

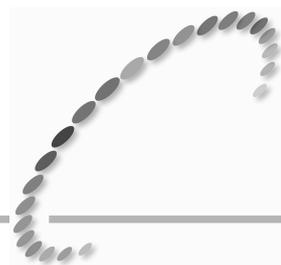
特別区議会議員講演会(令和3年度第3回)

改めて考える都区制度改革(平成12年改革)の  
意義と都区制度のこれから  
講演録

講師:特別区長会事務局 参与 志賀 徳壽

日 時 令和4年1月21日(金)  
場 所 東京区政会館 20階会議室

公益財団法人 特別区協議会



# 目 次

	頁
講 演 録 . . . . .	1

〔 この講演録は、令和4年1月21日に行われた講演の内容を集録したものです。 〕



## はじめに

本日は、「改めて考える都区制度改革の意義と都区制度のこれから」というテーマでお話をする機会をいただきました。議員講演会という場でお話をさせていただくのは、大変僭越ではありますが、私は練馬区で昭和 49 年に採用されまして、10 年ほどでこちらの区政会館に移籍をいたしました。こちらで課長になって以降は、都区財政調整協議の事務方ということで担当いたしまして、平成 12 年改革に向けては、財政分野の課長として担当しました。その後、3 年間板橋区でお世話になり、戻ってきてから平成 15 年に区長会事務局の次長になりまして、その後事務局長として昨年 6 月まで務めさせていただきました。今、司会から紹介いただきましたように、そのような経歴で、長年にわたってこの都区制度関連の仕事をさせていただいたということで、何かしらご参考にしていただけるようなものがあればという思いでお話をさせていただきたいと思いますので、お許しをいただきたいと思います。

## (テーマ説明)

本日のテーマについてですが、目次に一覧があります。特別区は現在、市町村と同じ基礎的な地方公共団体ということで、法律上位置づけられているわけですが、これは長年の自治権拡充運動を経てようやく、平成 12 年都区制度改革によって実現したものということでございます。その後、今年度末で丸 22 年経過することになるのですが、今なぜ改めて都区制度について考える必要があるのか。それから、どのような経緯で基礎的な地方公共団体となったのか、逆に言えばそれまでどうしてそうならなかったのか。さらに、どういう形で基礎的な地方公共団体となったのか。その後どんな取組をしてきたのか。今後の課題は何か。といったことについて、私なりに限られた時間でありましてけれどもお話をさせていただければと思っております。

非常にお話しする範囲が広くて分量も多いので、本日はごくかいつまんだ説明にしかならないと思いますが、できるだけ読んでポイントがつかめるようにということで、資料を作成したつもりでございますので、後ほどご参考にしていただければ幸いです。

## (資料説明)

資料のつくりですが、表紙をめくっていただいて 2 ページの下のところに、枠囲みにて説明文がついています。これが、説明の概要になります。今日はこの説明の概要の部分ではなく、その外側に記してある補足の部分をなぞりながら説明をさせていただきたいと思いますので、この概要の説明文については、後ほどご一読いただきたいと思います。

## ◇改めて都区制度改革を考える意味

それでは、順次お話をさせていただきます。

まず2ページ一番上のところで、改めて都区制度改革を考える意味は何なのかということに触れさせていただきたいと思います。

まず何よりも、都区制度、あるいは特別区制度と言われていますが、これは我々特別区の活動の基盤であるということで、その制度について知る必要があるというのが第一です。

二つ目は、都道府県と市町村というのは、我が国における自治制度の一般的な制度ということですけれども、その一般的な制度だけでは、説明しきれないものがある、そういう特別な事情があるということです。

三つ目は、「“負い目”からの解放」という少し妙な書き方をしておりますが、どうも特別区は制限された自治体なのではないか、半人前なのではないかという思いが東京都、特別区の関係者を通じてあるというのが従来から続いております。

一つは、市に比べて権限が制約されているのではないかと、上下水道とか消防だとか、通常であれば市が行っているものを東京都が行っているということで、区に十分な権限がないのではないかと。

また、財政面で都に依存しているということで、特に都区財政調整制度というものがあって、東京都からお金をもらってようやく仕事ができているのではないかとというようなこと。

あるいは、住民の自治意識が薄いのではないかとよく言われています。どういうことかよく意味が分かりませんが、例えば投票率が低いというようなことなのではないでしょうか。特別区だけのことではないと思うのですが、そんなことが言われている。

さらに、区や区議会には無駄が多いというようなことがよく言われるわけです。これも意味は分かりませんが、おそらく、豊富な財源でほかの市町村にはできないようなサービスをばらまいているのではないかと、というような見方がされがちだということだと思います。

その一つの例として、議員の定数について見ていただきたいと思うのですが、もし特別区、23区が、ほかの大都市と同じように東京市であったとしたらという見方をされるという例です。大阪市は、人口275万人で大阪市会の定数は83人である。特別区の23区の議員の定数を合計すると902人ということで、バランスからいっても特別区の議員は非常に多いと。もし東京市だったならば、そんなに議員の数は要らないのではないかとという見方です。そういうふうにはひっくるめて見ればそうかもしれませんが、個々の自治体として見るならば、例えば堺市と世田谷区というのは、ほぼ同じような人口規模になりますが、その議員定数はほとんど変わりません。つまり、それぞれの自治体として見るならば、決して多過ぎるということはないということになるのですけれども、

そのような見方がされがちだということでございます。

四つ目は、制度のつくり方として、実態上東京都が差配できる外形があると。これは、都区財政調整を例に取れば、その都区財政調整の原資となる税金、これは本来市町村財源なのですが、それが都税とされていて、その都区財政調整での交付金を配る条例は都条例であり、それを決めるのは、都議会であるということですので、一見すると東京都が全て決められる、決めているということになるわけです。それが、制度論抜きにその外形だけで判断してはいけないということです。制度論をきちんと理解しておかないと対抗ができないということです。

五つ目に、「自分たちだけで守らなければならない」という書き方をしています。これからお話ししますが、平成 12 年改革で、制度的に原理原則がきちんと整理をされているのですけれども、それが制度の原則どおりに運用がうまくなされていない。東京都の考え方も区から見れば、原理原則から逸脱した考え方になっていますし、国も、都と区の関係については、なかなか口出しをしてこないというようなこともあって、特別区自らが、この制度を守っていかなければならないという状態を担っているということでございます。

六つ目に、都区間の財源配分の問題については、実は、12 年改革からもう 22 年経つとお話しましたが、いまだに解決されていない問題として残されておりまして、そういう意味では、平成 12 年改革というのは、運用面で未完の状態にあるということでございます。今現在、都と区の間では、この財源問題なり、都区のあり方の問題なりの検討がストップしてしまっておりますので、なかなか都区制度について語られる機会が減っているというのが現実です。そういう意味では、この都区制度についての意識が、大分薄れてきているのではないかとということで、私自身も大変な危機感を持っているところでございます。

以上触れたことを冒頭といたしまして、お話を進めていきたいと思っております。

## 1 都区制度（特別区制度）の概要

### ◇都区制度（特別区制度）とは

まず、1 の都区制度（特別区制度）の概要ということで、現在の仕組みのおさらいでございます。

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

この表現が、都区制度の根本原理に当たる部分でございます。ある意味、様々な仕組みという

のは、この原理をどういうふうに具体化するかということで作られていると理解をしていただければよろしいのではないかと思います。この原理を支えるための制度として、一般的な都道府県、市町村との関係と違う特例が設けられている。それが、事務配分の特例であり税配分の特例であり、都区財政調整制度の仕組みであり、都区協議の法定された姿ということになるということでございます。

ここで、「政令指定都市制度では対応できない」とありますが、我が国の一般的な大都市制度というのは、政令指定都市制度ということで、近隣でいえば横浜市、川崎市、相模原市、千葉市、さいたま市がありますし、全国 20 市あるわけですが、この政令指定都市制度というのは、大都市地域の行政を単一の市の基礎的な自治体に負わせるという制度なのですね。ですので、府県事務のほとんども、その政令市に預けて、政令市が一体的に大都市行政を展開する、そういう姿を描いているわけなのです。ですから、これをもし東京の 23 区の区域、東京大都市地域に当てはめるとすれば、東京市というものがあってもいいということになるのですが、ところが、東京市ということでは、この巨大な都市は経営できないということで、ここにほかの政令指定都市制度とは違う都区制度を設けているということになっているのです。

つまり、単一の基礎自治体では、とてもまとめきれないので、複数の基礎自治体とその基本的な行政を展開する。しかし、複数の分割してしまえば、大都市としての一体性は保てませんので、そこに東京都との特別な役割分担を引いて、財政的な特例を設けて、この東京大都市地域の行政の一体性を確保しつつ、かつ基礎自治体としての自治が確保できるようにしていく。それが都区制度であるということでございます。

### **(都と区市町村との分担関係)**

その下に図があります。都と区市町村との分担関係のイメージ図となっておりますが、今の東京都は、一般的な都道府県と市町村との関係の多摩・島しょ地域と、それから、特別区のこの都区制度が置かれた地域と、二つのものを抱えているという姿になっております。このうち、都区制度に何よりも特徴的なのは、緑で赤い線から下に広がっております都の大都市事務という領域があるということなのですね。通常であれば市の領域である部分に、東京都が特別な役割を持つ領域があつて、それについては、東京都が市の財源を使って事務を行うと。これが特徴的な姿ということになります。詳しくはこのあと触れさせていただきます。

