特別区議会議員講演会（平成23年度第１回）

「 特別区制度をめぐる課題 」

講　　演　　録

講師：特別区長会事務局次長
志　賀　德　壽

日　時　　平成23年７月４日(月)・５日(火)
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

・はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

・都区制度改革の経緯と現行制度の概要・・・・・・・・・・・ 1

・都区間財源問題と都区のあり方検討・・・・・・・・・・・・10

・都区財政調整制度と協議の現状・・・・・・・・・・・・・・18

・地方分権改革と特別区のこれから・・・・・・・・・・・・・25

質疑応答等 ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・35

この講演録は、平成２３年７月４日に行われた講演の内容を集録したものです。

はじめに

ご紹介いただきました特別区長会事務局次長の志賀でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

本日は、「特別区制度をめぐる課題」ということでテーマをいただきました。区長会事務局という立場で先生方に講師というのも僭越なのですが、逆に事務局としてさまざまな場面に立ち会っておりまして、これまでも都区制度改革の流れの中で、あるいは毎年行っている都区財政調整協議、あるいは、ご案内かと思いますけれども、都区のあり方検討という取り組みでは、私ども事務局としてさまざまな資料等をつくりながら、都区の協議に当たらせていただいておりますので、現時点でこれまでの経緯を整理させていただいて、それが何らかの形で先生方のご参考になればということで参らせていただきました。そういうことでしばらくお時間をちょうだいできればと思います。

今日は、大きく分けて４つのことをお話しさせていただきたいと思っております。

１つは、都区制度改革の経緯と現行制度の概要ということで、現在の都区制度というものがどういう位置に置かれているのか。２点目は、都と区の間では昔から財源問題でさまざまなやりとりをしておりまして、その財源問題をきっかけとして、もう一度、都区のあり方を見直そうということで始まった都区のあり方検討が現在どういうふうになっているか。３点目は、現在の都区制度を一番特徴づけておりますのは、都区財政調整制度という、全国的には唯一ここだけにある自治体間の財政調整の仕組みですけれども、その協議の現状はどういうふうになっているのか。４点目は、特別区を取り巻くさまざまな動きということで、地方分権改革の中で特別区としてはどのようなことを考えていくべきなのか。また、将来、特別区はどのような方向に向かっていくのか。どういう議論があるのかということをご紹介させていただきたいと思っております。

内容的にはかなり盛りだくさんでございまして、今日、お手元に資料を２つ用意させていただきましたが、１つは薄い色刷りで、今日ご紹介するパワーポイントの中身です。これが要約となりますので、これに沿ってお話をさせていただきますが、詳しくは、もう１つ、参考資料というのをつくりました。こちらのほうは、今日お話しする内容について、それぞれコンパクトにまとめてはいますけれども、さまざまな資料を掲載してありますので、後ほどご活用いただければと思います。

それでは、順次、話に入らせていただきたいと思います。

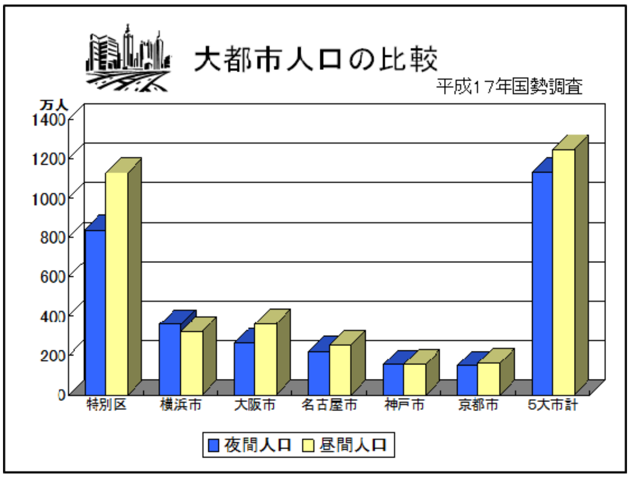
都区制度改革の経緯と現行制度の概要

まず最初に、都区制度改革の経緯と現行制度の概要ということですが、ここではポイントとして３点お話し申し上げたいと思っております。

１つは、戦後、都区制度改革というのはさまざま行われてきたわけですが、この改革の流れというのは、東京大都市地域と言われる 23 区の区域の一体性を確保しつつ、それとどのように調和させながら身近な自治を確保していくか。つまり特別区の自治権をいかに確保していくかということで、順次、身近な自治を強化する方向で来た。そういう歩みであったということを振り返っていただきたいということです。

２点目は、そのような流れの中で、平成 12 年改革が現行制度のもとでの集大成ということになったわけですが、そこでは都区の役割分担、あるいは財源配分の原則が法定されて、東京大都市地域においては広域自治体と複数の基礎自治体の二層制という、現行の自治制度が確立した。そういう改革であったということです。

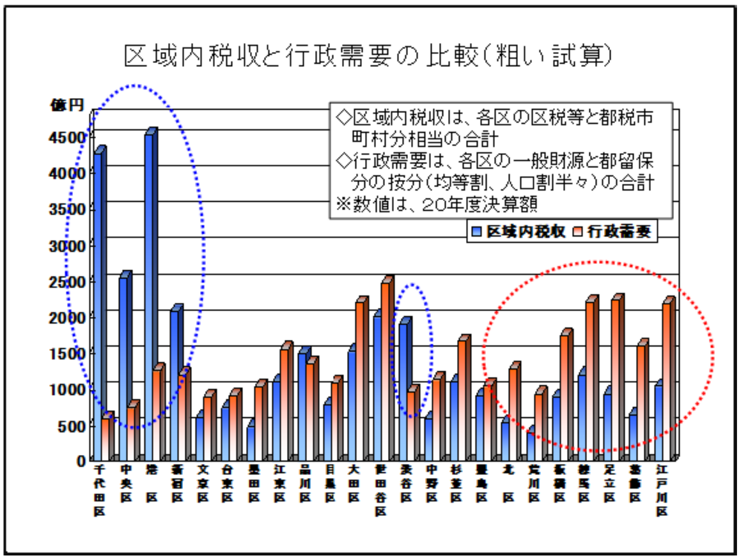
３点目は、そういう都区制度でありますけれども、都と区の認識次第では、実は諸刃の制度である。あるときにはいい方向に向かい、あるときには悪い方向に向かい得る、そういう制度であるということをごらんいただきたいと思っております。



まず、東京大都市地域というところを振り返っていただきますと、１つは、人口の密集度合いを見ると、横浜市、大阪市、名古屋市、神戸市、京都市、この５つの都市は戦後に限らず戦前から、常に我が国における大都市制度のあり方が問われてきた５大市と言われているものでありまして、東京とこの５大市をどういうふうにつくるかというのが、まさに大都市の制度的な問題でした。東京の大都市地域、つまり特別区の区域は、５大市をすべて足し上げたものに匹敵するぐらいの規模を持っている巨大な都市で、特に昼間人口の集積度に表れているように、ほかには見られないような集中度を持っている。そういう地域であるということです。

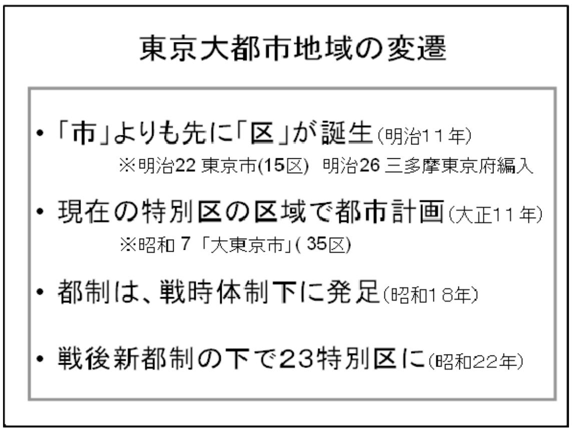
一方、特別区の区域を 23 区に分割すると、税収は区ごとに偏在するということです。これは当然で、１つの大都市地域である以上、その大都市地域の中でさまざまな地域分担をしております。業務地、住宅地、商業地といったさまざまな分担がありまして、１つの大都市地域を個々に分割していくと、税収の偏在が出てきます。図の区域内税収というのは、現在特別区が徴収しているものと、東京都が市税の部分を徴収しているもの、それを合わせた規模ということです。行政需要というのは、いわば市の需要としてどういうような行政需要があるかということを推計したものですが、

現在、区が行っているものと都が行っているものを足し上げて推計してみたものです。これを比較いたしますと、区域内税収と行政需要のアンバランスが地域ごとに著しい。特に都心地域においては、想定される行政需要に対してとてつもなく大きな税収があり、片や周辺区においては、区で行うべき行政需要に対して税収が非常に少ないので、市として行うべき事務が行えないというような姿になります。これをトータルとしてどのように調整していくかということが常に問われているわけです。



そういうような地域の特色がありまして、過去、東京大都市地域をどのような制度にするかということについてはさまざまな歴史がありました。それを簡単に振り返らせていただきたいと思います。

まず、戦前の話をざっといたしますと、幾つかのポイントがあります。まず最初のポイントは、いわゆる「市」と言われているものよりも、「区」のほうが先に誕生しているということです。最初の自治制度、郡区町村編制法というのがありまして、郡区町村の「区」というのが、まさに特別区の前身の「区」でした。東京市ができたのは明治 22 年でありまして、それよりも前に既に区は存在していた。その後、幾多の変遷を経る中で、区は常に法人格を持って存在しています。区会（今の区議会の前身）は東京市になった後もずっと存在しており、それがほかの大都市、大阪とか京都とは決定的に違うところです。常に自治の母体があったということが、その後の制度の変遷の中では決定的な意味を持ってまいります。



明治 22 年、東京市ができたときには 15 区ありまして、これは今の特別区の前身ですが、明治に入って東京府ができたときは、大きさ的にはほぼ今の 23 区の区域でした。そのうちの中心の部分、昔の奉行所とかが支配していたような地域が 15 区ということでつくられまして、そのまわりは郡ということだったのです。そして、15 区の部分をもとに東京市というものができた。多摩地域が入ってきたのは明治 26 年で、このときから今の東京都の形ができてきたということです。

もう１つ、歴史の中で大きなポイントは、大正１１年、都市計画という制度が我が国に導入された当初の段階で、今の特別区の区域で都市計画を定めるというもくろみが行われたということです。このとき東京市というのは今の特別区の区域の一部だったわけですが、その周りの郡も含めて都市計画というものが定められた。その範囲は、ほぼ多摩地域が編入される以前の東京府の区域、つまり現在の特別区の区域です。そのときからこの地域は一体の都市計画を定めるべき区域として変遷していくことになります。それを象徴するかのように、昭和７年、「大東京市」ということで、東京都市計画の範囲である 15 区の周辺の郡を再編して、35 区という形で東京市が拡大したということがありました。

さらに、もう１つの大きなポイントは、現在の東京都制という制度は、実は戦時体制下に発足しました。昭和 18 年、帝都を中央集権体制で固めるということで行われ、それが今日、形を変えて残っているということです。ただ、先ほど言いました、区を１つのベースとしながら、さまざまな自治権拡充運動が明治のときからずっとありまして、最初、区のレベルの権限をいかに強化するかということで向かった先は、東京市をつくるという方向に向かっていきました。それで今度は「東京市」対「東京府」という関係の中で、東京市をより強化する議論や「区」の自治権を強化する議論等が重なった中で、東京都という制度をつくっていくという構想もあり、その東京都制をつくった中で区の権限をもっと強化していくというような運動が実はあったのです。しかし、そういう流れで都制ができたわけではなく、ある意味それが１つの流れとしてうまく使われたような形で、中央集権体制としての都制が生まれたということです。

戦後になりまして、都制はある意味、民主的な制度に換骨奪胎されることになります。つまり、戦後の新たな都制のもとで 23 特別区が生まれたということです。ちょうど自治法が発足したときに特別区という概念が生まれたということになります。

都区制度改革の歩み

- 戦後「市」と同一権能で発足(昭和22年)
- すぐに都の内部団体に転落(昭和27年)
- 自治権拡充運動を背景に、徐々に権限を拡大(昭和40年施行、昭和50年施行)
- ようやく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≫

大都市の一体性確保 ⇔ 調和 ⇔ 身近な自治の強化

戦後、一番最初に自治制度が発足したときには、特別区というのは、基本的には市と同一の権能を持ち得る団体でした。昭和 22 年５月３日に憲法と地方自治法が施行されましたが、区長会が設立されたのは、その２日前の５月１日でありまして、このとき同時に特別区協議会というものが設立されています。その特別区協議会のもとに、８月１日、特別区議会議長会というものが置かれて、特別区協議会に事務を委嘱するということが行われました。区長会、議長会という組織は、その後、特別区の自治権を拡充するために、両輪になって

さまざまな運動を展開していく母体となったわけです。

いずれにしても、戦後当初は、特別区であるとは言いながらも、権限としてはほかの市と同じものを持ち得る状態だった。ところが、これは特別な制度で、東京都との関係でこの地域の一体性を損なわない限りで権限を認めるということでしたので、東京都が権限を渡さない限り、区には権限は来ないという制度でした。実際に都が権限を渡そうとしないために、区と都の間で猛烈な争い事が起きてまいります。そうこうしているうちに、ごくわずかな期間でしたが、都区の自治紛争の激化もありましたし、戦後の民主化運動の流れが少しベクトルが変わってくるというようなこと、あるいは、東京の復興をさらに進めていかなければいけないというような要請とか、いろいろなものが混ざって、特別区を都の内部団体に転落させるというような大改悪がわずか５年後に行われています。このときに区長の公選も剥奪されてしまいましたし、事務権能も限定されました。それが、特別区として普通の自治体になるための自治権拡充運動を行っていく出発点になったところです。

その後、東京が発展していく中で、行政需要が膨大なものとなる一方、自治権拡充運動もさまざま展開されてまいりまして、そういう流れの中で徐々に特別区の権限が強化されてまいります。

１つの大きな改革として、昭和 40 年に福祉事務所の移管等が行われています。このとき特別区の自治権が拡充されたということだけではなく、非常に大きな意味があったのは、それまでは東京都がすべて府県の事務、市町村の事務を預かって、区はそのうちのごく一部の事務を行うという関係にあったわけですが、東京都が県の事務も市町村の事務も全部抱えていることで限界が来てしまった。都政が麻痺をしているというような評価がされ、特別区に自治権を移譲せざるを得なくなったということです。昭和 40 年の改正というのは、特別区の区域全体を単一の自治体が担うのは無理だということを歴史的に証明したということでもあります。東京市というのがないというのは、こうしたことにも表れています。

もう１つ、昭和 50 年の改正も非常に大きな改正でした。このとき区長の公選が復活し、それまで東京都の職員が区に配属されていた、配属職員制度というものも廃止されて、区長の人事権が確立しました。区税についても独自に定められるようになった。財政調整の仕組みについても、単位費用化と言いまして、基本的には東京都の裁量ではなく、自動的に計算されるような方式に変わりました。また、事務処理の原則については、それまでは限定列挙で、区ができる仕事はこれとこれとこれということであったのが、都の行う事務を除き、原則として市の事務を区が行うという大転換がありました。その中で保健所の移管もなされたというような、大きな改革でした。

事実上、昭和 50 年の改革をもって特別区は基礎自治体になったと言っていいと言われているのですが、しかし、あくまでもこの改革は試みであると言われまして、制度的には東京都が引き続き

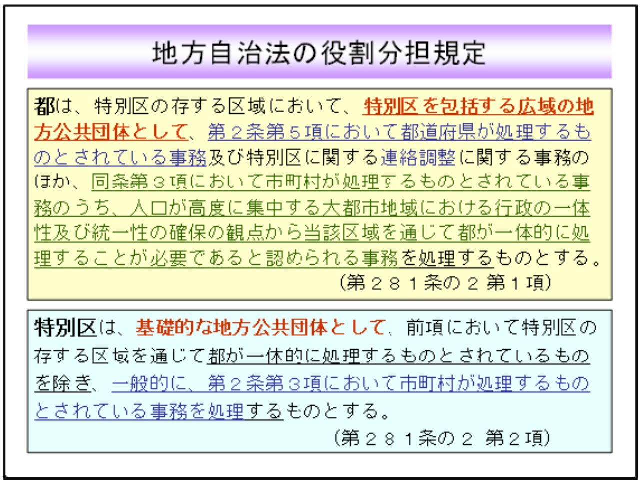
基礎自治体としての性格を兼ねるということでした。もしこの改革でうまくいかなければ元に戻すというような国会答弁がされたわけです。

この昭和 50 年の改革をもとに、特別区は事実上、基礎自治体としての仕事に邁進いたしまして、さらに自治権の拡充運動を猛烈に展開して、東京都を巻き込みながら、それからはるかな年月を経てようやく平成 12 年の改革で基礎自治体に戻ったといいますか、法的に基礎自治体の地位を獲得したということになったわけです。平成 12 年の改革で、東京都は明確に他の府県と同じように広域自治体であると。特別区が基礎自治体であるということがはっきりして、特別区の区域においても二層制が実現するということになったわけです。

昭和 27 年に内部団体に転落してから約半世紀、昭和 50 年の改革から四半世紀の時を経て、ようやく法的に基礎自治体になったわけですが、それはいかにこの地域における自治権の拡充の取り組みが難しかったかということでもあります。先ほど冒頭で申し上げたとおり、23 区の区域というのは１つの大きな大都市地域である。そうである以上、大都市地域としての一体性を確保しなければならない。その一方で、身近な自治についても基礎自治体としての自治権を確保しなければいけない。この２つの要請をどこで調和させるかというのは非常に難しい命題でありまして、特別区が必死になって自治権の拡充に取り組んできた結果、みずからの自治を強化するという方向に向かい、特別区が基礎自治体として確定したというようなことであります。

その結果できた平成 12 年改革について、地方自治法の役割分担規定をごらんいただきたいと思います。

都と区についてはっきり書かれたのはこれが初めてでありまして、まず、東京都は、「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」、この第２条第５項の事務というのは通常の都道府県が行っている事務でして、広域にわたる事務、市町村に関する連絡調整に関する事務、それから、一般の市町村による処理が不適当な事務を都道府県が行う。東京都もその事務を行う。さらに、「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」、これは都道府県が行うものを除き一般の市町村が広く地方公共団体の事務を担うという、その規定の部分ですが、市町村の事務うち、「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」と書いてあります。要するに「人口が高度に集中する大都市地域」というのは、他の大都市と比べてもなお一層集中が著しい地域であるということで、現在、我が国においては東京の地域しか指定されていないのですが、そのことを言っております。そういう大都市地域における行政の一体性、統一性の確保の観点から、都が一体的に処理しなければいけないものについては、通常であれば市町村の事務であっても都が担うとしているわけです。

もう１つは、特別区についての規定ですが、「特別区は、基礎的な地方公共団体として、（中略）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（中略）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」というようになっています。ここでごらんいただきたいのは、「都は（中略）特別区を包括する広域の地方公共団体」、「特別区は、基礎的な地方公共団体」という文言で、自治法の第２条に書いてあります都道府県と市町村についての規定と同じ書き方です。つまり特別区は他の市町村と同じように基礎的な地方公共団体であるということが、法律上、明確になったということです。

しかし、特別区の区域の特殊性から、都と区の役割分担については、他の都道府県と市町村との関係とは違う特例を置くというのが、東京都の規定で書かれているということです。

ここには２つ論点がありまして、１つは、一体的に処理しなければいけないということについて、仮にこの地域において一体的に処理しなければいけないことがあるとすれば、都の規定にあるように、都がすべて行うのかということです。これについては、当時の法改正の趣旨の説明の中では、そうではないと。「行政の一体性及び統一性の確保の観点」というのは、特別区の該当地域に求められる行政上の要請であり、それはまず特別区が担うべきだというふうに書いてあります。共同するなり、連携するなり、あるいは東京都がその調整の労をとるなりして、いずれにしても特別区がその責任を果たすのが第一義で、それができない場合に初めて東京都がみずから処理をする。そういう趣旨を言っております。したがって、特別区としてはこの地域全体のことに意を用いながら、それぞれの区の行政を行っていくことが求められるということです。

もう１つ、特別区の区域の特殊性、都と区の分担の特殊性ということについては、特別区の自主性を確保しつつ、大都市行政の一体性を追求するということですので、ある意味それはベクトルが逆を向いているということです。二律背反の要請である。それがうまくいくかどうかということについては相当な努力が必要であると、法の趣旨の説明の中に書かれております。そういうような要請を受けながらこの地域の行政が行われていかなければいけないということです。

ちなみに、都と区の規定というのは、地方自治法の規定の中では、特別地方公共団体の編の中で、

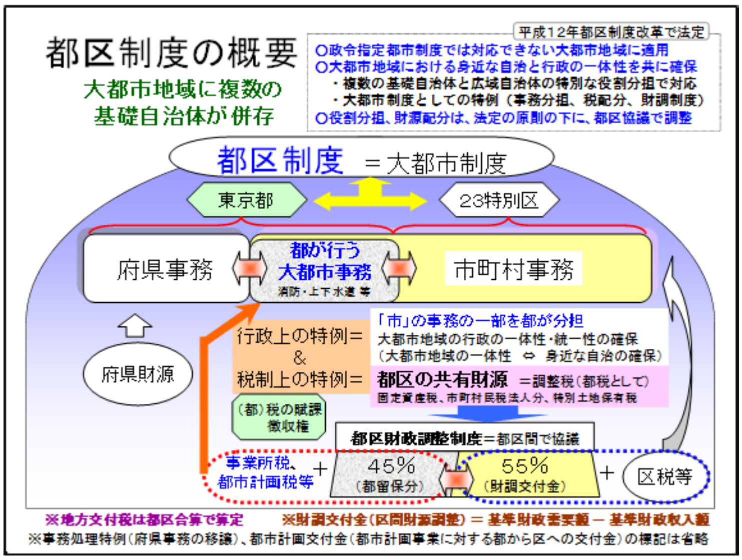
「特別区」という章の中で書かれているのですが、特別地方公共団体であるがために、特別区というのは制限された自治体なのではないか。したがって、一日も早く普通地方公共団体になるべきだというような議論があります。しかし、特別地方公共団体であるのか、普通地方公共団体であるのかというのは、実は自治権とは関係ないというのが今ではむしろ一般的かと思っています。特別区がほかに例のない大都市地域における特別な制度のもとに置かれていますので、通常の都道府県と市町村と異なる分担関係を持たなければいけない。そういう制度であるがために特別地方公共団体と言っているにすぎないということです。

かつて地方自治法ができた当初は、今の政令指定都市の制度ではなく、「特別市」という制度がありまして、これは府県と市町村を一体にしたスーパー基礎自治体みたいなものでした。特別市の区域には府県は存在しないというようなことが制度上予定されておりましが、この「特別市」は特別地方公共団体であったということですので、決して特別地方公共団体は自治権を制限される自治体ではないということでございます。

以上のような規定が置かれて、平成 12 年の改革がスタートいたしました。

次に、都区制度の概要について、図を見ながらおさらいをさせていただきたいと思います。

今申し上げたとおり、政令指定都市制度というのが我が国の大都市制度の一般的な制度としてあるわけですが、その政令指定都市制度でも対応できないような超巨大な大都市地域に適用されるのが都区制度ということです。大都市地域における身近な自治と一体性をともに確保するために、単一の自治体が預かるのではなく、つまり東京市ではなく複数の 23 区、それと東京都の特別な分担で行う。したがって、そのための特別な制度を設ける。さらに、その役割分担とか財源配分については法律上の原則でそのあり方を定めるけれども、実際の分担関係、財源配分については都と区の協議で決めるというのが法律のつくり方であります。



原則として都と区は府県と市町村との関係であるということですが、大都市地域の特殊性から、一体的に処理しなければならない事務が存在するということで、行政上の特例として東京都が市の事務の一部を担う仕組みを設けています。これが消防とか上下水道、あるいは大きな都市計画とい

ったものですが、そういう特別な役割分担を置く。

問題はそれを処理するための財源をどうするかということで、これについては当然、府県である以上は府県財源があるということですので、府県事務に府県財源を充てるのはいいんですけれども、東京都が市の事務の一部を担うときの財源をどうするかということがありまして、税制上の特例として、東京都に市税の一部を徴収させるという仕組みが設けられています。

さらに、先ほど申し上げたように、特別区の区域は個々の区ごとに分解すると著しい税源の偏在がありますので、特別区がそれぞれなすべき事務をなすためには、財源の調整をしなければいけない。

その２つを満たすために、都と区の共有財源という形で、固定資産税、あるいは市町村民税法人分というものを使うということになっています。それを都と区で分け合う制度が都区財政調整制度でありまして、都と区はこの財源を使ってそれぞれの事務を行っていくことになります。

東京都は今、財政調整で 45%分を都に留保し、主としてまちづくりの財源である事業所税とか都市計画税を使って、都が行う大都市事務に充てる。区のほうは、財政調整の 55%分と、特別区民税等の区税とかを使って本来の市町村事務に充てる。こういうような関係になっております。

府県事務には府県財源、市の事務には市の財源、しかもそれを都と区で分けるというのは非常にすっきりしているのですが、実は東京都は府県財源と市の財源を別々に経理しておりません。何が府県財源で何が市町村財源かというのははっきりわかるのですが、東京都の財布に入りますと１つの財布になってしまいますので、あくまでそれは都税である。都税を何の事務に使うかといった出口は、府県事務でもなく、大都市事務でもなく、都の事務であるということになりますので、府県事務と大都市事務の境目がはっきりしなくなってしまうわけです。そうしますと、どこまでを市の財源で充当すべきなのかということがあいまいになってしまう。ここが都と区の財源問題の一番桎梏に当たる部分です。

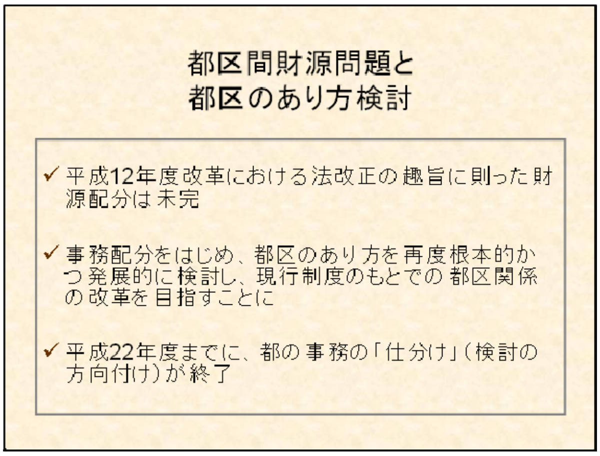
都の中の府県事務と大都市事務の境目が明らかにならないと、当然、市町村事務の中の都と区の境目も明らかになりませんし、本来、財政調整制度を使ってどう分けるべきかというような基準も明確ではなくなってしまう。これが都と区の間の非常に難しい問題で、過去、この問題をめぐって何度も何度も都と区はぶつかり合ってきました。平成 12 年に自治法で原則が書かれましたので、それをもとに都と区の間ですっきりとこの問題を解決したかったのですが、いまだに尾を引いているということです。

都区制度を考えていくときには、先ほど諸刃と申しましたが、大きく２つの方向が考えられます。１つは、自治法の原則に基づいて、都と区が円満に、お互いに承知し合ってこれでいきましょう、

結構ですね、という関係で仕事を分けて、財源も分けてというふうにやっていくことができれば、都区制度は非常にすばらしい制度であるということになります。国の関与を経ずに、あるいは国が一律に定めるのではなく、都と区がその時々の事情に応じて柔軟に役割分担を見直し、財源配分を見直すことができるということです。

ところが、都と区の認識が相違をしてしまいますと、究極のところは財源問題でけんかをしてしまう。そうするとお互いに円満に事務を分担し合っていきましょうというよりは、お互いが好き勝手なことをやるという関係になってまいりますので、せっかくの都区制度が生きてきません。これがもう一つの方向です。

そういうようなことで、平成 12 年の改革のときに財源問題がきちんと解決しなかったというのが、次のテーマになってまいります。



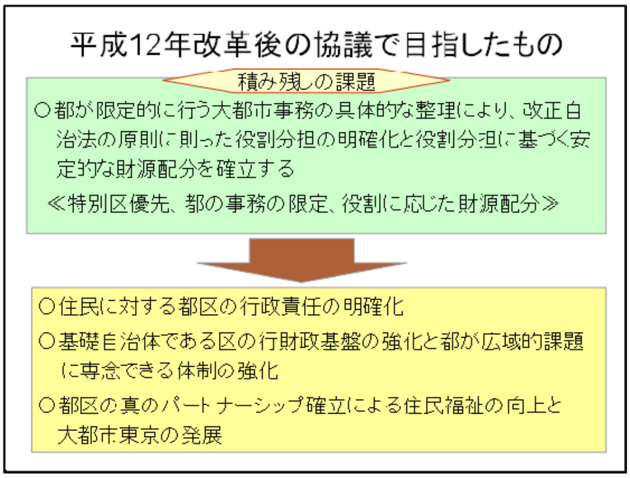
都区間財源問題と都区のあり方検討

都区間財源問題と都区のあり方検討について、ここでも３つお話ししたいポイントがあります。

１つは、今申し上げたとおり、本来果たすべきであった平成 12 年改革における法改正の趣旨にのっとった財源配分がいまだに未完であるということです。２点目は、協議の結果、事務配分を初めとして、都区のあり方について再度、根本的、かつ発展的に検討していこうということになったという経緯があります。３点目は、これまで取り組んできた都区のあり方検討で、昨年度の終わりに都の事務の仕分け作業がとりあえず一巡した、そこまで来たということです。

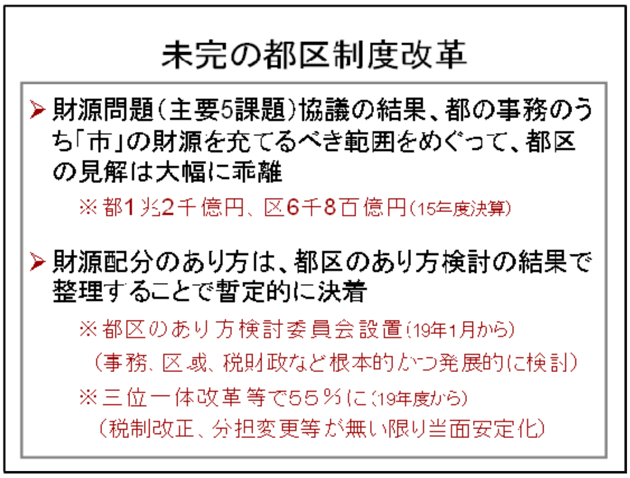
まず、平成 12 年４月に間に合わなかった問題を、平成 12 年改革の後に協議しましょうということで都と区で約束して、「主要５課題」という協議をいたしました。これは主として都と区の役割分担を明確にして、その役割分担に基づく財源配分を行う関係をきちんとつくるということでした。その背景には、平成 12 年の改革で、他の市町村と同じように特別区優先の原則が自治法上明確になった。したがって、東京都が行う市の事務の領域といっても、それはあくまでも限定的なものであるということ。さらに、財源配分は都と区の役割分担に応じてなされるべきで、東京都が自由に使ってはいけない。都が限定的に行う事務の限りで都に市町村財源を残す。それ以外は区が広く使う、そういう関係になった。この関係を都と区の間ですっきりさせたかったということです。

それをしないと、住民に対する都区の行政責任の明確化という目的が果たせない。この住民に対する都区の行政責任の明確化という命題こそ、都と区が長年、都区制度改革を目指してきたテーゼなのです。しかし、せっかく法律上明確になったのに、いまだに現実の世界ではここがあいまいであるというのが今の問題です。いずれにしても、そういうようなことができて、初めて基礎自治体としての区の基盤が確立し、東京都は逆に身軽になって、広域的な課題に邁進していく。そういう両者の関係の中で大都市地域におけるパートナーシップ、あるいは住民福祉の向上に向けた態勢が確保できるということなのですが、これがいまだに目指すべき方向ということで、未完であるということです。



平成 12 年改革の後、今言いました財源配分の問題を延々とやったのですが、都の事務のうちの府県事務はどこまでで、例外的に行う市の事務はどこまでなのか。例外的に行う市の事務の範囲で市の財源を充てるということを東京都と区でやりとりをしたときに、東京都のほうは、できるだけ市の事務の範囲を増やしたい。つまり都が使う財源は多くなければいけない。今でも足りないと。逆に区のほうは、都が言っている市の事務というのは、本来、府県事務ではないのか。したがって府県財源を充てるべきで、都が使う市の財源はもっと少なくてしかるべきだというやりとりをさんざんしました。

しかし、一個一個、事務を分解して積み上げていったところ、東京都は、市の財源を充てるべき範囲は１兆 2,000 億円、区のほうが計算するとそれが 6,800 億円ということで、5,000 億円以上差が出てしまいました。したがって、これはどうやってもらちがあかないということになりまして、財源配分のあり方はひとまず横に置いて、都区のあり方検討をもう一回やり直す。そして、やり直した結果で財源配分の問題については整理をしようじゃないかということになりまして、平成 19 年１月に都区のあり方検討委員会を設置しました。

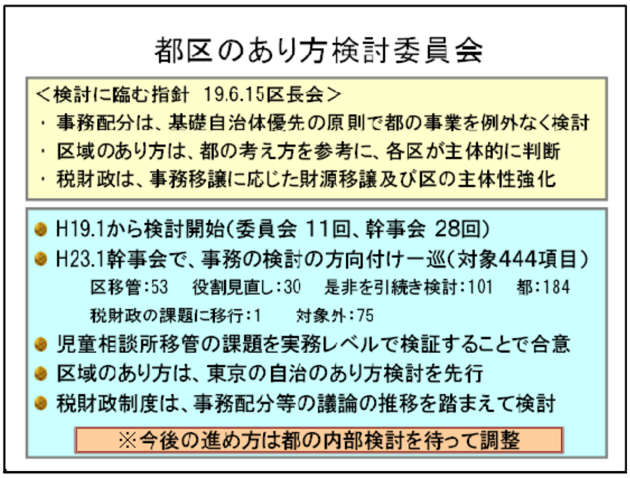


そうはいっても、財源配分の問題をあいまいなままにしておくわけにいきませんので、当座はど

うするかということを協議して、当時、国と地方の関係で三位一体改革ということで、できるだけ自治体に仕事をおろしていく、あるいは、それに伴って国の役割を縮小していく。特に国庫補助金をできるだけ縮減して、どうしても地方がやらなければいけないものがあるならば、それは財源をつけて地方に渡す。もう１つは地方交付税の見直しを行うということで、国庫の問題と税の移譲の問題、それから地方交付税の問題、その３つを同時に行う。そういう三位一体改革が行われまして、特別区にとっては国庫補助金はなくなるし、税の移譲のされ方が、税率をフラット化させるという方向でしたので、全体としては税収も落ちてしまった。ダブルでマイナスになってしまったということがありまして、東京都から財源を移転するという協議を行い、難航しましたが、財源の移譲も含めて、配分率を 52%から 55%に上げるという整理をしました。この 55%をもって、今後、税制改正なり役割分担の変更がなければしばらく安定化させようと。安定化させておいて都区のあり方検討を行い、その結論が出たときにもう一回、財源配分については整理をしようということになったわけです。

その後、都区のあり方検討についてどんなやりとりをしているかというのは区長会のホームページに逐一出ておりますので、それをごらんいただければと思いますが、あり方検討について、区長会としてはそれぞれの課題について臨む方針を定めて取り組んできました。

一番大きな課題である事務配分の見直しについては、基礎自治体優先の原則に立って、東京都の事業を例外なく検討していこうという方針です。つまり府県事務も市町村事務もなく、東京都の内部管理的な事務を除いて、すべて検討の俎上に乗せて、都でなければできないというもの以外は区が受けていく。そういう姿勢で臨もうということでした。



それから、区域のあり方については、東京都が、千代田区から世田谷区まで千差万別の規模がある、それを再編して初めて今後の事務配分の受け皿が整うのではないかというようなことを言いながら、区域の再編について議論すべきだと盛んに言ってきたのですが、区域のあり方の問題というのは、東京都がもともと府県として勧告権があるということもありますので、都の考え方を聞こうではないかと。聞くけれども、それを都と区の間で合意したり、あるいは 23 区の間で仕切ったりという問題ではなく、各区の生き方の問題なので、それぞれの区が判断するということにとどめる。そういうことで臨んでいこうということでございました。

それから、３つ目の柱は税財政の制度をどうするかということですが、事務配分の議論で大きく区に事務を移譲するというような話が出てくれば、今まで東京都がその事務に使っていたお金を区に移してもらうということを最大の眼目として、さらにあり方検討の見直しが終わった暁には、財政の問題については基本的に区がお互いの協議の中で主体的に調整できるようにしたい。そういうような姿勢で取り組んでまいりました。

平成 19 年１月に検討を開始しましたので、もう４年以上たっているわけです。その結果どこまで来たかということですが、今年１月の都区のあり方検討委員会の幹事会で、当初設定した 444 項目の課題について、検討の方向付けが一巡しました。444 項目というのは、先ほど申しましたとおり、都の内部管理事務を除いて、都のほとんどの事務を対象にした膨大な作業でした。

結果としては、区に移管する方向でいいのではないかということで都と区で一致したのが 53 項目。道路や河川のように、都と区の役割分担でやるけれども、今の区の役割をもう少し増やそうではないかという方向で一致したのが 30 項目。是非を引き続き検討というのが 101 項目。これは都と区の見解が一致しませんで、区のほうは、区のほうに移すか、あるいは区の役割を増やすと言ったのに対して、東京都は現状のまま都が行うと言ったものです。それから、区のほうも、都に引き続き残してしかるべきだと言ったのが 184 項目。そのほか対象外としたのが 75 項目ありました。結果としては検討したもののうちの半分は都に残すということで一致しましたけれども、それ以外については区のほうからは、区の役割を増やせ、あるいは区に移せと言ったわけです。

これからどうするかということについてはまだ保留状態ですが、区のほうとしては、せっかく４年間かけて検討した成果ですので、少なくとも区に移管する方向で一致した 53 項目については実務レベルで具体化の検討に入りたいと盛んに申し上げていまして、東京都の内部の検討を待っているところです。

事務配分の検討状況（例）

事務名		評価 都評価	評価 区評価	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
任意共管事務	都市高速鉄道の建設助成に関する事務	都	都	都
	都営住宅の供給に関する事務	都	都区	継
	医療費助成に関する事務	都	区	継

(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、引続き検討するものとして整理したもの。

議論の中で、昨年、江戸川区で不幸な事故がありました。児童相談所の問題が非常に大きな問題になりまして、これはほかの課題と切り離して早急に結論を出すべきであると。起きた事故というのは、東京都が児童相談所を持ち、区が相談業務を持つという、今の二元体制の狭間で起きた問題ではないかというのが区側の認識でありまして、そうである以上、一日も早く二元状態を解消し、

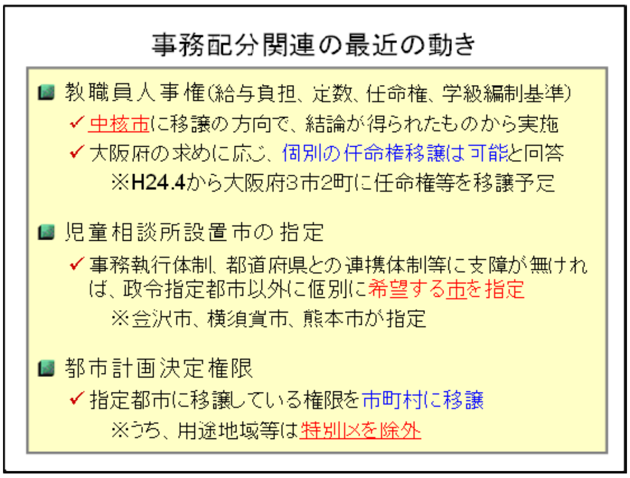
区に一元化するという方向で議論すべきであるということを申し上げました。東京都のほうも、児童相談所の問題については区に移管するという方向性を出しておりましたので、方向性が一致しているのであれば、移管の課題や条件の検証という形で検討をしようではないかということです。まだ始まってはおりませんけれども、やろうということでは一致しています。

次に、区域のあり方の問題については、東京都のほうからは議論しようと言われてきたのですが、区のほうはさっき申し上げたようなスタンスでしたので、なかなか議論がかみ合わないまま、そもそも特別区のことを言う前に、東京都が将来どうなるかという議論が先ではないかというような話をしまして、区域のあり方については一たん置いて、東京の自治のあり方の研究をしようではないかということになりました。

税財政制度の問題についても、いずれにしても事務配分とかの議論が終わらないと具体的な議論に入れないということで、今はまだ議論していません。

これらはいずれも今年１月の幹事会のところでとまっています。本当は昨年度のうちに検討委員会という親組織で取りまとめをし、今年度どういう検討をするかということを合意しなければいけなかったのですが、東京都のほうがもう少し都の中で検討させてくれというようなことを言って、なかなか整理がつきませんでした。そうこうしているうちに今回の東日本大震災が起きて、東京都の総務局が避難所の運営等に忙殺されるようになりまして、検討が延び延びになっています。間もなく都のほうも落ち着いてくると思いますので、できるだけ早く 53 項目の問題、あるいは児童相談所の問題について具体化の議論に入っていきたいと考えております。

