無秩序に行われ、大都市の一体性・統一性が阻害されてしまうのではないか。

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

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

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

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

問 7 9 「都内の市町村の廃置分合又は境界変更を伴う特別区の境界変更で市町村の設置を伴わないもの」とは具体的にはどのようなものか。

答 1 特別区の配置分合・境界変更については、特別区の区域を含む新たな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制度上認めないものとする。

今回の改正においては、特別区の配置分合・境界変更について制度上認められるものについてのみ手續を設け、制度上認められないものについては手續を規定しないものとする。ことから、「都内の市町村の配置分合又は境界変更を伴う特別区の境界変更」すなわち、都内の市町村との間の特別区の境界変更については、「市町村の設置を伴わないもの」についてのみ規定を設けることとするものである。

- 2 「都内の市町村の廃置分合又は境界変更を伴う特別区の境界変更で市町村の設置を伴わないもの」とは、具体的には、都内の市町村と特別区の間で境界変更をする場合、都内の市町村を特別区が編入合併する場合等をいう。

問 8 0 第 2 8 1 条の 4 第 1 2 項に基づき政令に定められるのは、どのような事項か。

答 1 第 2 8 1 条の 4 第 1 2 項の規定は、普通地方公共団体についての第 2 5 5 条の規定に相当するものであり、市町村の廃置分合又は境界変更を伴わない特別区の廃置分合又は境界変更、都と道府県との境界にわたる特別区の境界変更、都内の市町村の区域の全部又は一部による特別区の設置、都内の市町村の廃置分合又は境界変更を伴う特別区の境界変更で市町村の設置を伴わないものについて必要な事項を政令で定めることとする授權規定である。

- 2 現行の第 2 5 5 条に基づく地方自治法施行令の規定としては、第 1 条から第 6 条まで、第 1 3 0 条から第 1 3 2 条まで、第 1 7 6 条、第 1 7 7 条がある。

したがって、第 2 8 1 条の 4 第 1 2 項に基づくものとしてもこれらと同様の規定を設けるものとする。

(第 2 8 1 条の 5 関係)

問 8 1 第 2 8 1 条の 5 において、適用読み替えの規定を置く趣旨如何。

答 1 今回の改正において、特別区については、第 7 条の規定を適用しないものとすることから、第 7 条の適用を前提とした規定について読み替える必要が生ずるものである。

(第 2 8 1 条の 6 関係)

問 8 2 特別区の議会の議員の定数については、今回の改正に伴い見直す必要はないのか。

答 1 市町村の議会の議員定数については、百人をもって定限とされている（地方自治法第 91 条第 1 項）が、特別区については 6 0 人を以て定限とされている（旧地方自治法第 281 条の 2）。

- 2 特別区議会の議員定数の特例が存するのは、下記の理由によるものであるとされている。

すなわち、議会の議員の定数の百人の定限が適用されるのは、人口が 2 7 0 万人以上となったときであるが、そのような大きな人口を要する特別区の存在は実際問題として予想もできないし、また、そのような議員の定数を擁する特別区の出現は適当でもないので、議員の定数の定限の規定を特別区の実態に即応するように整備されたものである。

- 3 今回の改正に際しては、特別区議会の議員定数の特例について見直す必要性について検討したところ、現段階においては特段の必要性は認められないところであり、また、今回の改正は、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性及び自律性を強化するものであるが、議会の議員定数の定限を市町村並みとすることは直接特別区の自主性・自律性強化につながるものではなく、特別区を基礎的な地方公共団体と位置付けるための前提条件とも言えないものであるから、今回の改正においては議会の議員の定数については見直さないものである。

(第 2 8 1 条の 7 関係)

問 8 3 旧第 2 8 1 条の 3 第 3 項に規定する区長委任条項は、むしろ地方分権に資するものであり、廃止すべきものではないのではないか。

答 1 旧第 2 8 1 条の 3 第 3 項の規定は、都知事の権限に属する事務の中で主として特別区の区域内に関するものは、委任に関する都知事の判断を許さず、必ず特別区の区長に委任して管理執行させることとする建前を規定したものである。そして、都知事の権限に属する都の事務を特別区の区長に委任したときは、都知事は区長を指揮監督することができることとされている。

- 2 今回の改正は、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性及び自律性を強化するとともに、都から特別区への事務の移譲を行い、あわせて都と特別区との間の役割分担の原則を定めるほか所要の規定の整備を行うものである。

したがって、今回の改正後はこの役割分担の原則に基づき、特別区が行うべき事務については特別区の事務となるものであり、都から特別区へ移譲されるべき事務については移譲されるものである。

これとは別に、都知事の区長に対する指揮監督が伴う形で、都の事務を特別区の区長に委任することは、必ずしも地方分権に資するものではないと考えるものである。

(第281条の8関係)

問84 第281条の8として、都知事の特別区に対する助言又は勧告についての規定を残すこととした趣旨如何。

答1 今回の改正は、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性及び自律性を強化するとともに、都から特別区への事務の移譲を行い、あわせて都と特別区との間の役割分担の原則を定めるほか所要の規定の整備を行うものである。

2 したがって、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ような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ものである。

都知事の特別区に対する助言又は勧告は、全区に対し事務処理の均衡を保つため一般的な助言又は勧告の形をとる点において一般の助言・勧告と異なるものであるが、特別区の自主性・自律性が強化された場合に特別区の存する区域における行政の一体性・統一性を担保するための有効かつ必要不可欠な措置であると考えられるものである。

また、この助言・勧告の規定があることは、特別区の内部団体性の払拭と矛盾するものではないことから、今回、この規定を存置することとしたものである。

(第282条関係)

問85 現行の都区財政調整制度の概要如何。

答1 特別区に対する財政調整制度については、現行制度において、直接地方交付税の交付対象とされず、そのかわり、別途特別区の行政が全体として適正な水準を保ちうるようにするために、地方自治法上都と特別区及び特別区相互間の財源を調整する制度すなわち都区財政調整制度が講じられているところである。

2 これは、

(1) 都と特別区の間一般の都道府県と市町村の関係と異なる事務配分の特例があり都が市の処理する事務を行っていること。

(2) その場合、市町村税源を基に都と特別区間の財源配分をする必要があること。

(3) 税目を都と特別区の間で分けることとすると、特別区の極端な税源偏在が生ずることとなること。

(4) したがって、特別区間の税源偏在が著しい税目を都と特別区間の財源配分に用いるとともに、特別区の行政が全体として適正な水準を保ちうるようその税源により財政力の異なる特別区間の財源調整を行うことが適当であること。

を踏まえ、講じられているものである。

3 その内容は、特別区が都の内部団体であることを前提として、特別区が必要となる財源を都が保障する総額補てん制度あるいは特別区が財源富裕となることを防ぐための納付金制度(課税権の制限にもつながるが内部団体であるが故に許容されていたものと考えられる。)等があったところであり、地方交付税制度とはかなり違う部分が存在したところである。

都区財政調整制度の概要について

● 都区制度は、東京都が清掃、消防、上下水道等の事務を実施し、また、固定資産税、都市計画税、事業所税等が東京都の税とされているなど、一般の市町村とは異なる事務処理権限や税制が認められている。

● このため、財政的にも、都と特別区、特別区相互間の財源の均衡化を図り、特別区の自主的・計画的な行政運営を確保するため都区財政調整制度が設けられている。

● 具体的な財政調整の内容は以下のとおり。

(1) 都と特別区間の配分

都が課する固定資産税、市町村民税法人分相当分及び特別土地保有税の一定割合（現行は44%）を特別区に交付する財源として予め確保。

(2) 特別区相互間の配分

各特別区の事務処理に要する経費（基準財政需要額）が区税収入（基準財政収入額）を超える特別区にはその財源不足額に相当する額の一般財源を交付し、基準財政収入額が基準財政需要額を超える特別区にはその超過額を都に納付させる。

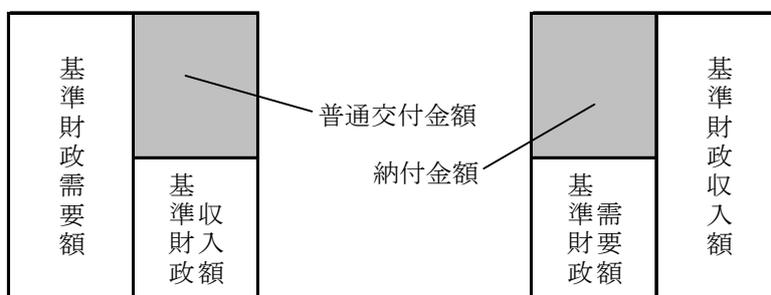
*平成五年度に渋谷区が納付した以降は、納付区は発生していない。

（平成8年度都区財政調整特別会計決算額）

固定資産税 (11,078億円) 市町村民税法人分 (5,515億円) 特別土地保有税 (101億円)	44%	+H6精算分 (△39億円)	都区財政調整交付金として 23区に配分 (7,306億円)
--	-----	-------------------	-------------------------------------

（普通交付金を交付する場合）

（納付金を納付させる場合）



問86 最近の都区財政調整制度の状況如何。

答

		平成5年度	平成6年度	平成7年度	平成8年度	平成9年度
算定額	交付金合計(特交含む)	670,152	631,785	697,951	730,628	713,828
	基準財政需要額合計	1,548,456	1,540,598	1,605,264	1,563,149	1,597,717
	基準財政収入額合計	910,934	940,402	940,728	869,053	919,580
財源	調整3税分	634,467	631,785	668,302	730,630	713,828
	納付金	(渋谷) 907	0	0	0	0
	総額補てん	34,714	0	29,646	0	0
参考	都の予算規模	7,011,200	6,835,000	6,970,000	6,865,000	6,655,000
	23区全体の予算規模	2,821,676	2,772,819	2,805,810	2,714,155	2,700,182
	調整3税総額	1,448,101	1,445,914	1,508,233	1,689,835	1,623,793

*数値は、平成5年度から8年度については再算定、最終補正予算ベースであり、9年度数値は当初算定、当初予算ベースである。

*都と区の予算は一般会計予算ベースである。

*調整3税分(44%)の額と調整3税総額に0.44を乗じて得た額との不一致は、過年度精算額の影響である。

*交付金合計(特交含む)と財源欄合計額との不一致は、前年度繰越金及び算定残による。

問87 平成10年度の都区財政調整制度の概要如何。(都区財政調整関係資料参照)

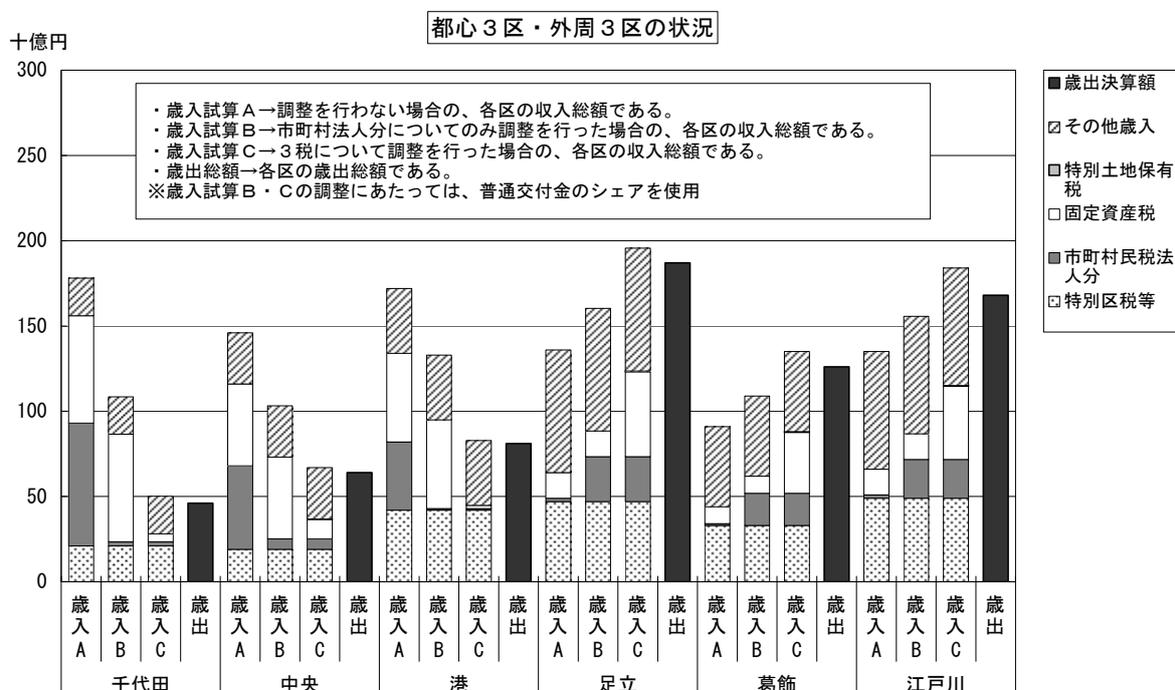
問 8 8 今回の改革後も都区財政調整制度を存置する理由如何。

- 答 1 今回の都区制度改革により、原則的には、特別区が基礎的な地方公共団体と位置付けられる以上、都の内部団体的性格を表す規定は廃止し、一般の道府県及び市町村と同様の規定を適用することとなるが、なお、大都市としての一体性・統一性を確保する必要があることから、消防、上下水道等の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（調整3税、都市計画税、事業所税等が都税）が存続することとなる。
- 2 この場合、大都市としての一体性・均質性の確保の観点から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。（都と特別区の財源配分機能）
- 3 また、特別区の存する区域にあっては、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（特別区の財源保障機能。財源調整機能）
- 4 これらの要請を満たすためには、今回の改革後においても、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と考えられる。

（参考）平成 2 年第 2 2 次地制調答申

- 「特別区は、都においてのみ存する制度であり、このような改革後においても、大都市の一体性の確保の見地から、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ため、なお特別地方公共団体であると考える。」
- 「特別区の存する区域にあっては、都と特別区間の財源配分を適切に行う必要があること及び特別区相互間に財源の偏在がある中でその行政水準の均衡を図る必要があることを考えると、都区財政調整制度は存置せざるを得ないが、特別区の財政運営の自主性を高める観点から次のような改正を行うものとする。」

*別添税源偏在に関する表参照



問 8 9 今回の法改正による都区財政調整制度の改正の趣旨如何。

- 答 1 従来、都区財政調整制度については、都区間の責任分担を不明確にし、都に対する特別区

の依存心を助長している等の問題点が指摘されてきたところである。

2 このため、今回の都区制度改革の中で、都区財政調整制度について、特別区の自主性及び自律性を高め、特別区の有する都の内部団体としての性格を払拭すること、及び、特別区の財源保障を明確化すること等を目的に所要の改正を行うものである。

3 具体的には、

① 従来都区財政調整制度について、地方自治法上「政令の定めるところにより、条例で、必要な措置を講じる」と抽象的に規定されるだけであったが、特別区への財源保障の目的及び内容を法律上より明確にする観点から、本制度が「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」都が特別区財政調整交付金の交付を行うものであり、その財源は固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税から成るいわゆる調整3税から構成されることを明記すること、

② 特別区財政調整交付金は調整3税の一定割合のみを財源とし、従来特別区の課税権の制約であることが指摘されていたいわゆる納付金制度（財源超過団体から納付金を納付させること）を廃止するとともに、特別区の都に対する依存心を助長していることが指摘されていたいわゆる総額補てん制度（財源不足額を都の一般会計から貸し付けること）を廃止することを法律上明らかにすること。

等の制度改革を行うものである。

都区財政調整制度の新旧比較

現行の都区財政調整制度	改正後の都区財政調整制度
<p>●制度の内容 「政令の定めるところにより、条例で必要な措置を講じる。（政令、条例で具体化）」</p>	<p>●制度の内容 調整3税の一定割合を原資とした「特別区財政調整交付金の交付」により財源保障を講じることを<u>法律上具体化</u>（政令委任事項も明確化）</p>
<p>●交付金の総額 調整基本額（<u>自治法施行令 210 条の 11</u>） 固定資産税 市町村民税法人分 特別土地保有税 } …条例で定める 割合+納付金 +</p>	<p>●交付金の総額 調整基本額（<u>法 282 条 2 項に明確に規定</u>） 固定資産税 市町村民税法人分 特別土地保有税 } …条例で定める 割合</p>
<p>一般会計からの借入（<u>施行令 210 条の 15</u>）</p>	
<p>●財源不足額>調整基本額 一般会計の借入により全額補てん（施行令）</p>	<p>●財源不足額>調整基本額 <u>法律上総額補てんをとらないことが明確</u> （調整率による割落とし（施行令））</p>
<p>●財源不足額<調整基本額 翌年度の普通交付金に加算（施行令）</p>	<p>●財源不足額<調整基本額 特別交付金に加算（施行令）</p>
<p>●納付金制度 基準財政収入額が基準財政需要額をこえる特別区は、当該超過額に相当する額を納付</p>	<p>●納付金制度 交付金の総額に納付金を含まないことから<u>法律上納付金制度をとらないことが明確</u></p>
<p>●基準財政需要額及び収入額の算定 ・交付税制度に準じた算定方法（施行令） ・基準税率 85/100（施行令）</p>	<p>●基準財政需要額及び収入額の算定 ・同左</p>
<p>●交付金の種類（施行令） ・普通交付金 基本額の 95/100 ・特別交付金 基本額の 5/100</p>	<p>●交付金の種類（施行令） ・同左</p>

問90 今回の財政制度の改正の意義如何。

答 今回の改正の主たる意義は以下の点にあると考えられる。

- ① 法律上都区財政調整制度の根幹が規定され、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こととなること。
- ② 特別区間の財源調整に関しても、課税権を制約してより一層の財源の平準化を期する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、特別区相互間の独立性が高まること。
- ③ 交付税制度と同様の都区財政調整制度の「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」という財源保障の目的が、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こと。
- ④ これらのことにより、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こと。

問9 1 今回の改正は都区財政調整制度の考え方を変更するものか。

答1 今回、都区制度改革に当たり、今後とも都と特別区間の財源配分機能、特別区の財源保障機能、財源調整機能が必要であることから、都区財政調整制度自体は存置せざるを得ないところである。

- 2 しかしながら、都区財政調整制度について、特別区の内部団体性払拭の観点から制度を全般的に見直し、特別区の財政運営の自主性を高めることとし、具体的には、従来、都区財政調整制度については、地方自治法上、「政令の定めるところにより、条例で、都と特別区及び特別区相互の間の調整上必要な措置を講じる」と抽象的にしか規定されていなかったが、今回の改正で「特別区財政調整交付金」の交付により都区財政調整制度が講じられることを明らかにし、その特別区財政調整交付金の原資が調整3税（市町村民税法人分、固定資産税及び特別土地保有税）の一定割合であることを明記することにより、総額には納付金や都の一般会計からの貸付金が含まれないこと及び当該調整3税の一定割合が特別区の固有財源的性格を有することを法律上明確にしたところである。
- 3 これにより、都区財政調整制度を「地方団体の独立性を強化することを目的とする」（地方交付税法第1条）地方交付税制度と類似する制度とすることとし、都区財政調整制度について地方財政平衡交付金的性格を地方交付税的性格に改めようとするものである。