### (東京都区部の人口集中度と歳出の大都市比較)

4 ページに「東京都区部の人口集中度と歳出の大都市比較」の表があります。

政令指定都市と違って、何が都区制度かと言ったときの集中度というのを見る一つの物差しなのですが、人口規模はもちろん、人口密度だとか、昼夜間人口比率というところを見たときに、極度に集中をしているという数字が出てくるわけです。この人口密度も昼夜間人口比率も、共に高度に集積をしているというのが実は、東京と大阪のみであるということです。

ご存じのとおり、大阪において、つい最近まで特別区制度を設けたいということで取り組んでいたのは、このような背景もあるということかと思えます。

下に、「23 区の人口規模」と書いてありますが、特別区の人口規模 973 万人余というのは、東京都以外の全国の都道府県の人口を上回る規模です。もし東京市があったとしたならば、どの都道府県より大きい市ができてしまうというようなそういう姿なのです。

各区それぞれを見たときにも、大都市あるいは、中核都市の規模を持っています。今の政令指定都市というのは、おおむね 70 万人ぐらい以上ということになっておりますので、その点でいくと、5 区が政令指定都市並であると。それから、中核市というのは、今 20 万人以上で、保健所を持っていればということになりますので 16 区。そして、中央区と千代田区は、それからすれば外れませんが、千代田区も 6 万 7,000 人近くの人口を抱えておまして、全国の市区町村 1,741 団体の中で 415 番目ということですから、上位 4 分の 1 以内の中核的な自治体だということになります。

このように、全体としてはもちろん、各区それぞれが大きな規模を持っているというのが特徴であり、そういうような地域であるので、この都区制度というものが敷かれているということがございます。

### (逐条地方自治法の解説)

5 ページのところ、(参考)として逐条地方自治法の解説を載せています。

この枠の中の赤い字になっている部分の真ん中ぐらいのところ、「都が特別区に係る」云々と書かれているところをご覧ください。東京都が特別区の地域で、先ほど見ていただいたように、市町村の領域の事務を処理するということについてですが、これが何でそうなのかというと、一体性及び統一性の確保が要請されるためであると書かれてあります。しかしながら、「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」と。「まずは、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整権能を行使することにより対処すべきである。こうした対応では足りず、一つの統一的な意思決定の下、事務を処理しなくては

ならない必要がある場合に、はじめて都がとりこむ形で一体的に事務を処理する」、こういう考え方が書かれております。

この逐条というのは、国が法改正をするときに、様々な検討をするのですが、その過程でつくられた考え方を整理して本に仕上げているのですね。ですから、立法の趣旨ということになってくるわけですが、こういう考え方でつくられている。つまり、一体的、統一的対応が必要であれば、ともかくそれは東京都がやるのですよということではない。特別区はそれぞれの区域に責任を持つのは当然なのですが、それだけではなくて、東京大都市地域にある基礎自治体として、東京地域全体にも責任を持つ必要があるということをご予定しているということでございます。そういう特別区の対応では、どうしてもできないような、単一の自治体でなければできないようなものがあるとするならば、これは、東京都が例外的に行うと。そういう考え方で整理をされているということですね。

#### ◇都区の役割分担と財源の調整

次に、「都区の役割分担と財源の調整」というところですが、これは、都区制度の一番特徴的な制度である都区財政調整制度について、見ていただくということでございます。

6 ページをお開きください。丸の最初が、「**都区財政調整制度は、都区間の事務配分・課税権の特例及び 23 区間の財源偏在に応じた自治体間の財政調整の仕組みであり、地方交付税制度と並ぶ法律上の財源保障制度**」というふうに書いてあります。これは、都区財政調整というのが、先ほど見ていただいたように、都と区が特別な事務分担をする、それから、23 区が一つの大きな大都市地域を構成しているということで、この地域全体の均衡を図るために、都と区間の財源を分け、23 区間の財源を調整するという、二つの機能を持った制度であるということと、もう一つは、それが地方交付税と並ぶ財源保障制度なのだということを言っているわけです。

我が国における財政調整の制度は、地方交付税制度が一般則です。これは、全国の都道府県、市町村一つ一つを国が基準的な需要と収入を計って、不足分を保障していくという制度になっているわけですが、この制度は、東京にももちろん適用されています。ただ、東京の場合には、東京都と 23 区を一括して算定して都に適用するということになっていますので、個々の東京都、あるいは、23 区それぞれについては、国が計算していないということなのですね。都と 23 区を一括で算定して保障するので、都と 23 区それぞれについては、この都区財政調整制度を通じてその財源を保証してくださいと、こういうつくりになっているわけです。

そして、その都区間配分なり、23 区間の配分というこの財政調整については、都と区の協議で定めるというのが原則になっておりまして、そのために最終的には都区協議会という場で合意をす

るのですが、都区財政調整協議会、あるいは、その下の幹事会という協議体を設けて、毎年協議をしながら合意に至っているというつくりになっております。

### (区域内の市町村財源と行政需要の比較)

その下に図がありますが、23 区間の財源偏在の状況を端的に見ていただくために、あくまで大ざっぱな推計ですが、区が持っている区税等の一般財源とそれから、東京都が預かっている市町村財源を足し上げて、それを 23 区ごとに並べてみたらどうなるかというグラフです。

それが青い棒グラフ。それから、赤いほうの棒グラフは、それぞれの区で、今東京都が行っている市の事務に当たるものと、区が行っている事務を足したときに、それぞれの区でどれぐらいの需要があるだろうかという推計値です。これを見ていただくと、千代田区、中央区、港区等のいわゆる都心区については、青い市町村財源の棒が非常に突出をされていて、区域内で想定される需要をはるかに上回るものがあると。逆に、周辺区と言われるところでは、赤い棒のほう突出をしておりますので、都税を含めてもその地域で行われるべき行政需要に満たない状態であるということなのです。

従って 23 区全体の行政の均衡を図るために調整をする必要があるということになってくるわけなのですけれども、これ、実は、先ほど言いましたように、一つの大都市地域、東京大都市地域を 23 区に分けるとこういう姿になるということなのです。ほかの大都市はどうかと言ったら、同じことがあるのです。例えば、大阪市においても、中心地域と周辺地域では、税源の格差があります。しかし、大阪市の場合はひとつの自治体なので、市全体のサービス水準を統一するのは当然ということになるわけで、それと同じことだと考えていただければよろしいのではないかと思います。

### (都区間の財源配分の状況)

7 ページの上の図は、都区間の財源配分の状況について、規模感として見ていただくために作ってある資料です。

東京都の持っている都税等が、約 5 兆 6,000 億円とありますが、その中の府県財源は約 3 兆 3,000 億円ということなのです。それで、東京都が預かっている市町村財源が約 2 兆 4 千億円、これと特別区が持っている市町村財源を合わせると、3 兆 8,000 億という規模で、都区財政調整を通じて配り直すということになっています。都が持っている市町村財源と区が持っている区税等との比率から言うと、ほぼ 3 分の 2 対 3 分の 1 という持分なのですが、都区財政調整を通じて配り直すと、東京都が約 3 分の 1、区が 3 分の 2 になるという調整がされているということで、都区財政

調整がそういう配分の機能を持っているということをご覧いただけると思います。

この都が行う市の事務と書かれている約1兆3,000億円のところが、消防だとか上下水道だとかそういう事務に充てる財源になっているのですが、東京都は、府県事務と市町村事務の経理を別にしておりません。一緒くたに都税を都の事務に充てるということでやっていますから、この1兆3,000億の内訳というものが無いというところが、実は都と区の間では、非常に大きな問題になっているということになります。

### **(区税と財調交付金の割合)**

それから、その下のグラフですが、各区の収入について、区税と財調交付金の割合をみたものです。都が持っている固定資産税とか法人住民税だとかについては、もちろん区間の格差は激しくあるのですが、区税の部分、個人住民税の部分についても区ごとに水準の格差があります。それをこのグラフで言うと、桃色の財政調整交付金で埋めることによって、全体をならしていくというようなことを行っているのが、23区間の配分機能ということになります。

### **(都区間財源配分について)**

8ページにまいりまして、今申しました、二つの機能をそれぞれご覧いただきたいと思います。

まず、「都区間財源配分」についてですが、制度的には、都と区の役割分担に応じて配分割合は決める。つまり、東京都が例外的に市の事務を預かっていますので、都が持っている市町村財源のうち、その例外的に預かる市の事務に応じた財源は都に残して、残りについてはきちんと区に戻していくというのが原則になっているのですが、これについては、いまだに都と区の間で解決をしていない、制度上の最大の問題として残っております。これは後ほどご覧いただきます。

それからもう一つ、この配分割合を変更するという点について、都と区の間で一つの約束事があります。それは、税制改正だとか、あるいは、役割分担の変更だとかそういう特別な事情があったときに、配分割合の変更をする。それ以外については、決められた配分割合の中で都と区がそれぞれ責任を持ってそれぞれの財政運営をしていこうと、そういう約束事なのです。これは、毎年税収も増減しますし、それから、事務事業もどんどん変わっていきます。それを全て追いかけて毎年毎年どうするのだということをやっていたのでは、都と区の争いは絶えないということで、役割分担をきちんと確認した上で、そういう毎年の争いを避けていこうという知恵ということになるかと思います。逆に言えば、そうであるならば、なお一層おおもとの役割分担に応じた財源配分というのが大切になってくるということでございます。