事務配分の検討状況については既にご案内かと思いますが、主なものをピックアップすると、都と区で一致したもの、一致しなかったものなど様々です。このうち、児童相談所と県費負担教職員の人事権という非常に大きな事務を区に移管する方向で一致しました。



児童相談所の問題については、かつて都区制度改革を進めていたときに、昭和 61 年都区合意というのがありまして、そのときには都と区で一致して区に移管するということで合意しておりまして、それを国に持ち込んだのですが、その後のやりとりの中で、国が区への移管を認めなかったということもあって、泣く泣くあきらめたという経緯がありました。したがって、取っかかりはあったということです。

県費負担教職員の人事権の話についても、平成 18 年に東京都教育委員会が、それまで区とか市町村の教育委員会の話も聞きながら、国に対して移譲すべきであるという見解を示しております。もちろん広域的な調整が必要であるという条件付きなのですが、そういうことで都としても区に移管する方向を比較的出しやすかった。

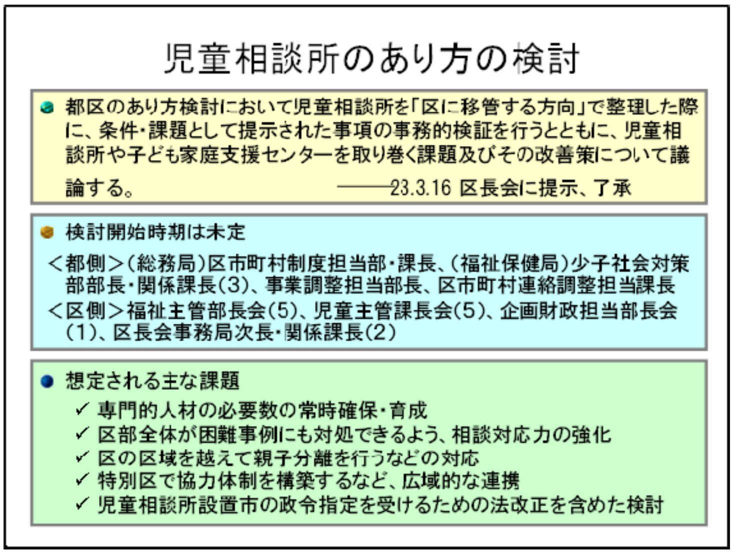
ただ、いずれも非常に大きな事務でありまして、東京都としても実現するにはさまざまなハードルがあると。特に教育のほうはますますハードルが高いということで、都の教育庁がハードルの高さを必死に説明しているというのが今の状況です。いずれにしてもそういうものが盛り込まれております。

これに関連して国の動きをご紹介しますと、教職員の人事権というのは、かつてはとても市町村にはおろせないという一点張りだったのですが、今の方向としては、少なくとも中核市には移譲する方向で検討するという流れになってきています。さらに、大阪府知事が文部科学省に対して問い合わせたことに対して、今でも個別の任命権の移譲は可能であるという見解を示しています。事務処理特例の制度を使えばできるということですが、これを受けて大阪府はこれまで協議を重ねてまいりまして、来年４月から大阪府の中の３市２町が連係プレーで任命権の移譲を受けるという流れになってきております。既に大阪府の事務処理特例条例も通っています。

児童相談所についても、前に国から断られたというようなこともあったのですが、今は政令指定都市以外に個別に希望する市を指定するという流れになってきておりまして、既に金沢市、横須賀市、熊本市の３市は、政令指定都市以外で児童相談所の設置市になっているということで、こちらのほうも風穴があいてきています。

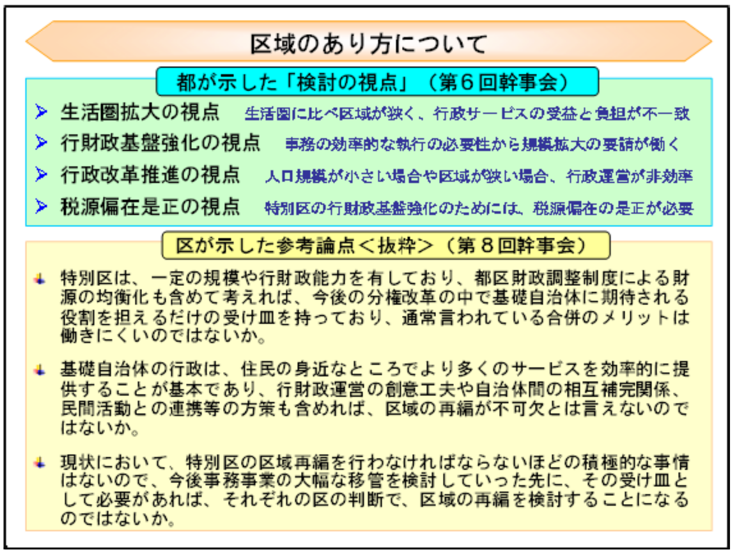
もう１つ大きな問題として、都市計画決定権限がありますが、今は市町村に権限をおろすという方向になっています。もともと都市計画決定権限は市町村が基本であるわけですが、これまで政令指定都市のみに移譲されていた事務についても、今回の権限移譲の中では市町村に移譲する流れになってきています。ただ、その中で一部、用途地域等の問題については、特別区は除外するということになっておりまして、全国すべての市町村に移譲するけれども、特別区だけは例外だというような取りまとめがされています。この問題については東京都と区がそれぞれ国に申し入れをしていまして、都はおろすな、区は区にもおろせということで、かなりやりとりをしています。これも非常に大きな問題ですが、今申し上げたような流れが出てきているということです。

児童相談所のあり方の検討については、先ほど申し上げたので簡単にしますが、今、都との間で約束をしているのは、直ちに移管に向けて次から次へとやっていこうということではなくて、その一歩手前です。移管するに当たってはさまざまな条件をクリアしなければいけない。その条件を実務的にもう少し詰めていこう、そういう合意の仕方です。もちろん移管する方向でハードルを越えていくという意味で取り組んでいくということですが、都のほうは一歩引いた形です。既に都と区のメンバーを誰にするかというのは決まっておりまして、いつでも始められる状態なのですが、先ほど申し上げたとおり、都のほうの準備がまだできていないということで、その準備ができ次第ということになろうかと思います。想定される課題についても既にほぼ挙がっておりまして、特に専門性の高い仕事ですので、その人材をいかに安定的に確保するのかが最大の問題になろうかと思っています。



次に、区域のあり方についてです。これも先ほど申し上げたことがポイントなのですが、東京都のほうは盛んに区域の問題を考えるべきだと言っているのですけれども、なぜ考えなければいけないのかということがどうもはっきりしません。

東京都がある場面で示した「検討の視点」というものがありますが、１つは、「生活圏拡大の視点」ということで、今の行政区域が住民の生活圏と一致していないということです。これは至難のわざでして、特に東京においては通勤・通学、あるいは買い物などについて、生活圏と行政区域を一致させると、とんでもないことになります。下手をすると東京 23 区だけではおさまらずに、１都３県というようなことを視野に入れないと行政区域は語れないということになってしまいますので、これをもって 23 区の再編と言われてもちょっとピンときません。



それから、「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」ということを都は言っているわけですが、これは主として効率性の問題です。実際の規模が大きいほど効率的だという議論です。ところが、本当に大きければ効率的であるかどうかということについては、それぞれの地域の特殊性や取り組みの仕方、何を重点にするかとか、さまざまでございまして、決して大きければいいということではありません。これは明らかだと思います。いずれにしても東京都が言う検討の必要性というのがなかなか区には説得力を持って伝わってこないのです。

区のほうも統一見解は全くないわけですけれども、こういう点も考えられるのではないかということを、参考論点という形でかなりたくさん出しました。詳しくはホームページでごらんいただきたいのですが、３点だけご紹介しますと、１つは、そもそも合併の話は、分権改革を進めていく上で、分権の担い手としてそれだけの体力がありますかという受け皿論から来ているのです。平成の大合併もそういうことでした。ところが、これから分権改革が進んでいったときに、特別区は今の態勢では受けられないのか。そう考えると、既に一定の規模や行政能力を有しているということです。千代田区がいくら少ないといっても、４万人を超える人口を抱えておりまして、全国的には中核的な都市の容量を持っています。しかも財政的な力量ということからすれば他を凌駕しているということで、能力を持っています。仮に何らかの財政的な桎梏ということが想定されるとしても、今の財政調整制度のことも考えれば十分クリアできる。そういうことになりますと、一般的に言われている合併のメリットというのは、この地域では働きにくいのではないか、という論点です。

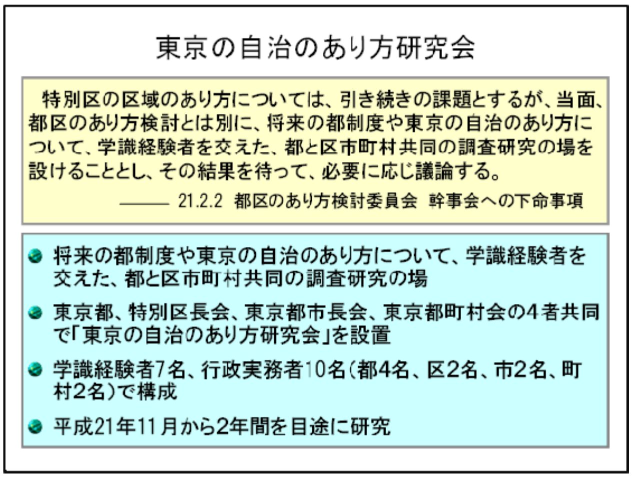
もう１つは、今申し上げたことと表裏一体なのですが、基礎自治体の行政というのは効率性だけではなくて、住民の身近なところで、住民のコントロールのもとに行っていくということが基本です。仮に効率性を求められるとすれば、それぞれの区の中での事業見直しだけではなく、周囲との連携策も含めて考えていけば、再編しなければならないというようなことにはならないのではないか、という論点です。

それから、もう１つ、今、区域の再編をしなければならないというような差し迫ったものはないので、もし考えるとしたら、東京都が思い切って事務事業を区に移譲するとした場合に、それを受けようとした区が、今の態勢ではとてもできないので合併でも考えるかというふうになったときに、初めてこの問題が浮上するのではないか。しかも、それはそれぞれの区の判断の問題ではないかというような論点です。

そういうやりとりをしている中で、先ほど申し上げましたように、そもそも東京都が将来どうなるのかということの議論抜きに 23 区の区域の問題を云々してもしようがないのではないかということになったわけです。したがって、区域のあり方の問題は、今は保留にしております。将来の都

制度、あるいは東京の自治のあり方について、学識経験者を交えて研究しようと。都と区だけでやっても意味がないので、多摩の市町村、あるいは島嶼の町村も含めて、オール東京の調査研究をやってみよう。東京の自治のあり方が見えてきた暁に、なおかつ 23 区の再編の問題について議論しなければいけないというような状況が生まれてくるならば、そのときに議論しましょうということにしたということです。

「東京の自治のあり方研究会」という組織をつくりまして、平成 21 年 11 月から議論を始めて、今までさまざまなデータをもとにフリートーキングをしてきましたが、実は去年の 10 月 21 日に第５回目を開いて以降、開かれておりません。また日程調整をして、間もなく再開されると思いますが、今後はこれまでの議論を踏まえて、一たん財政のシミュレーションをしてみようかと。シミュレーションといっても先が見通せるわけではなく、傾向としてどうなるかというようなことを議論の素材にしようということですが、それをやった上で論点を出し合って、その論点をもとに議論をするということに移っていこうかと言っているところです。一応２年を目途にと言っていますが、かなり遅れておりますので、２年でこれを仕上げるのは難しかろうと思います。

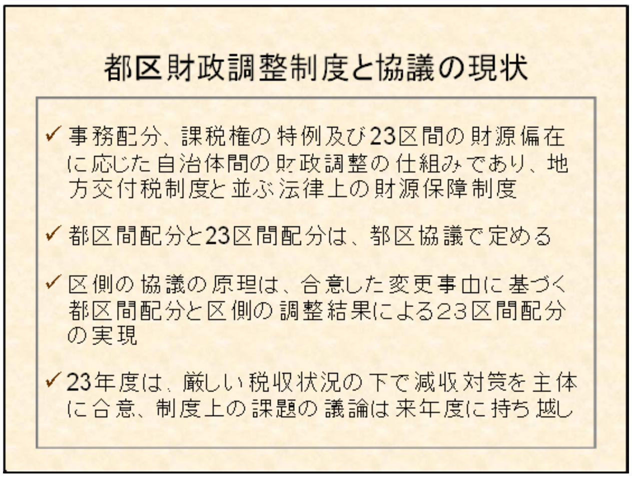


都区財政調整制度と協議の現状

次に、都区財政調整制度と協議の現状ということでお話をさせていただきたいと思います。

先ほど申し上げたとおり、都区財政調整制度は都区制度を象徴する制度でありまして、毎年毎年、都と協議をしながら、さまざまな課題を解決しています。

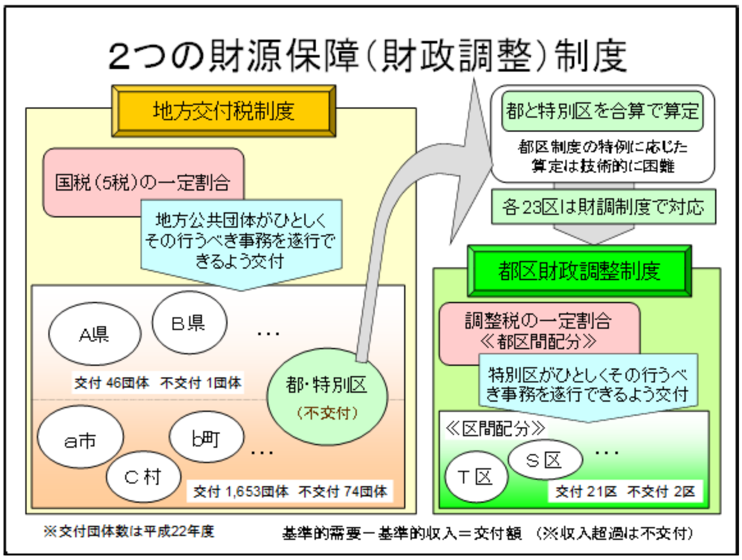
ここで申し上げたいポイントは４つありまして、１つは、都区財政調整制度というのは、今まで申し上げた事務配分、あるいは課税権の特例及び 23 区の財源偏在に応じた自治体間の財政調整の仕組みであるということです。それはまた地方交付税制度という国と地方と



の財政調整制度と並ぶ、法律上の財政調整制度であるということです。２つ目は、都区間配分と23 区間の配分については、都区の協議で決めることになっているということです。３つ目は、区側としてはこの協議に当たりまして、都と区の間で合意した配分割合の変更事由というのがありまして、それに基づいてきちんと配分を行うということ。それから、23 区間の調整については、23区間の調整結果を反映させてもらいたい。そういうようなことを実現しようということです。４つ目は、直近の 23 年度都区財政調整に関する協議については、大変厳しい税収状況が続いておりまして、その中でどのような減収対策を講じるかということを主体に合意をいたしましたが、制度上抱える課題についての議論は来年度に持ち越さざるを得なかったということです。

まず、２つの財源保障（財政調整）制度ということで、お話しさせていただきます。

地方交付税制度というのは、国と地方との関係で、地方公共団体がなすべき仕事ができるだけの財源を国が手当てするということでつくられている制度でありまして、すべての県、すべての市町村、一つ一つ計算をして、言い値ではなくて、国の計る物差しでどれだけの需要があって、どれだけの収入があってということを計算して、その不足分を交付額として渡す。それによってそれぞれの県も市町村もなすべき行政をなせるようにする。そういうような制度として組み立てられているわけです。そういう意味では、この制度は全国津々浦々、すべての都道府県、市町村に適用されているわけですが、それでは都と特別区についてはどうなのかといいますと、都と特別区を一つのものとして合算して計算するというやり方がとられているのです。



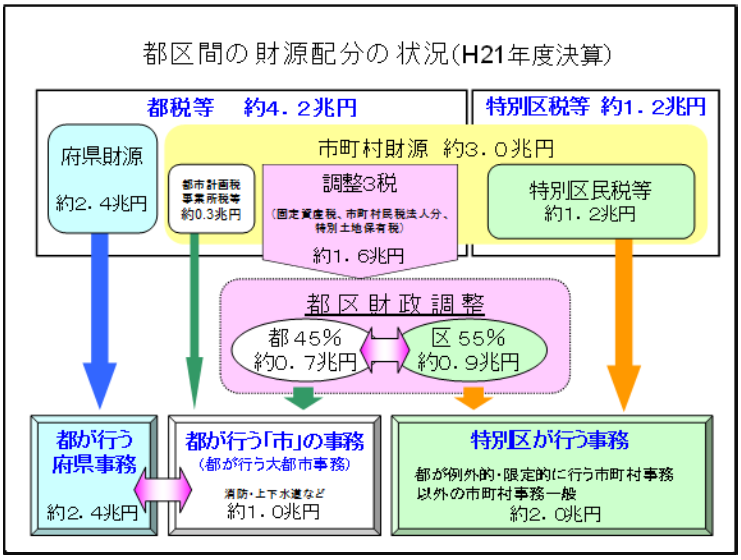
なぜそうなのかというと、都と区の役割分担だとか税源配分の特殊性がありまして、全国一律の計算式で行う地方交付税制度では計算できない。技術的な困難があるという理由で、都と区一体で算定することとされているのです。東京都を一つの府県として見て、23 区の区を一つの市と見て、それを足し上げて計算して、足りるか足りないかということをやる。当然、財源超過のために不交付ということで、今、東京都には交付金は来ていないわけですけれども、それでは、都と個々の区についてはどうするのかというところに、都区財政調整制度というものが位置付けられたというこ

とです。

都区財政調整制度を通じて、１つは、都と区の間の財源を分ける。財源を分けるに当たっては調整税の一定割合というものを決める。これが先ほど言いました 55%という数字に当たるものです。それをもとに、特別区が等しくその行うべき事務を遂行できるように各区に配るということでありまして、その配り方については、基本的には交付税と同じように基準的需要－基準的収入という計算式をつくり、計算の結果、不足分を交付するということになるわけです。もちろん交付税でつくる全国水準の需要と 23 区だけの需要というのは違いますので、中身は違うのですが、仕組みとしては同じです。国としては都と区を一緒に見て、もし足りなかったら財源保障をします。そのかわり、その枠の中で都と区の間については財調制度を使って分けてくださいというふうにしたということです。

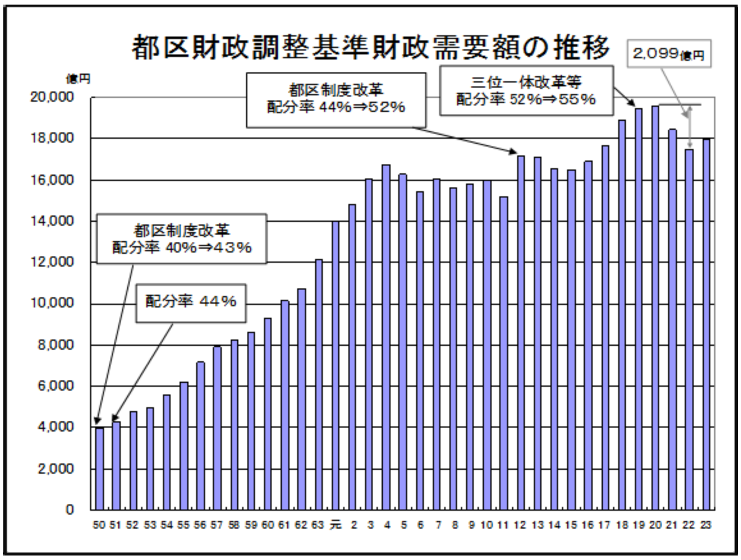
平成 12 年の改革のときに、この都区財政調整制度を法律上の財政調整制度に位置付けました。それまでは施行令にすべて委ねられていたのですが、そのとき初めて法律上の制度として交付税と並んだわけです。この並んだことに非常に大きな意味がありまして、特別区が基礎自治体であるためには、財政上もやはり都から独立した存在として認められなければならない。つまり、地方交付税制度が財調制度を通じて貫徹されて、個々に適用されるということが、特別区が、他の市町村と同様個別に財源保障される団体として、基礎自治体となり得る一つの大きな条件だったわけです。

現在、都区間の財源配分の状況はどうなっているかというと、今、東京都が持っている府県財源は約２兆 4,000 億円、都と区で徴収している市町村財源は約３兆円です。この中で調整３税は１兆 6,000 億円という非常に大きな額になっておりまして、こういう状況のもとで都と区で財源を分けているわけです。それで、東京都のほうは府県財源を都が行う府県事務に充てるということなる一方で、都区財政調整を通じて得た 45%と、都市計画税、事業所税を合わせると約１兆円という数字になります。この１兆円で消防、上下水道、あるいは大きな都市計画事業等を行っている。区のほうは、特別区民税とかを合わせますと約２兆円で区の仕事を行っている。これはあくまで一般財源ですので、歳出の規模からすると例えば特別区の場合には３兆円というような規模になるわけですが、そのうち自由に使える



一般財源という面では２兆円というような姿になるわけです。先ほど申しましたとおり、都が行う府県事務と「市」の事務の境が明らかでないので、都のどんぶりは３兆 4,000 億円の範囲で、その境目がはっきりしません。

これまで毎年毎年、協議を積み重ねてきていますが、都区財政調整で特別区に財源保障する水準というのは、基準的需要から基準的収入を差し引いた不足額を交付するということで、その需要額を保障するというのが題目です。都区財政調整の基準財政需要額の推移を見ますと、昭和 50 年から一貫して上がっていって、平成４年をピークにそれ以降はほとんど横並びになっています。特別区の行政需要はどんどん増えていますので、本当は保障すべき需要額もどんどん上がっていかなければいけないのですが、税の限界がありまして、調整３税と特別区民税等の収入を足した額の範囲でしか仕事はできませんので、その中で需要の見直しをしながら今日まで耐えてきたということです。

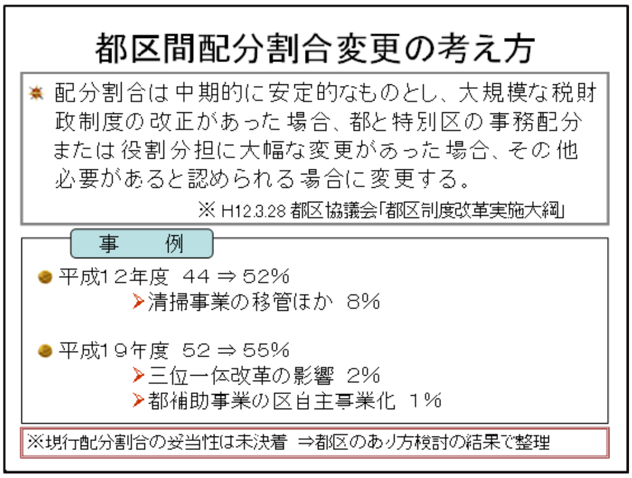


都と区の関係では、より区に財源が来れば需要額をもっと伸ばせるということで、これまで区の財源を獲得するためにさまざまな議論をしてきたわけですが、結局は平成 12 年改革のときに清掃事業等の移管で配分率が変わったということと、先ほどご紹介した三位一体改革のときに３％上がったということ以外は、配分率はずっと動いておりません。

平成 18 年、19 年あたりは少し税が伸びてきましたので、これまで手がつけられなかった学校改築の経費だとか、まちづくりの経費だとか、そういうところの基金をため始めたのですが、そういうときに突如としてまた税収が落ち込んでしまいました。特に法人税収を中心に非常に落ち込みまして、それを追いかけて区民税収も落ちてきたということで、ここ２～３年の間に一般財源の税収は 2,000 億円以上の減収となってしまったというのが今の状況です。2,000 億円以上ということですから、保障すべき需要額からすると１割以上落ち込んでしまうというような、大変厳しい状況です。

ところが、今、都と区の協議の中では、先ほど都と区のあり方検討のところでお話ししましたとおり、いわゆる財源争いはしていないのです。なぜかというと、平成 12 年改革に向けて都と区の役割分担を明確にし、それに基づく財源配分を明確にするという命題がありまして、その出発点と

してどの割合にすべきかというところでもめてきたのですが、一たん整理したらその後は安定化させようじゃないかと。毎年毎年、財源争いをするのはやめようじゃないかという、もう１つの約束事があったのです。基本的に役割分担に基づいて財源配分をするわけですから、需要額が１増えたとか２増えたとか、税収が１減った２減ったというので争い事をしないように、中期的に安定化させようと。大規模な税財政制度の改正があって、都と区の財源が動いていく、あるいは事務配分を見直さなければいけない、今まで都が行っていた事務が区の事務になるとか、そういうような役割分担の変更があったときに初めて配分割合を動かすことにして、そうでなければ動かさないようにしようという約束事がありました。これに従いますと、現在の状況は、税の自然減収ということです。制度が変わるためにそういう状態が起きているのではないということなので、区としては財源配分を主張していないということです。



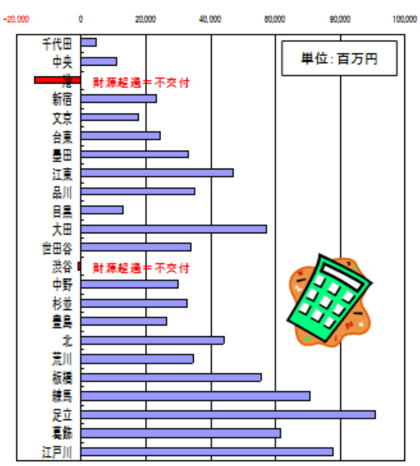
これまで実際にあったのは、平成 12 年度改革のときに清掃事業という大きな事業がおりてまいりまして、８％引き上げをした。それから、三位一体改革の影響と東京都の補助金を区の自主事業に転化したということで３％引き上げた。この２点でした。いずれにしても、もちろんこれですべて解決したわけではありません。先ほど申し上げたとおり、現在の配分割合の根っ子がいいのか悪いのかというのはまだくすぶったままですので、いずれどこかで決着をつけなければなりません。

一方、23 区間の配分の問題についてが毎年の協議の主な課題になっているわけですが、平成 22 年度の普通交付金区別算定額を見ますと、これは需要額と収入額を計算して、その差し引きで幾ら交付するかということですので、例えば港区と荒川区は人口が 20 万人ちょっとで、ほぼ同じぐらいの規模で、基準財政需要額も 480 億円、490 億円ということで、ほぼ並んでいます。ところが、収入で見ますと、港区は 620 億円ぐらい、荒川区は 150 億円ぐらいということですから、４倍の格差がある。そういう状況で

普通交付金区別算定額(H22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	24,712	19,983	4,729
中央	35,338	24,510	10,828
港	47,749	62,145	0
新宿	65,143	41,972	23,170
文京	44,606	27,183	17,422
台東	43,479	19,223	24,256
墨田	53,438	20,508	32,930
江東	87,828	40,741	47,087
品川	75,410	40,236	35,174
目黒	51,815	38,737	13,078
大田	126,817	69,550	57,267
世田谷	138,160	104,132	34,028
渋谷	42,415	43,571	0
中野	60,105	29,991	30,114
杉並	90,784	58,050	32,734
豊島	53,939	27,599	26,340
北	70,185	26,258	43,927
荒川	49,336	14,882	34,454
板橋	98,442	43,025	55,416
練馬	131,569	60,971	70,597
足立	135,931	44,989	90,942
葛飾	93,971	32,262	61,710
江戸川	128,509	50,812	77,697
計	1,749,681	941,332	823,902



すので、差し引きいたしますと、港区は需要額よりも区民税とかのほうが多いので財源超過である。したがって不交付である。荒川区は逆に 345 億円不足するので、その額を交付する。こういうふうな関係になっています。

港区、渋谷区は財源超過のときにどうするかということですが、かつて平成 12 年改革以前の制度の中では、納付金制度と申しまして、その超過財源を 23 区間の財政調整の財源にして、もう一回配り直すということをやっていました。それが課税権の自主性を侵すということで平成 12 年改革で廃止されまして、今は財源超過した分は港区、渋谷区がみずからの財源として自由に使うということになっています。

平成23年度都区財政調整区側提案事項

- 大規模な税制改正や都区の役割分担の変更等が行われる場合には、その影響額を見極めたうえで、特別区に必要な需要額が担保されるよう配分割合の見直しを行うこと
- 特別区相互間の財政調整については、特別区の実態を踏まえた適切な算定となるよう、区側の主体的な調整内容を基本に整理すること
- 透明性・公平性を高めるとともに、可能な限り普通交付金による対応を図るため、特別交付金の割合を2％を基本に見直すこと

毎年の協議の状況について少し触れておきますと、平成 23 年度の都区財政調整について、昨年度協議をした中では、東京都に対して３つの考え方を示しています。１つは、先ほど申しましたように、都区間の配分の問題については、都と区で約束したとおり、変化があったときにはきちんと見直しをしてもらいたい。２つ目は、特別区相互間の財政調整については 23 区の中で自主的に調整するので、その調整の結果によって整理してもらいたいということ。３つ目は、できるだけ透明性・公平性を高めてもらいたい。それがわかるようにしてもらいたいということで、特別交付金の割合をできるだけ少なくして、可能な限り普通交付金で、いわば機械的に計算できる方式で、見えるようにしてやってもらいたいということで提案し、協議をしてまいりました。

平成23年度都区財政調整協議結果のポイント

- 平成21年度以降引続く厳しい税収状況のもとでの協議
  基準財政収入額 9,404億円（20年度比 △ 833億円 △ 8.1%）
  交付金の総額 8,983億円（20年度比 △1,183億円 △11.6%）
- 変更事由に該当する状況が無いため、配分割合の見直しは主張せず
- 減収対策も含め、区側の自主的な調整結果を反映させて、可能な限り基準的需要を確保
  （起債の活用、投資需要の臨時的圧縮、現状に見合った需要の見直し）
- 現行制度上の諸課題は、議論が噛み合わず今後に持ち越し
  （調整税減収時の財源補てん策、特別交付金の割合引き下げ、都市計画交付金の拡充等）

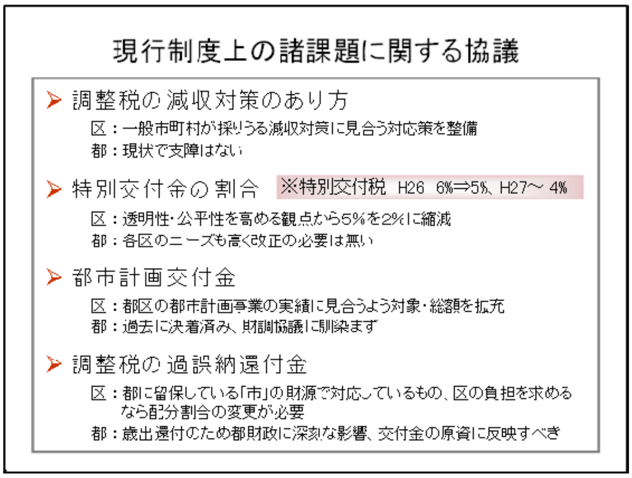
その結果、平成 23 年度都区財政調整協議結果のポイントとして、１つは、非常に厳しい税収状況ではあるけれども、変更事由に該当する状況がないので、配分割合の見直しを主張しないということになりますと、限られた税収の中で需要のあり方を見直さざるを得ないということです。

そこで、減収対策ということをさまざま協議しまして、その結果をできる限り反映させるということでやってまいりました。今、税収は非常に落ちていますが、これが落ちたままになるのか、あるいは再び上昇するのかというのは、

経済の動向次第でわからないところがあります。東京都のほうは、税収が減ったのだから、基準財政需要額そのものを落とせという議論です。ところが、区のほうは基準的な需要というのはやたらめったら落とせるものではない。一時的な事情もあるということで、できるだけ需要の本体を落とすのではなく、臨時的に起債を充てて一時しのぎをするとか、投資的な需要は少し量を落とすけれども、またいずれ復活するとか、そういうような手法を使いながら見直しを行ってきたということです。

ただし、現行制度が抱えているさまざまな課題については議論がかみ合わないままでしたので、来年度に向けて引き続き議論していくということになりました。

どんな課題があるかと言いますと、これは少し専門的になるのですが、簡単に申しますと、１つは、市町村税の一部を都が預かって、都税になっている部分があります。特に法人住民税については、年度途中に何らかの理由で減収すると、一般の市町村は起債を発行して穴埋めをすることができるという制度があります。ところが、都税ですので、区は起債を発行できません。したがって、それに見合うような対応策を何か講じるべきであるということです。今は東京都の区市町村振興基金というものを活用して、東京都が区に貸付けて、区は翌年度以降都に返還するというような手法を持っているのですが、その対象となる範囲が狭いために、都と区の間で意見が合わない部分があるということです。



２つには、特別交付金の割合について。これは先ほど申し上げた大きな３つの柱の１つになっていますが、現在、財調交付金総体の中の５％分は特別交付税で配ることになっています。したがって、今全体で 9,000 億円ぐらいですので、その５％というと約 450 億円という規模になります。これは実は東京都が区に対して出している補助金のうちの、都の単独分と言っているものの規模に匹敵します。東京都の補助金というのは要綱があって、計算式も示されていまして、ある意味透明なのです。補助金がいいか悪いかという議論は別として、積算が明らかであるというのに対して、特別交付金というのは実は内訳が全体には明らかにされておりません。それぞれの区では東京都との関係で何が自分のところに算定されたかというのはわかりますが、隣の区はどういう算定がされているかというのはわかりません。これもいろいろ項目を細分化したりして、できるだけ透明にということでやってきたのですが、規模が大きすぎるということで、区のほうではできるだけ縮減したいということを言

っています。

そうしている中で、国の地方交付税制度では特別交付税を縮減するという法律が通りまして、今は６％なのですが、それを平成 26 年には５％、27 年以降は４％に減らすということになりました。現在、特別交付金は５％、特別交付税が６％という関係で、全国対応の地方交付税より 23 区対応の都区財政調整のほうが普通交付金での捕捉率が高いので、特別交付金の率は低くて当然という解釈です。しかし、国のほうも５％に並んでしまう。４％になると逆転してしまうということですので、今後、国の改正を踏まえて、都区財政調整のほうも必然的に下げていく必要があると思います。

３つ目に、都市計画交付金ですけれども、今、基礎自治体の都市計画事業の財源として、都市計画税というものを各市町村が持っているわけですが、東京の場合には都の税になっています。かつては、都市計画事業は東京都だけで行っていたのでそれでよかったのですが、今は区もだいぶ都市計画事業をやっておりまして、そういう意味では都市計画税が区に来てもいいのではないかという議論があります。ただ、東京都のほうがまだまだ多く事業を持っている。そういう中で都市計画交付金という仕組みを使って、東京都から区に財源を移すという制度が設けられています。現在は 190 億円来ているわけですけれども、区としてはまだまだ足りない。都市計画税は今 2,000 億円を超える規模がありますので、少なくともその３割ぐらいは区に来てしかるべきではないかということを言っています。

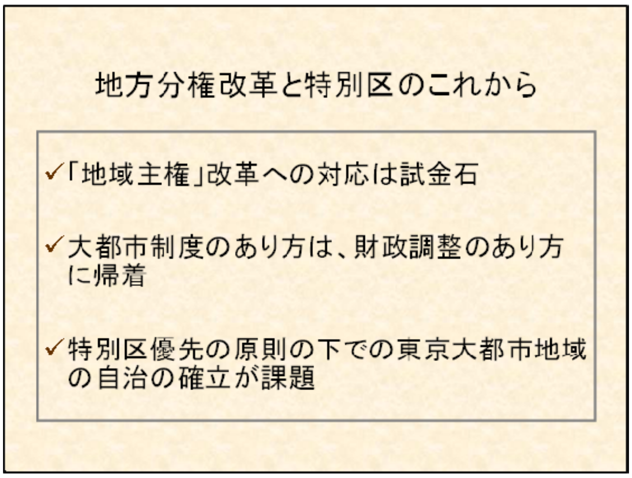
４つ目に、調整税の過誤納還付金というのがあります。これは企業とか、あるいは日銀だとかが東京都に法人住民税を払い過ぎたので還付をするといったときに、翌年度に精算すると収入に戻すのではなく、支出として返さなければいけないということになる。そうすると都と区の分担の 55%というのを全部都が負わなければいけないので不公平だと都が言っているのです。ところが、区のほうは、東京都が府県税でそれを出しているのであれば別だけれども、もともと市町村税を持っていて、今までもそれでずっとやっているので、東京都が自分の財源でやるべきじゃないか。都と区の市町村財源がきちんと分けられていない中で、その問題だけ出されても困るというように言っているということです。都区財政調整の話については以上です。

地方分権改革と特別区のこれから

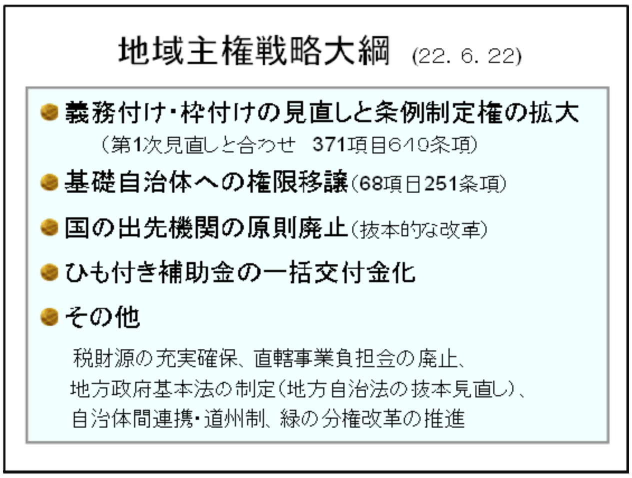
最後になりますが、地方分権改革と特別区のこれからの問題について、簡単に触れておきたいと思います。

ここでは３つポイントがありまして、１つは、今進められつつある「地域主権」改革にどのように対応するかというのが、今後の改革に向けての大きな試金石になるだろうということです。２つ

目は、大都市制度のあり方が今盛んに議論されていますが、究極のところ、財政調整をどうするかということに帰着していく問題である。３つ目は、特別区のあり方の問題として、特別区優先の原則のもとで、東京大都市地域における自治の確立ということが将来に向けての課題であるということです。



以下、具体的に述べさせていただきますと、まず、今の政府が進めている分権改革、「地域主権改革」という言い方をしていますが、それがどのような中身であるかということです。今は「地域主権」という言葉を使っていますが、流れとしては、自民党政権のときにつくられた流れに沿って、それを継承する形で進めているというのが実際のところです。



特に直接的に特別区にすぐ影響するのは、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、基礎自治体への権限移譲ということでありまして、義務付け・枠付けの見直しというのは、国が施設についてはこういうような面積で、こういうような人を配置してなどの基準を決めて、それに従わなければいけない。そういう類のものですけれども、それをできるだけ緩和する。こうでなければいけないというのはごくわずかにして、標準はこうしてもらいたいけれども、あとは市で考えてくださいとか、あるいは、そもそもどうしなさい、こうしなさいということは言いませんとか、そういうような整理をして、自治体の自由度を上げていくという改革です。

基礎自治体への権限移譲は、本当は国と地方の関係でもっとやらなければいけないと言われているのですが、今言われているのは、府県から市町村への権限移譲ということです。つまり区の場合には都から区への権限移譲ということで俎上に上っています。

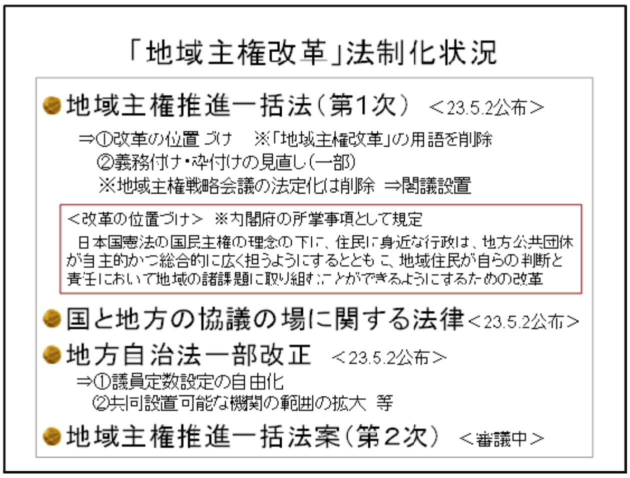
そのほかにも国の出先機関は原則廃止するというような動きですとか、いわゆるひも付き補助金については個別に算定するのではなく一括交付金化するとか、あるいは、税財源の拡充、直轄事業負担金の廃止というようなことが俎上に上っております。後で申し上げますが、地方政府基本法の制定というようなことも言われておりますし、それから、平成の大合併で、まだまだごく弱小の市

町村が残っている中で、自治体間の連携をどうしていくのかというような問題もあります。将来的には道州制についても視野に入れるというような検討も必要だと。あるいは、各地方の自然的な資源を活用して活性化させていくという、緑の分権改革の推進。

こういうようなものがメニューとなって、地域主権改革を進めていくと言われているということです。

国会のほうもいろいろなことですったもんだしておりまして、なかなか進んでいないように見えるわけですけれども、少しずつ進んでいるということを申し上げたいと思います。

「地域主権改革」の法制化の状況ですが、まず地域主権推進一括法（第１次）というのが昨年３月の通常国会に出されて、その後、継続審議が続いて、ずっと保留されていたのですが、これが今年５月２日に公布されました。