（参考）

地方財政平衡交付金制度から地方交付税制度に改められた際の地方財政平衡交付金法の一部を改正する法律（昭和29年3月10日）の提案理由

「…地方財政の窮乏とも相まって、地方団体はその財政運営の結末を、すべて地方財政平衡交付金の交付に求める風潮を醸成し、結局において、地方財政平衡交付金本来の理念とは逆に、とかく地方財政の自主自立性をそこない、安定性を減じ、地方団体をして中央依存の風潮を招きがちであることは認めざるを得ないのであります。」

「現行地方財政平衡交付金制度に検討を加えた結果、地方財政平衡交付金を改めて地方交付税とし、その総額を国税である所得税、法人税及び酒税の一定割合として、その地方独立財源である性格を明らかにし、地方財政の自立性を高め、安定性を確保する一方、その交付の基準は現行地方財政平衡交付金制度のそれによることとし、…」

「言い換えれば、地方交付税制度は、基本的には現行地方財政平衡交付金制度と同じく、地方団体に対しその必要な財源を保障することを目的とするものであります。地方財政平衡交付金とは異なりその保障の仕方は、単年度ごとにはなく長期的であり、旧地方配付税と同じく地方団体の独立財源とすることによって、地方財政平衡交付金制度に比し、より一層地方財政の自立性及び安定性を高めようとするものであり、…」

問92 都区財政調整制度に係る政令改正の内容如何。

- 答1 都区財政調整制度の具体的中身は政令及び都の条例により定められるが、その場合にも今回の法改正の趣旨を踏まえ、本制度ができる限り地方交付税制度に準じた制度とするよう改正することが必要と考えている。
- 2 具体的には、政令においては、特別区財政調整交付金の交付について、できる限り地方交付税制度に準じた算定となるように、
- ① 納付金制度を廃止すること、
 - ② 総額補てん制度を廃止すること、
 - ③ 調整財源が各特別区の財源不足額の合計額に満たない場合、当該不足額を財源不足団体の基準財政需要額の割合により按分し減額して交付する（いわゆる調整率を用いる）こと、
 - ④ 調整財源が財源不足額の合計額を超える場合には、当該超過額を特別交付金の基本額に加算すること、
- 等の所要の改正を行う予定である。
- 3 また、都の条例で具体化される特別区財政調整交付金に関する事項についても、これらの法令改正の趣旨に則ったものとなるよう、算定方法の簡素化等の所要の改正を行うことが求められるとともに、自治省としても、地方自治法第282条第4項の規定により必要な助言又は勧告を行い、制度を担保していきたいと考えている。

問93 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。

- 答1 今回の改革後において、特別区への財源保障の方法としては、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（第21条第2項）ように、特別地方公共団体である特別区に対しても個別に地方交付税により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と考えられる。
- 2 しかしながら、制度改革後においても、
- ① 沿革的経緯・実態等及び大都市の一体的・均質性の確保の必要性の観点から、消防上下水道等の事務が法令により都に留保されるとともに、交通事業、ガス事業等通常は市が行うべき事務の一定範囲を今後とも都が行うこと
 - ② 税制も市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税の調整3税のほか、都市計画税、事業所税等を都が課税する特例は維持されること
 - ③ 都区財政調整制度は存続されること等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る。
- 3 この場合、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ことから、都区合算を存続することとしている。
- 例）・県分に「消防費」「下水道費」等を設ける必要があること
・都区間のみには適用のない税目を設ける必要があること 等
- 4 なお、今回の改正により都区財政調整制度により特別区の財源保障が行われることを法律上明記したところである。また、都区財政調整制度における特別区の基準財政需要額・基準財政収入額は普通交付税の算定方法に準じて算定することとしているため、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である。

(参考) 都と特別区を事務処理、税財政の仕組みに応じ、別個に算定する場合の問題例

○ 法令留保事務（消防、上下水道等）

法令留保事務は、都が法令に基づき特例的に行うものであるため、都の需要に算入する必要がある。

この場合、道府県分に消防費、下水道費等の単位費用を新たに設ける必要が生じる。

(問題点)

- ・東京都のみに適用される単位費用を設けることと、交付税法第2条第7号(…標準的条件を備えた地方団体が、合理的…)との整合性がとれない。

○ 調整3税(市町村民税法人分・固定資産税・特別土地保有税)、事業税等道府県分及び市町村分に、調整3税、事業所税の税目を設定する必要がある。

(問題点)

- ・東京都及び特別区のみしか適用のない税目を設定する必要がある。
- ・道府県分に、基準税率75%の税目を設定する必要がある。

以上の例のとおり、都区合算を廃止した場合の交付税の算定は極めて困難なものとなるが、さらにこれに加え、都区財政調整により講じられる都区間及び特別区相互間の財政調整を踏まえて算定する必要があるため、なお一層交付税上の算定が複雑かつ困難なものとなる。

* 現行の算定方法

都にあっては、道府県に対する交付税の算定に関してはその全地域を道府県とみなし、また、市町村に対する交付税の算定に関しては、その特別区の存する区域を市町村とみなしてそれぞれ基準財政需要額及び基準財政収入額を算定する。

○ 基準財政需要額

- ・ 法令留保事務(消防、上下水道)…特別区分に算入
- ・ 任意共管事務(都市計画事業等)…道府県と市町村と同様の算定方法

○ 基準財政収入額

- ・ 市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税…特別区分に算入

問94 特別区への財源保障は一般の市町村と比べて劣るものなのではないか。

答1 現行制度においては、特別区は直接は地方交付税制度の対象とはされていない。

特別区のための財源保障としては地方自治法上別途都区財政調整制度が設けられているが、現行地方自治法上は、「都と特別区及び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」と交付税法類似の目的規定を設けているのみであり、その具体的な制度の内容、財源保障の内容等は「条例で、必要な措置を講じる」とされ、都の運用に委ねられていたところである。

これは、地方交付税制度上は都区合算により都及び特別区を総体として財源保障し、内部団体である特別区に対しては、都区財政調整制度を通じて都が都の責任で保障することとしているものである。

2 今回の都区制度改革により、特別区は、自主性・自立性が強化され、基礎的な地方公共団体として位置付けられるため、特別区に対する財政調整制度を特別区の内部団体性の払拭の観点から改正を行い、またその財源保障を法制度上明確に位置付ける必要がある。

3 この場合、都及び特別区においては大都市行政の一体性・統一性の確保のため道府県及び一般の市町村と異なった事務処理、税の仕組みが取られていることから、普遍的なあるべき需要に対して財源保障を講ずる交付税制度ではなく、内部団体性払拭の観点からの見直しに併せて都区財政調整制度により財源保障することが適当と考えている。

4 そのため、今回特別区に対する財源保障が明確化されるよう法律上都区財政調整制度の根幹を規定するとともに、本制度の目的が交付税制度に類似した「特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保する」ことや「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」ことにあることを法律上規定しているところである。

今後、具体的な特別区財政調整交付金の交付に関してもこれらを踏まえ、交付税制度に準じた算定方法となるよう政令改正等を通じて制度を担保していく予定である。

5 したがって、改革後の都区財政調整制度は基本的に交付税制度と類似した特別区に対する財源保障の制度として機能するものである。

問95 都及び特別区（大都市）への現行の交付税措置は不十分な点が多いと思われるが、これを改めるつもりはないか。

答1 地方交付税の算定に当たっては、都市に特有な財政需要や、相対的に高い地価等に伴う増嵩経費等を適切に反映するように努めてきたところである。

2 具体的には、

- ① 昼間流入人口による割増算入
- ② 土地価格比率による土地購入費の割増算入
- ③ 交通量による道路維持補修費の割増算入
- ④ 都市交通の財政需要を算入
- ⑤ 態容補正において、人口集中地区人口、経済構造比率、宅地平均価格指標等により種地区分を設定

等の方法により大都市に特有な財政需要等を反映してきたところであるが、今後とも、実態に即して適切に対応してまいりたい。

問96 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か。

答1 改革後の都区制度においては、特別区への財源保障は「特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように」都区財政調整制度により講じられる一方、都及び特別区総体の財源保障は都区合算による交付税制度において講じられるものである。

- 2 したがって、交付税の算定上、都及び特別区総体の財政需要及び財政収入を算定した結果財源超過であった場合においても、特別区に対しては都区財政調整制度により財源保障が講じられ、また、都についても、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保障しているものと言える。

問97 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。

答1 今回の都区財政調整制度の改革により、今後の特別区財政調整交付金の財源は調整3税の一定割合に限定され、いわゆる総額補てん制度は廃止されることとなる。

- 2 したがって、調整3税の減収等により単年度の調整財源が特別区の財源不足額の合計額に満たない場合は、従来は、当該不足額を都の一般会計から貸付けることにより調整財源が確保されていたが、今後は、交付税制度に準じて、単年度的には当該不足額を財源不足団体の基準財政需要額の割合により按分し、減額して交付するいわゆる調整率を用いて調整を行うこととなる。

- 3 また、調整財源の減収等により調整財源が特別区の財源不足額の合計額に著しく満たない状態が複数年度において引き続き発生した場合には、調整3税の都区間の配分割合（いわゆる調整割合）が変更され、特別区の財政需要を満たすよう適切に変更されることとなる。

- 4 このような制度の見直しは、都区財政調整制度について従来指摘されていた問題点を是正して、都及び特別区の責任分担を明確にし、相互の依存関係を排除するためには必要改正であり、今後都及び特別区は、例えば税収が多い年にはその一部を財政調整基金等に積み立てる等中長期的な視野に立った責任ある財政運営を図ることが従来にもまして求められるものである。

- 5 なお、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。

問98 介護保険の導入等により調整財源の不足が引き続き複数年度生じた場合にはどのような措置がなされるのか。

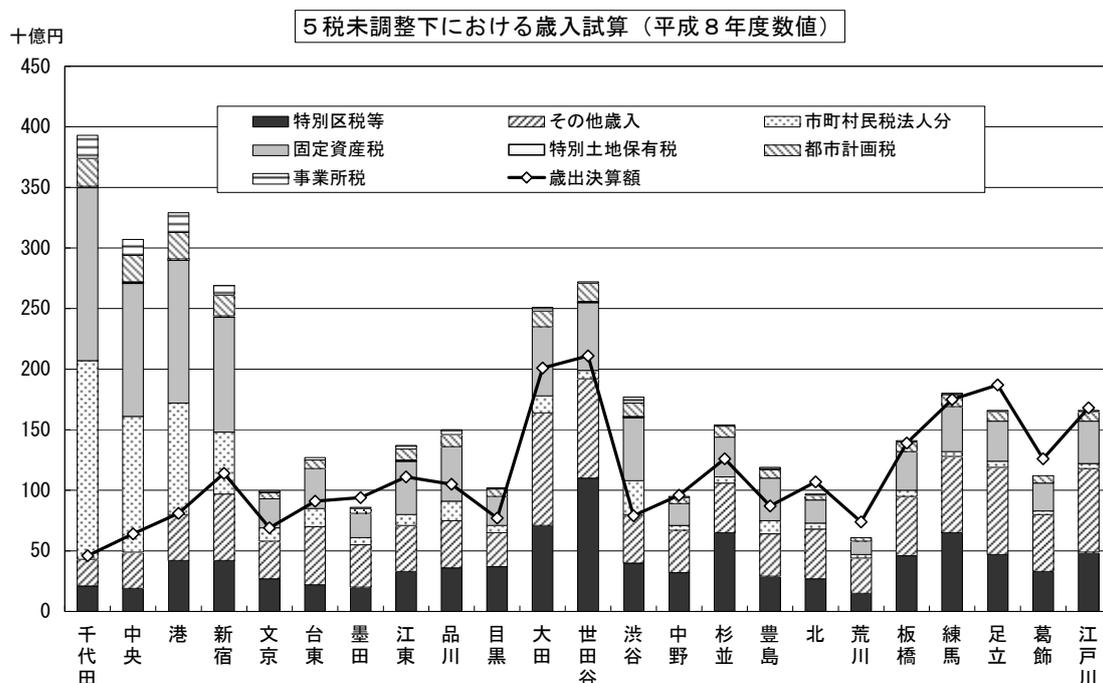
答 都区財政調整制度においても、交付税制度における交付税率の変更と同様、特別区の財政需要の大幅な増加や調整財源の減収等により、複数年度において調整財源が特別区の財源不足額の合計額に著しく満たない状態が引き続き発生した場合には、調整3税の都区間の配分割合(いわゆる調整割合)が変更され、特別区の財政需要を満たすよう適切な割合に変更されるものである。

問99 特別区財政調整交付金の財源として調整3税を原資とする理由如何。

答 調整財源となる税目については、

- ① 特別区相互間の行政水準の均衡を図るといふ都区財政調整制度の趣旨を踏まえ、特別区相互間において特に税源の偏在がみられる税であること
- ② 都と特別区の財源を賄うに足る規模を有すること
- ③ 特別区の一般財源たる特別区財政調整交付金の財源となることから、税の使途が制限されていないものであること等の観点から総合的に勘案し、固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税を選定したものである。

*別添税源偏在に関する表を参照



問100 今回の改正により、新たに都から特別区に事務の移譲がなされるが、新たに特別区の要する財源はどれほどか。また、事務移譲と税源移譲は見合っていないと思われるが、その財源をどのように調達するのか。

答1 今回の改正により新たに都から特別区に移譲される事務は一般廃棄物の収集・運搬・処分の事務、教育委員会が処理する教職員の身分の取扱い、教科書の取り扱い等の事務等であるが、現在これらの事務を都が実施する場合に要する経費は平成8年度決算ベースで約3千億円程度と聴いているところである。

2 一方、今回の改革により特別区に移譲される入湯税、ゴルフ場利用税交付金及び航空機燃料譲与税の税収額は平成8年度ベースで約8億8千万円と推計され、これと移譲事務経費との間に乖離があることは確かである。

3 しかしながら、特別区の手続き処理に要する経費については最終的には都区財政調整制度に

より財源保障が講じられる仕組みとなっていることから、今回新たに都から特別区に移譲される事務の財源についても、基本的にこの都区財政調整制度の中で調整割合が適切に設定されることにより保障されることとなるものである。

法律改正により移管する事務事業に係る経費

<歳出>

1 清掃事業 (廃棄物の処理及び清掃に関する法律 他)	309,926 百万円
2 地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 59 条の事務 (地方教育行政の組織及び運営に関する法律 他)	12 百万円
3 有害物質を含有する家庭用品の規制に関する事務 (地域保健対策強化のための関係法律の整備に関する法律)	30 百万円
4 化製場等の規制に関する事務 (地域保健対策強化のための関係法律の整備に関する法律)	3 百万円
合 計	309,971 百万円

(注)①清掃事業の経費には、府県事務等今後も都が実施する経費が含まれている。

②2～4は、決算額を移管対象事務事業に係る実績等で按分し試算したものである。(移管事務に係る経費そのものではない。)

③政令改正により移管する事務事業、委任により移管する事務事業及び役割分担を明確にする事務事業については、移管範囲が確定していないため経費を算出していない。

(参考) 移譲財源の試算 (平成 8 年度ベース)

①入湯税 (港区、新宿区、文京区、墨田区、大田区)	約 6 千 6 百万円
②ゴルフ場利用税交付金 (江東区、北区、足立区)	約 9 千 9 百万円
③航空機燃料譲与税 (大田区のみ)	約 7 億 1 千 9 百万円
①～③合計	約 8 億 8 千 4 百万円

問 1 0 1 清掃事務を移管することに伴う特別区に対する財源措置如何。

答 1 現在清掃事務を都が実施する場合に要する経費は平成 8 年度決算ベースで約 3 千億円程度と聴いているところである。

2 清掃事務が特別区に移管された場合には、その実施に要する経費は特別区が負担することとなり、基本的に「特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することかできるよう」都区財政調整制度の基準財政需要額に算入されることとなる。

3 一方、基準財政収入額の算定については今回の税源移譲の規模からみて、従前と大差ない算定額となることから、現行の都条例で定められている特別区に配分される調整割合 4.4% を変更する必要が生じることが予想される。

4 従って、平成 12 年 4 月の法の施行時期を目途に、都と特別区の話し合いにより、これらの経費を賄えるよう改めて適切な調整割合が設定されるものと考えている。

更問 清掃工場が整備されていない特別区において、当該清掃事務を隣接区や都に委託した場合の財源措置如何。

答 1 御指摘のような事務の委託は地方自治法第 252 条の 14 に基づき行われるものと思われるが、この場合、委託事務に要する経費は当然に全て委託団体が負担することとされていることから、委託をした特別区も隣接区や都が受託して行う清掃事務に要する経費を負担する必要がある。

2 したがって、清掃事務の委託の有無に関わらず各特別区はその清掃事務に要する経費を最

最終的には負担する必要があることから、ひとしく都区財政調整制度の中で清掃事務に要する標準的な経費が基準財政需要額に算入され、適切に財源措置されることとなる。

- 3 なお、交付税制度においても、例えば多摩地区の市町村（27市）の殆どが東京消防庁に消防事務を委託しているが、各市町村の消防事務に要する標準的な経費を算定しているところである。

(参考)

○東久留米市、稲城市及び大島町等の島関係町村（11市町村）においてのみ単独で消防事務を実施。

○その他の29市町村は全て東京消防庁に消防事務を委託（委託経費も支出）。

○清掃事務の移管時には原則として都の清掃工場は特別区に移管することとされているため、清掃工場を持たない都が可燃ごみの焼却事務を受託することは想定しにくい。

問102 地制調答申においては「調整割合を都と特別区間の財源配分が中期的に安定的なものとなるよう定める」とされているが、そのための改正は行わないのか。

答1 都区間の財源配分を示す調整割合は都の条例において定められるが、昭和51年度より4.4%のまま変更されていない。

2 しかしながら、実際は毎年の都区協議会において翌年度の都区財政調整の算定に関する都区間の議論の中で、総額補てん制度の存在と併せて調整割合の変更も毎年の議論の前提にあったところであり、このような経緯を踏まえ、御指摘の地制調の答申が出されたものである。

3 この場合、今回の改正においては、特別区の財源保障を法律上明確にし、調整財源を明記するとともに、総額補てん制度を廃止する等の改正を行うこととしている。

4 その際、特別区財政調整交付金について、法律上「特別区の自主的かつ計画的な運営を確保すること」及び「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交付すること」が求められており、このような観点から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ものと考えている。