### **(特別区間の財政調整について)**

もう一方の「特別区間の財政調整」についてですが、これは、都区間の役割分担に応じて財源配分を行ったうえで、その分けたものを原資として 23 区間でどういうふうに調整するかという話です。それについては、特別区財政調整交付金をそれぞれの区の財源不足額に応じて配るという仕組みが設けられています。その配り方ですが、基準財政需要額という、各区の実際の財政そのものではなくて、各区が標準的な水準で行政を行う場合にどれだけの経費が必要であるかという、ある意味モデル計算をするのです。そのモデル計算をした上で、その区の収入として見込まれるものと差引きをすると、財源不足が生じると。その財源不足分をこの特別区財政調整交付金で補填する。こういう仕組みであります。

かつては、東京都が各区の職員定数だとか、あるいは、施設の整備計画だとか、それを全部 1 件 1 件査定してつけるというやり方だったのですけれども、昭和 50 年以降改正が行われまして、客観的、標準的に算定が行われるような仕組みに改められました。もちろん、いろいろ課題はありますので、毎年毎年の協議の中で少しずつ改善を図りながら今日に来ているということでございます。

それから、もう一つは、平成 12 年改革で都と区の役割分担が明確化されたということもあります。この特別区間の財政調整に使われる財源というのは、特別区の固有財源であるということですので、それを 23 区の自主的な調整に任せてもらいたいというのが区側の主張です。そのために、23 区間で協議をして、その結果を東京都に提案し、できる限りそれを実現しようということでも毎年努力をしているところでございます。

### **(普通交付金区別算定額)**

9 ページに、実際の普通交付金の区別算定の状況として、令和 3 年度当初の算定のときの姿を載せています。

今申しました需要額、収入額それぞれ区ごとに算定をしまして、足らずまいを普通交付金とするということなのです。港区と渋谷区については、ゼロと書いてありますが、これは、標準的な計り方をすると、その 2 区については、需要よりも収入が多いということなので、その分は交付しない、逆に、飛び出た収入の部分については、それぞれの区に帰属をするという考え方で整理した結果がこういうような仕組みになっているということでございます。

### **(都区制度に関する都の特徴的な説明)**

その下に(参考)として、都区制度に関する都の特徴的な説明とありますが、これは、東京都の

行政部が説明に使っているものの中に書かれているものです。

都区制度の目的ということの説明の中で、「広域自治体である都が大都市地域の一体性確保の役割になる点がこの制度の大きな特色である」という説明の仕方をしています。それから、都に留保されている市町村税というのは、「都が大都市の一体性を確保する観点で事業を展開していくための財源として位置付けられたものである」という説明をしています。

つまり東京都中心の考え方で、制度のつくりからすれば、先ほど申しましたとおり、東京都が大都市の一体性確保にすべからず責任を持つ制度ではないということは明らかなのですが、東京都はそういう説明をしているということに留意しておく必要があると思います。

#### ◇特別区制度の歴史

次に8ページ以降の「特別区制度の歴史」というところで、平成12年改革に至るまでに過去どのようなことがあったのかをざっと見ていただきたいと思います。

10ページの一冊下のところからお願いしたいと思います。

#### **(東京の「区」は、明治時代の自治制度発足時から、法人格を持った自治の単位として存続)**

まず、今「特別区」と言っていますが、この東京の区というのが、いつからあったのかということなのですが、明治の初めに「郡区町村編制法」というものが我が国の初めての本格的な自治制度として誕生しました。そのときに、区というものができております。その当時の区というのは、全国的に「人民輻輳の地」というところに「区」が置かれているのですが、東京、京都、大阪については、その人民輻輳の度合いがより強いので、複数の区が置かれるということでありました。東京には、15区がこのとき誕生をいたします。記載してある区ですね。実は、この15区でスタートした東京の区が、その後、ずっと法人格を持って今日までつながっているというのがこの特別区の特徴でありまして、大阪とか京都については、法人としての区というのは、途中でなくなっております。それが、区が今日まで自治の単位としてつながっていくという非常に重要な点でございます。

それから、11ページ一番上のところですが、その後、制度が「市制町村制」というものに明治22年変わっていきます。このときの「市」というのは、先ほど見ていただいた「区」が「市」になっていくという過程なのですね。東京、大阪、京都の場合には、その区というものを残しつつ、その上に市をかぶせる。東京市、大阪市、京都市をつくるというような形になりました。当初は、他の市と違って、半ばそれぞれ府の附属機関みたいな位置づけだったので、い

ずれにしても東京市というものがこのときにできました。しかし、15区はそのまま法人格を持ったまま存続をして、今で言う区議会が残っているという姿ですね。このときの東京府というのは、ほぼ今の特別区の区域と同じぐらいの区域です。三多摩が東京都に編入されるのは明治26年ですので、それまでは、この15区の外に6郡とか5郡とかあって、それが今の特別区の区域からなる東京府であったわけです。

その元の東京府の区域に近い部分が、大正11年に都市計画区域として定められます。この都市計画区域の中で、重要施設の配置をしていくということで東京大都市地域が形づくられていくわけですね。

そして、昭和7年に東京市の市域拡張というのがありまして、その15区の区域から外周の5郡に区の範囲を広げて35区というものができてくる。大東京市というふうに言われているのですが、これも、これが今の23区の母体ということになります。

そして、昭和18年、戦時体制下でその当時の東京府と東京市を同時に廃止して東京都制が誕生します。都制という体制については、このときはもちろん戦時体制ということですので、特殊な環境下ではあったのですが、それ以前にも、やはり、東京府と東京市との関係、あるいは、東京市と区との関係ということで、様々な確執がありまして、東京都制というようなものをつくるべきではないかという議論は前からあったようです。それが戦時体制下での集権体制を整える観点で一気につくられたということがありました。このときも、35区については、一応、法人格を持ったまま存続しています。

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

戦後を迎えまして、都区制度がどのようになっていくかということなのですが、今日までを概括しますと、東京大都市地域の一体性の確保ということについては、必要な命題として残っていて、しかし、その中でも身近な自治をどのように確保していくか、その身近な自治をできるだけ順次強化していく流れで進んできたということになるかと思います。

ただし、実際は、いろいろ紆余曲折がありました。

まず、戦後の地方自治法のスタート時点において、「都の区は、これを特別区という」という形で、特別区という表現が初めて入ってくるわけですが、制度上は市と同一の権能の基礎自治体として位置づけられております。しかし、まさに「一体性確保」との関係で、東京都から事務をもらわない限りは市としての機能を果たせないという関係だったのです。東京都は事務をくれない、区

は事務をよこせということで、自治紛争が展開されます。

一方で、このときに、区を一般の市並みに位置付けたというのは、GHQの民主化徹底策の流れでもあったのですが、それが早期の戦災復興、経済合理性優先の方向に転換していく過程で、都区の紛争も相まって、僅か5年間で東京都の内部的な団体に転落してしまうということがありました。このときに、都が基礎自治体としての性格を兼ねるという位置付けになり、区長の公選も廃止をされてしまいましたし、事務も制限列举をされることになってしまったのです。

しかし、その後、東京が非常に発展を遂げていく中では、行政課題も非常に膨らんでいって、片やこの内部団体に転落した区は、自治権獲得のために精力的に運動を展開していくというようなことの中で、昭和40年に大きな改正が行われます。福祉事務所や保育所とかが、このときに区に移管されているのですが、なぜ、そういうことが行われたかという、市の事務の重圧で都の行政が麻痺をしている。東京都だけではできないので区に移管する。こういうような位置づけだったので、つまり、単一の自治体でこの23区の区域全体を処理するのは不可能であるということが、この時点で歴史的に証明されたということだと思います。

その後も自治権拡充運動が続いていきますし、東京の発展というのが加速度的に進んでいく中で、昭和50年の改革で、区長の公選が復活し、それ以前は東京都の職員が区に配属されるということだったのが、人事権が移譲されてくる、あるいは、保健所の移管をはじめ事務の大幅な移管が行われるということになりました。実は、この時に特別区は事実上の基礎的な自治体になったと言われております。

当時は、原則「市並み」の改革だと言われたのですが、制度上はあくまでも東京都の内部的な団体のままであるという評価でした。これは、国のほうで、将来的に区を自立させるということは方向としてはあるかもしれないが、今の時点では、うまくいくかどうか分からないと。まずは、試みの改革なのだと。今後、うまくいかなければまた元に戻すこともあるかもしれないというような中途半端な位置づけでありました。したがって、その後も特別区は、自治権拡充運動をさらに強めていくということになっていきます。

そして、最終的に長い年月はかかりましたけれども、都と区で足並みをそろえて運動を進めて、特別区が法的な基礎自治体になったのが平成12年改革だったということでございます。この平成12年改革によって、この都制の下で東京都と特別区が、広域自治体と基礎自治体の二層制になった。そういうような経過でございます。

### (特別区が求めた制度構想)

その下にある「特別区が求めた制度構想」というのは、後で見ていただきたいのですが、今お話しした一連の制度改革の過程で、特別区として構想を練り上げて、それを国なり関係者にぶつけてきたのです。「『二十三首都市』の方式」というのは、府県の事務も含めて全て 23 区でやるというような大胆な構想です。そして、「首都行政制度の構想」というのは、今の都区制度に近い形で、東京都と特別区の役割分担でやっていくというものです。後ほどご覧いただければと思います。

