

# 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

## — 令和3年度第3回 特別区議会議員講演会 —

### < 目 次 >

#### ◇改めて都区制度改革を考える意味 ～平成12年改革から間もなく22年

#### 1 都区制度（特別区制度）の概要

- ◇ 都区制度（特別区制度）とは
- ◇ 都区の役割分担と財源の調整（都区財政調整制度）  
（都区間財源配分、特別区間の財政調整、現行制度上の課題）
- ◇ 特別区制度の歴史

#### 2 平成12年改革の意義

- 都区の思惑を超えた法改正内容
- 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
- 積み残しの課題（新制度施行時）

#### 3 平成12年改革以降の動き

- (1) 都区間の財源配分（主要5課題協議）
- (2) 都区のあり方検討（都区のあり方検討委員会、東京の自治のあり方研究会）
- (3) 児童相談所の設置自治体の拡大
- (4) 特別区制度調査会
- (5) 地方分権改革の流れの中で  
（地方分権の推進に関する衆参両院決議、第1期地方分権改革、三位一体改革、  
第2期地方分権改革、第30次地方制度調査会答申、特別区全国連携プロジェクト）

#### 4 都区制度（特別区制度）のこれから

（特別区制度をめぐる議論、今後の特別区の制度的課題）

（参考）特別区長会が東京都に求めている重点事項

- (1) 都区のあり方検討の再開
- (2) 都市計画事業のあり方に関する協議の実施
- (3) 固定資産税の減免等についての事前協議
- (4) 児童相談所設置の促進
- (5) 都区双方の事業実績に見合う都市計画交付金の増額
- (6) 特別交付金のあり方の見直し

#### ◇まとめ

## ◇改めて都区制度改革を考える意味 ～平成12年改革から間もなく22年

- ・都区制度（特別区制度）は、特別区の活動の基盤
  - ・都道府県と市町村の一般的な制度では説明しきれない
  - ・“負い目”からの解放（半人前の制限自治体？）
    - ・市に比べ権限が制約されている？
    - ・財政面で都に依存している？
    - ・住民の自治意識が薄い？
    - ・区や区議会に無駄が多い？
- (参考) 大阪市会 定数 83 人 (人口 2,752,412 人) \*1/33,161  
特別区議会 23 区計 定数 902 人 (人口 9,733,276 人) \*1/10,790  
堺市議会 定数 48 人 (人口 826,161 人) \*1/17,211  
世田谷区議会 定数 50 人 (人口 943,664 人) \*1/18,873
- ・実態上都が差配できる外形があり（税、条例、都議会）、制度論抜きに対抗できない
  - ・自分たちで守らなければならない（都の主張は法の趣旨からは疑問：主要5課題協議）
  - ・都区間財源配分の課題がまだ解決しておらず、制度改革が運用面で未完のままとなっている

etc.

## 1 都区制度（特別区制度）の概要

### ◇ 都区制度（特別区制度）とは

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

一方、東京 23 区の区域は、950 万人を超える人びとが暮し、1 千 2 百万人を超える人びとが活動する巨大な大都市地域です。人口や産業が高度に集積するこの地域の行政は、全体として滞りなく円滑に行われる必要があります。

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

**都区制度は、人口が高度に集中する大都市地域において、広域自治体と複数の基礎自治体の特別な役割分担により、大都市行政の一体性確保と身近な自治の両立を図る大都市制度であり、現在のところ、東京の特別区の存する区域にのみ適用されているものです。**

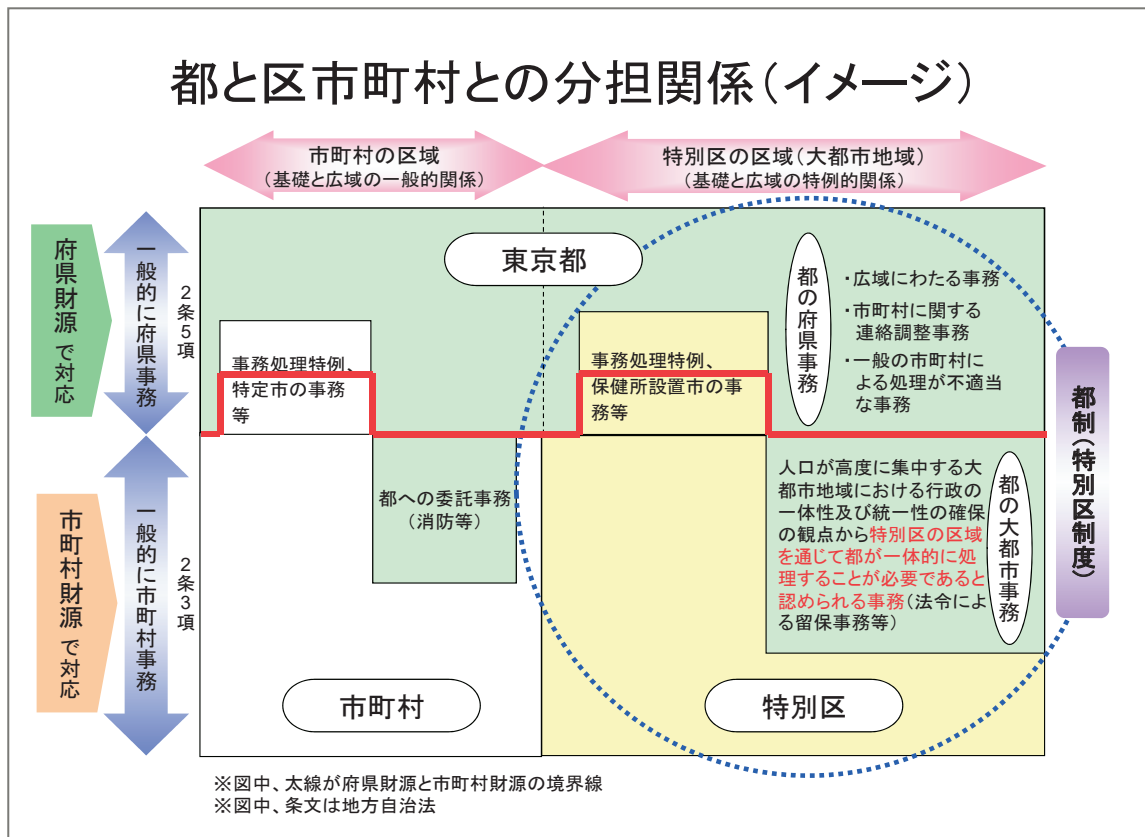
**通常は市が行う上下水道や消防などを都が実施することや、都と 23 区間の財政調整の仕組みがあること、また、都区間及び特別区間の連絡調整を行うための法定の協議組織**

が設けられていることなどが特徴です。

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

○都区制度は、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

※そのための特例：事務分担・税配分、都区財政調整制度、都区協議



(参考)「逐条地方自治法」(松本英昭著)の第281条の2に関する記述抜粋

「特別区の存する区域の有する様々な地域特性のうち、当該区域を他の地域と区別し、行政上特別な対応を迫る決定的な要素は、人口規模及びそれに関連する諸機能の集中度である。現行の地方自治制度においては、大都市の制度としては指定都市制度も存することから、特別区の存する区域は、指定都市制度では対応しきれない規模として既存の

指定都市を相当上回る人口数百万程度で一体となった社会的実態がある区域であると同時に、当該区域の行政について一つの普通地方公共団体である指定都市で対応することには問題があると思われるものであると言える。これらを端的に「人口が高度に集中する大都市地域」としているのである。」

東京都区部の人口集中度と歳出の大都市比較

	人口	人口密度 (人/㎢)	昼夜間人口 比率	歳出(千円)	一人当歳出 (千円)
東京都区部	9,644,079	15,367	129.8	3,916,271,750	406
札幌市	1,970,052	1,757	100.4	992,751,320	504
仙台市	1,090,263	1,386	106.1	520,569,286	477
さいたま市	1,307,931	6,015	93.0	547,430,304	419
千葉市	980,203	3,607	97.9	456,067,538	465
川崎市	1,530,457	10,602	88.3	735,658,102	481
横浜市	3,748,781	8,609	91.7	1,765,970,570	471
相模原市	722,828	2,198	88.3	296,379,255	410
新潟市	796,500	1,096	101.5	396,836,184	498
静岡市	691,185	490	103.0	313,612,705	454
浜松市	791,770	508	99.3	349,574,500	442
名古屋市	2,327,557	7,129	112.8	1,217,190,222	523
京都市	1,466,264	1,771	109.0	765,989,198	522
大阪市	2,740,202	12,162	131.7	1,756,789,204	641
堺市	827,971	5,526	93.6	415,724,995	502
神戸市	1,522,944	2,734	102.2	848,479,219	557
岡山市	720,865	913	103.6	325,774,791	452
広島市	1,199,365	1,323	101.4	626,662,840	522
北九州市	940,141	1,912	102.3	550,110,942	585
福岡市	1,592,657	4,637	110.8	868,661,373	545
熊本市	739,393	1,894	102.2	398,501,331	539

※「人口」は各自自治体の推計人口(令和元年10月1日)

※「昼夜間人口」は平成27年国勢調査

※「歳出」は令和元年度普通会計決算

### ※23 区の人口規模 (令和2年国勢調査)

- ・特別区部の人口(9,733,276人)は、東京都以外の道府県の規模を上回る。
- ・各区それぞれが大都市、中核都市並み

指定都市並み 5区(世田谷区(943,664人:13位)、練馬区(752,608人:18位)、大田区(748,081人:19位)、江戸川区(697,932人:23位)、足立区(695,043人:24位))

※いずれも3つの県より多い。世田谷区は8つの県より多い。

中核市並み 16区

中央区(169,179人)158位、千代田区(66,680人)415位/1,741市区町村中

- ・人口密度:特別区は、1位(豊島区)~16位、18位、22位~24位、26位、27位、84位(千代田区)