問103 何故調整割合を法律上明記しないのか。

答1 調整割合については、都及び特別区の協議により決定された割合を基に都の条例により規定されているところである。

2 今回の都区財政調整制度の改正の趣旨の一つに、都と特別区間の財源配分が中期的に安定的なものとなるような調整割合の決定があったことから、調整割合を法令において明記することも考えられるところであるが、

① 国の法令において調整割合を定める場合、その改正時期との関係で特別区の財源保障のため調整割合の変更が必要な場合にも機動的な対応の欠ける場合があること、

② 実際、都及び特別区ともに現在同様条例において決定することを要望していること、

③ 今回、特別区の財源保障を法律上明確にし、調整財源を明記するとともに、総額補てん制度を廃止する等の法改正が行われたことから、これを踏まえ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考えられること等に鑑み、従来同様都の条例により都及び特別区の当事者の協議に委ねるべきと考えたものである。

問104 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。

答1 御指摘のような新たな都区間の財政調整を行った場合には、特別区の自主財源としての区税収入額の一部を都に納付する必要があると、特別区の課税自主権を尊重する観点に沿わず、今回の特別区の自主性を高めるという改革の趣旨にも合致しないこととなるものとする。

2 また、都区財政調整制度の存在意義の一つとして、特別区相互間に財源の偏在がある中で、大都市の一体性及び統一性に配慮して、この行政水準の均衡を図る必要があることが挙げら

れるが、御指摘のような財政調整を行う場合には、技術的にも特別区相互間の適切な財源調整が行われるかについて疑問があると思われる。

問 105 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。

答 1 納付金制度については、従来より、

- ① 特別区相互間の財源調整の完璧を期する仕組みではあるが、一旦特別区が徴収した税収入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、
 - ② 特別区相互間の税源偏在の調整のため調整 3 税を都税とする特例を設けたにもかかわらず、納付金制度は結果的には調整 3 税のみならず区の固有税も調整していることとなること（これがまさに特別区の内部団体性の証ではないか）等の問題点が指摘されていたところである。
- 2 したがって、特別区の自主性を高める今回の都区制度改革の趣旨に鑑み、特別区の課税権を尊重し、特別区の財政運営の自主性を高める観点から、納付金制度を廃止することとしたものである。

問 106 納付金制度を廃止すると財源偏在が著しくなるのではないか。

答 実際の都区財政調整の算定上、納付金を納める特別区は平成 5 年度に渋谷区が納付区となった以降は発生しておらず、また、最近 10 か年の算定結果を見ても、納付区が生じた年度における納付区の数は一ないし二団体であることから、基本的に納付金制度を廃止することにより特別区の財源偏在が著しくなることはないものと考えている。

(参考)

1 都区制度改革に関する答申（平成 2 年 9 月 20 日地方制度調査会）（抄）

「…都区財政調整制度は存置せざるを得ないが、特別区の財政運営の自主性を高める観点から次のような改正を行うものとする。

②いわゆる毎年度の総額補てん主義及び納付金制度を廃止する。」

2 納付金の発生の状況（単位：百万円）

昭和 62	昭和 63	平成元	平成 2	平成 3	平成 4	平成 5	平成 6	平成 7	平成 8
港 3,934	港 3,870	港 1,733	渋谷 1,981		渋谷 3,272	渋谷 987			
渋谷 2,394	渋谷 1,073	渋谷 72		なし	港 2,049		なし	なし	なし
千代田 672									

都区制度改革後の財源偏在について（平成 10 年 3 月 5 日 自治省）

●改革前の特別区の財源

- 1 現在の各特別区の住民一人当たりの財源を比較すると、資料 1 のとおり、人口が少ない千代田区及び中央区を除き、ほぼ均衡している。
- 2 これは、都区財政調整制度により各特別区の財源が調整されていることが大きな理由として挙げられる。

●改革後の特別区の財源

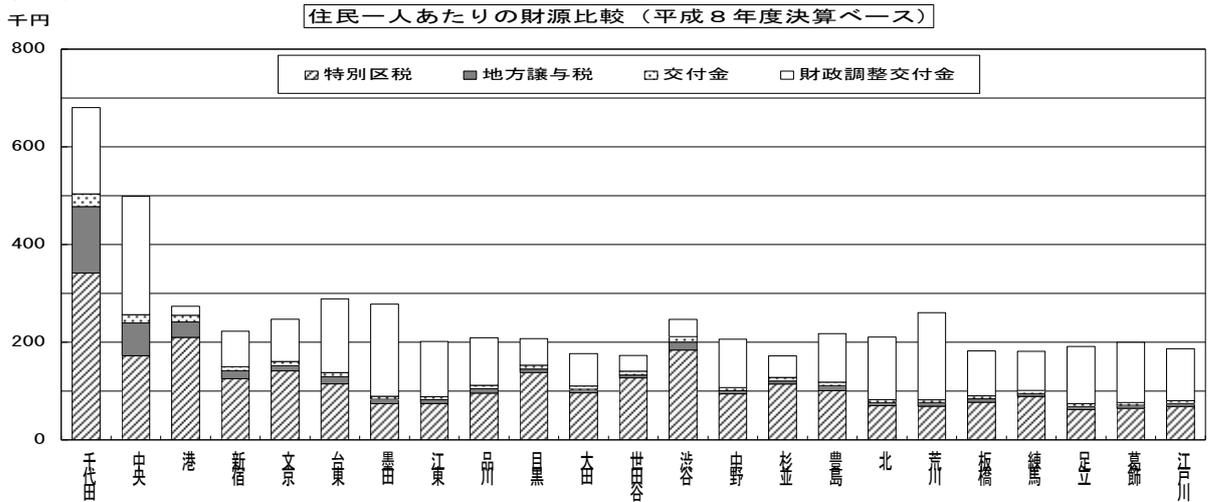
- 1 今回の改革により
 - ① 入湯税、ゴルフ場利用税交付金及び航空機燃料譲与税が都から特別区に移譲されること（移譲財源の額については資料 2 参照）
 - ② 都区財政調整制度上の算定において納付金制度を廃止することを考慮する必要がある。
- 2 これらの移譲される税の収入がある特別区については、資料 3 のとおり、都区財政調整

制度の算定は交付団体となっており、また、移譲財源の規模を考慮しても交付団体であることは変わらないものと思われる。

3 この場合、都区財政調整制度の算定は、交付税に準じ、

- ① 航空機燃料譲与税は基準財政収入額において100%が算入されるため、最終的な当該特別区（大田区）の財源としては、従来の財源の規模と基本的に変わらない。
- ② ゴルフ場利用税交付金は基準財政収入額においては85%が算入され残りの15%は留保財源となるため、当該留保財源分は当該特別区の新たな財源として増加することとなるが、税額自体が小規模であり税源偏在を招くことにはならない。
- ③ 入湯税は基準財政収入額には算入されないため、当該税収分は当該特別区の新たな財源として増加することとなるが、税額自体が小規模であり税源偏在を招くことにはならない。

(資料1)



(資料2) 税財源を移譲した場合の特別区の収入額（平成8年度決算額による）

○入湯税	合計	6.6百万円
	(内訳)	
	港区	0.2百万円
	新宿区	4
	文京区	4
	墨田区	2.4
	大田区	3.4
		※9年度は目黒区にも申告あり
○ゴルフ場利用税交付金	合計	9.9百万円
	(内訳)	
	江東区	4.9百万円
	北区	3.6
	足立区	1.4
○航空機燃料譲与税	大田区	7.1.9百万円

(資料3)

移譲財源の収入がある特別区に係る都区財政調整制度の算定結果

(単位:百万円)

	平成6年度			平成7年度			平成8年度			移譲財源 (平成8年度ベース)
	基準財政 需要額 a	基準財政 収入額 b	交付金 額 a-b	基準財政 需要額 a	基準財政 収入額 b	交付金 額 a-b	基準財政 需要額 a	基準財政 収入額 b	交付金 額 a-b	
大田区	104,410	72,456	31,954	110,918	72,859	38,059	108,454	67,341	41,113	752
墨田区	51,619	20,280	31,339	56,050	20,395	35,655	57,693	18,717	38,976	24

文京区	39,217	27,303	11,914	40,470	27,309	13,161	38,808	24,990	13,818	4
新宿区	61,767	42,766	19,001	61,901	42,896	19,005	57,923	38,711	19,212	4
港区	43,114	42,936	178	42,760	41,166	1,595	40,132	37,514	2,618	0.2
江東区	74,849	33,760	41,089	74,869	34,036	40,833	72,192	31,459	40,733	49
北区	74,105	28,657	45,448	73,807	28,956	44,851	68,126	26,646	41,480	36
足立区	113,333	48,847	64,486	119,311	49,385	69,926	117,302	45,619	71,683	14

問107 納付金制度は、いわゆる逆交付税制度であり、このような制度は特別区についてのみならず、全国的にも必要であるにもかかわらず、廃止する理由如何。

答1 今回の都区制度改革は特別区の自主性・自律性を高め、大都市の統一性・一体性に配慮しつつ、一般の市町村と同様の制度をなるべく導入することにより、特別区を基礎的な地方公共団体と位置付けようとするものである。

2 したがって、特別区の独特の事務処理や税制に応じ、特別区への財源保障として別途設けられた都区財政調整制度についても、特別区の自主性・自律性に配慮し、一般の市町村に適用される交付税制度にできるだけ準じたものとするのが求められるものである。

3 このような観点から、現在交付税制度において逆交付税を採用していないことや特別区の自主性・自律性を高めるという今回の都区制度改革の趣旨に鑑み、特別区の課税自主権を尊重するため、納付金制度を廃止することとしたものである。

4 なお、逆交付税制度については、

- ① 地域住民が属する地方団体の財政基盤は住民自らが支えるという納税者（タックスペイヤー）としての自治意識への影響、
- ② 地方団体における徴税や税源かん養の意欲の低下等、地方財政運営の自主性、自律性の幅を狭めるおそれが多大である等の点も指摘されており、地方自治の本旨に関わる地方税制度の基本問題であることから、慎重な対応が必要であると考えている。

財政局長答弁

平成9年1月30日(木) 参・地行委(補正交付税法) 牛島 正君(進・比例)

問5(1) 逆交付税制度について、これまで自治省は検討したことがあるのか。あれば、その経緯如何。(対局長)

答 将来、地方分権等が相当に進んだ後の財政調整制度の在り方につきましては、幅広く検討していく必要があり、ご指摘の逆交付税制度あるいは、水平的財政調整制度についても、第2次行革審の国・地方答申(平元、12)等も踏まえ、国内では都区財政調整制度、諸外国ではドイツの例等を参考に研究させていただいております。

そうした中で、都区財政調整制度における納付金制度については、都区制度改革の一環として特別区の財政運営の自主性を高める観点から、廃止すべきことが地方制度調査会から答申されております。

逆交付税制度には、

- ① 地域住民が属する地方団体の財政基盤は住民自らが支えるという納税者（タックスペイヤー）としての自治意識への影響、
- ② 地方団体における徴税や税源かん養の意欲の低下等、地方財政運営の自主性、自立性の幅を狭めるおそれが多大である等の点も指摘されており、地方自治の本旨にかかわる地方制度の基本問題でありますことから、慎重な対応が必要であると考えております。

(3) 国と地方の関係等に関する答申(平成元年12月20日 臨時行政改革推進審議会)

2 団体間財政格差の是正

(1) 国庫支出金等の配分調整の強化

ア 普通交付税不交付団体に交付する補助金等について、補助金等の性格・内容等に応じ、不交付措置及び補助率等に差を設ける差等補助の導入・拡大等を図る。

また、財政力に応じた補助採択基準の設定範囲の拡大を図る。

イ 消費譲与税等地方譲与税について、普通交付税不交付団体に対する譲与制限の導入・拡大を検討する。

(2) 法人事業税の分割基準の見直し

税源帰属の適正化の観点から、複数の地方公共団体に事業所等を有する法人に係る法人事業税の分割基準について、企業経営の実態等に即し、その見直しを行う。

(3) 公営競技収益金の均てん化

公営競技収益金の均てん化について、引き続き、その推進を図る。

(4) 水平的財政調整制度等の検討

今後の地方制度等の改革の検討に当たっては、地方税の在り方及び地方公共団体間のいわゆる水平的財政調整制度の導入等についても必要な検討を行う。

(参考) ドイツにおける主要税収入の賦課徴収者及び最終的収入者

税 目		賦課徴収者	最 終 的 収 入 者		
連 邦 税	関税 石油税 消費税 (ビール税を除く)	連 邦	連 邦		
州 税	ビール税	連 邦	州		
	自動車税 財産税	州	州		
市町村税	営業税	市町村	連 邦 5.2%	州 16.7%	市町村 78.5%
	不動産税	市町村	市町村		
共 同 税	売上税(輸入売上税を除く)	州	連 邦 56%	州 44%	
	輸入売上税	連 邦	連 邦 56%	州 44%	
	所得税(資本収益税を除く)	州	連 邦 42.5%	州 42.5%	市町村 15.0%
	資本収益税 法人税	州	連 邦 50%	州 50%	

(注) 最終的収入者の下の%は、配分割合である(1995年)。

問 108 総額補てん制度を廃止する理由如何。

答 1 総額補てん制度については、従来より、都条例による基準財政需要額の算定方法如何によって交付金総額が変動する仕組みとなっているため、財政運営に関して、特別区の都に対する依存心や都の特別区の行財政への介入が助長されるという問題点が指摘されていたところである。

2 したがって、今回の都区制度改革の趣旨に鑑み、都区間の相互依存関係を排除し、特別区の財政運営の自主性・自律性を高める観点から、総額補てん制度を廃止することとしたものである。

問 109 総額補てん制度を廃止することにより、年度間調整措置がなくなるが、別途年度間調整のための措置を講じないのか。

答 1 総額補てん制度の見直しは、都区財政調整制度について従来指摘されていた問題点を是正

して、都及び特別区の責任分担を明確にし、相互の依存関係を排除するためには必要な改正であり、今後都及び特別区は、例えば税収が多い年にはその一部を財政調整基金等に積み立てる等中長期的な視野に立った責任ある財政運営を図ることが従来にもまして求められるものである。

- 2 なお、調整財源の減収等により調整財源が特別区の財源不足額の合計額に著しく満たない状態が複数年度において引き続き発生した場合には、調整3税の都区間の配分割合（いわゆる調整割合）が変更され、特別区の財政需要を満たすよう適切に変更されることとなる。

問110 特別区の財源保障について、都による特別区財政調整交付金の交付に委ねるとしているが、自治大臣としての責任はどのように果たすつもりか。

答1 今回の改正により、都区財政調整制度については、

- ① 特別区の財源保障を講じる制度であること、
 - ② その財源は調整3税の一定割合のみから構成されること、
 - ③ 納付金制度及び総額補てん制度を廃止すること等、制度の根幹が法律上明確化されるものである。
- 2 また、このような法改正の趣旨を踏まえ、政令における都区財政調整制度に関する規定についても、特別区の財政運営の自主性を高める観点から、本制度がなるべく交付税制度に準じた制度となるよう必要な改正を行う予定である。
 - 3 これらの法令改正により都区財政調整制度の主要な部分は法令により規定されることとなるが、都の条例等で具体化される特別区財政調整交付金に関する事項についても、これらの法令の趣旨に則ったものとなるよう、自治大臣として、地方自治法第282条第4項の規定により必要な助言又は勧告を適時適切に行ってまいりたいと考えている。

問111 清掃事務の移管に伴い、都区財政調整制度上の調整割合は現行の44%から何%に変わるのか。

答 調整割合については、地方自治法上、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条例で定めることとされており、都及び特別区の間において、移譲事務の処理に要する経費等を精査の上、調整割合を決定することとなると考えている。

問112 都区財政調整制度においては基準財政収入額の基準税率を85%としているが、これを一般市町村並みの75%とする考えはないのか。

答 都区財政調整の算定における基準財政収入額の基準税率には、具体的には政令において規定される事項であるが、その設定については、

- ① 特別区の存する区域にあっては、税源偏在がある中で大都市の一体性及び統一性の確保のため行政水準の均衡を図る必要があること、
 - ② 千差万別の行政内容を有する全国の3千3百の地方公共団体を対象に算定を行う普通交付税と異なり、都区財政調整の算定の対象は23の特別区であることから、その財政需要をより補足しやすいこと、
- 等を考慮して一般市町村よりも高い基準税率が設定されているところである。

(参考)

都区財政調整の基準財政需要額の算定のうち、10%分については、個々の需要を捉えるのではなく、基準財政収入額の10%見合い分として、「その他行政費」及び「調整費」として、人口等を基準として包括的に算定している。

- その他行政費（5%）…人口で按分（都心3区が損）
- 調整費（5%）…五割を各特別区の経常経費の単位費用額で按分

問 1 1 3 地制調の答申において、「都区財政調整交付金の算定方法の簡素化等の改善合理化を図る。」とされているが、これに関してどのように算定方法の改善を行っていくつもりか。

答 1 都の条例で具体化される特別区財政調整交付金に関する事項についても、今回の特別区の財政運営の自主性を高める観点からの法令改正の趣旨に則ったものとなるよう、算定方法の簡素化等の所要の改正を行うことが求められる。

2 具体的には、都区財政調整の算定がより客観的なものとなるよう基準財政需要額の測定単位や事業区分、補正係数の整理統合等の所要の改正を行うことが考えられる。

3 自治省としても、地方自治法第 2 8 2 条第 4 項の規定により算定方法の簡素化等のための必要な助言等を行っていきたいと考えている。

(参考)

●都区協議案（平成 6 年）

「特別区の財政運営の自主性・計画性を高める観点から、基準財政需要額の測定単位や事業区分の整理統合を行うなど、算定方法の簡素化等の改善合理化を行う。」

●現在東京都が考えている簡素化の例

- ① 測定単位の整理統合（例：農漁業世帯数等はずし、種類を少なくする。）
- ② 事業区分の整理統合（例：民生費等の事業区分の大括り化）
- ③ 補正係数の整理統合（例：道路関係経費事業費補正分の単位費用化等）

(第 2 8 2 条の 2 関係)

問 1 1 4 都区協議会の規定を残すことは、特別区の自主性・自律性の強化と反しないのか。

答 1 今回の改正は、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性及び自律性を強化するとともに、都から特別区への事務の移譲を行い、あわせて都と特別区との間の役割分担の原則を定めるほか所要の規定の整備を行うものである。

2 したがって、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ような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ものである。

都区協議会の制度は、今回の改正により特別区の自主性及び自律性が強化された場合に、特別区の存する区域における大都市の一体性及び統一性の確保を目的とし、都と特別区・特別区相互間を緊密に連携させるための仕組みとして、意義を有するものであり、協議事項の一般性をなお維持した上で存置することとしたものである。