### (昭和 50 年以降の主な動き)

そして、12 ページですが、区長公選が復活した 50 年以降、現在の姿が形づくられた平成 12 年改革に至るまでには、様々な動きがありました。都と区それぞれが制度の方向を構想して、それを都と区で一致させて合意をして、国に働きかけ、地方制度調査会の答申をもらい、平成 6 年 9 月に「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」という改革構想を合意いたしまして、国に持ち込んで法改正を要請するというような動きをしてきました。その後も、いろいろな出来事があったのですが、平成 10 年に法改正が行われ、平成 12 年の 4 月に施行されたという経過をたどりました。

### (都区制度は、都区間の協議次第で諸刃の制度)

その下に記載してありますように、冒頭お話ししたことにつながるのですが、この都区制度というのが、都区間の認識が一致をしていけば非常に強力で、かつ、協議により解決するという民主的な制度ということになるのですけれども、認識が異なりますと、制度自体がぎくしゃくしてしまう、ある意味諸刃の制度であるところの一つのポイントがあるということになります。

## 2 平成 12 年改革の意義

一体平成 12 年改革とは何だったのかというのが次のお話です。

### ◇平成 12 年度改革の概要

13 ページをご覧ください。まず、改革の概要です。

一つは、**特別区を基礎的な地方公共団体として法定**をするということですが、これは、先ほどから申し上げているように、一般的に市町村にするというだけの意味ではなく、東京大都市地域における基礎的な地方公共団体とするところに意味がありまして、そういう意味での東京都が広域自治体、特別区は基礎自治体であるということなのですね。このような巨大な大都市地域にお

いても、二層制による自治制度は成り立つということをつくり上げたものだったのです。

それは、**都と区の役割分担原則の法定**ということで、より具体化されてまいります。つまり、これは、都道府県と市町村の関係でもそうですが、基礎自治体優先の原則がこの地域にも適用される。特別区優先の原則であると。東京都が預かる市の領域の事務というのは、限定的なものであるとされました。そういうような考え方を整理した上で、清掃事業その他の大きな事務事業が移管されたということでございます。

それから、**財政自主権の法的確立**とありますが、できる限り税源移譲を徹底した上で、都区財政調整制度を法律上の財源保障制度として確立することによって、都と特別区の独立対等性を担保しつつ、特別区の財政自主権を確立するということが行われました。

そして、**都区協議会の存置**ということで、そういう独立対等な関係の下での法定の協議システムとして、再度位置づけをし直しているということでございます。

#### ◇都区の思惑を超えた法改正内容

14 ページをご覧くださいますと、実は、今見ていただいた改革での法の整理の仕方というのは、都と区で思い描いていた以上のものだったのです。

先ほど少し触れました平成6年9月の協議案というのは、もちろん、特別区を基礎的な地方公共団体に位置づけるということを目指したわけですけれども、その方法論としては、特例となっている事項をできる限り減らして、少しでも一般市に近づけていくことで、基礎自治体にしてもらおうというまとめ方なのです。

ところが、実際の法改正は、そういう改良型ではなく、抜本改革をしてもらった。それが、都と区の役割分担原則の法定であり、財調制度の法的な確立であったということなのです。この法改正の際に、当然、国のほうでもいろいろな想定問答を作って、国会の審議に備えているわけですが、その想定問答以外に、具体的に国会の場面で様々な角度からやり取りが行われています。それを整理していくと、都区の役割分担の原則、あるいは、財源配分の原則が整理されているというのが見てとれます。

#### ◇都区の役割分担と財源配分の原則について

内容については後ほど見ていただきたいのですが、表題だけ拾うと、都区の役割分担の原則について、一つは、特別区は身近な行政を都に優先して行うということがはっきりされた。

それから、15 ページにまいりまして、二つ目は、都の「市町村事務」は、限定をされるという

ことが明らかになった。

そして、16 ページ。三つ目に、法令に根拠のない事務の分担は、法の原則に沿って、都区の協議によって決まるという説明がなされているということです。

もうひとつ、都区の財源配分の原則では、一つは、特別区が等しくその行うべき事務を遂行することができるように調整税の一定割合を配分するという考え方。

二つ目には、都に留保される事務の財源を都に留保する。あくまでも都の事務として、留保できるものに限ってということになります。

三つ目には、配分割合については、都と特別区の「市町村事務」の分担に応じて、都区の協議に基づいて定めるということです。

こうした役割分担と財源配分の原則が定められて、その原則の下に、都と区の協議によって解決してくださいという制度になったということなのですね。

#### ◇大都市地域における広域自治体と複数の基礎自治体による二層制の自治制度

そして、その下ですが、「大都市地域に広域自治体と複数の基礎自治体による二層制の自治制度を確立」とあります。

特別区を基礎的な地方公共団体にするということは、つまり、市町村と同じ性格付けにすることですので、市町村と同じであると言えなければならない。どうしたらそう言えるのかということです。これは、当時の自治省と内閣法制局が細部にわたって緻密な調整を行っております。

その結果、二つの要件があるということで、一つは、地方公共団体としての独立性が担保されていると言えるのかどうか。つまり、都の内部団体性を問われることはないのかということですね。これについては、当時、内部団体性を問われる制度と言われていた特例を見直ししましたし、それから、一番のネックであった財源問題、都区財政調整制度については、法定化することによって地方交付税と並ぶ財源保障制度にするという形で解決をしています。

二つ目の要件としては、法制度上住民に身近な事務を包括的に処理する位置づけが確保できるのかどうかということです。これについては、自治法上で都と区の役割分担原則を明確に書き込みました。特別区は、地方公共団体として一般的に市町村が行う事務を行うということになったわけです。この原則により、実際に一般廃棄物の処理をはじめとして、主たる事務を処理するようになるということで解決をしたわけです。

そのような中で、従来から言われている幾つかの論点について見ておきたいと思います。

一つは、この改革後の特別区は憲法上の自治体と言えるのかどうかということです。判例で言い

ますと、昭和 38 年に最高裁が出した判決は、特別区は憲法上の自治体ならざるものということで終わっているのです。政府は、この平成 12 年改革で、法制度的には憲法上の自治体としての要件を満たすようになったと思っているけれども、最終的には、裁判所の判断だという説明の仕方をしています。ただ、これは私見で申し訳ないのですが、当時、特別区というのは、基礎的な地方公共団体と書かれていませんので、何ものなのか分からない状態なのですね。市と同じような仕事をしているということではありませぬので、そういう中で特別区をどう位置づけるかという話だと思うのです。しかし今は、平成 12 年改革によって基礎的な地方公共団体として明確に書かれていますので、憲法上の自治体かどうかを疑う余地はないのではないかと私自身は思っております。

次に、制限自治体なのかということですが、これも制度改革を通じて、制度上独立対等性を担保しました。担保できなければ基礎的な地方公共団体にはなれなかったということですので、これは間違いなく制限自治体ではないと。特例があるのは、あくまでも一つの大都市制度の中で、どういう役割分担をするかということの帰結であるということでもあります。現実問題として、水道、下水道、消防についても、ほかの都道府県においても県がやっている場合もありますし、むしろ今は、広域処理をしていく方向での流れになっているということもあります。それから、中核市の権限というのは、中核的には保健所の事務であり、それは既に特別区が実施をしているということでもありますので、制限自治体と言われる筋合いはないということです。

もうひとつ、「一体性」ということがよく問題にされるのですが、論点はいろいろあるとは思いますが、少なくとも制度的には、東京大都市地域を自治制度の単位として都区制度が組み立てられているということをございまして、これは、都区一体でやりなさいという意味ではなくて、大都市地域の行政の一体性を確保するための仕組みだと考えればよいのではないかと考えております。

#### ◇積み残しの課題

こうして新制度が施行された平成 12 年 4 月の段階で、二つの大きな宿題がありました。

一つは、「法定原則に基づく役割分担の明確化と安定的な財源配分の確立」で、これが残された課題として以後、協議が続いていくことになります。

それからもう一つは、清掃事業従事職員の身分切替え、当初の段階で都からの派遣という形を取りましたので、それを区の職員に身分切替えする問題と、可燃ごみの中間処理のあり方をどうするのかという課題で、この二つ目の清掃事業関連については、既に解決をしているところです。

### 3 平成 12 年改革以降の動き

ここまでの、平成 12 年改革までのことなのですが、その平成 12 年改革が終わって以降、今日まで、特別区としてどのようなことに取り組んできたかというのがこれからのお話になります。

#### ◇都区間の財源配分

まず、16 ページ、「都区間の財源配分」というものが最初に入っております。

17 ページをお開きいただきまして、平成 12 年改革で法改正がされて、様々の原則が定められたわけですが、財源配分の問題については、まだ、解決がついていないということでございます。

#### (平成 10 年自治法改正時に整理された考え方と都の考え方)

この問題については、18 ページの一番上をご覧ください。要約的に平成 10 年の法改正のことを整理すると、「都が特別区の区域において一体的に処理する『市町村事務』は、特別区優先の原則により限定され、法定の事務のほか、都区の協議で決められるべきものであり、その事務の処理に必要な限りにおいて都が特別区の区域の『市町村財源』を留保する」、こういう考え方であると理解しております。

これは、先ほど見ていただいたように、国会答弁の中でも明らかにそのような説明がされているということなのですが、東京都が平成 12 年改革に向けて財源配分の協議をしているときに、最終的に発言した内容がその下の（参考）というところにあります。