これは法律の大きな眼目として地域主権改革とはこういうものであるという、改革の位置付けをしたかったわけです。内容的には盛り込まれたのですが、「地域主権改革とは」という用語の定義だったものが、「内閣府の所掌事項」の内容に変わり、「地域主権改革」という言葉が消えました。法律上、「地域主権改革」という言葉は使わないというのが、民主党、自民党、公明党の合意事項だったわけです。その１つの象徴が、地域主権改革とは一体何なのかといったときに、「日本国憲法の国民主権の理念の下に」ということで、国民主権と決して矛盾しないということを言いたかった。こういうような改革を内閣府の所掌事項と位置付けることによって、改革のためのさまざまなことについてやっていく。こういうような二段構えにしたということです。「地域主権改革」という言葉を使わないために、今後一連の改革のことを一言で何と言ったらいいのか、言いにくくなったのですけれども、これはさまざまな人がさまざまな言い方をしていますので、あまりこだわってもしようがないのかもしれません。

それから、先ほど申し上げた義務付け・枠付けの見直しの一部が盛り込まれました。

一方、もう１つの大きな柱だった地域主権戦略会議というものを法律上、位置付けようということだったのですが、「地域主権」という言葉を排除する流れの中で法律から削除されまして、閣議決定の中でやっていこうということになりました。

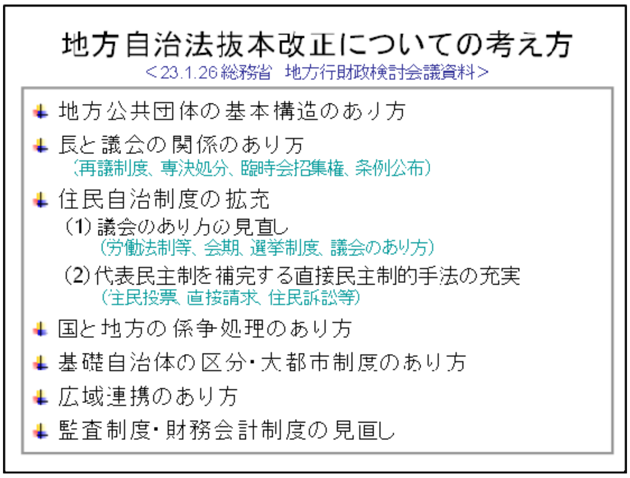
また、国と地方の協議の場に関する法律ということで、国と地方の協議の場を法律上設けるとい

うことも、５月２日に公布されました。

さらに、地方自治法の一部改正で、議員定数設定の自由化とか、共同設置可能な機関の範囲を拡大するとか、いわば自治法の中の義務付け・枠付けの見直しのようなものが通ったということで、この３つを地域主権３法というふうに言っていたのですが、３法とも５月２日に公布されたということです。

今国会に地域主権推進一括法案（第２次）が提出されていまして、まだ通っておりませんけれども、どういうふうになるか。この中に義務付け・枠付けをさらに見直しをするということと、市町村への権限移譲が入っています。これが通りますと、さっき申しました項目が区のほうにもいろいろな形で影響してくるということです。

現在、そういうことを見越して、特別区の中ではさまざまな部長会がありまして、その部長会が23 区で共同作業をしようということで取り組んでいます。義務付け・枠付けや権限移譲について、どういうような中身がおりてくるのか、どういう問題があるのか、探りながら作業を進めているところです。中でも権限移譲の問題については都から区市町村へおりてくるものですので、都と区市町村の間で協議をする態勢をつくって、協議を始めているところです。既に一部施行されたり、３カ月後に施行されたりというものもありますが、大きなところでは来年４月以降、順次おりてくることが予定されています。

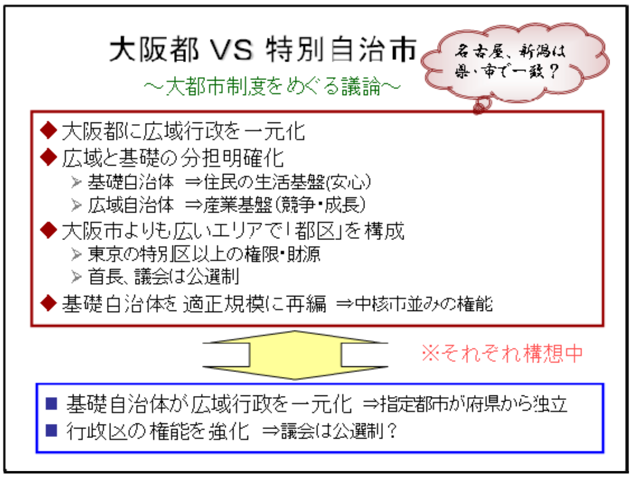


次に、地方自治法の抜本改正について触れておきたいと思います。

こちらのほうは今、総務省の中でさまざまな整理がされています。地方行財政検討会議というところで議論が進められておりまして、地方公共団体の基本構造をどうするか。今のような画一的な制度ではなく、もう少し地域が自ら選べるような制度にできないかとか、長と議会の関係のあり方、住民自治制度の拡充の問題、これらは阿久根市の問題なども踏まえて、いろいろ見直しをするということも含めた議論がされています。さらに、国と地方との関係とか、大都市制度のあり方だとか、広域連携のあり方、財務会計制度の見直しというようなことも盛んに言われています。

このうちの幾つかについては速やかに制度化を図るべきであるという話になっておりまして、総務省のほうから自治法の一部改正案が示されていますが、地方からはいろいろ慎重論が出ており、まだ閣議決定とか、そういうところには至っていません。聞くところでは、今休止している地方制

度調査会という組織をもう一回立ち上げて議論した後、国会に上程しようという話が出ているようです。この中には、長と議会との関係をどうするかとか、直接請求制度の中では、地方税の賦課徴収についても直接請求できるというような、大変シビアな中身が含まれています。特に住民自治の強化を積極的に進めるべきであるというのが、今の総務大臣の基本的なスタンスになっていますので、そういう方向で見直しが進んでいきますと、行政の進め方についてもいろいろな影響が出てくるだろうと思われます。



それから、大都市制度をめぐる議論ということでご紹介しておきたいのですが、大阪府の橋下知事が「大阪都構想」というのを打ち出して、今回の統一地方選では、大阪府議会で「維新の会」が過半数を取りました。大阪市議会、堺市議会でも第１党を取ったということで、今、大阪のほうでは議会サイドでも研究会とか検討会をつくって、具体的な議論をしようということになっています。ついこの間の新聞報道にありましたように、大阪府知事と東京都知事が会見した際に、大阪府知事が大阪を副首都にしたいと言ったら、石原知事は結構じゃないかと言ったということですが、そのときの条件も、大阪都にして広域行政を一元化する、東京に並ぶような大阪をつくっていきたいというようなことでした。

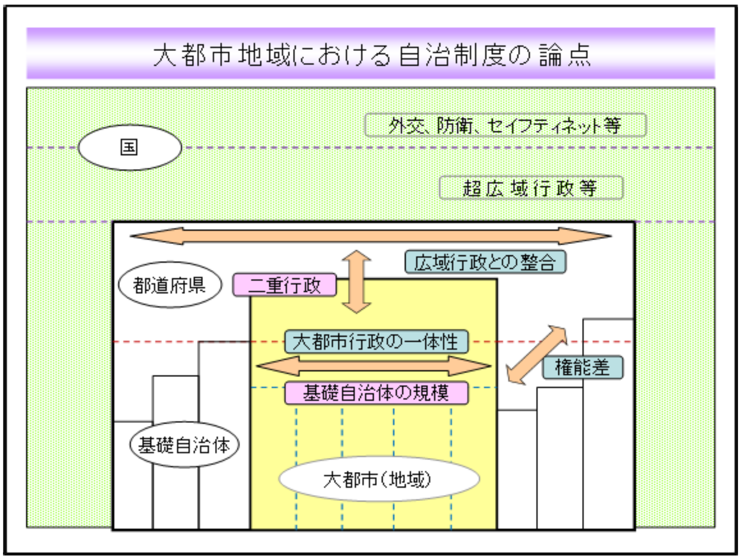
現在は大阪府と大阪市がある意味、二重権力状態だということで、それを一元化したいというのが１つの大きな眼目で、広域と基礎の分担を明確化して、基礎自治体を強化しつつ再編していくというようなことを言っているわけです。

これに対して政令指定都市の側は、大阪市も含めてですけれども、一元化するというのであれば、逆に府県が要らない。政令指定都市にすべて任せてくれればいいと、かつて自治法上に規定があったけれども実現しなかった「特別市」のような制度を主張しているということです。

これはいずれもいろいろ問題がありまして、実現するにはかなり遠い道筋がありますし、法改正もさまざま必要だということもありますので、非常に難しいのですが、大阪にとどまらず、今、名古屋のほうでは愛知県知事と名古屋市長が「中京都」構想を目指すということで会を立ち上げて進めていますし、新潟でも「新潟州」という言い方で、新潟都構想に知事と新潟市長が一致して取り組もうじゃないかということになっていまして、決して浮いた話ではなくて、具体的に検討しようとしています。

こういう議論は、そもそも大都市における自治制度はどうあるべきかという議論の中で言われてきていることですので、特別区のあり方にも非常に大きな影響があります。

そこで、どういうことが大都市地域における自治制度の論点になっているのかということを整理してみました。



そもそも国と地方との関係ということでは、国は外交、防衛、セーフティネットというような国でしかできないことをやり、地方自治体は身近な行政を預かるというのが基本になっているわけですけれども、国と都道府県との関係で見ると、都道府県のエリアでおさまるものだけではなく、都道府県のエリアを超える超広域の行政というものが存在するわけです。これを国がやるのか、あるいは自治体がやるのかといったときに、例の道州制の問題などが出てくるわけです。

一方、都道府県と市町村との関係もさまざまな課題を抱えているということで、どこまでを都道府県が負い、どこまでを基礎自治体が負うかということの議論の中では、今の議論はできるだけ基礎自治体が担っていく。都道府県の事務はできるだけ限っていくという流れになっていますので、都道府県の役割が減り、かつ超広域の行政を担う主体が必要であるということの中で、道州制の議論が出たり入ったりしているというようなことであります。

こういうような全体構造の中で大都市はどうであるかということですが、大都市地域というのは、今、特別区の区域の中では基礎自治体が 23 ということですけれども、ほかでは１つの基礎自治体が大都市として対応しています。ただし、１つの大都市で一元的に行政をやっていくのはなかなか難しいので、行政区単位で、できるだけ権限をおろしていこうじゃないかというような流れが出てきています。これを１つの論点と考えますと、大都市は一つの地域ですので、行政の一体性ということが求められるけれども、一体性が必要であるならば、自治体の規模はいくら大きくてもいいのかということになると、おのずと限界があるのではないか。基礎自治体の規模はどうあるべきかという議論になってくるということです。

それから、今の政令指定都市は、基本的には大都市地域においては府県行政の大部分も含めて一元的に処理するという制度になっています。そうすると、都道府県との関係では、都道府県が持っている大都市地域も含む広域行政とどうリンクさせるのか。特に大都市地域を除いた広域行政とい

うのでは、都道府県としてはなかなか広域行政を預かれないという話になってくると、二重行政ではないかというような論点も出てくるわけです。

さらにもう１つは、自治体間の体力差というものが非常にありまして、政令指定都市のような大きなところもあれば、ごくごく弱小の町村もあるということで、大都市としてほかの自治体との関係をどうしていくのかというときに、例えば大都市を限りなく大きくしていって、そのほかの市町村の足りない部分は一体誰が補完するのか。今の都道府県でさえ負うのは非常に大変なのに、道州制というような超広域の制度を設けたら、いよいよ補完が難しくなるのではないか、自治体間の連携ということも視野に入れなければいけないのではないかとか、そういうさまざまな課題を抱えながら議論が進められているということです。

以上のような論点を特別区としてどう考えていくのかということも、今後求められてくるのではないかと思っています。

こうした中で、これまで特別区のあり方をめぐる提言としては、特別区長会がお願いした第二次特別区制度調査会報告（19. 12. 11）というのがありまして、この調査会は、今の「都の区」の制度を廃止しろという提言を出しています。東京都と区の関係をはっきり分けて、都は「府」に純化し、区は「東京都○○市」に移行する。今、都が持っている市の事務に相当する部分については、財政調整も含めて「基礎自治体連合」で対応したらどうかというようなことを言っているわけです。

特別区のあり方をめぐる提言

第二次特別区制度調査会報告　19.12.11

- 「都の区」の制度を廃止し、都は「府」に純化、区は「東京○○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」　19.11.20

- 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）

ちょうど同じ時期にそれに対抗するように、東京都は東京自治制度懇談会という学者の組織を設けて、提言をもらっています。こちらのほうは逆に東京都をもっと強化する。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であり、特別区の区域については大規模な自治体を含めて再編が必要であるというようなことを提言しています。

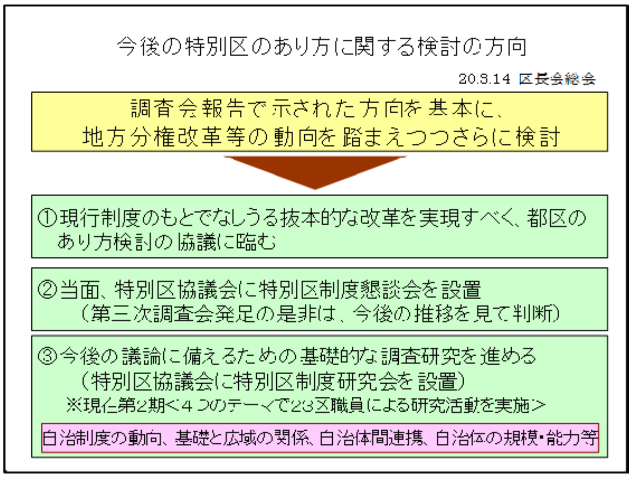
そのほかにも経済界は道州制を目指せというふうに言っておりまして、東京商工会議所や経済同友会は、23 区の区域を「東京市」にしろとか、あるいは「東京州」にしろとかという提言を出しています。

ほかにもいろいろな提言があるのですが、そういう議論の中には、今の 23 区をどうするかという明確な位置付けがないのです。唯一、第二次特別区制度調査会が、23 区がそれぞれ「東京○○市」になって、連合を組んで区域全体に責任を持ちなさいと言っている。東京商工会議所の提言は

「東京市」にしろと言いながら、しかし、市と区の関係は今後の課題だとして答えが出ていない。

先ほどの「大阪都」の動きの中でも、既に大阪府の研究会が最終報告をまとめて、今後、大阪市も含めて基礎自治体の再編ということを提言しています。再編していった先に、大阪市を分割すれば同じように財政調整の問題が出てくるわけですが、その財政調整をどうするかというのは今後の課題ということになっているのです。この問題が解決されない限り、大都市における基礎自治体のあり方というのは解決できないということです。

最後に３つほど補足をさせていただきますと、以上申し上げたような流れの中で、区長会としては、調査会が出した提言をそのまま実現するために、日々、改革運動に取り組もうというところには至っておりません。方向としては特別区を自立させていくという方向で一致しているのですが、今は、全体の地方分権改革の流れ、あるいは都区のあり方の協議の状況をもう少し見ていこうではないかということで、様子見をしている段階です。まずは都区のあり方検討の中でどこまでのことができるか。今の都区制度の中でもやろうと思えばかなり柔軟なことができるということで、どこまでできるか。

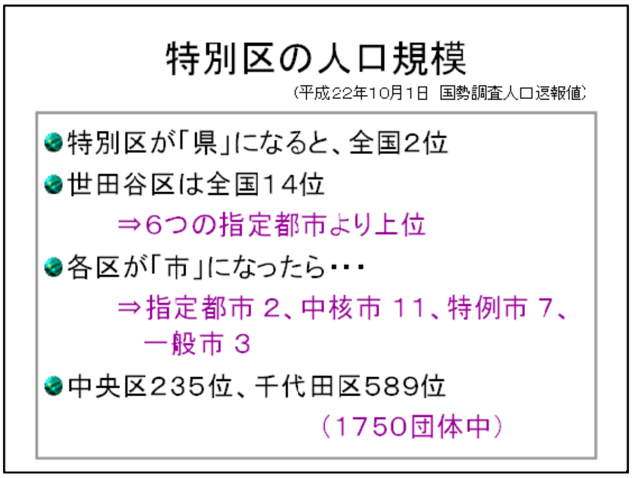


一方、学者の先生方の助言もいただきながら、独自に基礎的な調査研究を進めて将来に備えておこうじゃないかというのが現在のスタンスです。特別区協議会のもとに、特別区制度懇談会、あるいは特別区制度研究会というものが設けられております。研究会のほうは各区の職員に１人ずつ出ていただいて、２年間かけて４つぐらいのテーマを研究するというようなことで、今、第２期目に入っておりまして、今年度、次の報告が出ると思います。第１期の報告書は特別区協議会のホームページに出ていますので、ごらんいただきたいと思いますが、例えば特別区が対等な協力関係で一体何ができるのかとか、あるいは、全国の市町村も含めて、基礎自治体同士の連携で何ができるのかという、新しい視点も含まれておりますので、ご参照いただければと思います。

それから、今さらなのですが、特別区の人口規模がいかに大きいかということを改めてご覧いただきたいと思います。

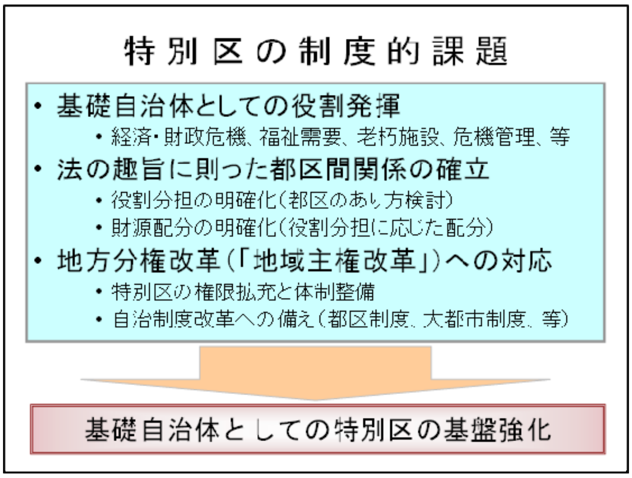
特別区 23 区が一つにまとまって、仮に「東京市」というようなことをイメージしていただいたときに、特別区が「県」になると、神奈川県に次いで全国２位になります。今回の国勢調査では、ほとんど神奈川県と同じぐらいの規模になるわけです。それほど大きなところが一つの基礎自治体

というのはあり得ない。さらにこれを個々にばらしていったときに、例えば世田谷区の人口は 90 万人近くなっておりまして、全国の市町村の中で 14 番目です。今、19 の政令指定都市がありますけれども、そのうちの６つの政令指定都市よりも世田谷区のほうが大きいのです。各区が「市」になったらどうなるかというと、練馬区も人口 70 万人を超えましたので、指定都市になります。それから、中核市（30 万人以上）が 11、特例市（20 万人以上）が７、一般市３ということで、一つ一つが大都市の風格を持っている。小さいと言われている千代田区でも全国 1,750 団体のうちの 589 番目ですから、上位に位置しているということです。こういう特別区であるということを我々は自覚して取り組んでいかなければいけないのではないかという思いがいたします。



今までいろいろお話をしてまいりまして、これから特別区は制度的にどのようなことを課題として認識して取り組んでいくか。私なりに３つに整理してみました。

１つは、平成 12 年に特別区は法律上の基礎的な地方公共団体になったということを踏まえますと、基礎自治体として何ができるかということをきちんと見せていかなければいけないということだと思います。国と地方の借金がもうすぐ 1,000 兆円という、とてつもない額になっておりまして、今後、震災の影響がさまざま出てくる中で、経済・財政危機をどうやって乗り切っていくのか。特別会計も含めれば、特別区の歳出の７割が福祉・医療の分野に充てられているわけですが、急速な高齢化が進み、あるいは生産年齢人口が減少する中で、セーフティネットの危機ということが言われています。これに対してどのように立ち向かっていくのか。あるいは、小中学校については非常に老朽化が進んでおりまして、今後 20 年間で区立の小中学校の７割が建築後 50 年を超えるという状況になってきています。さらに、先般、東日本大震災という大変な事態が起きましたが、首都直下型地震とか、東海・東南海地震というのは引き続き切迫性が言われているということで、災害への備えはどうするのかとか、さまざま困難なことを抱えてお



りますので、これにきちんとこたえていくことがまず必要だろうということでございます。

それを踏まえつつ、２点目は、今までお話ししたように、未完の都区制度改革を完成させていかなければいけない。都と区の役割分担、あるいは財源配分について明確にして、住民に対する責任を明確化していかなければいけない。

３つ目は、今全体で動いている地方分権改革の流れの中で、区の位置付けをきちんとして、将来どうしていくのかという計画を持たなければいけないということだろうと思います。

こうした取り組みを通じて初めて基礎自治体としての基盤強化が図られるのではないかということでございます。

長々とお耳ざわりな話を申し上げて大変恐縮でございました。私の話はここで閉じさせていただきまして、ご質問の中で補足をさせていただきたいと思います。

どうもありがとうございました。

〔質疑応答〕

＜７月４日＞

【質問】　一般論としては私も流れ的なものはよくわかったのですが、平成 12 年度の制度改革、特に自治権の拡充というのは、行政と議会、23 区が一体となって、特に法改正を伴うということで闘ってきたわけです。ところが、それが終わりましたら、意外と事務的なことの連続というか、継続ということで、恐らくここに来ている先生方も聞かされてないと思います。今聞いた話みたいなことは流れとしては聞くのですが、では我々は今後どのように第２次的な都区制度改革に向かっていくか。そういうものがまだ見えないわけです。区長会、あるいは議長会でも、こういう方向性はまだ完全に出てないのでしょうか。その辺、今後の方針など、我々は各区でどういうふうに対応していくのかを含めてお聞かせ願えるとありがたいと思います。

【回答】　今お話ししたとおり、平成 12 年の改革というのは、特別区を基礎的な地方公共団体にして、都と区の責任を明確にし、きちんと自治権を確立していこうということで取り組まれたわけで、それが完成した暁には特別区は晴れて基礎自治体としてきちんとした役割を果たせるということで来たわけです。そういう意味では、法律上は、現在の都区制度のもとできちんとした態勢ができたということです。ところが、都と区の思いが、一緒に改革をしてきたはずなのに、改革をしてみたら離れていくというところがありまして、この原因はやはり財政の問題であり、そこがお互いに納得がいっていないというところにネックがあるということです。

今後どうするかということですが、大きくは２つありまして、１つは、せっかく長年かけて、半世紀をかけて実現した都区制度を、きちんと本来あるべき姿に持っていく。これが言ってみれば都区のあり方検討の流れだということです。お話ししましたとおり、都と区の間で協議をすれば事務配分も大きく動かせる。財源も大きく動かせるということなれば、都と区が一致すれば相当なことができるわけです。それを追求していこうということです。それがある程度、区が納得できる水準に至ったときには、特別区は堂々と自信を持って基礎自治体としての役割を果たせるということです。

もう１つの流れは、いくら言ったって東京都のらちがあかないのであれば、やはり制度そのものに問題があるのではないか、もう１回、制度を変えようじゃないかという流れです。この流れを提言したのが調査会です。調査会は、結局、都と区で協議をする以上は、協議でよくも悪くもなる。切ってしまえば区としてみずからの道を進めるのではないかということだったのです。

これは非常に難しくて、たぶん区長さんの中でも両論あるのではないかと思います。いつまでも

東京都とやっていないで、改革の道を進もうという方と、そうじゃなくて今の中でできる限りのことをまずやっていくべきだという方がおられると思います。ですから、今、区長会なり議長会なりで持っている構想というのは例の調査会の２次報告だけであって、それに代わる提言というのはほかにはないとお考えいただいていいのではないかと思います。

いずれにしても、制度改革をやるとなると、法律改正から何から必要になりますので、そう簡単にはいきません。相当な時を費やすことになります。せっかく獲得した今の法律ですので、この法律のもとでの方策を最大限追求しながら、同時に全体の様子を見ながら次のステップを考えていく。そういうことで今、区長会は臨んでいるということでご理解いただければと思います。

【質問者】　まさにそのとおりだと思うのです。12 年のときに、知事や副知事には、23 区さんはこれはやらないほうが甘えられて、親離れしないほうが財政的に楽なんじゃないですか、できませんよと、はっきり言われたんです。そのときに議長会の皆さんは、そんなばかなことはないということで、頑張ってこういう形になったのですが、変えた後、444 項目のうち、53 項目ぐらいしかなっていない。我々は自治権拡充と言いながら、財源の問題は非常に大切で、心意気、気持ちがいかないと都は財源を離さないと思うんです。一番簡単なのは清掃の問題ですね。組合の問題でも絶対に説得できないと言われたものが、そういう仕組みをつくり、流れをつくってきたわけです。やはり 23 区の各地域がしっかり取り組まなければならない。

私は特別区の区長会、議長会に要望しておきたいのですが、もう少し各区で議論を広げるためにも、提言をおろしていくべきだろうと思います。うちの区だけやっていないのかどうかわかりませんけれども、おりてきていません。卓上の議論だけ一生懸命やっていて、学者先生の意見を聞いているだけだったら、できるはずがないと私は思います。そういう意味で、非常にすばらしい提言だったのですから、方向性をもう少しおろしていただければありがたいと思います。よろしくお願いします。

【質問】　教職員の人事権についてお伺いしたいのですが、大阪府においては来年４月から任命権等の移譲ということでありまして、この点につきまして、例えば給与負担につきましては大阪府が持つのか、または市区町村が持つのか。仮に東京都のほうの人事権が私どもの区におりてきた場合、こういった財政的な問題はどうなるのか。また、方向的に実現性が現状としてあるのかどうか。この辺を教えていただきたいと思います。

【回答】　教職員の人事権についてはかなり昔から議論がありまして、特別区の教育長会も区に移譲する方向でということは既に表明しているのですが、一番大きなネックとなっているのは、23

区の場合にはそれなりに教職員が人材として確保できる。ところが、他の市町村なり島嶼部においては人材が確保できないのではないか。したがって、人事権を移譲するについても広域の人材確保の仕組みが整って初めて可能であるということで、そのために具体的に先に進んでこなかったということだと思います。

大阪のほうでは、さっき言いました３市２町が一つのブロックになっていて、そのブロックで共同処理をしながら人材を確保して、きちんと教職員が行きますよという仕組みをつくって進めようとしています。その場合、大阪府の事務処理特例条例で、３市２町には任命権を移譲するというふうにしておりまして、事務処理特例というのはもともと府県の事務を市町村に渡すものですので、財源は府県が面倒を見るということです。ですから、今ご質問のありました給与の負担については大阪府が持つということです。

区において可能性があるかというお話ですが、東京都のほうがそういうつもりになって、大阪と同じような方式を考えるということになれば、可能性としてはあるわけです。制約条件にはならないと思います。ただ、今、東京都は、先ほど言いましたような事情で、市町村の問題がきちんと解決できるのかどうかということを抜きに、特別区にだけおろすことはあり得ないと言っています。その辺をどういうふうに整理できるかが今後の課題だと思いますけれども、都のほうは盛んに難しいですよということを、かなり膨大な資料を出しながら言っているそうです。ですから、都としては非常に消極的なのだろうとは思っておりますが、制度的には可能性が開けたということです。

【質問】　私は理論の話ではなくて、実際の話をしたいと思うんですけれども、財調制度のことにつきましては、私はひも付きではなくて、例えばフリーで使えるようなものであれば、もっと自由度が高まると思います。私ども北区では「施設白書」をつくりまして、300 カ所以上、コストを全部出しました。しかしながら、例えば地域館等であまり利用がないものとか、大変大きなお金がかかっていて、もともと採算が取れないものが、なおかつコストが大変かかっているということにつきまして、これは東京都から財調がついていますねと、それで終わっちゃうんです。これだけのものを払っていいのかという論議になりにくい。そういう意味では財調というのは区が自由に使えるものであるとして、さまざまなところに手心を加えていただくのはいいのですが、そういったものの中で区の自主性というものが奪われる。むしろあっては困ると思うこともあります。したがいまして、総額として必要なものはもちろんそうですけれども、こういうふうな計画というものについてやらないと、いつまでたっても 23 区は独立できないのではないかと思うのですが、ご所見をお伺いしたいと思います。

【回答】　非常に答えにくいお話をいただいたのですが、都区財政調整の交付金については、使途は一切制約されておりませんので、財調交付金の範囲の中で一般財源として自由に使って良いものです。ですから、財調上、算定されているのでそうしなければいけないとか、そういう議論をする必要はないということです。

お答えしにくいというのは、区でどのような説明をされているかというのがさまざまなものですから、趣旨としては、ご安心いただくために、財調上ついているとおりにやれば、区は財政破綻しないんです。ですから、財調上ついていますよということでご安心いただくという説明の仕方はあるかもしれませんが、ではそう使わなければいけないかといったら一切ありません。全くの自主財源というふうにお考えください。

ただ、先生がおっしゃるように、逆に使途を一切書かない状態で配る配り方でできるのかということです。例えば人口割というのは非常にはっきりしていますね。今、財調で使っている資料も人口割に近いのですが、人口割でと言ったら、千代田区へはわずかしかいきません。逆に、世田谷区へは多くいき過ぎてしまいます。なぜかというと、それぞれ事業ごとに効率性の問題だとか、地域特性だとか、いろいろなものが組み合わさってきますので、どうしても人口だけで単純にはいかない。では面積を入れるかといっても、面積を幾ら入れるのか、どれだけ入れるのかというと、また区間の議論になってきます。

そこで、お互いに納得できる物差しが必要だということで、基準財政需要額というものをつくっているわけです。例えば生活保護の事業は、自由裁量は全くありませんで、生活保護を多く出している区は、独自の判断で出しているわけではなく、国の制度であり、そういう地域事情であるがゆえに出さざるを得ないわけです。そうであれば、きちんと生活保護の需要が見られるような算定をしなければいけない。片や全くフリーに、各区の任意で実施している分野を一つ一つ計算していくというのは現実的ではありませんので、そういう部分についてはある程度幅を持たせて計算しようということで、細かいものとざっくりしたものを組み合わせながら需要をつくっているんです。こういう需要で計算することで皆さん承知してくださいね、計算式で計算した結果については、それぞれの区で責任を持ってやってくださいねと、こういう世界だとご理解をいただければと思います。

交付税の世界でも同じように、算定が細かすぎて自治体の自主性を縛っているのではないかとか、もっとざっくりできないかという議論がありますが、必ず行き着くところは、今お話ししたとおり、ざっくりすればするほど究極のところ人口比例でいいですかという話になってしまうということです。その辺りをご理解いただければと思います。

【質問】　都と区の関係を決めるということと、今後来るであろう道州制ですか、新しい国の形をつくっていくという場合の関係がいまひとつよくわかりません。都区制度の関係が次の道州制に引き継がれるならまだしも、全く新しいシステムをつくろうというのであれば、一体何のために都区制度をつくっていくのか。どうもイメージがわかないんです。

【回答】　道州制がどういうふうになるかということについては、まだ皆目わからないのですが、仮に道州制になった暁に東京はどういう姿になるのかというのは、大きく分けて２つありまして、１つは、東京だけで１つの道州をつくるというつくり方、これは 23 区だけなのか、多摩も含むのかは別として、東京だけで道州をつくるというのと、１都３県で道州をつくるというのと、２つの大きな流れがあります。

仮に東京だけで道州をつくるとなったときには、今の都区制度の骨組みというのはそんなに大きく動かさないでも成り立つかもしれませんが、１都３県で道州制をつくるというふうになったときには、今の都区制度を残しておくと齟齬が出てきます。今は広域自治体が特別区の区域の市町村事務の一部を行いながら、基礎自治体と分担していくという関係ですが、道州制になったときに、道州制の役割がそうだとするならば、特別区の区域のみでそうだというわけにはいかなくなってくる。ほかの大都市、横浜、川崎、さいたま、千葉とありますけれども、そことの関係も含めて再整理が必要になってきます。そのときに川崎だとか横浜だとかはもともと１つの市で大都市を形成しているのでいいのですが、23 区の区域は広域が外れた途端にばらばらになってしまう。果たしてばらばらになっていいのかということの議論が必要になってきますので、そういう意味では道州制と都区制度は、両方きちんと考えていかなければいけないということです。

もう１つ、逆に都区制度をなぜ考えなければいけないかというのは、道州制を展望してということではなく、今現に特別区の区域というのは東京大都市地域として存在している。この存在している大都市地域の自治制度をどうつくるのかということについては、常に答えを探っていかなければならないということです。今の制度のままでいいのか、あるいは変えるべきなのかという議論も含めて、今、住民たちに責任を持てる制度として成り立っているのか成り立っていないのか、成り立たせるのか成り立たせないのかという議論を常にしていかなければいけない。そういう意味で都区制度というのはこれまでもずっと議論が行われてきました。そのようにご理解いただけるとありがたいと思います。

＜７月５日＞

【質問】　実は私はずっと市民活動を続けておりまして、そのときから思っていたんですけれども、

例えば清掃事業の移管についても、事務としては 100%の移管にはなっていませんし、教育委員会も、各区に教育委員会があり、東京都に教育委員会があり、そして、この建物の中の人事・厚生事務組合の中にも教育委員会があるのです。それぞれ教育委員会というのがあって、何がどうかというのもわからない。

実際に暮らしていると、消防庁は東京都が持っていますが、保健に関しては各区がきちんと持っていて、そこの連携を図ったほうがいい場合にも、縦割りなので連携が図れません。例えば、私は世田谷ですが、世田谷でいうと京王線などのいろいろな問題の説明会などに行ってみますと、例えば道路に関しては東京都とか、国とか、そこの近くに何かをつくるとなるとそれは区とかいうことで、暮らしている市民にしてみれば同じ地域のことなのに、権限が違うことによって説明会がばらばらだったり、１つの説明会でも説明されなかったりということがあって、とても使いにくいということがあります。

それから、今お話しいただいたようにいろいろ調整をしていますが、その内容というのは市民が暮らしている中で使いやすいかどうかということではなくて、行政間の間でやりとりをやっているような感じがとてもしてしまうし、その内容について議会の意見を吸い上げて調整をするとか、都と区の間で話をしているとか、そういう様子というのが全然伝わってこないのですが、そういうことを実際にされているのかどうか。その辺、伺ってみたいところです。

【回答】　たぶんおっしゃることは、それぞれ市民生活の実感としてあることだと思います。もともと分権改革という動きは、今おっしゃるとおり、現地でできるだけ総合化して、住民のコントロールのもとに行政活動が行われるようにしていくという方向性をどこまで追求できるかということで、命題が掲げられているわけです。そうすると、どうしても基礎自治体のレベルで、一番住民に近いところに権限があって、かつ、縦割りではなく、現地で総合化できるような、そういう態勢を目指していきたいということになります。

そういう方向で目指しているものが、果たして実現できているかというと、まだまだ課題が多いので、そういうことをいろいろ分権改革とか称してやろうとしているんですけれども、一方で、そうはいっても、すべて基礎自治体で解決できるかというと、基礎自治体の区域を超えて調整しなければいけないような広域的な課題もあるので、どうしても広域的な団体も必要になる。あるいは、究極のところ、国という全国レベルものも必要になる。ですから、当然それぞれの分担ということを定めながら、それぞれの役割を果たしていくということが必要になってくるわけです。

そういうことの中で、では地域で国の役割と都の役割と区の役割とあったときに、それぞれがばらばらでいいのかというところは、できるだけ区が住民の立場に立って都や国に働きかけて調整を

して、できるだけ区の中で総合的にできるようにする努力もしていかなければいけないということなのだと思います。それがうまく機能するかしないかというのは非常に難しい問題で、ケース・バイ・ケースで、事業の性格だとか、いろいろな問題で難しい問題はあるでしょうけれども、少なくとも目指す方向としてはそういうことだろうと思います。

それぞれの区でもそういう努力をしながらやっていると私は思っているのですが、制度としてどうつくっていくかということと、現に今どういう状態であるか、現にある状態の中でできるだけ調和させるにはどうしたらいいか。その２つの努力が必要なのだろうと思っているところです。

今おっしゃられた調整のあり方について、できるだけ住民の視点で、住民が使いやすい仕組みにしていくための調整を行う。あるいは意見を聞きながら行うというのはもちろん重要なことだと思いますが、先ほどご説明した、例えば都と区の間で協議をするといったときには、１対１ではなく１対 23 ということになりますので、23 区の意見を集約しながら東京都と当たっていくということになるわけです。もちろんある地域のことについては、その区と東京都とで調整すればいいというものもあるのですが、今日お話ししたのは 23 区全体にかかわるものをどう調整していくかということです。これはそれぞれの区の中で議会とか住民とのかかわりの中で議論されていることを持ち寄っていただいて、それを 23 区の見解として都にぶつけていくということをやっていきますので、その場面だけ取ると 23 区と離れているのではないかと見られるのですが、我々の認識としては、それぞれの区で議論が行われてきたものを集約してやっているということですので、意図としてはおっしゃるようなことを目指している。それがなかなか実感として受け取っていただけないというところは反省点としてあるだろうと思っているところです。そういうふうにご理解いただけるとありがたいと思います。

【質問】　その中で清掃事業なんかは、特に今、途上だと思うんですが、一部事務組合の中に入っているものができてしまったことによって、区民からいろいろなことを聞かれても責任の所在があいまいになってしまっている。区民だけではなく、議会で聞いたときも責任の所在はどこなのかというのが非常にあいまいになってしまって、はっきりしないというのはとてもよくないことだと思うのですが、その辺はどう考えたらいいのか。責任の所在を明確化するというのは移譲のときも一番重要なことだと思いますが、どう考えたらよろしいでしょうか。

【回答】　清掃一部事務組合のあり方については、たぶんいろいろなご意見があると思います。一部事務組合であることによって、区に権限が来ていない。一部事務組合を解散して、各区それぞれがすべて責任を持つべきだというご意見ももちろんあると思うのです。ただ、今のつくり方というのは、清掃一部事務組合というのは区と関係ない団体ではなく、23 区が共同して設置している団

体であるということで、23 区が全体として責任を持つ態勢として、今の清掃事業全体を組み立てているわけです。ですから、清掃工場についてもすべての区に、その区の需要を満たすものを建てていくということをやらないで、全体で管理するということにしている。それで一部事務組合が今存在しているわけです。両方の見方があると思います。

大体行政のあり方というのは、その区のやるべきことについては責任を持つけれども、責任の持ち方として、みずからやる場合と、共同してやる場合と、２つある。共同してやるものとして今、一部事務組合を構成している。こういう関係になっているわけです。そうすると、一部事務組合についてどのようにコントロールするかについては、各区が一部事務組合に対してきちんとものを申したり、あるいは、一部事務組合だけで独立しているわけではありませんで、議長さんたちが一部事務組合の議員になったりもしています。そういう中でいろいろな意見をぶつけていって、最後は23 区の中で合意をしなければ、一部事務組合として勝手なことはできない仕組みになっていますから、そういうことで問題を解決していくことになるのではないかと思います。

ご意見はさまざまありますので、それがいいか悪いかということを私は申し上げているのではなく、今の仕組みはそういうことで組み立てられているということでご理解いただければと思います。

「特別区制度をめぐる課題」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　都区財政調整制度と協議の現状

Ⅳ　地方分権改革と特別区のこれから

特別区長会事務局

2011. 7.4－7.5

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
○ 都区制度の概要 ……7
○ 都と区市町村との分担関係 ……7
○ 地方自治体の事務の範囲 ……8
○ 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 ……8
○ 大都市人口の比較 ……9
○ 区域内税収と行政需要の比較 ……9
○ 平成１２年の都区制度改革 ……10
○ 平成１２年改革で確認された原則 ……10
○ 国会答弁にみる都区制度改革の趣旨 ……11

Ⅱ　都区間財源問題と都区のあり方検討

○ 都区のあり方検討の経緯と現状のポイント ……14
○ 平成１２年改革後の協議で目指したもの ……15
○ 未完の都区制度改革 ……15
○ 都が行う「大都市事務」の分析結果 ……16
○ 都区財政調整「主要５課題」協議決着の構図 ……16
○ 「都区財政調整」及び「都区のあり方検討」にかかる検討体制について ……17
○ 都区のあり方検討委員会 ……18
○ 都区のあり方に関する検討の方向 ……18
○ 検討対象事務の選定基準と項目数 ……19
○ 移管すべき事務の選定基準 ……19
○ 都区の事務配分の検討結果（23年1月） ……20
○ 事務配分の検討状況（例） ……20
○ 事務配分に関する都区の考え方（例） ……21
○ 都区のあり方検討 移管検討対象事務（53項目）一覧 ……22
○ 第２８回都区のあり方検討委員会幹事会議事要旨 ……24
○ 児童相談所のあり方に関する検討の申し入れ ……25
○ 児童相談所のあり方に関する検討について ……26
○ 区域のあり方について ……27
○ 分権の受け皿論 ……27
○ 都区のあり方検討 「区域のあり方」の取扱い ……28
○ 東京の自治のあり方研究会 ……28
○ 東京の自治のあり方研究会検討手順 ……29
○ 東京の自治のあり方研究会における議論の状況（第４回まで） ……29
○ 東京の自治のあり方研究会検討日程 ……31
○ 税財政制度について～区が示した「論点」～ ……31