なお、都区協議会の制度は、特別区の自主性・自律性の強化と反しないよう、その構成及び運営等について、都及び特別区が対等・独立の主体として協議する機関にふさわしい制度とするよう改善の措置を講じることとしている。

(第 2 8 5 条関係)

問 1 1 5 今回の都区制度改革に伴い複合的一部事務組合制度を特別区に適用する理由如何。

答 1 特別区については、一部事務組合を設置することができるとされ（地自法第 2 8 4 条第 1 項）、また、平成 6 年に創設された広域連合制度についても設置することができるとされている（同法第 284 条第 3 項）。

また、現に特別区が一部事務組合を設けて事務を処理している具体的事例もある。

（特別区人事・厚生事務組合、特別区競馬組合）

2 今回の都区制度改革により、特別区の自主性・自律性の強化が図られ、さらに、特別区は原則として住民に身近な事務を処理するものとされ、基礎的な地方公共団体としてその事務を処理するについて、従来以上に広域化の要請が高まることになるものと考えられる。

3 複合的一部事務組合は、市町村行政の広域化に対応するため事務の共同処理する場合に各種の事務を総合的に処理するための制度であり、この制度を活用することにより、事務処理の総合性が増し、また、全体としての運営の合理化・効率化が図られ、特別区についても市

町村と同様に考えられる。

- 4 以上のことから、特別区が複合的一部事務組合を設置することを否定することは適当ではなく、むしろ、市町村と同様に設置することができるようにすることが必要であり、今回の制度改正の機会に、特別区にも複合的一部事務組合制度を適用させることとするものである。

【従来、複合的一部事務組合制度が特別区に適用されていなかったことについて】

- 1 複合的一部事務組合は昭和49年の第72回通常国会で導入された制度であるが、それ以前に「連合」構想が持ち上がったことがあった(昭和46年)。この際、「連合」は市町村だけのものとされ、特別区には認められなかったが、この理由としては次のように考えていた。

すなわち、特別区が都の内部構成団体である性格上、第14次地方制度調査会においても「社会経済情勢の推移に即応して、合理的な基準により再編成を行うとともに都との間の事務配分を適正に行うこと」によって時代の要請に応えるようにすべきであると答申されているところであり、この方向で都及び特別区に関する制度の改革の問題として検討するべきであると考えられるので、「連合」に特別区が参加することは考慮しなかったということである。

- 2 また、複合的一部事務組合制度が創設された昭和49年の72回通常国会における審議過程を見ても、下記のとおり、当初の政府原案では、複合的一部事務組合には、広域にわたる計画の作成、連絡調整の役割が想定されており、議員修正により下線部のみ修正され、現行の規定になったが、その際、特別区についての検討は特に行われていない。

(政府原案)

第285条 市町村の事務又は市町村長若しくは市町村の委員若しくは委員の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務に関し、広域にわたる総合的な計画を共同して作成し、これらの事務の管理及び執行についてその計画の実施のために必要な連絡調整を図り、並びにこれらの事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に共同処理するための市町村の一部事務組合については、市町村の共同処理しようとする事務が他の市町村の共同処理しようとする事務と同一の種類のものでない場合においても、これを設けることを妨げるものではない。

(議員修正後)

第285条 市町村の事務又は市町村長若しくは市町村の委員若しくは委員の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務に関し、相互に関連するものを共同処理するための市町村の一部事務組合については、市町村の共同処理しようとする事務が他の市町村の共同処理しようとする事務と同一の種類のものでない場合においても、これを設けることを妨げるものではない。

第3 関係法律の整備に関する事項関係

(地方財政法の一部改正関係)

問116 都区制度改革に伴い行う特別区に対する地方債制度の特例措置の見直しの内容如何。

答1 現行制度上、特別区が建設事業等のために地方債を財源とすることができるのは、都のすべての普通税の税率が標準税率以上であることが条件となっている。

2 これは、

- ① 特別区は一般の市町村と異なり、普通税のうち市町村民税法人分、固定資産税及び特別土地保有税については課税権がないので、特別区と都の課税状況をみる必要があること
- ② 都区財政調整制度により、特別区と都の間には財政上密接な関係があるので、都の税収入が十分に確保されているかどうかを確かめる必要があることによる。

- 3 今回の改革により、特別区は基礎的な地方公共団体に位置付けられるとともに、都区財政調整制度における総額補てん主義及び納付金制度の廃止などにより、特別区の財政運営の自主性を高めることとされている。

このため、地方債制度についても、特別区を一般の市町村に近づける観点から、特別区に係る特例措置を最小限とすることとし、特別区の起債制限の対象となる都税の範囲を、すべ

ての普通税から都区財政調整制度における調整財源となる市町村民税法人分と固定資産税に限ることとしている。

4 なお、市町村民税法人分及び固定資産税については、

- ① 一般の市町村であれば市町村税の基幹的な税であり、特別区民にとっても基幹的な税といえること
- ② 都区財政調整制度を通じて特別区が行う住民に身近な事務の財源になるものであり、特別区の固有財源的な性格を持つことから、世代間の負担の公平を確保する観点から、特別区が地方債を起こす場合に、これまでと同様都の課税状況をみることにしたところである。

(参考)

上記2税に加え、特別土地保有税の一定割合も特別区財政調整交付金となるが、特別土地保有税の税率は一定税率とされており、税率の高低を比較する実益がないので起債制限の対象から外されている。

都区制度の改革に関する答申 平成2年9月地方制度調査会―抜粋―

(5) 地方債の許可

特別区に対する地方債の許可は、自治大臣が行うものとされているが、他の市町村の場合と同様に取り扱うこととし、都知事が行うものとする。

都区制度改革に関するまとめ(協議案) 平成6年9月都区協議会―抜粋―

第4 特別区に対する税財政制度の特例措置の見直し

特別区の財政運営の自主性を強化する観点から、次の特別区に関する税財政制度の特例措置を見直す。

一 地方債の許可

特別区に対する地方債の許可を自治大臣が行うものとしている特例措置を改め、一般の市町村と同様、都知事が行うものとする。

二 起債の制限

現在、特別区が建設事業等のために地方債を財源とすることができるのは、都の普通税の税率が標準税率以上であることが条件となっている。このことは、都の事由によって特別区の地方債発行が制約されることになるため、その対象となる都の普通税の範囲を都区財政調整の調整税である市町村民税法人分、固定資産税に限ることとする。

「地方財政法逐条解説」 石原信雄／著

第2項は、特別地方公共団体である東京都の特別区が第1項第5号に掲げる事業費及び購入費の財源として地方債を起こそうとする場合の規定である。

「東京都が地方債をもってその財源とすることができる場合」とは、東京都がその普通税を標準税率で課している場合のことであるが、特別区について、とくにこのような規定を設けたのは、次のような理由によるものである。すなわち、特別区は一般の市町村と異なり、普通税のうち法人に課する住民税、固定資産税及び特別土地保有税については課税権がない(地方税法734、736)ので、特別区が第1項第5号に掲げる事業費及び購入費の財源として、地方債を起こす場合の普通税の課税状況をみる場合には、特別区と東京都の課税状況をみる必要がある。また、地方自治法第282条に基づく特別区財政調整交付金制度により、特別区と都の間には財源上密接な関係があるので、東京都が税収入を積極的に確保していない場合に、特別区が第1項第5号に掲げる事業費及び購入費の財源として起債をすることは適当でなく、この観点からも東京都の課税状況をみる必要があるものである。

問 117 都の課税する税の税率如何によって特別区の起債が制限されることは、特別区が基礎的な地方公共団体となることと矛盾しないか。

答 1 今回の改革により、特別区は基礎的な地方公共団体と位置付けられることとなるが、一方で、大都市としての一体性・統一性を確保する必要があることから、一般の市町村にはない特例措置として、課税権の特例（固定資産税、市町村民税法人分等が都税）や都区財政調整制度などは存続することとなる。

2 このため、一般の市町村にとって基幹的な税である固定資産税及び市町村民税法人分については、これまで通り、都によって課税され、その収入額の一定割合は特別区財政調整交付金として、特別区が行う住民に身近な事務の財源になることから世代間の負担の公平の観点から、特別区が地方債に財源を求める前提として、引き続きその課税状況をみることとしたものである。

3 このように、今回の改正は、特別区の起債制限の対象となる都税の範囲を市町村民税法人分及び固定資産税に限ることとするものであるが、これは、財政の面において、特別区の自主性、自立性を高めていくという今回の改革の方向に合致するものであり、また、都と特別区の意向に沿ったものである。

問 118 そもそも公共施設等の財源として起債を起こす場合に普通税の税率が標準税率以上であることが条件となっている理由如何。

答 1 地方財政法第 5 条においては、普通税の税率が標準税率未満の地方団体について、建設事業等のための財源として地方債の発行を行うことができないこととされている。

2 この趣旨は、地方債は後年度に償還を要する借金であることから、建設事業等の財源を地方債に求める場合には、当該事業年度において通常確保すべき財源を確保していること、即ち、住民税や固定資産税等の税率を標準税率以上としていることが、世代間の負担の公平や財政の健全性の確保の観点から必要であるとの、財政運営の基本原則に基づくものである。

第 104 回国会 参議院地方行政委員会会議録第 5 号 昭和 61 年 4 月 2 日（水曜日）

○井上計君（中略）

そこで、時間がありませんから続いて伺いますけれども、超過税率を採用しておる自治体ほどと言うとどうか知りませんが、中に、いわば東京、大阪等の大都市に持ってきても恥ずかしくないような立派な市庁舎であるとか、あるいは会館等々の施設をつくっておるところが非常に多いんです。特に最近多いですね。地方のある町の議会へ行ってびっくりしたんですけれども、国会と匹敵するぐらいの立派な議会、議員控え室を持っているところもあるわけですよ。何も別に我々が国会議員だから町会議員との差があつて当然だというわけじゃありませんけれども、この町の財政状態で何でこんな立派なものをつくるのであろうかというふうな疑問を持つようなところもあるんですね。それらは全部起債でやっているわけでしょう。

そこで、起債の条件なんですけれども、標準税率未満の税率を適用しておる自治体に対しては起債を認めない、こういうふうな指導がなされておるんですか。これについて伺います。

○政府委員（花岡圭三君）

地方財政法第 5 条にそのような規定がございまして、地方公共団体が起債をもって財源とすることができる場合には、普通税の税率がいずれも標準税率以上である場合に限られるということに法律でなっております。

○井上計君

これは大臣に伺います。これが問題だと思うんですね。だから、そういうふうな地方債を発行する、それを認めてもらおうとするなら標準税率以上にとりなさい、こう読めるわけですよ。だから仮に財政がある程度豊かであっても、市庁舎その他を建設する場合、これはもちろん積立金、金はないわけですから、したがって地方債を発行して、立派な市庁舎をつくってもいいですが、そのような市庁舎あるいは各種の施設をつくる場合、要するに、標準

税率より上回った超過税率をとっていなければ地方債の発行を認めない、そう読み取れるわけですよ。そこらがやはり重大な問題だと思うんですね。だから標準税率未満の税率をとっておる自治体においても必要な施設等建設の場合には地方債の発行を認めるということであれば標準税率を超過している自治体が下げるところが多いんじゃないか、私はこう思います、どうですか。

○国務大臣（小沢一郎君）

地方自治体は数が多いですし、地域地域によって、その自治体によっていろいろな状況があると思いますので一概には言えないと思いますが、素人考えで私申し上げれば、標準税率以下のいわゆる軽い税率でやっている、やっているとということであれば、一つは、それだけ起債に頼らなくてもいいではないかというような逆の考え方、それから起債という措置をとることによって世代間の公平の問題、そういうような点も、この起債という問題についてはあるのではないかというような考え方をしているわけでありまして、したがって、最初に言いましたように、個々の自治体のいろんな具体的状況があると思いますので一概には全部については言えませんけれども、そういう考え方の中で、法律とか仕組みとかは一律の画一的なある程度の標準の中で考えていかなければなりませんので、そういう基本的な考え方に立つ以外ないのではないかというふうに考えております。

第126回国会 参議院地方行政委員会会議録第11号 平成5年6月1日（火曜日）

○続訓弘君（中略）

第三点は、地財法第5条から、減税すると起債できなくなるという仕組みを改める。こんなことがまず考えられるんじゃないかならうかと思っておりますけれども、この具体的な改善策について事務当局の御見解を承りたいと思っております。

○政府委員（湯浅利夫君）（中略）

それから三番目の問題といたしまして、地方団体が独自に減税をするとした場合に地方債が起こせなくなるという仕組み、これが地方財政法の第5条の1項第5号にございますわけでございますが、この点につきましても、おっしゃるように、地方税の賦課徴税に当たりましては、標準税率を定めてそこを中心にして超過課税をやったりあるいは税率を引き下げて減税をするということは、制度的には可能だと思うわけでございます。

しかしながら、今の地方財政法の建前、これは国の財政法の建前もそうでございますけれども、毎年毎年の歳出に見合う財源というのは基本的にはその年の財源で賄うということが基本になっているわけございまして、例外的に地方債あるいは国の場合の国債というものの発行が認められる。この発行が認められるというものが非常に限定的になっているということは、やはり財政の健全性を保つためにはその年に入った財源でその年の仕事をするというのが基本ではないかと思うわけでございます。

そういう観点から考えますと、本来、標準的な負担を住民に求めないでおきながら借金でその不足財源を賄うということは財政運営の立場からいかなものだろうか、こういう発想からこの地方財政法の第5条の規定が生まれているのではないかというふうに考えるわけでございます。そういう観点から、やはり負担していただく税とそれから後世代に負担をお願いする地方債というものの兼ね合いというものをそこで調和をとっていく必要があるのではないかという気がするわけでございます。

問119 特別区の起債権者について自治大臣から都知事に変更する理由如何。

答1 これまで特別区の地方債許可権者が一般の市町村と異なり、都ではなく自治大臣であった理由は、

- ① 特別区が都の内部団体と位置付けられていたこと、
- ② 都区財政調整制度を通じ都が特別区の財源保障を行うなど、都と特別区は財政的一体性を有することから、特別区の地方債の発行状況如何が都の財政に影響を与えることもあり得ることから、都と特別区との間で利害相反することも予想されるので、その間の調整を

自治大臣においてなし得るようにとの考慮に基づくものである。

2 今回の改革により、

- ① 特別区の都の内部部分的な性格が払拭され、基礎的な地方公共団体と位置付けられることから、一般市町村と同様の取扱いとすることが適当であること
- ② 特別区の財政運営の自主性を高める観点から、特別区財政調整交付金の財源を法律上明記するとともに、都区財政調整制度における総額補てん主義・納付金制度の廃止など特別区の財源保障が法律上明確となることから、特別区に対する地方債許可権者を自治大臣から都知事に変更することとするものである。

地方自治法（抄）昭和22年4月17日法律第57号

最終改正 平成5年6月18日法律第73号

（地方債の許可）

第250条 普通地方公共団体は、地方債を起し並びに起債の方法、利率及び償還の方法を変更しようとするときは、当分の間、政令の定めるところにより、自治大臣又は都道府県知事の許可を受けなければならない。

地方自治法施行令（抄）昭和22年5月3日政令第16号

最終改正 平成5年3月25日政令第57号

（起債等の許可）

第174条 地方債を起し、又は起債の方法、利率若しくは償還の方法を変更しようとするときは、普通地方公共団体は、自治大臣及び大蔵大臣の定めるところにより、当分の間、自治大臣の許可を受けなければならない。但し、自治大臣及び大蔵大臣の指定する事件については、自治大臣の許可に代え都道府県知事の許可を受けるものとし又は自治大臣の許可を受けることを必要としないものとする。

地方自治法施行令第174条の規定による地方債の許可に関する件

（昭和22年7月1日内務・大蔵省令第5号）

第1条 地方自治法第227条の借入金を除く外、地方債を起し又は起債の方法、利息の定率若しくは償還の方法を変更しようとするときは、第2条に定めるものを除く外、都道府県、地方自治法第155条第2項の市及び特別区にあつては内務大臣、市町村にあつては都道府県知事の許可を受けなければならない。

2 内務大臣は、前項の規定により、許可しようとするときは、予め大蔵大臣と協議するものとする。但し、起債目的1件の金額が5百万円未満のものについては、この限りではない。

第2条 左の事件については、内務大臣の許可を受けることを必要としない。

- 一 小学校恩給基金又は罹災救助基金よりの借入にかかる都道府県債、地方自治法第155条第2項の市の市債及び特別区債に関する事。
- 二 自作農創設維持資金に充てる為借入れる都道府県債、地方自治法第155条第2項の市の市債及び特別区債に関する事。
- 三 都道府県の基金若しくは資金又は市町村に転貸の為借入れた都道府県債の収入金より借入れる市町村債に関する事。
- 四 地方債の借入額を減少し又は利息の定率を低減すること。
- 五 地方債の借入先を変更し又は債券発行の方法による地方債をその他の方法による地方債に変更し、若しくは債券発行の方法によらない地方債を債券発行の方法による地方債に変更すること。
- 六 地方債の償還年限を短縮し又はその償還年限を延長せず且つ利息の定率を高めないで借替を為し若しくは繰上償還を為すこと、但し、外資によつた地方債の借替又は外資をもつてする借替についてはこの限りでない。
- 七 地方債の償還年限を延長せずして不均等償還を元利均等償還に変更し又は年度内の償還期

若しくは償還期数を変更すること。

第3条 この省令の適用については、都道府県、地方自治法第155条第2項の市及び特別区の加入する地方公共団体の組合の起債は、これを都道府県の起債とみなし、市町村の組合の起債は、これを市町村の起債とみなす。

附 則

この省令は、地方自治法施行の日（昭和22年5月3日）から、これを適用する。

（地方税法の一部改正関係）

問120 入湯税について、今回都から特別区に移譲する理由如何。

答 入湯税は、環境衛生施設、鉱泉源の保護管理施設及び消防施設その他消防活動に必要な施設の整備並びに観光施設の整備を含む観光の振興に要する費用に充てるための市町村の目的税であります。

今回の改正においては、特別区に移譲できる税財源は可能な限り移譲するという基本方針に基づき、特別区に移譲することとしております。

特別区は、現在も既にこれらの事業の一部を大幅に実施しており、税源が移譲された後は、充当可能事業のうち今回の改正によって特別区に移管される事務を含むこれらの事業の財源に充てることができることとなります。

<税財源を移譲した場合の各区の収入額（平成8年度決算額による）>

○ 入湯税	合 計	66	百万円	
	港区	0.2		
	新宿区	4		
	文京区	4		
	墨田区	24		
	大田区	34		* 9年度は目黒区にも申告あり

問121 ゴルフ場利用税交付金について今回特別区に交付することとする理由如何。

答 ゴルフ場利用税交付金は、ゴルフ場所在の市町村に対し、都道府県に納付されたその市町村に所在するゴルフ場に係るゴルフ場利用税の額に10分の7に相当する額を交付することとされているものであります。