「財調の仕組みは、改革後においても、区の側の需要と収入を計って必要額を都が交付するものであり、財調制度における都区間配分は、区の財源が足りていれば良く、残る財源は都に留保されてしかるべきものである。都に留保されている大都市事務やその経費を区側に示してその当否を特別区側と議論するようなことは、都として全く考えていない。都に留保された財源は都の一般財源であって、知事の予算編成権や都議会の議決権の範囲を超えるものではなく、区のチェックを受けるとの考え方は持っていない。」と。

これは、区のほうからしますと、昭和 50 年改革以前の話ではないかというぐらいの後退した考え方なのですね。こういう考え方になってしまうのであれば、あの平成 12 年改革とは一体何だったのかということになります。都と区の関係について、役割分担あるいは財源配分の原則を法律で定めて、その原則の下に都と区が協議で解決するとした制度が生きてこないということなのです。この考え方というのは、いまだに根強く東京都の中に残っておりまして、様々な問題の解決をできにくくしている、そういう背景思想ということになるかと思えます。そのようなことが、この後

説明する中でも随所に出てまいります。

### (財源配分問題（主要5課題）協議について)

まず、都区財政調整の都区間財源配分については、それまで44%ということで、ずっと昭和51年以降ある意味安定的に推移をしてきておりました。それをどう見直して、平成12年の新たな財源配分を決めるかという議論をさんざんやり取りしたのですが、都区間で決着がつきませんで、暫定的に44%はそのままにして、その上に清掃移管の経費だとか、その他の変動要素を加味して8%乗せて、52%でまずはスタートしようということになったのです。したがって、その44%自体が妥当であるかどうかということが、いまだに残っているということにもなります。

改革時に解決がつきませんでしたので、財源配分の問題については、改革後の課題にしようということで、「主要5課題」という協議課題を都と区の間で確認しております。

一つは、東京都に残された清掃関連の経費について、区の財源に移転させるべきではないかという課題。

二つ目は、これも以前から課題になっておりました、予想される膨大な小中学校の改築需要についての財源措置の問題。

三つめは、一番メインとなります都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方。

それから、次のページ、四つ目は、これも以前からの課題でしたが、都市計画交付金。これは、都市計画税というものが市町村財源であるのですが、都税とされておりまして、ただ、都市計画事業は、区も行っておりますので、それに、東京都として交付金を交付するという仕組みが設けられています。その都市計画交付金が、都と区の都市計画事業の実施状況に見合っていないので、対応するように配分すべきだという課題。

五つ目に、そのほか、いろいろな制度改革等があった場合には、配分割合の変更をきちんとやるべきだというもの。

こういう5つの課題を確認いたしまして、平成12年以降検討を進めました。

課題ごとに検討組織を設けて、検討しました。

一番大きな課題である、都区の役割分担に応じた財源配分の問題については、東京都が行っている事務のうち、市の財源を充てるべき事務はどの範囲なのかということ洗い出す作業をやったわけですが、都と区の見解が大幅に乖離をしてしまいました。この問題というのは、過去も2回ほどやっけていまして、このときで3回目だったのですが、やるたびに都と区の見解の乖離がひどくなっていきます。

それだけ事業全体が大きく膨らんできているがゆえだとは思いますが、ただ、都が行う「市」の事務は限られるという法の趣旨からすれば、都から出してきたものはあまりにも膨大でした。236 事業、1 兆 2,000 億円。これは、当時都が持っている市町村財源を超える額なのです。つまり、都としては、都が行う「市」の事務を行うについて、預かっている財源では足りないということを主張する一つの材料にしたかったのではないかと思います。

しかし、都が出してきた事業を区の側から一つ一つ検証していくと、33 事業、6,800 億円程度の部分しか認めがたいということで、5,000 億以上の差が出てしまったということです。

その背景には、例えば、政令指定都市の事務というのはもともと府県事務なのですが、政令指定都市においては例外的に市の事務にされているということで、都においても「市」の事務だとして入れてきたり、そういうあってはならない都側の整理の仕方があったのです。

結局、都と区の見解が分かれてしまって、收拾がつかなくなってしまったということもありまして、その他の課題も含めて都と区の協議が難航いたしました。区としても区議会や都議会も巻き込みながら、区長会の正副会長が都の副知事と直接交渉を行ったりとか、そのようなことも重ねはしたのですが、解決がしきれずに、ここでステージを変えて、都区のあり方について改めて根本的、発展的に検討した上で、その結果を踏まえて整理をしたらどうかということになりました。

そのときに、設定した課題が、事務配分、特別区の区域のあり方、税財政制度という三つの課題でした。特に、区域のあり方については、これを協議の俎上に載せるについては、区の中でも非常に大きな反発がありました。当時の区長会、議長会でも紛糾したわけですが、この課題を入れなければ都の内部が回らなかったということもありますし、区のほうからすれば、もともと東京都には、この区域の再編問題について勧告する権限はありますので、それをどう受け止めるかは各区の自主的な判断の問題なので、都の見解を聞く分にはいいではないかというようなことで、課題として残したということがありました。いずれにしてもそのような整理をしてステージを変えることになったのです。

なお、その際、「三位一体改革」という大きな税財政制度の改正があったことに伴い、平成 19 年度から配分割合を 55%に変更することとなりました。

20 ページにまいりまして、そういうことで整理をしまして、平成 19 年の 1 月から、都区のあり方検討委員会というものを設けて検討を開始することになります。

都区間の配分割合の関係では、直近の問題として、令和 2 年度から特別区が児童相談所を設置し始めるということで、配分割合の見直しを区から求めまして、きちんとした整理のは至らなかったのですが、取りあえず特例的な対応として 0.1%乗せて、令和 4 年度に改めて検討するということ

が俎上に上っています。どこまでの内容になるかは見えていませんが、今年の都と区の協議の最大の争点になろうかと思えます。

#### ◇都区のあり方検討

今申し上げました経緯の中で浮上してきた都区のあり方検討ですが、21 ページをご覧くださいますと、具体的な協議を行うために設置された「都区のあり方検討委員会」の前段で行われた「都区のあり方に関する検討会」において、どういう方向で検討するかを都区間で確認しております。

まず、大都市の一体性確保のために、都が行う必要があるとされた事務を除き、都から特別区への事務移管をさらに進めるべきであるということ。

次に、再編を含む区域のあり方について議論が必要である。

それから、税財政制度のあり方については、今後の検討課題と議論の推移を踏まえて最終的に整理をするということですね。

こうすることで、東京都の事務の見直しを再度行い、区域についても議論をし、最終的には税財政制度についても検討しようということになったわけです。

区長会としては、下の図にありますように、この検討に向けて、基礎自治体優先の原則に基づく都の事務の見直しを徹底してやろうとか、事務移譲に応じた財源移譲を図るべく税財政制度の改正に取り組もうとか、区域のあり方については、都が示す考え方を参考に特別区が主体的に判断するという姿勢で臨もう、という方針を決めて臨んでいきました。

#### (都の事務の「仕分け」について)

22 ページですが、事務配分の検討は、平成 23 年度までに、東京都の事務の「仕分け」という作業が終了しております。この都の事務の「仕分け」というのは、府県事務も含めてほとんど全ての東京都の事務を対象に、444 項目という膨大な量の検討をして、その事務を区に移管する方向で検討するのか、都区の役割を見直す方向で検討するのか、あるいは、引き続きの検討課題として保留するのか、都に残す方向で検討するのかという検討の方向性を仕分けようということでやったわけです。結果としては、区に移管する方向で検討しようとして整理したのが 53 項目出てまいりました。

ただ、この議論の過程では、途中で東京都が、この事務配分の検討については、区域の問題とセットでなければならないとか、あるいは、東京都がこの評価をするのは、特別区が 50 万人以上の規模になったときを想定してのものだとか、突如として言い出したのです。それでぎくしゃくしたこともありました。いずれにしても事務配分の議論そのものは、一通りの整理がつきまして、この

検討の方向を整理しましたので、例えば、区に移管する方向で検討しようといった 53 項目について、具体的な議論を始めましょうと言ったところで止まってしまいました。

それは、今言いましたように、東京都が、最初の約束とは全く違うのですが、再編の議論抜きにこれ以上進められないと言って拒否しているからということなのです。

ただ、この経緯の中では、なかなか事務配分の議論の先が見えない中で、区長会の中でもいつまでこういう状態が続いているのかというような意見もありまして、少なくとも明確に具体的な検討をすべきものを抽出して、具体化を図っていくべきではないかというような議論の中で、喫緊の課題として、児童相談所の問題だけは全体とは切り離して議論をするべきではないかと区側から申し入れて、時間はかかりましたけれども、それをやろうということになったというのが唯一の例外があります。

事務配分の検討について補足しますと、検討にあたって、下の表にあるように、都と区の間でどういう判断で移管すべき事務を選定するのかという基準を確認して進めることとしました。

一言でいえば、都でなければ行えない事務なのかどうかという観点から見直しをしていこうということだったのです。それが、実際に検討していく過程では、先ほども触れました区域の再編の問題がセットだとか、あるいは上下水道の問題をめぐって、区のほうが区に移管する方向で検討すべきと言ったものですから、都のほうは、分権がどうのこうのではなくて、どちらがやったほうがいいのかというのが問題であるとか、せつかく都と区で仕切った選定基準と離れたところの価値観をぶつけてきたこともあって、ぎくしゃくした検討になっていったのです。

