

## 特別区の現状と課題（参考資料）

- I 都区制度改革の経緯と現行制度の概要
- II 都区間財源問題と都区のあり方検討
- III 特別区児童相談所の設置に向けた検討
- IV 都区財政調整制度と協議の現状
- V 地方分権改革と特別区のこれから

特別区長会事務局  
2019. 7. 24

# 目 次

## I 都区制度改革の経緯と現行制度の概要

○ 23区域の変遷	2
○ 昭和7年東京市（大東京市）の市域	2
○ 23区の変遷	3
○ 都区制度改革の変遷	4
○ 特別区の変遷イメージ	4
○ 制度改革の歩み	5
○ 都区制度に関する規定等	6
○ 都と特別区、都道府県と市町村に関する規定の対比	7
○ 都区制度の概要	8
○ 都と区市町村との分担関係	8
○ 地方自治体の事務の範囲	9
○ 指定都市等の事務と特別区の手務の比較	10
○ 大都市人口の比較	11
○ 区域内の市町村財源と行政需要の比較	11
○ 平成12年の都区制度改革	12
○ 平成12年改革で確認された原則	12
○ 国会答弁にみる都区制度改革の趣旨	13
○ 政令指定都市制度と都区制度の比較	17
○ 特別区間の協議・共同機関	18
○ 「都区財政調整」及び「都区のあり方検討」に係る検討体制について	20

## II 都区間財源問題と都区のあり方検討

○ 平成12年改革以降の都区制度をめぐる検討の経緯	22
○ 都区のあり方検討の経緯と現状のポイント	23
○ 平成12年改革後の協議で目指したもの	24
○ 未完の都区制度改革	24
○ 主要5課題に関する都区協議の概要～主要5課題の確認から当面の配分率の決着まで～	25
○ 都が行う「大都市事務」の分析結果	27
○ 都区財政調整「主要5課題」協議決着の構図	27
○ 都区のあり方検討委員会	28
○ 都区のあり方に関する検討の方向	28
○ 検討対象事務の選定基準と項目数	29
○ 移管すべき事務の選定基準	29
○ 都区の事務配分の検討結果（23年1月）	30
○ 事務配分の検討状況（例）	30
○ 事務配分に関する都区の考え方（例）	31
○ 都区のあり方検討 移管検討対象事務（53項目）一覧	32
○ 区域のあり方について	34
○ 分権の受け皿論	34
○ 都区のあり方検討 「区域のあり方」の取扱い	35
○ 東京の自治のあり方研究会	35
○ 東京の自治のあり方研究会「最終報告」について	36
○ 東京の人口の推移	37

- 東京の将来人口推計（年齢3区分別） .....38
- 税財政制度について～区が示した「論点」～ .....39

### Ⅲ 特別区児童相談所の設置に向けた検討

- これまでの検討経過と取り組み状況の概要 .....41
- 児童福祉法改正までの検討経過、法改正後の取組状況 .....45
- 児童相談所のあり方検討資料 .....55
- 特別区児童相談所移管モデルのポイント .....57
- 「特別区児童相談所移管モデル」の具体化について【概要版】 .....58
- 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告案について【会長コメント】 .....60
- 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）【概要版】 .....62
- 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告について【会長コメント】 .....64
- 児童福祉法等の一部を改正する法律の概要 .....65
- 児童福祉法等の一部を改正する法律の成立について【会長コメント】 .....66
- 「児童相談所設置計画案のモデル的確認作業」実施概要 .....67
- 「児童相談所運営・児童相談所設置市事務にかかる勉強会」開催概要 .....70
- 「特別区児童相談所の設置に向けた広域調整に係る検討会」 .....71
- 児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律案の概要 .....73

### Ⅳ 都区財政調整制度と協議の現状

- 2つの財源保障（財政調整）制度 .....76
- 都区財政調整制度が必要な理由 .....76
- 特別区に関する財政制度上の特例措置 .....77
- 市町村税等の都区配分の状況 .....78
- 都区間の財源配分の状況 .....79
- 特別区財政調整交付金の規模 .....79
- 都区財政調整制度のあらまし .....80
- 特別区財政調整交付金算定の仕組み .....83
- 都区財政調整交付金の算定方法 .....84
- 基準財政需要額及び基準財政収入額の算定例 .....85
- 普通交付金区別算定額 .....86
- 歳入決算額と財調算定額との関係 .....86
- 都区財政調整関係協議の主な経緯 .....87
- 都区財政調整基準財政需要額の推移 .....88
- 都区間配分割合変更の考え方 .....88
- 都区財政調整協議等の流れ .....89
- 平成31年度都区財政調整区側提案事項 .....89
- 平成31年度都区財政調整協議結果のポイント .....90
- 都区協議会における特別区長会会長発言概要 .....92
- 特別交付金に関する特別区の主張 .....93
- 特別交付金の算定に関する運用について .....94
- 平成30年度特別区財政調整交付金（特別交付金）交付額 .....100
- 特別区都市計画交付金に関する特別区の主張 .....101
- 都市計画決定の権限移譲について .....102
- 都市計画の種類及び決定区分と基礎自治体への移譲事務 .....103
- 都市計画税について .....104

○ 平成 31 年度都区財政調整（フレーム対比）	105
○ 都区財政調整制度の算定方法等の規定状況（概要）	106
○ 都区間の税配分の特例と都区財政調整制度の概要	107
○ 都区財政調整制度の運用上の課題（例）	108
○ 道府県分と市町村分の組替えによる財源超過額の試算	109

## V 地方分権改革と特別区のこれから

○ 地方分権改革と特別区の将来像に係る動きのポイント	111
○ 国、地方公共団体間の役割分担に関する地方自治法の規定（抜粋）	113
○ これまでの地方分権改革の成果	114
○ 「個性を活かし自立した地方をつくる」＜概要＞	118
○ 大都市制度のあり方をめぐる各団体の主張	119
○ 基礎自治体連合構想と都区制度の現状・課題（説明メモ）	122
○ 「とりまとめに向けた考え方について（その2）（案）」に対する意見等【説明メモ】	128
○ 第30次地制調第18回専門小委「都と特別区に関する検討の視点」に対する特別区の考え方	130
○ 「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」の要点	134
○ 第30次地方制度調査会「答申」に対するコメント（抜粋）	134
○ 第30次地制調「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申（抜粋）」	135
○ 第30次地方制度調査会答申を受けた取組状況について	144
○ 大阪「都」VS特別自治市	145
○ 参考「特別市」について	145
○ 大都市地域における特別区の設置に関する法律	146
○ 大阪都構想における制度設計の基本的考え方	150
○ 道州制関連の動き	152
○ 道州制ビジョン：東京圏をどうするのか（レジュメ）＜一部省略＞	153
○ 道州制と東京の扱いの議論	156
○ 大都市地域における自治制度の論点	157
○ 基礎自治体と広域行政	157
○ 「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想（概要版）	158
○ 東京自治制度懇談会報告	162
○ 第二次特別区制度調査会報告	162
○ 東京や大都市制度に関する記述等	163
○ 当面する特別区の重大課題（例示）	165
○ 特別区長会会長就任あいさつ	166
○ 2020年オリンピック・パラリンピック競技大会開催都市決定についてのコメント	167
○ 地方法人課税見直しに関する提起	168
○ 不合理な税制改正による影響額	169
○ 税源偏在是正措置に対する特別区緊急共同声明	170
○ 不合理な税制改正等に関する要望について	171
○ 不合理な税制改正等に対する特別区の主張（平成30年度版）【概要】	177
○ 全国連携プロジェクト	179
○ まち・ひと・しごと創生法の概要	183
○ まち・ひと・しごと創生総合戦略（2018改訂版）全体像	184
○ 都道府県・市区町村人口順	185
○ （参考）特別区の基礎データ	186