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

「現行制度は、都の広域的な地方公共団体としての役割の純化が図られたものであり、特別区の基礎的な地方公共団体としての地位をできる限り充実・強化したものである。しかし、かかるシステムが真に効果的かつ民主的な大都市行政をもたらすかどうかは、その実際の運用にかかっている。とりわけ重要なことは、一方では特別区の自主性・自立性を強めながら、他方では大都市行政の一体性・統一性を実現することである。この課題は、二律背反の要素を含むものであって、その成就のためには、賢明な行政運営が要請される場所である。」

「(都の性格に対比しての特別区の位置付けは)都道府県の性格に対比して市町村が基礎的な地方公共団体とされるのと同等の位置づけであり、大都市地域で展開される地方自治における特別区優先の原則が明確にされている。」

「都が特別区に係る市町村事務を処理するのは、特別区における全体としての一体性及び統一性の確保が要請されるためである。・・・しかしながら、当該事務について、一体性及び統一性の確保の要請があれば、即、都による直接の処理が認められるものではない。まずは、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整権能を行使することにより対応すべきである。こうした対応では足りず、一の統一的な意思決定の下、事務を処理しなくてはならない必要がある場合に、はじめて都がとりこむ形で一体的に事務を処理することとなるものである。単に、「行政の一体性及び統一性の確保」の必要のある事務とはせず、「行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務」と規定しているのは、この意味に他ならない。」

#### ◇ 都区の役割分担と財源の調整 (都区財政調整制度)

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

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

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

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

なお、地方公共団体間の財政調整の仕組みとしては、地方交付税制度がありますが、

この制度の中では、東京都と特別区は合算して算定され（ただし、収入超過と計算され不交付）、都と個々の23区の調整については、都区財政調整制度を通じて行うこととされています。

○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

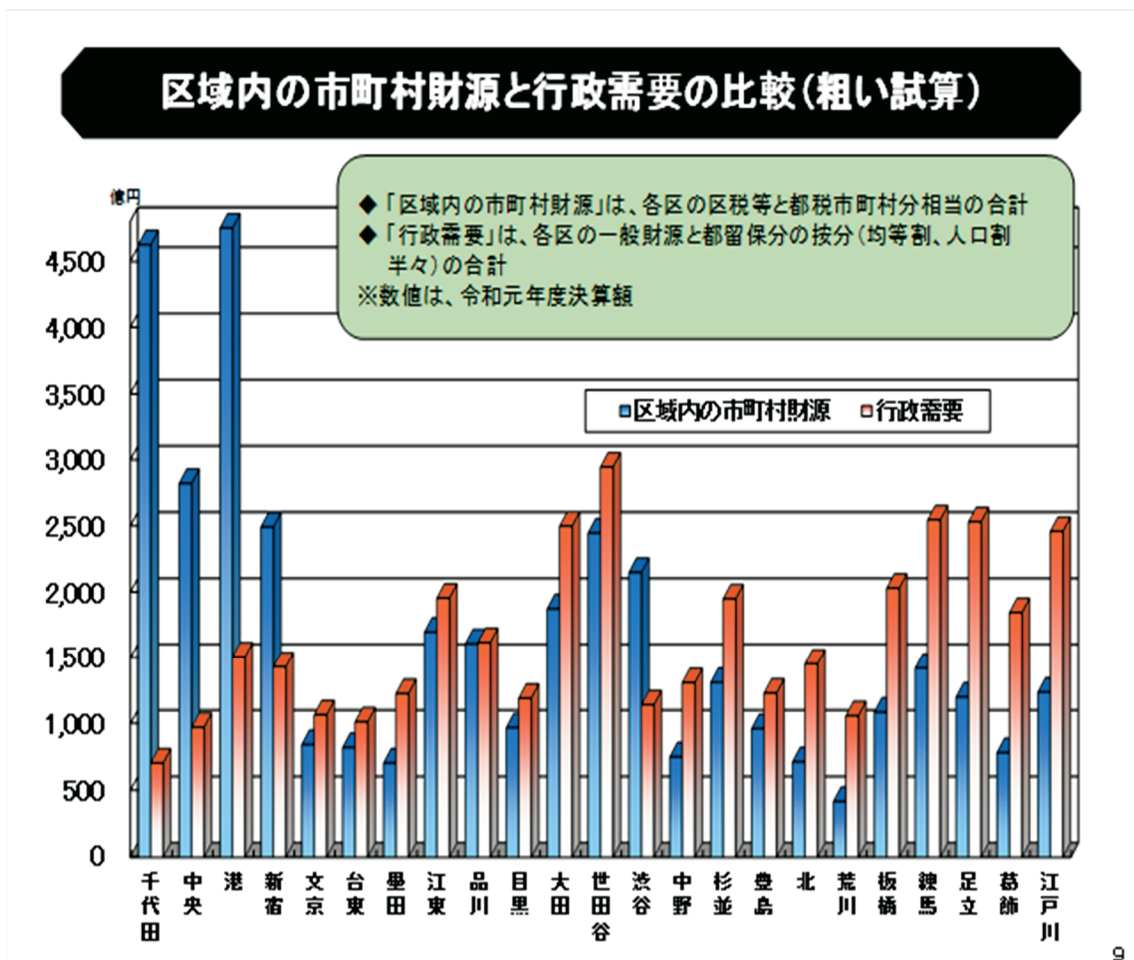
⇒地方交付税は都区合算で都に適用し、都と23区は都区財政調整で保障

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

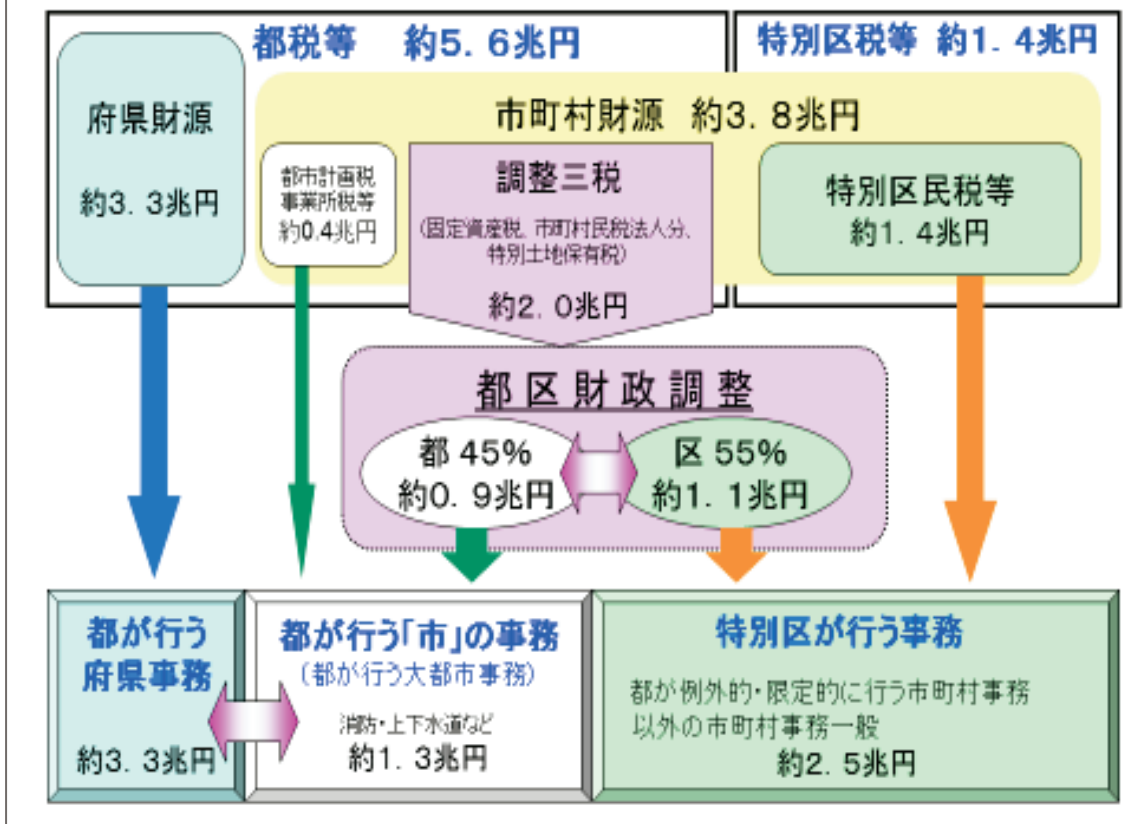
○都区間配分と23区間配分は、都区協議で定めることとされており、都区協議会の下に設定された「都区財政調整協議会」において毎年の協議を行い、都区協議会において合意する手順

※R3 フレーム：基準財政収入額 1兆2,128億円 基準財政需要額 2兆1,426億円  
 普通交付金 9,298億円 特別交付金 489億円

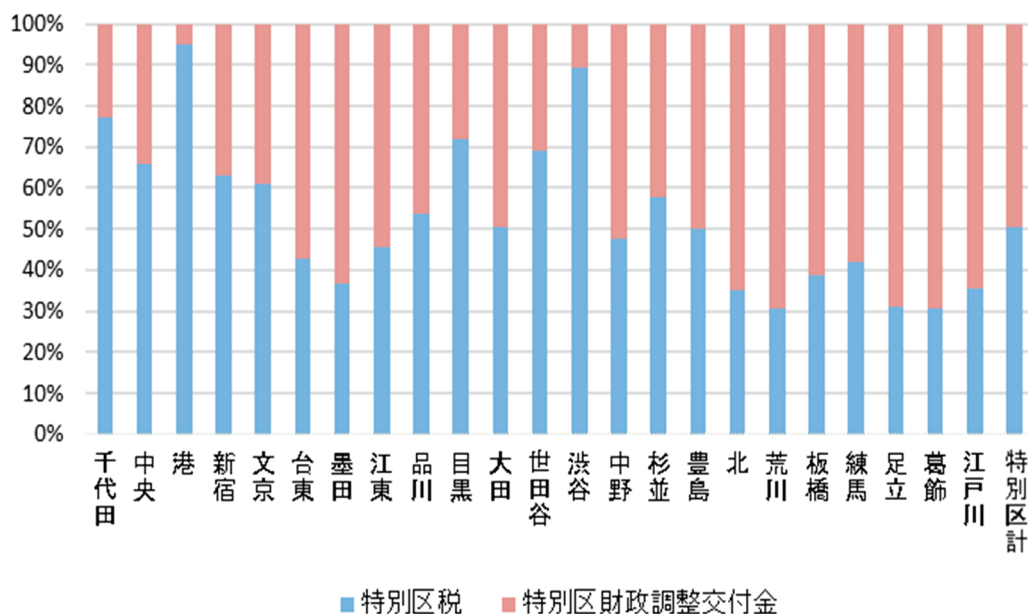
※23区間の税源偏在の状況



## 都区間の財源配分の状況(R元年度決算)



## (参考) 区税と財調交付金の割合(令和元年度)



## 都区間財源配分

※配分割合＝都区間の事務配分に応じた特別区財政調整交付金の原資となる、調整3税（固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税）等の一定割合