今回の改革においては、特別区に移譲できる税財源は可能な限り移譲するという基本方針に基づき、特別区に移譲することとしております。

<税財源を移譲した場合の各区の収入額（平成8年度決算額による）>

○ ゴルフ場利用税交付金	合 計	99	百万円	
	江東区	49		
	北区	36		
	足立区	14		

問122 航空機燃料譲与税について 今回特別区に譲与することとする理由如何。

答 航空機燃料譲与税は、航空機の騒音により生ずる障害の防止、空港及びその周辺の整備その他の一定の空港対策に関する費用に充てることとされております。

今回の改革においては、特別区に移譲できる税財源は可能な限り移譲するという基本方針に基づき、これまで都に対して譲与されていた市町村に譲与すべき航空機燃料譲与税を、特別区に譲与するものであります。

<税財源を移譲した場合の各区の収入額（平成8年度決算額による）>

○ 航空機燃料譲与税	大田区	7億1千9	百万円	
------------	-----	-------	-----	--

問 1 2 3 特別区法定外普通税の新設又は変更の際の要件である都の同意を廃止する理由如何。

答 現行制度においては、特別区が法定外普通税を新設又は変更しようとする場合には、自治大臣の許可のほか、都の同意を要することとされております。

これは都と特別区の税源の競合を回避する趣旨によるものであるが、今回の改革においては、改革が全体として特別区の自主性・自律性を強化する方向であること、現行制度での道府県と市町村との関係において市町村の法定外普通税の新設又は変更には道府県の同意が必要とされていないこと等に鑑み、特別区の課税自主権の尊重の観点から都の同意を廃止することとしているものであります。

問 1 2 4 特別区たばこ税の賦課徴収の特例を廃止する理由如何。また、この特例の廃止は、効率性の観点から問題ではないか。

答 現行制度においては、特別区たばこ税の賦課徴収は、申告納付の受理、納期限の延長等について、都が都たばこ税と併せて行うこととされており、更正決定や、滞納処分については、特別区が行うこととされております。

この特例は、特別区の存する区域内の納税義務者の事務負担を軽減する趣旨に基づいたものでありますが、課税自主権の尊重の観点から、また、都区財政調整制度において納付金制度が廃止されること等を踏まえて廃止することといたしております。

なお、この改正により、特別区たばこ税の納税義務者は、都の他に特別区にも申告納付する義務を負うこととなりますが、申告書の記載事項に変更はなく、また、他の道府県においては道府県と市町村にそれぞれ申告納付すべきこととなっていることから、納税義務者の理解が得られるものと考えております。

問 1 2 5 今回の改革においては、清掃事業をはじめとする事務が都から特別区に移譲されるが、事務配分の変更に伴う財源を確保するには今回の税財源の移譲は不十分ではないか。

答 今回の改革による都から特別区への税財源の移譲は、事務配分の変更に伴う財源を満たすためものではありません。

これは、事務配分の変更に伴う財源については、都と特別区の配分率の変更により都区財政調整制度において措置されることとなっており、今回の税財源の移譲は不十分であるということはないと考えております。

問 1 2 6 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。

答 事業所税は、都市環境の整備等に関する事業に充てる目的税とされておりますが、道路、都市高速鉄道等交通施設の整備事業、公園等公共空地の整備事業などの都市環境の整備事業は広域的な地域を視野に入れて事業展開しなければならないものであります。したがって、大都市行政の一体性の確保の観点から、引き続き都が課することとしております。

都市計画税は、都市計画事業又は土地区画整理事業に充てるための目的税とされておりますが、特別区の存する区域における都市計画事業の大半を都が実施していること、固定資産税を都が課税していることから、現在は都が課税しており、今後においても、都が引き続き固定資産税を課税すること、都市計画税の充当可能事業の一部（清掃事業等）が特別区に移管されるが、依然として都市計画事業のかなりの部分を都が実施することから、引き続き都が課することとしております。

(市町村の合併の特例に関する法律の一部改正関係)

問 1 2 7 合併特例法改正の理由如何。

答 1 従来、特別区の廃置分合、境界変更等の手続については、市町村と異なる手続が定められていたため、合併特例法における種々の特例措置の適用を考えることは問題が多く適当では

ないと考えてきた。

今回の都区制度改革により、廃置分合・境界変更の手續については、基本的には市町村と同様になるため、手續の違いは、合併特例法の適用の障害とはならないこととなった。

- 2 また、第2次地方制度調査会答申においては、「本来、都区制度改革を行う際には、特に人口減少等の著しい都心地域の特別区の再編をはじめ、周辺地域も併せて特別区の区域の見直しを行う必要があると考えられる」とし、特別区についても合併の検討の必要性が指摘されており、最近でも、特に都心部における特別区の規模の拡大を求める意見も少なくない。
- 3 特別区についても、広域的な都市機能の高度化、区域を越える広域的な行政需要への対応、地方分権の推進、行政の効率化の要請への対応等の市町村の合併が要請される理由はあてはまるものであり、市町村と特別区について異なる考え方を採る理由は乏しく、むしろ基礎的な地方公共団体である特別区の自主的な合併を推進することが望ましいと考える。
- 4 このため、特別区についても、合併の障害を除去するとともに、合併に向けた環境を積極的に整備して自主的な合併を推進することとし、合併特例法における特例措置を特別区にも原則として適用させることが適当である。

問128 改正案の概要如何。

答1 今回の改正においては、基礎的な地方公共団体である特別区について、市町村の合併に関する特例法を原則として適用させることとし、その他、次のような除外及び必要な措置を講じることとする。

- A 合併協議会の設置（§3）、合併協議会設置の請求（§4）、市町村建設計画の作成（§5）、農業委員会の委員の任期等に関する特例（§8）、職員の身分取扱い（§9）、災害復旧事業費の国庫負担等の特例（§13）の一部（※1）、地方債についての配慮（§15）、国、都道府県等の協力（§16）については、原則となる制度について特別区に関し特例が設けられておらず、合併特例法の規定を適用する。
- B 議会の議員の定数に関する特例（§6）、議会の議員の在任に関する特例（§7）については、原則となる制度について特別区に関し特例が設けられており、合併特例法をそのまま適用することにより不適当な結果を生じ、必要な読み替えの後適用する。
- C 地方税の不均一課税（§10）、都道府県の議会の議員に選挙区に関する特例（§14）については、原則となる制度について特別区に関し特例が設けられているが、合併特例法の規定を適用しても特段問題はなく、適用する。
- D 地方交付税の額の算定の特例（§11）については、原則となる制度について特別区に関し特例が設けられており、合併特例法をそのまま適用することに支障があり、適用を除外する。
- E 過疎地域活性化のための地方債の特例（§12）、災害復旧事業費の国庫負担等の特例（§13）の一部（※2）については、原則となる制度について明文上特別区が除外されていないが、特別区への適用が想定できず、結果として、特例措置が講じられない。

※1 「その他政令で定める法律」の一部（農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律の一部、公営住宅法）

※2 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律、「その他政令で定める法律」の一部（農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律の一部）

問129 今回の改正において合併の推進方策を盛り込まない理由如何。

答1 今回の合併特例法の一部改正は、あくまで、都区制度改革に伴い、特別区の廃置分合・境界変更の手續が基本的に市町村と同様になることを受けて行うものであり、この改正自体新たな合併推進方策を講じようとするものではない。

2 なお、新たな合併推進方策については、

- (1) 平成9年6月の「財政構造改革の推進方策について」の閣議決定において、集中改革期

間である今世紀中の3年間に実効ある方策を講じ、市町村合併を積極的に支援することとされている。

- (2) また、現在、地方制度調査会においても、市町村合併について精力的に御審議いただいでおり、昨年12月12日には同調査会の専門小委員会におけるこれまでの審議の状況について、総会に対して中間報告がなされた。地方制度調査会は今後更に審議を行い、本年春を目途に答申をとりまとめると承知している。
- (3) 自治省としては、地方制度調査会の答申などを踏まえ、実効ある方策をとりまとめ、自主的な市町村の合併を積極的に支援してまいることとしている。

問130 趣旨(第1条)定義(第2条)を改正しない理由如何。

答1 合併特例法の趣旨・目的は、市町村の合併に関し、広域的な地域の振興整備の推進、区域を越える広域的な行政需要への対応、地方分権の推進等の観点から、市町村行政の広域化の要請に応えるためのものであり、こうしたことについては、市町村と特別区で観点を異にするものではなく、むしろ基礎的な地方公共団体である特別区が自主的に合併を行おうとすることは望ましいものであると考えられる。

2 第2次地方制度調査会答申においては、「社会経済のめまぐるしい変動に伴って地域社会の実態が著しく変化している状況を見ると、本来、都区制度の改革を行う際には、特に人口減少等の著しい都心地域の特別区の再編をはじめ、周辺地域も併せて特別区の区域の見直しを行う必要があると考えられる」とされ、特別区についても、合併の推進の必要性が指摘されており、また、昨今でも特別区の規模の拡大を求める意見もある。

3 こうした観点から、特別区の合併についても、合併の障害を除去するとともに、合併に向けた環境を積極的に整備して自主的な合併を推進することとし、合併特例法における特例措置を特別区にも原則として適用させることが適当であると考えられる。

4 第1条の趣旨は特別区の合併についても市町村と変わることがない。

第2条の定義については、今回の地方自治法の改正により、特別区の合併は特別区同士による新設合併及び特別区が他の特別区又は市町村の区域を編入する合併に制度上限定されるものであり、この範囲内で特例措置を講じるものであり、特に改正する必要はない。

問131 合併協議会の設置に関する規定を特別区に適用する理由如何。

答1 地方自治法第252条の2の規定による協議会については、同法第283条第1項により、特別区が設置することができる。

2 合併特例法第3条に規定する合併協議会は、合併をしようとする市町村が、合併すること自体の是非も含め合併のための諸条件を協議し決定していくための地方自治法上の協議会であり、特別区に関する合併についてもこうした性格を有する合併協議会を設置することは望ましく、また、協議会の構成員についても特例を設ける必要があり、特例措置を適用することが適当である。

問132 合併協議会設置の請求に関する規定を特別区に適用する理由如何。

答1 特別区の合併については、①従来、都知事に発案権があったが、今回の改正により特別区が発案できるようになること、②特別区の合併についても合併協議会を設置することが適当であると考えられること、③現行地方自治法上第283条第1項の適用により自治法上の直接請求の規定は特別区についても適用されていること、などから、合併特例法第四条は特別区についても適用することが適当である。

2 この結果、特別区の住民が住民発議をすることができることになるとともに、市町村の住民が当該市町村と特別区との合併を内容とする住民発議ができるようになる。

問133 市町村建設計画の作成に関する規定を特別区にも適用する理由如何。

答1 市町村建設計画は、合併協議会により作成・変更され、市町村の合併に際し、合併関係市

町村の住民や議会に対して合併市町村の将来に対するビジョンを与え、合併の適否の判断材料となるものであって、合併市町村のマスタープランとしての役割を果たすものであり、また、合併特例法に基づく様々な財政措置を合併市町村が受けるための前提となるものである。

- 2 市町村建設計画を作成する意義・必要性等は特別区の合併においても同様であり、また、各種財政措置の前提となる計画の作成が必要となることから、特別区の合併においても作成すべきものであることから、合併特例法第5条については特別区に適用するものである。

問134 議員の定数・在任特例を特別区にも適用する理由如何。

答1 合併特例法第6条は、市町村の合併に際し、設置選挙（新設合併の場合）及び増員選挙（編入合併の場合）を行うという原則自体は崩すことなく、新設合併については、その定数などについて、激変緩和措置として、設置選挙により選出される議員の任期に限り、地方自治法第91条第1項の議員定数の2倍までの数の議員を置くことを認め、編入合併に場合には、編入される合併関係市町村の住民の意見が、合併市町村の行政に適切に反映されることが必要であることから、編入された合併関係市町村の区域を代表する議員を確保しつつ、原則的には人口に応じて地域の代表が選出されることを意図した規定である。

2 また、合併特例法第7条は、合併の際に当然身分を失う合併関係市町村の議会の議員について、合併関係市町村の協議により、一定期間、合併市町村の議会の議員として引き続き在任することを認める規定である。

3 特別区の議会の議員の定数は、一般の市と同様、自治法第91条第1項により人口段階別に定められているが、自治法第281条の2により60人を定限とする特例が設けられている（一般の市の議員定数の定限は自治法第91条第1項により100人）。

4 このように、本2条を特別区の合併に適用することにより支障を生じることはなくまた、本2条が設けられている趣旨は特別区に関する合併であることを理由に排除されるものではなく、適用することとする。

ただし、定限の特例が設けられていることを考慮し、自治法第91条と同法第281条の2によって定められる定数に関する特例とすべく、必要な読み替え規定を置くものである。

問135 農業委員会の委員の任期等に関する規定を特別区にも適用する理由如何。

答1 農業委員会法第35条では、特別区のある地にあつては特別区に同法を適用することとなっており、農業委員会に関する事項の扱いについては特別区と一般の市町村では違いがない。

2 また、特別区の合併が行われた際に、農業委員会の選挙による委員の任期及び定数等について特例を設けることの必要性においては、市町村と特別区とで変わることはないため、合併特例法第8条は特別区に適用するものである。

3 なお、平成8年10月1日現在、農業委員会を設置している特別区は世田谷区（15人）、杉並区（12人）、板橋区（12人）、練馬区（15人）、足立区（12人）、葛飾区（15人）、江戸川区（14人）の7区である。（カッコ内は選挙による委員の定数）

問136 職員の身分取扱いに関する規定を特別区にも適用する理由如何。

答1 合併特例法第9条は、市町村の合併の際の市町村の職員の身分保障を図るものである。

地方公務員法は、地方公共団体の一般職の身分取扱いについて一定の場合を除いてはその意に反して免職等されないことを定めており、これらの規定は市町村と特別区とで適用は異なる。

2 特別区の合併についても、一般職の職員の身分を保障することは必要であり、また、職員の任免、給与その他の身分取扱いについても公正に取り扱われるべきであることは、一般の市町村の合併の際における場合と同様であり、本条を特別区に関する合併に適用することとする。

問 1 3 7 地方税の不均一課税に関する規定を特別区にも適用する理由如何。

- 答 1 特別区同士が合併（新設・編入）する場合には、合併の前後で徴収する税目に差異がないため、合併特例法第十条を適用するものである。
- 2 また、特別区が市町村を編入し合併する場合には、（編入される市町村の区域については、）市町村合併の前後で、市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税、事業所税及び都市計画税の各税目について、徴収権が市町村から都に移る。
- 3 本条の趣旨は、合併の直接の当事者となる合併関係市町村において課税について不均衡がある場合に、合併市町村の責任において、一定の要件を満たすときは不均一課税を行うことができることであり、仮に、都が合併関係市町村についてのみ不均一課税を行うこととすると、その影響が特別区全体に及ぶこととなり、合併の当事者でない特別区に与える影響も考えられ、本条の趣旨に合致するものではない。
- 4 また、特に、都が被編入市町村の区域において調整税（市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税）について不均一課税をする場合、当該税目が都区財政調整制度の原資となっていることから、都区財政調整制度を支える他の特別区にも影響を与えることになるが、これは、本条の射程外であると考えられる。

問 1 3 8 地方交付税の額の算定に関する規定を特別区には適用しない理由如何。

- 答 1 合併特例法第 1 1 条第 1 項の合併補正及び同条第 2 項の合併算定替は、市町村合併を促進するための財政措置として、当該合併市町村にとってその交付税算定額が合併前の合算額と比べて減少しない等の特例措置を講ずることにより、当該市町村が合併を行う際の財政上の障害をなくすために設けられた特例措置である。
- 2 都及び特別区に対する財源保障は、その事務処理や税の仕組みが一般の道府県及び市町村と異なることを考慮し、都に対しては、交付税の算定上、地方交付税法第 2 1 条に基づくいわゆる都区合算制度により都及び特別区の総体の財政需要を算定することにより財源保障が講じられており、特別区に対しては、都区財政調整制度に基づき、都が調整財源の一定割合を特別区財政調整交付金として特別区に交付することにより別途財源保障が講じられている。
- 3 したがって、このような独特の財源保障措置が講じられている都区制度下においては、仮に都区合算の交付税算定において合併補正及び合併算定替を適用し、増額された需要額（以下「合併増加需要額」という。）が交付されることとなったとしても、その交付税（一般財源）が交付されるのは都であって、当該合併関係特別区ではないこととなる。
- 4 このように、都及び特別区については仮に交付税算定上合併特例法第 1 1 条を適用したとしても、当該特例規定の立法趣旨は達成されないものであって、その場合になお特例規定を適用して交付税額を増額することは地方公共団体の共有財源たる交付税の配分として適切ではないと考えている。

問 1 3 9 過疎債の特例に関する規定を特別区にも適用する理由如何。

- 答 1 過疎法第 2 条第 1 項では、過疎地域の指定は市町村単位とされ、イ、人口減少率、高齢者比率、若年者人口比率において一定の要件に該当すること及びロ、昭和 6 1 年度から 6 3 年度までの財政力指数の平均値が 0・4 4 以下であることの要件に該当する市町村であることとされており、ロ、の要件があることから、財政力指数の算出ができない特別区については指定することが想定されていないと考えられる。
- 2 このため、合併特例法第 1 2 条を適用することとするが、特別区同士の合併（新設・編入）については、本条による特例が機能することはない。
- 3 また、特別区が市町村を編入する合併については、被編入市町村が過疎市町村であることは想定できないことはないが財政力指数が算定できない特別区について、本条による特例が機能することは結果としては想定されない。
- 4 このため、本条を適用することとするが、特例措置が機能することがないとは考えられない。

なお、実態としては、特別区が過疎団体になることや特別区が過疎市町村を編入することは、大都市としての一体性を確保という観点からは想定はできないものではないかと考える。

問 1 4 0 災害復旧事業費の国庫負担の特例に関する規定を特別区にも適用する理由如何。

- 答 1 本条は市町村の合併後一定期間内に生じた災害その他の事由に対する国の財政援助についての特例を定めたものである。政令より定められているのは、農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律及び公営住宅法である。
- 2 このうち、農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律の一部、公営住宅法については、特別区にも適用があると考えられるが、公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法、激甚災害に対処するための特別の財政援助等に関する法律、農林水産業施設災害復旧事業費国庫補助の暫定措置に関する法律のうち漁業用施設に係わる一部については、国の財政支援の負担率は、「標準税収入」をもって、交付税法に定める方法により規定されているため、特別区の合併に関し、国庫負担率を定めることは困難である。
 - 3 以上により、本条を適用しても特別区に関しては国庫負担率を定めることが困難であると考えられる場合があるが、これはそれぞれの法律が明文では特別区を排除していないものの特別区に関しては機能しないこととされていることの結果である。
 - 4 上記のように、一部の規定に関しては特別区に適用する余地があり、また、現実には機能しない規定であっても、本条の特例を適用することにより問題が起こることはなく、さらに、各法において何らかの措置がなされた場合には適用の余地を残すことが適当であると考えられることから、できる限り適用するという方針の下、本条を特別区の合併に適用することとする。