# I 都区制度改革の経緯と現行制度の概要

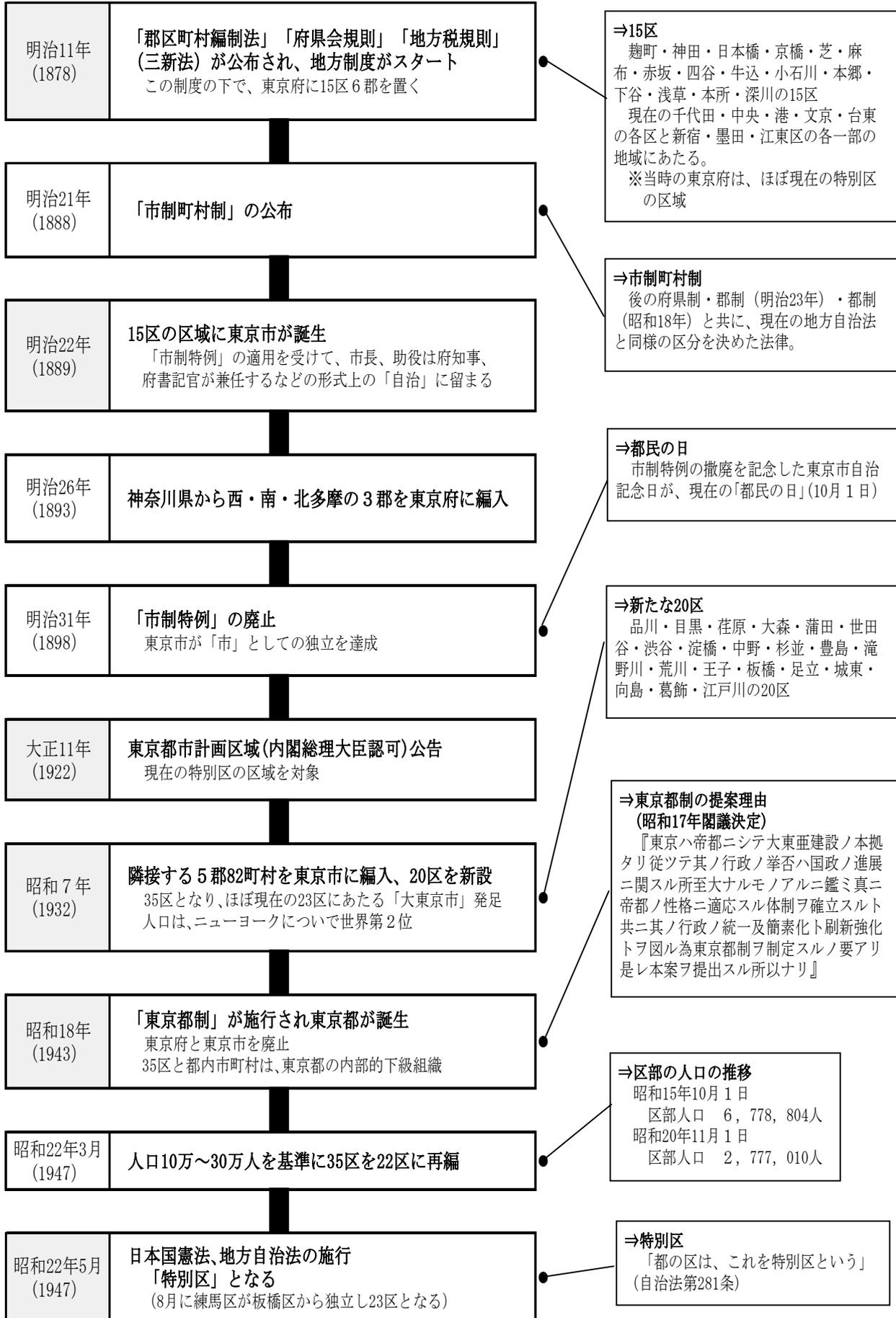
# 23区域の変遷



明治11年 (1878年)	「郡区町村編制法」制定 ⇒東京府区域に15区6郡(ほぼ現在の特別区の区域)
明治21年 (1888年)	「市制町村制」制定 ⇒15区の区域をもって「東京市」を設置 ⇒6郡の389町村を85町村に合併(明治の大合併)
明治26年 (1893年)	神奈川県から西・南・北多摩の3郡を東京府に編入
大正11年 (1922年)	東京都市計画区域(内閣総理大臣認可)公告 (=現在の特別区の区域)
昭和7年 (1932年)	隣接の5郡82町村を東京市に編入し、20区を新設 ⇒ほぼ旧東京府の区域に35区の「大東京市」が発足
昭和18年 (1943年)	「東京都制」施行(←東京府と東京市を廃止) ⇒35区&都内市町村は東京都の内部的下級組織
昭和22年 (1947年)	人口10万~30万人を基準に35区を22区に再編(8月から23区) 「地方自治法」制定 ⇒ 都の区は「特別区」となる



## 2 3 区 の 変 遷



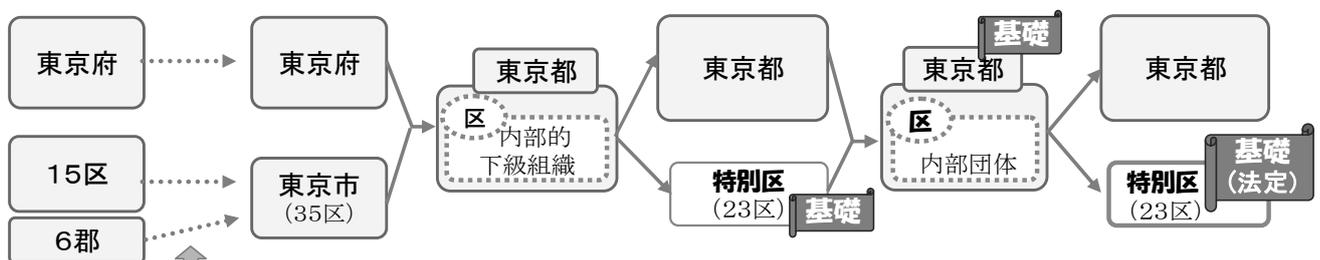
# 都区制度改革の変遷

大都市の一体性を確保しつつ  
身近な自治を強化

地方自治法	改革のポイント	改革の背景
昭22施行	都区2層制(特別区は「基礎」) ⇒実態的権限なし	戦後民主化の徹底 ※都区の紛争激化
昭27改正 (同年施行)	特別区は都の内部的団体に ⇒都が「基礎」、区長公選廃止、 事務の限定列举、都が調整権	強力な「基礎」の存在が 戦災復興を「阻害」 ※改革悲願の始まり
昭39改正 (昭40施行)	特別区の権限を拡大 ⇒福祉事務所等移管、課税権(都 が調整)、都区協議会設置	「市」の事務の重圧で 都の行財政が麻痺 ※大都市問題の激化
昭49改正 (昭50施行)	特別区に「市」並み自治権付与 ⇒区長公選、人事権、事務配分 原則の転換(保健所等の移管)	大都市における自治 意識の高まり ※引続き都が「基礎」
平10改正 (平12施行)	都区2層制の復活(法定) ⇒都区の役割分担、財源配分 原則明確化(清掃等の移管他)	地方分権、都区の行政 責任明確化の要請 ※都区制度の到達点

## <参考> ●特別区の変遷イメージ

明治11年 ..... 昭和7年 ..... 昭和18年 ..... 昭和22年 ..... 昭和27年 ..... 平成12年  
 1878年 ..... 1932年 ..... 1943年 ..... 1947年 ..... 1952年 ..... 2000年  
 (区の誕生) (隣接郡町村編入) (戦時体制) (戦後の民主化) (戦後復興優先) (地方分権)  
 【郡区町村編制法】 …… 【大東京市発足】 【東京都制施行】 【地方自治法制定】 【改正自治法施行】 【改正自治法施行】