Ⅲ　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 ……33
○ 都区財政調整制度が必要な理由 ……33
○ 特別区に関する財政制度上の特例措置 ……34
○ 市町村税等の都区配分の状況 ……35
○ 都区間の財源配分の状況 ……36
○ 特別区財政調整交付金の規模 ……36
○ 特別区財政調整交付金算定の仕組み ……37
○ 普通交付金区別算定額 ……38
○ 歳入決算額と財調算定額との関係 ……38
○ 都区財政調整関係協議の主な経緯 ……39
○ 都区財政調整基準財政需要額の推移 ……40
○ 都区間配分割合変更の考え方 ……40
○ 都区財政調整協議等の流れ ……41
○ 平成２３年度都区財政調整区側提案事項 ……41
○ 平成２３年度都区財政調整協議結果のポイント ……42
○ 第３回都区財政調整協議会における発言概要（平成 22 年 12 月 20 日） ……43
○ 都区協議会における区長会会長発言要旨（平成 23 年 1 月 28 日） ……46
○ 平成２３年度都区財政調整方針 ……47
○ 平成２３年度都区財政調整（フレーム対比） ……48
○ 平成２３年度都区財政調整協議等の経過 ……49
○ 都区財政調整制度のあらまし ……50
○ 都区間の税配分の特例と都区財政調整制度の概要 ……53

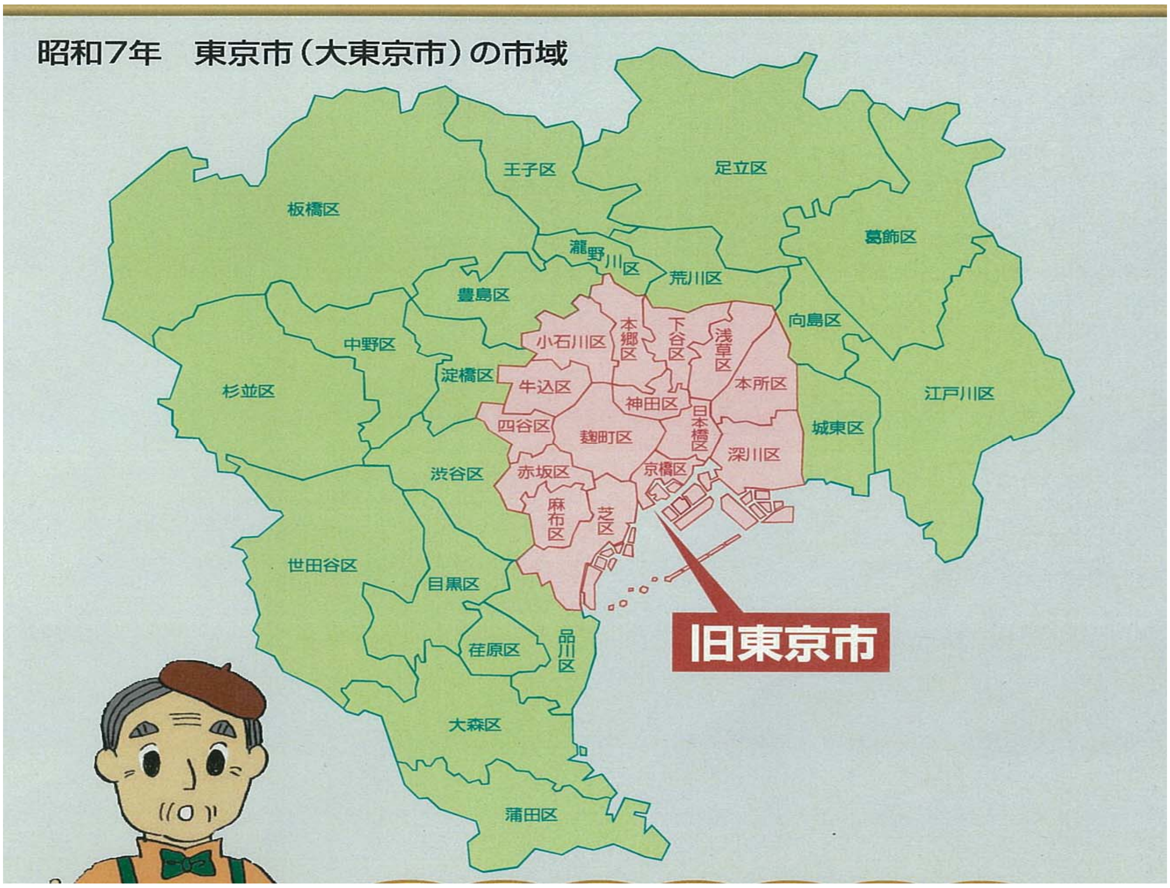
Ⅳ　地方分権改革と特別区のこれから

○ 地方分権改革と特別区の将来像に係る動きのポイント ……55
○ 地域主権戦略大綱概要 ……56
○ 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律の概要（第1次） ……58
○ 地方自治法の一部を改正する法律の概要 ……59
○ 国と地方の協議の場に関する法律の概要 ……60
○ 地域主権戦略大綱－義務付け・枠付の見直しと基礎自治体への権限移譲の主な項目 ……61
○ 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案の概要（第2次 ） ……62
○ 事務配分関連の最近の動き ……63
○ 地方自治法抜本改正についての考え方（平成２２年）【概要】 ……64
○ 道州制関連の動き ……68
○ 「大阪維新の会」の政策 ……69
○ 大阪都・特別自治市両構想に対する想定論点 ……70
○ 大阪都 VS 特別自治市 ……70
○ 片山総務大臣閣議後記者会見の概要 ……71
○ 大都市地域における自治制度の論点 ……72
○ 基礎自治体と広域行政 ……72
○ 東京や大都市制度に関する記述等 ……73
○ 東京自治制度懇談会報告 ……75
○ 第二次特別区制度調査会報告 ……75
○ 今後の特別区のあり方に関する検討の方向 ……76
○ 特別区制度研究会 ……76
○ 当面する特別区の重大課題 ……77
○ 都道府県・市区町村人口順 ……78
○ （参考）特別区の基礎データ ……79

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

年	事項
明治11年（1878）	「郡区町村編制法」「府県会規則」「地方税規則」（三新法）が公布され、地方制度がスタート この制度の下で、東京府に15区６郡を置く
明治21年（1888）	「市制町村制」の公布
明治22年（1889）	15区の区域に東京市が誕生 「市制特例」の適用を受けて、市長、助役は府知事、府書記官が兼任するなどの形式上の「自治」に留まる
明治26年（1893）	神奈川県から西・南・北多摩の３郡を東京府に編入
明治31年（1898）	「市制特例」の廃止 東京市が「市」としての独立を達成
大正11年（1922）	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を対象
昭和７年（1932）	隣接する５郡82町村を東京市に編入、20区を新設 35区となり、ほぼ現在の23区にあたる「大東京市」発足 人口は、ニューヨークについで世界第２位
昭和18年（1943）	「東京都制」が施行され東京都が誕生 東京府と東京市を廃止 35区と都内市町村は、東京都の内部的下級組織
昭和22年3月（1947）	人口10万～30万人を基準に35区を22区に再編
昭和22年5月（1947）	日本国憲法、地方自治法の施行 「特別区」となる (8月に練馬区が板橋区から独立し23区となる)

⇒15区
　麹町・神田・日本橋・京橋・芝・麻布・赤坂・四谷・牛込・小石川・本郷・下谷・浅草・本所・深川の15区
　現在の千代田・中央・港・文京・台東の各区と新宿・墨田・江東区の各一部の地域にあたる。
　※当時の東京府は、ほぼ現在の特別区の区域

⇒市制町村制
　後の府県制・郡制（明治23年）・都制（昭和18年）と共に、現在の地方自治法と同様の区分を決めた法律。

⇒都民の日
　市制特例の撤廃を記念した東京市自治記念日が、現在の「都民の日」(10月１日)

⇒新たな20区
　品川・目黒・荏原・大森・蒲田・世田谷・渋谷・淀橋・中野・杉並・豊島・滝野川・荒川・王子・板橋・足立・城東・向島・葛飾・江戸川の20区

⇒東京都制の提案理由
（昭和17年閣議決定）
『東京ハ帝都ニシテ大東亜建設ノ本拠タリ従ツテ其ノ行政ノ挙否ハ国政ノ進展ニ関スル所至大ナルモノアルニ鑑ミ真ニ帝都ノ性格ニ適応スル体制ヲ確立スルト共ニ其ノ行政ノ統一及簡素化ト刷新強化トヲ図ル為東京都制ヲ制定スルノ要アリ是レ本案ヲ提出スル所以ナリ』

⇒区部の人口の推移
昭和15年10月１日
　区部人口　６，778，804人
昭和20年11月１日
　区部人口　２，777，010人

⇒特別区
　「都の区は、これを特別区という」
（自治法第281条）

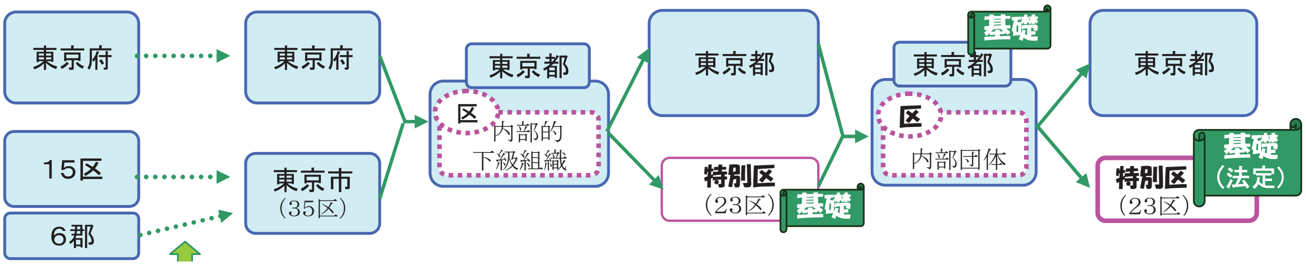
都区制度改革の変遷

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、事務の限定列挙、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

年月	内容
昭和22年	**特別区の誕生　原則として市と同一の機能** 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	**区長公選制廃止など自治権が大幅に制限** 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	**事務権能が強化** 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・運搬は特別区の事務（別に定める日まで都が処理）
昭和49年	**区長公選復活、事務の処理は原則として市並み** 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	**「『特例』市の構想」を提示（特別区政調査会答申）** 普通地方公共団体に改めることを提言
昭和61年2月	**「都区制度改革の基本的方向」を都区合意** 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	**第22次地方制度調査会答申** 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	**都区制度改革に関する中間のまとめ** 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	**「新しい23区」実現大会開催** 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	**清掃移管を都が提示** 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	**「都区制度改革に関するまとめ」を都区合意** 「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	**自治大臣へ法改正要請** 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	**特別区制度改革実現決起大会開催** 住民代表が、国会議員に対し法改正を要請
平成10年	**特別区を基礎的な地方公共団体として位置づけ** 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	**都区制度改革実施大綱の決定** 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	**制　度　改　革　の　実　現** 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って、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定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、都が基礎的地方公共団体として、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ございませんが、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う、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う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日都区制度の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を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年の制度改正の意図は基本的に達成をされたものと認識をいたしておるところでございます。

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、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、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3号 の規定により都が課するものの収入額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように都が交付する交付金をいう。

（都区協議会）

第282条の2　都及び特別区の事務の処理について都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもつて都区協議会を設ける。

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ければならない。

（参考）

○　現行制度は、都の広域的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。

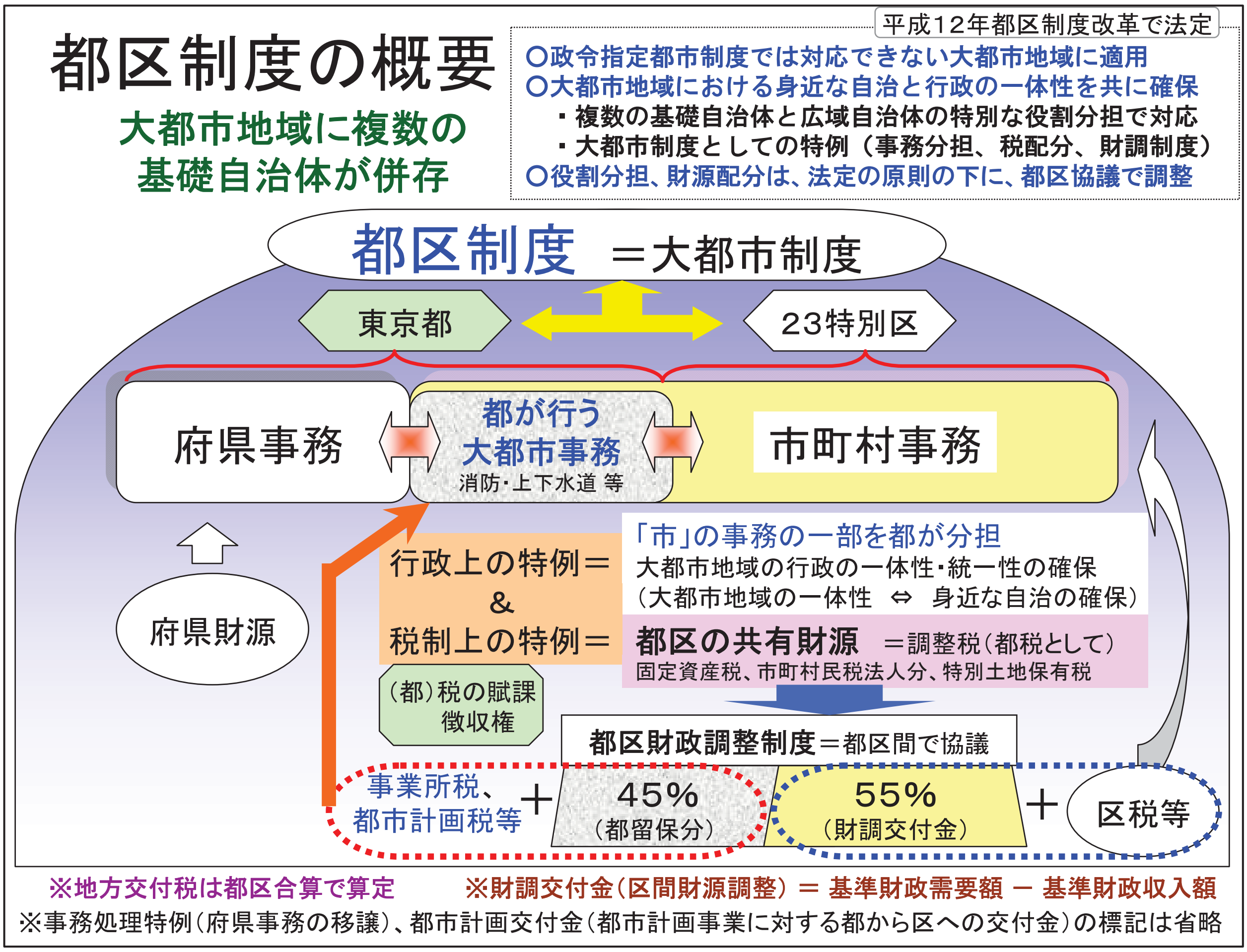
しかし、かかるシステムが真に効果的かつ民主的な大都市行政をもたらすかどうかは、その実際の運用にかかっている。

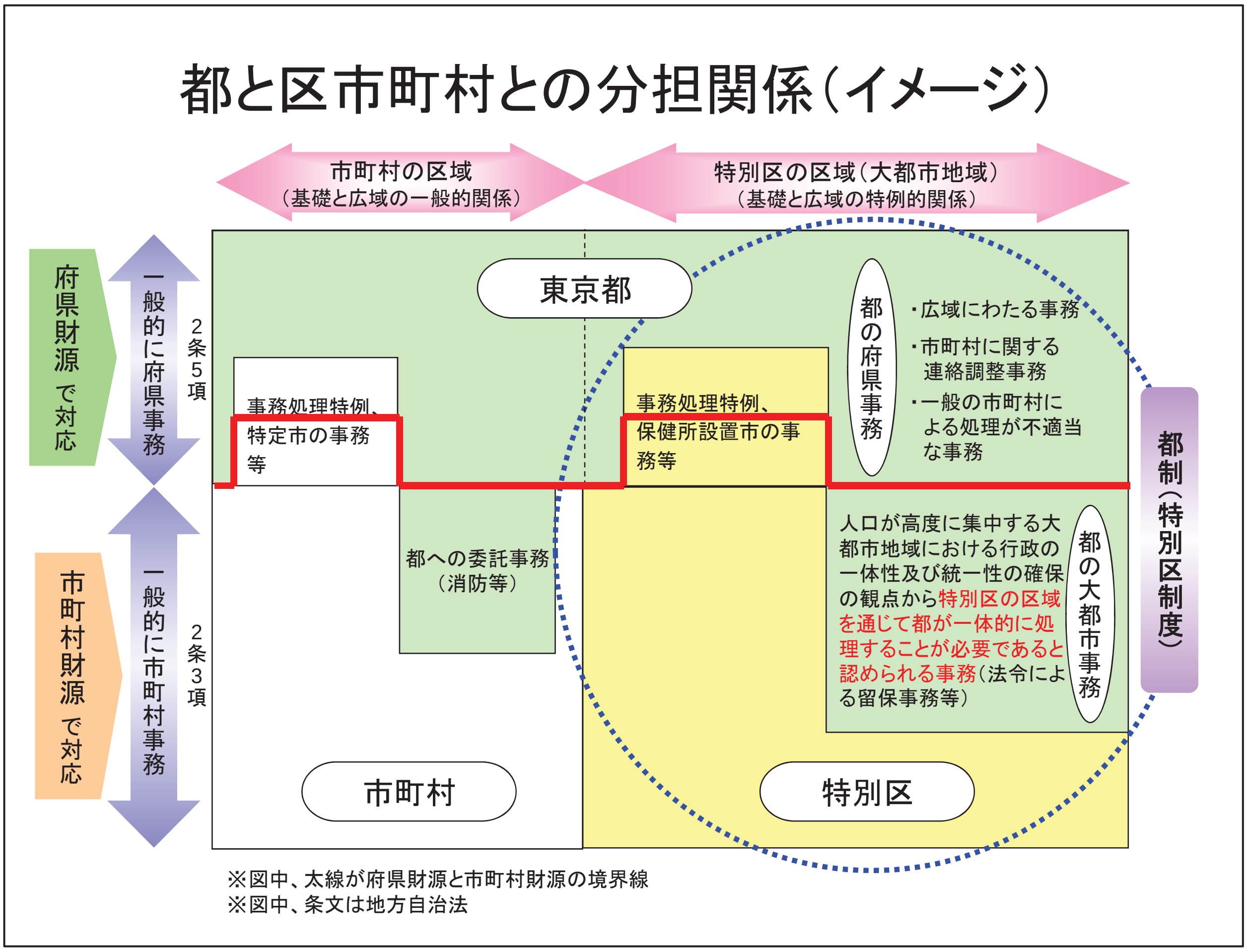
とりわけ重要なことは、一方では特別区の自主性・自立性を強めながら、他方では大都市行政の一体性・統一性を実現することである。

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。

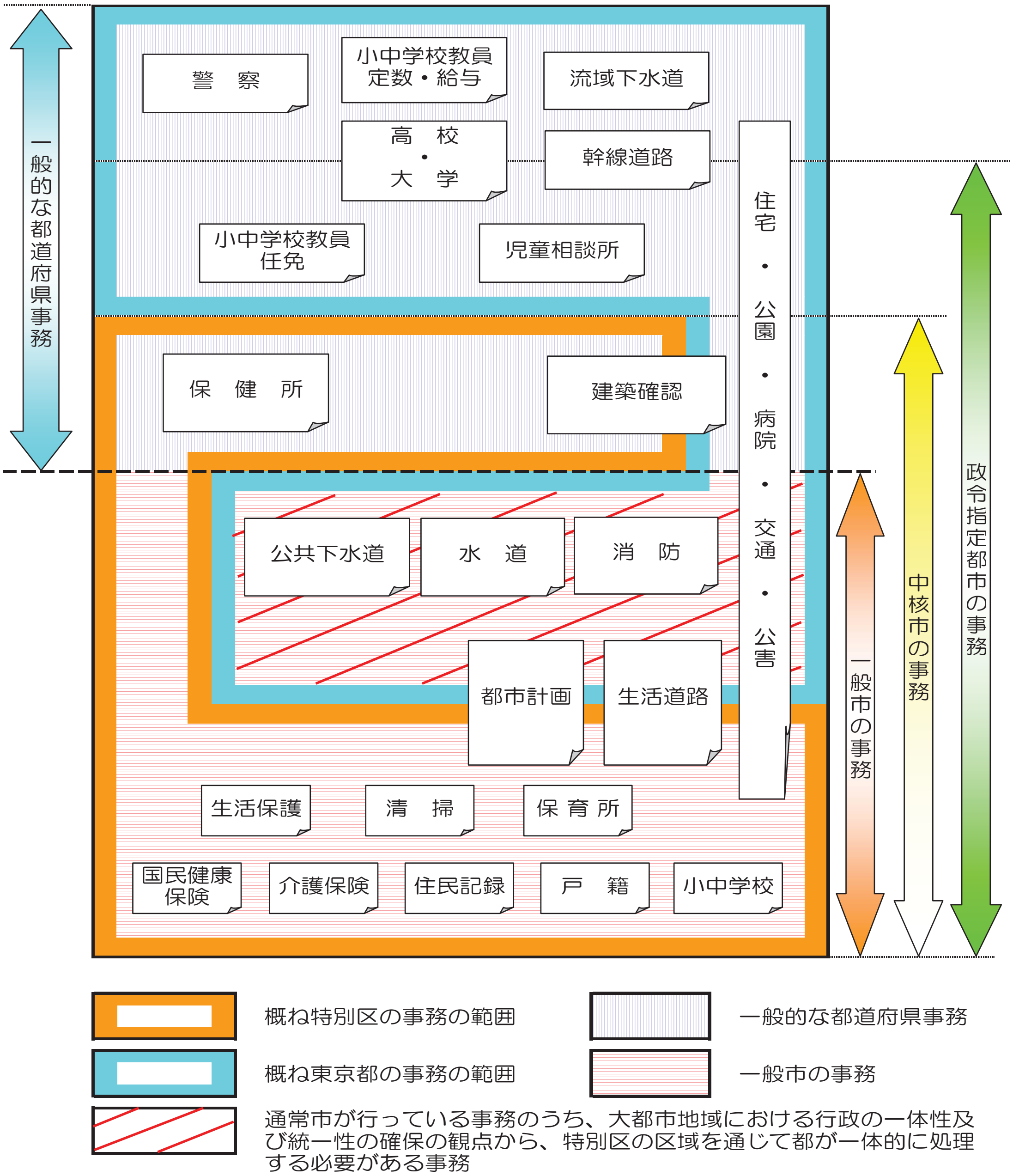
○　都が特別区に係る市町村事務を処理するのは、特別区における全体としての一体性及び統一性の確保が要請されるためである。・・・しかしながら、当該事務について、一体性及び統一性の確保の要請があれば、即、都による直接の処理が認められるものではない。まずは、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整機能を行使することにより対応すべきである。こうした対応では足りず、一の統一的な意思決定の下、事務を処理しなくてはならない必要性がある場合に、はじめて都がとりこむ形で一体的に事務を処理することとなるものである。

――「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
都区制度 ＝大都市制度
東京都
23特別区
府県事務
都が行う
大都市事務
消防・上下水道 等
市町村事務
府県財源
行政上の特例＝
＆
税制上の特例＝
「市」の事務の一部を都が分担
大都市地域の行政の一体性・統一性の確保
（大都市地域の一体性 ⇔ 身近な自治の確保）
都区の共有財源 ＝調整税（都税として）
固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税
（都）税の賦課
徴収権
都区財政調整制度＝都区間で協議
事業所税、
都市計画税等
＋
45%
（都留保分）
55%
（財調交付金）
＋
区税等
※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）
市町村の区域
（基礎と広域の一般的関係）
特別区の区域（大都市地域）
（基礎と広域の特例的関係）
府県財源 で対応
一般的に府県事務
2条5項
市町村財源 で対応
一般的に市町村事務
2条3項
東京都
事務処理特例、
特定市の事務
等
事務処理特例、
保健所設置市の事
務等
都の府県事務
・広域にわたる事務
・市町村に関する
連絡調整事務
・一般の市町村に
よる処理が不適当
な事務
都への委託事務
（消防等）
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特別区の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（法令による留保事務等）
都の大都市事務
都制（特別区制度）
市町村
特別区
※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

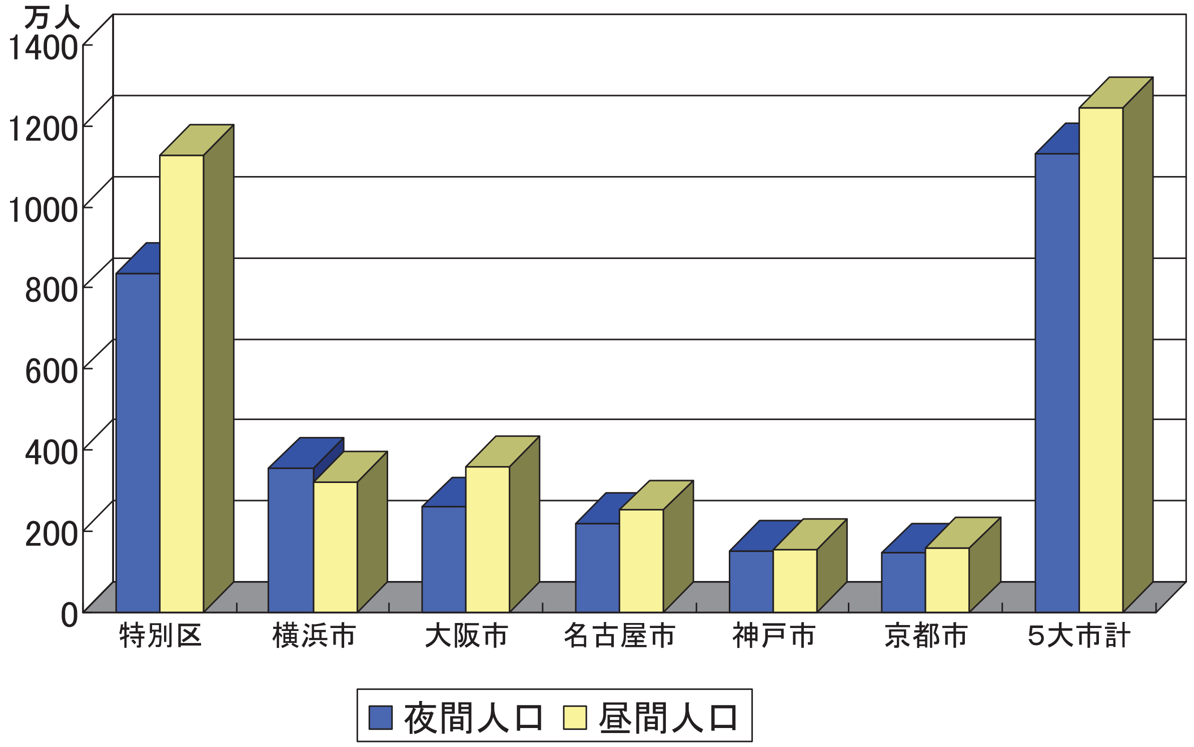
・清掃事業の中間処理（一部事務組合：平成 12 年度清掃事業移管時から）
　⇒２１清掃工場他　　各区の収集運搬事業と連携、最終処分場共有（都が管理）

・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 8 所

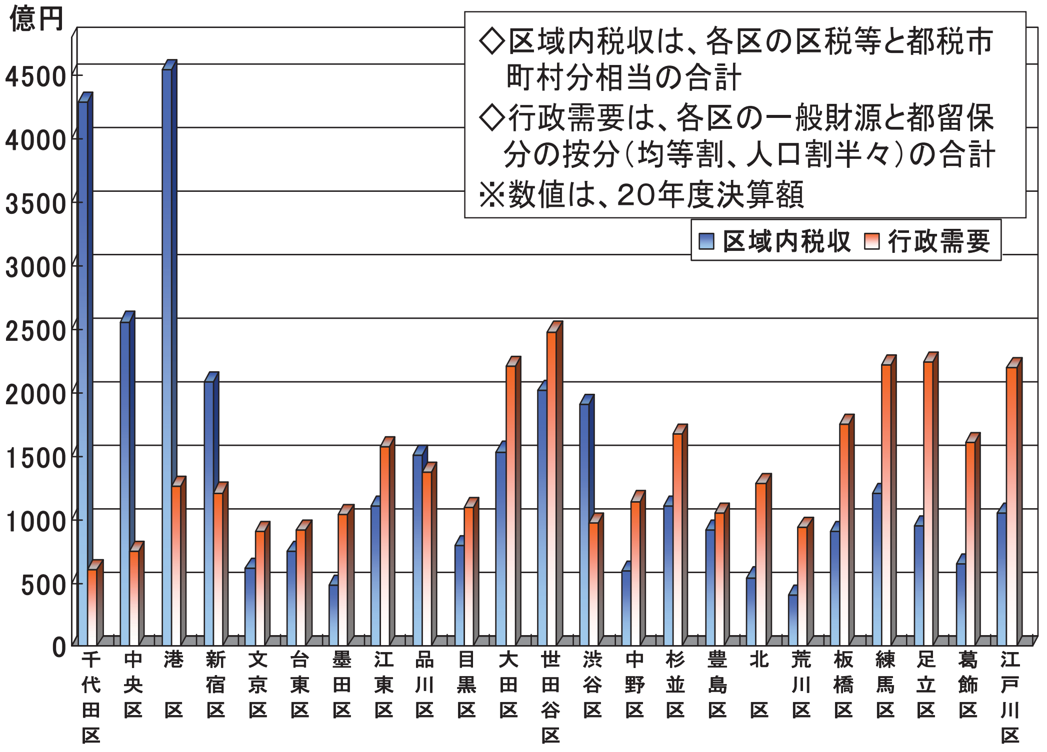
・国民健康保険料の自主調整（平成 11 年度以前は都が調整）
　⇒基礎的な行政サービスである国民健康保険制度の性格を踏まえて、23 区間の協議により自主的に保険料を調整（同じ所得、世帯構成であれば同額）

大都市人口の比較

平成17年国勢調査



区域内税収と行政需要の比較（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

ー 都と特別区との役割分担と財源配分について ー

※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、こういうことになります。

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、都と特別区の間の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して、こう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になりますが、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になります。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、したがいまして、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でございまして、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して、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ういう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でございまして、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ろうかと思います。

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）］

Ⅱ　　都区間財源問題と都区のあり方検討

都区のあり方検討の経緯と現状のポイント

◇検討に至る経緯

○平成 12 年都区制度改革時に、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根本課題が積み残し

○財源問題（主要５課題）協議の結果、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乖離

※都 1 兆 2 千億円、区 6 千 8 百億円（平成 15 年度決算）

○**財源配分のあり方は、都区のあり方検討の結果で整理することで暫定決着**

※都区のあり方検討委員会設置（平成 19 年１月から）＜事務、区域、税財政など＞

※三位一体改革等で５５％に（平成 19 年度から）＜分担変更等以外は当面安定化＞

◇検討に臨む方針（19.6.15 区長会総会）

○事務配分は、基礎自治体優先の原則を踏まえ都が実施する事業を例外なく検討

○区域のあり方は、都が示す考え方を参考に、特別区が主体的に判断

○税財政は、事務移譲に応じた財源移譲及び特別区の主体性の強化等を目指す

◇検討の状況

○事務配分

・内部管理事務等を除き、都の全ての事務を対象に検討（４４４項目）

・**平成 23 年１月の幹事会で、検討対象事務の方向付けを完了**

※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　　税財政制度の課題として整理：1

・**児童相談所のあり方について、実務レベルの課題の整理を行うことで一致**

※都区双方の人選調整済み、開始時期未定

・区に移管する方向で一致した事務の実務レベルでの具体化等、事務配分の今後の取扱いは、都の内部調整が未了のため、保留状態

＜参考＞都の考え方: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。都の評価は、特別区が人口５０万人以上の規模となった場合を想定した評価。ただし、これをもって移管の前提条件とするものではない。

○区域のあり方

・都は、再編を含む区域のあり方について議論が必要と主張、区側は、それぞれの区が主体的に判断するものと主張し、議論が噛み合わず

・議論の中で、当面、**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**することに

※東京の自治のあり方研究会：学経 7 名 行政実務者 10 名、平成 21 年 11 月開始

○税財政制度

・区側から論点を示したが、今後の検討課題の議論の推移を踏まえて整理

平成12年改革後の協議で目指したもの

○都が限定的に行う大都市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

≪特別区優先、都の事務の限定、役割に応じた財源配分≫

↓

○住民に対する都区の行政責任の明確化

○基礎自治体である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の強化

○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

未完の都区制度改革

➢ 財源問題（主要5課題）協議の結果、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乖離

※都1兆2千億円、区6千8百億円（15年度決算）

➢ 財源配分のあり方は、都区のあり方検討の結果で整理することで暫定的に決着

※都区のあり方検討委員会設置（19年1月から）

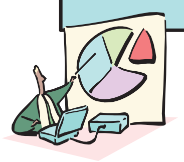
（事務、区域、税財政など根本的かつ発展的に検討）

※三位一体改革等で55%に（19年度から）

（税制改正、分担変更等が無い限り当面安定化）

都が行う「大都市事務」の分析結果（17.6.10現在）

項目	事務数	一般財源所要額（単位：億円）		
		都　案	区　案	都案―区案
大都市事務（一部を含む）とするもの	２８	5，741	5,109	632
法令留保事務	4	4，175	4，171	4
法令留保事務以外	２４	1，566	938	628
府県事務とするもの	２０４	2，783	0	2，783
「政令指定都市」が行う事務等（法令上の府県事務）	１１０	995	0	995
その他	９４	1，788	0	1，788
総係的管理経費	5	3，440	1，918	1，522
財調基金充当分	―	0	△224	224
合　計	２３７	11，964	6，803	5，161
大都市一般財源		10，699	10，246	452
所要額 ― 大都市一般財源		1，265	△3，443	4，709



※「項目」と「事務数」は、区案で分類
※「一般財源所要額」は、都が行う「大都市事務」の経費

都区財政調整「主要5課題」協議決着の構図

主要5課題

平成12年改革の積み残し

大都市事務
（都区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方）

清掃関連経費
（財源配分に反映されていない経費の取扱い）

小中学校改築等経費
（今後の小中学校の改築需要急増への対応）

都市計画交付金
（実施状況に見合った都市計画税の配分）

三位一体改革の影響
⇒配分割合変更による対応

18年度財調協議での整理

◎新たな検討組織の設置
【今後の都区のあり方】
都区の事務配分、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

過去の清算分

◎特別交付金200億円
⇒１８年度限り財調外で別途措置
※小中学校改築に係る過去（H12－17）の需要分

◎交付対象事業の追加
市街地再開発事業
（再開発組合等への助成）

◎19年度財調で継続協議
「合意できるよう努力する」ことを確認

◎ 都区のあり方検討委員会設置

【今後の課題】
○平成26年度に清掃工場等整備に係る都債償還が終了することを踏まえた、当該財源の取扱い等
○小中学校改築等経費に係る改築単価、改築規模等の改善、改築ピーク期への対応　等
○都市計画事業の実績に見合った交付金総額の拡大、交付率弾力化等

◎１９年度協議結果
＜当面の配分率＞
52%　⇒　55%
（１%は都補助振替）

※別途、23区間の配分を区側が主体的に調整する仕組みを協議

「都区財政調整」及び「都区のあり方検討」にかかる検討体制について（Ｈ２２．１０現在）

都区協議会

都側委員	区側委員
知事	特別区長会　会長
副知事　４人	同　副会長　２人
東京都技監	同　幹事　５人
総務局長	
主税局長	

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間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おいては、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】
下命

【都区のあり方検討】
下命

都区財政調整協議会

都側委員	区側委員
総務局総務部長	特別区副区長会　会長
同　行政部長	同　副会長　２人
財務局主計部長	同　幹事　５人
	協議会が指名するもの
	特別区長会事務局長

都区のあり方検討委員会

都側委員	区側委員
副知事　４人	特別区長会　会長
総務局長	同　副会長　２人
	特別区長会事務局長

下命

下命

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	特別区財政課長会　幹事長
同　区政課行政係長	同　副幹事長　１人
同　区政課都区財政調整係長	同　幹事　６人
同　区政課税務係長	幹事会が指名するもの
同　区政課財政係長	特別区長会事務局調査第２課長
財務局主計部財政課長	同　副参事
幹事会が指名するもの	
主計部財政課副参事	

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	委員会が指名するもの
総務局長	区長　３人
総務局行政部長	副区長　２人
同　行政改革推進部長	企画・財政担当部長　１人
財務局主計部長	特別区長会事務局次長
知事本局自治制度改革推進担当部長	
総務局区市町村制度担当部長	
同　行政部区政課長	

都区のあり方検討委員会

- 今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討する。
- 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、その結論に従い整理を図る。

——18.2.16 都区協議会合意事項

- 平成19年1月から検討開始

＜検討委員会＞

・都側：副知事（4名）、総務局長、区側：区長会正副会長（3名）、事務局長

＜幹事会＞

・都側：総務局長、行政部長等7名、区側：区長（3名）、副区長（2名）等7名

- 事務配分の検討結果（都の実施事業全体の仕分け　対象444項目）

区移管：53　役割見直し：30　是非を引続き検討：101　都：184

税財政の課題に移行：1　対象外：75

都区のあり方に関する検討の方向

19. 6. 15 区長会総会

検討の基本的枠組み

○当面、現行法制度の下でなしうる根本的な都区関係の改革を検討

○現行法制度自体の改革は、都区双方の今後の検討を踏まえ、別途検討

① 都区の事務配分について

基礎自治体優先の原則を踏まえ、都が実施しなければならないもの以外は特別区が担うことを基本に、都が実施する事業を例外なく検討し、都区の役割分担のあり方を整理

③ 税財政制度

都区の事務配分の見直しによる事務移譲に応じた財源移譲

・財調交付金の配分率変更

・事務処理特例交付金の交付

特別区の主体性の強化等

② 区域のあり方

都区の事務配分のあり方を踏まえ、都が示す考え方を参考に、

特別区が主体的に判断

検討対象事務の選定基準と項目数

検討対象とする事務（444項目）

23区を含む区域内で行っている事務

法令に基づく事務（336項目）

①法令で都が処理する市町村事務
・一般市の事務（上下水道、消防 等）
・建築主事設置市、保健所設置市の事務
②政令指定都市等が処理する事務
③他府県で事務処理特例制度で処理する事務
④その他の府県事務（都区が指定するもの）

任意共管事務（108項目）

（ 公営住宅、都市公園、公立高校　等 ）

視点

検討対象は、府県事務を含め、幅広く選定！

検討対象外（54項目）

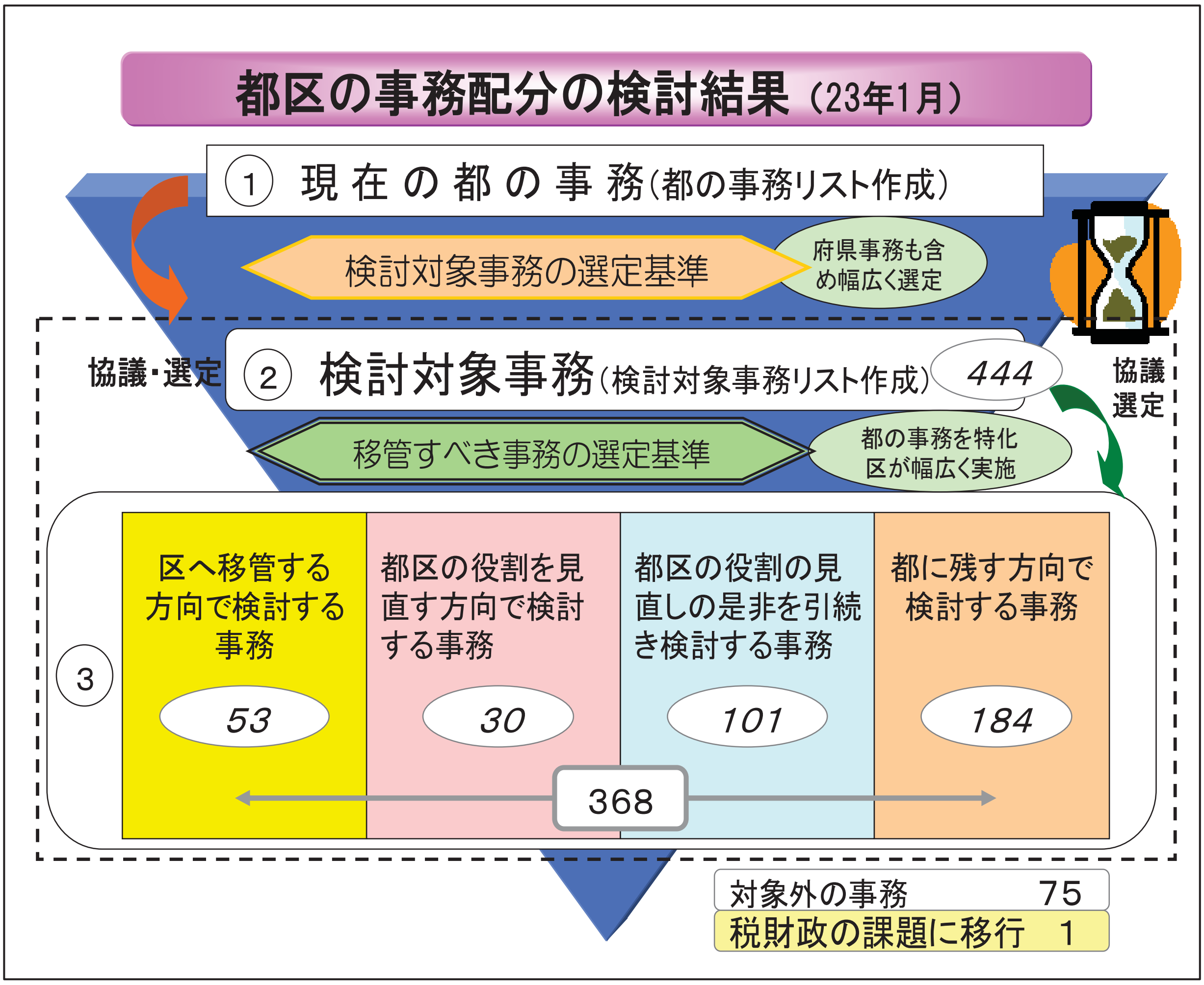
・都議会関係事務
・都全体の組織運営等事務
・国・他団体との連絡調整事務
・23区域外の法令事務任意共管事務

