

## 第2回せた研ゼミ 講演概要

○奥村 皆さんこんにちは。

定刻前ですけれども、皆さんおそろいになりましたので、ただいまよりせたがや自治政策研究所、第2回せた研ゼミを開催いたします。

私は本日の進行を務めます、せたがや自治政策研究所主任研究員の奥村と申します。

どうぞよろしく願いいたします。

今回は、「自治権拡充に向けた特別区のあり方とは？」と題しまして、講演とディスカッションを行います。開催に先立ちまして、せたがや自治政策研究所所長の大杉よりご挨拶申し上げます。

○大杉 皆さんこんにちは。せたがや自治政策研究所所長の大杉です。

本日は、第2回せた研ゼミということで、特別区長会事務局参与の志賀徳壽さんをお招きして、特別区制度改革の歩みとこれからということでお話をいただきます。

先ほどちょっとお話ししたんですけれども、志賀さんとは20年来ぐらいのおつき合いだということがわかりまして、わかりましたといいますか、そんなにたったんだなということで、今日お越しの方々、この都区制度改革ということに関心をお持ちの方々ということで、2000年ですね、改革から、その未完の改革というようなことを言われて、その後いろんな検討をしてきた中で、私も研究者の末端としてですね、都区制度改革の調査審議、調査研究の方にですね、かかわらせていただくという機会が区長会、特別区協議会の方でございまして、その時以来のおつき合いになります。

非常に区長会、特別区協議会の方の事務方としてですね、最前線ですと協議をですね、仕切ってこられたかたでもあります。

ただ今日はお越しの方々いろいろな方々いると思います。

都区制度改革について詳しい方もいらっしゃるでしょうし、これから学んでいこうと思われる方々や、自分の分野のことにに関してですね、いろいろ疑問等があつてちょっとお話を伺いたいという方もいらっしゃると思いますので、比較的小ぢんまりとした形で進められますので、今日はどうぞ遠慮せずですね、いろいろ聞きたいこととか質問していただいたり、ディスカッション等もですね、進めていければなというふうに思っておりますので、どうぞよろしく願いします。

それでは志賀さんどうぞよろしく願いします。

○奥村 大杉所長ありがとうございました。

それでは早速ご講演に入りたいと思います。

講師は、特別区長会事務局参与の志賀徳壽様です。

それではどうぞよろしく願いいたします。

<テーマ>

自治権拡充に向けた特別区の在り方とは

特別区制度改革の歩みとこれから

令和5年5月31日 令和5年度第2回せた研ゼミ

特別区長会事務局参与 志賀 徳壽

○志賀 どうも。こんにちは。

今ご紹介いただきました志賀です。

今日せた研ゼミでお話をする機会をいただきました。

今ご紹介ありましたように、テーマとしては自治権拡充に向けて特別区のあり方とはということなんですけれども、私の方からはこの特別区制度改革の歩みとこれからというテーマで、これまで特別区の制度をめぐるどんな動きがあったか、そして特別区としてどんな取り組みをしてきたかということを中心に、ひととおりお話をさせていただいて、それを参考に、議論の素材として、その後のご議論をいただければということをお願いしたいと思っています。

私の経歴は、ゼミの募集案内でご覧いただいたと思いますけれども、今、大杉所長からもお話ありましたように、長年、特別区制度をめぐる動きにかかわってきた、そういう経験を踏まえてお話ができればというふうに思っております。

この後座ってご説明させていただきます。

まず現在の特別区というのは、今でこそ、当たり前のように、市町村と同じ基礎的な地方公共団体ということになっているんですけれども、この姿に至ったのは、今大杉所長からお話あった2000年改革、平成12年の都区制度改革によるものでありまして、それ以前は、実質はともかくとして、制度上の位置付けとしては、東京都の内部的な団体、いわば制限自治区としての扱いだだったということなんです。

平成12年改革に至るまでの間には、戦後から半世紀、区長公選が復活して、実質的に基礎自治体となったと言われている、昭和50年の改革からも、四半世紀という長い時を経ました。

その改革からすでに23年余、四半世紀近い時が経っているということなんですけれども、もはや改革の意義はおろかですね、改革があったことすら、大方の人々の意識から遠のいているのではないかというふうに感じております。

職員の皆さんも研修の機会に耳にしたことがある程度かなという気もしております。

ただ、いまだにですね、制度改革時に解決できなかった、都区間の役割分担に基づく財源配分の課題というのが残されておりまして、制度改革が予定したとおりの運用がされていないという状態にあります。

これはまさに特別区であって一般の市ではないというところに、実は、原因があるわけなんですけれども、どうしてそういうことになっているのか。特別区制度というのは一体何なのか。12年改革でどういう整理がされたのか。今後どう考えるべきなのか。そういうふうなことを、改革の意義を思い起こしながら問い返していく、問い返しながら進めていく。そういうことがないと、法が予定する制度の運用も、課題を解決する道も閉ざされてしまうのではないかな。そういう危機感を私自身は持っているところです。

今日のお話を通じて、特別区制度改革の歩みを探って、今後の道筋を考えていく、そういうきっかけにいただければ幸いです。

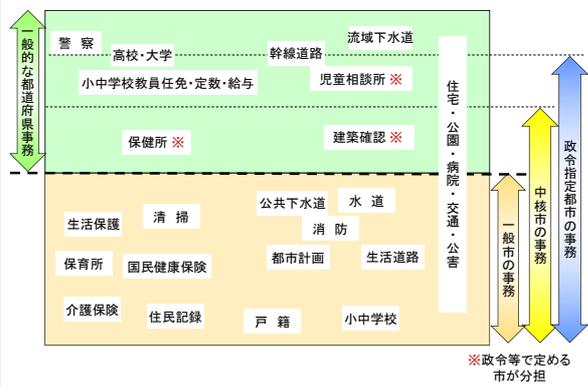
資料は2点用意させていただきました。ご覧いただいているパワーポイントの資料と、もう一つ参考資料として印刷してお配りしたものです。

参考資料の方は、今日は説明しませんけれども、できるだけコンパクトに必要な事項を盛り込んだつもりですので、後程ご参照いただきたいと思います。

それでは説明に入らせていただきますけれど、分量が非常に多いので、なぞる程度の話になってしまうかと思っております。どうかお許しいただければと思います。

## 地方分権改革の現在

### 都道府県と市の分担関係(イメージ)



まず最初に、自治制度全体の話をざっとさせていただきたいと思うんですけども、今我が国の自治制度は、都道府県と市町村の2層制ということで組み立てられているんですけども、それぞれ役割分担を持って事業が進められています。中には、共管で行っていて、どちらがやってもいいという事務もあるんですけども。

概ねこんなようなイメージで分担されていると。

しかし市によっては、中核市ですとか政令指定都市だとか、一定の規模能力を持った自治体の場合には、一般的には都道府県が担っている事務の領域を受け持つというようなことに今なっているわけですね。

### 地方自治法における役割分担

- 地方公共団体は、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う。
- 国は、国が本来果たすべき役割を重点的に担い、**住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねる**ことを基本として、適切に役割を分担する。
- 市町村は、基礎的な地方公共団体として、**都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、地方公共団体の事務を処理**する。
- ただし、都道府県の事務のうち③は、市町村の規模及び能力に応じて処理できる。
- 都道府県は、広域の地方公共団体として、①広域にわたるもの、②市町村に関する連絡調整に関するもの、③その規模又は性質において**一般の市町村が処理**することが適当でないと認められるものを処理する。