明治11年以降昭和7年までの間の変遷については、2ページ上段の表をご参照ください。

# 制 度 改 革 の 歩 み

昭和22年	<b>特別区の誕生 原則として市と同一の機能</b> 地方自治法制定（昭和22年5月3日 日本国憲法と同時施行） ・基礎的自治体である特別地方公共団体に位置づけ ・区長は公選 ・事務の多くは都に留保
昭和27年	<b>区長公選制廃止など自治権が大幅に制限</b> 自治法改正により、昭和27年9月1日から ・都の内部団体に位置づけ ・区長公選制廃止（都知事の同意を得て区議会が選任） ・事務が制限列挙（それ以外の事務は都）
昭和39年	<b>事務権能が強化</b> 自治法改正により、昭和40年4月1日から ・福祉事務所等列挙項目が10から21に増（一部は概括例示へ） ・地方税法上の課税権を獲得する ・ごみの収集・運搬は特別区事務（別に定める日まで都が処理）
昭和49年	<b>区長公選復活、事務の処理は原則として市並み</b> 自治法改正により、昭和50年4月1日から ・都が処理すべき事務（消防・水道等）を除く「市」の事務・保健所設置市の事務等を移管 ・都配属職員制度の廃止
昭和56年 8月	<b>「『特例』市の構想」を提示（特別区政調査会答申）</b> 普通地方公共団体に改めることを提言
昭和61年 2月	<b>「都区制度改革の基本的方向」を都区合意</b> 普通地方公共団体に位置づけ、清掃事業をはじめとした事務の移管を合意し、改革を方向づけた
平成2年 9月	<b>第22次地方制度調査会答申</b> 基礎的自治体に位置づけながらも特別地方公共団体とし、事務事業の移譲等一括実施を答申
平成4年 10月	<b>都区制度改革に関する中間のまとめ</b> 地制調答申を踏まえ、検討した途中経過を都区で発表
平成6年 1月	<b>「新しい23区」実現大会開催</b> 地方分権が叫ばれる中で開催、自治大臣が大会に初出席
平成6年 5月	<b>清掃移管を都が提示</b> 特別区に清掃事業の全責任、特別区は大筋において了承
平成6年9月	<b>「都区制度改革に関するまとめ」を都区合意</b> 「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」を都区間で正式に合意
平成6年 12月	<b>自治大臣へ法改正要請</b> 関係者間の合意も得、自治大臣に正式に法改正を要請し受理された
平成7年 2月	<b>特別区制度改革実現決起大会開催</b> 住民代表が、国会議員に対し法改正を要請
平成10年	<b>特別区を基礎的な地方公共団体として位置づけ</b> 自治法改正により、平成12年4月1日から ・特別区の内部団体性の払拭 ・一般廃棄物の収集、運搬、処分等の事務の移管 ・都区財政調整制度の改正等財政自主権の強化
平成12年 3月	<b>都区制度改革実施大綱の決定</b> 都区協議会において実施大綱を都区双方で確認のうえ決定
平成12年 4月	<b>制度改革の実現</b> 基礎的な地方公共団体

昭和22年3月17日 第92回帝国議会貴族院特別委員会補足説明  
●鈴木俊一政府委員（内務省行政課長）  
都内の区なり市町村と云うものは、矢張り是が基礎的な団体であつて、他の府県の市町村と同じ性格のものである。都は其の上に立つ所の複合的な団体である。即ち性格として道府県と同じものであると云う風に規定して居るのであります。

昭和27年6月18日 第13回国会参議院地方行政委員会  
●岡野清豪国務大臣  
地方自治法制定の際は、特別区は憲法上の地方公共団体として発足したものでありますが、その後の特別区の制定に鑑みまして、都道府県市町村とはその性格が異なっておりますので、今回改正を加えまして、憲法上の本来の地方公共団体ならざるものとして立案いたしましたのであります。従いまして区長公選制を廃止いたしましても憲法違反の問題は起こらないと存じます。以上の見解は……政府の統一解釈として申し上げる次第であります。

昭和39年1月31日 第46回国会衆議院地方行政委員会  
●早川自治大臣  
……都は、……一つの経営体としての円滑かつ能率的な経営が期せられなくなり、首都として、また大都市としてその機能を十分に果たすことができない状態になっている……このような都行政の現状を改善するため、……都と特別区との間において、その事務及び税源の合理的な配分をはかるとともに、当該事務の処理について都と特別区及び特別区相互間の連絡調整を促進し、あわせて特別区の議会の議員の定数の上限に関する規定の整備を行おうとするものであります。  
**大臣答弁資料（「改正地方制度資料第16部」自治省編）**  
今後においても、特別区の存する区域においては、都が基礎的自治体として、大都市行政の一体性を保つとともに、特別区は制限自治体として住民に身近な事務を実情に即して処理するものであって、今回の改正により都及び特別区の性格に変更を生ずるものではない。

昭和49年5月16日 第72回国会衆議院地方行政委員会  
●林忠雄政府委員（自治省行政局長）  
今回の改正によりまして、特別区は区長の公選制も採用する、事務も原則として一般の市並みに近づけるというような意味からいえば、特別区の自治体として独立性を強める方向であることはまさに間違いないと思いますが、しかし政府といたしましては、今回の改正によって特別区の性格が変わるといふ、従前憲法上の自治体でなかったものが憲法上の自治体になるとは考えておりません。  
●同政府委員  
（特別区は）今回相当独立性を強めたが、……大都市行政の一体性の上で非常に支障がでるといふことになれば逆の方向も考えなければいけない。そういう意味で、……これは一つの試みと考えざるを得ないので……

平成2年9月20日都区制度改革に関する答申について  
●鈴木俊一都知事コメント  
……答申は、特別区の自主性・自律性を強化する方向での改革を提言しており、なかでも都と特別区が強く要望していた特別区の性格変更について「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」として明らかにしている。また、住民に身近な事務の特別区への移譲や特別区に関する特例措置の見直しも大筋で都区合意に沿ったものであり、全体的にみて評価できるものである。……

平成10年4月7日 第142回国会衆議院地方行政委員会  
●上杉自治大臣  
……今回の改正で、特別区は、基礎的な地方公共団体として位置づけられ、市町村と同じような扱いを受ける。……都の内部団体としての性格が払拭されたわけでございます。また、大都市の一体性、統一性の確保の要請に配慮しつつ、原則として市町村の処理する事務を受け持つ、……昭和22年の制度改革の意図は基本的に達成されたものと認識をいたしておりますのでございます。

## 都区制度に関する規定等

### ○地方自治法

(都と特別区との役割分担の原則)

**第 281 条の 2** 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第 2 条第 5 項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第 3 項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。

2 特別区は、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。

(特別区財政調整交付金)

**第 282 条** 都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令で定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

2 前項の特別区財政調整交付金とは、地方税法第五条第二項に掲げる税のうち同法第七百三十四条第一項及び第二項第二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という。

(都区協議会)

**第 282 条の 2** 都及び特別区の手続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。

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は、都知事は、あらかじめ都区協議会の意見を聴かなければならない。

### (参考)

- 現行制度は、都の広域的な地方公共団体としての役割の純化が図られたものであり、特別区の基礎的な地方公共団体としての地位をできる限り充実・強化したものである。しかし、かかるシステムが真に効果的かつ民主的な大都市行政をもたらすかどうかは、その実際の運用にかかっている。

とりわけ重要なことは、一方では特別区の自主性・自立性を強めながら、他方では大都市行政の一体性・統一性を実現することである。

この課題は、二律背反の要素を含むものであって、その成就のためには、賢明な行政運営が要請されるところである。

- 都が特別区に係る市町村事務を処理するのは、特別区における全体としての一体性及び統一性の確保が要請されるためである。・・・しかしながら、当該事務について、一体性及び統一性の確保の要請があれば、即、都による直接の処理が認められるものではない。まずは、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整機能を行使することにより対応すべきである。こうした対応では足りず、一統的な意思決定の下、事務を処理しなくてはならない必要がある場合に、はじめて都がとりこむ形で一体的に事務を処理することとなるものである。