問 1 4 1 都道府県議会議員の選挙区に関する特例を特別区にも適用する理由如何。

- 答 1 都道府県の議会の議員の選挙区は、公職選挙法第 1 5 条第 1 項により、都市の区域によるものと規定されていることから、市町村の合併の結果として都市の区域に変更が生ずる場合には、これに伴い当該選挙区についても、原則的には自動的に変更になるものである。合併特例法第十四条の規定は、このような場合に、都道府県がその条例によって一定期間は従前の選挙区によることができ、又は合併市町村の区域が従前属していた都市の区域を合わせて一選挙区を設けることができる旨定めている。
- 2 公職選挙法では特別区への同法の適用を第 2 6 6 条に規定しており、同法中市に関する規定は特別区に適用するものされ（第 1 項）、この結果、特別区の存する区域の都の議会の議員の選挙区は特別区ごととなる。ただし、都の議会の議員の定数の配分については、まず、特別区の存する区域（2 3 区の全域）を一選挙区とみなして、特別区の存する区域以外の区域の各選挙区及び一選挙区とみなされた特別区の全域について人口比例により定数配分し、次に特別区の全域に対して配当された定数をその各選挙区である特別区に配分するという方法によることができるとされている（第 2 項）。
 - 3 本条が特別区に適用された場合をケースごとに検討したが、都議会の議員の選挙区、定数に一般の市町村とは異なる影響は生じないと判断されるため、特別区に関する合併について適用することが適当である。

問 1 4 2 地方債の配慮に関する規定を特別区にも適用する理由如何。

- 答 1 合併特例法第 1 5 条は、同法第 5 条に規定する市町村建設計画に係る事業に要する経費が臨時的かつ多額のものであることに鑑み、当該計画が円滑に実施され、合併市町村の一体化が速やかかつ確実に実施されることを意図したものであり、特別区の合併についても必要なものである。
- 2 特別区は市町村と同様、起債の権限を有し、手続についても都区制度改革により許可権者が市町村と同じく知事となり、市町村と同じ扱いになる。
したがって、本条は、特別区に関する合併について適用することとする。

問 1 4 3 国、都道府県等の協力等に関する規定を特別区にも適用する理由如何。

答 1 特別区の合併についても、国、都道府県の協力等が必要であることは、市町村相互の合併と同様であり、合併特例法第 1 6 条の規定を特別区の合併について適用することとする。

(その他の関係法律の改正関係)

問 1 4 4 本法律案による廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び地方自治法の一部を改正する法律(昭和 49 年法律第 71 号)の改正内容如何。

答 1 一般廃棄物の処理は住民に最も密着した行政サービスの一つであり、第 2 2 次地方制度調査会答申(平成 2 年 9 月 20 日)や都区協議案(平成 6 年 9 月)においても、特別区を基礎的な地方公共団体として位置付けることを踏まえ、一般廃棄物の処理や一般廃棄物処理業の許可等の事務について都から特別区に移管すべき旨提言されているところである。

2 昭和 4 9 年の地方自治法改正(昭和 49 年法律第 71 号)における廃棄物の処理及び清掃に関する法律(以下「廃掃法」)の改正により、一般廃棄物の収集運搬、公衆便所・公衆用ゴミ容器の設置等の事務を除いて、廃掃法における市町村の事務は都の事務とされ、併せて、昭和 4 9 年の地方自治法改正法附則第 2 4 条により、別に法律で定める日までの間は、一般廃棄物の収集運搬等の事務についても都の事務とされていた。

3 今回の改正は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律及び地方自治法の一部を改正する法律(昭和 49 年法律第 71 号)上の特別区に関する特例を削除し、一般廃棄物の処理や一般廃棄物処理業の許可等の事務を一般の市町村と同様に特別区に移管するものである。

問 1 4 5 本法律案による下水道の整備等に伴う一般廃棄物処理業等の合理化に関する特別措置法の改正内容如何。

答 下水道の整備等に伴う一般廃棄物処理業の合理化に関する特別措置法に基づく合理化事業計画の策定、合理化事業の実施等の事務は、一般廃棄物処理業の許可や一般廃棄物処理計画の策定等の事務と密接な関係にあるため、今回の一般廃棄物処理業の許可等事務の移管に伴って特別区に移管するものである。

問 1 4 6 本法律案による浄化槽法の改正内容如何。

答 浄化槽法に基づく浄化槽清掃業の許可等の事務は、浄化槽清掃業が一般廃棄物処理業と不可分一体的に行われるものであることから、今回の一般廃棄物処理業の許可等の事務の移管に伴って特別区に移管するものである。

問 1 4 7 本法律案による水道原水水質保全事業の実施の促進に関する法律の改正内容如何。

答 廃棄物の処理及び清掃に関する法律上の一般廃棄物の処理等の事務が特別区に移管されることに伴う規定の整備を行うものである。

問 1 4 8 本法律案による容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律の改正内容如何。

答 容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律に基づく分別収集計画の策定や分別収集の実施の事務は、一般廃棄物の処理の一環として行われるべきものであることから、今回の一般廃棄物の処理の移管に伴って特別区に移管するものである。

問 1 4 9 本法律案による地方教育行政の組織及び運営に関する法律の改正内容如何。

答 1 地方教育行政の組織及び運営に関する法律(以下「地教行法」という。)第 5 9 条第 1 項においては、県費負担教職員の服務監督について一般の市町村であれば市町村教育委員会が行うこととされているところ、特別区に身分の属する所属の教育職員の服務の監督については都の教育委員会が処理することとされ、また、区費負担教職員の任命権及び服務監督権の行

使に関する事務についても都の教育委員会が処理することとしている。

また、特別区の教育委員会の所管に属する学校の「教育課程及び教科書その他の教材の取扱いに関する事務」すなわち、編制標準の作成、各学校からの教育課程の届出受理などの事務及び教科書の採択、教科書の給与などの事務についても、都の教育委員会が処理することとされている。

地教行法第59条第2項は、同条第1項において規定されている都の教育委員会の事務に関する事項のうち教育委員会規則で定めるものとされているものについては、都の教育委員会規則で定めることとされているものである。

- 2 今回の改正は、大都市の一体性・統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性・自律性を強化しようという観点から、特別区に係る特例を改正しようとするものであることから、特別区に係る特例を定めた地教行法第59条を削除し、都の特別区の教育委員会の所管に属する学校の教育職員の任用その他の身分取扱い、教育課程及び教科書その他の教材の取扱いに関する事務を、特別区の教育委員会の事務とするものである。

問150 本法律案による教育公務員特例法の改正内容如何。

答 教育公務員特例法第20条の2第3項は、初任者研修について、任命権者が指導教員を命ずることを定めているものである。

今回の改正は、特別区に県費負担教職員の服務監督権が与えられることに伴い、県費負担教職員についての初任者研修の指導教員を命じる者として、特別区を加えることとするものである。

問151 本法律案による義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法の改正内容如何。

答1 義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する臨時措置法（以下「中確法」という。）第5条第1項の規定により、党派的教育の教唆・せん動行為に対する処罰の請求を行う者は当該義務教育諸学校の設置者の別に応じて規定されている。

市町村立の義務教育諸学校に勤務する教育職員の行為に対する処罰の請求を行う者は、当該学校の設置管理機関である市町村教育委員会となるが、特別区義務教育諸学校の教育職員については都の教育委員会が行うこととされている。これは、特別区立義務教育諸学校の教育職員の任用その他身分の取扱いに関することについては都の教育委員会が行うこととされていたことによるものである。

- 2 今回の改正により、地教行法第59条の規定が削除されることとなり、特別区立義務教育諸学校の教育職員の任用その他身分の取扱いに関することについては特別区の教育委員会が行うこととなることから、特別区立義務教育諸学校の教育職員の党派的教育の教唆・せん動行為に対する処罰の請求を行う者を特別区の教育委員会とするものである。

問152 本法律案による義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律の改正内容如何。

答1 義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律（以下「無償措置法」という。）は、第5条において公立の義務教育諸学校の設置者が国から無償で給付された教科書を当該学校の校長を通じて、児童生徒へ給与することを規定するとともに、法第9条に基づく施行令において、法第4条の契約に係る教科書の受領及び法第3条の無償給付に関する事務は、公立の義務教育諸学校において使用するものについては、当該学校を所管する教育委員会に委任して行わせることとしている。

一方、特別区の設置する義務教育諸学校については、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（以下「地教行法」という。）第59条により採択権を有するのは都の教育委員会とされており、都が設置者に代わって教科書の給与に関する事務を取り扱うのが無償措置の円滑な実施のために適切であることから、無償措置法第8条において特別区立の義務教育諸学校については都を設置者とみなし、第2章の規定を適用する旨規定されている。

今回の改正において、地教行法の改正により教科書の採択権が区に移譲されることとなるため、無償措置法第8条に規定する特別区の特例を削除することとしたものである。

- 2 無償措置法第10条においては、都道府県教育委員会は、義務教育諸学校において使用する教科用図書の研究に関して計画・実施するとともに、市町村の教育委員会並びに国立及び私立の義務教育諸学校の校長の行う採択に関する事務についての指導、助言又は援助を行うことを規定しているが、特別区の教育委員会は、地教行法により特別区の設置する義務教育諸学校における教科用図書の採択に関する事務を処理しないとされていることから、無償措置法第10条に規定する「市町村」には特別区は含まれないとされていた。
- 3 無償措置法第15条においては、特別区の存する区域について法第12条第1項に規定する市若しくは都の区域又はこれらの区域を合わせた地域という採択地区設定の単位がないので、特別区の区域又はその区域を合わせた地域を採択地区設定の単位とすること等を定めたものである。
- 4 無償措置法においては、以上の特例が設けられているが、今回の改正において、地教行法の改正により教科書の採択権が区に移譲されることとなるため、無償措置法に規定する特別区の特例を廃止することとしたものである。

問153 本法律案による国民健康保険法の改正内容如何。

- 答1 国民健康保険法第118条は、各特別区は、①成立の沿革、②地理的・経済的関連の緊密性、③住民感情の一体性等から、国保事業の運営について地域的な不均衡を排し、なるべく統一かつ均衡を失しないように行うことが必要であるとの観点から、都が国保事業において重要な事項を決定し、財政力等の調整を行う等、その運営をできる限り統一的に行うことを目的として、設けられている。
- 2 現在、東京都においては、国民健康保険法第118条に基づき、保険料率、任意給付の内容、一部負担割合を都が統一的に決定しているが、今回の改革の趣旨である「大都市の一体性・統一性の確保の要請に配慮しつつ、特別区の自主性・自律性を強化する」観点から、各特別区自らが保険料率、任意給付の内容、一部負担割合を決定し、自主的に国保事業を運営することができるよう、国保事業に係る調整の根拠規定たる国民健康保険法第118条の規定を削除するものである。

問154 本法律案による地域保健対策強化のための関係法律の整備に関する法律の改正内容如何。

- 答1 平成6年の地域保健法制定時、食品衛生法等において保健所設置市たる特別区の事務とされたもののうち、実際の移管の時期については都区制度改革の帰趨を見極める必要があり、当分の間都に事務を留保することとしたものについて、都区間の事務配分に係る協議が整い、特別区受入体制が整備された事務について、留保を解除し特別区に移管するものである。
- 2 具体的には、都に留保されている事務のうち、
 - ① 化製場等に関する法律に基づく事務
 - ② 有害物質を含有する家庭用品の規制に関する法律に基づく事務
 - ③ 浄化槽法に基づく事務について、留保を解除することとしている。

問155 本法律案による大気汚染防止法の改正内容如何。

- 答 現在、特別区の区長に対しては、大気汚染防止法上の都道府県知事の権限に属する事務について、事務委任を行うことができるとされていないが、今回の改正により、特別区の自主性・自律性が強化されること、住民に身近な事務は可能な限り特別区に移譲することとしており、その趣旨を踏まえて、大気汚染防止法上も特別区に事務を移譲できる体系とすることが適当と考えられること、特別区は行財政能力、大気汚染防止上の必要性の高さの点においても大気汚染防止法上の政令市と比べて遜色がないと考えられることから、政令で定める特別区の区

長に対し、政令で定めるところにより大気汚染防止法上の都知事の権限に属する事務の一部を委任することができるとするものである。

問 156 本法律案による水質汚濁防止法の改正内容如何。

答 現在、特別区の区長に対しては、水質汚濁防止法上の都道府県知事の権限に属する事務について、事務委任を行うことができることとされていないが、今回の改正により、特別区の自主性・自律性が強化されること、住民に身近な事務は可能な限り特別区に移譲することとしており、その趣旨を踏まえて、水質汚濁防止法上も特別区に事務を移譲できる体系とすることが適当と考えられること、特別区は行財政能力においても水質汚濁防止法上の政令市と比べて遜色がないと考えられることから、政令で定める特別区の区長に対し、政令で定めるところにより水質汚濁防止法上の都知事の権限に属する事務の一部を委任することができるとするものである。

問 157 本法律案による特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する特別措置法の改正内容如何。

答 特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の保全に関する特別措置法の事務委任の考え方については、水質汚濁防止法と同様の考え方によっているものであり、水質汚濁防止法の改正と同様、政令で定める特別区の区長に対し、政令で定めるところにより特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する特別措置法上の都知事の権限に属する事務の一部を委任することができるとするものである。

問 158 本法律案による特定工場における公害防止組織の整備に関する法律の改正内容如何。

答 1 特定工場における公害防止組織の整備に関する法律（以下「管理者法」という。）は、事業者工場における公害防止体制の整備を義務付けることにより、大気汚染防止法、水質汚濁防止法等の公害関係規制法と相まって、公害防止に万全を期することを目的としており、これら公害関係規制法と整合性を保ちつつ、運用されている。

2 公害問題の解決にあたってはできるだけその地域の実情を反映させることが適当であることから、管理者法上の都道府県知事の権限を、汚染の実情を十分把握しており、かつ行財政能力もある市の長に委任することができることとされている。

特別区は権限の委任対象とされていなかったが、今回の改正により、特別区の自主性・自律性が強化されること、住民に身近な事務は可能な限り特別区に移譲することとしており、その趣旨を踏まえて、管理者法上も特別区に事務を移譲できる体系とすることが適当と考えられること、特別区は行財政能力においても管理者法上の政令市と比べて遜色がないと考えられること、さらに法制上整合性を保ちつつ運用されてきた大気汚染防止法、水質汚濁防止法等の公害関係規制法においても同様の制度改正が行われることから、政令で定める特別区の区長に対し、政令で定めるところにより管理者法上の都知事の権限に属する事務の一部を委任することができるとするものである。

問 159 本法律案による温泉法の改正内容如何。

答 現在、特別区の区長に対しては、温泉法上の都道府県知事の権限に属する事務について、事務委任を行うことができることとされていないが、今回の改正により、特別区の自主性・自律性が強化されること、住民に身近な事務は可能な限り特別区に移譲することとしており、その趣旨を踏まえて、温泉法上も特別区に事務を移譲できる体系とすることが適当と考えられること、特別区は行財政能力においても温泉法上の政令市と比べて遜色がないと考えられること、近年の温泉掘削技術の進歩及び温泉の利用方法の変化等により特別区においても温泉の存在またはその利用が増える傾向にあることから、政令で定める特別区の区長に対し、政令で定めるところにより温泉法上の都知事の権限に属する事務の一部を委任することができるとするものである。

問 160 本法律案による都市計画法の改正内容如何。

答 1 都市計画法第 86 条は、開発許可事務につき、地方自治法第 153 条第 2 項の規定にかかわらず、人口 10 万以上の市の長に限り、これを委任することができることとしている。一方、地方自治法第 281 条の 3 第 3 項は、特別区の区域内に関する事務について、都知事が都の規則で特別区の長に委任し、管理執行させるものとしており、都知事はこの規定に基づいて開発許可事務を特別区の区長に委任している。

2 今回の改正により、地方自治法第 281 条の 3 第 3 項の規定が削除されることとなるが、特別区制度は、制度本来のあり方から特別区の規模は一定範囲内に収れんし、能力・事務に一般の市町村間における以上の強い等質性が見られ、一般の特別区が処理することが不適當であると認められる程度の規模の事務を、各特別区がその規模や能力に応じて処理するという構成は想定できないものである。

こうした結果、現行法制下においては、特別区に関し人口規模や面積等に応じた事務配分等の特例は設けられていない。

都と特別区の間には、地方自治法上の措置として、大都市の一体性・統一性の確保の観点からの特例が存置されており、特別区間の事務処理の内容・実態に不均衡が生じないものであり、事務の適正な執行は確保される。また、財政上の裏付けの下に十分な事務処理能力を備えた開発許可担当組織が設けられているところであり、特別区間で統一性のとれた開発許可事務の運用を行うことが可能な仕組みとなっている。

以上から、今回、都知事から特別区の区長への開発許可事務の委任について、都市計画法第 86 条によるのではなく、人口規模にかかわらず行えるものとするものである。

地方自治法等の一部を改正する法律（平成 10 年法律第 54 号）新旧対照表
 地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）

改正後（平成 12 年 4 月 1 日施行）	改 正 前
<p><u>（特別区）</u></p> <p>第 281 条 都の区は、これを特別区という。</p> <p>2 特別区は、法律又はこれに基づく政令により都が処理するものを除き、<u>地域における事務並びにその他の事務で法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされるもの及び法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされるものを処理する。</u></p> <p>3 <u>第 2 条第 4 項及び第 10 項の規定は、特別区について準用する。</u></p> <p><u>（都と特別区との役割分担の原則）</u></p> <p>第 281 条の 2 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、<u>第 2 条第 5 項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第 3 項本文において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。</u></p> <p>2 特別区は、<u>基礎的な地方公共団体として、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ものとする。</u></p> <p>3 <u>都及び特別区は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。</u></p> <p><u>（特別区財政調整交付金）</u></p> <p>第 282 条 都は、都と特別区及び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、<u>政令の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。</u></p> <p>2 <u>前項の特別区財政調整交付金とは、地方税法第 5 条第 2 項に掲げる税のうち同法第 7 3 4 条第 1 項及び第 2 項第 3 号の規定により都が課するものの収入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。</u></p>	<p>第 281 条 都の区は、これを特別区という。</p> <p>② 特別区は、法律又はこれに基づく政令により都が処理するものを除き、<u>その公共事務並びに法律又はこれに基づく政令により市に属する事務及び法律又はこれに基づく政令により特別区に属する事務のほか、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。</u></p> <p>③ <u>第 2 条第 5 項及び第 10 項の規定は特別区に、同条第 7 項の規定は都及び特別区に準用する。</u></p> <p>第 282 条 都は、条例で特別区の手務について特別区相互の間の調整上必要な規定を設けることができる。</p> <p>② 都は、都と特別区及び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、<u>第 281 条第 2 項の規定により特別区に属する事務並びに前条第 1 項及び第 3 項（同条第 4 項において準用する場合を含む。）の規定により特別区の区長又は委員会若しくは委員の権限に属する事務の処理又は管理若しくは執行に要する経費の財源について、政令で定めるところにより、条例で、都と特別区及び特別区相互の間の調整上必要な措置を講じなければな</u></p>