この分担の考え方というのが、法律でどういうふう整理されているかということなんですけれども、地方自治法の規定があります。

地方公共団体は、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うと。

国は、国が本来果たすべき役割を重点的に担うので、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本にして分担するんだという考え方ですね。

そうした中で、市町村は基礎的な地方公共団体として、都道府県が処理するものとされているものを除いて、一般的に地方公共団体の事務を処理する。つまり、市町村が、この地方公共団体の事務を優先的に処理するという考え方が記述されています。

その都道府県は一体どういう役割なのかということですが、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、そして規模または性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの。つまり、市町村が優先的に事務を処理するけれども、それを補完する形で都道府県が事務を処理するという考え方が示されているということなんです。

ただし、その都道府県の補完で行うという領域については、市町村の規模及び能力に応じて処理できるというふうに規定されていて、これが制度的に担保されているのは中核市とか政令指定都市、今ご紹介したようなことですし、あるいは、他にも政令等で定める市に特別な役割を持たせたり、この考え方に基づいて、より広く市町村が事務を行うことができる。市町村優先原則をより徹底しているということになっているわけです。

#### ◇地方分権改革の主な動き

- H5.6 地方分権の推進に関する衆参両院決議
- H7～H12.4.1施行 第1期地方分権改革  
～上下関係から対等・協力関係へ～  
(国・都道府県・市区町村の役割分担原則の法定等)
- H13～H17 三位一体改革  
(国庫補助負担金見直し、**税源移譲**、地方交付税見直し)
- H18～ 第2期地方分権改革  
(**規制緩和**、**事務・権限移譲**、国と地方の協議の場)  
※H26～ **自治体からの提案方式に移行**

このような整理がきちんと行われたのが、地方分権改革の成果だということでありまして、近年の地方分権改革というものが進められてきた、その端緒となったのが、平成5年の6月に地方分権の推進に関する衆参両院決議というものが行われたと、ここから始まっているわけですが、その後の検討でまず、第1期の地方分権改革というのが、平成12年4月に施行されました。

これちょうど特別区が、さっき言いましたように、基礎的な地方公共団体になった時なんですね。特別区は基礎的な地方公共団体になったと同時に、新たな分権改革の担い手としての基礎自治体にもなったと。そういうような状況にありました。

この時の一番のメインは、上下関係から対等協力関係へというふうに言われています。

ここで先ほど見ていただいたような国、都道府県、市区町村の役割分担原則の法定というものが行われているんですが、典型的には機関委任事務というものが廃止をされたということなんですね。機関委任事務というのは、国が、都道府県や市町村をみずからの機関として事務を処理させるというような関係なわけですが、これを廃止しました。

事前のアンケートの中で、第一号法定受託事務をやっているというような、ご紹介があったかと思うんですが、その法定受託事務と自治事務というふうに整理されたのがこの時だということです。

そしてこの時に宿題として残されたものを、そのあと順次改革を進めることとなります。

一つは三位一体改革と言われて、国庫補助負担金のあり方を見直してできるだけ少なくしていくと。残すものについては、運用を見直す。そして、地方が担っていくというものについては、税源移譲して、地方に任せるということで、所得税から住民税への税源移譲というものが、この時行われています。併せて地方交付税の見直しで、三位一体改革というふうに言われまし

た。

続く第二期の地方分権改革というところでは、規制緩和とか、事務権限の移譲だとか、国と地方の協議の場だとかということで、国が主導で、地方の意見も吸い上げながら、かなり大きな見直しを進めてきました。

その国のひとつとりの見直しの中で、ちょうど、事前のアンケートの中でもあった、区への権限移譲というの、さらに行われているわけですね。

こうした国主導の改革というのが一段落した段階で、平成 26 年から自治体からの提案方式に移行するというので、現在、この方式で分権改革が進められているわけです。

事前のアンケートの中で、この提案方式の取りまとめを担当されている方も、今日はいらしてるとのことですが、そういうステージに今来ているということなんですね。

#### 地方分権改革推進委員会第1次勧告(H20.5)抜粋

- 国と地方、広域自治体と基礎自治体の役割分担において、**基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、地域における総合的な行政の実施の役割を担わせることは、地方自治の基本原則である。**
- 規模や能力の異なる基礎自治体が総合的な行政を担うことができるよう、広域連合の形成や周辺自治体又は広域自治体による補完など、総合性を担保するための制度の充実をはかる。

この一連の改革の一番肝になるものは一体何だったのかということなんですけれども、途中の分権改革推進委員会というものの勧告の中にこういう表現があります。

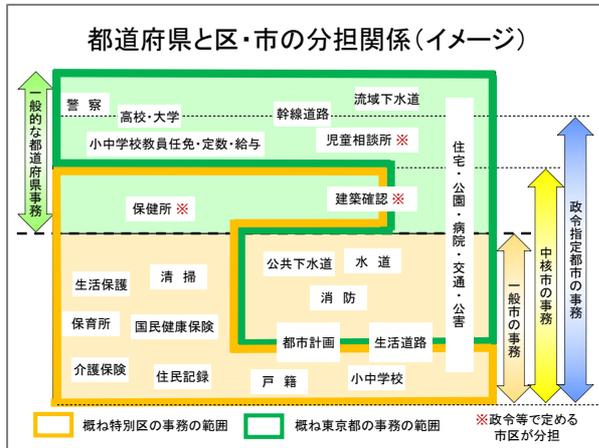
「国と地方、広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、地域における総合的な行政の実施の役割を担わせることは、地方自治の基本原則である。」という記述があります。

これは、住民に身近なところで、住民の意向を踏まえながら、諸施策を総合化していく。そこにこの分権改革の最大のねらいを置いているということなんですね。

そのために、この基礎自治体がそういう役割を担えるように、様々な広域連携の話だとか、総合性を担保するための制度の充実を図ることが組み立てられていると。こういう分権改革の流れになっております。

特別区は？

では、特別区はどうかというのが次のお話です。



先ほどご覧いただいた都道府県と区市町村との分担関係のイメージ図を思い起こしていただきたいのですが、ここに都と区の分担関係を当てはめるとどうなるかということですが、最大の特徴は、緑色の枠の東京都の役割が一般の市町村の事務の範囲におよんでいるところなんです。

これが他にはない、都と区の特別な関係ということになっております。

**特別区の区域の状況**

- ✓ 歴史的、実態的に一体の大都市地域として形成
- ✓ 指定都市制度では対応できない集中度

	人口(人)	人口密度(人/km <sup>2</sup> )	昼夜間人口比率
特別区	9,644,079	15,367	132.2
横浜市	3,748,781	8,609	91.1
大阪市	2,740,202	12,162	132.5
名古屋市	2,327,557	7,129	111.9

- ◆ 大都市行政の一体性と身近な自治を調和させる特別な大都市制度が必要

これがどうしてこのような特別な仕組みが設けられているのかというのが、まさに本題になっていくわけですが、特別区の区域の状態というものを見ていくとですね、歴史的にも実態的にも、23 区の地域が一体の大都市地域として形成されてきたということがあって、一つのまとまりとして自治制度を組み立てるということが必要になっているということがあります。

しかし、一つのまとまりの大都市地域ということであれば、他の大都市と同じように、東京市というもので対応するかということになると、そういう指定都市の制度では対応できないほどの集中度があるということで、ご覧いただいたとおり、人口も人口密度も昼夜間人口比率も、他を圧倒している状況にあるということで、とても単一の自治体では、この行政をできないと。