——「逐条地方自治法」(松本英昭著)の第 281 条の 2 に関する記述から抜粋

○都と特別区、都道府県と市町村に関する規定の対比

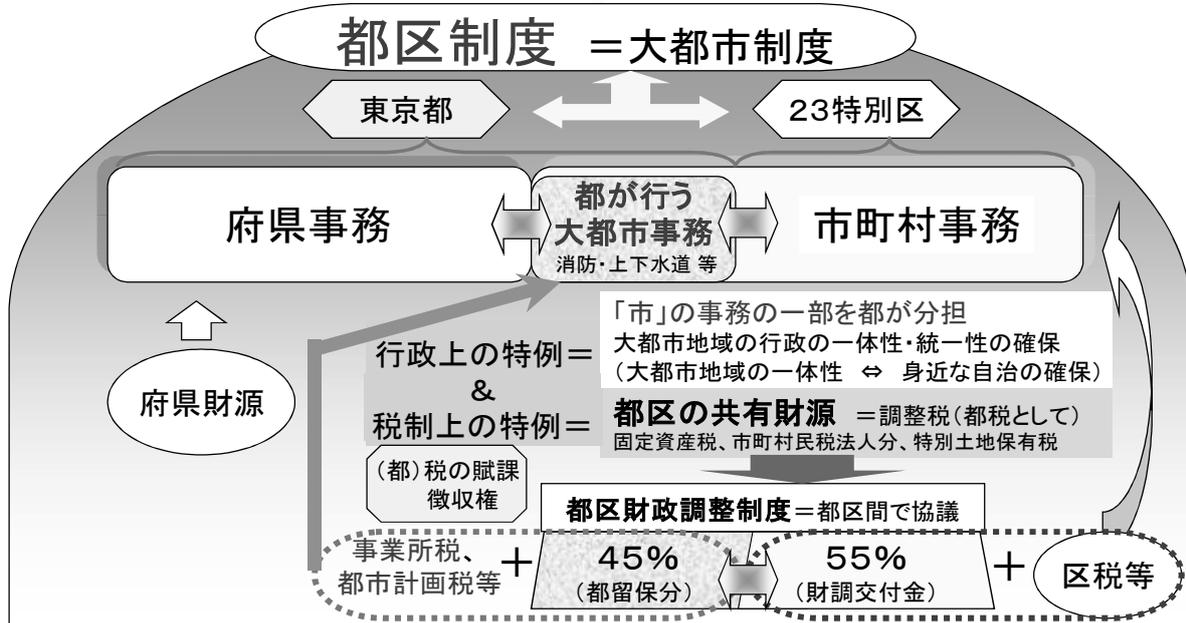
都と特別区に関する規定	都道府県と市町村に関する規定
<p>○地方自治法 (特別区)</p> <p><b>第 281 条</b> 都の区は、これを特別区という。</p> <p>2 特別区は、法律又はこれに基づく政令により都が処理することとされているものを除き、地域における事務並びにその他の事務で法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされるもの及び法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされるものを処理する。</p> <p>(都と特別区との役割分担の原則)</p> <p><b>第 281 条の 2</b> 都は、特別区の存する区域において、<u>特別区を包括する広域の地方公共団体として、第 2 条第 5 項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第 3 項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 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。</p>	<p>○地方自治法 (地方公共団体の法人格とその事務)</p> <p><b>第 2 条</b></p> <p>2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。</p> <p>5 都道府県は、<u>市町村を包括する広域の地方公共団体として、第 2 項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない</u>と認められるものを処理するものとする。</p> <p>3 市町村は、<u>基礎的な地方公共団体として、第 5 項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。</u></p> <p>4 市町村は、前項の規定にかかわらず、次項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない<u>と認められるものについては、当該市町村の規模又は能力に応じて、これを処理することができる。</u></p> <p>6 都道府県及び市町村は、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。</p>
<p>○地方自治法 (特別区財政調整交付金)</p> <p><b>第 282 条</b> 都は、<u>都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令で定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。</u></p> <p>2 前項の特別区財政調整交付金とは、地方税法第五条第二項に掲げる税のうち同法第七百三十四条第一項及び第二項第二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。</p>	<p>○地方交付税法 (この法律の目的)</p> <p><b>第 1 条</b> この法律は、地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによつて、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする。</p> <p>(用語の意義)</p> <p><b>第 2 条</b> この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。</p> <p>一 地方交付税 第 6 条の規定により算定した所得税、法人税、酒税、消費税及びたばこ税のそれぞれの<u>一定割合の額で地方団体がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように国が交付する税をいう。</u></p> <p>(都の特例)</p> <p><b>第 21 条</b> 都にあつては、道府県に対する交付税の算定に関しては<u>その全区域を道府県と、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、それぞれみなして算定した基準財政需要額の合算額及び基準財政収入額の合算額をもってその基準財政需要額及び基準財政収入額とする。</u></p>

# 都区制度の概要

大都市地域に複数の基礎自治体が併存

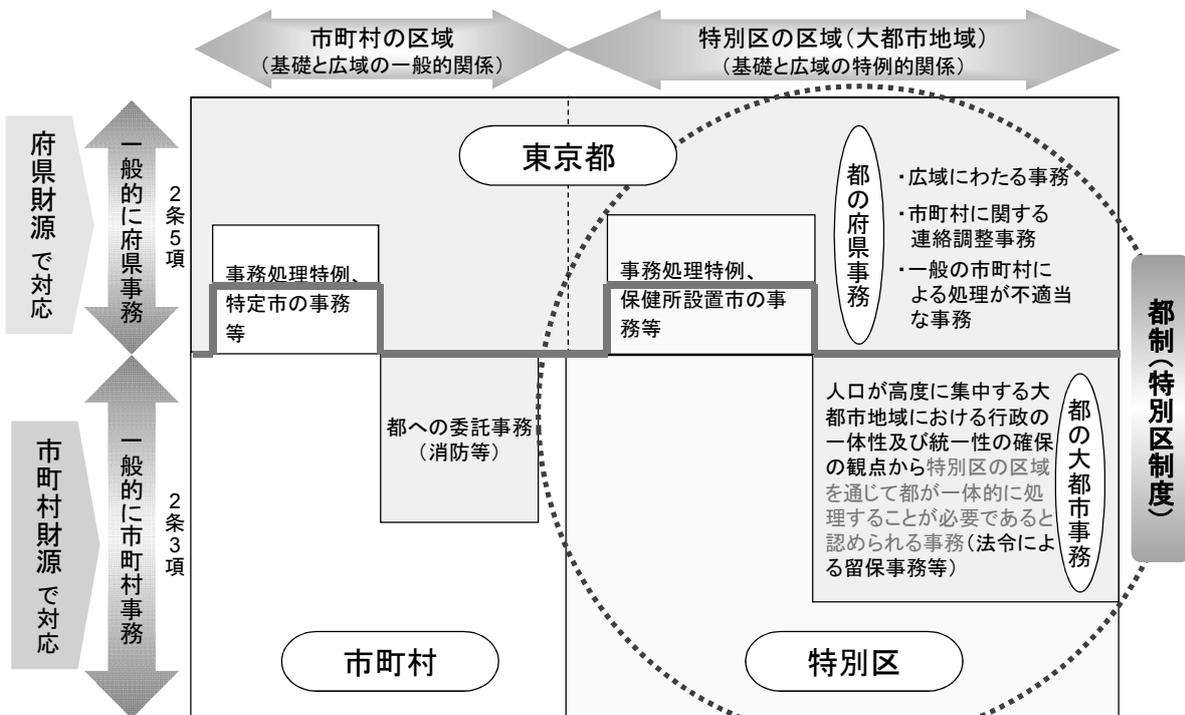
平成12年都区制度改革で法定

- 政令指定都市制度では対応できない大都市地域に適用
- 大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保
  - ・複数の基礎自治体と広域自治体の特別な役割分担で対応
  - ・大都市制度としての特例（事務分担、税配分、財調制度）
- 役割分担、財源配分は、法定の原則の下に、都区協議で調整