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、**事業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
任意共管事務	都市高速鉄道の建設助成に関する事務	都	都	都
	都営住宅の供給に関する事務	都	都区	継
	医療費助成に関する事務	都	区	継

（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、引続き検討するものとして整理したもの。

事務配分に関する都区の考え方（例）

公共下水道の設置・管理事務

区の考え方（区に移管）

下水道（枝線管きょ等）の設置・管理に関する事務

○法令上、***特別区の事務***（協議が整うまでは都が実施）

○区道との一体的な管理や窓口の総合化など、住民の利便性の向上、事業執行の効率化等が期待できる。

幹線管きょなど・終末処理場の設置・管理に関する事務（流域下水道）

○一般的には***府県事務***であるが、現行の処理区単位で**複数区による共同処理が可能**

相 違

都の考え方（都が一体的に処理）

○区部の下水道は、**全体を一体の施設として整備されており、処理区ごとに分割すれば効率性が低下し、サービスも低下**

○共同処理方式では、住民自治が後退し、効率性、事業効果、専門性も低下

○基礎自治体優先の原則のみで判断すべきではなく、都が一体的に行うことが都民区民の利益に適う

- **下水道の流れ**：家庭など⇒枝線⇒幹線⇒（ポンプ所）⇒水再生センター⇒川など
- 区部10処理区、水再生センター13か所等（監理団体への移転、民間への委託化を推進）
- 都は、多摩２６市３町１村の区域で流域下水道事業を実施

事務配分に関する都区の考え方

法令上区への移譲が可能とされている事務（第11回幹事会）

区の考え方（区に移管） ⇔ **方向は一致** ⇔ **都の考え方（区に移管）**

区の考え方（区に移管）

特定計量器、犬・ねこの引取りに関する事務

○施設の偏在を踏まえつつ、各区間の連携等により対応

○地域の実情に応じた効率的できめ細かな対応が期待できる

汚水、ばい煙、ダイオキシンなど公害関係の事務

○地域の実情に応じた迅速できめ細かな対応が期待できる

相 違

都の考え方（区に移管）

特定計量器、犬・ねこの引取りに関する事務

○区が一定以上の規模になることにより、人材、施設を確保すれば可能

汚水、ばい煙、ダイオキシンなど公害関係の事務

○区にも専門職員がいるが、区が一定以上の規模になることで、より効果的効率的な執行が可能

《都の考え方》特別区が人口５０万程度以上の規模になった場合、どんな事務が移管できるかという前提をおいて、事務の掘り起こしを行った。政令指定都市並みの規模であれば、支障なく事務の遂行が可能であろうという意味合いである。５０万でなければ駄目というわけではなく、規模も要素の一つということである。

都区のあり方検討　**移管検討対象事務（53 項目）一覧**

≪法令上都の事務のうち、「区に移管する方向で検討する事務」として都区が一致した事務≫

１　生活文化スポーツ局（３項目）

(1)「③-1 特定計量器に係る定期検査、勧告などに関する事務」
(2)「⑤-20 適正計量管理事業所の指定などに関する事務」
(3)「⑤-48 販売事業者に対する立入検査などに関する事務」

２　都市整備局（１１項目）

(1)「④-30 住宅街区整備事業の認可などに関する事務」
(2)「④-33 賃貸住宅の建設・管理に関する計画認定などに関する事務」
(3)「④-37 高齢者向け賃貸住宅整備計画認定などに関する事務」
(4)「④-50 宅地造成工事規制区域の指定などに関する事務」
(5)「④-56 流通業務地区公共施設都市計画決定などに関する事務」
(6)「④-75 特定建築物の基準適合報告などに関する事務」
(7)「④-76 マンション建替組合の設立の認可などに関する事務」
(8)「④-79 交通結節機能高度化構想の作成及び国土交通大臣との協議などに関する事務」
(9)「④-81 地域住宅計画に記載された配慮入居者への特定優良賃貸住宅の全部又は一部の賃貸の承認などに関する事務」
(10)「④-82 雨水浸透阻害行為の許可、条件の付加などに関する事務」
(11)「④-87 特定優良賃貸住宅を特定入居者に賃貸することの承認に関する事務」

３　環境局（８項目）

(1)「③-2 汚水等を排出する特定施設の設置届の受理などに関する事務」
(2)「③-3 ばい煙の排出の規制及び粉じんに関する規制などに関する事務（工場に係るものを除く）」
(3)「④-25 ばい煙の排出の規制及び粉じんに関する規制などに関する事務」
(4)「③-4 公害防止統括者等の届出の受理などに関する事務」
(5)「③-5 ダイオキシン類を発生する特定施設の設置届の受理などに関する事務」
(6)「③-6 土壌汚染状況調査の実施の命令などに関する事務」
(7)「④-52 指定区域内建築物用地下水採取許可などに関する事務」
(8)「⑤-44 ガス事業者などの事業場への立入検査などに関する事務」

４　福祉保健局（２２項目）

(1)「②-3 狂犬病予防員の設置、犬の登録、犬の捕獲などの事務」
(2)「③-7 犬及びねこの引取りに関する事務」
(3)「④-67 動物取扱業者の登録などに関する事務」

(4)「④-1 児童相談所設置など児童福祉に関する事務」
(5)「④-2 民生委員の推薦など民生委員に関する事務」
(6)「④-4 保護施設設置など生活保護に関する事務」
(7)「④-5 行旅病人等に関する費用弁償に関する事務」
(8)「④-13 墓地経営の許可など墓地、埋葬等の規制に関する事務」
(9)「④-6 施設届出受理など社会福祉事業に関する事務」
(10)「④-8 資金貸付など母子家庭及び寡婦の福祉に関する事務」
(11)「④-9 居宅生活支援事業届出受理など老人福祉に関する事務」
(12)「④-83 構造改革特別区区域内の特別養護老人ホーム不足区域における特別養護老人ホーム設置認可申請の審査などに関する事務」
(13)「④-10 指定養育医療機関の指定など母子保健に関する事務」
(14)「④-16 事務費用補助など結核の予防に関する事務(結核指定医療機関の指定など)」
(15)「④-42 社会福祉法人設立に係る定款審査などに関する事務」
(16)「④-57 非課税証明書の発行などに関する事務」
(17)「④-66 貸付金償還免除などに関する事務」
(18)「⑤-62 広告事項の許可などに関する事務」
(19)「⑤-72 有料老人ホームの設置者等に対する質問及び立入検査などに関する事務」
(20)「⑤-73 介護老人保健施設の開設の許可などに関する事務」
(21)「⑤-74 指定障害福祉サービス事業者への勧告などに関する事務」
(22)「⑥-59 教育、保育等を総合的に提供する施設の認定などに関する事務」

5 産業労働局（４項目）

(1)「④-22 特定工場の新設届出受理などに関する事務」
(2)「④-31 農住組合の土地交換分合計画認可などに関する事務」
(3)「④-36 大規模小売店舗新設届出受理などに関する事務」
(4)「④-88 第一種大規模小売店舗立地法特例区域の指定などに関する事務」

6 教育庁（５項目）

(1)「④-21 県費負担教職員の任免、給与決定などに関する事務」
(2)「⑥-116 県費負担教職員の定数の設定などに関する事務」
(3)「⑥-117 県費負担教職員の給与の負担などに関する事務」
(4)「④-41 重要文化財の現状変更許可などに関する事務」
(5)「⑤-77 発掘に関する指示及び命令などに関する事務」

23.1.19 第２８回都区のあり方検討委員会幹事会 議事要旨（抜粋）

○都側：事務配分についての方向性整理の作業は今日の幹事会で終了し、検討の節目に来た段階だと考えている。

今後の進め方について、もう少し時間をかけて検討したいと思っている。そのため、幹事会のとりまとめ及び１月２４日に予定している検討委員会への報告については延期させていただきたいので、よろしくお願いしたい。

◎座長：これまで幹事会では、検討委員会の下命に基づき事務配分の方向付けを行ってきたが、検討委員会からは、事務配分の方向付けと併せて具体化を行うための実務レベルの検討体制についても検討するよう下命されており、今日の幹事会で、検討対象４４４項目の方向付けがすべて終了したので、今後の検討体制について、幹事会としての考え方を整理し、検討委員会に報告する必要がある。

検討にもう少し時間がかかるということなので、都側からの申し出については了とするが、検討委員会への報告期日もあるので、期間を区切って検討してもらえるとありがたい。いずれにしても、早期に調整してもらい、改めて幹事会で協議したいと思う。

４月の統一地方選挙の関係で区議会の日程が前倒しになって、2月初めから始まる区もあると聞いている。こうした中で、都区のあり方検討の検討結果に係る質疑も想定され、都区でとりまとめた結果についても説明しなければならないので、これらのことも考慮して、できるだけ早く庁内調整してもらい、幹事会で協議したいと思っているので、格段の配慮をお願いしたい。

○都側：４年にわたり検討を行ってきた事務配分は、今日の幹事会で検討対象４４４項目の方向付けが終了したところであり、感謝申し上げたい。

都区の事務配分に関する検討については、今日が一つの節目になると思っている。今後検討していかなければならない積み残しの問題があるが、具体的にどのような新しいステージに入っていくのか。関連して、児童相談所の問題は、緊急を要するということで、できるだけ早く検討体制等を都区の間で調整して、実務的な課題の整理から始めることを確認しているので、ぜひその方向でやっていきたいと思っている。都区のあり方検討委員会の問題は、事務配分の問題だけでなく、非常に重たいテーマなので、今後の進め方については少し時間をいただき、区側と緊密に相談しながら進めていきたいと考えている。

先ほど座長から、期間を区切って検討、調整してもらいたいとの話があったが、期限の問題も含めて、いつまでに都区の調整を終えて、次のステージに入っていくのかといったことも、緊密に相談しながら進めていければと思っている。

また、区議会で、都区のあり方検討に係る見解を述べなければならないことについても、都として十分に認識したうえで相談したいと思っているので、よろしくお願いしたい。

◎座長：今日のところは都側の申し出を承った。

今後都区でよく調整をし、調整が整った段階で幹事会を開いて今年度の検討状況のとりまとめの整理を行い、検討委員会に報告することとしたい。

なお、次回の幹事会の日程などについては、事務局で調整のうえ決定することとする。

児童相談所のあり方に関する検討の申し入れ

◇第２５回都区のあり方検討委員会幹事会（22.6.29）　議事要旨＜抜粋＞

○区側　：今後の事務配分に関する検討の進め方について区側から提案させていただきたい。
　事務配分の検討を始めてからすでに４年目になるが、今年度は任意共管事務について検討を行い、当初設定した４４４項目の事務について、ひととおりの方向付けが終わることになる。その後、これまでの検討を踏まえて具体化の検討に入ることになっているが、そのための検討体制をどのようなものにするかについても、当幹事会の検討事項となっている。
　従って、区側としては、具体化の検討に入るのは来年度からと考えており、そのための準備も始めているが、１点だけ例外扱いをぜひお願いしたいと考えている。
　それは、都が所管する児童相談所と区が所管する子ども家庭支援センターの連携不足等から、あってはならない事故が発生しており、児童相談所のあり方について一刻も早く検討に入る必要があるということである。児童相談所については、これまでの検討で区に移管する方向で検討することで都区が一致しており、国においても設置を希望する市の体制と都道府県との連携が確保できることが確認できれば速やかに設置市の指定を行うとしている。区側としては、早急に区に一元化して体制を整えるべきものと考えており、もちろん移管するには、解決すべき様々な課題があり、法制的な面も整備する必要があることは承知している。
　従って、まずは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、移管するとした場合の課題とその解決策、都区の連携のあり方等について議論を進めてはどうかと考えている。この検討委員会の枠組みの中で行うのが良いか、あるいは別枠で検討の場を設けるのが良いかは、今後の協議ということであり、検討委員会の場で取り扱いを整理していただく必要があるかもしれないが、前向きに受けて止めていただき、児童相談所については、例外的な取扱いをお願いしたいということを申し入れさせていただく。

○都側　：昨年度の江戸川区の事件を契機に、児童相談所と区の連携の重要性を改めて痛感している。こういった悲劇が繰り返されないようにするために、すでに関係者間では一生懸命対策に努力されていると思うが、ご指摘のように都と区で協議する必要性は大いにあると私どもも賛同している。
　この件についての検討にあたっては、今回のケースをよくよく分析して何が原因で、何を改善すべきであるかということを洗い出すことがとても大切だと思っている。今の区側の提案の趣旨は私どもとしても受け止めさせていただき、所管である福祉保健局にも改めて相談したいと思っている。

◇第２７回都区のあり方検討委員会幹事会（22.10.27）　議事要旨＜抜粋＞

○都側　：前々回、６月２９日の幹事会で区側から提案のあった児童相談所の協議の件について、先日、都側の考えを事務的に示したところである。
　我々も、昨年度の江戸川区の児童虐待事件のような悲劇を二度と繰り返してはならないと考えており、今後、検討方法や検討体制などの詳細を引き続き事務的に調整させていただきたいと思っているので、よろしくお願いしたい。

◇第２８回都区のあり方検討委員会幹事会（23.1.19）　議事要旨＜抜粋＞

○都側　：児童相談所の問題は、緊急を要するということで、できるだけ早く検討体制等を都区の間で調整して、実務的な課題の整理から始めることを確認しているので、ぜひその方向でやっていきたいと思っている。

（23.3.16 区長会総会資料）

児童相談所のあり方に関する検討について

＜趣旨＞

○　都区のあり方検討において児童相談所を「区に移管する方向」で整理した際に、条件・課題として提示された事項の事務的検証を行うとともに、児童相談所や子ども家庭支援センターを取り巻く課題及びその改善策について議論する。

＜検討項目＞

○　都区それぞれが「移管」の条件としたものについての課題の整理

○　虐待問題の深刻化など、情勢の変化を踏まえた「移管」の方向性の確認

○　移管の具体化までの、現在の都区の役割分担における当面の課題と改善の方向性の確認　など

＜検討組織＞

○　基本的に、あり検幹事会とは切り離した位置付けとする。

○　部長級・課長級の体制でスタートし、具体の検討については課長級の部会を設けて検討を行う。

＜検討メンバー＞

都側：（総務局）
　　区市町村制度担当部長、同課長、
　（福祉保健局）
　　少子社会対策部長、計画課長、育成支援課長、事業推進担当課長、
　　事業調整担当部長、区市町村連絡調整担当課長

区側：各区福祉関係部課長、区企画財政担当部長、
　　区長会事務局次長、同調査第１課長、同制度担当課長
　（区側は１４名程度を想定）

※　ただし、部会については、原則として課長級以下で構成

（区側メンバー）
企画財政担当部長会１名、福祉主管部長会（第４部会）５名、児童主管課長会５名、区長会事務局３名

（想定される主な課題）「移管の具体化に向けた課題等の整理」22.10.15 区長会報告から

・専門的人材の必要数の常時確保・育成が必要
・区部全体が困難事例にも対処できるよう、相談対応力の強化が必要
・区の区域を越えて親子分離を行うなどの対応が必要
・特別区で協力体制を構築するなど、広域的な連携が必要
・児童相談所設置市の政令指定を受けるための法改正を含めた検討が必要

区域のあり方について

都が示した「検討の視点」（第６回幹事会）

- **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**
  特別区の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＞（第８回幹事会）

- 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。
- 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関係、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。
- 現状において、特別区の区域再編を行わなければならないほどの積極的な事情はないので、今後事務事業の大幅な移管を検討していった先に、その受け皿として必要があれば、それぞれの区の判断で、区域の再編を検討することになるのではないか。

分権の受け皿論

平成の大合併収束でも極小規模の自治体は多数存在

↓

今後の選択肢は、自主合併、広域連携、広域補完

	団体数	構成比	人　口 （平成17国調）	構成比	面積（k㎡）	構成比
50万人以上	34	1.9%	34,935,652	27.3%	14,541	3.9%
30万人以上50万人未満	51	2.9%	19,473,033	15.2%	16,403	4.4%
20万人以上30万人未満	45	2.6%	11,031,512	8.6%	12,166	3.3%
5万人以上20万人未満	437	24.9%	41,397,324	32.4%	104,911	28.2%
1万人以上5万人未満	727	41.5%	18,537,347	14.5%	140,618	37.7%
1万人未満	459	26.2%	2,393,126	1.9%	83,930	22.5%
全　国　計	1,753	100.0%	127,767,994	100.0%	372,567	100.0%

※22.1.12 までに合併官報告示を終えたもの

都区のあり方検討
「区域のあり方」の取扱い

≪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。都の評価は、特別区が人口50万人以上の規模となった場合を想定した評価である。ただし、これをもって移管の前提条件とするものではない。

≪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。

東京の自治のあり方研究会

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。

―――― 21.2.2　都区のあり方検討委員会　幹事会への下命事項

- 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
- 東京都、特別区長会、東京都市長会、東京都町村会の4者共同で「東京の自治のあり方研究会」を設置
- 学識経験者7名、行政実務者10名（都4名、区2名、市2名、町村2名）で構成
- 平成21年11月から2年間を目途に研究

◇東京の自治のあり方研究会の検討手順

（21.11.5 第1回研究会・座長席上配布資料）

東京の自治のあり方研究会の検討について

１　研究会の趣旨

東京都は、高度に集積した大都市地域を抱え、特別区部における都区制度という他に例のない大都市制度と市町村部における一般の自治制度が並存する独特な自治の枠組みを有している。

東京一極集中の是正も命題としてわが国の行政体制のあり方が根本から問い直され、地方分権を主軸に自治制度の変革が模索されている中で、東京をどのように扱うかは全国的な制度設計に影響を及ぼす大きな課題となっている。

急速な高齢化や都市インフラの老朽化など将来に向けた様々な課題を抱える東京の実態を踏まえつつ、地方分権改革の流れに即した東京の自治制度を構築するには、当事者である都と区市町村が、主体的にそのあり方を検討していくことが必要である。

このため、都と区市町村共同で、学識経験者と行政実務者による研究会を設け、将来の都制度及び東京の自治のあり方に関する検討に資するものであり、概ね２年程度の期間で調査研究の成果をとりまとめ、４団体に報告することを目指すものである。

２　検討の手順

○ 東京の自治をめぐる諸課題について、従来の経緯や発想にとらわれない意見交換を行い、研究すべき課題や研究の方向を整理する。
○ その際のひとつのアプローチとして、データや資料の収集、分析を行い、将来の行政需要がどのくらい発生するか、歳入の推移の将来予測などを行い、東京の抱える課題を明らかにする。
○ 検討の過程において、必要に応じ、専門家や自治体当事者等のヒアリングを実施する。
○ 研究期間の途中に、必要があれば、中間的な論点整理等を行うことも考慮する。

◇東京の自治のあり方研究会における議論の状況（第4回まで）

（22.10.21 第5回研究会資料）

「予測される東京の将来の姿（素案）」＜抜粋＞

【人口構造】

○ 高齢化が進行し、特に「ひとり暮らしの高齢者」が増える一方、子どもの数はますます減少していく東京。こうした社会においては、見守り等の新たな行政需要が拡大していくことが見込まれるほか、少子化対策の必要性が強まることに応じた更なる行政需要も増えていくことが見込まれる。一方、生産年齢人口の減少に伴う税収への影響も懸念される。

【福祉・医療】

○ 介護・医療・生活保護の社会保障関係の分野では、今後被保障者が増大することが予想される。生活保護など、一部景気の影響に左右される要素もあるが、今後、高齢化の進展に伴い、介護・医療を含め全体の社会保障関係の対象者は自動的に増加することは明白である。従って、これら社会保障の負担は、一層深刻になることが見込まれる。特に、高齢者の数が突出する東京においては、その影響は全国に比べて相当大きいものと予想される。一方で、全国で突出している待機児童への対策は、次代を担う世代を育成する観点から急務の課題であり、さらなる財政出動が要求される状況が続くと見込まれる。

【まちづくり・交通・インフラの老朽化状況】

○ これら都市基盤整備の遅れが、大規模震災時の大きなネックとなることはもちろん、大都市東京のプレゼンスをも低下させる要因となりかねない。東京が今後とも発展していくためには、引き続き、一定規模の都市インフラ整備が必要となると予想されるが、その分、行政需要として反映してくることが予想される。
さらに、上下水道施設、公営住宅、橋梁、学校改築など、膨大な公的都市インフラの更新需要が発生することは明らかである。増え続ける民間老朽マンションの建替え等に関しても、行政による支援の要請が高まってくるとすれば、さらに行政需要が増大する。今後、都市インフラの整備や老朽化への対応は、ますます財政を圧迫することが見込まれる。

【国際】

○ このままでは、東京の国際競争力や、国際社会における地位が低下し、世界から取り残されるおそれがある。今後、目指すべき東京の方向性によっては、対策を講じるうえで、一定規模の行政需要が見込まれる。

【環境】

○ 環境志向の高まりとともに、環境対策は多岐にわたり、それに伴う行政需要も増大してきている。
現在進めている東京都の環境対策では、質の高い持続可能な都市環境が創出される半面、企業や家庭にも一定の負担が生まれてくる。今後、さらに環境対策の進展に伴って、行政による支援の要請が高まってくることがあれば、その分、行政需要も増大する可能性がある。
また、今後も新たな施策が展開されれば、さらに行政需要が増大することも視野に入れなければならない。

【地域】

○ 高齢化の更なる進行に伴い、各地の地域コミュニティそのものが崩壊しかねず、防犯や見守りなどをはじめ、かつて地域自らで果たしていた機能が行政需要として大きく増大するおそれがある。

【教育】

○ 学校、家庭、地域の連携による教育力の向上が求められているが、個性がより尊重される時代にあり、また地域コミュニティの課題も大きい中で、かつてほど連携は容易ではない。次代を担う人材をしっかりと育成するために、将来の社会の方向性を見据えて、あるべき教育の姿を模索した息の長い取組と、必要な政策出動を講じていく必要がある。

【産業】

○ 製造業を中心に産業の空洞化、商店街を基軸とした「まち」のにぎわいの低下、雇用状況の更なる悪化を食い止めることは容易ではない。一方で、医療・介護分野などでは、高齢化の進展に伴い、今後大きな需要が見込まれ、雇用を生み出すことが期待される。また、高度に人的・物的資源が集積している東京の特性を活かした、ハイテク分野など高付加価値型産業の充実強化も大きな活路となり得るなど、東京全体としてのポテンシャルは決して低くない。しかし、金融に目を向けてみると、金融市場としての東京は弱体化していると言われ、その地位の低下が懸念されている。右肩上がりの成長が期待できない中で、全ての産業を育成していくのは難しい時代に入ってきており、産業政策や産業構造のダイナミックな転換も含め、今後の東京の競争力を維持し、雇用にもつなげていくための新たな展開を模索する時期にきている。

東京の自治のあり方研究会検討日程

	検討事項	検討の視点
第1回 11/5	東京を取り巻く状況（総論）	
第2～4回 H22 2/3、5/19、7/27	東京を取り巻く状況 （社会状況・行政需要の変化）	・世界の中の東京 ・他の大都市圏や隣接県との違い ・企業行動 ・都市インフラの老朽化への対応 ・子育て政策のあり方
第5～6回 10/21、	東京を取り巻く状況 （財政面・職員数等行政体制）	・歳入予測 ・地方税制のあり方 ・住民との協働のあり方 ・都制度の歴史的経緯
第7回	フリーディスカッション （論点の抽出）	
第8～10回	論点についての検討	・課題への対応策
第11回	取りまとめ案の検討	
第12回	最終的なとりまとめ	

※上記のほか、必要に応じ、専門家や関係者のヒアリング、中間的な論点整理を行う

税財政制度について
～区が示した「論点」（第１３回幹事会）～

- **財源の移譲に係る指針の整理**

  （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

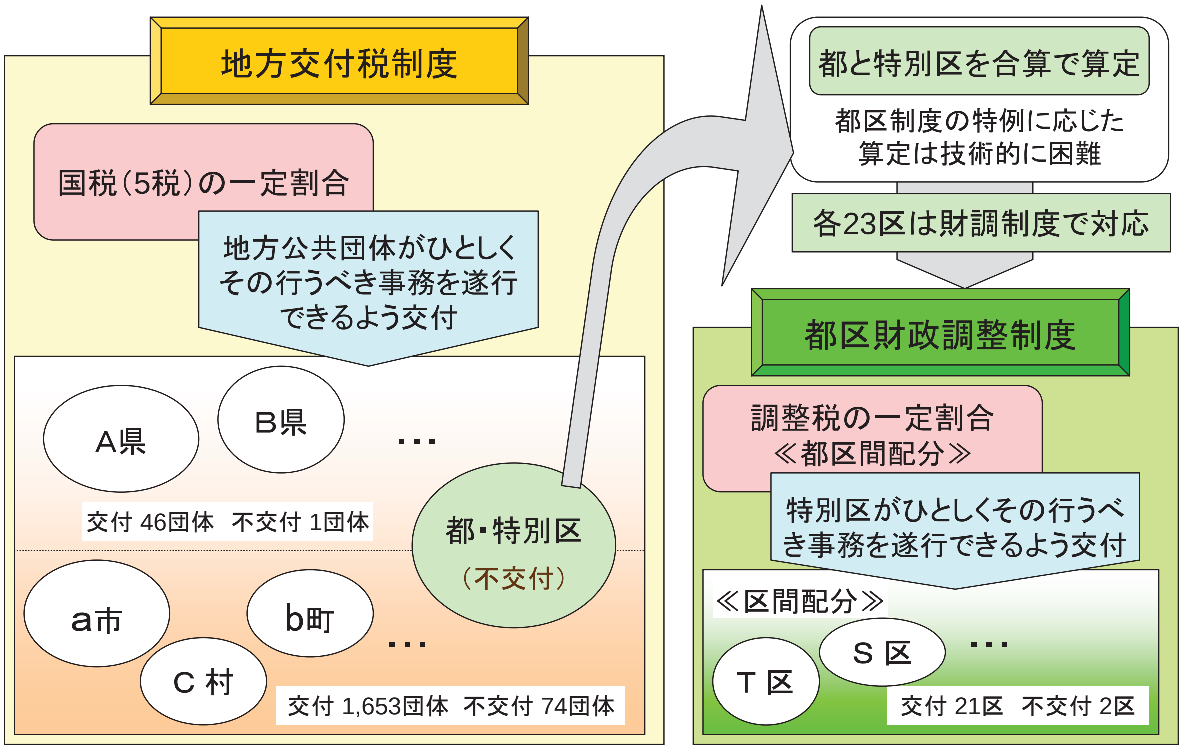
  （協議のあり方、政策税制協議、調整税の会計上の取扱い）

  （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）

Ⅲ　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



※交付団体数は平成22年度

基準的需要－基準的収入＝交付額　（※収入超過は不交付）

都区財政調整制度が必要な理由

- 大都市としての一体性・統一性を確保するため、事務配分や課税権の特例に対応した財源保障制度が必要
- 都に留保される事務に市町村税を充てるため、都区間の財源配分が必要
  ⇒都と特別区の財源配分機能
- 特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で、行政水準の均衡が必要
  ⇒特別区の財源保障機能、財源調整機能

特別区に関する財政制度上の特例措置

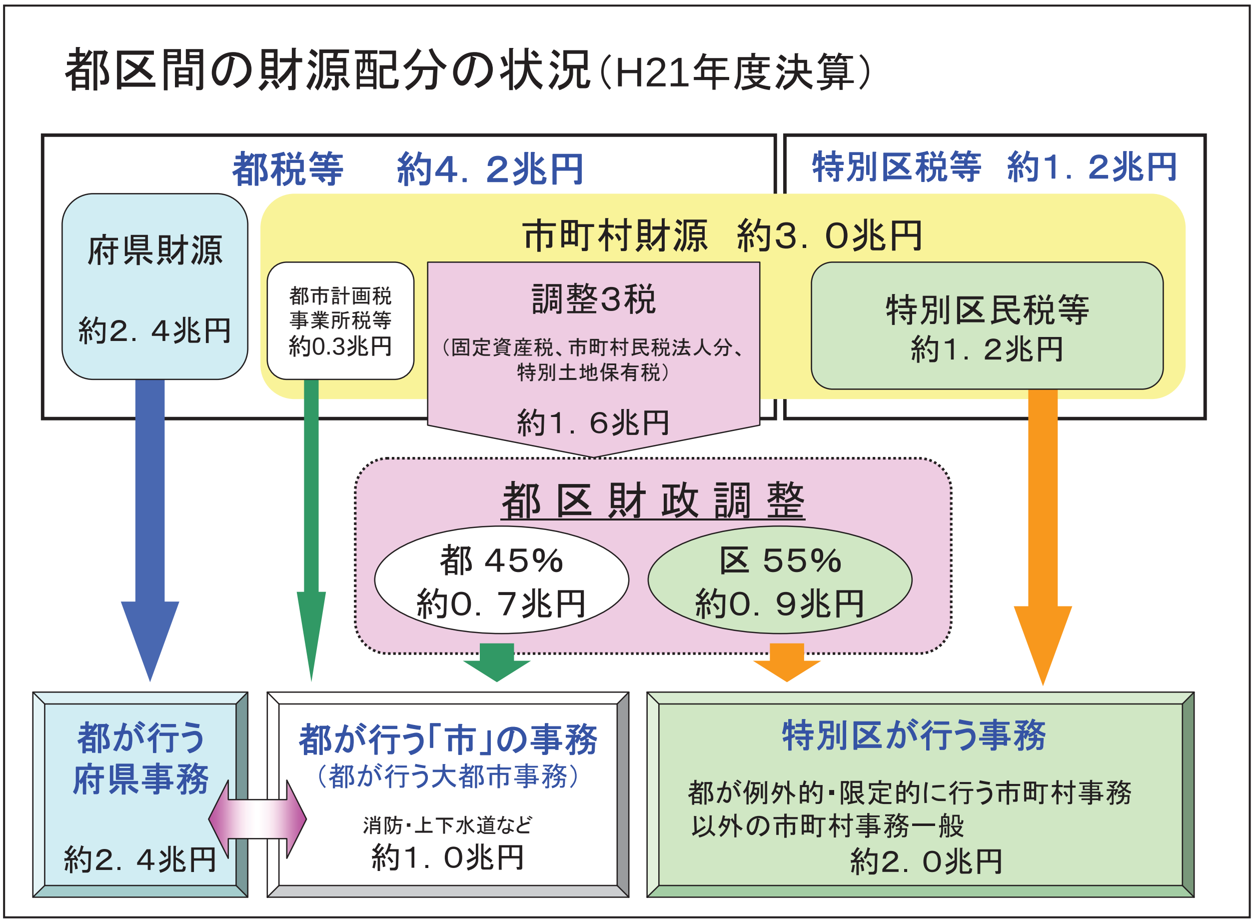
項　目	特別区の特例	特例が置かれている理由
市町村税 （地方税法）	○以下の税目は都が課税 （普通税） ・市町村民税法人分 ・固定資産税 ・特別土地保有税	○以下に該当する税を都区財政調整の財源とするため ・特別区相互間において特に税源の偏在が見られる税であること ・都と特別区の財源調整を賄うに足る規模を有すること ・税の使途が制限されていないこと
	（目的税） ・事業所税 ・都市計画税	○事業所税の目的である都市環境の整備事業は広域的な地域を視野に入れて事業展開することが必要 ○都市計画税の目的である都市計画事業のかなりの部分を都が実施、また固定資産税を都が課税
交付金 （地方税法）	○以下の交付金は都に交付 ・国有資産等所在市町村交付金 ・国有提供施設等所在市町村交付金	○都が課税する固定資産税に関連する代替措置であるため
地方譲与税 （各譲与税法）	○以下の譲与税は都に譲与 ・特別とん譲与税	
地方交付税 （地方交付税法）	○都区合算（特別区の区域全体を一の市町村とみなし都分と合算算定、都に交付）	○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
財政調整 （地方自治法）	○以下の税目（調整税）の一定割合を財源に都が区に特別区財政調整交付金を交付 ・市町村民税法人分 ・固定資産税・特別土地保有税 ○都区財政調整に関して都区協議会で協議	○大都市の一体性・統一性を確保するため、事務配分や課税権の特例に対応した財源保障制度が必要 ○都に留保される事務に市町村税を充てるため、都区間の財源配分が必要 ○特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で、行政水準の均衡が必要
地方債 （地方財政法）	○地方債を起こす場合、区の普通税以外に都の調整税についても標準税率未満である場合には都知事の許可が必要	○調整税は、特別区民にとって基幹的な税であり、都区財政調整制度を通じて特別区の固有財源的な性格を持つことから、世代間の負担公平の確保が必要

市町村税等の都区配分の状況

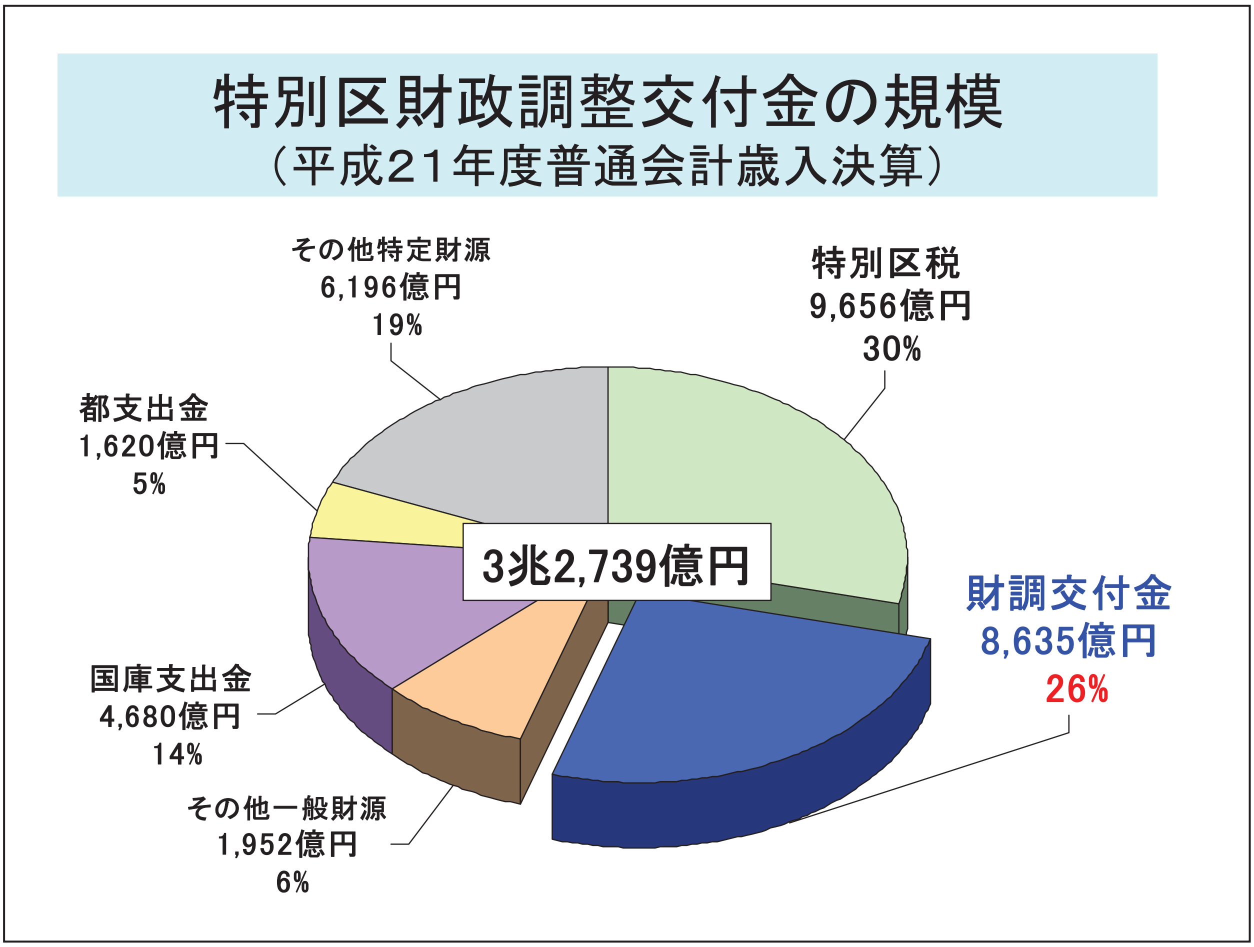
（単位：千円）

区分			都		区		備考
				２１年度決算		２１年度決算	
市町村税	普通税	特別区民税（個人分）			○	893,482,990	
市町村税	普通税	市町村民税（法人分）	◎ (45%)	474,729,153 (213,628,119)	 (55%)	 (261,101,034)	 （配分割合で按分後の数値）
市町村税	普通税	固定資産税		1,078,661,245			
市町村税	普通税	純固定資産税	◎ (45%)	1,069,467,002 (481,260,151)	 (55%)	 (588,206,851)	 （配分割合で按分後の数値）
市町村税	普通税	国有資産等所在市町村交付金	○	9,194,243			
市町村税	普通税	軽自動車税			○	2,750,321	
市町村税	普通税	特別区たばこ税			○	68,956,857	
市町村税	普通税	鉱産税			○	0	
市町村税	普通税	特別土地保有税	◎ (45%)	7,645 (3,440)	 (55%)	 (4,205)	 （配分割合で按分後の数値）
市町村税	普通税	法定外普通税			○	223,000	
市町村税	普通税	計	61.67% (27.95%)	1,553,398,043 (704,085,953)	38.33% (72.05%)	965,413,168 (1,814,725,258)	 （配分割合で按分後の数値）
市町村税	目的税	入湯税			○	185,887	平成１２年４月区移管
市町村税	目的税	事業所税	○	96,164,004			
市町村税	目的税	都市計画税	○	204,738,266			
市町村税	目的税	水利地益税					課税していない
市町村税	目的税	共同施設税					課税していない
市町村税	目的税	宅地開発税					課税していない
市町村税	目的税	法定外目的税					平成１２年４月制度創設
市町村税	目的税	計	99.94% (99.94%)	300,902,270 (300,902,270)	0.06% (0.06%)	185,887 (185,887)	 （配分割合で按分後の数値）
市町村税	合計		65.76% (35.64%)	1,854,300,313 (1,004,988,223)	34.24% (64.36%)	965,599,055 (1,814,911,145)	 （配分割合で按分後の数値）
税交付金		利子割交付金			○	13,034,515	
税交付金		配当割交付金			○	3,949,255	平成１６年４月から区に交付
税交付金		株式等譲渡所得割交付金			○	1,680,318	平成１６年４月から区に交付
税交付金		地方消費税交付金			○	132,204,652	
税交付金		ゴルフ場利用税交付金			○	42,044	平成１２年４月から区に交付
税交付金		自動車取得税交付金			○	8,083,581	
税交付金		地方特例交付金等			○	18,319,683	
税交付金		計				177,314,048	
地方譲与税等		地方揮発油譲与税			○	2,540,754	平成２１年４月から区に交付
地方譲与税等		地方道路譲与税			○	1,744,487	
地方譲与税等		特別とん譲与税	○	362,277			
地方譲与税等		自動車重量譲与税			○	11,454,454	
地方譲与税等		航空機燃料譲与税			○	773,217	平成１２年４月から区に交付
地方譲与税等		交通安全対策特別交付金			○	1,364,666	
地方譲与税等		国有提供施設等所在市町村助成交付金	○	22,086			
地方譲与税等		計		384,363		17,877,578	
合計			61.51% (33.34%)	1,854,684,676 (1,005,372,586)	38.49% (66.66%)	1,160,790,681 (2,010,102,771)	合計 3,015,475,357 （配分割合で按分後の数値）