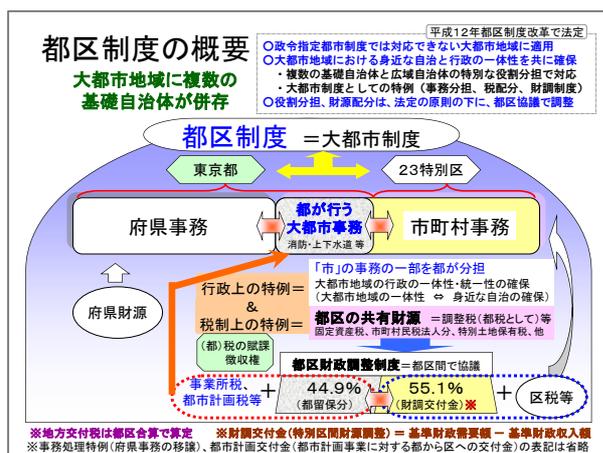
ということで、大都市としての一体性は確保しなければいけないけれども、一方で、身近な自治も確保しなければいけない、それをどういうふうに調和させるかという特別な仕掛けが必要であるということで、この都区制度というものが組み立てられているということなんです。



源、市町村事務には市町村財源ということで割り振られております。

見ていただくとですね、都の大都市事務に当たる領域については、東京都が行う事務であるけれども、市町村財源で処理するということになりますので、そうすると特別区との間で市町村財源を分けあわなければいけない、そういう特別な関係が生じるということになるわけです。

こういうように、この特別区制度を抱えた東京都というのは、多摩あるいは島しょの市町村とは、一般の県と市町村との関係を持っているわけですが、特別区との間では、特殊な関係を持っているということで、東京都の中に二つの制度が、共存しているということですから、それぞれの関係が非常に複雑なメカニズムを持っているということになります。



その都区制度についてざっくり概要をご覧くださいとですね、今お話したとおり、政令指定都市制度では対応できない大都市地域に適用するというので、今は日本の中で東京にしかありません。

そして、そのために特別な役割分担、あるいは特例制度を設けて処理をするということになっておまして、特別な役割分担なり、財源配分については、法定の原則のもとに都と区で協議をして調整してくださいという仕組みになっているということなんですね。

それで、先ほど申し上げたとおり、東京都が府県の役割、特別区が市町村の役割ということであるんですけども、ここに行政上の特例として、都が市町村の事務の一部を担うという特例が置かれております。

これに対応して、財源の問題についても、特例が置かれておまして、東京都が、都と区が分け合う共有財源と、それから事業所税、都市計画税等について、都税として徴収するという特例が設けられています。

そしてこの都と区の共有財源というところは、固定資産税とか市町村民税法人分というところなんですけども、これを都区財政調整制度を通じて都と区に分け合うという仕組みが設けられているわけですね。

東京都は、この都区財政調整で都に留保される、ここでいうと 44.9%の分と、事業所税、都市計画税を用いて、都が行う大都市事務にあて、そして特別区は、この 55.1%分と、区民税等の区税を用いて、本来の市町村事務を担っていく。

こういう関係にあるということなんです。

こういう関係にありますので、府県事務と都が行う大都市事務との境界線はどうか、そして都が行う大都市事務と、区が行う市町村事務の境界はどうか。そして、財源はどういうふうに分けあうのかということが問題になってきます。

財源的には二つの問題がありまして。一つは、都と区の間での配分をどういうふうにするかということなんですけれども、考え方としては、都と区での役割分担に応じて財源を分けるということ。

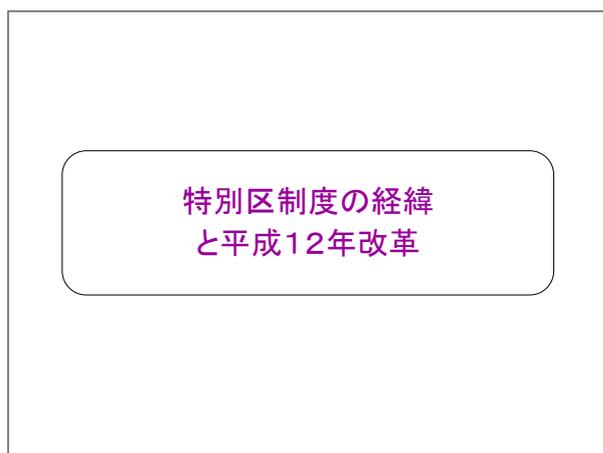
つまり東京都が市の事務を担う分、東京都に留保しなければいけないという形で分け合うということが課題になってくるんですけども、実はこれが都と区の間ではきちんと整理されていないというのが現状です。

もう一つは、この 23 区の共有財源となる 55.1%の分をどういうふうに分けるかということなんです。

これは 23 区の中に、税源の偏在があるということで、23 区がそれぞれ行うべき事務を行えるようにするためには、税源をならさなければいけないということなので、この欄外に小さく書いてありますけれど、基準的な需要と基準的な収入というものを測って、その差し引き足らず前を交付するという形で特別区財政調整交付金という制度が設けられています。

これは区間配分というふうに言っておりますけれども。

そういう仕組みを持っているというのが、都区制度の概要ということになります。



そういう制度について、どういう形で今日に至ったのかということをおさらいしておきたいと思います。

23区域の変遷 <b>東京の「区」は最初から法人格の自治の単位</b>	
明治11年 (1878年)	「郡区町村編制法」制定 ⇒ <b>東京府区域に15区6郡</b> (ほぼ現在の特別区の区域)
明治21年 (1888年)	「市制町村制」制定 ⇒ <b>15区の区域をもって「東京市」を設置</b> ⇒ <b>6郡の389町村を85町村に合併</b> (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 (= <b>現在の特別区の区域</b> )
昭和7年 (1932年)	隣接の5郡82町村を東京市に編入し、 <b>20区を新設</b> ⇒ <b>ほぼ旧東京府の区域に35区の「大東京市」が発足</b>
昭和18年 (1943年)	「 <b>東京都制</b> 」施行 (← 東京府と東京市を廃止) ⇒ <b>35区 &amp; 都内市町村は東京都の内部的な下級組織</b>
<b>昭和22年 (1947年)</b>	人口10万~30万人を基準に <b>35区を22区に再編</b> (8月から <b>23区</b> ) 「地方自治法」制定 ⇒ 都の区は「 <b>特別区</b> 」となる

まず、我が国で最初に自治制度がきちんとした形で組み立てられたのが、明治 11 年の郡区町村編制法ということで、この時に、東京府の区域に 15 区 6 郡が置かれました。当時の東京府というのは、ほぼ現在の特別区の区域なんです。

全国的にも同じような制度改革が行われて、全国に区というものがやはり設けられています。それはその後の改革で市に変わっていくわけなんですけれども、東京、大阪、京都には、複数の区が置かれるということがありました。

そして、明治 21 年に市制町村制というのできて、この時に、区が市に変わっていくわけなんですけれども、東京の場合には、15 区の区域に、15 区を残したまま東京市というものがかぶさる形で設置されたと。周辺の 6 郡については、明治の大合併に合わせて、85 町村に合併されるというような動きがありました。