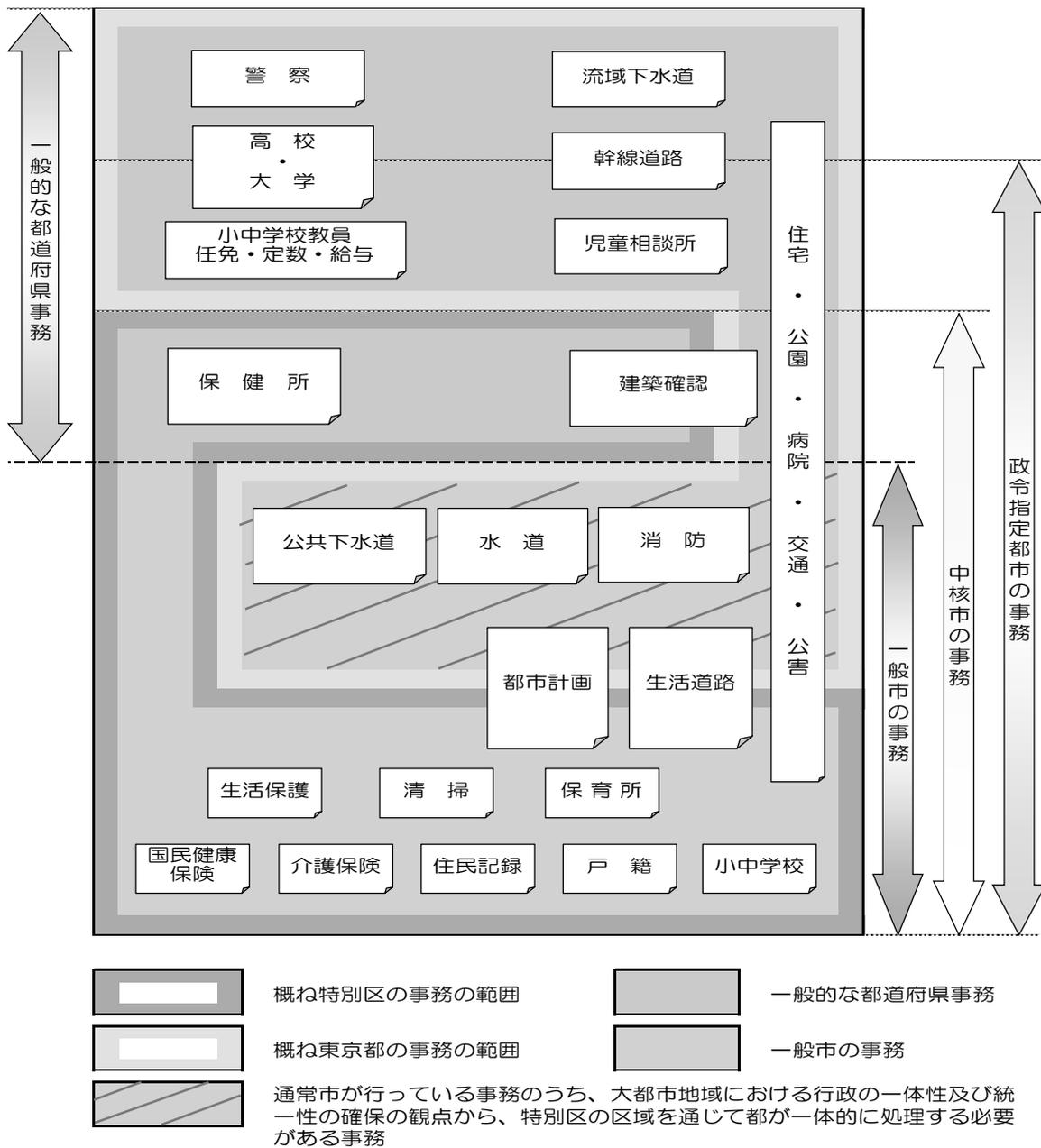
※地方交付税は都区合算で算定    ※財調交付金(区間財源調整) = 基準財政需要額 - 基準財政収入額  
 ※事務処理特例(府県事務の移譲)、都市計画交付金(都市計画事業に対する都から区への交付金)の標記は省略

## 都と区市町村との分担関係(イメージ)



※図中、太線が府県財源と市町村財源の境界線  
 ※図中、条文は地方自治法

● 地方自治体の事務の範囲（主な役割主体・例示）



(参考) 通常市が処理する事務で都が実施又は特別区の連携で対応している例

都が処理しているものの例

上水道・公共下水道の設置管理、消防事務、一定規模以上の都市計画決定

特別区が共同で又は連携して処理しているものの例

- ・ 清掃事業の中間処理（一部事務組合：平成 12 年度清掃事業移管時から）  
⇒ 2 1 清掃工場他 各区の収集運搬事業と連携、最終処分場共有（都が管理）
- ・ 生活保護施設の設置・管理（一部事務組合：昭和 40 年度福祉関係事務移管後から）  
⇒ 更生施設 8 所、宿所提供施設 5 所、宿泊所 8 所、路上生活者関係施設 5 所
- ・ 国民健康保険料の自主調整（平成 11 年度以前は都が調整）  
⇒ 基礎的な行政サービスである国民健康保険制度の性格を踏まえて、23 区間の協議により自主的に保険料を調整（同じ所得、世帯構成であれば同額）

## 指定都市等の事務と特別区のお務の比較

指定都市・中核市・特例市が処理する主な事務と、そのうち特別区が実施しているもの（  網掛けした部分）を以下に示した。

- <注> ・「※1」は、法令に基づき特別区が実施している事務。  
 ・「※2」は、条例による事務処理特例制度に基づき特別区が実施している事務（「県費負担教職員の研修」は一部実施）。  
 ・「※3」は、政令で定める市・特別区が処理する事務。

平成29年4月1日現在

### 指定都市の区域においても都道府県が処理する主な事務

#### (教育)

- ・私立幼稚園・専修学校・各種学校に関する認可、指導等 ※2

#### (治安・安全・防災)

- ・警察（犯罪捜査、運転免許等）

### 指定都市が処理する主な事務

#### (保健衛生)

- ・精神障害者の入院措置
- ・動物取扱業の登録

#### (福祉)

- ・児童相談所の設置 ※3

#### (教育)

- ・県費負担教職員の任免、給与の決定、定数の決定、給与等の負担、小中学校学級編成基準の決定

#### (環境)

- ・建築物用地下水の採取の許可

#### (まちづくり)

- ・都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（一つの指定都市の区域内の都市計画区域に係るもの）
- ・都道府県道、産廃施設、流通業務団地等に関する都市計画決定
- ・市街地再開発事業に関する都市計画決定
- ・市内の指定区間外の国道の管理
- ・区域区分に関する都市計画決定
- ・市内の県道の管理

### 中核市が処理する主な事務

#### (保健衛生)

- ・保健所の設置 ※1
- ・飲食店営業等の許可 ※1
- ・浄化槽設置等の届出 ※1
- ・温泉の供用許可 ※1
- ・高度管理医療機器（コンタクトレンズ等）販売業等の許可 ※1

- ・民生委員の定数決定、指導訓練等

#### (教育)

- ・県費負担教職員の研修 ※2

#### (環境)

- ・ばい煙発生施設の設置の届出
- ・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の設置の許可

#### (福祉)

- ・身体障害者手帳の交付
- ・母子・寡婦福祉資金の貸付け ※2
- ・保育所、特別養護老人ホーム、生活保護施設の設置認可・監督
- ・介護サービス事業者の指定

#### (まちづくり)

- ・屋外広告物の条例による設置制限
- ・サービス付き高齢者向け住宅事業の登録

### 施行時特例市が処理する主な事務

#### (まちづくり)

- ・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 ※2
- ・土地区画整理組合の設立の認可 ※2
- ・宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可 ※2

#### (その他)

- ・計量法に基づく勧告、定期検査

### (参考) 市町村が処理する事務のうち都が一体的に処理する事務

#### (まちづくり)

- ・上下水道の整備・管理運営
- ・都市計画決定（上下水道、用途地域等関係）

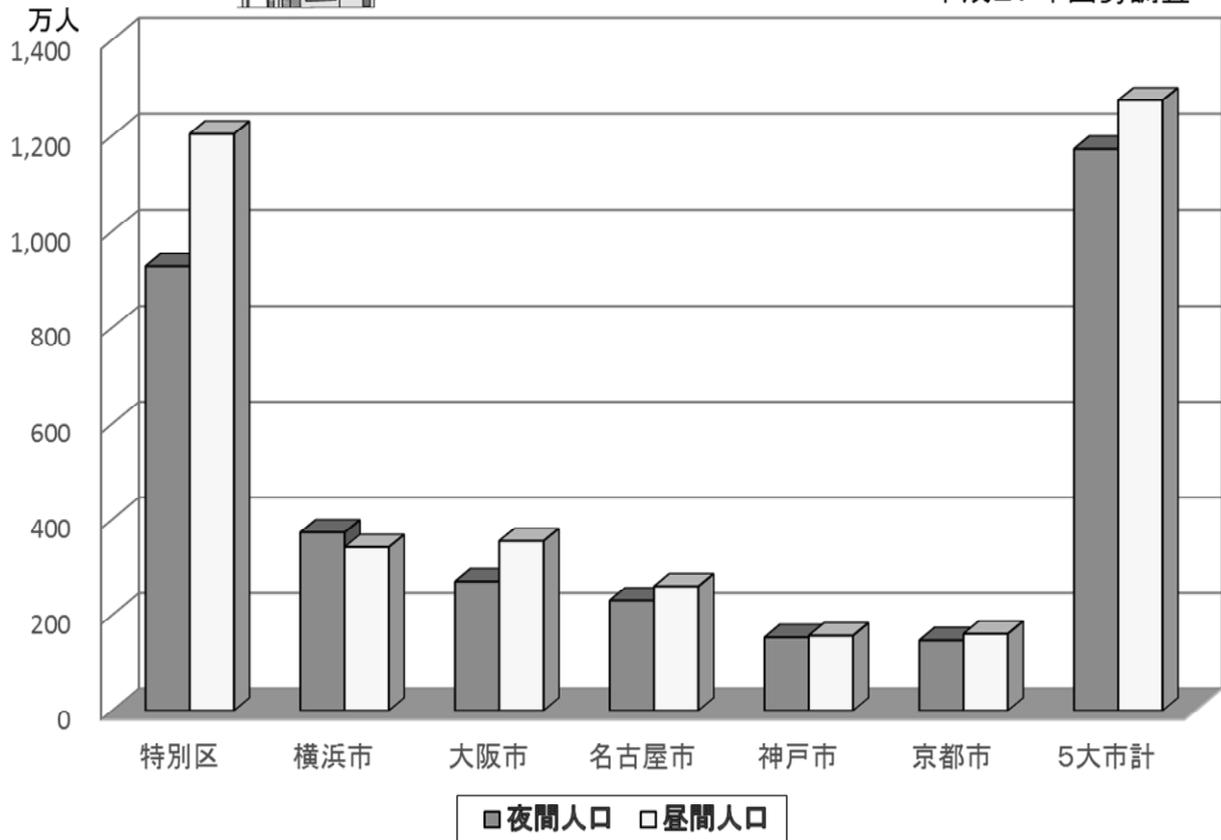
#### (治安・安全・防災)