事務配分の検討状況については、膨大なので全部をお示しできませんが、参考として例示したものを載せています。特に大きなものとしては、児童相談所と県費負担教職員の項目について、都区共に区に移す方向で検討するという合意をしています。ところが、都のほうは、積極的にやろうという気はなくて、過去のいきさつでそういう方向を打ち出したことがあるのでそうせざるを得なかったのだと思います。その代わり、それを実現するためには、これだけの条件が必要だと、課題を盛りだくさんに示して、高いハードルを付してきました。

#### (特別区の区域のあり方について)

23 ページですが、区域のあり方の問題についてです。

都は、事務配分と区域の問題をセットで議論すべきだというようなことを言ってきたのですが、区側としては、先ほど申しましたとおり、検討すべきだという都の見解を聞いて各区が判断する問題だと初めから思って参加しているわけです。

この区域の再編の問題というのは、まさしくそれぞれの区が将来的にどのように生きていくのかという問題ですので、平場で 23 区とか東京都が集まって、さあ、どうしましょうか、この区をどうしましょうかという問題ではないと。あくまでもそれぞれの区が主体的に判断する問題であるし、事務配分の議論をするのに区域の問題が前提になければいけないということはないでしょうということで、押し返してはいるのですが、結局、膠着状態に陥ってしまったということです。

東京都は、検討の視点として、生活圏拡大の視点、行財政基盤強化の視点、行政改革推進の視点、税源偏在是正の視点というものを示して、再編を検討する必要があるのではないかとやってきたのですが、どの項目を見ても、特別区に当てはめたときに、説得力を持って、なるほど検討しなければならないということにはなりません。

区側として統一見解を示したわけではもちろんありませんが、参考論点として様々示した中のいくつかを抜粋して載せています。

例えば、生活圏と区域が見合わないということについては、この東京都市圏の実態を考えたときには、膨大な区域を一つの市で治めなければいけないのかという極論になってしまうようなこともあります。行財政基盤の強化とか行政改革をしなければいけないということについては、既に特別区は、一定の規模や行財政能力を持った自治体でありますし、さらに、都区財政調整制度による財源の均衡化も併せて考えれば、どのような分権改革についても受け皿を持っているのではないかと。税源偏在是正といっても、もともと一つの大都市地域の制度として税源偏在を前提につくられているので、再編によって偏在を是正するというのは無理があるのではないかとか、そういう論点を示しております。

いずれにしても、この区域の問題については、今申したとおり、各区の主体的な判断に委ねられるべきものであるのですが、東京都が区域のあり方の議論抜きにこれ以上進められないと言っているのは、何を期待しているのかさっぱり分からないのです。というのは、この検討を通じて、今言いましたように、都からいろいろな視点だとか論点が出され、それに対する区なりの参考論点の資料等を出しましたし、東京都はさらに、この区域の再編に関わる膨大な資料を次から次へと検討の場に提示をしているのです。つまり、区域の再編をめぐる議論の素材というのは全てそろっているわけです。そういう意味では、もうこれ以上、検討するものはないはずなのです。あとは、それを参考にそれぞれの区がどう考えるのか。場合によったら、再編を考えるという区もあるかもしれないし、必要ないと思う区もあるかもしれないし、そういう段階になるので、これ以上、都と区で一体何をやるのだろうかということなのです。そうすると、東京都が区域の再編議論抜きにこれ以上進められないと言っているのは、単に検討を進めないためのブレーキに使っているのではないかと

と疑わざるを得ないということでございます。

### (東京の自治のあり方研究会)

24 ページですが、今申し上げた議論の中で、区域の問題をいろいろ東京都は言うけれども、そもそも東京都自身これから先どうなるか分からないのではないかと、そういうことの議論が必要なのではないかということ投げかけまして、変則的なのですが、都と区市町村、それから学識経験者を含めた「東京の自治のあり方研究会」というのをつくって、その結果を受けて、もし、必要があるならば再度やろうではないかということにした場面があるのですね。

その研究会の最終報告は、研究会が当初予定した東京の自治のあり方というよりも、東京における行政課題みたいなことで、少し違う方向にってしまったのですが、これから人口減少等で非常に大きな劇的な変化が訪れると。それに対応するために今から備えておかなければいけないという内容になっています。25 ページのところ、アンダーラインを引いておりますように、区域に関連する問題については、合併とか共同処理だとか連携だとか、そういう多様な選択肢について、各区市町村が主体的に検討、判断していく必要があるというまとめになっています。つまり、区が主張しているとおおり、それぞれの自治体の主体的判断の問題であるということなのですが、これを都区のあり方検討委員会に戻していこうとして、それができないまま止まっているというのが現状でございます。

### ◇児童相談所の設置自治体の拡大

26 ページにまいりまして、児童相談所の設置自治体の拡大についてです。

ご案内のとおり、令和2年度に3区、令和3年度に1区、今4区が児童相談所を設置しております。今後も順次設置が続いていく予定です。

これについては、都と区の間で先ほども申しましたとおり、都区のあり方検討から取り出して単独で検討しようとして始めて、都と区の間では議論が平行線をたどっていたときに、国の検討が先行いたしまして、法改正が行われて、特別区が設置できるようになったという経過をたどりまして、

主な経緯については、27 ページの前段のところに書かれておりますのでご覧いただきたいと思いますが、この法改正を受けて各区にどうしますかと尋ねたところ、22区が児童相談所の設置を目指すということで、それぞれ歩み方は違いますが、今、それぞれの準備を進めているということでございます。それに向けては、各区連携しながら様々な課題をクリアして、今日に至っているということでございます。

## ◇特別区制度調査会

28 ページに「特別区制度調査会」について記しています。これは、平成 12 年改革が終わって、その後の特別区のあり方をどういう方向で持っていくべきなのかということを経長会が検討を託した調査会です。

平成 19 年 11 月に最終報告が出ておまして、「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」というものなのですが、端的に言いますと、28 ページの丸の二つ目にありますように、東京都は府県に純化をして、基礎自治体の領域は、共同処理や財政調整を基礎自治体連合が行うことも含めて全て特別区（特別区は東京〇〇市に変更する）が担うという考え方を打ち出したものです。これは、先ほど言いましたように、現在の都区制度が、都と区の間で協議によって解決をするという制度であるけれども、その協議自体がうまくいっていないということは、そもそも制度の枠組みを変えなければならないのではないのかという観点から見直しの提言があったということなのですね。

この構想を実現するとなると、それはそれでまた非常に大きなハードルがあるのですが、区長会としては、この構想に突き進む前に、まずは、長年の取組みを経て平成 12 年改革で獲得した成果を活かすのが優先で、現行の運用の問題をどのように解決していくのが先決だろうということで、東京都と当たっているというのが現状です。なかなか解決にいたらず年月がかかっているのですが、そういう努力をしているということでございます。

## ◇地方分権改革の流れの中で

30 ページです。「地方分権改革の流れの中で」と銘打っておりますが、平成 5 年 6 月の地方分権の推進に関する衆参両院の決議を最初といたしまして、その後、今日に至るまで地方分権改革というものが進められてきております。

細かくはご説明する時間はありませんが、第一期の地方分権改革というのが、国、都道府県、市町村の関係を上下関係から対等・協力関係にするという改革だったわけですが、この施行日が平成 12 年 4 月 1 日、つまり都区制度改革が施行されたときが同時に地方分権改革における大改革が行われたときだったということなのですね。そこで、基礎自治体優先の原則が徹底されて、基礎自治体の役割が大きくクローズアップされてくるわけですが、その新しく求められてくる基礎自治体の役割を特別区は担うことになったということでありました。

その後、32 ページの冒頭にある、第 1 期分権改革で残された課題というものをさらに解決すべく、その後の分権改革が進められてきておまして、現在は、国主導で行う規制緩和や権限移譲等が一段落をして、各自治体から提案されたものをどう実現するかという提案方式のほうに移行して

きております。

それから、第 30 次地方制度調査会が、大都市制度の改革を取り上げておりました、それぞれの大都市、あるいは大都市的な制度についての方向性を整理しております。都区制度については、制度がおおむね円滑に運営されているという評価をした上で、児童相談所を例に挙げて、さらなる事務移譲を進めていくべきであるとか、事務移譲とセットであるという都の見解は否定しつつ、今後の社会経済情勢の変化を踏まえた区域の見直しについても検討課題となるのではないかとというような提言をしています。

33 ページの下に、図として「大都市地域における自治制度の論点」というのを掲げてあります。これは、今の我が国の行政は、国、都道府県、基礎自治体ということで三層になっていて、地方自治体は二層制になっているわけですが、それぞれの役割をどこで線引きをするかによって、制度の組み立てが分かれてくるということなのです。

原則としては、基礎自治体優先の原則ですので、基礎自治体が担えないものを都道府県が担う、都道府県でも担えないものを国が担う、こういう関係になってくるわけです。そうすると、基礎自治体と都道府県の関係では、できるだけ基礎自治体の権限を強めていくという方向で見直しをしていくわけですが、どうしても自治体ごとに体力差が出てくるので権能の差等も出てくる。それから、大都市には大都市なりの課題があって、大都市であるがゆえに先ほど言いましたように、一体的に一般市以上の行政を担える力もある、役割もある。そうすると、その大都市の行政と都道府県の行政との間に、二重行政だと言われるような議論も出てくる。逆に住民自治の観点から大都市区域内の基礎自治体の規模が問われる。また、都道府県の役割を広げていこうとしたときに、都道府県の区域を超える課題については即国なのか、例えば、道州制というようなことで解決する方法はないのかという議論も出てくるということで、ここに掲げてあるような様々な論点を材料に制度のあり方の議論があるということではないかと思っております。