明治 26 年に三多摩の地域が東京府に編入されて、今の東京都の姿ができ上がるということになるんです。

もう一つ大きな動きは、大正 11 年に都市計画区域というものが公告されています。この都市計画区域というのは、現在の特別区の区域に当たるもので、当初の東京府の区域に当たるものなんですけれども、この時に、この都市計画区域を一体の大都市地域として、この範囲で重要施設を配置していくということが始まるわけですね。

そして、昭和 7 年に、15 区の区域の周辺を東京市に編入して、20 区を新設ということになりますが、これがちょうど都市計画区域に当たるもので、当初の東京府の区域に当たるものなんですけれども、そこに 20 区ですから、15+20 で、35 区ができて、そこに東京市がかぶさるということで、大東京市と言われるものが発足することになりました。この時も区は存続をしています。

昭和 18 年に、戦時下の帝都としての一元的な体制を確保するというので東京都制が施行されるわけなんですけれども、東京府と東京市というものが同時に廃止をされて、その下に 35 区と都内の市町村が内部的な下級組織として位置付けられると。こういうような改革が行われています。

戦後になりまして、地方自治法が制定されるわけなんですけれども、新しい自治の姿ができるということを前にして、23 区がそれに備えて 35 区を 22 区に再編するという動きがありました。

そしてこの地方自治法によって、都の区は特別区という名称を付されることになります。

地方自治法制定の後に、8 月に練馬区が板橋区から独立して、23 区ということになって今日に至るといことになるわけですが、ご覧いただいたように、当初の自治制度ができたときから、東京の区というのは、法人格を持ってずっと存続をして、それが現在の特別区に引き継がれているということがご覧いただけるかと思えます。

都区制度改革の変遷 <span style="color: red;">大都市の一体性を確保しつつ 身近な自治を強化</span>		
地方自治法	改革のポイント	改革の背景
昭22施行	<b>都区2層制(特別区は「基礎」)</b> ⇒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)	<b>特別区は都の内部的団体に</b> ⇒都が「基礎」、区長公選廃止、 事務の限定列举、都が調整権	強力な「基礎」の存在が 戦災復興を「阻害」 ※改革悲願の始まり
昭39改正 (昭40施行)	<b>特別区の権限を拡大</b> ⇒福祉事務所等移管、課税権(都 が調整)、都区協議会設置	「市」の事務の重症で 都の行財政が麻痺 ※大都市問題の激化
昭49改正 (昭50施行)	<b>特別区に「市」並み自治権付与</b> ⇒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)	<b>都区2層制の復活(法定)</b> ⇒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

戦後の動きなんですけれども、

戦後の動きというのを一言で言えば、大都市の一体性を確保しつつも、身近な自治を順次強化していく。そういう改革の流れだったのではないかということなんです。

まず、昭和 22 年に、地方自治法が施行された当初は、特別区は基礎自治体としての位置付けで、都と区は 2 層制でスタートしました。

ところが実際は、それまで東京都が基本的に役割を持っていましたので、東京都から区に権限が移譲されない限りは特別区は実質的な仕事ができないという関係にありまして、なかなか都から権限が移譲されないの、都と区の紛争が激化していくというようなことがありました。

そういう中で、すぐ、5 年経った時に、特別区が都の内部的な団体に転落をしようという改革が行われています。

これは強力な基礎自治体の存在が、戦後復興を阻害したというふうに評価されたわけなんですけれども、いわば戦後の復興を遂げていくために、経済合理性を優先して、民主化の流れが少し断ち切られたというような動きだったんですね。

この時から特別区は、基礎的な地方公共団体としての地位を確保するために猛烈な改革運動を進めていくことになります。

東京が発展を遂げるにつれて、非常に行政需要が増えていって、東京都が抱えきれなくなってくるということの中で、昭和 39 年の改正というのを迎えました。特別区の権限を拡大して、

いわば都の方を少し身軽にするということなんですね。

この時に、福祉事務所、あるいは保育所とかの移管が行われています。都が調整するという形ではありましたが、課税権も付与されたと。都区協議会というものが設置されたと。

こういうような改革が行われております。実はこの時にですね、先ほど冒頭申し上げたように、東京市でこの地域を治めるのは無理だということが、歴史的にはっきりした瞬間であったというふうに評価できるかと思います。

さらに東京が発展を遂げていく中で、大都市地域における自治意識の高まりというのものも、加味されて、この高まりというのは、例えば区長の準公選運動というものが象徴的なんですけれども、そういったものも加味されて、特別区を市並みにするという改革が行われました。

区長の公選が復活をして、それまで東京都からの配属職員を中心に行われていたものが、区長の人事権が回復し、事務配分についても、それまでは限定的だったものが、都が行うものを除き一般的に区が市の事務を行うということで、改革が行われたと。この時に保健所等の移管も行われています。そういうような改革が行われたわけです。

ところがですね、こういうことで、この時に実は実質的には基礎自治体になったというふうには言われているんですけども、位置付けとしては変わらなかったんですね。引き続き東京都が基礎自治体の役割を兼ねるということであったわけです。

この時の国の説明は、これはあくまでも一つの試みであると。うまくいくかどうかわからない。将来的に特別区が基礎自治体になる方向がいいかもしれないけれども、うまくいかなければ元に戻すんだと。だから今のところは性格は変えないんだと。こういう説明だったわけです。

従って、さらに自治権拡充の取り組みを進めていくということになっていきます。

それからかなりの時を要しましたが、平成 12 年に、ようやく都区の 2 層制が復活をするという改革が達成されることになりました。

#### 平成12年改革に向けた主な動き

- S56.8～S59.6 都区それぞれの調査会が改革を提言
- S61.2 「都区制度改革の基本的方向」を都区合意
- H 2.9 地方制度調査会「都区制度改革に関する答申」
- H 6.5 清掃事業の実施案を都が提示(処理・処分も区)
- H 6.9 「都区制度改革に関するまとめ(協議案)」都区合意
- H 6.12 都区で自治大臣に法改正を要請
- H10.5 自治法の一部を改正する法律公布(H12.4施行)
- H12.3 「都区制度改革実施大綱」決定(都区協議会)
- H12.4 都区制度改革施行

ちょうど昭和 50 年から平成 12 年に至るまで、四半世紀の時を要したわけですけども、どんな動きがあったかということをご覧いただきたいと思います。

実は都と区それぞれで調査会を設けてあり方を検討して提言をもらっているんですけども、それぞれが 2 層制にすべきであるという方向でしたので、都と区で方向性を合意するということが、昭和 61 年に行われています。

つまり都と区で一緒に改革を目指していこうということになったんですね。

国にも働きかけまして、地方制度調査会が平成 2 年に都区制度改革の答申を出しています。

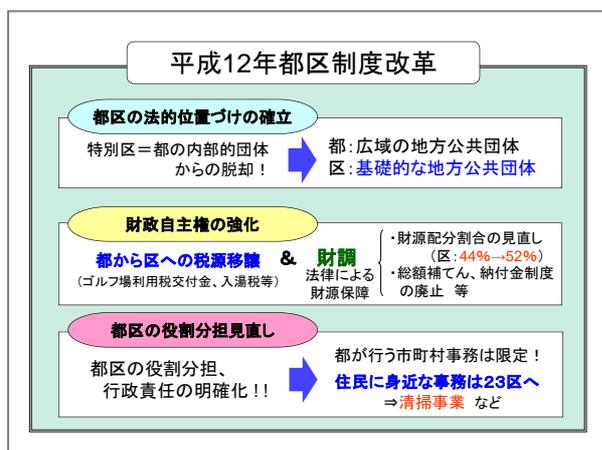
ここで都区合意を了として、特別区は、基礎的な自治体と言えるようになるというようなことを出しました。