- ・消防・救急活動

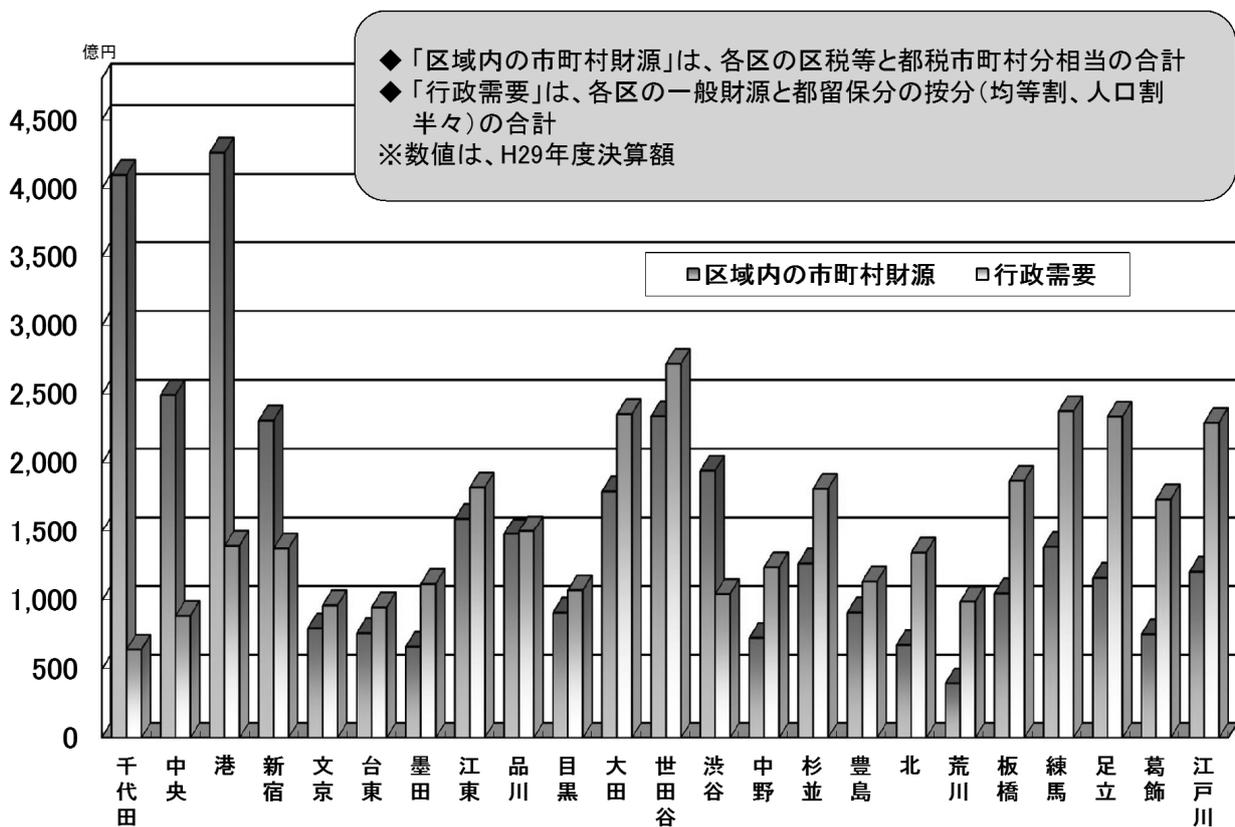


# 大都市人口の比較

平成27年国勢調査



## 区域内の市町村財源と行政需要の比較(粗い試算)



# 12年の都区制度改革



## 都区の法的位置づけの確立

特別区＝都の内部的団体  
からの脱却！



都：広域の地方公共団体  
区：基礎的な地方公共団体

## 財政自主権の強化

都から区への税源移譲  
(ゴルフ場利用税交付金、入湯税等)

& 財調  
法律による  
財源保障

- ・財源配分割合の見直し  
(区：44%→52%)
- ・総額補てん、納付金制度  
の廃止 等

## 都区の役割分担見直し

都区の役割分担、  
行政責任の明確化！！



都が行う市町村事務は限定！  
住民に身近な事務は23区へ  
⇒清掃事業 など

# 平成12年改革で確認された原則

## 《都と特別区の役割分担の原則》

- 特別区は身近な行政を都に優先して行う
- 都の「市町村事務」は限定される
- 法令に根拠のない事務の分担については、都区の協議  
によって決まる

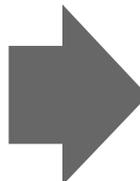


## 《都と特別区の財源配分の原則》

- 特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができる  
ように調整税の一定割合を配分する
- 都に留保される事務の財源を都に留保する
- 配分割合については、都と特別区の「市町村事務」の分担  
割合に応じて、都区の協議に基づいて定める

積み残し  
の課題

都区の役割分担に  
応じた財源配分が  
未決着



財源問題の協議を経て  
都区のあり方検討へ

## 国会答弁にみる都区制度改革の趣旨

### － 都と特別区との役割分担と財源配分について －

※平成10年地方自治法等の一部を改正する法律案に関する国会答弁

#### 都区の役割分担の原則

##### ①特別区は身近な行政を都に優先して行う

- <法改正の中で、都と特別区の位置付けをどのように明確にしたのかという趣旨の質問に対して>特別区が基礎的な地方公共団体として位置づけられますと、まず、**特別区は、一般の市町村と同様に、住民に身近な地方公共団体ということで、住民に身近な行政を、いわば広域団体である都に優先して行うという役割分担の原則が明確にされる**ものと考えております。

[鈴木行政局長（衆4／2、下村博文）]

##### ②都の「市町村事務」は限定される

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

[鈴木行政局長（衆4／7、太田昭宏）]

- <特別区を基礎的自治体として位置づけ、都から特別区への事務・権限と財源の移譲をして特別区の自治権を拡充するという今回の法改正の趣旨は尊重されるべきで、大都市の一体性・統一性の観点からの都が行う事務というのは、今後出てきたとしても非常に限定されたものになると思うがいかがかという趣旨の質問に対して> 今のお話の趣旨に沿いまして、**大都市の一体性、統一性の観点から都に留保される事務は限定的であるべきだ**、このように考えております。

[鈴木行政局長（衆4／7、中島武敏）]

##### ③法令に根拠のない事務の分担については、都区の協議によって決まる

- まず、二百八十一条の二の、一体的に処理する必要がある事務かどうかということにつきましては、特別区が基礎的な地方公共団体として、一つは、一般的に市町村が処理する事務を処理するという観点、もう一つは、大都市行政の一体性、統一性の確保の観点、この二つを踏まえまして客観的に判断されるべきものでありますが、法令に根拠を要する事業につきましては、当該法令の趣旨、目的等を踏まえた上で、この原則の上に立って法令において明らかに規定する、こういうこととなります。