（注）　◎は都区財政調整の調整税。参考として（　）内に平成２１年度の都区間の配分割合で按分した数値を記載した。
なお、恒久的減税に伴う調整額については除いてある。



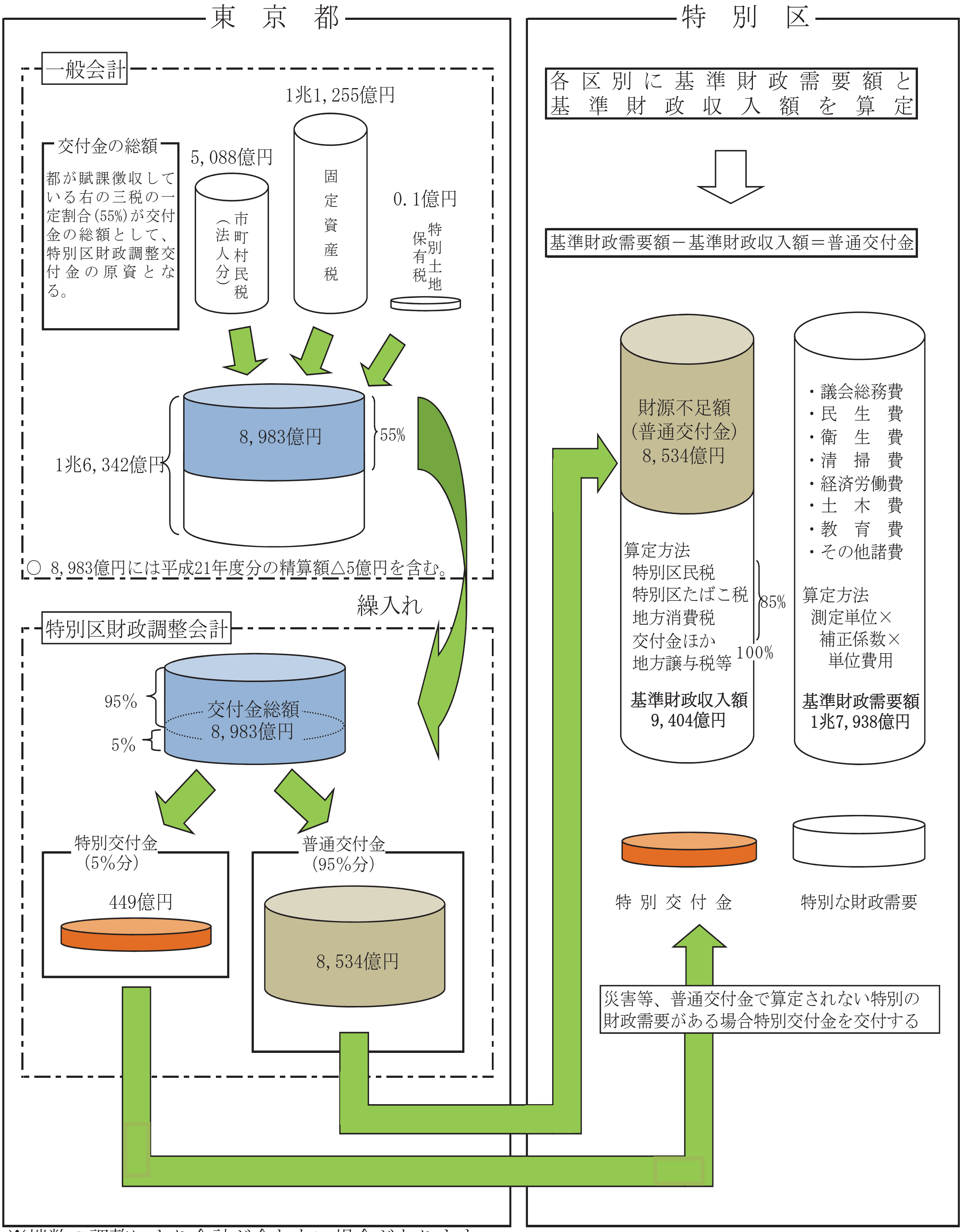
都区間の財源配分の状況（H21年度決算）
都税等　約4．2兆円
特別区税等　約1．2兆円
府県財源
約2．4兆円
市町村財源　約3．0兆円
都市計画税
事業所税等
約0.3兆円
調整3税
（固定資産税、市町村民税法人分、
特別土地保有税）
約1．6兆円
特別区民税等
約1．2兆円
都 区 財 政 調 整
都 45%
約0．7兆円
区 55%
約0．9兆円
都が行う
府県事務
約2．4兆円
都が行う「市」の事務
（都が行う大都市事務）
消防・上下水道など
約1．0兆円
特別区が行う事務
都が例外的・限定的に行う市町村事務
以外の市町村事務一般
約2．0兆円



特別区財政調整交付金の規模
（平成21年度普通会計歳入決算）
その他特定財源
6,196億円
19%
特別区税
9,656億円
30%
都支出金
1,620億円
5%
3兆2,739億円
財調交付金
8,635億円
26%
国庫支出金
4,680億円
14%
その他一般財源
1,952億円
6%

特別区財政調整交付金算定の仕組み

（図中の数値は、平成23年度フレーム(注)に基づく）



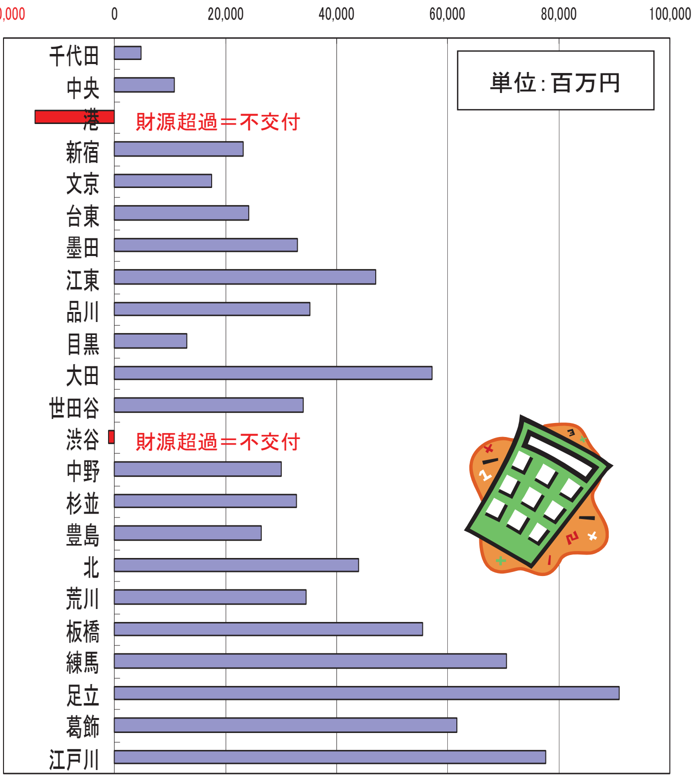
※端数の調整により合計が合わない場合があります。

（注）フレーム：都区財政調整方針に基づく算定見込額

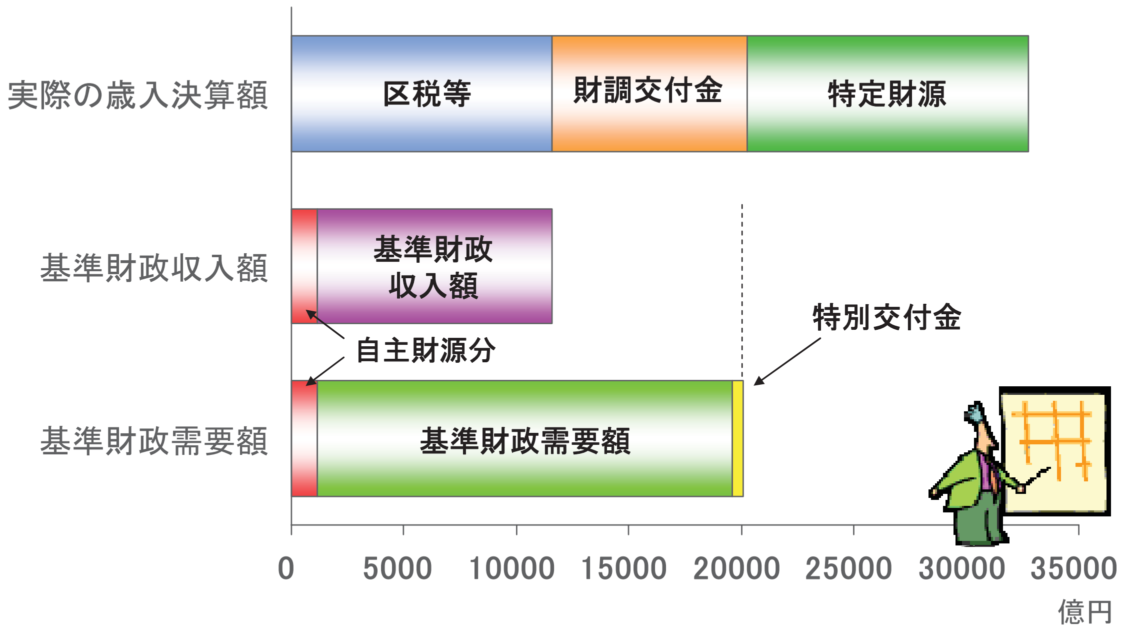
普通交付金区別算定額（H22年度）

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	24,712	19,983	4,729
中　央	35,338	24,510	10,828
港	47,749	62,145	0
新　宿	65,143	41,972	23,170
文　京	44,606	27,183	17,422
台　東	43,479	19,223	24,256
墨　田	53,438	20,508	32,930
江　東	87,828	40,741	47,087
品　川	75,410	40,236	35,174
目　黒	51,815	38,737	13,078
大　田	126,817	69,550	57,267
世田谷	138,160	104,132	34,028
渋　谷	42,415	43,571	0
中　野	60,105	29,991	30,114
杉　並	90,784	58,050	32,734
豊　島	53,939	27,599	26,340
北	70,185	26,258	43,927
荒　川	49,336	14,882	34,454
板　橋	98,442	43,025	55,416
練　馬	131,569	60,971	70,597
足　立	135,931	44,989	90,942
葛　飾	93,971	32,262	61,710
江戸川	128,509	50,812	77,697
計	1,749,681	941,332	823,902

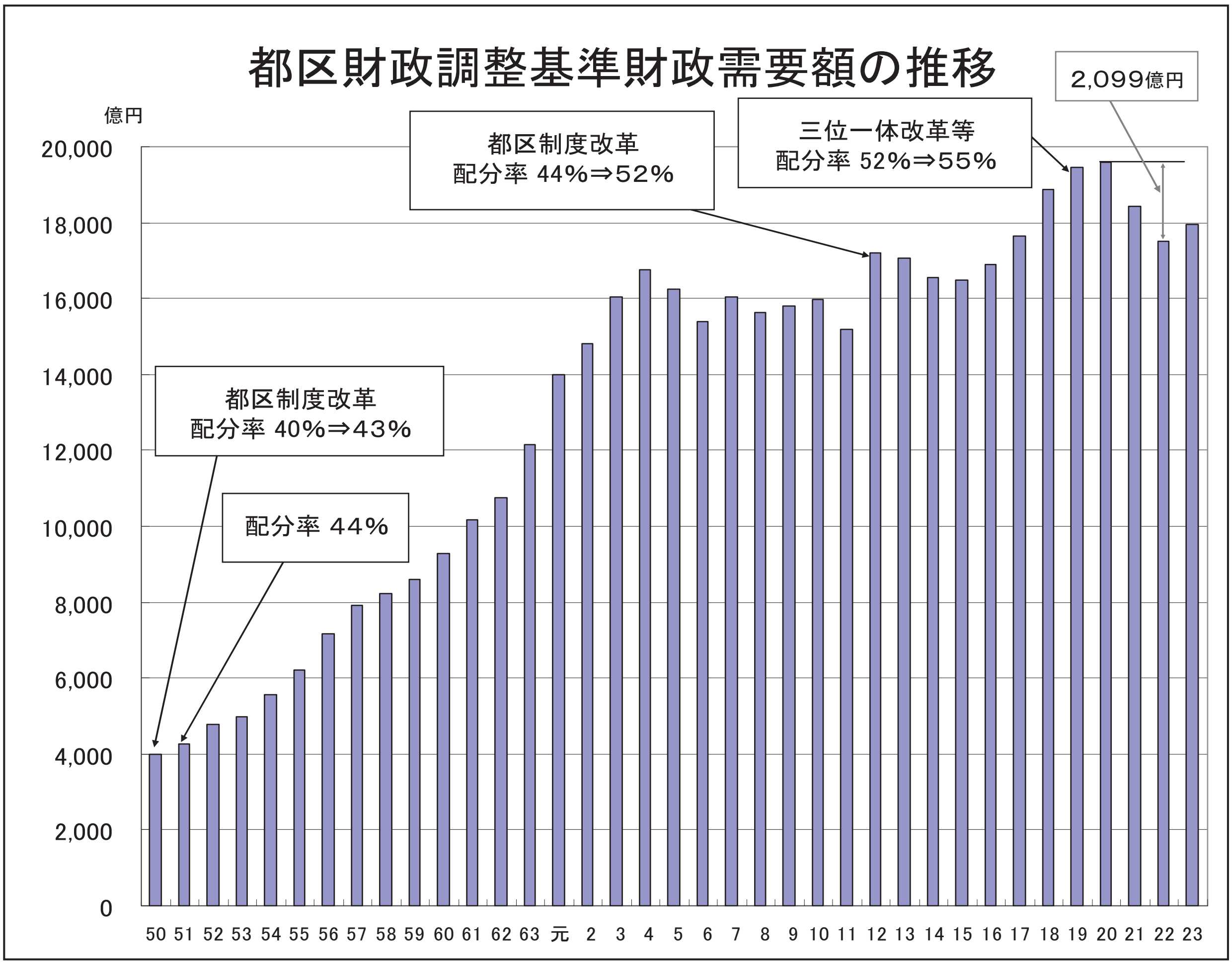


歳入決算額と財調算定額との関係（平成21年度）



都区財政調整関係協議の主な経緯

年　次	都 区 間 配 分	需要算定（区間配分）
昭和５０年 （都区制度改革）	移管等に伴う変更 *（40%⇒43%、44%）* ※配分のあり方は別途検討	一件算定⇒単位費用化
昭和５４年～ （都財政再建）	都区双方の決算を基礎に配分検討 ※分析結果は合意に至らず、引続きの検討課題に	都補助金の財調振替え
平成４年～ （バブル崩壊の影響）		需要算定の繰延べ措置
平成１０年 （自治法改正）	大都市事務決算分析 ※分析結果は合意に至らず （方式自体の限界）	平成 10 年度財調⇒繰延べ措置の決着 ※小中学校改築経費の財源措置は都区制度改革時に協議
平成１２年 （都区制度改革）	清掃事業の移管等に伴う変更 *（44%⇒52%）* ※配分割合の変更事由を確認（税財政制度の改正や役割分担変更等） ※役割分担を踏まえた財源配分のあり方は別途協議（主要５課題）	需要算定の改善合理化 普通交付金 95%⇒98%
平成１５年～	主要５課題協議 ※都の大都市事務分析の結果は合意に至らず ※財源配分のあり方は、今後の都区のあり方の検討結果に従い整理	
平成１９年	当面の配分率決着 *（52%⇒55%）* ・三位一体改革の影響　2% ・都補助金の区自主事業化　1% 都区のあり方検討を開始 （事務配分、区域、税財政）	特別交付金 2%⇒ 5% 区側の自主的な調整結果反映の取組みを強化



都区間配分割合変更の考え方

- 配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合に変更する。

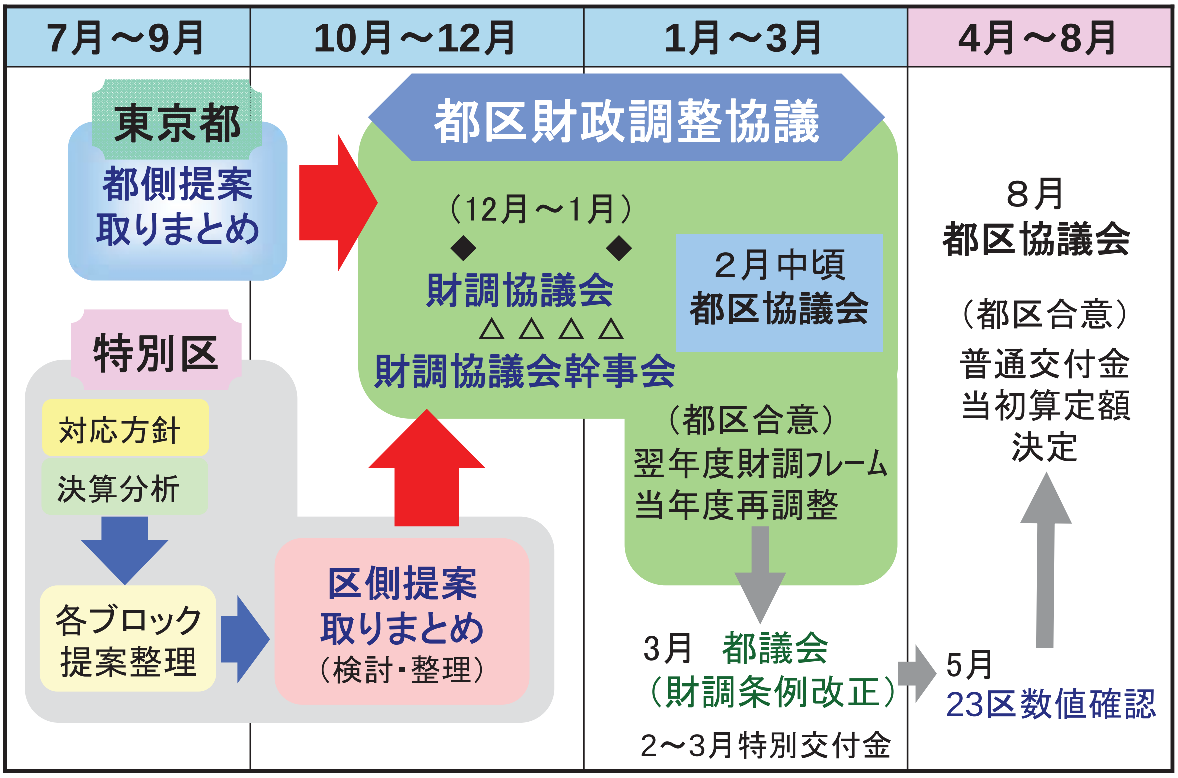
※ H12.3.28 都区協議会「都区制度改革実施大綱」

事　　例

- 平成12年度　44 ⇒ 52%
  - 清掃事業の移管ほか　8%
- 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%

※現行配分割合の妥当性は未決着　⇒都区のあり方検討の結果で整理

都区財政調整協議等の流れ



平成23年度都区財政調整区側提案事項

- 大規模な税制改正や都区の役割分担の変更等が行われる場合には、その影響額を見極めたうえで、特別区に必要な需要額が担保されるよう配分割合の見直しを行うこと

- 特別区相互間の財政調整については、特別区の実態を踏まえた適切な算定となるよう、区側の主体的な調整内容を基本に整理すること

- 透明性・公平性を高めるとともに、可能な限り普通交付金による対応を図るため、特別交付金の割合を2%を基本に見直すこと

平成２３年度都区財政調整協議結果のポイント

◇平成２１年度以降引続く厳しい税収状況のもとでの協議

基準財政収入額　9,404 億円（20 年度比　△　833 億円　△ 8.1%）
交 付 金 の 総 額　8,983 億円（20 年度比　△1,183 億円　△11.6%）

◇変更事由に該当する状況が無いため、配分割合の見直しは主張せず

＜参考＞ 平成 12 年 3 月 28 日 都区協議会「都区制度改革実施大綱」

「配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合に変更する。」

（例）平成１２年度　４４ ⇒ ５２％（清掃事業の移管ほか　８％）
　　　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％）

◇減収対策も含め区側の自主的な調整結果を反映させて、可能な限り基準的需要を確保

（起債の活用、投資需要の臨時的圧縮、現状に見合った需要の見直し）

＜参考＞ 平成 23 年度都区財政調整協議に向けた大枠の方向性（22.7.16 区長会）

「自主・自律的な区間調整の一環として、引続き現行算定の妥当性をあらゆる視点から検証するとともに、各区の自主性が担保される算定に改めていくことを基本とする。」

◇現行制度上の諸課題は、議論が噛み合わず今後に持ち越し

○調整税の減収対策のあり方

区 ： 一般市町村が採りうる減収対策に見合う対応策を整備
都 ： 現状で支障はない

○特別交付金の割合

区 ： 透明性・公平性を高める観点から５％を２％に縮減
都 ： 各区のニーズも高く改正の必要は無い

＜参考＞ 特別交付税の割合　６％ ⇒ ４％　＜平成 23 年 4 月改正＞
　※震災対応で 3 年間凍結⇒～平成 25 年度６％、26 年度５％、27 年度～４％

○都市計画交付金　※23 年度 190 億円（都市計画税 2,187 億円）

区 ： 都区の都市計画事業の実績に見合うよう対象・総額を拡充
都 ： 過去に決着済み、財調協議に馴染まず

○調整税の過誤納還付金

区 ： 都に留保している「市」の財源で対応しているもの、区の負担を求めるなら配分割合の変更が必要
都 ： 歳出還付のため都財政に深刻な影響、交付金の原資に反映すべき

第３回都区財政調整協議会における発言概要（平成 22 年 12 月 20 日）

区：今回の協議は、引続き厳しい財源状況が見込まれる中で、昨年度の協議の経緯を踏まえ、特別区の財政需要の適確な算定はもとより、現行制度上の諸課題の解決に向けて議論を重ねてまいりました。

幹事会の議論を踏まえて、いくつかの事項について述べさせていただきたいと思います。

まず、**特別交付金の割合の見直しについて**です。区側が、透明性・公平性を高めるとともに、可能な限り普通交付金による対応を図る観点から、割合の引下げを求めたのに対し、都側は、平成１９年度に合意したものであり、各区のニーズが高い中で改正の必要はないとのお考えのようであります。

平成１９年度の特別交付金の割合変更は、配分割合の見直しとセットであるというご主張ですが、それは当時の都側の主張であり、区側が同意したものではありません。平成１９年度の配分割合の見直しは、三位一体改革の影響２％と都補助金の区の自主事業への振替え１％を根拠にしたものであり、特別交付金の割合の見直しとリンクする必然性は全くありません。見直すうえで支障になるものではないことを申し上げておきます。

区側が、平成１９年度以降の算定経過を踏まえて、特別区固有の財源の一部である特別交付金の割合の見直しを求めているにもかかわらず、都側が各区のニーズが高いとしてこれを否定するのは、理解に苦しむところです。しかも、三位一体改革に伴う激変緩和措置が終了した分については、当然引き下げることで一致できるものと考えておりましたが、この部分でさえ応じないというのは、いかがなものかと存じます。

先日、地方６団体との会合で、総務大臣が、来年度から、特別交付税の割合を現行の６％から段階的に４％に引き下げる方針を正式に表明したとの情報がありました。財調の特別交付金の割合は、交付税に比べて普通交付金における財政需要を捕捉しやすいとの観点から、特別交付税の割合を下回る範囲で定めるものと解釈されております。従って、交付税の見直しの方向も踏まえた対応が必要になるものと考えております。

いずれにしても、特別交付金については、割合の見直しも、また、できる限り透明性・公平性を高めるという方向性も、さらに、今年度の算定について、激変緩和措置終了相当分を各区に共通する臨時的需要に充てるということも、全て受け入れていただけなかったのは残念です。

是非区側の提案を受け入れていただきたいと思いますが、本日それが叶わないのであれば、今回は協議の時間的制約もあり、今後の課題とせざるを得ません。区側としては、引き続き、特別交付金の割合を２％を基本に引き下げるよう、求めていくことを申し上げておきます。

次に、**年度途中の調整税の減収対策について**は、区側が、一般の市町村と同様の対応がとれるように求めたのに対して、一言で言えば、現状でも支障が無い旨のお答えでした。制度がないために選択できない現状に対して、支障が無いから良いとするのは、いかにも不合理であると言わざるを得ません。是非選択肢に加えられるような具体策の検討をお願いしたいと思います。

また、**都市計画交付金について**は、区側が交付対象及び交付金総額の拡大を求めたのに対し、都側からは、すでに主要５課題の検討で決着済みであり、また財調協議の場で議論すべきものではないとのお答えでした。区側は、都市計画交付金に係る課題が主要５課題の検討ですべて解決したという認識はもっておりませんし、現に課題が解決されないまま存在しております。協議すらしないという姿勢ではなく、特別区の都市計画事業の財源を拡充する観点から前向きの協議をお願いしたいと思います。

以上の課題を含め、解決すべき様々な課題が残されておりますが、来年度も引続き協議を行っていく必要があると考えておりますので、よろしくお願いします。

都：只今、会長の方から、何点かご発言がございましたが、それに関しまして、いくつか私どもから見ると誤解があるように感じますので、簡単に考え方として申し上げたいと思います。

まず、特別交付金の今年度の算定についてですが、２１年度においては、現行算定ルールの中で、「新型インフルエンザ」対策などの各区に共通する臨時的な需要を算定しております。今年度については、幹事会において、現行算定ルールの中で対応すると申し上げております。

年度途中の調整税の減収対策についてですが、減収補てん債の赤字債については、「財政運営上の必要性が生じた場合」に認められるものなので、対応策の検討に当たっては、実際の財政運営上の必要性を議論することがまず先であるということでございます。

支障という点では、現に都財政に多大な支障が生じている「**調整税の過誤納還付金**」の問題について、優先して具体的な検討をお願いしたいと思います。

区：財調協議というものは、特段に様々な課題がありまして毎年そうした課題を乗り越えて、今日まで来ているわけでございますが、当然のようにこれまでも時代とともに、あるいは社会経済状況の変化に合わせまして、都区間で協議をしながら変更を加えて、よりいいものを作っていこうという姿勢で、今日まで来ているわけでございます。

今回も色々な課題がありまして、それを幹事会でやり取りをして、散々やったと聞いております。ただいま誤解があるのではないかというご発言もございましたし、そうしたことも幹事会であったように聞いておりますけれども、その誤解を解くような発言を改めてここでやるというのも幹事会のやり直しみたいになってしまいますし、また先ほどの私の冒頭発言でも様々な課題について、区側の考えを申し上げましたので、改めていちいちそれについて、区側の考えを申し上げるという事は、避けたいと思います。

改めてもっと大事なことを、この際ですから確認をさせていただきたいと思います。

そういった経緯でここまできた財調の今後なのですが、議論するという姿勢、どういう姿勢で臨むかということは極めて重要ではないかと思っているところです。

今回かつてないくらい重い大きな課題があったわけでございますけれども、それらについて、今後、議論することについて、「既に決着している」と、従って扉を堅く閉ざすということであると、これは私の方は、今日もさらに色々と言わざるを得なくなってしまいます。ですから、その辺りの基本的な東京都側の姿勢について一応確認させていただくということが、こうした場では重要ではないかと私は思っております。

色々と決着しているというご主張もございますけれども、そうは言っても色々な議論をすることについて、今後もそれを深めていくんだという姿勢であるのかどうか、あるいは扉を堅く閉ざしてその問題はやりませんよと言うようなことはまさか無いとは思いますが、そのような議論を深めていくということについて、それだけ確認させていただきたい。

都：今、会長から協議に臨む都側の姿勢についてのご質問があったわけでございますが、私どもといたしましては、これまでも財調協議の場を通じまして、都区の間で真摯な議論をしてきたつもりでございますし、これからもその姿勢は変わらないつもりでございます。いくつか、特別交付金ですとか、そういったことに関しまして、今年、幹事会の場でも議論が行われたということは聞いておりますし、それらについての都の立場は、

私からもこれまで繰り返し申し上げてきたとおりでございます。要は１９年のときの、この場の発言としてはどうかとも思いますけど、都がこう言った、区がこう言った、ということではなしに、必要があれば将来の問題として協議することについては、都としてはいつでもそれに応じてきているつもりでございますし、逆に、都の方として、こういったものが課題だということについても、引き続き、区側としても真摯に協議に応じていただきたい、というふうに都側としても考えておりますので、今、会長がおっしゃっていただいた今後のこととしての都区の協議については、我々は扉を閉ざしていくつもりは全くございませんし、これからもそういった姿勢で臨んでまいりたいというふうに考えております。

区：本日の協議を踏まえて、区側の総括意見を申し上げたいと思います。

今回の協議は、かつて経験したことの無い大幅な税収減による厳しい財源状況が継続するなか、昨年度行った臨時的な需要の縮減措置を継続するなど、都区双方の努力により、当面の懸案事項を中心に、とりまとめを行うことができました。

しかしながら、冒頭申し上げたとおり、今後協議すべき多くの課題が残されております。

とりわけ、特別交付金については、現行の算定ルールの一部を見直すことでは一致したものの、基本的に区側の考え方がまったく受け入れられず、今後に大きな課題を残すことになりました。

先ほども申し上げたとおり、今後も、特別交付金の割合を２％を基本に見直すよう求めていくこととさせていただきます。

今回の協議を振り返って、多くの項目において、都区の認識に相違がございました。今後の協議にあたっては、調整税の一定割合は特別区の固有財源であることに意を用い、区側が主体的に調整した結果を基本に整理することができるよう、都区の共通認識を培っていくことが重要であると考えております。

厳しい財政環境の下ではありますが、残された課題は、今後の都区双方の真摯な協議によって解決することを期待しまして、２３年度当初フレーム及び２２年度の算定残の取扱いについては、幹事会が取りまとめた内容で整理することを了承したいと思います。

都：只今、会長から、２３年度フレームについて、幹事会が取りまとめた内容で了承したいとのご発言をいただいたところでございます。東京都といたしましても、この内容をもって、協議会のまとめとすることで了承させていただきます。

なお、特別交付金についてでございますが、先ほど、区側からもご発言ございましたが、都といたしましては、現行の特別交付金の割合は、繰り返しになりますが、平成１９年に調整税の配分割合の変更とセットで財調条例の本則を５％に改正したものでございまして、暫定的なものとは捉えておりません。

また、平成１９年に割合を拡充して以降、各区からの申請件数及び申請額とも交付実績を大幅に上回っている状況にございまして、都としては、各区のニーズは高いと認識しております。

従いまして、現在の特別交付金の割合は、有効に機能しているものと考えておりまして、都といたしましては、これを見直すという必要性はないものと考えております。

いずれにいたしましても、今後とも、各区の皆様の多様な状況を踏まえまして、適切な算定に務めてまいりたいと考えております。

さて、平成２３年度の財調は企業収益の持ち直しを反映して、交付金総額が、２０年

度以来３年ぶりに増加に転じる見込みとなりました。これは、前年度に比べ、額で２０２億円、率にして
２．３％の増となります。しかしながら、なお景気の回復は足踏み状態であり、大きな好機を期待できる状況にはありません。地方全体が厳しい財政環境にあり、特別区のみならず、多摩・島しょの市町村、そして東京都自体も深刻な影響を受けております。本格的な景気回復が望まれるところではありますが、こうした時こそ、財政の健全化を推し進めるべき機会であると考えております。

本日、今年度の財調協議をとりまとめることができましたが、財調算定に係る課題は、先ほど区側委員からもお話しございましたとおり、なお数多く残されていると認識しております。

行政には、常に住民の厳しい目が向けられておりますので、行財政改革の取組みは、不断になされるべきものであると考えております。特別区の歳入の３分の１を占めます財調交付金の算定内容においても、実際の行政運営と同様に、事業の効率化等の行財政改革の視点を持ち、常に需要の見直しを行っていくことが必要であると考えております。

今後とも財調制度を適切に運用していくためには、厳しい環境にあることを都区双方が改めて認識し、現行算定の見直しを行ったうえで、的確な需要算定が図られるよう、議論を深めることが重要であります。

来年度以降の財調協議につきましても、都といたしましても、胸襟を開いて協議に応じてまいります。各区の皆様と協力して、この難局を乗り切ってまいりたいと考えております。以上、都側の総括的な意見とさせていただきます。

都区協議会における区長会会長発言要旨（平成 23 年 1 月 28 日）

・今年度の都区財政調整協議は、大幅に税収が落ち込んだ平成 21 年度、22 年度に引き続き、大変厳しい財源状況が見込まれる中での協議となった。

・私どもは、昨年度と同様、現在の状況が、都区の合意事項である配分割合の変更事由には当たらないと判断し、引続き現行の配分割合のもとでの対策を講じるべく協議に臨んできた。

・協議の結果、今年度と同様の対策を基本に実質的な減収対策が講じられる一方、23 区間で主体的に調整して提案した事項が一定反映できることとなり、協議のとりまとめを行うこととなったものである。

・しかしながら、今回の協議を通じて、今後の解決に待たなければならない課題も多く残された。

・とりわけ、昨年度の協議で課題となった特別区の減収対策に関する制度的な問題点の解決策、あるいは、透明性・公平性を高める観点からの特別交付金の割合の引き下げ等について、都側の理解を得ることはできなかった。

・これらの課題については、引続き来年度の協議の中で区側の考え方を申し上げ、解決を求めていきたいと考えているので、是非前向きな対応をお願いしておきたい。

・先行き不透明な社会経済状況のもとで、これまで以上に、都区間の連携で乗り越えるべき課題が山積している。

・今後、都区が真摯に協議を重ねながら諸課題の解決に当たっていくことを期待して、協議案を了承する。

平成２３年度　都区財政調整方針

平成２３年度の都区財政調整については、下記により行うものとする。

記

第一　基準財政収入額

１　基準財政収入額は、各特別区の財政力を合理的に測定する趣旨を踏まえながら、過去の実績に基づく標準算定を行う。

２　算定に当たっては、社会経済及び税制改正の動向、国税の状況等を考慮しつつ、標準徴収率により算定する。

３　三位一体改革の税源移譲に伴う影響額の１００分の１５に相当する額を特例加減算する。

第二　基準財政需要額

１　基準財政需要額は、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、合理的かつ適正な方法により標準算定を行う。

２　特別区における行財政の実態を踏まえ、算定方法を見直すとともに、各測定単位における数値の増減、国・都の方針による増減等を見込むものとする。

第三　今後の措置

１　本方針に基づき、都と特別区及び特別区相互間の財政調整に関する条例の一部を改正する条例案及び予算案を都議会第１回定例会に付議するものとする。

２　区別の算定は、平成２３年度測定単位の数値の確認を待って行う。

平成２３年度基準財政需要額の増減説明

《経常的経費》　２６，１６４百万円（１．７%）

１　新規算定　６３２百万円

主な内容　○　地上デジタル放送対応経費　６３２百万円

２　算定充実　３，５２９百万円

主な内容

○　認証保育所運営費等事業費　１，３４３百万円

○　自動体外式除細動器（ＡＥＤ）設置経費【衛生費、教育費】　２１４百万円

３　事業費の見直し　△３，６８２百万円

主な内容　○　老人福祉増進事業費の見直し　△３，６２０百万円

４　算定方法の改善等　４５１百万円

主な内容

○　議会運営費等の算定改善　△４０８百万円

○　外国人英語指導員報酬【小学校費】の算定改善　２８６百万円

５　その他の増減　２５，２３４百万円

《投資的経費》　△７，９６８百万円（△４．２%）

１　事業費の見直し等　△１４，７９２百万円

主な内容　○　道路改良事業の見直し　△１５，１４８百万円

２　財源対策　△４８，４２５百万円

主な内容

○　公共施設改築工事費等の年度事業量の臨時的圧縮　△３３，４７４百万円

○　大規模改修経費等への臨時的起債充当　△１４，９５１百万円

３　その他の増減　５５，２４９百万円

経常・投資計　１８，１９６百万円

平成23年度　都 区 財 政 調 整　（ フレーム対比 ）

（単位：百万円、%）

区分			平成23年度当初見込ア	平成22年度当初見込イ	差引増△減 ウ＝ア－イ	増減率 エ＝ウ／イ	備考
交付金の総額	調整税	固定資産税	1,125,464	1,104,898	20,566	1.9	
		市町村民税法人分	508,753	497,741	11,012	2.2	
		特別土地保有税	11	24	△ 13	△ 54.2	
		計	1,634,228	1,602,663	31,565	2.0	
	条例で定める割合		55%	55%	－	－	
	当年度分		898,825	881,465	17,360	2.0	
	精算分		△ 512	△ 3,314	2,802	－	
	計 A		**898,313**	**878,151**	**20,162**	2.3	
	内訳	普通交付金分 A×95%	**853,397**	**834,243**	**19,154**	2.3	
		特別交付金分 A× 5%	**44,916**	**43,908**	**1,008**	2.3	
基準財政収入額B			**940,374**	**941,332**	**△ 958**	△ 0.1	
	特別区税	特別区民税	721,954	734,863	△ 12,909	△ 1.8	
		軽自動車税	2,332	2,362	△ 30	△ 1.3	
		特別区たばこ税	56,534	56,296	238	0.4	
		鉱産税	0	0	0	0.0	
		小計	780,820	793,521	△ 12,701	△ 1.6	
	利子割交付金		10,008	8,138	1,870	23.0	
	配当割交付金		3,729	3,054	675	22.1	
	株式等譲渡所得割交付金		2,457	1,778	679	38.2	
	地方消費税交付金		107,675	107,045	630	0.6	
	ゴルフ場利用税交付金		36	39	△ 3	△ 7.7	
	自動車取得税交付金		6,819	5,028	1,791	35.6	
	地方特例交付金（減収補てん特例交付金）		6,648	5,034	1,614	32.1	
	計		918,192	923,637	△ 5,445	△ 0.6	
	地方特例交付金(児童手当及び子ども手当特例交付金)		7,331	2,732	4,599	168.3	
	地方揮発油譲与税		3,897	4,080	△ 183	△ 4.5	
	自動車重量譲与税		10,559	10,807	△ 248	△ 2.3	
	航空機燃料譲与税		692	726	△ 34	△ 4.7	
	交通安全対策特別交付金		1,302	1,385	△ 83	△ 6.0	
	合計		941,973	943,367	△ 1,394	△ 0.1	
	特例加減算額		△ 1,599	△ 2,035	436	－	
基準財政需要額C			**1,793,771**	**1,775,575**	**18,196**	1.0	
	経常的経費		1,611,288	1,585,124	26,164	1.7	
	投資的経費		182,483	190,451	△ 7,968	△ 4.2	
差引 C－B			**853,397**	**834,243**	**19,154**	2.3	
交付額	普通交付金		**853,397**	**834,243**	**19,154**	2.3	
	特別交付金		**44,916**	**43,908**	**1,008**	2.3	
	計		**898,313**	**878,151**	**20,162**	2.3	

注）　計数整理の結果、変動することがある。

平成23年度都区財政調整協議等の経過

年月日	会　議　名	主　　な　　内　　容
22. 11. 22	財調協議会（第２回）	・ 23 年度都区財政調整都側提案事項及び区側提案事項の説明、都区双方の総括的意見、協議 ・ 財調協議会幹事会に検討下命
11. 26	財調協議会幹事会（第１回）	・ 23 年度都区財政調整都側提案事項及び区側提案事項の説明、都区双方の総括的意見、協議 ・ 現行制度上の諸課題について協議
12. 2	財調協議会幹事会（第２回）	・ 23 年度都区財政調整都側提案事項について協議 ・ 23 年度都区財政調整区側提案事項について協議 ・ 現行制度上の諸課題について協議
12. 6	副区長会総会	・ 都区財政調整協議の状況報告
12. 9	財調協議会幹事会（第３回）	・ 22 年度及び 23 年度の財源見通し ・ 23 年度都区財政調整都側追加提案事項の説明 ・ 23 年度都区財政調整区側提案事項について協議 ・ 現行制度上の諸課題について協議
12. 10	区長会役員会	・ 都区財政調整協議の状況報告
12. 16	区長会総会	・ 都区財政調整協議の状況報告
	財調協議会幹事会（第４回）	・ 23 年度都区財政調整都側提案事項について協議 ・ 23 年度都区財政調整区側提案事項について協議 ・ 現行制度上の諸課題について協議 ・ 都区財政調整協議会幹事会の協議内容のまとめ ・ 都区財政調整協議会幹事会の協議終了
12. 17	議長会総会	・ 都区財政調整協議の状況報告
12. 20	財調協議会（第３回）	・ 都区財政調整協議会幹事会の協議結果の報告 ・ 都区財政調整協議会幹事会の協議結果について協議 ・ 都区財政調整協議会の協議終了
22. 12. 21	企画・財政担当部長会役員会・総会	・ 都区財政調整協議について
12. 24	区長会役員会臨時会・総会臨時会	・ 財調協議会の協議結果の報告 ・ 23 年度財調方針案、フレーム案、財調条例改正案（都総務局長、行政部長説明） ・ 22 年度都区財政調整の取扱い（行政部長説明）
23. 1. 18	議長会総会	・ 都区財政調整協議について
1. 28	都区協議会（第３回）	・ 23年度都区財政調整および22年度都区財政調整の取扱いについて都区合意

都区財政調整制度のあらまし

1　都区財政調整制度の意義

都と特別区の間には、他の自治体には見られない、財政調整の仕組みがあります。これは、高度に人口が集中する大都市地域における行政を、広域自治体である都と基礎自治体である複数の特別区の特別な分担関係で処理する都区制度に対応した財政上の特別な制度です。