それを受けてさらに改革を進めていくわけですけども、途中清掃事業について、それまでは収集運搬を区に移すということで合意していたものを、処理・処分も含めて、清掃事業はすべて一括して行うべきだという都の提案があって、区がこれを受けて、改革が進められていきます。

そして、都と区で改革の方向を合意して、協議案という形で、国に制度改正を要請するとい

うことが行われました。

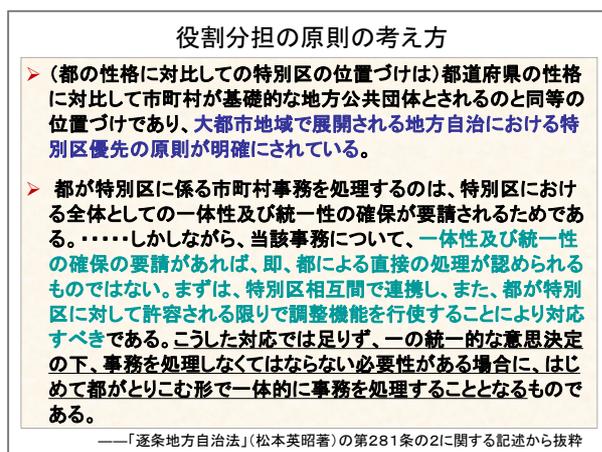
そのあと、いろいろ動きがあったわけなんですけれども、平成10年の法改正で平成12年施行を迎えるということで様々な取り組みを経て、ようやく平成12年改革が実現をしたということになっております。



この12年改革が一体何だったのかということなんですけれども、三つの大きな柱があります。一つは都と区の法的な位置付けを確立するというので、先ほど言いましたように、都の内部的な団体の位置付けから脱却をして、広域と基礎の2層の関係にするということが一つ。

それから、財政自治権を強化するというので、できる限り区に税源を移譲した上で、都区財政調整については、法律による財源保障制度として確立をしていくということですね。それを受けて、財源配分の見直しも行われているんですけれども、これは実はきちんとした整理を行えないで、改革後の課題に残しつつ、暫定的な整理として、清掃事業移管とかの分を上乗せする形で変更したということが行われました。

それから、役割分担の見直しということで、役割分担原則を法定して、身近な事務を区が優先的に担うと。その象徴として清掃事業を始めとした、事務事業の大幅な移譲を行ったと。そういう改革でした。



都と区の役割分担の考え方ということでご紹介しておきたいと思うんですけれども、これは地方自治法の逐条という法改正の趣旨を要約した本があるんですけれども、そこに書かれている内容です。

まず都と区の関係というのは、都道府県と市町村との関係と同じように、特別区優先の原則が適用されるということです。

もう一つ、その上で、東京都が一定の市の事務を担うということについては、一体性および統一性の確保が必要だからであるんですけれども、一体性とか統一性の必要があれば、それはす

べて都が行うのであるということではない。

まずは、特別区相互間で連携して対応する、あるいは東京都が調整機能を行使するという  
ことで、特別区が行うということを前提に、それではできないものを都が行うんだということ  
で説明をしているんですね。

このような説明で読み取る必要があるのは、一つは東京都が担う市の領域の事務という  
のは限定されるということと、もう一つは、特別区というのは、みずからの地域に責任を持  
つのは当然なんですけれども、それだけではなくて、東京大都市地域全体にも責任を持つとい  
うことをここから読み取る必要があるのではないかというふうに思っております。

**平成12年改革の意義**

**都区の思惑(特例を減らす改良型)を超えて抜本改革**

**「基礎的な地方公共団体の要件」をクリア**

**①地方公共団体としての独立性～内部団体性の払拭**  
廃置分合・境界変更や調整条例等の特例見直し、  
都区財政調整制度の法定

**②法制度上、住民に身近な事務を包括的に処理する位置づけ**  
役割分担原則の法定、一般廃棄物の処理等事務移管

▶ 東京大都市地域に広域自治体と複数の基礎自治体による二層制の自治  
制度を確立

※**憲法上の自治体**? ⇒市と同じ「基礎的な地方公共団体」  
※**制限自治体**? ⇒独立対等性を担保、制約ではなく役割分担  
※**一体性**? ⇒大都市地域の行政の一体性と身近な自治を確保

平成 12 年改革の意義ということを確認したいと思うんですけれども、実は都と区で求めて改  
革が実現したということは確かなんですけれども、都と区が思った以上の抜本改革が行なわれ  
たところを見ておかなければいけないのではないかと。

特例を減らす改良型と書いていますけれども、先ほどご紹介した平成 6 年の協議案は、できる  
だけ都と区の特例をですね、減らして行って、減らしていった先に基礎的な自治体とし  
て認めてもらおうかというような案だったわけです。

ところがそれだけでは、法改正は実現しなかった。

基礎的な地方公共団体の要件をクリアするという大きなハードルがあったんですね。

これは自治法に基礎的な地方公共団体という、市町村と同じ文言を入れるということは、市  
町村と特別区は同じであると言えなければいけないと。同じだと言えるにはどうしたらいいの  
かということで、当時の自治省と内閣法制局が、熾烈な調整を行ったわけです。

その結果二つの要件をクリアしなければいけないということで、一つは、地方公共団体とし  
ての独立性が担保された自治体と言えるかどうか、つまり内部団体性を払拭したと言えるかど  
うかということでした。

これについては、様々な特例の中の内部団体性を疑われる仕組みをすべて見直しをしたと。  
それから、内部団体性を問われる一番典型と言われる都区財政調整制度については、法定する  
ことによって、地方交付税と並ぶ、法律上の財源保障がされた団体だと言えるという、そのよ  
うなことでクリアいたしました。

そして、もう一つ、法制度上、住民に身近な事務を包括的に処理する位置付けと言えるのか  
どうか。

これについては、役割分担原則を法定いたしまして、さらに具体的にそれに応じて、一般廃  
棄物の処理等、大幅な事務移管を行って、実質を担保したと。

こういうことでその二つの要件をクリアしたので、初めて自治法の改正が行われたというこ  
とで、それによって 2 層制の自治制度が確立するということに至ったということなんです。

昔からいろんな論点がありまして、一つは、特別区というのは、憲法上の自治体と言えるか  
どうかということです。

これについては昭和 38 年の最高裁の判例で否定されています。ただ、当時は特別区というの  
は、何なのかということについての性格づけがされていなかった中での判断だと思っ

れども、平成 12 年改革で明確に、市町村と同じ基礎的な地方公共団体というふうに書かれましたので、もはやこの議論は必要ないのではないかとこのように私は個人的に思っております。

もう一つ制限自治体なのかどうかということで、これ特別区のある意味後ろめたい感じというようなことをよく言われるんですけど、今言いましたように、制度上独立対等性を担保したと言えるということですので、今制限というふうに感じられるものは、実は制約ではなく、役割分担の問題なんだというふうに理解する必要があるんじゃないかということです。