それから、34 ページですが、そういう分権改革の流れの中で、一方で地方税源の偏在是正というような名目で東京の税を地方にばらまき直すということが行われているわけですが、特別区としては、税の取り合いのような形で自治体間の対立をあおることではなくて、全国各地域がお互いに良い点を生かし、助け合って、共に発展していく道を探るべきではないかということで、特別区全国連携プロジェクトという形で運動を展開しているところでございます。

#### 4 都区制度（特別区制度）のこれから

次は、「都区制度（特別区制度）のこれから」と記しています。

特別区の制度を将来的にどうするかということについては、かつては、いろいろな提言とかもあったのですが、今のところは、分権改革全体もそうですけれども、議論としては下火になっているかと思います。ただし、今までどんな議論が出てきたのかについては、今後の動きに備えて見ておく必要があると思います。

35 ページで、特別区制度調査会の報告は先ほど触れましたが、東京自治制度懇談会という、恐らく特別区制度調査会に対抗して都が設けた検討会の報告があります。自治法上に都が大都市経営の担い手となる旨を明確化すべきだという提言で、どうも今の東京都の地位をいかに確固たるものにするかという発想が東京都にあるようです。

36 ページのところで、東京商工会議所、経済同友会とかが、当時道州制の議論がありましたので、道州制になったらどうするのかというような提言をしているのですが、その中で、東京市をつくるべきだとか、23 区を特別州にすべきだとかということを行っているのです。ただし、区を廃止するというのではなく、その中の区あるいは基礎自治体をどうするかは今後の課題だというような言い方をしていますので、少なくとも、この特別区の区域については特別な仕組みが必要であるということが共通した理解なのではないかと思っております。

36 ページの一番下のところに大阪都構想について少し触れています。主な内容は次のページに「特に注目すべき内容」を記していますので後ほどご覧いただきたいのですが、大阪に特別区制度をつくりたいということで2回住民投票をして成立しませんでした。今は条例で、府と市の一体化を目指すというような取り組みを続けています。

それから、区長会は、特別区に共通する行政課題を解決することを目指して、「特別区長会調査研究機構」を用意して、今、順次研究に取り組んでいます。各区が提案した課題を、学識経験者やコンサル等を入れて、かつ、提案区以外の区にも参加を呼びかけて、一つ一つ課題の解決方法を探っていることとして、ここにどんなテーマでやっているのかを一覧にしていますので、ご参照いただきたいと思います。

#### ◇今後の特別区の制度的課題

38 頁の下に、「今後の特別区の制度的課題」としていくつかの事項を掲げてみました。

まずは、今さらということかもしれませんが、やはり、特別区として自律と連帯の行財政運営というものを着実に進めていくというのが、何よりも重要なことになろうかと思います。

また、この都区制度の特性ということを踏まえた場合に、他の都道府県と市町村の関係以上に、東京都との連携による課題解決ということをきちんと抑えておかなければいけないと思います。都との間では、いろいろ解決できていない課題を抱えています。それでもやはり、都との連携でこの東京大都市地域の行政課題を解決していくという姿勢を持っていかねばいけないだろうと思います。

その上で、いまだ解決されていない、役割分担に基づく財源配分の問題の解決を引き続き追求していく必要があると思いますし、これからの改革に備える必要があります。特に、大きく人口構造が変わって、行政課題も変わり、今のままでは恐らく生きていけないだろうと言われている、その将来の姿を見据えて、どのような方向を目指していくのかということをも十分検討していかなければならないのではないかと考えております。

#### (参考) 特別区長会が東京都に求めている重点事項

ここまでが今日のお話として、最後に 39 ページに参考として、具体的に今東京都との関係で求めている重点事項ということで6点ほど掲げさせていただきました。

一つは、都区のあり方検討、ずっと止まっていますが、やはり、再開をしてきちんと整理をしていく必要があるだろうということ。

二つ目に、都市計画事業については、用途地域の決定権を全国の市町村の中で特別区だけが持っていないということがあります。その問題を含めて都市計画事業全体のあり方を協議すべきであるということ。

三つ目に、都が預かっている固定資産税や市町村民税法人分の共有財源を都が政策的に減額したりするときには、事前に区と協議すべきであるということ。

四つ目に、特別区の子童相談所については、これからも順次設置が続いていきますが、何よりも都と区の連携で課題解決が図れる方向での支援・協力が必要ということ。

五つ目に、都市計画交付金については、どう考えてもアンバランスであり、事業の実績からすれば、区が3割持っておりますので、少なくとも都市計画税の3割分を交付すべきではないかということ。

六つ目に、特別交付金については、今5%ということで、486億円の規模があります。これは、東京都の一般的な補助金と比べて、交付基準が極めて曖昧です。概括的な基準しかありません。しかも、その曖昧な基準の中でも、その他のその他という部分で、約4割を占めておりますし、普遍性がないという、非常に曖昧な基準のものが、3割5分くらいありますので、合わせて75%ぐら

いは積算がよくわからない経費なのです。東京都は、各区の申請に基づいてきちんとやっていますと言うのですが、外からは何が算定されているのか見えませんので、姿が見える普通交付金のほうにできるだけ移すべきということでございます。

## まとめ

最後のページ、40 ページは、今日お話ししたものを一通りまとめとして記したものですので、後ほどご覧いただければと思います。

大変長くなりまして恐縮でございます。この後、質疑を受けさせていただければと思います。

どうも拙い説明で恐縮でございました。ありがとうございました。

## 〔質疑応答〕

【司会】 志賀講師ご講演ありがとうございました。

それでは、この後ご質問を受けさせていただきたいと思います。

【質問者】 志賀講師、ありがとうございました。大変にためになったと思います。

私からは、ちょっと3点ほどあるのですけれども、重点事項にも書かれておりますが、まず、普通交付金が55.1%、この0.1%というのは昨年、前々年度かなんかに0.1%児童相談所設置というところから出たのですが、その0.1%の根拠は一体何なのかというところと、それから、4年度に再度これに関しては協議というところで、今度は根拠がないのに児童相談所、今、3区あって、4年度もたしか1区ぐらいできるのですけれども、それをベースにどういうふうプラスしていくのか。

それから、2点目、都市計画交付税の伴う割合が、やっぱり、明らかに不合理を感じているので、その辺ももう少しもっと強く言うべきなのかなというふうに思うのですけれども、東京都のほうは、どういう言い訳をしているのかなというのは思っております。

それから、3点目、特別交付金なのですけれども、これは、引下げの話が主にですけれども、たしか、今年度、令和3年度はなかったような気がしているのですが、やはり、これは財源がなくなってくるとそういう問題が出てくるので、やはり、これも引下げをしなくてはいけないのだけれども、毎回都が言っている協議の中では、かなりアバウトなことしか言っていないので、もう少し強く何とかならないかなというのを感じて、その3点に関して見解を教えていただければなというふうに思います。

【志賀氏】 思いとしては全く同じでして、非常に区のほうとしても困ってしまっている部分なの

ですね。

まず、1点目の、配分割合を55.1%にしたことについてですが、特別区の児童相談所が設置されるという場面で、これはあくまでも都から事務が移譲されることなので、役割分担の変更であると。役割分担の変更である以上は、配分割合を変えなければいけない。つまり、従来の55%の中で収めてはいけないということで、区のほうから粘り強く交渉いたしまして、しかし、東京都としては、都の内部の調整も含めて素直に応じきれない状態があったということなのですね。結局、政治的な決着として、取りあえず0.1ということなのです。従って、根拠はないと言ってよろしいと思います。

ただ、何で令和4年度に協議を延ばしたかという、これから区の児童相談所の運営が始まるという段階でしたので実績はないのですね。見込みがあるという段階だったのです。これが令和4年度の協議になると、先行した区の丸々の決算が用意できます。したがって、実績として幾らだということが明らかになりますので、それを踏まえて改めて協議をしようということで決着をしたということなのです。その過程の中で東京都は、2区や3区でどうのこうのではなくて、半分以上できたときに考えればいいではないかということまで言っていたのですが、そんなことを言っているうちにうやむやになってしまいますので、ここはきちんとやりたいということで、何とか押し戻して。これには、区長会の会長が直接副知事とやり取りをして、何とかプラスで0.1を取ってきたという経緯ですので、ご理解いただきたいと思います。

2点目の、都市計画交付金について割合が不合理であるというもおっしゃるとおりで、これははるか昔からの課題で今日に至っているのですね。東京都もかつては都と区の役割に応じて交付金を考えるべきだと言っていた時期もあるのです。これは、東京都の中には、財政当局の主計部と行政部と二つの勢力がありまして、せめぎ合いのあった時期もあったのですが、今はどちらかと言うと財政当局主導で、認めないということを基本にしているようです。都と区の都市計画事業の実施割合ということを言えば、当然、区側の主張は正しいはずなのです。ですが、東京都は、それもあつてか、東京都が行う都市計画事業の全貌というのは明らかにしていません。我々は、決算の「都市計画費」が似たような指標だろうということで、比較してみたら7対3だということですが、都が材料をよこさない中で苦労しているわけです。