まず、通常基礎自治体が行っている事務のうち特別区の区域を通じて一体的に処理する必要のある事務（上下水道、消防等）を都が処理する特例に対応して、それに見合う基礎自治体の財源を都にも配分する必要があります。

また、個々の特別区の間には著しい税源の偏在があり、特別区の区域の行政が大都市地域としての均衡を保つためには、特別区間の財源調整を行って、必要な財源を担保する必要があります。

このため、通常基礎自治体の財源とされる税の一部を都が都税として徴収し、都区の協議により、都区間及び特別区間の財政調整を行っており、この仕組みを都区財政調整制度といいます。

平成12年に施行された都区制度改革(注１)によって、従来政令に委ねられていた都区財政調整制度は、地方交付税と並ぶ法律上の財源保障制度として特別区の財政自主権を支えるものとなりました。

この制度は、地方交付税において都区が合算で算定されている代わりに、特別区全体及び個々の特別区の財源保障を行う役割を果たしているものでもあります。

（注１）都区制度改革 ： 平成12年4月、大都市地域における行政の一体性・統一性の確保に配慮しつつ、特別区の自主性・自立性を強化した改革。その結果、都は広域自治体として、特別区は基礎的自治体として法に明記され、都区間の役割分担及び財源配分の原則が定められた。

2　都区財政調整の目的

都区財政調整の目的は、①都と特別区の間の財源の均衡化を図ること、また、②特別区相互間の財源の均衡化を図ること、さらに、③特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保することにあります。

この趣旨に従って、都は条例で特別区財政調整交付金を交付しています。（自治法第282条第１項）

3　特別区財政調整交付金の性格

自治法第282条第2項は、都は、都が賦課徴収する市町村税のうち、固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税（この３税を「調整税」という）の収入額の一定割合を、「特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように」交付することを定めています。

このことは、都と区の事務配分に応じて、調整税の収入額の一定割合を特別区の「固有財源」として保障するものです。都区制度改革により、法に明記されたことでその性格が一層明確になりました。

この特別区財政調整交付金は、特別区の一般財源であり、その使途は各区の自主的な判断に任されており、国や都がその使途を制限したり、条件をつけることはできません。

4　都区間の協議

都区財政調整は、都税として徴収される三税を原資として、東京都の条例に基づき、特別区への配分割合と算定方法が定められ、都の予算に計上されて、特別区に交付されます。都が条例を定めるに当たっては、都区協議会(注２)という法定の協議組織の意見を聴く必要があり、そのための事前協議の組織として、都区財政調整協議会を設けて毎年度都区間で協議を

行っています。

都区協議会は、都知事をはじめとする都の理事者と、特別区の区長の代表者で構成されており、また都区財政調整協議会は、都の行政部長をはじめとする理事者と、特別区の副区長の代表者等で構成されています。なお、都区財政調整協議会の下に、実務的な検討を行う幹事会が設けられています。

東京都は、この協議での合意を受けて、条例改正、予算措置を行って、条例に基づく一定の基準により特別区ごとの需要額と収入額の計算を行い、不足分を交付します。

（注２）都区協議会 ： 地方自治法の規定に基づき、「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間の連絡調整を図るため」都と特別区が共同で設ける必置機関（自治法第282条の２）。都知事が特別区財政調整交付金に関する条例を制定する場合は、あらかじめ都区協議会の意見を聴かなければならないとされている。

５　交付金の総額

交付金の総額は、都が特別区の区域で賦課・徴収する市町村税のうち、固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税の収入額に条例で定める一定割合を乗じた額です。

現在の配分割合は５５％となっています。これは、都区間の事務配分に応じて定められるものであり、税財政制度の改革や都区の役割分担の変更等があった場合に変更することとされています。

なお、現在都が処理している事務のうち基礎自治体の財源で処理すべき範囲が明確にされていないため、都区間の役割分担の明確化とそれに応じた財源配分の整理が以前から課題とされています。

交付金の総額 ＝（ 固定資産税 ＋ 市町村民税法人分 ＋ 特別土地保有税 ）× 一定割合（55%）

６　交付金の種類

交付金には、普通交付金と特別交付金の２種類があります。

普通交付金の総額は、交付金の総額に100分の95を、特別交付金の総額は、交付金の総額に100分の5を乗じて得た額に相当する額です。

（１）普通交付金

基準財政需要額(注３)が、基準財政収入額(注４)を超える区に対し交付されます。

（２）特別交付金

普通交付金の算定期日(注５)後に生じた災害等により特別の財政需要があるなどの事情がある区に対して、当該区の申請に基づき年2回に分けて交付されます。

（注３）基準財政需要額 ： 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をいう。

（注４）基準財政収入額 ： 各特別区の一般財源収入額を一定の基準で算定したものをいう。

（注５）普通交付金の算定期日 ： 毎年度４月１日現在により、算定する。

７　普通交付金の算定

（１）算定の考え方

各特別区に交付される普通交付金の額は、交付金の総額の範囲内で、地方交付税に準じた方法で算定されます。

（２）算定方法

各区に交付されるべき普通交付金の額は、各区ごとに算定された財源不足額であり、次

の式で表されます。

財源不足額 ＝ 基準財政需要額 － 基準財政収入額

（3）基準財政需要額の算定

基準財政需要額は、各特別区が標準的な行政を賄うのに必要な経費について、国庫支出金等の特定財源を充てる分は除き、一般財源で対応すべき額を算出するものです。

具体的には、特別区の平均的な規模である35万人規模の団体を想定し（これを「標準区」といいます。）、そこでどのような経費が標準的に必要となるかを設定し、これをもとに、人口規模等に応じて増減させることにより、各特別区の必要額を積算する手法がとられています。

これは、算定を合理的に行うとともに、各特別区の自主的な財政運営に支障が生じないよう、できる限り自動的、客観的な方法で算定しようとするものです。

ア　経費の種類

基準財政需要額は、経常的経費と投資的経費に分かれ、さらに民生費や土木費等の各費目に区分されています。

経常的経費には、議会総務費、民生費、衛生費、清掃費、経済労働費、土木費、教育費、その他諸費の８費目、投資的経費には、その他諸費を除く７費目があります。

イ　算定方法

具体的な算定は、費目ごとに次の式によって積算した額を合計して求められます。

単位費用(注６) × 測定単位(注７) × 補正係数(注８)

測定単位とは、それぞれの費目ごとに、最も相関すると考えられる指標（人口や道路面積等）であり、それぞれの費目ごとに標準区で設定した必要経費を標準区の測定単位で割り返したもの（測定単位が人口であれば、一人当たりの必要経費となります。）が単位費用です。

この単位費用に各特別区の測定単位の数値を掛け合わせて、それぞれの特別区の必要額を算出することになりますが、実際の必要経費は、単純に測定単位の大きさに正比例して増減するわけではありません。

そこで、実際の姿とかけ離れた算定にならないよう、一定の補正を行うのが、補正係数です。

（注６）単位費用 ： 標準区（特別区の標準的な人口規模である35万人の団体を想定したもの）における費目ごとの測定単位あたりの一般財源所要額。

（注７）測定単位 ： 費目ごとに、最も相関すると思われる指標として設定したもの（人口、道路面積、児童数等）。

（注８）補正係数 ： 団体の規模に正比例しない経費について、実際の所要額とかけ離れた算定にならないよう、測定単位の数値を補正する係数。

（4）　基準財政収入額の算定

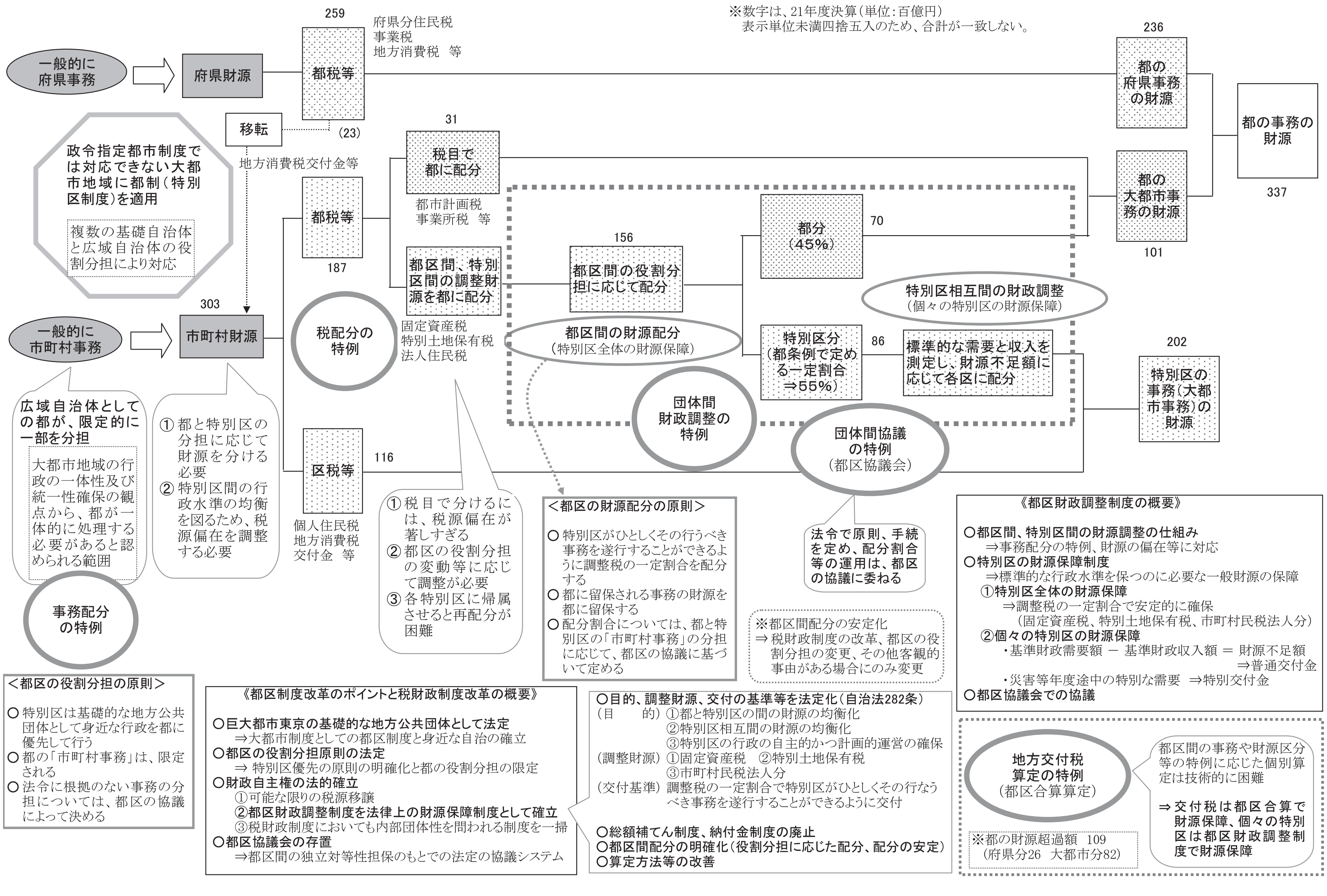
基準財政収入額は、基準財政需要額に充てられる各特別区の特別区税や地方譲与税等の一般財源収入額を見込むものです。

このうち、地方譲与税等以外は、見込額の85％分を基準財政収入額として算定し、15％分は、各特別区が基準財政需要額に相当する経費以外の財源に使えるようにしています。

特別区全体の見込額をもとに、税目等ごとの過去３ヵ年の構成比等により各特別区の額が算定されます。

基準財政収入額 ＝（ 標準的な地方税収入見込額 × 85％ ）＋ 地方譲与税等の見込額

都区間の税配分の特例と都区財政調整制度の概要



Ⅳ　　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

◇地域主権戦略大綱（平成 22 年 6 月 22 日）
- **義務付け・枠付けの見直し等**（第 1 次見直しと合わせ　371 項目 649 条項）
- **基礎自治体への権限移譲**（68 項目 251 条項）
- 国の出先機関の原則廃止（抜本的な改革）・ひも付き補助金の一括交付金化
- その他（税財源の充実確保、直轄事業負担金の廃止、地方政府基本法の制定＜地方自治法の抜本見直し＞、自治体間連携・道州制、緑の分権改革の推進）

※順次立法化の動き　＊3 法(一括法、国地方協議の場、自治法)5/2 交付、第 2 次一括法上程中
⇒権限移譲に向けて都・区市町村間協議、義務付け・枠付け見直し 23 区共同作業

◇事務配分関連の最近の動き

○**教職員人事権**（給与負担、定数、任命権、学級編制基準）
- 中核市に移譲の方向で、結論が得られたものから実施
- 個別の任命権移譲は事務処理特例制度で可能と回答
  ※大阪府 3 市 2 町で平成 24 年度実施予定

○**児童相談所設置市の指定**
- 事務執行体制、都道府県との連携体制等に支障が無ければ、政令指定都市以外に個別に希望する市を指定　　※金沢市、横須賀市、熊本市

○**都市計画決定権限**
- 現在指定都市の権限を市町村に移譲　※うち、用途地域等は特別区のみ除外

◇特別区のあり方をめぐる提言

○**東京商工会議所**「道州制と大都市制度のあり方」20.9.11
- 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

○**経済同友会**「道州制移行における課題」22.5.19
- 現在の東京 23 区を「東京特別州」として創設

○**第二次特別区制度調査会報告**　19.12.11
- **「都の区」の制度を廃止**し、都は「府」に純化、区は「東京○○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」19.11.20
- 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）

◇今後の特別区のあり方に関する検討の方向（20.3.14　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）
※現在第 2 期（自治制度をめぐる国等の動向と特別区の課題、基礎自治体と広域自治体の関係のあり方、基礎自治体間の対等・協力関係と連携、基礎自治体の規模・能力と自治）

◇特別区の制度的課題

○**基礎自治体としての役割発揮**（経済財政危機、福祉需要、老朽施設、危機管理等）
○**法の趣旨に則った都区間関係の確立**（役割分担の明確化、財源配分の明確化）
○**地方分権改革への対応**（特別区の権限拡充と体制整備、自治制度改革への備え）

地域主権戦略大綱<22.6.22 閣議決定>概要

第１　地域主権改革の全体像

１　「地域主権改革」の理念と定義

（１）地域主権改革の意義

◇明治以来の中央集権的な体質から脱却し、この国のあり方を大きく転換する改革

◇国民が、地域の住民として、自らの暮らす地域のあり方について自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負うという住民主体の発想に基づいて、改革を推進

（２）地域主権改革の定義

日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革

２　地域主権改革が目指す国のかたち

（１）地域主権改革が目指す国のかたち

◇国のかたち → 地域の自主的判断を尊重しながら、国と地方が協働してつくる

◇補完性の原則 → 基礎自治体を地域における行政の中心的な役割を担うものと位置付ける

（２）住民による選択と責任

◇地域主権改革は、単なる制度の改革ではなく、地域の住民が自らの住む地域を自らの責任でつくっていくという「責任の改革」であり、民主主義そのものの改革

３　地域主権改革の工程

地域主権戦略大

- 地域主権改革の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図る
- 当面講ずべき必要な法制上の措置その他の措置を定める
- 今後概ね２～3 年を見据えた改革の主課題に関する取組み方針を明らかにする

⇩

平成２４年夏を目途に「地域主権推進大綱（仮称）を策定

第２　地域主権改革の主な取組み

１　義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

◇地域の住民を代表する議会の審議を通じ、地方公共団体自らの判断と責任において行政を実施する仕組みに改める

◇地方分権改革推進計画に基づき、「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」等を第 174 回国会に提出（第１次見直し **63 項目 121 条項**）

《当面の具体的措置》

◇当該計画の策定後、具体的な見直し措置の結論を得たものについて、必要な法制上その他の措置を講じることとし、これらの事項のうち、法律の改正により措置すべき事項については、所要の一括法案等を***<u>平成 23 年の通常国会に提出</u>***（第２次見直し **308 項目 528 条項**）

《今後の課題と進め方》

◇これまで国が決定し地方公共団体に義務付けてきた基準、施策等を、地方公共団体が条例の制定等により自ら決定し実施するように改めることが必要

２　基礎自治体への権限移譲

◇都道府県と市町村の間の事務配分を「補完性の原則」に基づいて見直しを行い、可能な限り多くの行政事務を住民に最も身近な基礎自治体が広く担う

《具体的な措置》

◇地方分権改革推進委員会第１次勧告に示された事務のうち、権限移譲を行うことが結論付けられた事務に関し、必要な法制上その他の措置を講ずることとし、法律の改正により措置すべき事務については、所要の一括法案等を***<u>平成 23 年の通常国会に提出</u>***（**68 項目 251 条項**）

《基礎自治体の取組み》

◇まずは、権限移譲を受ける基礎自治体自身の主体的な取組みが必要

◇基礎自治体が、自らの置かれた現状や今後の動向等を十分に踏まえつつ、行政機関等の共同設置や、近隣自治体との一部事務組合や広域連合の設置、事務委託制度の活用など、必要に応じた自治体間連携を図っていくことも考えられる

3　国の出先機関の原則廃止（抜本的な改革）

《改革の枠組み》

◇国の出先機関の抜本的な改革に当たっては、「原則廃止」の姿勢の下、ゼロベースで見直す

《今後の改革の進め方》

◇各府省は、自らが所管する出先機関の事務・権限仕分けを行い、8 月までに地域主権戦略会議へ報告し、地域主権戦略会議は、その報告内容を精査して、事務権限の仕分けを行う

◇その結果を踏まえ、「アクションプラン（仮称）」を***年内を目途に策定***

（事務・権限の地方移譲等の取扱方針、工程やスケジュール、組織のあり方）

◇***平成 23 年通常国会への法案提出も含め***、可能なものから速やかに実施することを基本とする

4　ひも付き補助金の一括交付金化

《一括交付金の対象範囲》

◇対象範囲は、最大限広くとり、「保険給付・現金給付」「サービス給付」「投資」に整理し、地方の自由裁量拡大に寄与するものを対象

◇基本的に、全国画一的な保険・現金、地方の自由裁量拡大に寄与しない義務的な負担金・補助金等は、一括交付金化の対象外

《実施手順》

◇投資に係る補助金・交付金等の一括交付金化 → ***平成 23 年度以降段階的に実施***

◇経常に係る補助金・交付金等の一括交付金化 → ***平成 24 年度以降段階的に実施***

《一括交付金の制度設計》

◇各府省の枠に捉われず、出来る限り大きいブロックに括る

◇国の事前関与を縮小し、事後チェックを重視する観点に立って手続を抜本的に見直す

◇国は、一括交付金化の実施状況を点検し、PDCA サイクルを通じて制度の評価・改善

◇配分に当たっては、地方公共団体の事業計画に基づく配分と客観的指標による

第３　その他の取組み

1　地方税財源の充実確保

◇国・地方間の税財源の配分のあり方を見直し、地方消費税の充実など、税源の偏在性が少なく、税収が安定的な地方税体系を構築する。また、課税自主権の拡大を図る

2　直轄事業負担金の廃止

◇平成 25 年度までの間に、関連する諸制度の取扱いを含めて検討を行い、現行の直轄事業負担金制度の廃止とその後のあり方について結論を得る

3　地方政府基本法の制定（地方自治法の抜本見直し）

◇地方公共団体の基本構造について、伝統的な解釈に沿った二元代表制を前提としつつ、地方自治法が一律に定める現行制度とは異なるどのような組織形態があり得るかを検討

◇議会のあり方について今後広く検討

◇現行の監査委員制度・外部監査制度について、廃止を含め、抜本的に再構築

◇地方自治法の財務規定のあり方について、国の財務会計制度との整合性を踏まえつつ検討

4　自治体間連携・道州制

◇市町村や都道府県相互の自発的な連携や広域連合等の具体的な取組みを前提として、連携等の形成に対する支援のあり方を検討

◇地方や関係各界との幅広い意見交換を行いつつ、地域の自主的判断を尊重しながら、いわゆる「道州制」についての検討も射程に入れていく

5　緑の分権改革の推進

◇地域資源を最大限活用し、地域の活性化、絆の再生を図り、中央集権型の社会構造を分散自立・地産地消・低炭素型としていくことにより、「地域の自給力と創富力を高める地域主権型社会」の構築を目指す

地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（※）の概要（第１次）

※ 法律の題名を「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」から「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」に改めるとともに、「地域主権改革」の用語の削除、地域主権戦略会議に係る規定の削除、地方分権改革推進委員会の勧告に即した措置の実施に関する規定の追加等の修正を経て成立

１　改革の位置づけ（内閣府設置法の一部改正＝内閣府の所掌事務に追加）

内閣府設置法第4条第1項3号の2　日本国憲法の国民主権の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革を推進するための基本的政策に関する事項

２　義務付け・枠付けの見直しに係る関係法律の一部改正

地方分権改革推進委員会第３次勧告（平成21年10月７日）で示された、義務付け・枠付けの見直し対象条項中の３つの重点事項のうち、特に地方要望に係る事項を中心に、同委員会第２次勧告の見直し対象条項等の一部も含め、地方分権改革推進計画（平成21年12月15日閣議決定）に基づき関連法律の改正を行う（見直し対象法律数：41法律）。

※見直し対象：自治事務のうち、法令による義務付け・枠付けをし、条例で自主的に定める余地を認めていない条項

※重点事項：(a)施設・公物設置管理の基準、(b)協議、同意、許可・認可・承認、(c)計画等の策定及びその手続

３　施行期日

公布の日（平成23年5月2日）から施行（ただし、２の一部については、公布の日から起算して３月を経過した日、平成24年4月1日等異なる期日の条項あり）

４　今後講ずる措置（附則）

（地方分権改革推進委員会の勧告に即した措置の実施に関する規定の整備）

政府は、地方分権改革推進員会の勧告において、地方公共団体に対する自治事務の処理又はその方法の義務付けに関し、具体的に講ずべき措置が提示された事項及び見直し措置を講ずべきものとされた事項のうち、この法律において措置が講じられていないものについて、できるだけ速やかに当該勧告に即した措置を講ずるものとする。

地方自治法の一部を改正する法律の概要

地方公共団体の組織及び運営について、その自由度の拡大を図るとともに、直接請求の制度についてその適正な実施を確保するために必要な改正を行う。

１　地方公共団体の自由度の拡大を図るための措置

（１）議員定数の法定上限の撤廃

地方公共団体の議会の議員定数について、上限数を人口に応じて定めている規定を撤廃する。

（２）議決事件の範囲の拡大

法定受託事務に係る事件※についても、条例で議会の議決事件として定めることができることとする。

※「国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとすることが適当でないものとして政令で定めるもの」を除く。

（３）行政機関等の共同設置

行政機関等※について、共同設置を行うことができることとする。

※ 行政機関等とは
- 議会事務局（その内部組織）　・ 行政機関　・ 長の内部組織
- 委員会又は委員の事務局（その内部組織）　・ 議会の事務を補助する職員

（４）全部事務組合等の廃止

特別地方公共団体のうち、全部事務組合、役場事務組合及び地方開発事業団について、これを廃止する。

（５）地方分権改革推進計画に基づく義務付けの廃止

地方分権改革推進計画に基づき、地方公共団体に対する義務付け※を撤廃する。

※ 撤廃する義務付け
- 市町村基本構想の策定義務
- 内部組織条例の届出義務（都道府県→総務大臣、市町村→都道府県知事）
- 予算・決算の報告義務（同上）　・ 条例の制定改廃の報告義務（同上）
- 広域連合の広域計画の公表・提出義務
（広域連合→組織する地方公共団体の長並びに総務大臣又は都道府県知事）
- 財産区の財産処分等の協議義務（財産区等→都道府県知事）

２ 直接請求制度の改正

（１）直接請求代表者の資格制限の創設

平成２１年１１月１８日の最高裁判決※を受け、地方自治法において、次の者について直接請求代表者の資格制限を設ける。
- 請求に係る地方公共団体の選挙管理委員会の委員又は職員
- 選挙人名簿に表示をされている者（選挙権の停止・失権、転出）
- 選挙人名簿から抹消された者（死亡、国籍喪失等）

※ 地方自治法施行令の各規定のうち、公職選挙法の規定を準用することにより請求代表者の資格を制限している部分は、その資格制限が請求手続にまで及ぼされる限りで無効であると判示したもの。

（２）署名に関する罰則の追加

地位を利用して署名運動をした公務員等に対する罰則を新たに設ける。

３ 施行期日

公布（平成23年5月2日）後３月以内において政令で定める日※

※ ただし、議決事件の範囲の拡大は公布後１年以内において政令で定める日

国と地方の協議の場に関する法律の概要

1　目　的

地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画、立案、実施について、関係各大臣並びに地方の全国的連合組織の代表者が協議を行い、もって内閣府設置法第4条第1項第3号の２の改革（※）の推進並びに国及び地方公共団体の政策の効果的かつ効率的な推進を図る。

> ※ 内閣府設置法第４条第１項第３号の２の改革
> 日本国憲法の国民主権の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革

2　構成・運営

・議　員

国　：内閣官房長官、特命担当大臣のうち内閣府設置法第４条第１項第３号の２の改革に関する事務を掌理する職にある者、総務大臣、財務大臣、内閣総理大臣が指定する国務大臣

（以上のうちから、議長、議長代行を内閣総理大臣が指定）

地方：地方６団体代表各１人（その中から、副議長を互選）

・臨時の議員

議員でない国務大臣、地方公共団体の長・議会の議長

・内閣総理大臣は、いつでも出席し発言可

3　協議の対象

次に掲げる次項のうち重要なもの

・国と地方公共団体との役割分担に関する事項

・地方行政、地方財政、地方税制その他の地方自治に関する事項

・経済財政政策、社会保障・教育・社会資本整備に関する政策その他国の政策に関する事項のうち、地方自治に影響を及ぼすと考えられるもの

4　召集等

・内閣総理大臣が召集（毎年度議長が協議の場に諮って定める回数、臨時召集も可）

・議員は内閣総理大臣に対し招集を求めることができる

5　分科会

分科会を開催し、特定の事項に関する調査、検討を行わせることができる

6　国会への報告

議長は、協議の場の終了後遅滞なく、協議の概要の報告書を作成し、国会に提出

7　協議結果の尊重

協議が整った事項については、議員、臨時の議員は協議結果を尊重しなければならない

8　施行期日

公布の日（平成23年5月2日）から施行

地域主権戦略大綱（H22.6.22 閣議決定）
－義務付け・枠付けの見直しと基礎自治体への権限移譲の主な項目－

1　義務付け・枠付けの見直し（371 項目 649 条項）

◇第1次分　＜地方分権改革推進計画（平成 21 年 12 月）＞　全体の見直し数　63 項目 121 条項

＜主な内容＞
- 公営住宅の整備基準、入居収入基準を自治体の条例に委任
- 道路の構造基準を、自治体の条例に委任
- 職業能力開発施設の運営基準を、自治体の条例に委任
- 保育所等の福祉施設の基準を、自治体の条例に委任
- 漁港、港湾の区域指定に関する大臣協議を廃止（事後届出）
- 自治体の計画策定（中小企業支援、環境関連等）に際しての国への協議・国の認可等を廃止等

◇第2次分　＜地域主権戦略大綱（平成 22 年 6 月）＞　全体の見直し数 308 項目 528 条項

＜主な内容＞
- 公立高等学校の収容定員の基準の廃止
- 職業訓練の基準の条例委任
- 公園等のバリアフリー化構造基準の条例委任
- 都市公園の配置・規模等の基準の条例委任
- 有料道路の料金変更等に係る大臣許可を事後報告へ
- 計量法の立入検査に係る県・市町村の協議を廃止
- 構造改革特別区域計画の内容の例示化等
- 地域再生計画の内容の例示化等
- グリーンツーリズム基本方針の策定義務の廃止

2　基礎自治体への権限移譲（68 項目 251 条項）

＜主な内容＞

1　すべての市町村へ移譲する事務
- 町・字の区域の新設等の届出受理
- 未熟児の訪問指導
- 育成医療費の支給認定
- 農地等の権利移動の許可
- 三大都市圏等の用途地域（特別区を除く）、市町村道（4 車線以上）や公園・緑地（10ha 以上）等に係る都市計画決定

2　すべての市へ移譲する事務
- 家庭用品販売業者への立入検査
- 墓地、納骨堂、火葬場の経営許可
- 緑地面積率に係る地域準則策定
- 都市計画施設の区域内における建築許可
- 騒音、振動、悪臭に係る規制地域の指定

3　特例市へ移譲する事務
- 一般粉じん発生施設設置の届出受理、立入検査

4　指定都市及び中核市へ移譲する事務
- 有料老人ホーム設置の届出受理

5　指定都市へ移譲する事務
- 特定非営利活動法人の設立認証
- 区域区分（市街化区域と市街化調整区域の線引き）に係る都市計画決定

6　保健所設置市へ移譲する事務
- 旅館、理・美容所などの衛生措置基準の設定

地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案の概要（第2次）

1　改正内容

地域主権戦略大綱（H22.6.22 閣議決定）を踏まえ、関係法律の整備を行う。

（188 法律（※））

①　基礎自治体への権限移譲（47 法律）

（都道府県の権限の市町村への移譲）

＜例＞
- 未熟児の訪問指導（保健所設置市まで→市町村まで）
- 区域区分、都市再開発方針等に係る都市計画決定（都道府県→指定都市）
- 家庭用品販売業者への立入検査（都道府県→市）
- 騒音、振動、悪臭に係る規制地域の指定（特例市まで→市まで）
- 理・美容などの衛生措置基準の設定（都道府県→保健所設置市）

②　義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大（160 法律）

＜例＞

(1) 施設・公物設置管理の基準
- 公立高等学校の収容定員の基準の廃止
- 公園等のバリアフリー化構造基準の条例委任

(2) 協議、同意、許可・認可・承認
- 地方債の発行に係る総務大臣・知事協議の一部見直し
- 福祉事務所設置の知事同意協議の同意を廃止
- 計量法の立入検査に係る県・市町村の協議を廃止

(3) 計画等の策定及びその手続
- 構造改革特別区域計画の内容の例示化等
- 山村振興計画の策定義務の廃止

○自治体の国等への寄附に係る関与の廃止等

※①・②の重複 19 法律

2　施行期日

① 直ちに施行できるもの　→　公布の日

② 政省令等の整備が必要なもの　→　公布の日から起算して 3 月を経過した日

③ 地方自治体の条例や体制整備が必要なもの

→　平成 24 年 4 月 1 日（一部は平成 25 年 4 月 1 日）　など

事務配分関連の最近の動き

教職員人事権　（関連：任命権、定数決定、学級編制基準の決定、給与等の負担）

○地域主権戦略大綱（22.6.22）の記述

⇒広域での人事調整の仕組みにも配慮した上で、都道府県から中核市に権限を移譲する方向で検討を行い、小規模市町村を含めた関係者の理解を得て、平成23年度以降、結論が得られたものから順次実施する　＜市町村立学校職員の給与等の負担、教職員定数の決定、県費負担教職員の任命権*、学級編制基準の決定＞

＊県費負担教職員の任命権については、条例による事務処理特例制度による移譲が可能である旨を明らかにしたところである※

※文部科学省の大阪府知事への回答（22.4.30）の概要

①教職員の任命権は事務処理特例制度で移譲可能であるが、教職員の適正配置と人事交流の円滑化という制度の趣旨・目的が損なわれないよう、採用や人事交流などの広域的対応を担保する条件整備が必要

②定数決定及び学級編制基準については、法制度上は移譲できないが、市の希望を都道府県が受け入れることで実質的に移譲と同様の運用が可能

③給与負担については、事務処理特例制度でいう都道府県の「事務」ではなく、負担を義務付けているものであることから、移譲で市町村に負担させることはできない

※23.6.13大阪府の事務処理特例条例改正により、平成24年4月から府北部3市2町（豊中市、池田市、箕面市、豊能町、能勢町）に教職員任命権を移譲

児童相談所　（原則都道府県に設置、政令指定都市のほか、政令で個別に指定する市に設置）

○厚生労働省の内閣府への回答（22.3.31 内閣府資料から）

⇒地方分権改革推進要綱（第１次）において、都道府県と市との協議が整った場合には速やかに指定を行うなど、児童相談所設置市の政令による指定手続き等を見直すこととされたことに伴い、児童相談所設置市への移行に係る指定手続きを円滑かつ迅速に行うため、通知(20.8.29)を発出し対応している

※児童相談所設置市　金沢市、横須賀市、熊本市

都市計画決定

○地域主権戦略大綱（22.6.22）

⇒三大都市圏等における用途地域、一定規模以上の都市計画決定等を政令指定都市以外の市町村にも移譲＜４車線以上の市町村道、10ha 以上の公園・緑地、50ha 超の土地区画整理事業、3ha 超の市街地再開発事業、等＞

※ただし、「地域地区（都市計画法８条１項）のうち、三大都市圏の既成市街地若しくは近郊整備地帯等又は指定都市の区域の全部又は一部を含む都市計画区域内の用途地域、特例容積率適用地区及び高層住居誘導地区に関する都市計画」については、特別区を除く

「地方自治法抜本改正についての考え方（平成22年）」【概要】

（H23.1.26 総務省）

＜基本的な考え方＞

○　自らの暮らす地域のあり方について地域の住民一人ひとりが自ら考え、主体的に行動し、その行動と選択に責任を負うようにする改革が求められており、２つの観点から地方自治法のあり方を抜本的に見直す必要がある。
①住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにする。
②地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにする。

1　地方公共団体の基本構造のあり方

○　現行制度は、長と議会の議員を住民が直接選挙することとした上で、議院内閣制の要素を取り入れ、議会が執行権限の行使についても事前に関与する独自の制度であり、地方自治法制定から60年以上を経て、機能し、また定着していると考えられる。

○　一方、議会による執行機関の監視を野党的な勢力のみが担いがち、条例提案など政策形成について議会が執行機関に依存、議会の議決行使の実態は長の提案を追認する傾向。

○　また、議会による不信任議決、長による議会の解散など、議会と長が対立した場合の解決手段が適切に行使されていない。

→　地方公共団体の判断で現行制度とは異なる基本構造を選択することができることとする場合の選択肢の具体的なモデルとしては、例えば、次のものが考えられる。

①議会が執行権限の行使に事前の段階からより責任をもつあり方【融合型】
・「議員内閣モデル」（例えばイギリスの「公選首長と内閣制度」のようなもの）
・「特別職の兼職許容モデル」（議員から副知事・副市町村長を選任するもの）

②議会と執行機関それぞれの責任を明確化することにより、純粋な二元代表制の仕組みとするあり方【分離型】
・「純粋分離型モデル」（議会と長を分離する純粋な二元代表制とするもの）

③①②いずれでもないもの
・「自治体経営会議モデル」（議員その他外部人材からなる合議体を設けるもの）
・「多人数議会と副議決機関モデル」（多人数議会又は住民総会と副議決機関が併存するもの）

→　各方面から幅広く意見を聴きながら、引き続き検討。

2　長と議会の関係のあり方

○　長と議会を住民が直接選挙する二元代表制においては、長は執行機関としての、また、議会は議事機関としての役割をそれぞれ適切に果たすことが重要。地方公共団体の運営は、長と議会が相互に牽制し、均衡と調和の上に立って行うことが必要。

○　長と議会の関係のあり方については、制度に内在する課題の解決を、現行制度とは異なる基本構造を地方公共団体の判断で選択することができる制度のみに期待し、その導入を待つという立場は適切でない。

○　長と議会は、住民から託された民意を背景としてそれぞれの立場を主張しあう関係にあることから、互いに異なる立場をとることは想定される。長や議会それぞれが住

民の付託に応えて、それぞれの役割を適切に果たしていくための熟議のプロセスを経ることが必要。

（再議制度）

→　①現行の一般再議制度の対象とならない議決（法 96 条 2 項で議決事件とされたもの等）を再議の対象とすること、②収支不能再議の廃止は、速やかに制度化を図る。

→　災害応急等再議、違法再議に係る審査申立てについては、引き続き検討。

（長の専決処分）

→　①副知事・副市町村長の選任を専決処分の対象から除外すること、②専決処分報告を議会が不承認とする場合に長に条例改正案・補正予算案の提出等の措置を義務付けることについては、速やかに制度化を図る。

（臨時会の招集権）

→　議会側の招集請求に対して長が招集義務を果たさない場合の議長への議会招集権の付与については、速やかに制度化を図る。

（条例の公布の見直し）

→　再議等を講じた場合を除き、長は 20 日以内に条例を公布しなければならないとすることについては、速やかに制度化を図る。

3　住民自治制度の拡充

（1）議会のあり方の見直し

○　議会は、団体意思決定機関、執行機関の監視機関としての役割があるが、このための政策議論が必ずしも十分でない、監視が不十分という指摘がある。

○　議員構成は多様な層の幅広い住民の意見を反映しておらず、住民参加の取組みも不十分という指摘もある。

（労働法制等）

→　多様な層の幅広い住民が議員として活動できるようにするための労働法制・公務員制度については、国民的な議論が幅広く行われることを期待する。

（会期制）

→　現行の定例会・臨時会の制度とは異なり、長期の会期を定め、その間、定期的かつ予見可能性のある形で会議を開く議会を条例で選択することができるようにする仕組みについて、速やかに制度化を図る。

（議員の選挙制度のあり方）

→　都道府県議会議員の選挙区等の地方公共団体の議会の議員の選挙制度について、引き続き検討。

（議会のあり方）

→　今後の議会が果たすべき機能を踏まえた議会のあり方、議会の活性化のための方策、議員の果たすべき役割の法定化等について、引き続き検討

（2）代表民主制を補完する直接民主制的手法の充実

○　代表民主制は今後においても地方自治制度の根幹。同時に、地方公共団体の行政運営に対する住民の意識が多様なものになっている今日、代表民主制を前提としつつ、これを補完するものとして、現行の直接請求制度の拡充を図るとともに、住民投票制度の導入についても検討。

①住民投票制度

→　住民投票の制度化に当たっては、まずは対象を限定して立案し、その後、実施状

況をよく見極めた上で、制度の見直しを検討していくことが適切。

→　具体的には、大規模な公の施設の設置の方針を対象として、速やかに制度化を図る。

→　また、市町村の廃置分合の是非が考えられるが、今後における基礎自治体のあり方の議論の中で引き続き検討。このほか、現在、国会に提出中の議会の議員定数の法定上限廃止を内容とする地方自治法一部改正案が成立した場合、その運用状況を見極めながら、議会の議員定数を対象とすることについても、議論を深める。

→　長と議会が対立し、他の方法によってはその解消が期待できないような局面についても住民投票の活用が考えられるが、この点については、地方公共団体の基本構造のあり方の中で引き続き検討。

②直接請求制度の見直し

→　解散・解職請求における、①署名数要件の緩和、②署名収集期間の延長　等について、速やかに制度化を図る。

→　地方税等の賦課徴収に関する事項を条例の制定改廃の直接請求の対象から除外する規定を削除することについて、速やかに制度化を図る。

→　長等の解職投票で失職した者の立候補制限、解職・解散投票の成立要件の設定　等について、引き続き検討。

③住民訴訟制度の見直し

→　住民訴訟の対象とされた長等に対する損害賠償請求権等の放棄の制限・要件について、判例の動向を踏まえながら、４号訴訟における長の責任要件・賠償額等の制限の是非を含め、引き続き検討。

４　国と地方の係争処理のあり方

○　地方公共団体の違法な事務処理に対する国等による是正の要求・指示については、国・地方間の係争処理手続が設けられているが、地方公共団体側からのみ第三者機関に対する審査の申出や、裁判所に対する訴えの提起を行うこととされており、国等の側からは審査に申出や訴えの提起ができない。このため、地方公共団体が審査の申出や訴えの提起がされない場合には、訴訟等により問題の解決を図ることができず違法状態が継続。

○　昨今、是正の要求がされたにもかかわらず、地方公共団体がこれに応じた措置を講じず、かつ、第三者機関に対する審査の申出をしなかった事例が複数生じており、このような懸念が現実化している。これは、行政の法適合性の原則の観点から見過ごすことができない上、国と地方公共団体の関係の不安定要因ともなりかねない。

→　国と地方自治体の間で法律解釈を巡る齟齬が生じた場合に地方自治体側のみでなく、国側からもこれを解消する手段を講じることができるようにするため、国等の是正の要求等に対する地方自治体の不作為の違法確認判決を求めて国等が訴えを提起できる仕組みの導入について、速やかに制度化を図る。

５　基礎自治体の区分・大都市制度のあり方

○　市町村は、「平成の合併」を経て、地方自治法制定時に１万を超えた数が平成 21 年度末には 1,727。

○　旧五大市からスタートした指定都市は 19 市が指定。

○　市町村（特別区を含む）は基礎自治体として地域における行政の中心的な役割を担うものと位置付けられ、地域主権戦略会議では都道府県から基礎自治体への行政分野横断的な権限移譲を行う方針。

○　規模や能力の拡充が進んだ基礎自治体を前提としたときに、現行の市町村に関する諸制度が新しい基礎自治体の姿にふさわしいものとなっているか、改めて検討が必要。

→　規模・能力に応じた事務配分のための基礎自治体の区分の要件を人口に着目して定めることが妥当か、都道府県に属さない大都市（特別市）の可能性、大都市における住民自治の充実　等について、引き続き検討。