それからもう一つ。都区一体性が問題だというような議論があります。

ただ一体性というのは、今、ひととおりに見ていただいたようにですね、大都市地域の行政の一体性が問われるのであって、都区一体のことではないと。

そういう理解をすればいいのではないかとこのように思っております。

ちょっとごく荒っぽく都区制度改革に至る経緯を振り返らせていただきました。

### 平成12年改革以降の取組み

- 財源配分関係協議、都区のあり方検討、児童相談所設置等都区関係の改善等の取組み
- 少子・高齢化、大規模災害、感染症等共通する行政諸課題への対応
- 国民健康保険料率の自主的調整、清掃一部事務組合、特別区人事・厚生事務組合等、事務の共同処理
- 特別区の将来構想、地方分権改革・不合理な税制改革への対応、全国連携プロジェクト、調査研究機構等の共同行動

この制度改革によって、特別区は基礎的な地方公共団体としてのスタートを切ったわけですが、その後、様々な取組みを進めてきました。

この後幾つかご紹介をしていきたいというふうに思います。

### 財源配分問題と都区のあり方検討

## 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

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

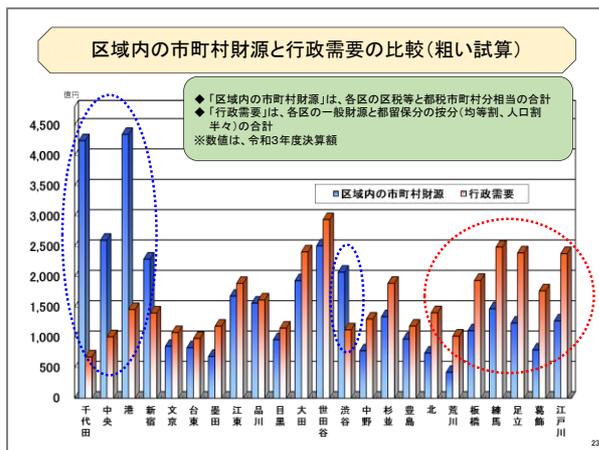
まず、一番大きな財源配分問題と、都区のあり方検討について、これもちょっと駆け足になってしまいますが、まず、今ご覧いただいた12年改革で、確認された原則があります。

一つは、都と区の役割分担については、特別区が優先的に行うということと、都の市町村事務は限定されていることとあわせて、法令に根拠のない事務の分担については、都と区の協議で決めるべきだという考え方ですね。

それからもう一つは、財源配分の原則として、区が行うべき事務を遂行できるように、調整税の一定割合を配分するという事は、あるわけですが、その際、都に留保される事務の財源を都に留保するという考え方で整理をする。つまり、役割分担に応じて分けるということなわけで、配分割合については、そういう分担に応じて都と区の協議で定めると。

こういうことが、当時、法律改正をする過程で確認されたということです。

従ってこの原則に従って、12年改革のスタート時にきちんと整理しなければいけなかったんですけども、実は、財源問題が都と区の間でかなり難航しまして、結局制度改革後の協議にゆだねざるをえなかったということで、それが今日に至っているということなんですね。



この特別区の区域の財源の問題というのを、ちょっともう少し見ていただきたいと思うんですが、今ご覧いただいているのは、ごくごく粗い試算ではあるんですけども、東京都が持っている、留保している市町村財源と、それから都が行っている市の領域の事務も含めて、区ごとにどうなっているかということを見たらどうなるか、それを荒っぽく見てみたということなんです。

そうするとですね、ご覧いただいているように、いわゆる都心区と言われているような中心の地域では、その区で想定される行政需要をはるかに上回る市町村財源が存在をします。

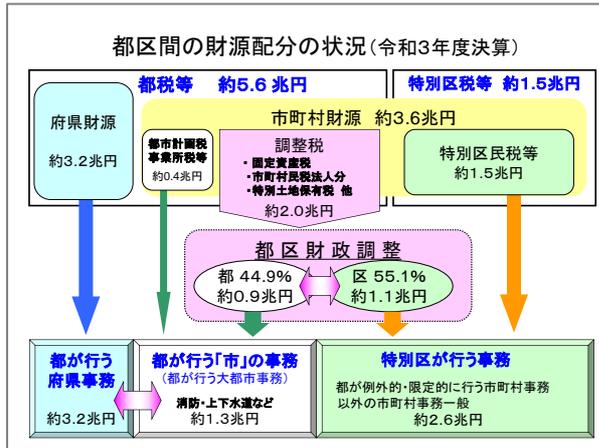
片や、周辺区と言われるところでは、その区で想定される行政需要には到底及ばないような市町村財源しかないということになっています。

これどうしてこういうことが起こるかということ、やはり一つの大都市地域の中で、業務を分

担しているということなんですね。分担をしているがゆえに、税収に偏りが出てくるということなので、大都市地域の中全体で調和を取らなければいけないということになる。

そういう構造を持っているということです。

実は例えばこれ特別区だから 23 区に分かれているんで、こういうことが出てくるんですけど、大阪市だとか、他の大都市地域を見たときは、やっぱり地域の中を分解すれば、同じような構図になっています。ただ、たまたま一つの市なので、こういうことが問題にされないということなんですね。



今、都と区の役割分担の関係を見ていただきましたけれど、財源の観点からちょっと規模感を見ていただくと、こんなような規模だということです。

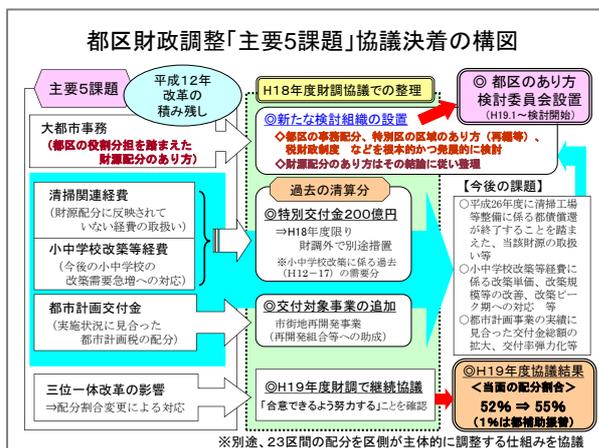
いずれも非常に大きな規模なんですけれども、府県財源、市町村財源でこんな感じです。

これを市町村財源が、都税としてとられるもの、区税としてとられるものということで、こういうふうに分かれていまして、都の方が非常に大きいわけですね。

で、府県財源を都が行う府県事務に充てるということ。

そして、都が調整税以外に徴収をしているものは、都が行う市町村事務にあて、区が徴収している区税等は特別区が行う事務にあてるとするのは当然なんですけど、この調整税の分を、先ほど言いました都区財政調整を通じて、都と区に分けて、それを合わせて、それぞれの事務を行うということで、お話をしたとおりです。

今見ていただいたようにですね、入口のところでは、収入のところでは、都が徴収するものと区が徴収するもので、2対1。それが今度財政調整を通じて配られると、逆に1対2になると。そういう効果をもっているというのをご覧いただければと思います。



そういうような中で 12 年改革を迎えて、改革後に財源問題を協議しようということで行われたのが、主要 5 課題の協議というものなんですね。

一番メインとなるのが、都区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方を整理するということがなんでも、その他にも財源配分に関わる課題として解決できなかったものがいくつかありました。

詳細を説明する時間はありませんので、後程参考資料等でご確認をいただきたいと思いますが、この一番上の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、解決がつかずに、新たな検討組織を設けて、再度根本的かつ発展的な検討を経た上で、その結論で整理をしようということになりました。