東京都は、区がやりたい事業についてきちんと措置しているのではないかと。だから、割合を変えなくてもやることはやっていると。それから、もう一つは、構造上、都市計画交付金で例えば事業費の2割出したと。残りはというと、都区財政調整の需要額に入ってくるのですね。ですから、都としては、100%保障しているというわけです。ところが、区の場合は、その都区財政調整で措置

されているといっても、今の 55%が正しいかどうか分からない中で、結局、この分の算定額が膨らめばほかの経費が減るという関係になりますので、それは財源措置とは言えないということなのです。ですので、この都市計画交付金については、とにかく、都市計画税という目的税の用途としてきちんと位置づけてやってほしいということを言っているのですが、なかなかちがが明かないということでございます。

3点目の、特別交付金についてですが、これ実は平成 12 年の改革のときは、逆に東京都が、当時 5%だった特別交付金を 2%に下げるということを持ち出して下げたものを、今度逆に引き上げるということで持ってきたのです。平成 19 年に、三位一体改革というものがあまして、都区の財源配分をどうするかというやり取りをしたときに、東京都としては、本当は区に財源を渡したくはなかったのですが、当時の税制改正のやり方で、区から都のほうに住民税が移ってしまって。国から東京都に対して、都区財政調整で解決しろと言われてしまったのです。ですので、都としては、配分割合を変えざるを得なかった。変えなければいけないけれども、それをいかに値切っていくかということで、区側が主張した影響額をはるかに下回る額で決着せざるを得なかったということがありました。それでも 2%を増やしたわけです。

そのときに、最終段階で、突如として特別交付金を 3%アップすると言ってきたのです。それは、区のほうにもいろいろ普通交付金では見られないような需要があるでしょうと。それをきちんと見られるようにするのですよと。そういう理屈なのですが、額的には、ほぼ三位一体改革で膨らませた 2%分に相当する額が特別交付金で増えてしまったのです。ですから、トータルでは、もちろん特別区の財源として増えたのですが、東京都が差配できるほうに財源が残ってしまったと。東京都が、その特別交付金という非常に大きな 500 億円近いものを差配できる世界になってしまったということなので、これは、やはり、本来の姿としてはよろしくないのではないかということなのです。これも東京都としては、各区からもそれだけ要望がいっぱい来ているのだと。もう 5%では足りないくらい来ているのだと。だから、これを減らすなんてとんでもないですよということ言ってきて、これもちがが明かないのです。

我々としても、いつまでやるんだということもあるかもしれませんが、これはやはり、いずれも区の主張としては、降ろせませんので、今までずっと毎年諦めずに言い方を替えたり資料を替えたり、努力はしているところです。これからも事務当局が頑張ってくれると思いますので、応援していただければと思います。

**【質問者】** よろしく願いいたします。ありがとうございました。

**【司会】** ありがとうございました。

ほかにいかがでしょうか。

【質問者】 ありがとうございます。座ったままですみません、失礼します。3点教えてください、端的に。

19 ページのところ、区側がこの都の事務の積算をしたところ、6,800 億円、33 事業といった数字が出たではないですか。これは、単純に、財調全体の杯が今、大体2兆ぐらいですから、雑な考え方をすると、34対66ぐらいの財源配分の割合というふうな数字で見ているのかどうかというところ、当初の昭和51年から平成11年までの44%でしたよね、当初。そのときの考え方の根拠、妥当性というのは、どういうところにあるのかと。区側はたしか、何%対何%ではないのという数字、過去に出していたような気がするのですけれども、そういうのもあるのかというのをちょっとまとめて教えていただきたいのと、もう1点なのですが、児相の件なのです。

中野区のほうも来年度からスタートします。そういう中で、予算の中では、基準財政需要額の態容補正のところ、児相の当区が想定する運営経費は、実は、ほぼほぼ見られているのですよ、ほぼほぼ。ただ、この財調財源がやっぱり、どうしても55.1%の中で決まっているわけなのです。要するに、児相はこれからどんどん増えていくと、そのところにお金がつぎ込まれると55.1%の中でやらなければなりませんから、ほかのところをけずられていくようになってしまうのですよ。けれども、行政がやっていかなければならないことは多々あるわけで、そうなると、児相も必要最低限の人員体制でしかやれない状況になってしまうのではないかと僕、非常に心配しているのですよ。それを考えると、やっぱり、この財調財源の割合の議論をしっかりとこの先行3区の決算をもって進めていく。これ当然、大事なのですよ。けれども、他方この児相に限っては、何か違う形の財源措置というのはあったほうがいいのか。要するに、どうしてもこの55.1%の範囲の中で決まってしまう。もしくは、その数字が56%、57%になったとしても、そのときの法人住民税や固定資産税のところ、落ち込んだときに、この子どもの虐待のところ、大きな影響が出ることを考えると、新たな何か財源措置というのができないのかなというのをちょっと志賀さんのお考えあれば教えてください。

【志賀氏】 まず、1点目ですが、東京都が行ういわゆる大都市事務が、どういう事務があるのかということについては、過去3回やっているのです。それで、最初は、東京都が昭和54年からの財政再建という取組を始めたときに、昭和50年の改革のときも財源問題でもめていますので、都と区の役割に応じた配分のあり方というのを検討するべきではないかということになりまして、都と区の検討組織の中で、地方交付税を引用したやり方はどうかとか、それから、都が行う事務を特定して、それについて分担を考えるとかということではできないのかとか、そういう検討をしたこ

とがあるのです。そのときは、交付税の方式というのは、どうも都と区の配分にはなじまないで、採用できないと。もうひとつの都の事務の分析については、前後2%ぐらいの差で、都と区の見解が分かれて決着はできなかったのですが、この方式をさらに検討していこうということでそのときは終わっているのですね。

その後、平成12年改革の財源配分をどう仕切るかというところに集約されていくのですが、その中で、都と区のそれぞれの大都市事務を分析して、それに応じた配分割合を決めるべきだというのが先ほど紹介した協議案の中に載ってまして、それをやろうとしたのが、その12年改革の前に一度ありました。

そのときに、やはり見解が分かれて、そのときは前後9%ぐらいの差があって一致できなかったのです。したがって、それまでの44%をある意味フィックスして、そこに変動部分をプラス・マイナスするという決着にならざるを得なかったのです。そういう意味では、44%というのは、もともと根拠はありません。44%がなぜできたかという、昭和50年の前の都区財政調整というのが、先ほど少し触れましたが、職員定数だとか、区の保育園建設などの施設建設計画を、東京都が1件1件査定をして、それを都区財政調整の交付金でつけるというやり方をしていましたので、その積み上げで配分割合が動いていたのです。もちろん算定額の過不足を巡って都区間のせめぎ合いはありましたが、それが昭和49年までに40%になっていました。昭和50年の改革のときに、保健所の移管とかがありましたので、その移管に見合うようにということで、区のほうではもっと大幅に配分割合を引き上げるべきだと言ったのですが、東京都は、なくなる仕事もあるのだからそのままでもいいのだというような、そのせめぎ合いもあって結局、取りあえず43%でスタートして、翌年44%にして、財源問題は今後の課題にしようと言って終わったのですね。それが44%なのです。

ところが、その後、税収もどんどん伸びていくというようなこともあったり、都の財政再建に区が協力するというようなこともあったり、いろいろな動きの中、44%でずっと固定されていくのです。その最初の頃は東京都の財政再建への協力、それが済むと、税収もまだ伸びているということで、そもそも44%自体やり過ぎではないかというのが都のほうから出てきて、それを区がそんなことはない。そういうことをやりながらの44%だったのです。それを平成12年改革のときに、分析をした上できちんとしたものにしてしようという約束をしたわけですが、結局、見解が分かれて果たせなかった。それをまた持ち越して、その平成12年改革が終わった後の主要5課題の協議の中で議論したのが、ご質問にあった19ページの結果です。

その19ページの数字ですが、当時で言うと、1兆2,000億円というのが東京都から上がってきた額なのですけれども、都が持っていた市町村財源というのはおよそ1兆円で、その1兆円をどう

いうふうに使っているのかということをお求めたところ、1兆2,000億円が上がってきたということなのです。ご指摘のように、もし、区側の主張のとおりだったらどうなるかと言うと、今、ちょっと手元にはないのですけれども、66%で収まらないと思います。70%を超えていたのではないのでしょうか。ただ、そのときはそういう分析をしませんでしたので、結果としてそういう数字になるだろうということでございます。

2点目の、児童相談所のお話しですが、これは、児童相談所の設置市に対する財源措置ということで考えたときには、国からの補助金等がありますが、都道府県からの補助というのは、制度としてはないですね。ですので、もちろん、制度として補助金を出せというのは要求できるとしても、本則としては、区が自ら財源措置をするという制度の中に補助金をどこまで求められるかということですので、根っこの部分はやはり区として自前の財源を持たなければいけないということになります。それを都と区の関係で言えば、役割分担の変更なので、きちんと財源を増やす形で都区財政調整上解決して、需要額の中にそれをきちんと書き込むということを区が求めていることなのです。

ですから、都区財政調整の上ではきちんとそういう整理をしつつ、いろいろ強化しなければいけない対策もありますし、国なり東京都に財政的な援助を求めていくということは必要であると思いますので、そういうことで組み立てていく必要があるのではないかと考えております。