<p><u>3 都は、政令の定めるところにより、第1項の特別区財政調整交付金に関する事項について自治大臣に報告しなければならない。</u></p> <p><u>4 自治大臣は、必要があると認めるときは、第1項の特別区財政調整交付金に関する事項について必要な助言又は勧告をすることができる。</u></p> <p><u>(都区協議会)</u> 第282条の2 都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもつて都区協議会を設ける。</p> <p>2 前条第1項又は第2項の規定により条例を制定する場合においては、都知事は、あらかじめ都区協議会の意見を<u>聴かなければならない。</u></p> <p>3 (略)</p>	<p><u>らない</u></p> <p><u>③ 都は、前項の条例に基づいて必要な措置を講じたときは、政令の定めるところにより、当該措置を自治大臣に報告しなければならない。</u></p> <p><u>④ 自治大臣は、必要があると認めるときは、第2項に規定する条例又は前項に規定する措置について必要な助言又は勧告をすることができる。</u></p> <p><u>⑤ 都知事は、特別区に対し、都と特別区及び特別区相互の間の調整上、特別区の事務の処理について、その処理の基準を示す等必要な助言又は勧告をすることができる。</u></p> <p>第282条の2 都及び特別区の事務の処理又は都知事及び特別区の区長の権限に属する<u>国の事務の管理及び執行について、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもつて都区協議会を設ける。</u></p> <p>② 前条第1項又は第2項の規定により条例を制定する場合においては、都知事は、あらかじめ都区協議会の意見を<u>きかなければならない。</u></p> <p>③ (略)</p>
--	--

地方自治法等の一部を改正する法律案 想定問答<抜粋>

(平成 12 年都区制度改革関係)

<抜粋目次>

(注) 下線及び※の注釈は抜粋者による

- 問 3 本法律案の概要如何 (P138)
- 問 59 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 (P138)
- 問 60 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 (P140)
- 問 10 第 2 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 (P140)
- 問 11 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 (P141)
- 問 44 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 (P142)
- 問 46 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 (P142)
- 問 51 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 (P143)
- 問 53 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 (P144)
- 問 55 今回の改革後の特別区は、「基礎的な地方公共団体」でありながら、特別地方公共団体であるのか (P144)
- 問 56 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 (P144)
- 問 68 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 (P145)
- 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 (P145)
- 問 72 「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 (P146)
- 問 75 特別区について、第 7 条の規定 (※市町村の配置分合・境界変更)を適用しないと規定する趣旨如何 (P146)
- 問 88 今回の改革後も都区財政調整制度を存置する理由如何 (P146)
- 問 90 今回の財政制度の改正の意義如何 (P147)
- 問 93 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 (P148)
- 問 97 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 (P149)
- 問 100 今回の改正により、新たに都から特別区に事務の移譲がなされるが、新たに特別区の要する財源はどれほどか。また、事務移譲と税源移譲は見合っていないと思われるが、その財源をどのように調達するのか (P150)
- 問 103 何故調整割合を法律上明記しないのか (P150)
- 問 104 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 (P151)
- 問 105 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 (P151)
- 問 114 都区協議会の規定を残すことは、特別区の自主性・自律性の強化と反しないのか (P151)
- 問 126 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 (P152)

問3 本法律案の概要如何。

答1 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」として位置付けるものである。

2 その主な内容としては、以下のとおりである。

(1) 現行の地方自治法上の都道府県と市町村の役割分担の規定に準じて、新たに都と特別区との役割分担に関する規定を設けることとし、当該規定において、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規定している。

(2) 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、地方自治法上の特例措置の改正、都区に係る税財政制度の改正等を行っている。具体的には、地方自治法上の特別区に係る特例措置の改正として、

① 特別区の廃置分合又は境界変更の手續について一般の市町村の廃置分合又は境界変更
に準じた取扱いとする。

② 都の規則で主として特別区の区域内に関する事務を特別区に委任し、その事務の執行
について都知事が指揮監督を行うことを定めた規定を廃止する。

③ 都条例で特別区に事務に係る調整措置を講じることとされている制度を撤廃する。

④ 特別区による複合的一部事務組合の設置を可能とする。こととしている。

また、都区に係る税財政制度の改正として、

① 都区財政調整制度については、特別区の財源保障を明確化するため、本制度が特別区
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特別区財政調整交付金
の交付を行うものであることを明確にするとともに、調整財源となる3税目（市町村民
税法人分・固定資産税・特別土地保有税）を法定化することとし、不足分に係る都の一
般会計からの総額補てん、収入額が超過する特別区による納付金の納付を廃止する。

② 特別区の起債制限に係る都の普通税の税率との連動を緩和する。

③ 都から特別区に対して、入湯税、ゴルフ場利用税交付金及び航空機燃料譲与税を移譲
する。

④ 特別区が法定外普通税を新設、変更する場合における都の同意を廃止する。こととし
ているほか、国民健康保険事業に係る都条例による特別区間の調整措置を廃止するこ
ととしている。

(3) 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、教育委員会の処理する事
務としての、小中学校等の教職員の任用・服務、教科書の無償配布及び採択等に関する事
務、保健所設置市の事務のうち都に留保されている事務（具体的には化製場等に関する事
務、有害物質を含有する家庭用品の規制に関する事務及び浄化槽に関する事務）などを移譲
することとしている。

問59 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。

答 今回の改正法案により、新たに特別区に移譲される事務の内容を、事務の種類と改正法律ご
とに示せば、以下のとおりである。

(1) 一般市町村（長）の事務

① 廃棄物の処理及び清掃に関する法律に関する事務

・一般廃棄物の収集・運搬・中間処理・最終処分

・一般廃棄物処理業の許可等

・廃棄物減量等推進審議会・同推進員の設置

② 容器包装に係る分別収集及び再商品化の促進等に関する法律に関する事務

・分別収集計画の策定

・分別収集の実施

③ 下水道の整備等に伴う一般廃棄物処理業等の合理化に関する特別措置法に関する事務

- ・「合理化事業計画」の策定等
- ・合理化事業の実施
- ・一般廃棄物処理業者等の事業転換計画の認定
- ④ 浄化槽法に関する事務
 - ・浄化槽清掃業の許可
 - ・し尿処理施設における浄化槽汚泥等の受入れ
- ⑤ 地方教育行政の組織及び運営に関する法律第59条の事務
 - ・特別区立義務教育諸学校教職員（県費負担教職員）の異動・昇任等に係る内申、服務等の取扱い
 - ・特別区立幼稚園教職員の任用その他の身分取扱い
- ⑥ 義務教育諸学校における教育の政治的中立の確保に関する法律に関する事務
 - ・義務教育諸学校における政治的教育の防止のための事務
- ⑦ 義務教育諸学校の教科用図書の無償措置に関する法律に関する事務
 - ・教科用図書の無償給与、採択等
- ⑧ 教育公務員特例法に関する事務
 - ・初任者研修の指導教員の命課
- (2) 保健所設置市（長）の事務
 - ① 化製場等の規制に関する事務
 - ・化製場等の設置の許可及び許可の取消し
 - ・化製場等の構造設備に関する変更届出の受理
 - ・化製場等の設置の許可を与えない場所の指定
 - ② 有害物質を含有する家庭用品の規制に関する事務
 - ・製造・輸入・販売業者に対する回収等の措置命令、立入検査等
 - ・家庭用品衛生監視員の指定
 - ③ 浄化槽法に関する事務
 - ・浄化槽設置届出の受理等
 - ・浄化槽保守点検業の登録等
 - ・浄化槽の保守点検又は清掃についての改善命令等
- (3) 政令で指定する市（長）の事務
 - ① 温泉法に関する事務
 - ・温泉利用の許可
 - ・温泉利用施設の立入検査等
 - ② 大気汚染防止法に関する事務
 - ・ばい煙発生施設等の届出の受理
 - ・ばい煙等の排出者に対する規制
 - ・大気汚染の状況監視等
 - ③ 水質汚濁防止法に関する事務
 - ・汚水排出施設等の届出の受理
 - ・汚水排出者に対する規制
 - ・公共用水域・地下水の汚濁の状況監視等
 - ④ 特定水道利水障害の防止のための水道水源水域の水質の保全に関する法律に関する事務
 - ・特定施設等の届出の受理
 - ・特定施設等の構造の改善等の勧告・命令、立入検査等
 - ⑤ 特定工場における公害防止組織の整備に関する法律に関する事務
 - ・公害発生源となり得るおそれのある工場に係る公害防止責任者等の届出の受理
 - ・公害発生源となり得るおそれのある工場に対する立入検査等

なお、政令で指定する市（長）の事務については、法律上、事務の移譲を受ける対

象として特別区を追加したものであり、具体的に事務を移譲するに際しては、政令による指定が必要である。

※他に、○都から事務処理特例による移譲、○共管事務の役割分担の見直し

問60 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。

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

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

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

(1) 法律又はこれに基づく政令の規定により都に留保される事務としては、

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

などがある（括弧内は事務処理の根拠法律である。）

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

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

などがある。

※府県事務と「大都市事務」⇒都区間で見解の相違

問10 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。

答1 今回の都区制度改革については、第22次地方制度調査会から内閣総理大臣に「都区制度改革に関する答申」（平成2年9月20日）が提出されている。

2 この答申においては、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事務とするとともに、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。

3 こうした基本的な考え方を受けて、以下のような内容が答申に盛り込まれている。

(1) 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さ

れている。

- ① 一般廃棄物の収集・運搬に関する事務
- ② 有害物質を含有する家庭用品の規制に関する事務等

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されている。

※この時点では、児童相談所も

(2) 特別区に関する特例措置の見直しとしては、

- ① 区長委任条項（地方自治法第281条の3第3項）を廃止して、一般の委任規定（第153条第2項）による。
- ② 調整条例の制度（第282条第1項）を廃止する。
- ③ 都区協議会（第282条の2第1項）を都区財政調整のための協議会に再編する。
- ④ 都区財政調整制度について、毎年度の総額補てん主義及び納付金制度を廃止する。
- ⑤ 地方債の許可は都知事が行う。
- ⑥ 廃置分合・境界変更の手続について、一般の市と同じ制度を適用することとしている。

(3) 特別区の性格については、以下のような考え方が示されている。

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ため、なお特別地方公共団体であると考え。

(4) 改革の実施については、以下のような考え方が示されている。

特別区の処理する事務の範囲の拡充、特別区に関する特例措置の見直し、特別区の性格付けなどの措置は、相互に関連し、不可分となっているので、今回の都区制度改革は、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るべきである。

問11 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。

答1 今回の都区制度改革については、東京都と特別区の間で、「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」（平成6年9月9日）を合意している。

2 都区協議案の主な内容は、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。

3 具体的には、

- (1) まず、清掃事業の移管として、廃棄物の処理及び清掃に関する法律で、市町村（長）が行うこととされている事務の全てを特別区（長）の事務とすることとしている。一般廃棄物の処理については、収集・運搬・中間処理・最終処分の全てが特別区（長）の事務となる。このほか、法律案の内容に直接影響を及ぼすものではないが、事業実施に伴う体制整備、清掃事業の運営形態、職員の身分取扱いなどを定めている。
- (2) 次に、清掃事業以外の事務事業の移管として、都市計画決定に関する事務等一般市の事務（2事業）、食品衛生に関する事務等保健所設置市の事務（5事業）等（委任によるもの、役割分担を明確にする事務事業などを含めて32事業）を特別区に移管することとしている。
- (3) さらに、都区の特例措置の見直しとして、区長委任条項の規定の廃止、調整条例の規定の廃止、廃置分合・境界変更の特例規定の廃止等を行うこととしている。
- (4) 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付け

ることとしている。

- (5) また、税財政制度の改革として、入湯税などを移譲し特別区の固有財源を拡充すること、毎年度の総額補てん主義・納付金制度の廃止等都区財政調整制度の改善、都区協議会の都区財政調整のための協議会への再編、地方債の許可権者を知事とする等の措置を講じることとしている。
- 4 なお、改革の実施時期は、清掃事業とその関連事務の移管、税財政制度の改革、特例措置の見直し及び特別区の性格付けについては、平成12年4月とし、清掃事業以外の事務事業の移管については、できる限り早期に実施するものとされている。

問44 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。

答1 今回の改革により、特別区については、

- (1) 廃地分合・境界変更の発議の権能が付与されること。(新第281条の4)
 - (2) 都の調整条例の規定が廃止されること。(旧第282条第1項)
 - (3) 主として特別区の区域内に関する事務については特別区の執行機関に委任するものとし、都の執行機関が特別区の執行機関を指揮監督することとする制度(区長委任条項等)が廃止されること。(旧第281条の3第2項～第5項)
 - (4) 都区財政調整制度を改正し、調整財源となる税目が法定されること、都による総額補てん制度が廃止されること、収入額が超過した特別区による納付金の納付が廃止されること。(新第282条第1項・第2項)などの措置が講じられる。この結果、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ものである。
- 2 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、技術的な理由等に還元できるものである。
- 3 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ものと考えている。

問46 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。

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

制を適用するのでなく、引き続き都制を施行することとしているものである。

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

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

問5 1 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。

答1 特別区がそれを包括する都の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。したがって、

- (1) 本来、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となる。
- (2) 都（都の執行機関）は自らの補助機関に対するのと同様に特別区（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し得ることとなる。
- (3) 本来、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市（特別区）の財源の不足時に都の財源で補充することも可能となり、また、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こととなる。
- 2 こうした考え方を前提にして、都区制度に係る特例規定のうち、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。
 - (1) 特別区の廃置分合・境界変更については、本来であれば特別区自らが行うこととなる事項を都知事が行っている。
 - ① 特別区の廃置分合・境界変更は都知事が発議する。
（地方自治法施行令第209条第1項）
 - ② 特別区の廃置分合・境界変更に際しての財産処分の協議が調わない場合には都知事が裁定する。（同令第209条第4項）
 - ③ 特別区の廃置分合・境界変更に際して市町村との間の財産処分の協議は都知事が行う。（同令第209条の2第3項・第209条の3第3項・第209条の4第2項）
 - ④ 特別区の境界に関し争論があり調整不調の場合には都知事が裁定する。
（同令第209条の5第2項）
 - ⑤ 公有水面のみに係る特別区の境界に関し争論があり、調整不調の場合には都知事が裁定。（同令第209条の6第2項）
 - (2) 都が条例で特別区の事務について特別区相互間の調整上必要な規定を設けることができる。（地方自治法第282条第1項）
 - (3) 特別区の執行機関に委任された事務については都の執行機関が特別区の執行機関を指揮監督する。（地方自治法第281条の3第5項）
 - (4) 税財政面では以下のような都と特別区の財政を一体とする取扱いがある。
 - ① 都区財政調整制度において特別区の経費に充てるため交付する交付金が所要額に不足する場合、都の一般会計における財源から補てんされる。（地方自治法施行令第210条の15第1項）
 - ② 都区財政調整制度において個別の特別区で財源超過を生じている場合に、当該超過額を財政調整の財源として納付させている。（同令第210条の10・第210条の14第1項）
 - ③ 都の普通税一般について標準税率以上の課税が行われていない場合には、特別区は公共施設等の建設財源等に充当する地方債を起すことができない。（地方財政法第5

条第2項)

- ④ 特別区の存する区域においては、都が固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税、事業所税、都市計画税、入湯税を課税し、特別区分のゴルフ場利用税交付金、特別地方消費税交付金、国有資産等所在市町村交付金、特別とん譲与税、航空機燃料譲与税は都に対して交付又は譲与される。(地方税法第734条第1項・第2項、第735条、国有資産等所在市町村交付金法第15条第1項、特別とん譲与税法第6条、航空機燃料譲与税法第8条等)

問53 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。

答1 特別区が、「基礎的な地方公共団体」としての実質を備えるためには、

- (1) 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。
(2) 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2つの要件を充足することが必要であると考えている。

2 今回の制度改革後の特別区については、

- (1) 廃置分合・境界変更の発議の権能が付与されること。(新第281条の4)
(2) 都の調整条例の規定が廃止されること。(旧第282条第1項)
(3) 主として特別区の区域内に関する事務については特別区の執行機関に委任するものとし、都の執行機関が特別区の執行機関を指揮監督することとする制度(区長委任条項等)が廃止されること。(旧第281条の3第3項～第5項)
(4) 都区財政調整制度を改正し、調整財源となる税目を法定されること、都による総額補てん制度が廃止されること、収入額が超過した特別区による納付金の納付が廃止されること(新第282条第1項・第2項)、などの措置が講じられる。この結果、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ものである。

3 また、改革後の特別区に対しては、一般廃棄物の処理に関する事務等が移譲されることとなるため、大都市の一体性・統一性の確保の観点から都に留保される事務を除き一般の市町村が処理する事務は、特別区が処理することになる。特別区は、理念上も、実際上も、住民に身近な事務を処理するものになる。

4 以上により、改革後の特別区は一の要件にあてはまり、「基礎的な地方公共団体」としての実質を備えることとなる。

5 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。

問55 今回の改革後の特別区は、「基礎的な地方公共団体」でありながら、特別地方公共団体であるのか。

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

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

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

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

問56 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。

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

「(前略)～単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、

事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、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、自主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。～（後略）」

2 今回の制度改革後の特別区については、

- (1) 廃置分合・境界変更の発議の権能が付与されること。（新第 281 条の 4）
- (2) 都の調整条例の規定が廃止されること。（旧第 282 条第 1 項）
- (3) 主として特別区の区域内に関する事務については特別区の執行機関に委任するものとし、都の執行機関が特別区の執行機関を指揮監督することとする制度（区長委任条項等）が廃止されること。（旧第 281 条の 3 第 3 項～第 5 項）
- (4) 都区財政調整制度については、調整財源となる税目の法定、都による総額補てんの制度の廃止、収入額が超過した特別区による納付金の納付の廃止等により特別区の自主財政権を強化したものとなること。（新第 282 条第 1 項・第 2 項）
- (5) 特別区の処理する事務についても、原則として、一般の市町村と遜色のないものとなることなどの措置が講じられる。