その他の課題については、若干整理をしたものがありますが、基本的な整理ができずに、改革後の課題にせざるをえなかったということなんです。

それから分権改革のところでちょっとお話しした、三位一体改革の影響というのが都と区にも非常に大きな規模でおよんでいまして、これを協議した結果、3%アップするということが解決をするということになりまして、当面の配分割合がここで整理がついたわけです。

それを踏まえつつ、この新たな検討組織、都区のあり方検討委員会という形で協議をしよう。こういう形で、主要5課題でけりがつかなかったので、ステージを変えて協議をし直そうということになった。そういう経過をたどったわけです。

#### ◇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(H15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(H19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(H19年度から)

(税制改正、分担変更等が無い限り当面安定化)

一番大きな、都と区の見解の相違というのは、東京都が市の財源を使って行うべき事務の範囲というのが、都と区で見解が大きく分かれたということなんです。

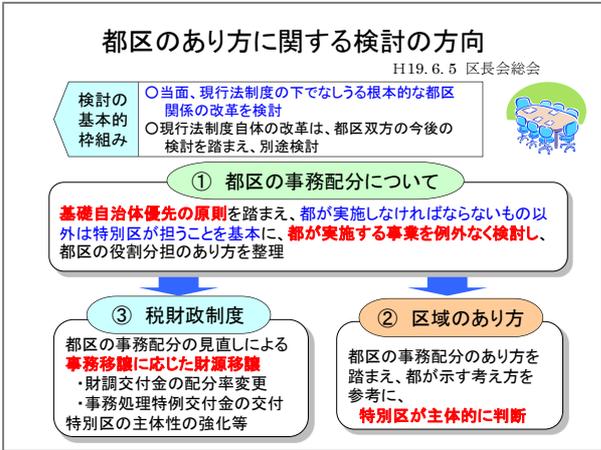
つまり東京都には、府県事務と市町村事務と二つあると。その境をはっきりさせないと、都と区の分担関係がはっきりしないということで、それを出していくという作業なんですけれども、東京都は都が留保している市町村財源以上にその事務があるんだということを出してきました。

区の方がそれを分析したところ、いや、そこには府県事務が紛れているということで、5000億円以上の対立が生じてしまったんですね。

一番大きな問題というのは、政令指定都市の事務と言われている、通常府県事務なんですけれども、政令指定都市におろされている事務を中心に、東京都の方が、府県事務をこの中に盛り込んできたということなんです。

従って、どうしても都と区の間で折り合いがつかずに、先ほど言いましたように、このあり方検討というところにステージを移して、その結果で整理をし直そうということになったと。

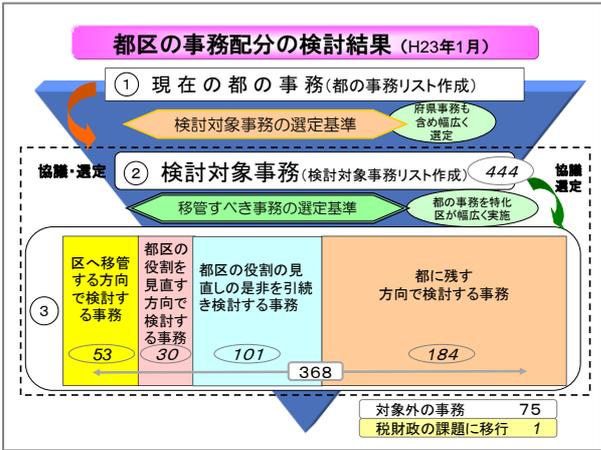
そういう経過をたどりまして。



そして、その都区のあり方検討についてなんですけれども、もともと都の方からそういう申し入れがあって、区が受けることになったんですが、受ける以上は、ということで区の方でも、まずスタンスを整理して臨みました。

基礎自治体優先の原則を踏まえてですね、都が実施する事業を例外なく検討して、区が受けたいこうということ、それから区域のあり方というのは、実は区の中でも、これを課題に載せることについてはかなり抵抗があったんですけれども、東京都が示す考え方を聞いた上で、それぞれの区が判断するというで臨んでいこうということ、そして税財政の問題については、事務移譲に応じた財源移譲を図っていくということを中心に整理をしていこうと。

こういう方針で進めることにしました。



結果としてなんですけれども、事務配分については、東京都の事務を洗いざらい検討しようということで、ほとんどの事務を検討対象事務に選びまして、そしてその検討対象事務をどういうふうに仕分けするかという基準を都と区で合意をして、その基準に照らして検討を進めてきました。

444項目ということなんですけれども非常に膨大な量です。

結構時間はかかったんですけれども、最終的に四つの分野に分けたということで、これはひとつとおり、検討の方向を整理してあります。

例えば区に移管する方向で検討する事務とされたのが53項目出てきたと。

このようなことが行われているんですね。

## 事務配分の検討状況(例)

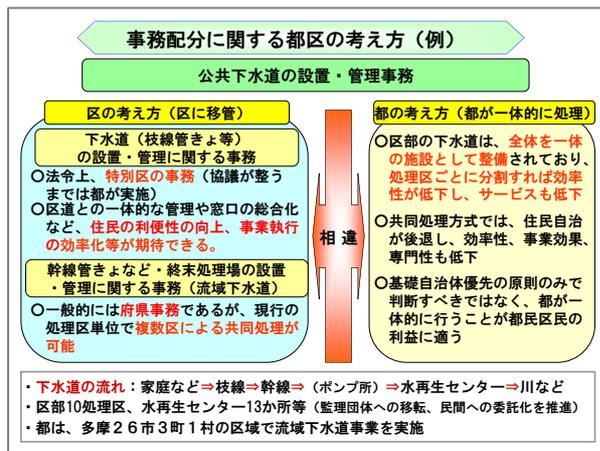
事務名	評価			
	都評価	区評価	結果	
一般的に市が実施	都市計画決定に関する事務(特定街区で面積が1haを超えるものなど)	都	区	継
	上水道の設置・管理に関する事務	都	都区	継
	公共下水道の設置・管理に関する事務	都	区	継
	消防に関する事務	都	区	継
特定の市が実施	延床1万㎡超の建築物にかかる建築確認等の事務	都	区	継
	児童相談所設置など児童福祉に関する事務	区	区	区
政令指定都市等が実施	指定区間外国道管理などに関する事務(特例都道含む)	都区	都区	継
	県費負担教職員の任免、給与決定などに関する事務	区	区	区
	一級河川の管理などに関する事務	都区	都区	継
	都市高速鉄道の建設助成に関する事務	都	都	都
任意共管事務	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を示す。

例として、いくつか挙げてあります。

この中で区に移管する方向でということによって都と区で一致したものとして、一番大きなのは、児童相談所の事務とか、県費負担教職員の任免、給与決定に関する事務ということなんですけれども、この二つ、実は、かつて制度改革の経緯の中では、都と区で区に移管する方向で合意していたものだったんですね。

ただその後、いろんな経緯でできていなかったというようなことなので、都の方も区として評価したのではないかというふうに思うんですが、こんなような具合で、444 項目の事務を整理をしているということです。



ちょっと、これも詳しく説明する時間はないんですけれども、非常に大きな下水道の事務というものについて、区は区に移管する方向ということによっていきました。

これも都の方はもうそんな非常識だというようなことで、反応があったんですけれども、実は下水道というのは、もともと市町村の事務と府県の事務というふうに分かれているということと、今の法律上、下水道の市町村事務に当たる枝線関係の事務というのは、もうすでに法律上、特別区の特務になっています。ただ、協議が整うまでの間は都が実施するというようになっておりますので、今都が実施しているということなんです。