※調整3税が都区財政調整の財源とされた理由

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

○都区の役割分担に応じた配分割合の合意は未決着（P16 3(1)「都区間の財源配分」参照）

○配分割合の変更については、一定の変更事由がある場合に限定することで合意

平成12年改革時に、「配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の手務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合に変更する」との合意（H12.3.28 都区協議会「都区制度改革実施大綱」）を行い、以後、区側は、変更事由に該当する状況の有無を確認しながら毎年の協議を実施

- ・平成12年度 44→52%（清掃事業の移管ほか）
- ・平成19年度 52→55%（三位一体改革の影響2%、都補助事業の区自主事業化1%）
- ・令和2年度 55→55.1%

（区設児童相談所に係る特例的対応 ※令和4年度に改めて協議）

## 特別区間の財政調整

※特別区財政調整交付金

普通交付金（95%）＝基準財政需要額－基準財政収入額（財源超過の場合は不交付）

\*「基準財政需要額」は、各特別区が標準的水準で行政を行う場合に必要な経費のうち一般財源で賄うべき額を一定の基準により算定したもの

特別交付金（5%）＝災害等特別の財政需要が生じた場合に交付

○特別区間の財政調整については、昭和50年制度改革時に、地方交付税の算定方法に準じた客観的・自動的算定を旨とする単位費用方式を基本とした改正を行って以降、毎年の協議の中で、時々の課題の整理と合わせて、基準財政需要額の算定方法の改善合理化を進めてきている状況

○都区間の財源配分を行った後の区側の財源の配分については、特別区間の自主的な調整を基本に整理すべきとするのが特別区の主張であり、23区間の意見調整を行いながら都との協議に対応

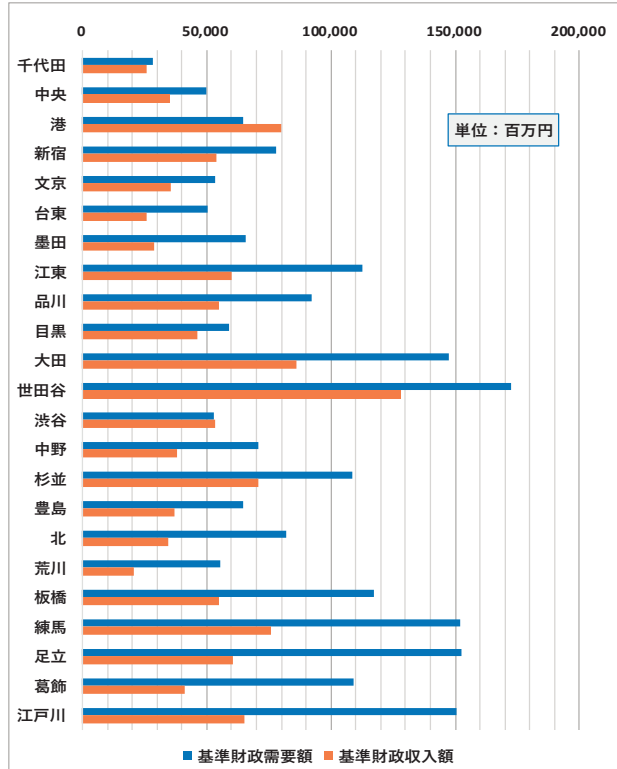
区側提案まとめ ⇒ 都区財政調整協議会・同幹事会 ⇒ 都区協議会 ⇒ 都条例・予算等



## 普通交付金区別算定額（令和3年度）

単位：百万円

	基準財政需要額	基準財政収入額	普通交付金
千代田	28,542	25,829	2,713
中央	49,712	34,851	14,862
港	64,766	79,997	0
新宿	77,906	54,132	23,774
文京	53,427	35,659	17,768
台東	50,596	25,961	24,636
墨田	65,676	29,067	36,609
江東	112,742	59,953	52,790
品川	92,006	54,818	37,188
目黒	58,813	46,138	12,675
大田	147,546	85,870	61,676
世田谷	172,401	127,791	44,610
渋谷	52,784	53,440	0
中野	70,946	38,218	32,727
杉並	108,800	70,604	38,196
豊島	64,508	36,985	27,523
北	82,180	34,718	47,462
荒川	55,611	20,867	34,744
板橋	117,469	55,175	62,294
練馬	151,829	75,832	75,996
足立	152,401	60,696	91,705
葛飾	109,222	41,272	67,950
江戸川	150,538	64,912	85,626
計	2,090,419	1,212,783	893,523



### （参考）都区制度に関する都の特徴的な説明（行政部資料から）

#### ○都区制度の目的のところ

「広域自治体である都が、大都市地域の一体性確保の役割を担う点がこの制度の大きな特色である」

#### ○都に留保されている市町村税について

「これらの税は、都が大都市の一体性を確保する観点で事業を展開していくための財源として位置付けられたものである」

### ◇ 特別区制度の歴史

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

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

この区域が、ほぼ現在の特別区の区域です。

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

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

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

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

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

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

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

このため、特別区はさらなる自治権拡充運動を展開し、東京都とも制度改革の方向を合意して国に働きかけました。多くの区民や東京都と特別区の関係者の粘り強い自治権拡充運動が実を結び、平成 12 年 4 月 1 日から、特別区は東京都の内部的な団体から脱却して法律上の「基礎的な地方公共団体」として位置づけられ、今日に至っています。

○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

◇「市」よりも先に「区」が誕生（明治 11 年郡区町村編制法）

\*当時の東京府は 15 区 6 郡で、ほぼ現在の特別区の区域

※明治 11 年郡区町村編制法による「区」

東京府 15 区（麹町区・神田区・日本橋区・京橋区・芝区・麻布区・赤坂区・四谷区・牛込区・小石川区・本郷区・下谷区・浅草区・本所区・深川区）  
京都府 2 区（上京区・下京区）、大阪府 4 区（東区・南区・西区・北区）  
札幌区、函館区、仙台区、横浜区、新潟区、金沢区、名古屋区、伏見区、神戸区、堺区、和歌山区、岡山区、広島区、赤間関区、福岡区、長崎区、熊本市

※明治 22 市制町村制施行 15 区の区域に東京市(15 区は存続)

※明治 26 三多摩東京府編入

(参考) 昭和 15 年当時

東京府人口 7,354,971 人

うち区部 6,778,804 人

(92.2%)

◇現在の特別区の区域で都市計画(大正 11 年)

⇒※昭和 7 東京市市域拡張「大東京市」(35 区に)

◇戦時体制下に東京府と東京市を同時に廃止して都制発足(昭和 18 年)※35 区は存続

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

◇戦後新都制の下で特別区として、「市」と同一権能で発足(昭和 22 年)

\*区長公選、実態的権限無し(当初 22 区、8 月から 23 区)

◇すぐに都の内部的な団体に転落(昭和 27 年)

\*区長公選廃止(区議会が都知事の同意を得て選任)、事務の限定列挙

◇自治権拡充運動を背景に順次特別区の権限を拡大

※昭和 40 年施行(福祉事務所の移管等)

「市」の事務の重圧で都の行政が麻痺<単一自治体での対応限界>

※昭和 50 年施行(区長公選復活、人事権移譲、保健所の移管等)

原則「市並み」= 事実上の基礎自治体 ⇒ 制度上は都の内部的な団体のまま

◇都区合意のもとに国に制度改革を求め、ようやく特別区が法的に基礎自治体に

※平成 12 年施行 ⇒ 都制のもとでの到達点 <二層制の実現>

(参考) 特別区が求めた制度構想

◇「二十三首都市」の方式(S25.12)

- 二十三特別区の名称を「首都市(仮称)」と改める。
- 二十三首都市の行財政については、一般市と同様にその自主自律性を確立する。
- 二十三首都市の区域は都の区域外とする。
- 二十三首都市は、その連合体(事務組合)を組織し、以下の事務を執行する。
  - ①二十三首都市の区域における警察、消防、交通、水道その他大都市の事務
  - ②二十三首都市の連絡調整に関する事務
  - ③二十三首都市の区域における府県の事務

◇首都行政制度の構想(S36.5)

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

○平成12年改革は、都区間の役割分担、財源配分の原則を法定し、東京大都市地域に広域自治体と複数の基礎自治体の二層制を確立

※昭和50年以降の主な動き

- S56.8 「『特例』市の構想」(特別区政調査会)
- S59.6 「新しい都制度のあり方」(都制度調査会)
- S61.2 「都区制度改革の基本的方向」を都区合意
- S61.11 「特別区制度の改革をめざす1万人の集い」開催
- H2.9 「都区制度改革に関する答申」(第22次地方制度調査会)
- H4.10 「都区制度改革に関する中間のまとめ」を都区間で確認
- H6.1 「新しい23区実現大会」開催
- H6.5 「特別区における清掃事業の実施案」を都が提示(処理・処分も責任)
- H6.9 「都区制度改革に関するまとめ(協議案)」を都区合意
- H6.12 都区で自治大臣に法改正を要請
- H10.5 地方自治法等の一部を改正する法律交付(H12.4.1施行)
- H12.3 「都区制度改革実施大綱」決定(都区協議会)
- H12.4 都区制度改革施行