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

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

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

結局、裁判所が具体の事案に即し、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する。

※市町村と同様に「基礎的な地方公共団体」と規定された以上、この議論は不要ではないか？

問 6 8 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。

答 1 今回の改正においては、大都市の一体性・統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性・自律性を強化することとしており、都と特別区との間の関係が、独立当事者間の対等なものとなる。この結果、都と特別区の間で法律又はこれに基づく政令において明確に書き分けられていない事務、すなわち、公共事務・行政事務等の任意の事務若しくは新たな事務について、事務の配分を行う際の指針を示す必要が生じるものである。

2 このため、市町村と都道府県についての第 2 条第 4 項及び第 6 項と同様の趣旨から、都と特別区の各々の役割分担を明らかにするものとして、新たに第 2 8 1 条の 2 の規定を設けることとしたものである。

問 7 3 「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。

答 1 昭和 3 1 年の地方自治法改正に際しては、地方公共団体の事務の処理に関して市町村と都道府県の間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。

- (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。
- (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。

2 結局、第 2 条第 4 項は同条第 6 項と相俟って、市町村と都道府県の間で、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について、事務の配分を考える際に、市町村優先の原則を示す指針となるものである。

- 3 同様に、特別区に関しても「基礎的な地方公共団体」と表現し、併せて都に関して「広域の地方公共団体」と表現することにより、特別区と都の間で、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（新規の事務、任意の事務等）について、事務配分を考える際に、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。

問72 「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。

答1 今回の改革においては、住民に身近な事務は住民に身近な行政主体たる特別区が処理することを原則として、必要な事務の移譲を行うものであるが、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮する必要性についてはなお変わらないものであることから、特別区の存する区域における一体性・統一性の確保の観点から都が処理することを認められる事務もなお存することになる。

すなわち、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。

- 2 上記の事務が、「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」ということになるが、具体的には、消防に関する事務・上下水道の設置、管理に関する事務等がこれにあてはまるものである。

問75 特別区について、第7条の規定（※市町村の配置分合・境界変更）を適用しないと規定する趣旨如何。

答1 特別区については、従来廃置分合・境界変更についての発議権がなく、都知事が発議するものに対し、同意を与えるのみとされていたが、今回の改正において特別区の自主性・自立性を強化する観点から、特別区についても廃置分合・境界変更についての発議権を与え、基本的に市町村と同様の手続とすることとしている。

- 2 ただし、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ものとすることから、特別区の廃置分合又は境界変更が認められる場合を限定する必要がある。

そこで、市町村の廃置分合・境界変更についての規定である第七条を特別区には適用しないこととし、市町村とは別に特別区の廃置分合・境界変更が認められる場合についてのみその手続を規定することとしたものである。

問88 今回の改革後も都区財政調整制度を存置する理由如何。

答1 今回の都区制度改革により、原則的には、特別区が基礎的な地方公共団体と位置付けられる以上、都の内部団体的性格を表す規定は廃止し、一般の道府県及び市町村と同様の規定を適用することとなるが、なお、大都市としての一体性・統一性を確保する必要があることから、消防、上下水道等の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（調整3税、都市計画税、事業所税等が都税）が存続することとなる。

- 2 この場合、大都市としての一体性・均質性の確保の観点から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。（都と特別区の財源配分機能）

- 3 また、特別区の存する区域にあっては、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（特別区の財源

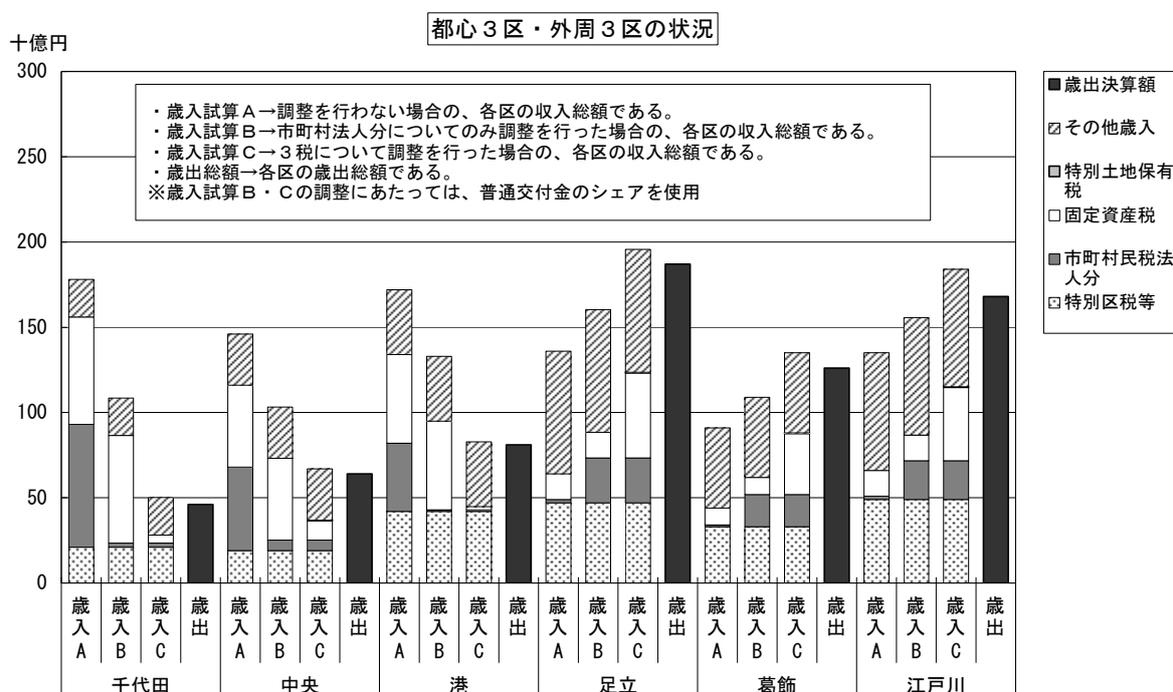
保障機能。財源調整機能)

4 これらの要請を満たすためには、今回の改革後においても、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と考えられる。

(参考) 平成2年第22次地制調答申

- 「特別区は、都においてのみ存する制度であり、このような改革後においても、大都市の一体性の確保の見地から、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ため、なお特別地方公共団体であると考えられる。」
- 「特別区の存する区域にあっては、都と特別区間の財源配分を適切に行う必要があること及び特別区相互間に財源の偏在がある中でその行政水準の均衡を図る必要があることを考えると、都区財政調整制度は存置せざるを得ないが、特別区の財政運営の自主性を高める観点から次のような改正を行うものとする。」

*別添税源偏在に関する表参照



問90 今回の財政制度の改正の意義如何。

答 今回の改正の主たる意義は以下の点にあると考えられる。

- ① 法律上都区財政調整制度の根幹が規定され、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こととなること。
- ② 特別区間の財源調整に関しても、課税権を制約してより一層の財源の平準化を期する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、特別区相互間の独立性が高まること。
- ③ 交付税制度と同様の都区財政調整制度の「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」という財源保障の目的が、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こと。
- ④ これらのことにより、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こと。

問93 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。

答1 今回の改正後において、特別区への財源保障の方法としては、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（第21条第2項）ように、特別地方公共団体である特別区に対しても個別に地方交付税により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と考えられる。

2 しかしながら、制度改革後においても、

- ① 沿革的経緯・実態等及び大都市の一体的・均質性の確保の必要性の観点から、消防上下水道等の事務が法令により都に留保されるとともに、交通事業、ガス事業等通常は市が行うべき事務の一定範囲を今後とも都が行うこと
- ② 税制も市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税の調整3税のほか、都市計画税、事業所税等を都が課税する特例は維持されること
- ③ 都区財政調整制度は存続されること等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る。

3 この場合、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ことから、都区合算を存続することとしている。

例)・県分に「消防費」「下水道費」等を設ける必要があること

・都区間のみには適用のない税目を設ける必要があること 等

4 なお、今回の改正により都区財政調整制度により特別区の財源保障が行われることを法律上明記したところである。また、都区財政調整制度における特別区の基準財政需要額・基準財政収入額は普通交付税の算定方法に準じて算定することとしているため、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である。

※<都区合算での基準財政需要額－都区財政調整の特別区の基準財政需要額＝都の財政需要を合理的に示す>という図式は疑問

- ・交付税との違い（自主財源率の差、調整税の自主財源分、水準超経費等の扱い）
- ・区の基準財政需要額は絶対値ではない
- ・都の財政需要の計測（財源がひっ迫した場合の都区間の調整）

※関連して、都区財政調整上、財源保障すべき水準をどう考えるか（ナショナルミニマムか、アーバンミニマムか）

⇒当時の自治省の考え方

- ・少なくとも、法律上保障すべき水準は交付税と同じ。それ以上の部分は任意の世界。
- ・ナショナルミニマムを保障すれば足りるという意味ではなく、ナショナルミニマムを保障できなければ違法であるということを法律上明らかにしたということ。

※交付税とパラレルの関係。違う部分があれば説明を求められる。

(参考) 都と特別区を事務処理、税財政の仕組みに応じ、別個に算定する場合の問題例

○ 法令留保事務（消防、上下水道等）

法令留保事務は、都が法令に基づき特例的に行うものであるため、都の需要に算入する必要がある。

この場合、道府県分に消防費、下水道費等の単位費用を新たに設ける必要が生じる。

(問題点)

- ・東京都のみに適用される単位費用を設けることと、交付税法第2条第7号（…標準的条件を備えた地方団体が、合理的…）との整合性がとれない。

- 調整3税（市町村民税法人分・固定資産税・特別土地保有税）、事業税等道府県分及び市町村分に、調整3税、事業所税の税目を設定する必要がある。

（問題点）

- ・東京都及び特別区のみしか適用のない税目を設定する必要がある。
- ・道府県分に、基準税率75%の税目を設定する必要がある

以上の例のとおり、都区合算を廃止した場合の交付税の算定は極めて困難なものとなるが、さらにこれに加え、都区財政調整により講じられる都区間及び特別区相互間の財政調整を踏まえて算定する必要があるため、なお一層交付税上の算定が複雑かつ困難なものとなる。

*現行の算定方法

都にあっては、道府県に対する交付税の算定に関してはその全地域を道府県とみなし、また、市町村に対する交付税の算定に関しては、その特別区の存する区域を市町村とみなしてそれぞれ基準財政需要額及び基準財政収入額を算定する。

○基準財政需要額

- ・法令留保事務（消防、上下水道）…特別区分に算入
- ・任意共管事務（都市計画事業等）…道府県と市町村と同様の算定方法

○基準財政収入額

- ・市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税…特別区分に算入

問97 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。

答1 今回の都区財政調整制度の改革により、今後の特別区財政調整交付金の財源は調整3税の一定割合に限定され、いわゆる総額補てん制度は廃止されることとなる。

2 したがって、調整3税の減収等により単年度の調整財源が特別区の財源不足額の合計額に満たない場合は、従来は、当該不足額を都の一般会計から貸付けることにより調整財源が確保されていたが、今後は、交付税制度に準じて、単年度的には当該不足額を財源不足団体の基準財政需要額の割合により按分し、減額して交付するいわゆる調整率を用いて調整を行うこととなる。

3 また、調整財源の減収等により調整財源が特別区の財源不足額の合計額に著しく満たない状態が複数年度において引き続き発生した場合には、調整3税の都区間の配分割合（いわゆる調整割合）が変更され、特別区の財政需要を満たすよう適切に変更されることとなる。

4 このような制度の見直しは、都区財政調整制度について従来指摘されていた問題点を是正して、都及び特別区の責任分担を明確にし、相互の依存関係を排除するためには必要改正であり、今後都及び特別区は、例えば税収が多い年にはその一部を財政調整基金等に積み立てる等中長期的な視野に立った責任ある財政運営を図ることが従来にもまして求められるものである。

5 なお、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。

※いずれも、年度途中（当初算定時等）に財源不足になった場合の対応。

交付税制度では、年度当初から、臨時加算、借入、赤字債等の地方財政対策が可能。

都区財政調整は、地方財政対策を適用しても不足が見込まれる場合は、基準財政需要額の圧縮か、配分割合の変更しか手段がない。まして、複数年度「著しく」不足する状態（※交付税では、法定率分普通交付金の10%）が続いたら財政運営ができない。

⇒交付税と同様の説明をする限界点

（当時の自治省は、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、保障べき財源との関係で動かし、都区財政調整においても同様であると説明）

問100 今回の改正により、新たに都から特別区に事務の移譲がなされるが、新たに特別区の要する財源はどれほどか。また、事務移譲と税源移譲は見合っていないと思われるが、その財源をどのように調達するのか。

答1 今回の改正により新たに都から特別区に移譲される事務は一般廃棄物の収集・運搬・処分
の事務、教育委員会が処理する教職員の身分の取扱い、教科書の取り扱い等の事務等である
が、現在これらの事務を都が実施する場合に要する経費は平成8年度決算ベースで約3千億
円程度と聴いているところである。

2 一方、今回の改革により特別区に移譲される入湯税、ゴルフ場利用税交付金及び航空機燃
料譲与税の税収額は平成8年度ベースで約8億8千万円と推計され、これと移譲事務経費と
の間に乖離があることは確かである。

3 しかしながら、特別区の事務処理に要する経費については最終的には都区財政調整制度に
より財源保障が講じられる仕組みとなっていることから、今回新たに都から特別区に移譲さ
れる事務の財源についても、基本的にこの都区財政調整制度の中で調整割合が適切に設定さ
れることにより保障されることとなるものである。

※「適切正に設定される」はず

法律改正により移管する事務事業に係る経費

<歳出>

1 清掃事業 (廃棄物の処理及び清掃に関する法律 他)	309,926 百万円
2 地方教育行政の組織及び運営に関する法律第59条の事務 (地方教育行政の組織及び運営に関する法律 他)	12 百万円
3 有害物質を含有する家庭用品の規制に関する事務 (地域保健対策強化のための関係法律の整備に関する法律)	30 百万円
4 化製場等の規制に関する事務 (地域保健対策強化のための関係法律の整備に関する法律)	3 百万円
合 計	309,971 百万円

(注)①清掃事業の経費には、府県事務等今後も都が実施する経費が含まれている。

②2~4は、決算額を移管対象事務事業に係る実績等で按分し試算したものである。(移管事務に係
る経費そのものではない。)

③政令改正により移管する事務事業、委任により移管する事務事業及び役割分担を明確にする事
務事業については、移管範囲が確定していないため経費を算出していない。

(参考) 移譲財源の試算 (平成8年度ベース)

①入湯税 (港区、新宿区、文京区、墨田区、大田区)	約6千6百万円
②ゴルフ場利用税交付金 (江東区、北区、足立区)	約9千9百万円
③航空機燃料譲与税 (大田区のみ)	約7億1千9百万円
①~③合計	約8億8千4百万円

問103 何故調整割合を法律上明記しないのか。

答1 調整割合については、都及び特別区の協議により決定された割合を基に都の条例により規
定されているところである。

2 今回の都区財政調整制度の改正の趣旨の一つに、都と特別区間の財源配分が中期的に安

定的なものとなるような調整割合の決定があったことから、調整割合を法令において明記することも考えられるところであるが、

- ① 国の法令において調整割合を定める場合、その改正時期との関係で特別区の財源保障のため調整割合の変更が必要な場合にも機動的な対応の欠ける場合があること、
- ② 実際、都及び特別区ともに現在同様条例において決定することを要望していること、
- ③ 今回、特別区の財源保障を法律上明確にし、調整財源を明記するとともに、総額補てん制度を廃止する等の法改正が行われたことから、これを踏まえ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考えられること等に鑑み、従来同様都の条例により都及び特別区の当事者の協議に委ねるべきと考えたものである。

※交付税の合算と同様の理由も（技術的困難）

問104 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。

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

問105 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。

- 答1 納付金制度については、従来より、
- ① 特別区相互間の財源調整の完璧を期する仕組みではあるが、一旦特別区が徴収した税収入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、
 - ② 特別区相互間の税源偏在の調整のため調整3税を都税とする特例を設けたにもかかわらず、納付金制度は結果的には調整3税のみならず区の固有税も調整していることとなること（これがまさに特別区の内部団体性の証ではないか）等の問題点が指摘されていたところである。
- 2 したがって、特別区の自主性を高める今回の都区制度改革の趣旨に鑑み、特別区の課税権を尊重し、特別区の財政運営の自主性を高める観点から、納付金制度を廃止することとしたものである。

問114 都区協議会の規定を残すことは、特別区の自主性・自律性の強化と反しないのか。

- 答1 今回の改正は、大都市の一体性及び統一性の確保の要請に配慮しつつ特別区の自主性及び自律性を強化するとともに、都から特別区への事務の移譲を行い、あわせて都と特別区との間の役割分担の原則を定めるほか所要の規定の整備を行うものである。
- 2 したがって、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ような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ものである。

都区協議会の制度は、今回の改正により特別区の自主性及び自律性が強化された場合に、特別区の存する区域における大都市の一体性及び統一性の確保を目的とし、都と特別区・特別区相互間を緊密に連携させるための仕組みとして、意義を有するものであり、協議事項の一般性をなお維持した上で存置することとしたものである。

なお、都区協議会の制度は、特別区の自主性・自律性の強化と反しないよう、その構成及び運営等について、都及び特別区が対等・独立の主体として協議する機関にふさわしい制度

とするよう改善の措置を講じることとしている。

問 1 2 6 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。

答 事業所税は、都市環境の整備等に関する事業に充てる目的税とされておりますが、道路、都市高速鉄道等交通施設の整備事業、公園等公共空地の整備事業などの都市環境の整備事業は広域的な地域を視野に入れて事業展開しなければならないものであります。したがって、大都市行政の一体性の確保の観点から、引き続き都が課することとしております。

都市計画税は、都市計画事業又は土地区画整理事業に充てるための目的税とされておりますが、特別区の存する区域における都市計画事業の大半を都が実施していること、固定資産税を都が課税していることから、現在は都が課税しており、今後においても、都が引き続き固定資産税を課税すること、都市計画税の充当可能事業の一部（清掃事業等）が特別区に移管されるが、依然として都市計画事業のかなりの部分を都が実施することから、引き続き都が課することとしております。

※両税とも財源偏在が著しい。

※都においては、区が行う都市計画事業に関して都市計画交付金がある。「大阪都構想」においては、両税とも、実施状況に見合う交付金を予定していた。

※事業所税を都に留保する説明の仕方は疑問。当時の自治省の担当の説明では、

- ・理念的には、都市基盤の整備は区も多くを担っており、事業所税の財源を与えるべきとの議論は今後もあり得る。
- ・仮に、都区財政調整の配分が調整三税では足りないとなれば、調整財源に加えることもあり得る。