なお、**法令に根拠のない一般公共事務**でございますが、それにつきましては、新たにこの二百八十一条の二の役割分担の原則に沿って客観的に判断されるべきものでありますが、**具体的には、都と特別区の間協議によって決まってくる**、このように考えております。

[鈴木行政局長（衆4／7、中島武敏）]

#### 都区の財源配分の原則

##### ①特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように調整税の一定割合を配分する

- 今回の法改正におきましては、具体的には二百八十二条の第二項でございますが、この**都区財**

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

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

[二橋財政局長（衆4／2、畠山健治郎）]

## ②都に留保される事務の財源を都に留保する

- <都区財政調整制度は、特別区の財源保障とともに都が行う市町村事務の財源を保障するためのものと考えて良いのかという趣旨の質問に対して>今回の改正で特別区は基礎的な地方公共団体として位置づけられることとなりますが、なお、消防あるいは上下水道等の事務は法令で都に留保されることとなります。この都に留保される事務につきましては、本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものでございまして、したがって、そのために都と区の間で財源配分を適切に行う必要がございます。

そういうことから、調整三税を原資とする都区財政調整制度が、それぞれ市町村の事務を都と特別区で分担する割合に応じて財源配分がされるわけございまして、そういう意味で、御指摘のとおり、都に留保される、一般であれば市町村が行う事務の財源としてこの調整三税の、要するに都に留保される分がそういう財源保障の機能を持つということでございます。

[二橋財政局長（衆4／7、中島武敏）]

## ③配分割合については都と特別区の「市町村事務」の分担に応じて、都区の協議に基づいて定める

- 今回、都区財政調整制度の基本的な仕組みは存続されるわけでございますが、そのときに、いわゆる調整三税、これにつきましては法律で明確にするという形にいたしております、これは、この制度自体の安定性あるいは特別区の財政運営の自主性といいますか、安定性を図る上でそのことが望ましいという趣旨で法律に書くということにいたしておるわけでございます。そのことで、かえって硬直的になりはしないかという御懸念でございますが、御案内のように、調整三税を最終的に都と特別区で、分担する市町村の仕事に応じてどのように分けるかという調整割合、これは都区間の協議に基づいて条例で定めるということになるわけございまして、今後の事務の変動あるいは移管ということが行われます場合には、それにに応じて都区間で適正に協議がされて、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されていくものというように考えております。

[二橋財政局長（衆4／7、石井紘基）]

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

自治省といたしましては、この都区財政調整制度の運用に当たりまして、今回の法改正の趣旨も踏まえまして、特別区の自主的な財政運営に支障が生ずることがないように、地方自治法の二百八十二条で、助言・勧告等を行うという規定が自治大臣にございます。そういうことによりまして適切に対応してまいりたいというふうに考えております。

[二橋財政局長（衆4／7、太田昭宏）]

## 都区の基本的性格等に関する平成10年地方自治法等改正の趣旨(国会質疑抜粋)

平成10年4月2日 第142回国会 衆議院地方行政委員会議録第10号から抜粋

○西川太一郎委員 …今回新たに281条の2が設けられたわけでありましてけれども、これによって都区の役割の分担に指針が与えられたというふうに理解をいたすわけでありまして。

これまで、都と特別区の役割分担というのは、行政責任がある意味では不明確であった、こういうふうには言えると思います。これの新設によって大きな効果を持つというふうには感ずるわけでありまして、この新しい条文の中で、特別区は基礎的な地方公共団体と明確に位置づけられている。このことは非常に大事でありまして、これによって特別区は東京都の内部団体的な性格を払拭されて、名実ともに基礎的な地方公共団体になる。言わずもがなのことでありましてけれども、これに対して御所見を伺いたい、こういうことであります。

○鈴木政府委員(自治省行政局長) お答えいたします。

特別区が基礎的な地方公共団体としてそういう実質を備えるということと考えてみますと、二つの要件があると思います。一つは、都の内部団体としての性格が払拭されること、もう一つは、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づけられること、この二つが必要であると考えております。

今回の制度改革後の特別区につきましては、今ほど大臣から御説明ございましたが、廃置分合、境界変更の発議の権能が特別区に付与される。また、都の調整条例というものの規定が廃止される。またさらに、いわゆる区長委任条項というものが廃止される。さらに都区財政調整制度の見直しが行われ、自主性、自立性の観点からの改正を行うということでもございまして、立法面から、また行政面から、また財政面から、いずれにいたしましても、一般の市町村と遜色のない状態に至るということでもございまして、都の内部団体としての性格は払拭されるものと考えております。

また、事務の面でも、改革後の特別区に対しましては一般廃棄物の処理に関する事務などが移譲されまして、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はございましてけれども、一般の市町村が処理する事務は、大半特別区が処理するということになります。

こういうことで、特別区は、基礎的な地方公共団体としての実質を備えるということでもございまして、いわば自己決定、自己責任ということで、それだけ責任も重いものであると考えております。

○西川(太)委員 …同じ条文の中で、今度は東京都について、特別区を包括する広域の地方公共団体という位置づけをされたわけでありましてけれども、これは、従前の都の性格と変わるものなのでしょうか。どういう理解をしておりますでしょうか。

○鈴木政府委員 今回の都区制度改革におきましては、特別区の性格の変更を行いまして、今ほど申し上げましたように、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づけようとするものでございます。これに伴いまして、都は、特別区の存する区域において、基礎的な地方公共団体ではなく、特別区を包括する広域的な地方公共団体としての性格に徹することになるものである、このように考えております。

○西川(太)委員 ただいま二つの質問に対する局長の御答弁を伺いますと、今回の改正によって特別区の自主性、自立性が強化される、これは大変意義深い重要なことである。

しかし一方で、一つの大都市としての一体的に発展してきた経緯というものが二十三区にあるわけですが、これが都区制度を論ずる上には非常に大事だと私は思っております。また、大都市としての一体性や統一性の確保ということを欠いてしまった都区制度の改革というのは、これは困るわけでございます。

この大都市の一体性、統一性の確保というものに対して今回の法改正ではどういう御配慮をなさったのか、改めて伺いたいと思います。

○鈴木政府委員 今回の都区制度改革におきまして、大都市行政の一体性、統一性の確保という観点から申し上げますと、例えば消防、上下水道などの事務は引き続き都において処理することといたしております。また、都知事の特別区に対します必要な助言・勧告の制度、また都区協議会というものの制度を残しまして、都と特別区の間、また特別区相互間の十分な連絡、連携、調整のもとに事務が円滑に処理されるようにしているところでございます。

あわせて、特別区の財政運営の自主性を高めるための見直しを行った上で、都区財政調整制度につきましてもこれを残しまして、特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で、大都市行政の一体性、統一性を確保するため、行政水準の均衡を図ること、このようにいたしております。

## 政令指定都市制度と都区制度の比較

	政令指定都市制度	都 区 制 度
<b>広域自治体の役割</b>	府県事務 - 指定都市への移譲事務	府県事務 + 一体的処理が必要な市町村事務の一部 - 府県事務の一部 (一般的に市町村が行う事務の範囲：保健衛生等) 消防、水道等)
<b>基礎自治体の役割</b>	市町村事務 + 府県事務の一部 (福祉、保健衛生、道路等)	市町村事務 - 一体的処理が必要な市町村事務の一部 + 府県事務の一部 (保健衛生等)
<b>基本的な特徴</b>	大都市としての一体性・統一性確保のため、 <b>単一の基礎自治体が大半の事務を処理</b>	<b>複数の基礎自治体が基本的に事務を処理するが、広域自治体が、府県事務のほか、大都市としての一体性・統一性確保のため単一の意思により一体的に処理すべき市町村事務を処理</b>
<b>財 源</b>	道路財源及び教職員の給与費負担財源(※)を基礎自治体に移譲するほか、交付税算定で調整	財源は、広域自治体が府県財源のほかに市町村財源の一部を持ち、都区間及び特別区間の財源を調整
<b>制度適用の要件</b>	人口 100 万人程度の規模で、相応の面積規模を持った大都市地域 (H28. 4. 1 現在 20 都市)	指定都市制度では対応しきれない規模で、1 つの基礎自治体で対応するには問題がある大都市地域 (人口数百万程度で一体となった社会的実態がある区域)