○都区制度は、都区間の認識次第で諸刃の制度

※法の原則を踏まえて都区間の協議により運用(認識が一致しないと協議に限界)

○都区間の協議は、法定の都区協議会をはじめ、様々な態様で実施

## 2 平成12年改革の意義

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

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

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

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

財政面でも、市相当の財源のうち、都が処理する市相当の事務の財源及び特別区間の

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

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

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

#### ○平成12年都区制度改革の概要

##### ◇特別区を巨大都市東京の基礎的な地方公共団体として法定

- ・ 都は広域の地方公共団体、特別区は基礎的な地方公共団体として性格付け
- ・ 都の内部団体性を問われる特例措置を廃止（事務調整条例制定権の廃止等）
- ・ 二層制による大都市制度としての都区制度と身近な自治の確立

##### ◇都区の役割分担原則の法定

- ・ 特別区優先の原則の明確化
- ・ 都が大都市地域の行政の一体性確保の観点から行う「市」の領域の事務を限定
- ・ 清掃事業、都に留保されていた教育委員会の事務等都から区への大幅な事務移管

##### ◇財政自主権の法的確立

- ・ 可能な限りの税源移譲（入湯税等）
- ・ 都区財政調整制度を法律上の財源保障制度として確立  
（目的・調整財源・交付の基準等を法定化、総額補填・納付金制度廃止、役割分担に応じた都区間財源配分原則の明確化等）
- ・ 都の内部団体性を問われる制度を廃止（起債制度等）

##### ◇都区協議会の存置

- ・ 都区間の独立対等性担保のもとでの法定の協議システムとして存置

○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

## ○都区の思惑を超えた法改正内容

### H6.9 都区制度改革に関するまとめ（協議案） ※改良型

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

### ⇒ H10.5 改正自治法 ※抜本改革

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

（参考）都と特別区との役割分担と財源配分について

－平成10年自治法改正時の国会答弁にみる都区制度改革の趣旨－

#### 【都区の役割分担の原則】

<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。

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。

（都区協議会）

第282条の2 都及び特別区の手続きの処理について、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、3（略）

#### ① 特別区は身近な行政を都に優先して行う

「特別区は、一般の市町村と同様に、・・・住民に身近な行政を、・・・広域団体である都に優先して行うという役割分担の原則が明確にされる」[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

「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」  
鈴木行政局長（衆4／7、太田昭宏）

## ③ 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

「法令に根拠のない一般公共事務・・・につきましては、・・・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、都と特別区間の協議によって決まってくる」[鈴木行政局長（衆4／7、中島武敏）]

### 【都区の財源配分の原則】

<地方自治法>

（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。

2 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734条第1項及び第2項（第2号に係る部分に限る。）の規定により都が課するもの（※固定資産税、特別土地保有税、市町村民税法人分）の収入額と（※中略：法人事業税交付対象額と固定資産税減収補填交付金の額）との合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように都が交付する交付金をいう。

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総務大臣に報告しなければならない。

4 総務大臣は、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。

（都区協議会）

第282条の2（略）

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聴かななければならない。 3（略）

## 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

「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・・・規定を置くことによりまして、・・・財源保障がされる」「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」[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・・・そのために都と区間で財源配分を適切に行う必要がございます。」  
[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

「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」「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」[二橋財政局長（衆4／7、石井紘基）]

○大都市地域に広域自治体と複数の基礎自治体による二層制の自治制度を確立

⇒「基礎的な地方公共団体の要件」をクリア

①地方公共団体としての独立性～内部団体性の払拭

廃置分合・境界変更や調整条例等の特例見直し、都区財政調整制度の法定

②法制度上、住民に身近な事務を包括的に処理する位置づけ

役割分担原則、一般廃棄物の処理等事務移管

※憲法上の自治体？ ⇒市と同じ「基礎的な地方公共団体」

※制限自治体？ ⇒制度上独立対等性を担保、一つの大都市制度の中での役割分担

※他都市でも、水道、下水道、消防は府県処理や広域処理の流れ

※中核市権限の中核は保健所

※一体性？ ⇒自治制度の単位＝東京大都市地域＝特別区の存する区域

「都区一体性」ではなく、大都市地域の行政の一体性

○積み残しの課題（新制度施行時）

①法定原則に基づく役割分担の明確化と安定的な財源配分の確立

⇒「主要5課題」協議を経て「都区のあり方検討」へ

②清掃事業従事職員身分切替えと可燃ごみの中間処理のあり方

⇒平成18年4月身分切替え、中間処理は「当分の間」一部事務組合で

### 3 平成12年改革以降の動き

#### (1) 都区間の財源配分

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



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

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

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

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

この課題は現行制度下で未解決の最大の懸案となっており、平成12年都区制度改革は運用面で未完の状態にあります。

#### ○平成12年度改革における法改正の趣旨に則った財源配分は未完

- ・都区の役割分担に基づく財源配分の整理は、昭和50年改革以来の懸案
- ・平成12年改革（平成10年自治法改正）により、都区の二層制と特別区優先の役割分担・財源配分原則が確立
- ・都区の見解の相違で改革時に解決できず、改革後の課題に残した財源問題の協議でも、都が一体的に処理する「市町村事務」の範囲をめぐる都区の見解が大幅にかい離
- ・制度改革で目指した役割分担の明確化と住民に対する行政責任の明確化が達成できないままの状態

#### ○都区の役割分担に応じた配分割合の合意はかねてよりの懸案事項

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

現在は、都区協議会の下に設置した「都区あり方検討委員会」において、今後の都区あり方について、事務配分、特別区の区域のあり方、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討する途上であり、都区の「大都市事務」（特別区の区域において市町村財源を充当して処理する事務）の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、この検討を行う中で、その結論に従い整理を図る扱い（ただし、検討は凍結状態）

(注) 平成 10 年自治法改正時に整理された考え方

都が特別区の区域において一体的に処理する「市町村事務」は、特別区（基礎自治体）優先の原則により限定され、法定の事務のほか、都区の協議で決められるべきものであり、その事務の処理に必要な限りにおいて都が特別区の区域の「市町村財源」を留保するという考え方

(参考) 平成 11 年当時の都の考え方 (11.9.17 第 21 回税財政検討会)

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

○事務配分をはじめ、都区のあり方を再度根本的かつ発展的に検討し、現行制度のもとでの都区関係の改革を目指すことに

**財源配分問題（主要 5 課題）協議**

○平成 12 年度の財源配分は、S51～H11 の配分割合（44%）＋清掃移管等変動経費（8%）＝52%で仮決着

※<44%>の妥当性（都区の役割分担に見合っているか）の検証は未決着

⇒「主要 5 課題」協議へ

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

<主要 5 課題>

①今回財源配分に反映させない清掃関連経費については、区の財源配分に反映させる課題として整理し、都の実施経費を踏まえて平成 17 年度までに協議する。

\*都に留保した清掃関連経費＝清掃工場建設の償還費等（745 億円、配分割合 5%相当）

②今後の小中学校の改築需要急増への対応について、実施状況等を踏まえて協議する。

\*H10 財調協議：繰り延べ問題決着時の懸案 \*H18 以降 20 年間で 2 兆 7 千億円の規模

③今回の配分割合は、清掃事業について一定期間特例的な対応を図ること等をふまえたものであり、都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、今後協議する。

\*「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」の懸案 \*最大の課題

\*改正自治法の規定に則った配分（都の「市」の事務は限定、その限りで財源を都に留保）

④都市計画交付金について、都区双方の都市計画事業の実施状況に見合った配分が行われるよう検討する課題とする。

\* 「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」の懸案

\* 都市計画税 1 千 9 百億円の 8%のみ（都区の実施状況では区が 2 割）（当時）

⑤清掃事業の特例的な対応が終了する平成 17 年度の時点で配分割合の見直しを行うことは当然として、それまでの間、大きな制度改正やどうしても対応できない事態が発生した場合には、配分割合の変更について協議を行う。

\* 結果として三位一体改革への対応

○三つの都区検討会での検討（H15.3～H17.7）の後、都区財政調整協議会の集中検討（H17.7～H17.10）を経て、平成 18 年度都区財政調整協議へ

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

都案：236 事業、1 兆 2 千億円 区案：33 事業、6 千 8 百億円（平成 15 年度決算）

※都は、「都が行う大都市事務」の範囲を拡大解釈（政令指定都市の事務ほか）

○主要 5 課題協議の決着を目指し、都議会、区議会を巻き込みつつ、区長会正副会長と都副知事の直接交渉等を重ねた結果、都区のあり方検討で仕切り直しをすることに

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

・その結論に従い、役割分担を踏まえた財源配分を整理

・配分割合は、暫定的に決着

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

（参考）H18.1.31 都区協議会でのとりまとめ

1 今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方（再編等）、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討することとし、協議が整い次第、このための検討組織を都区共同で設置する。

都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、この検討を行う中で、その結論にしたがい整理を図る。

2 平成 18 年度都区財政調整協議において、清掃関連経費及び小中学校改築に係る課題を整理することとし、都は財政調整交付金とは別に 200 億円（注：小中学校改築に係る過去（H12-17）の需要分）の特別交付金を平成 18 年度に限り設ける。

特別区都市計画交付金については、対象事業に市街地再開発事業（再開発組合等への助成）を追加する。

3 「三位一体改革の影響」への対応として都から提案された調整率の 2%アップ（19 年

度以降)については、影響の全体像を見極め、平成19年度財調協議において合意できるよう努力する。

(参考) 平成19年都区財政調整方針 H19.1.31 都区協議会

- 1 三位一体改革による特別区民税の減収及び国庫補助負担金削減の影響に係る都区財政調整上の対応については、配分率を2%アップすることとする。
- 2 都区のあり方検討が開始され、東京都から特別区への更なる事務移管等の方向が出されたことを踏まえ、先行的に東京都の補助事業の一部を特別区の自主事業とし、配分率を1%アップすることにより、特別区の自治の拡充に資する。