6　広域連携のあり方

○　広域連携の仕組みは、日常生活圏の広域化や行政需要の高度化・専門化、事務処理体制の効率化の要請等への対応を目的として、広く活用され、一定の成果を上げてきた一方で、住民による監視のあり方や、構成団体の意向の反映のあり方、効果的・効率的な組織のあり方に課題。

→　①一部事務組合等からの脱退手続きの簡素化、②一部事務組合の議会・監査委員の役割を果たす組織形態の選択制、③広域連合の執行機関として理事会を置けるとすることについて、速やかに制度化を図る。

7　監査制度・財務会計制度の見直し

○　平成 20 年次からの会計検査院の検査等により、検査対象となった 47 都道府県・18 指定都市の全てにおいて、不適正経理が判明。また、一部の地方公共団体で、不適正な決算が調製され、監査委員の審査が不十分であったため、財政状況等について不正確な情報を住民に開示。

→　監査委員制度、外部監査制度からなる監査制度が有効に機能していない。

→　予算単年度主義、執行の硬直性、国庫補助制度等、現行の財務会計制度にも原因があると指摘。

○　厳しい財政状況を正確かつ簡明に公開し、住民の理解を得て財政運営を行う要請が高まる。

（1）監査制度の見直し

→　現行の監査委員制度・外部監査制度について、廃止を含め、ゼロベースで見直しを進め、制度化に向け、関係者の意見を聴きながら更に詳細に検討。

（2）財務会計制度の見直し

→　財務会計制度については、国の制度との整合性、地方自治体の実務への影響へ配慮しつつ、具体的な方策について引き続き検討。

→現行の財務会計制度で、地方自治体の財務会計事務で不都合となっている実務的な問題点については検討を進め、早期に結論。

５　道州制関連の動き

◇ 民主党政策集　ＩＮＤＥＸ２００９

・住民に一番身近な基礎自治体を重視した分権改革の推進
・広域自治体は当分の間、現行の都道府県の枠組みを基本
・広域連合や合併の実施、将来的な道州制の導入も検討

◇地域主権戦略大綱　22.6.22 閣議決定

・市町村や都道府県相互の自発的な連携や広域連合等の具体的な取組みを前提
・地域主権改革を推進する中で、連携等の形成に対する支援のあり方を検討
・いわゆる「道州制」についての検討も射程に

◇ 経済３団体（日本商工会議所、日本経済団体連合会、経済同友会）

⇒ 地域主権と道州制を推進する国民会議を開催　21.12.17

◇ 北 海 道

⇒ 19.1.26～　道州制特別区域

◇ 関西広域機構（２府８県４政令都市と６経済団体他）　19.7.1 設立

⇒ 22.12.1 関西広域連合発足（２府５県）　※都道府県レベルではじめて

＜設立当初に処理する事務＞

府県にまたがる防災や観光・文化振興、産業振興、医療、環境保全、
資格試験・免許等、職員研修などの７分野で連携

◇ 九州地域戦略会議（九州地方知事会と経済４団体）

⇒ 第２次道州制検討委員会報告　21.6.2
「九州が目指す姿、将来ビジョン」 ⇒ 道州制で明日を拓く

◇ 八都県市首脳会議

⇒首都圏広域連合を設置する方向で合意　21.11.18

◇ 各地方知事会議

・九州地方知事会議　22.10.18
⇒ 「九州広域行政機構」の設立を目指すことを決定
・関東地方知事会議　22.10.21
⇒ 広域行政について議論する協議会を設置することで合意
・北海道東北地方知事会議　22.11.9
⇒ 広域連合の設立に向け、事務レベルでの検討を開始することで合意

◇ 町 村 会

⇒ 道州制導入に反対

「大阪維新の会」の政策

大阪の危機

大阪の危機は深刻である。府内総生産はこの１０年で２.４１兆円減少している。
一人当たり県民所得も平成８年の３５７万円から平成１８年の３０８万へ約５０万円減少している。大阪市だけみれば減少の幅はさらに大きく約６８万円となっている。

東京と比較すると大阪市の凋落ぶりは鮮明さを増す。平成８年の大阪市の一人当たり所得は４１２万円で、東京の４２７万円と遜色なかった。ところが、平成１８年には東京４８２万円に対し大阪市３４４万円と約１４０万円もの差がついてしまった。

優秀な人材の流入や将来性のある企業立地を促すこともできず、企業流出に歯止めをかけることもできなかった。その結果、多くの生活指標が悪化し(全国最高の生活保護率、低い消費支出、高い完全失業率等)、貧困家庭の子弟が十分な教育を受けられず、そのため世代を超えて貧困から抜け出せない、いわゆる貧困の再生産という最悪の事態が進行している。

国家自体も未曾有の危機に瀕している。２０１０年の国・地方を合わせた財政収支赤字はＧＤＰ比で１０％程度にまで拡大し、公的債務残高はＧＤＰ比で２００％にも達すると予測されている(ＯＥＣＤ推計)。政府は全国一律のバラマキ(再分配政策)を始め、財政赤字をさらに拡大させようとしている。日本経済はまさに破綻への道を転がり落ちている。しかし、中央の政府も政党も危機の深刻さを理解しようとせず、どのように窮状から抜け出すのか短期的なビジョンも示せずにいる。

大阪が持つ潜在可能性

大阪は一地域でありながらアジアや中東の中規模国家、例えば台湾やサウジアラビア並みのＧＤＰを擁している(府内ＧＤＰは約３８兆円)。

環境、エネルギー、エレクトロニクス等の分野では世界をリードする技術を誇り、産業基盤も充実している。これからの日本経済を牽引できる潜在可能性は十分ある。しかしながら、市町村は旧来の地域経営モデルとフルセット主義を改めることもなく、また広域的な調整も十分に機能していないため、府市を初め様々な取り組みがバラバラで、その潜在可能性を十分発揮することができないでいる。いまこそ、地域が自らの発展を戦略的に目指すことのできる枠組みを構築する必要がある。

大阪再生マスタープラン

私たちは、この大阪の危機を打開し、大阪の再生を進める枠組みを構築するため、大阪再生マスタープランを提案する。

同プランの概要は次の通りである。

大阪府域の再編

１. 住民の生活基盤(安心)に関わる事務は基礎自治体が、また、産業基盤(競争・成長)に関わる事務は広域自治体がサービスの提供主体になるという 役割分担により、「強い広域自治体」と「優しい基礎自治体」で大阪府域を再編する。
２. 新たな統治機構(大阪府とグレーター大阪(大阪市＋隣接周辺市)の一体化が中心)を構築する。
３. 都(仮称)制下に府内に適正な数の基礎自治体を構成する。
４. 大阪の潜在可能性を顕在化させ成長戦略を策定する。
５. アジアの拠点都市に足る都市インフラ(道路、空港、鉄道、港湾等)を整備する。

- 新たな統治機構(大阪府とグレーター大阪(大阪市と隣接周辺市)の一体化が中心)を構築する。
- 東京２３区相当の中心部で都区(仮称)を構成する。
- 都区は東京都の特別区よりも権限と財源を有する基礎的自治体である。
- 都区の首長は公選制とする。
- 都区に議会を置き議員は公選制とする。

・都区制の下、現府内に適正な数の基礎自治体を構成する。　　　　　　（以　下　略）

大阪都、特別自治市両構想に対する想定論点

＜大阪都＞

・都区制度に組込む市、とくに大阪市、堺市から事務権限と財源を奪うこととなるものであり、基礎自治体優先の分権改革の流れに逆行する中央集権的発想ではないか

・大阪市の周辺市も含めた地域では、都区制度の「人口が高度に集中する大都市地域」の要件に該当しないのではないか

・都区制度自体は一般制度であるが、大阪府を大阪都とするには、地方自治特別法に当たる法の制定が必要であり、大阪府民の過半数の賛成が得られないのではないか

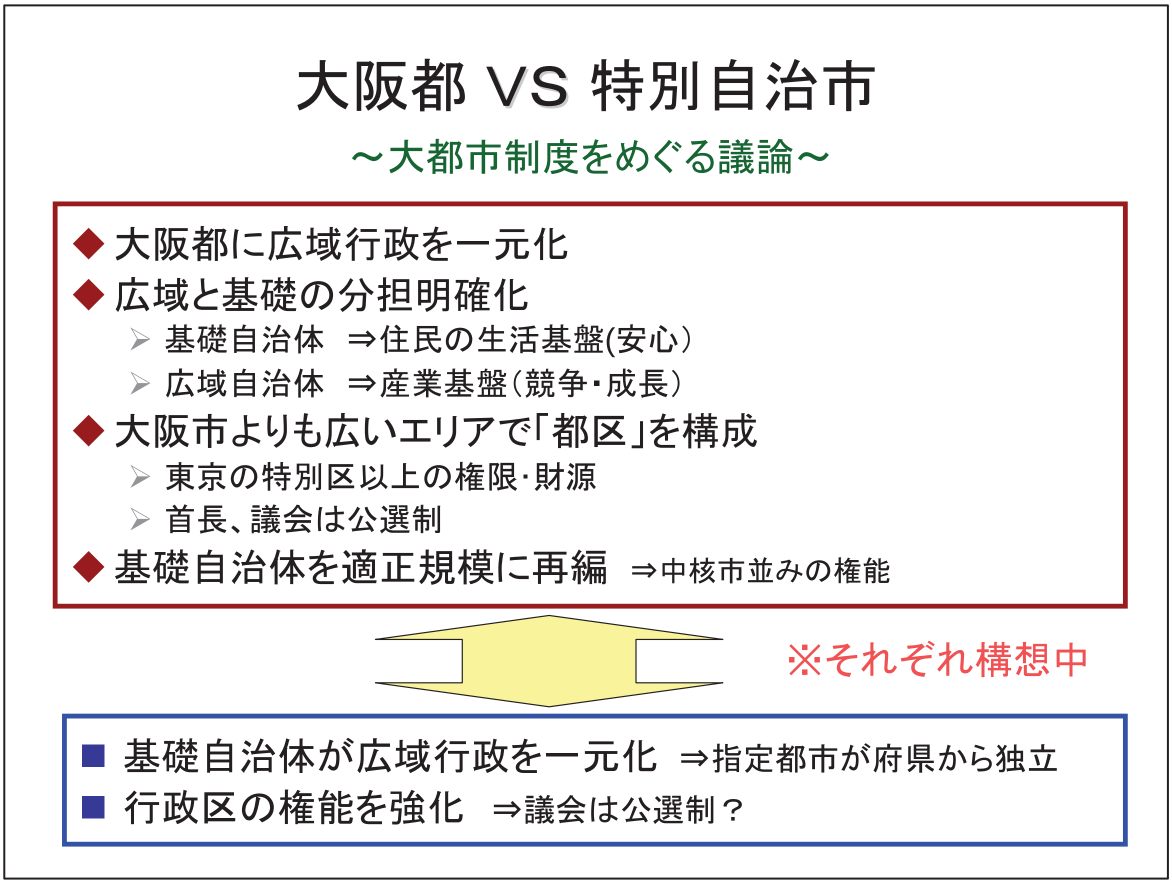
＜特別自治市＞

・大阪市や堺市がそれぞれ広域自治体を兼ねて府から独立すると、広域行政の範囲としては狭すぎるのではないか

・大阪市、堺市以外の残存区域が、税源面でも枯渇し、府として極めて弱体化するのではないか

・広域行政体を兼ねることでより住民から遠い存在となる懸念があり、行政区を身近な自治の単位として強化するとすれば、長や議会の公選等が必要となるのではないか

・特別自治市とするには、法改正が必要であり、制度創設後も地方自治特別法に当たる法による指定が必要と想定されるが、大阪府民の過半数の賛成が得られないのではないか

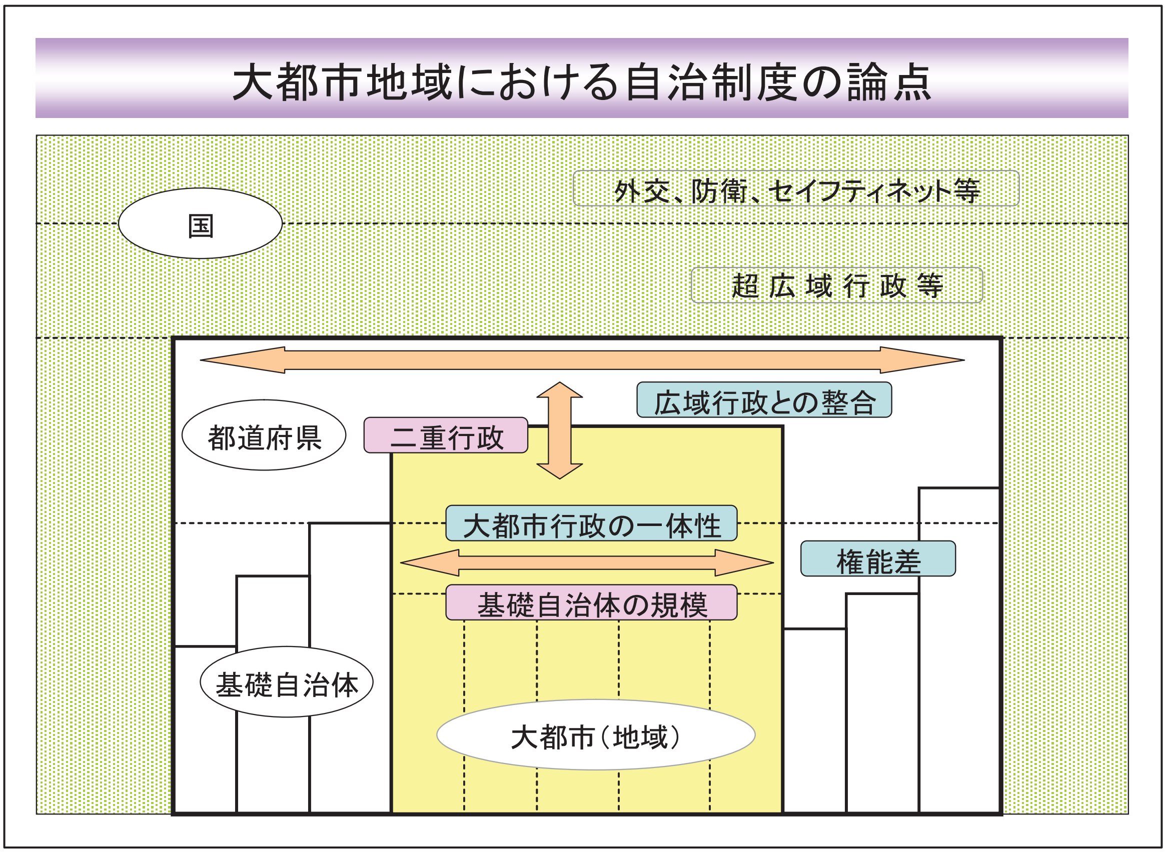


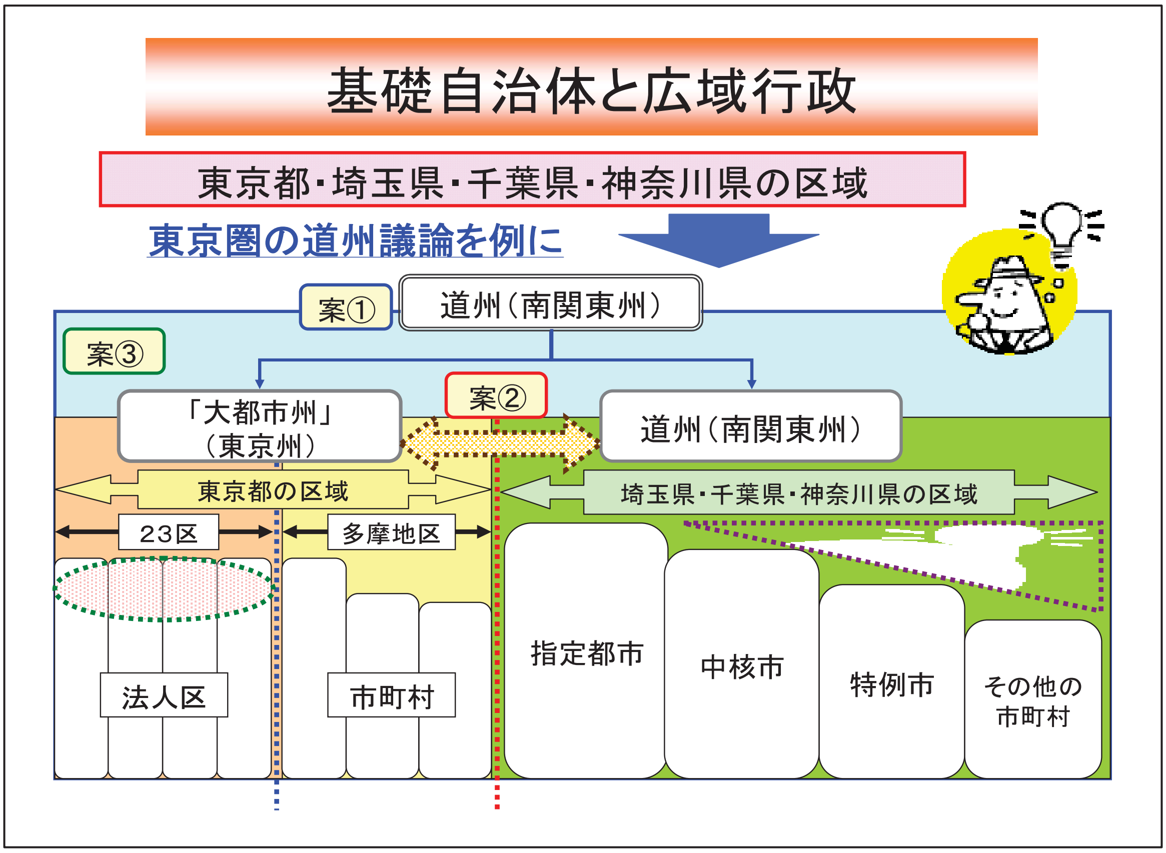
片山総務大臣閣議後記者会見の概要（抜粋） 平成23年2月10日

＜府県と政令市の再編構想＞

問：最後に 1 点、新潟州とか、大阪都とか、そういう構想が各地で出ていますが、大臣、以前の会見で、巨大な自治体が合併して、大きすぎる自治体になって、住民自治の観点から、少し問題の解決から遠ざかるというような所見を述べられていましたけれども、大阪都とか新潟州に関しましては、現在の政令市を解体して、そこで、行政区ではなく特別区、市を解体して幾つかの特別区を置くということで、特に大阪なんかは中核市並みの権限を与えるということで、住民自治の観点から言うと、大阪市という巨大な団体から比べると強化されるのかなという気もするのですが、改めて大臣のお考えをお伺いできればと思います。

答：これはですね、必ずしも明確な大阪都構想、中京都構想、新潟州構想が、こうやりたいというふうな明確なスキームを携えて言われているかどうか、私がちょっと知らないだけかもしれませんけれども、あまり判然としないところもあります。大阪都は比較的、従来からどういうことをやりたいかというのは、私もイメージとしては受け取っておりますけれども、中京都とか新潟州というのは何となく、流行病とは言いませんけれども、とは言ってませんよ。影響を受けて提唱されている面が、ひょっとしたらあるかもしれない。これは私の認識違いかもしれませんけれどもね。そういう前提で申しますけれども、大阪都構想ってどういうことですかというとですね、ポイントは幾つかあると思うのですけれども、一つはやはり大阪市の解体ですよね。府と市が合併するということが基本的だと言われていまして、確かにそうなのですけれども、府は残るわけです、厳として。市が無くなるのです。で、市の中を幾つかの、必ずしも完全でない自治体、**基礎的自治体的自治体**に細分するということでしょう。だから、結局大阪都構想というのは、大阪府が大阪市を吸収して、大阪市を無くして、**必ずしも完全でない自治体**をそこに配置するという、こういう構想なのですね。だから、それが今の自治体が抱えている問題解決の方向と合致するかどうかという点検が必要だと思いますね。一つ言われていたのは、府と市の二重行政を解消したいということ。これはやはり問題はあると思います。これは昔の五大市構想というときには、五大市、名古屋、横浜、京都、大阪、神戸ですけれども、老舗の大都市ですね。これが特別市構想が出たときには、府県からもう独立させるという構想だったわけです。だから、二重行政が起こりえない構想だったのですけれども、これを当時、府県が反対をしまして、今のような政令指定都市になったわけです。だから、最初からこの二重行政の問題というのはやはり残っているわけですよね。これをどうするのですかという問題があるわけです。これが一つの着眼としては、的を射た着眼なのですね。その際に、府と市を合体させて二重行政を解消しましょうというのも一つの在り方です。もう一つは、五大市の特別市構想に戻って、原点に戻って、分離しましょうというのもあるわけです。だから、二重行政の解消は、都構想に一つだけ選択肢を求めるということではないはずなのですね。分離というのもあるわけです。いずれも、法律制度を改正しなければいけません。自らの、自分たちの意思決定だけではできません。これは国法を変えなければできない作業です。それから、もう一つは、これは名古屋市なんかで提起されていたのですけれども、今の名古屋市をはじめとした大都市は大きすぎて、基礎的自治体としての体を成してないじゃないかと。300 何十万とか、250 万とかっていうのは、基礎的自治体にはなじまないでしょうというのは、やはりそれも的を射た指摘だと私は思います。それで、基礎的自治体というのがどれぐらいであるべきかというのは、いろいろな議論があるでしょうけれども、今の大都市というものを、何らかの改変を加えて、基礎的自治体を置くべきではないかというのは、これは論点としてはあるだろうと思いますね。それをどうするかというのは、またいろいろあります。あまり強い権限を持った基礎的自治体ができてしまうと、大都市としての一体性が無くなるのではないかと。やはり大都市というのは、地域というのは、都市的形態も、それから経済活動も、市民の生活形態も一体化していますから、だからやはり一体化というものが重要ではないかと。これをどう考えるのですかということで、そうすると、基礎的自治体にするのか、それとも準基礎的自治体にするのかとかですね、それとも、現行でいいのかという議論があると思います。だから、大いにこれは議論したらいいと思うのですね。


大都市地域における自治制度の論点
外交、防衛、セイフティネット等
国
超広域行政等
広域行政との整合
都道府県
二重行政
大都市行政の一体性
権能差
基礎自治体の規模
基礎自治体
大都市（地域）


基礎自治体と広域行政
東京都・埼玉県・千葉県・神奈川県の区域
東京圏の道州議論を例に
案①
道州（南関東州）
案③
「大都市州」
（東京州）
案②
道州（南関東州）
東京都の区域
埼玉県・千葉県・神奈川県の区域
23区
多摩地区
法人区
市町村
指定都市
中核市
特例市
その他の
市町村

東京や大都市制度に関する記述等

28 次地方制度調査会　18.2.28**「道州制のあり方に関する答申」**

・　東京圏においては、人や企業の活動圏や経済圏が都県の区域をはるかに越えて拡大しており、道州制の導入により広域的な行政課題に的確に対応する観点からは、東京都及び周辺の県の区域を合わせて一の道州とすることが基本となる。
・　一方、東京圏に係る道州については、その中心部が有する大都市等としての特性に応じた事務配分や税財政制度等の特例を設けるだけでなく、これに加えて区域に関しても特例的な取扱いをするという考え方もあり、例えば、東京都の区域（又は現在特別区の存する区域等）のみをもって一の道州（又はそれに相当する何らかの自治体）とすることも考えられる。この場合には、広域的な行政需要に対応するため、周辺の道州との広域連合など広域調整の仕組みを設けることが必要となる。

・　大都市圏域においては、人口や社会経済機能が集積し、特有の行政需要も存することから、道州制の導入に際しては、道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例及びこれらに見合った税財政制度等を設けることが適当である。
・　大都市としての特性が顕著で首都機能が存する東京（現在特別区の存する区域あるいはその一部）については、さらに、その特性に応じた特例を検討することも考えられる。

自民党道州制推進本部　20.7.29**「道州制に関する第３次中間報告」**

・　東京（現在特別区の存する区域あるいは都心３区（千代田区、中央区、港区））については外交や迎賓、皇室関係の事務等の首都としての機能が存在し、人口や社会経済機能の集積が他の大都市と比較しても著しいこと等から特別な配慮が必要とも考えられる。
・　自治体を置かず、国直轄の区域とするという考え方は、地方自治の根幹に関わる問題であり適当ではないと考えるが、他の大都市地域を相当上回る規模の人口の高度な集積に着目し、道州との調整、事務配分、税財政、道州の区域等に関する特例を設けることが適当と考える。

東京商工会議所　20.9.11（21.1.13 補足）**「道州制と大都市制度のあり方」**
～東京２３区部を一体とする新たな「東京市」へ～（概要）

◇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」
魅力ある世界都市・東京を実現し、東京２３区部において自己決定と自己責任を果たすにふさわしい自主自立の基礎自治体を実現するためには、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。
◇道州制を導入し、東京は一都三県の州が基本
地方分権を推進し、生活圏や経済圏の広域化に伴う種々の課題を解決するためには、現在の都道府県制は廃止して、道州制を導入することが望ましい。
東京の区割りについては、道路、鉄道、航空、港湾といった交通問題や、水質、大気汚染といった環境問題、防災や治安の問題などの広域課題を自己責任の下で解決する必要があり、原則として東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県の一都三県を一つの州とすべき。
なお、財政均衡を重視した東京直轄案及び東京分割案などが出ているが、いずれも生活圏及び経済圏の一体性を軽視しており、論外である。
◇大都市の機能を発揮できる新たな大都市制度
３大都市圏を支える「東京２３区部（東京市）」、横浜市、名古屋市、大阪市については、その集積を効果的・効率的・戦略的に活かして魅力ある都市圏を形成することが、国内の経済をけん引し、我が国の国際的競争力の向上につながる。そのための、新たな大都市制度の導入が必要。
東京市については、日本の首都を支える機能を有していることから、別途の配慮が必要。
道州制の下でも、大都市の集積を活かす大都市制度は必要。

※東京市については、これまで特別区であったこと、また規模が非常に大きいという特性を考慮し、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。

日本経済団体連合会 20.11.18「**道州制の導入に向けた第２次提言**」

日本を代表する大都市の東京は、皇居、国会、中央省庁、最高裁判所などが存在し、首都としての機能を有し、また人口や経済機能が集中している。わが国ではかつて、首都機能の移転に向けて 1992 年に「国会等の移転に関する法律」が制定されたが、今後、激化するグローバル競争のなかで、東京はむしろ、わが国を代表する経済都市としてさらに国際化を図り、現在の集積を活用して発展を遂げるとともに、地方にも富を配分していく役割を果たすことが期待される。

そこで、「国会等の移転に関する法律」を廃止する一方で、東京がわが国の首都であること、すなわち立法機関である国会、行政を担う首相官邸および中央省庁、司法をつかさどる最高裁判所などの限られた首都機能を東京に置くことを明示した「首都に関する法律」（仮称）を制定すべきである。首都に求められる機能とそれを支える行財政制度、首都における地方自治のあり方については、海外の事例を踏まえつつ、憲法 95 条の範囲内で検討を深めるべきである。

なお首都については、ワシントンＤ．Ｃ．のように東京都全部もしくはその一部を国直轄とすべきという考えも主張されているが、住民自治と団体自治を限定することになるため認められにくいと考えられる。

日本商工会議所 21.4.16「**地域活性化に資する地方分権改革と道州制の推進について**」

・ 東京都を含む首都圏の取り扱いについては、国による直轄案など様々な議論があるが、道路、鉄道、空港、物流、観光などの広域的課題に対応するという観点から、東京商工会議所政治・行政改革推進委員会報告にもあるとおり、周辺県を含んだ地域で検討されることも必要であろう。

その際の東京23 区の取り扱いについては難しい問題であるので、諸外国の大都市（ 特にニューヨーク、パリ、ロンドンなど） の地方自治制度を参考に最適なあり方を検討していくことが望ましいと考える。

・ 世界各地の都市間における競争が激化している中、東京をはじめ大都市は、膨大かつ複雑な行財政需要に応えていく使命があることに加え、アジアや世界の交流拠点として魅力ある都市づくりが求められている。こうした課題に対応するため、他の基礎自治体とは異なり、これまで以上の権限を持つ新たな大都市制度の検討が必要ではないか。

経 済 同 友 会 22.5.19 「**道州制移行における課題－財政面から見た東京問題と長期債務負担問題－**」
（概要から抜粋）

２ 道州制下における東京のあり方

＜現状＞

・ 税収、経済、人口の集中する東京（総人口の１割にあたる約 1300 万人）が居住し、GTP は約１／５を占める。その結果、都道府県税収は、総額の約１／５にあたる３.４兆円が、国税収入は約４割の２１.５兆円が東京都の税収。
・ 国税収入２１.５兆円の９５％以上が２３区の税収。
・ ２３区は、東京を一体的に形成してきた歴史的な経緯がある。

＜基本的な考え方＞

・ 東京一極集中を是正しようとするあまり、東京の持つ高い国際競争力を抑制し、かえって日本経済全体の成長を阻害するものであってはならない。
・ 今後の少子・高齢化社会、人口減少社会の到来を踏まえ、今後も東京の経済力や財政力が現在と同様であるとは限らない。

＜提言＞

東京特別州（現東京２３区）を創設し、新たな財政調整の原資に

① 現在の２３区を「東京特別州」として創設。特別州内の基礎自治体は、現在の２３区を前提とせず、行政事務の役割に応じて適切な規模に再編。
② 東京特別州の歳入の一部は、道州制の水平調整財源とする。

東京自治制度懇談会報告「議論の整理」（19.11.20）

～地方自治制度改革の課題と方向について～

東京における大都市制度のあり方

「大都市経営」の定義

大都市の安全性、機能性及び快適性を維持向上させるという大都市全体の利益のために、その地域の行政課題を総合的・一体的に解決することによって、集積のメリットを効果的に発揮し、集積のデメリットを効率的に解消していくこと

○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、少なくとも１都３県を包含する必要があるが、特別区の区域の大都市経営は、道州が担う案のほか、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担うのも選択肢の一つ

○大都市経営に関する事務及び府県の立場で行う必要がある事務を除き、都が行っている事務は可能な限り特別区へ移管（ただし、効率性、利便性、責任の所在等も加味）

○特別区の区域の再編が必要（指定都市や完全自治体への移行は否定、大都市の一部を構成する人口規模の非常に大きな基礎的自治体を想定する可能性 に言及）

○税財政制度は大都市制度全体の方向性が明らかになった段階で検討

第二次特別区制度調査会報告（19.12.11）

～「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
- 特別区が名実とも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
- 「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

※他の地域にも適用できる一般制度として

- 「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（「特別区」からの決別）
- 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、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能とする制度
- 「東京〇〇市」間の財源の均衡化を図るため、「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

今後の特別区のあり方に関する検討の方向

20.3.14 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）

特別区制度研究会

今後の特別区のあり方に関連する議論に備えるための基礎的な調査研究を進めるために、（公財）特別区協議会に設置

※各区からの参加職員＋特別区協議会事業部調査研究課職員で構成

＜第１期＞ H20.8～22.3

※詳細は報告書を参照

- 分権改革の動きへの対応
  - 基礎自治体中心の自治制度の実現が必要（連携、調整、住民自治等）
- 自治体間の連携のあり方
  - 基礎自治体間の連携で共存共栄（地方間の連携の仕組づくり等）
- 対等・協力関係による事務処理・財政調整の方策
  - 清掃移管の実績の上に上下水道の移管、連合は施策＋財政の調整も
- 基礎自治体連合の法制度
  - 構成団体合意の下に自治体の区域を越える一定のエリアに共同責任

＜第２期＞ H22.5～
自治制度の動き、基礎自治体と広域自治体、自治体間連携、規模・能力と自治

（参考）当面する特別区の重大課題（例示）

○経済危機・財政危機

・失業率の悪化、住民の生活基盤の破壊、経済構造の転換

・国、地方の財政構造はさらに悪化　＜税制の抜本改革が急務＞

⇒長期債務：国 692 兆円、地方 200 兆円（国税＋地方税 76.6 兆円）

＊23 年度予算・地方財政計画の数値

・21 年度以降の大幅な税収減と東日本大震災の影響懸念

（震災復興、新たな財政危機、施策の見直し、長期的計画への影響）

○福祉需要の増大

・特別会計も含めた歳出の 7 割は福祉・医療

・急速な高齢化と生産年齢人口の減少

2005 ⇒ 2035　特別区の人口　総数は横ばい

65 歳以上　159 万人 ⇒ 257 万人（98 万人増）、総人口の 19% ⇒ 30%

生産年齢　598 万人 ⇒ 525 万人（73 万人減）、総人口の 70% ⇒ 62%

・生活保護の増大その他医療・福祉需要の増大

・セイフティネットの危機（年金、医療、介護等）

○老朽施設の更新（小中学校等）

・今後 20 年間で区立小中学校（1,200 校強）の 7 割は築後 50 年を超過

・公共施設の改築経費は、今後 20 年間で 2 兆 5 千億円規模

○危機管理

・地震災害対策　⇒東日本大震災に続き、東海、東南海、首都圏直下も懸念

・地球温暖化防止対策　⇒まったなしの環境変化（原発事故の影響も）

・新型感染症対策　⇒発生に備えた対応が必要

○分権改革、都区関係の見直し等への対応

・特別区の将来像の検討〈特別区協議会〉

＊特別区制度懇談会、特別区制度研究会

・都区のあり方検討委員会・幹事会

＊都の事業仕分け終了⇒区移管の方向で一致した事務 53 項目の具体化

・児童相談所のあり方検討への対応　⇒区移管に向けての検証

・東京の自治のあり方研究会（都と区市町村共同の調査研究）

＊将来の都制度や東京の自治のあり方

・「地域主権改革」（第二期地方分権改革）、自治制度抜本見直し等の動きへの対応

・都区財政調整協議における主体性発揮（自主・自立的な区間調整の展開等）

参　考　都道府県・市区町村人口順　22. 10. 1国勢調査速報値

≪全国1750団体≫
特別区23、市786、町村941

団体名	人口	順位
全国	128,056,026	
東京都	13,161,751	
神奈川県	9,049,500	
特別区部	8,949,447	
大阪府	8,862,896	
愛知県	7,408,499	
埼玉県	7,194,957	
千葉県	6,217,119	
兵庫県	5,589,177	
北海道	5,507,456	
福岡県	5,072,804	
静岡県	3,765,044	
横浜市	3,689,603	1
茨城県	2,968,865	
広島県	2,860,769	
大阪市	2,666,371	2
京都府	2,636,704	
新潟県	2,374,922	
宮城県	2,347,975	
名古屋市	2,263,907	3
長野県	2,152,736	
岐阜県	2,081,147	
福島県	2,028,752	
群馬県	2,008,170	
栃木県	2,007,014	
岡山県	1,944,986	
札幌市	1,914,434	4
三重県	1,854,742	
熊本県	1,817,410	
鹿児島県	1,706,428	
神戸市	1,544,873	5
京都市	1,474,473	6
福岡市	1,463,826	7
山口県	1,451,372	
愛媛県	1,430,957	
長崎県	1,426,594	
川崎市	1,425,678	8
滋賀県	1,410,272	
奈良県	1,399,978	
沖縄県	1,392,503	
青森県	1,373,164	
岩手県	1,330,530	
さいたま市	1,222,910	9
大分県	1,196,409	
広島市	1,174,209	10
石川県	1,170,040	
山形県	1,168,789	
宮崎県	1,135,120	
富山県	1,093,365	
秋田県	1,085,878	
仙台市	1,045,903	11
和歌山県	1,001,261	
香川県	995,779	
北九州市	977,288	12
千葉市	962,130	13
世田谷区	878,056	14
山梨県	862,772	
佐賀県	849,709	
堺市	842,134	15
新潟市	812,192	16
福井県	806,470	
浜松市	800,912	17
徳島県	785,873	

団体名	人口	順位
高知県	764,596	
熊本市	734,294	18
相模原市	717,561	19
練馬区	716,384	20
島根県	716,354	
静岡市	716,328	21
岡山市	709,622	22
大田区	693,426	23
足立区	684,063	24
江戸川区	678,908	25
船橋市	609,081	26
鹿児島市	605,940	27
鳥取県	588,418	
八王子市	579,799	28
杉並区	549,723	29
姫路市	536,338	30
板橋区	534,564	31
松山市	517,088	32
宇都宮市	511,296	33
東大阪市	509,632	34
川口市	500,311	35
松戸市	484,639	36
西宮市	482,790	37
倉敷市	475,421	38
市川市	474,926	39
大分市	473,955	40
金沢市	462,478	41
福山市	461,471	42
江東区	460,585	43
尼崎市	453,608	44
長崎市	443,469	45
葛飾区	442,848	46
町田市	426,827	47
富山市	421,890	48
豊田市	421,552	49
高松市	419,291	50
横須賀市	418,448	51
岐阜市	413,239	52
藤沢市	409,734	53
枚方市	407,997	54
柏市	404,079	55
宮崎市	400,352	56
豊中市	389,359	57
長野市	381,533	58
豊橋市	376,861	59
一宮市	375,621	60
岡崎市	372,472	61
高崎市	371,352	62
和歌山市	369,400	63
奈良市	366,528	64
品川区	365,412	65
高槻市	357,423	66
吹田市	355,567	67
旭川市	347,275	68
高知市	343,416	69
川越市	342,714	70
いわき市	342,198	71
所沢市	341,900	72
前橋市	340,390	73
郡山市	338,772	74
大津市	337,629	75
北区	335,623	76
越谷市	326,423	77

団体名	人口	順位
新宿区	326,332	78
秋田市	323,363	79
那覇市	315,765	80
中野区	314,900	81
四日市市	307,807	82
春日井市	305,662	83
久留米市	302,323	84
青森市	299,429	85
盛岡市	298,572	86
福島市	292,280	87
明石市	290,993	88
津市	285,728	89
豊島区	284,768	90
長岡市	282,719	91
下関市	280,987	92
市原市	279,601	93
函館市	279,110	94
茨木市	274,832	95
水戸市	268,818	96
目黒区	268,719	97
八尾市	268,652	98
加古川市	266,889	99
福井市	266,831	100
徳島市	264,764	101
佐世保市	261,146	102
平塚市	260,776	103
府中市	255,453	104
山形市	254,084	105
富士市	254,049	106
墨田区	247,645	107
草加市	244,062	108
松本市	243,070	109
呉市	239,553	110
寝屋川市	238,244	111
佐賀市	237,501	112
八戸市	237,473	113
春日部市	237,178	114
茅ヶ崎市	235,140	115
大和市	228,180	116
宝塚市	225,587	117
厚木市	224,426	118
上尾市	223,882	119
調布市	223,609	120
太田市	216,444	121
つくば市	214,660	122
伊勢崎市	207,199	123
文京区	206,692	124
港区	205,303	125
渋谷区	204,753	126
荒川区	204,646	127
上越市	203,869	128
熊谷市	203,192	129
沼津市	202,283	130

※以上20万人以上の団体
（以下、特別区のみ標記）

台東区	176,092	154
中央区	122,831	235
千代田区	47,174	589

指定都市19
中核市40
特例市41（標記40）
（22.4.1現在）

(参考)特別区の基礎データ

区名	人口 23.4.1 住基+外登 人	昼間人口 17国調 人	面積 ha	財政規模(21年度普通会計決算) 歳出総額 千円	特別区税 千円	財調交付金 千円
千代田	50,903	853,382	1,164	44,588,013	14,429,735	6,243,610
中 央	123,429	647,733	1,018	67,263,311	21,785,198	11,773,792
港	227,991	908,940	2,034	120,500,831	66,101,398	2,179,068
新 宿	319,193	770,094	1,823	127,381,983	41,239,189	22,234,825
文 京	199,548	336,229	1,131	73,534,907	29,604,579	18,225,102
台 東	181,691	303,522	1,008	90,378,777	18,554,513	29,675,942
墨 田	250,415	262,514	1,375	100,265,168	20,752,638	35,990,913
江 東	474,274	490,708	3,994	157,333,622	42,288,672	48,782,338
品 川	364,052	505,034	2,272	140,226,365	42,135,749	36,094,672
目 黒	262,320	271,320	1,470	89,062,319	40,992,692	13,631,508
大 田	694,414	657,209	5,946	216,930,283	72,195,701	58,709,566
世田谷	853,190	736,040	5,808	246,164,153	114,218,220	31,482,502
渋 谷	207,653	542,803	1,511	82,615,402	44,402,904	4,132,843
中 野	311,690	285,636	1,559	121,309,263	31,300,032	31,915,633
杉 並	538,703	439,379	3,402	149,103,804	62,127,151	31,708,441
豊 島	266,553	378,475	1,301	96,027,072	28,630,756	27,608,864
北	333,461	307,317	2,059	123,981,727	26,593,003	46,406,328
荒 川	205,263	184,021	1,020	91,669,315	14,965,997	38,034,870
板 橋	535,812	456,425	3,217	170,827,470	43,244,339	58,950,330
練 馬	708,488	530,628	4,816	228,591,428	63,229,892	71,270,514
足 立	668,814	539,309	5,320	237,478,290	44,033,246	94,588,562
葛 飾	450,046	343,039	3,484	158,295,936	32,048,755	63,915,832
江戸川	680,380	534,942	4,986	213,313,644	50,724,696	79,917,028
計	8,908,283	11,284,699	61,718	3,146,843,083	965,599,055	863,473,083