※教職員の給与費負担財源については、現行の「道府県民税 4%、市民税 6%」となっている政令市の個人住民税所得割に關し、道府県民税の 2%分を政令市へ税源移譲する。(ただし平成 30 年 5 月までは道府県から政令市に支出する税率 2%相当分の交付金を創設し、対応する)

## 特別区間の協議・共同機関

### (1) 特別区間の共同処理機関等

- 特別区長会（区長会、副区長会ほか）
- 特別区議会議長会
- 特別区人事・厚生事務組合  
（人事行政の企画、共同研修、特別区人事委員会、生活保護関係施設、ほか）
- 東京23区清掃一部事務組合（一般廃棄物の中間処理）
- 東京23区清掃協議会（廃棄物収集・運搬に係る請負契約事務の管理・執行、連絡調整）
- 特別区競馬組合（競馬の開催）
- 東京都後期高齢者医療広域連合（後期高齢者医療制度：都内62区市町村）
- 公益財団法人特別区協議会（自治に関する調査研究・普及啓発、東京区政会館の管理運営、区事業の支援、ほか）
- 公益財団法人東京都区市町村振興協会（宝くじの収益金等を活用した区市町村への貸付事業等、区市町村を支援する事業：都内62区市町村）

### (2) 特別区長会の概要

- 1 設立年月日 昭和22年5月1日
- 2 設立目的 特別区間の連携を図り、もって特別区政の円滑な運営と特別区の自治の進展に資する。
- 3 会の性格 特別区23区長が組織する任意団体
- 4 役員等

役職名	定数	任期	選出方法	根拠規定
会長	1名	2年	総会において選挙	規約§6、7、8
副会長	2	2	同上	同上
幹事	5	1	ブロックで各1名推薦し、総会で決定	同上
会計監事	2	1	役員を除く区長から選出	監事規程§2、3

- 第1ブロック 千代田 中央 港 新宿
- 第2ブロック 文京 台東 北 荒川
- 第3ブロック 品川 目黒 大田 世田谷 渋谷
- 第4ブロック 中野 杉並 豊島 板橋 練馬
- 第5ブロック 墨田 江東 足立 葛飾 江戸川

### 5 会議・検討体制

	組織名称	内 容	構 成
会 議	総 会	本会の目的を達成するために必要な事項を審議する。	全区長
	役員会	総会に付議すべき重要な案件を審議する。	役員区長（会長、副会長、幹事）
	ブロック会	ブロック内の連絡調整及び意見集約を行う。	当該ブロックに属する区長
検 討 体 制	部会等	大都市制度部会、税財政部会、政策課題部会、公務員制度部会、防災・まちづくり部会*、就労支援研究会*、2020オリンピック・パラリンピックを成功させる特別区23人の区長会議*	各ブロック選出の区長をもって構成。 （*については、全区長をもって構成）

## 6 会議の開催

総会及び役員会は、原則として月1回開催する。

(原則として役員会は10日、総会は16日に開催)

## 7 事業

- (1) 特別区に共通する課題についての連絡調整及び調査研究
- (2) 特別区の自治の進展を図るため必要な施策の立案及び推進
- (3) その他本会の目的を達成するために必要な事業

## 8 予算

183,866千円(平成31年度当初予算額)

各区分担金 1区2,000千円

## 9 事務局

事務局を設置する。(規約§22)

事務局に事務局長を置き、任期は2年間、但し再任を妨げない。

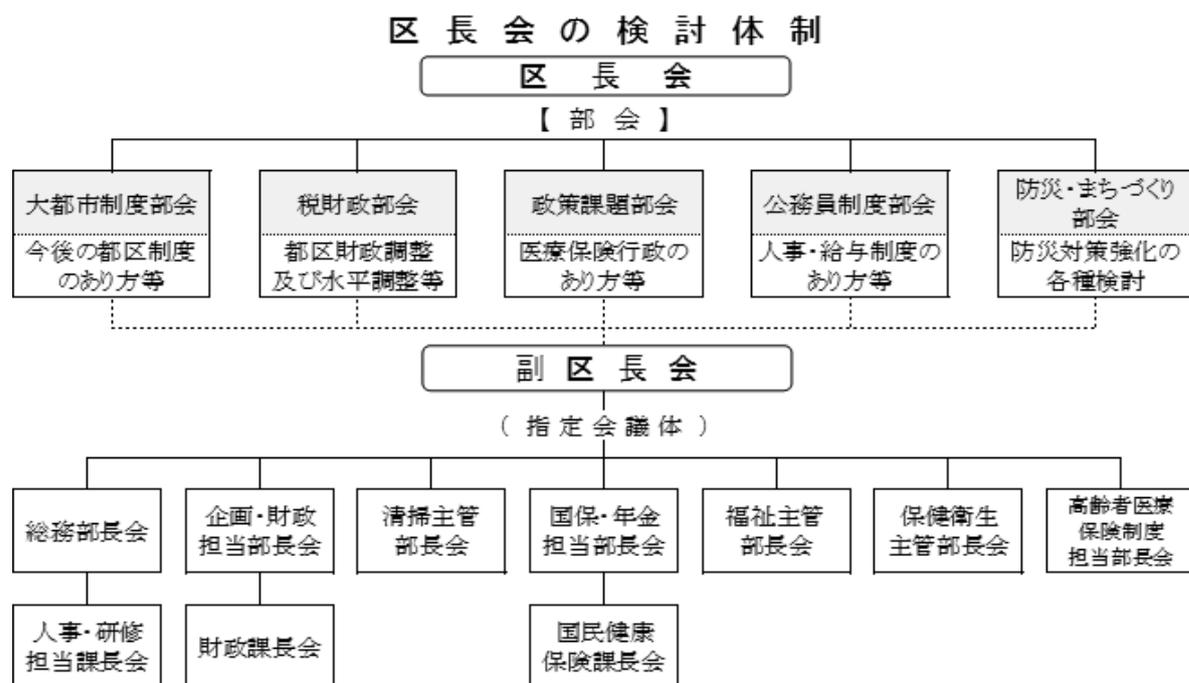
(事務局設置要綱§3、5)

事務局の組織は、調査第1課、調査第2課とする。(同上§2)

事務局に次長(参事を含む)、課長(担当課長・副参事を含む)、主査、職員を置く。

(事務局処務規程§2)

- 事務局長は、特別区人事・厚生事務組合常勤副管理者が兼務し、その他事務局職員は同事務組合職員が兼務している。
- 児童福祉法等の一部を改正する法律の成立に伴い、児童相談所の移管に係る連絡調整等を行うため、事務局内に特別区長会児童相談所移管準備事務局が設置されている。(平成28年7月15日)



# 「都区財政調整」及び「都区のあり方検討」に係る検討体制について (R1.5.15 現在)

都区協議会	
都側委員	区側委員
知事 副知事 3人 東京都技監 政策企画局長 総務局長 財務局長	特別区長 同 副会長 2人 同 幹事 5人

地方自治法  
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連絡  
調整を図るため、都及び特別区をもって都区協  
議会を設ける。  
2 前条第1項又は第2項の規定により条例を  
制定する場合には、都知事は、あらかじめ  
都区協議会の意見を聞かなければならない。  
3 省略



都区財政調整協議会	
都側委員	区側委員
総務局総務部長 同 行政部長 財政局主計部長	特別区副区長 会長 同 副会長 2人 同 幹事 5人 協議会が指名するもの 特別区長 会長 事務局長



都区のあり方検討委員会	
都側委員	区側委員
副知事 3人 総務局長	特別区長 会長 同 副会長 2人 特別区長 会長 事務局長



都区財政調整協議会幹事会	
都側委員	区側委員
総務局行政部 区政課長 同 区政課課長代理 (行政担当) 同 区政課課長代理 (都区財政調整 担当) 同 区政課課長代理 (税務担当) 同 区政課課長代理 (財政担当) 財政局主計部 財政課長 幹事会が指名するもの 主計部 財政課副参事	特別区財政課 幹事長 同 副幹事長 1人 同 幹事 6人 幹事会が指名するもの 特別区長 会長 事務局調査第2課長 同 副参事

都区のあり方検討委員会幹事会	
都側委員	区側委員
委員会が指名するもの 総務局長 総務局行政部長 同 行政改革推進部長 財務局主計部長 総務局自治制度改革推進担当部長 同 都区制度担当部長 同 行政部 区政課長	委員会が指名するもの 区長 3人 副区長 2人 企画・財政担当部長 1人 特別区長 会長 事務局次長