※このほか、交付金総額に対する特別交付金の割合を2%から5%に変更

○都区のあり方検討委員会・同幹事会が検討を開始（次項「都区のあり方検討」参照）

○特別区が児童相談所を設置することに伴う配分割合の見直しについて、特例的な対応として0.1%増加させたうえで、令和4年度に改めて検討することに

(参考) 令和2年度都区財政調整方針 R2.1.28 都区協議会

都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みであり、都区間の配分割合は、中期的には安定的なものを定める必要がある。

しかしながら、配分割合に関しては、児童相談所の運営に関する都区の連携・協力を一層円滑に進めていく観点から、今回、特例的な対応として、特別区の配分割合を令和2年度から0.1%増やし、55.1%とする。

今回の特例的な対応により変更した分も含め、令和4年度に、配分割合のあり方について、改めて協議することとする。

## (2) 都区のあり方検討

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

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

また、**特別区の区域のあり方の検討**では、都から資料や論点等が示され、区からも資料や参考論点等を示したものの、**都が、事務配分の検討とセットで検討すべき**であり、

再編を含む区域のあり方について議論が必要としたのに対し、特別区は、区域の再編の問題はそれぞれの区が主体的に判断すべきものであり、事務配分の議論の前提となるものではないとして都区双方の議論がかみ合わず、特別区の区域の議論の前に、都区のあり方検討とは別に、将来の都制度や東京の自治のあり方について、学識経験者を交えた、都と区市町村の調査研究の場を設けることとし、その結果を待って、必要に応じて議論することとなりました。

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

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

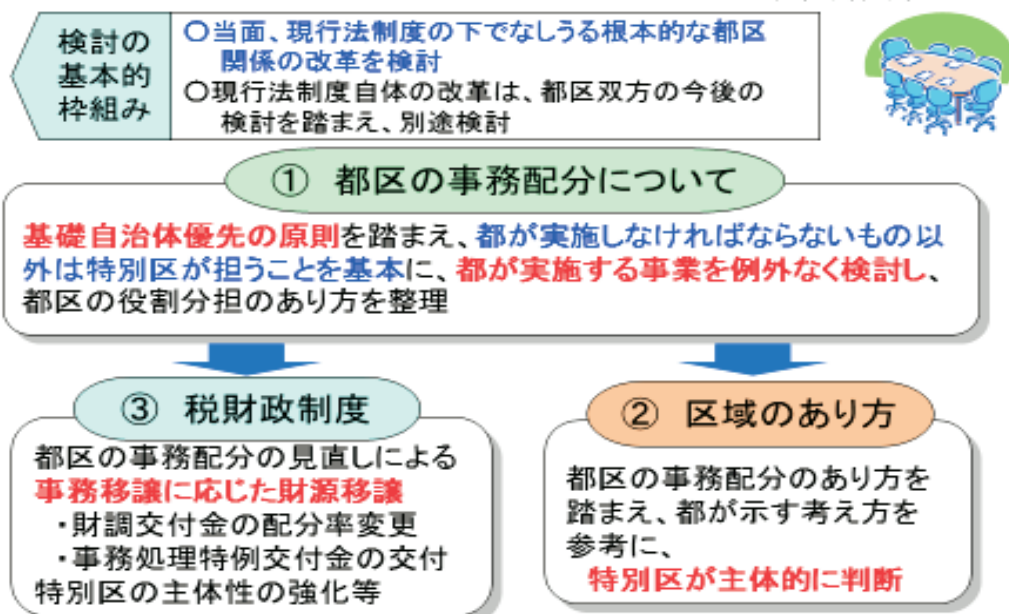
- 区長会正副会長と都副知事全員による「都区のあり方に関する検討会」（H18.5～H18.10）での検討の方向の整理を踏まえ、「都区のあり方検討委員会・幹事会」を設置し、平成19年1月から検討を開始

＜都区のあり方に関する検討会のまとめ内容＞

- 大都市の一体性確保のために都が行う必要があるとされた事務を除き、都から特別区への事務移管を更に進めるべきである。
- 再編を含む区域のあり方について、議論が必要である。
- 税財政制度のあり方については、今後の検討課題の議論の推移を踏まえて最終的に整理する。

## 都区のあり方に関する検討の方向

19.6.5 区長会総会



○平成 23 年度までに、**都の事務の「仕分け」**（都区いずれが担うべきかの検討の方向付けの整理）が終了

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

- ・今後の対応は、都が区域の再編議論抜きに進められないとして、保留状態
- ・当面、都区のあり方検討とは別に児童相談所のあり方等を検討することに

### ※移管すべき事務の選定基準

#### <基本的方向>

- 都は、広域自治体として、大都市東京のさらなる発展を支えるための施策の展開にできる限り特化
- 特別区は、基礎自治体として、より幅広く地域の事務を担う

- (1)各特別区の区域を超える事務のうち、都が広域的な立場から処理することが必要な事務かどうか
- (2)都から特別区に移管することにより、事務効果や事業効率に著しい支障が生じると考えられる事務かどうか
- (3)人材や施設など専門性の確保の観点から、特別区が処理することが困難な事務かどうか
- (4)事業規模や施設の規模・配置などの観点から、特別区が処理することが困難な事務かどうか
- (5)大都市東京の安全性、機能性及び快適性の維持向上を図るため、都が一体的に処理することが必要な事務かどうか
- (6)法令の趣旨目的その他法令上の制約等により、移管することができない事務かどうか
- (7)その他特段の事情があるかどうか

## 事務配分の検討状況(例)

事 務 名		評 価		
		都評価	区評価	結果
一般的に市が実施	都市計画決定に関する事務(特定街区で面積が1haを超えるものなど)	都	区	継
	上水道の設置・管理に関する事務	都	都区	継
	公共下水道の設置・管理に関する事務	都	区	継
	消防に関する事務	都	区	継
特定の市が実施	延床1万㎡超の建築物にかかる建築確認等の事務	都	区	継
政令指定都市等が実施	児童相談所設置など児童福祉に関する事務	区	区	区
	指定区間外国道管理などに関する事務(特例都道含む)	都区	都区	継
	県費負担教職員の任免、給与決定などに関する事務	区	区	区
	一級河川の管理などに関する事務	都区	都区	継
他県で市に移譲している例あり	急傾斜地崩壊防止施設の維持修繕などに関する事務	都	都	都
	病院の開設の許可などに関する事務	都	都	都
	介護老人保健施設の開設の許可などに関する事務	区	区	区

(注)「評価」欄の「都」「区」は役割分担の方向。「都区」は、当該事務を分担して担う方向。「結果」欄の「継」は、都区の見解の相違又は役割分担の考え方を調整する必要から、引き続き検討するものとして整理したもの。

- 特別区の区域のあり方をめぐっては、都が、事務配分の検討とセットで検討すべきであり、再編を含む区域のあり方について議論が必要としたのに対し、特別区は、区域の再編の問題はそれぞれの区が主体的に判断すべきものであり、事務配分の議論の前提となるものではないとして噛み合わず

<都が示した「検討の視点」>

- 生活圏拡大の視点**⇒生活圏に比べ区域が狭いため行政サービスの受益と負担が不一致
- 行財政基盤強化の視点**⇒事務の効率的な執行の必要性から規模拡大の要請が働く
- 行政改革推進の視点**⇒人口規模が小さい場合や区域が狭い場合、行政運営が非効率
- 税源偏在是正の視点**⇒特別区を行財政基盤を強化するためには税源偏在の是正が必要

<区が示した参考論点（抜粋）>

- 生活圏に比べて区域が狭いと言っても、特別区だけの問題ではなく、東京圏全体の問題であり、生活圏と行政区域を一致させるとすれば、基礎自治体の再編よりも広域自治体のあり方を議論すべきではないか。
- 特別区は、一定の規模や行財政能力を有しており、都区財政調整制度による財源の均衡化も含めて考えれば、今後の分権改革の中で基礎自治体に期待される役割を担えるだけの受け皿を持っており、通常言われている合併のメリットは働きにくいのではないか。
- 特別区の区域はひとつの大都市地域として形作られてきた沿革から、個々の区域ごとに見れば財源が偏在しているのは当然のことであり、再編によって偏在を是正することはできないのではないか。
- 財源偏在を是正する手段として都区財政調整制度があり、特別区の区域全体で受益と負担のバランスを保ちつつ、行政水準の均衡化が図れているのではないか。
- 基礎自治体の行政は、住民の身近なところでより多くのサービスを効率的に提供することが基本であり、行財政運営の創意工夫や自治体間の相互補完、民間活動との連携等の方策も含めれば、区域の再編が不可欠とは言えないのではないか。

《都の考え》

都区の事務配分の検討と特別区の区域のあり方の検討はセットで検討すべきである。区側が区域の再編の議論に応じないため、都区のあり方検討は中断。

《区の考え》

区域の再編の問題は、それぞれの区や地域のあり方に係わるものであり、23区が統一的な見解を持ちうる性格の問題ではなく、今回の都区のあり方検討を通じて、都区の役割分担のあり方を整理した上で、それぞれの区が基礎自治体としての自らのあり方を構築する中で主体的に判断するものである。

※区域再編が事務配分の前提となる理由はない。

※都から様々な資料、論点の提供や説明を受け、区からも資料、参考論点を示し、都からの質問に回答しており、論点は出尽くされている。

- 現在は、特別区の区域の議論の前に、将来の都制度や東京の自治のあり方の議論が必要であるとして、都と区市町村による調査研究を行い、最終報告をまとめたところで止まっている状態

(参考) 都区のあり方検討委員会から幹事会への下命事項 (H21.2.2)

特別区の区域のあり方については、引き続きの課題とするが、当面、都区のあり方検討とは別に、将来の都制度や東京の自治のあり方について、学識経験者を交えた、都と区市町村共同の調査研究の場を設けることとし、その結果を待って、必要に応じ議論する。

### ※H21.11～H27.3 「東京の自治のあり方研究会」

都区市町村実務者＋学識経験者で構成、H27.3 に最終報告

(参考) 東京の自治のあり方研究会「最終報告」(H27.3) の概要

<人口動向を踏まえた地域ごとの将来の姿と課題> ※2050年までの変化を想定

#### 高齢者の急激な増加と高齢化の進展

- ・今後高齢者、特に75歳以上人口が著しく増加。生産年齢人口の減少もあり、人口構成や財政環境の変化に伴い、今後、現在の行政サービス水準の維持・存続が困難となる地域が発生することが予想

#### 高齢者単身世帯と空き家の急増

- ・全世帯のうち高齢単身世帯が約2割、高齢者のみ世帯も含めると約3割を占める予想
- ・空き家数が倍増し、空き家率は多くの地域で2割を超えると予想され、地域コミュニティの維持・存続が困難となるおそれ

#### 東京における少子化の更なる進展

- ・東京はもとより、全国の大都市で人口集中・低出生傾向。大都市における低出生傾向の改善が図られなければ、人口減少の根本解決にならず、東京と地方はともに「消滅」しかねない

<今後の東京の自治のあり方の方向性>

- 2030年頃まで、東京の人口構造は比較的穏やかに変化、危機的な状況への認識の遅れを懸念
- 都内には、都市部を中心に小規模面積の自治体が数多く存在。人口規模・地域特性は多様。こうした特性を踏まえ、東京の自治のあり方を検討する必要

#### 都と区市町村の役割分担のあり方

- ・人口減少社会の到来等、東京を取り巻く実態を踏まえ、役割の担い方について十分な議論が必要
- ・事業の性質や各地域が抱える課題を考慮した都と区市町村の役割分担の検討が必要
- ・基礎自治体間の連携、広域自治体による事務の補完等も含めた検討が必要
- ・地域特性を踏まえ、互いの強みを生かした自治体間連携も有効



#### 住民自治（自治の担い手）のあり方

- ・地域の担い手の減少に対し、担い手を育成しつつ、コミュニティの再構築や、地域の様々な活動主体との協力による新しいコミュニティの形成を支援していくことが必要
- ・増加する空き家を新たな行政需要への対応等に積極的に活用していく視点が必要

#### 効率的・効果的な行財政運営のあり方

- ・大都市の膨大な行政需要を踏まえた国による地方財源の確保が不可欠であるが、まずは、都と区市町村による主体的な対応検討が必要
- ・変化増大する行政需要に対し、既存の行政体制の維持存続にとらわれず早急な見直しの検討が必要
- ・各区市町村は、危機的な状況に陥る前から、合併、共同処理、相互補完、機能分担等、多様な選択肢について、主体的に検討、判断していく必要
- ・地理的状況、人口規模、人口・産業の集積状況、地域の連坦、面積等地域特有の状況を踏まえ、合併・連携等の多様な選択肢の中で、より有効な手段について、関係自治体間の議論が重要

#### （参考）東京の自治のあり方研究会最終報告に対する区長会の考え方

「研究会報告は、各区で今後議論する際の参考として受け止める。

特別区の区域のあり方については、都区間で直ちに検討が必要との提言にはなっていないという理解である。従来どおり、各区が主体的に判断する課題として、都から具体的に提案があった場合に対応する。」

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

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

#### <税財政制度について区が示した論点>

##### ○財源の移譲に関する指針の整理

(1)事務移譲に応じた財源の移譲(当該事務の執行に充てられていた金額と等しい財源の移譲)

(2)事務の性格に応じた財源移譲の方法

(財調交付金配分率、事務処理特例交付金、都市計画交付金)

##### ○財源移譲後に想定される課題の整理

(1)特別区の主体性の強化(協議のあり方、政策税制協議、調整税の会計上の取扱い)

(2)法令改正を伴う事項の検討(税源移譲、税制改正等を踏まえた財調制度の見直し等)

### (3) 児童相談所の設置自治体の拡大

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

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

この改正により、平成29年4月以降、政令で定める**特別区が児童相談所を設置できるようになり**、併せて、政府が、法施行後5年を目途として、中核市・特別区が児童相談所を設置できるよう必要な支援を実施することとされました。

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

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

**現在、世田谷区と江戸川区（令和2年4月）、荒川区（令和2年7月）及び港区（令和3年4月）が児童相談所設置市**となっています。後続の区においても、円滑な移行に万全を期するため、都との調整をはじめ検討が進められています。

- 児童相談行政のあり方について都区間で検討会を設置して検討中に、**児童福祉法の改正**で、特別区が政令指定により児童相談所の設置が可能となり、準備が整った区から設置することで取組み中

#### ※児童相談所設置区と設置予定区（令和5年度予定まで）

- ◇令和2年度 世田谷区、江戸川区（4月）、荒川区（7月）
- ◇令和3年度 港区（4月）
- ◇令和4年度 中野区（4月）、板橋区（7月）、豊島区（2月）
- ◇令和5年度 葛飾区（10月）

## ※特別区の児童相談所設置に係る主な経緯

- ・ 昭和 61 年 2 月の「都区制度改革の基本的方向」の中で、児童相談所に関する事務の移譲を都区で合意したものの、その後の国との調整の中で、政令指定都市の事務の移譲は困難との見解が示され、断念
- ・ 平成 20 年 6 月、都区のあり方検討委員会幹事会において、区に移管する方向で検討する事務とすることで一致
- ・ 平成 22 年 6 月、都区のあり方検討委員会幹事会において、児童相談所のあり方について、他に先行して実務的な検討の場を設けて議論を進めることを区側から申し入れ
- ・ 平成 23 年 12 月の都区のあり方検討委員会において、児童相談行政のあり方について、都区のあり方検討委員会とは切り離して別途整理していくことを確認
- ・ 都区間の連携や体制等について幅広く検討する趣旨で、H24.2 から「児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会」で検討開始  
(平成 25 年 1 月 18 日の検討会で、「現行の役割分担の下での課題と対応策」の検討結果を確認した後、体制のあり方の検討に向けて、特別区が「児童相談所移管モデル」を策定し (H25.11)、これをもとに検討を続けた (～H27.11) ものの大きな進捗がない中で、国の専門委員会で特別区に児童相談所設置の方向が浮上)
- ・ 第 30 次地方制度調査会答申 (H25.6.25)  
「都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである。」
- ・ 児童福祉法改正 (H28.6.3 公布)
  - ・ 政令で定める特別区は、児童相談所を設置するものとする。(H29.4 施行)
  - ・ 法施行後 5 年を目途として、中核市・特別区が児童相談所を設置することができるよう、支援等の必要な措置を講ずる。

## ※児童福祉法改正後の主な取組み

- ・ 特別区児童相談所移管準備連絡調整会議の設置
- ・ 児童相談所の設置に係る国、都への支援・協力要請
- ・ 社会的養護（里親、入所施設等）の関係者等との協議
- ・ 児童相談所移管に係る諸課題の検討
- ・ 児童相談所開設に向けたロードマップの作成
- ・ 児童相談関連共同研修の実施（法定研修、関連研修）
- ・ 児童相談所職員の確保に向けた採用制度の見直し
- ・ 児童相談所等への職員派遣（東京都、近隣自治体等）
- ・ 都による設置予定区の児童相談所設置計画案のモデル的確認作業の実施
- ・ 特別区児童相談所の設置に向けた広域調整に係る都区検討会での協議
- ・ 児童相談所設置市の政令指定に向けた厚生労働省との協議
- ・ 都と区市町村による東京都における児童相談体制等検討会での検討
- ・ 児童虐待防止対策に係る体制強化のあり方に関する国と地方の協議の場での検討
- ・ 児童相談所関連経費に係る都区財政調整協議

#### (4) 特別区制度調査会

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

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

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

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

○特別区優先の原則の下での東京大都市地域の自治の確立が課題

○調査会は、都区の協議に解決を委ねる現行制度の限界を乗り越える制度を提案

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

⇒「基礎自治体連合」は、基礎自治体間で協議し、住民投票により承認された憲章の下、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能にする制度

○選択肢は現行都区制度の下での改革か「基礎自治体連合構想」のいずれか

⇒当面は、現行都区制度の下での改革を優先

(参考) 第二次特別区制度調査会報告(H19.12.11)のポイント

～「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」～

◇改革の基本的な考え方

- ・東京大都市地域において、基礎自治体優先の原則に立った分権改革をさらに進めることが必要

- ・特別区が名実共に住民に身近な政府として自らを確立していくためには、「大東京市の残像」を内包する「都の区」の制度から離脱することが必要

⇒東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割をさらに明確に区分し、都が法的に留保している市の事務と現在都が課している市の税等のすべてを特別区（「東京〇〇市」）が引き継ぎ、都区間で行っている財政調整の制度を廃止

- ・「行政の一体性」の観念から脱却し、分権時代にふさわしい新たな基礎自治体間の関係を構築することが必要

#### ◇「基礎自治体連合」の構想

- ・「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京〇〇市」として実現
- ・基礎自治体横断的な関係は、新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計
- ・「基礎自治体連合」は、基礎自治体間で協議し、住民投票により承認された憲章の下に、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能とする新たな制度
- ・「東京〇〇市」間の財源の均衡化をはかるため、「対等・協力」の関係のもとでの自主的な財政調整を行う税財政制度を設置
- ・「基礎自治体連合」は、それぞれの地域の実情に合わせた多様な自治システムの選択を拓いていくという意味で、他の地域にも適用可能

#### ◇第二次報告のおわりに

- ・まず平成12年改革による都区の役割分担、財源配分の原則を実現し、その上で各特別区が区域問題に自主的に取り組むことが順当な道筋
- ・都が市の機能を内包したまま「州」になることは考えにくく、「基礎自治体連合」は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度
- ・「都の区」の制度が廃止されれば、都の首都としての役割は消失するため、東京〇〇市の連合又はいずれかの東京〇〇市が担うことも可能
- ・当面、特別区優先の原則を徹底し、都区の役割分担を整理することは、平成12年改革の趣旨の実現及び今後の改革の方向にも合致
- ・行政需要の違いと著しい財源の偏在を自らの手で調整するには、これまで培ってきた「互譲・協調」精神と、自主・自立への確固たる決意が必要

(5) 地方分権改革の流れの中で

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

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

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

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

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

これまでに、各区の取組みと合わせ、専用ホームページの開設、13 の市長会、町村会（372 自治体）との連携協定締結、東北六魂祭・東北絆まつりへの協賛、魅力発信イベントの実施、シンポジウム・講演会の開催、被災地支援等の取組みを展開し、現在千を超える自治体と様々な形で連携・交流を行っています。民間企業とも 3 社と連携協定を結んでいます。

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

○地方分権の推進に関する衆参両院決議（平成 5 年 6 月）

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

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

<第1期分権改革の成果>

・国と地方、都道府県と市町村の役割分担原則の法定

- ・機関委任事務の廃止 ⇒ 自治事務と法定受託事務に再編成
- ・関与等の基本原則（法定主義等）、基本類型、紛争処理手続き等を法定
- ・権限移譲（事務移譲、特例市制度創設、条例による事務処理特例制度創設）
- ・附属機関・職員等に係る必置規制等の廃止、緩和
- ・自主的な市町村合併の推進 <平成の大合併>

平成11年 3,229市町村 → 平成22年 1,727市町村

- ・地方議会の活性化、定数見直し

(参考) 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）

第1条の2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては

- 国際社会における国家としての存立にかかわる事務、
- 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は
- 全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施
- その他

の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

第2条 地方公共団体は、法人とする。

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。

3 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。

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と認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。

5 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、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と認められるものを処理するものとする。

<残された課題> (地方分権推進委員会最終報告)

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

○三位一体改革 (H13～H17)

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

○第 2 期地方分権改革 (H18～ )

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

※H26～自治体からの提案方式に移行

○第 30 次地方制度調査会答申 (H25.6.25)

「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」

①大都市制度の改革

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

②基礎自治体の行政サービス提供体制

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

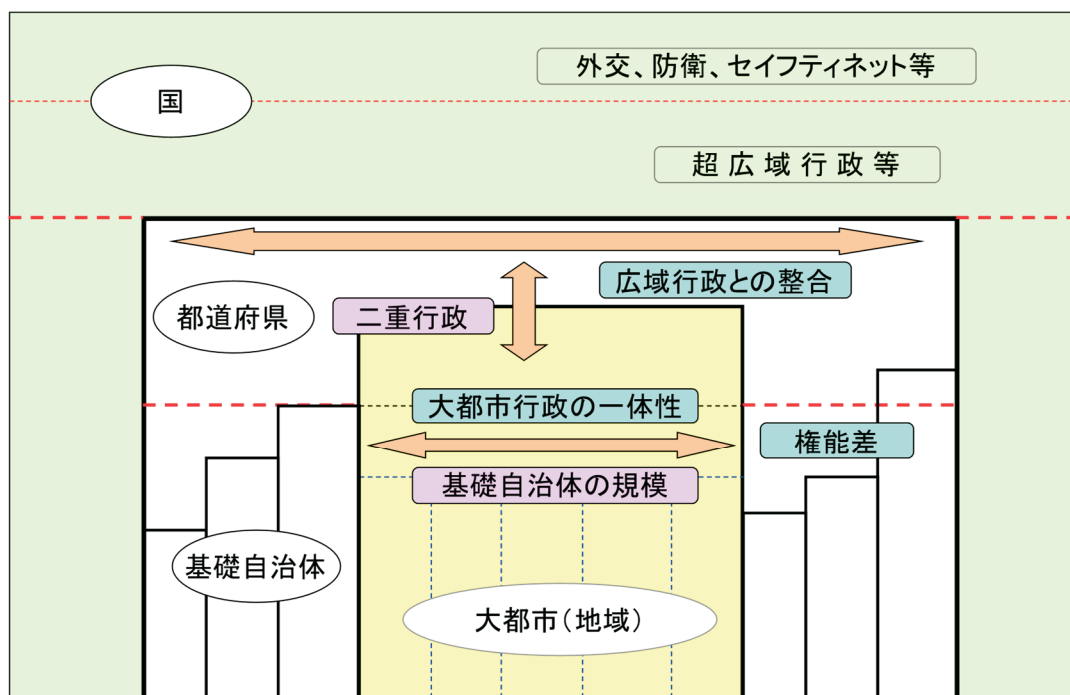
<答申の意義>

- ・ 都区制度はおおむね円滑に運営されていると評価し、仕組み自体の改革の方向は出されなかったが、現行制度のもとにおいても更なる権限移譲を進める方向を示した。



- ・都がセットだと主張している事務移譲と区域再編を切り離し、児童相談所を典型的な移譲対象として明記して、大幅な事務移譲の方向、さらに全区一斉の移譲のほかに、事務処理特例を活用した個別移譲にも付言、将来の更なる事務移譲につながる方向を示した。
- ・事務移譲と切り離した中で、今後の大変革に備えた区域再編の検討を提起する内容で、これ自体は、各区がどう受け止めるかの話であるが、特別区のみ指摘があったことの意味は理解しがたい（都の主張に配慮か）。
- ・裁定の仕組みの提起は、権限移譲の方向を前提に考えると、都が権限移譲を拒んだ時のための救済策ととれる。
- ・特別区の他地域への適用についての留意点の中で、税源配分及び財政調整について、道府県と特別区が分担する事務の規模に応じて、税財源が適切に配分されることが必要との認識を示し、都区制度の財源配分原則を改めて確認（特別区の財源を保障すれば足りるとする都の主張と対照的）。
- ・全体として、基礎自治体強化、住民自治強化の方向でのとりまとめとなっており、保健所設置を条件に、20 万人以上の特例市の中核市への統合の方向が出されたことで、20 区（当時：現在 21 区）が 20 万人を超える特別区も、少なくとも中核市並みの権限の移譲が展望できる

## 大都市地域における自治制度の論点



## ○特別区全国連携プロジェクト

(参考) 特別区全国連携プロジェクト 一趣意書ー (H26.9.16 特別区長会)

我が国は、人口減少社会を迎えるなかで、地域の崩壊や経済の衰退などが懸念されており、今まさに地域の活性化が求められています。国もこれを課題として位置づけ、「地方創生」に力を向けようとしています。

一方で、全国各地域の疲弊は地方税の偏在にも一因があるとして、国は、本来国が保障すべき地方財源を、地方税の一部を国税化し再配分することで財政調整を行い、さらに拡大しようとしています。自治体間が対立し財源を奪い合う構図は、本来の地方自治の姿ではなく、結果的に共倒れになりうる、大変危険なことだと憂慮しています。

翻って東京・特別区は、人材の交流はもちろん、経済、生活全般にわたり、全国各地域に支えられ成り立っています。全国各地域あつての東京であり、互いの良いところを活かし、学び、そして足りないところを補完しあつて、東京、全国各地域が抱える課題を共に克服していかなければなりません。東京を含む全国各地域が、生き活きとしたまちづくりを進め、ともに発展・成長し、共存共栄を図っていくことこそが今必要で、それが日本の元気につながると確信しています。

このような趣旨から特別区長会では、全国各地域との信頼関係・絆をさらに強化し双方が発展していくために、連携を深め、東京を含めた全国各地域の経済の活性化、そしてまちの元気につながるような取り組みとして、「特別区全国連携プロジェクト」を展開してまいります。

それぞれの地域が、自らの特長を活かし、活力あるまちづくりを展開していけるようホームページを立ち上げるなど、特別区は微力ながら努力してまいります。

## 4 都区制度（特別区制度）のこれから

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

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

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

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

人口減少社会における行政のあり方の見直し（行政の役割の見直し、ICT 活用・自治体間連携等による効率化、等）、急速に進む高齢化・少子化への対応、新型コロナウイルス感染症等への対応、東京 2020 オリンピック・パラリンピック競技大会の成果の還元、切迫性が叫ばれている首都直下地震や大規模水害等巨大災害への備え、全国各地域の活性化に寄与する取組み、等々課題は山積しています。一方、厳しい経済状況をはじめ、法人住民税の一部国税化、地方消費税清算基準見直し、ふるさと納税制度など、東京の地方財源を狙い撃ちにした不合理な税制改革等の影響を受けて、特別区の財政は厳しい環境に置かれています。

東京都と特別区は、多くの課題を抱えながら、東京大都市地域の行政を担うパートナーとして、連携・協力して取り組んでいかなければなりません。

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

## 特別区制度をめぐる議論

### ○都区制度をめぐる提言

▽特別区制度調査会「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」（H19.12.11）

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

▽東京自治制度懇談会報告「議論の整理」（H19.11.20）

- ・自治法上に都が大都市経営の担い手となる旨明確化すべき
- ・特別区の区域の再編が必要（大規模な基礎自治体を想定する可能性も）

（参考）東京自治制度懇談会「議論の整理」（H19.11.20 最終報告）のポイント

#### ①大都市制度のあり方

- ・大都市制度を制度的に位置づける法改正が必要
- ・大都市経営のための地域自治の仕組みが必要

#### ②税財政制度のあり方

- ・地方の役割に必要な財源は地方税収で賄われることが重要
- ・大都市経営の実効性を担保する税制等の仕組みが必要
- ・団体間の財政調整制度（地方交付税）をなくすことは困難

#### ③道州制における広域自治体のあり方

- ・首都圏における道州は、少なくとも1都3県を包含する必要
- ・首都圏の道州の役割を検証することが必要

- ・国、道州、基礎的自治体の役割の明確化が必要
- ・首都圏の道州における大都市経営の主体は現行と同様  
(大都市の範囲が複数の基礎的自治体に分かれている場合は、道州)

④東京における大都市制度のあり方

- ・自治法上に都が大都市経営の担い手となる旨明確化すべき
- ・道州が導入された場合、特別区又はその周辺区域を含めて一つの基礎的自治体となって大都市経営を担うのも選択肢の一つ
- ・都が大都市経営を行う上で必要な事務は、経営上の必要性のほか効率性の観点からの検討も重要
- ・特別区の区域の再編が必要(多摩地域についても、特別区の再編統合の検討状況を視野に入れながら合併を含めあり方の検討が必要)
- ・大都市東京の特殊性を踏まえた新たな観点から特別区の再編のメリット、デメリットを示し、合併構想等都の考え方を示すべき
- ・税財政制度については、事務配分、区域の方向性が明らかになった段階で検討することが必要

▽東京商工会議所 「道州制と大都市制度のあり方」 H20.9.11

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

▽経済同友会 「道州制移行における課題」 H22.5.19

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

○特別区のあり方に関する検討の方向 (H20.3.14 区長会総会)

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

○「大阪都構想」は都区制度の運用にも示唆

※H24.9 大都市地域における特別区の設置に関する法律公布

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

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

※R3.4.1 大阪市及び大阪府における一体的な行政運営の推進に関する条例 (大阪市)、大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進に関する条例 (大阪府) 施行

(参考)「大阪都構想」で特に注目すべき内容

- ・基礎自治体と広域自治体の役割分担を徹底し、住民に身近な事務は、基礎自治体優先の原則のもと、特別区が実施
- ・調整財源の配分割合は、事務分担に応じて（特別区 78.7%：大阪府 21.3%）
- ・大阪府は、毎年度、財政調整制度の運用状況や、大阪府に配分された調整財源の充当状況等を（仮称）大阪府・特別区協議会に報告し、検証、必要に応じ協議
- ・目的税二税（都市計画税、事業所税）は特別区と大阪府双方の事業規模に応じて、目的税交付金として特別区に交付（特別区 53%：大阪府 47%）
- ・普通税三税及び目的税二税は、（仮称）財政調整特別会計で歳入するものとし、財政調整に係る経理は、全て当該特別会計で行うことにより、透明性を確保

### ○特別区長会調査研究機構の設置

特別区及び地方行政に関わる課題について、大学その他の研究機関、国及び地方自治体と連携して調査研究を行うことにより、特別区長会における諸課題の検討に資するとともに、特別区の発信力を高めることを目的に、特別区長会の下に設置（H30.6.15）

※事務局は、（公財）特別区協議会に委嘱

(参考) 特別区長会調査研究機構の研究テーマ

※（ ）内は提案区

#### <令和元年度>

- ・特別区が取り組んでいる施策の効果が日本全体に与える影響（港区）
- ・基礎自治体におけるテレワークの活用と実現方法（品川区）
- ・AI等の先端技術を活用した業務効率化（電子自治体への移行に向けて）（大田区、葛飾区）
- ・特別区のスケールメリットを生かした業務効率化（渋谷区）
- ・「持続可能な開発のための目標(SDGs)」に関して、特別区として取り組むべき実行性のある施策について（荒川区）
- ・自尊感情とレジリエンスの向上に着目した、育児期女性に対する支援体制構築に向けての基礎研究（板橋区）
- ・大局的に見た特別区の将来像（江戸川区）
- ・特別区における小地域人口・世帯分析及び壮年期単身者の現状と課題（基礎調査）

#### <令和2年度>

- ・基礎自治体におけるテレワークの活用と実現方法【継続】（品川区）
- ・特別区のスケールメリットを生かした業務効率化【継続】（渋谷区）
- ・「持続可能な開発のための目標(SDGs)」に関して、特別区として取り組むべき実行性のある施策について【継続】（荒川区）
- ・自尊感情とレジリエンスの向上に着目した、育児期女性に対する支援体制構築に向けての基礎研究【継続】（板橋区）
- ・大局的に見た特別区の将来像【継続】（江戸川区）
- ・特別区における小地域人口・世帯分析及び壮年期単身者の現状と課題【継続】（基礎調査）

- ・特別区における職場学習の現状と効果的な学習支援のあり方（千代田区）
- ・特別区におけるごみ減量に向けた取り組みの推進と今後の清掃事業のあり方（江東区）
- ・将来人口推計のあり方（世田谷区）
- ・特別区が行うソーシャルビジネスの活動支援策～地域課題の現状把握を踏まえて（世田谷区）
- ・債権管理業務における生活困窮者支援・外国人対応（中野区）
- ・地域コミュニティ活性化のためにとりうる方策（葛飾区）

#### <令和3年度>

- ・特別区のスケールメリットを生かした業務効率化【継続】（渋谷区）
- ・特別区における森林環境譲与税の活用 ～複数区での共同連携の可能性～（中央区）
- ・新型コロナウイルスによる社会変容と特別区の行政運営への影響（港区）
- ・公共施設の樹木の効果的なマネジメント手法（江東区）
- ・食品ロス削減に向けたナッジをはじめとする行動変容策（荒川区）
- ・「ゼロカーボンシティ特別区」に向けた取り組み（葛飾区）

#### <令和4年度>（予定）

- ・ターマシヨ等大規模集合住宅を含む地域コミュニティの醸成（中央区）
- ・特別区の未来を見据えた子育て支援（港区）
- ・水害時の避難及び共同住宅の機能強化（江東区）
- ・循環型経済の推進による持続可能な経済発展に向けて、特別区が取り組むべき施策（世田谷区）
- ・特別区におけるDXの推進 ～データの取得・分析・活用に向けて～（板橋区、葛飾区）

### 今後の特別区の制度的課題

#### ○基礎自治体としての役割発揮

##### ・自律と連帯の行財政運営

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

##### ・都との連携による課題解決

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

#### ○法の趣旨に則った都区間関係の確立

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

#### ○地方分権改革、税財政制度改革等への対応

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

(参考) 特別区長会が東京都に求めている重点事項

(1) 都区のあり方検討の再開

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

(2) 都市計画事業のあり方に関する協議の実施

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

(3) 固定資産税の減免等についての事前協議

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

(4) 児童相談所設置の促進

特別区の児童相談所の設置については、令和 2 年度 (3 区)、3 年度 (1 区) の開設区に続いて順次開設が予定されています。設置希望区それぞれにおいて都から区への移行が円滑に進められるよう、人材の育成・確保、広域的な調整、財政措置等も含め、都区の連携で課題解決が図られる方向での支援・協力を求めています。

(5) 都区双方の事業実績に見合う都市計画交付金の増額

基礎自治体が行う都市計画事業の財源である都市計画税が、特別区の区域では、都市計画事業のかなりの部分を都が実施すること等を理由に都税とされています。一方、特別区も都市計画事業を実施していることから、その財源の一部に充てるため、都の要綱で都市計画交付金が設けられています。しかし、都市計画事業の実績は、都市計画費で見ると、およそ都が 7 割、特別区が 3 割となっているのに対し、都市計画交付金は、200 億円で、都市計画税 2,554 億円 (令和 3 年度) の 1 割にも満たないため、事業の実態に見合った交付金の増額を求めています。

(6) 特別交付金のあり方の見直し

特別区財政調整交付金のうちの特別交付金は、年度途中の災害の発生や普通交付金の算定基礎である基準財政需要額等では捕捉しきれない特別な財政需要等がある場合に交付されるものです。現在、交付金総額の 5%、486 億円 (令和 3 年度) を占めていますが、透明性、公平性を高めるため、その割合を 2% を基本に引き下げ、財源を普通交付金に移行させるよう求めています。

## ま と め

- 現行の都区制度は、東京大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保する観点から、複数の基礎的な地方公共団体（特別区）と広域の地方公共団体（東京都）の特別な役割分担により対応する大都市制度であり、法定された都区間の役割分担及び財源配分についての原則のもとに、都区間の協議により課題を解決しようとするもの
- 都区制度は、長年にわたる特別区の自治権拡充の取組みを経て今日の姿に至ったものであり、平成 12 年に施行された現行制度は、都と特別区が合意を得て国に法改正を求め、実現したもの
- 都と特別区は、様々な課題に直面し、厳しい協議を重ねつつも、自主的に解決しながら制度を運用
- 現行制度の下での最大の課題は、都が一体的に処理する「市町村事務」の具体的な整理により、改正自治法の原則に則った役割分担の明確化と役割分担に基づく安定的な財源配分を確立すること  
そのことを通じて、住民に対する都区の行政責任の明確化を図り、基礎自治体である特別区の行財政基盤の強化と都が広域的課題に専念できる体制を確保し、都区の真のパートナーシップ確立による住民福祉の向上と大都市東京の発展を期するもの
- 特別区制度調査会の報告『『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想』は、現行の制度が、都区間の役割分担及び財源配分について法定の原則のもとで双方の協議により解決しようとするものであるのに対し、協議による解決の限界を克服する方途として示されたもの
- 特別区にとって、東京大都市地域における自治制度の選択肢は、現在のところ、現行都区制度か、特別区制度調査会の提言による「基礎自治体連合構想」のいずれかであるが、特別区（基礎自治体）優先の原則の下での東京大都市地域の自治の確立に向けて、現行制度の運用改善を優先しつつ、自治制度改革関連の動向等を踏まえながらさらに検討を深めていく方針
- 特別区は、平成 12 年都区制度改革以降、財源配分に関する都区協議、都区のあり方検討、児童相談所の設置、地方分権改革への対応、特別区の将来構想の検討、全国連携プロジェクトの推進、調査研究機構での共通課題の研究等の諸課題に連携して取組み
- 特別区は、平成 12 年都区制度改革の経緯はもとより、改革後の取組みも踏まえつつ、都区関係の改善、児童相談所の設置、都区財政調整制度の運用改善等を進め、行政のあり方の見直しを含む人口減少社会・少子高齢化への対応、首都直下地震・大規模水害等への備え、感染症対策、2020 オリンピック・パラリンピック開催成果の還元、全国各地との共存共栄等の諸課題に連携して取り組むとともに、都区が連携して東京大都市地域の課題を解決していける体制を構築していくことが必要



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

発行：令和4年7月  
公益財団法人 特別区協議会  
〒102-0072 千代田区飯田橋3-5-1  
東京区政会館4階  
TEL 03 (5210) 9076  
FAX 03 (5210) 9873