さらに23区の区域を全部一つのシステムでやっているということよりは、いくつかの処理区に分かれて、それが最終的に一つのものになっていくということになっているので、ある意味分割が可能ではないかと。

そのようなことも含めて区の方は、議論を進めていったということをご覧いただければと思います。

**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く、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強化のためには、税源偏在の是正が必要

それから、区域のあり方についてですけれども、東京都の方が、様々な資料を出してきました。

その一つとして、検討の視点として四つ挙げてきているわけなんですけれども、ご覧いただいている内容はですね、実は一般的な市町村合併の議論の域を出ていない内容だというふうに区の方とはとらえています。

**区域のあり方について**

**区が示した参考論点<抜粋>(第8回幹事会)**

- ✦ 生活圏に比べて区域が狭いと言っても、特別区だけの問題ではなく、東京圏全体の問題であり、生活圏と行政区域を一致させるとすれば、基礎自治体の再編よりも広域自治体のあり方を議論すべきではないか。
- ✦ 特別区は、一定の規模や行財政能力を有しており、都区財政調整制度による財源の均衡化も含めて考えれば、今後の分権改革の中で基礎自治体に期待される役割を担えるだけの受け皿を持っており、通常言われている合併のメリットは働きにくいのではないか。
- ✦ 特別区の区域はひとつの大都市地域として形作られてきた沿革から、個々の区域ごとに見れば財源が偏在しているのは当然のことであり、再編によって偏在を是正することはできないのではないか。

区の方としては、なかなかこの区域の問題に積極的に関与していくという方針を取らなかったんですけど、ただ、参考論点という形でいくつか示しております。

一つは東京都が言っている生活圏と区域が一致しないというような問題は、もしそれを言うてしまうと、もう個々の区の問題ではなくて、東京圏全体の問題になってしまうんじゃないかということとか、あるいは、特別区は、そういう合併とかというのが必要なほど行財政能力は劣っていないということ。特に都区財政調整制度というのがあるので、財源の問題もクリアできる。

そしてそもそも、特別区の区域の特殊性を踏まえて都区制度ができているということなので、財源の偏在を云々しても、それはあまり議論にならないのではないかというようなことですね。

そういうことで、言ってみれば、都区制度の特質から見たときに、東京都の主張というのは説得力がないんじゃないかというようなことを、区の方は認識をしていたということなんです。

## 都区のあり方検討の状況

- ◆ **都が、事務配分と区域のあり方はセットで検討すべきであり、再編を含む区域のあり方について議論が必要としたのに対し、特別区は、区域の再編の問題はそれぞれの区が主体的に判断すべきものであり、事務配分の議論の前提となるものではないとして噛み合わず**
- ◆ **都区のあり方検討は、都が、区域の再編議論抜きにこれ以上進められないとして、平成23年12月以来保留状態**
- ◆ **区長会は、協議の再開を繰り返し要求**

いずれにしても、都区のあり方については、都と区の見解がやはりかみ合わなかったんですね。

東京都は、区域のあり方を見直して、その先に事務配分があるということでセット論を持ち出してきました。

そういうことがない中で、さらに進められないというようなことなんですけれども、区の方は、区域の再編の問題というのは、そもそも、それぞれの区が主体的に判断すべきものなので、事務配分の議論の前提となるのはおかしいということを言って、両方がかみ合わないまま、議論が止まってしまったということなんです。

平成23年12月以来ということですから、もうすでにこれだけでも相当の期間がたっていました。

区長会としては、協議の再開を繰り返し求めているということなんです。

その区域の再編の議論を抜きにということがですね、実はもう、都区のあり方検討で東京都の方から様々な資料が出されていて、議論は出尽くしているというのが区側の認識です。

これ以上議論をしろと言っても一体何を求めるんだろうかという思いなんです。

従って区の方からすれば、東京都はこれ以上前に議論を進めないためのブレーキに使っているのではないかとこのように思わざるをえないという状況であるということです。

## 共通する諸課題への対応

ちょっともう駆け足で本当に申し訳ありません。

今一番大きな問題はそういうことなんですけれども、その他の共通する諸課題に特別区が取り組んできたことをいくつか紹介していきたいと思います。

これも駆け足です。

### 特別区の児童相談所設置の経緯

- ✓「都区制度改革の基本的方向」の中で児童相談所の移管を都区合意(S61.2) ※国の方針で断念
- ✓都区のあり方検討で、区に移管する方向で検討することで一致(H20.6 幹事会)
- ✓都区のあり方検討と切り離して、都区間で児童相談行政に関する検討会で検討(H24.2～)  
※移管の是非については平行線
- ✓国の専門委員会の提言を受け、児童福祉法が改正され、特別区も政令指定により児童相談所の設置が可能に(H29.4施行)  
※国は、児童相談所設置拡大に向け支援の方針

まず児童相談所の設置の問題なんですけれども、今まで制度改革の経緯の中で、都と区が区に移管する方向で合意していたということがあり、都区のあり方検討でもそういうことをやったということを踏まえて、都と区の間で、都区のあり方検討と切り離して協議しませんかということ、区側で申し入れて、検討会が設けられました。ところが、移管の是非の問題については、平行線をたどったわけです。

そうした中で、国の方で児童虐待問題というのが、非常に大きな問題として浮かび上がりまして、専門委員会が児童福祉法の抜本改正を提言するということになるわけなんですけれども、その中で、特別区も政令指定によって、児童相談所設置が可能であるということになりまして、法改正が行われました。

この児童福祉法の改正によって、平成 29 年 4 月以降、特別区は、児童相談所を設置できるということになりまして、国としては、そういう児童相談所設置の拡大に向けて最大限支援をしていくということになったんですね。

### 特別区の児童相談所設置状況

- ◆ 児童相談所設置区(令和8年度予定まで)
  - 令和2年度 世田谷区、江戸川区(4月)、荒川区(7月)
  - 令和3年度 港区(4月)
  - 令和4年度 中野区(4月)、板橋区(7月)、豊島区(2月)
  - 令和5年度 葛飾区(10月)
  - 令和6年度 品川区(10月)
  - 令和7年度 文京区
  - 令和8年度 北区、杉並区
- (参考)都の動き
  - 都児童相談所のサテライトオフィス設置  
(R2 練馬区、R3 台東区・中央区、R4 渋谷区)
  - 練馬区に都児童相談所新設予定(R6.4以降開設予定)

そういう中で特別区としても、児童相談所の設置が進んでいくことになります。

世田谷区が先陣を切っていただいて、順次非常にゆっくりのペースではありますけれども、設置が進んでいます。令和8年度には、半数を超える特別区が設置する予定が組まれているということですね。

東京都は、一方で独自の動きを進めているということがあります。

## 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 H19.12.11

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

### 東京自治制度懇談会報告「議論の整理」 H19.11.20

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

それから、特別区のあり方をめぐる提言ということで、将来構想の話なんですけれども、大杉先生にもメンバーになっていただいた特別区制度調査会。平成 15 年に区長会が検討依頼をして、様々議論していただきました。

その中で、最終報告の中では、都と区の制度を廃止するという方向が出されています。

それで、基礎自治体の領域は基礎自治体がすべて担うということで、大都市地域の特性を踏まえた対応、つまり、例えば今東京都が行っているような、共同で事務を処理することであるとか、財源の調整をするであるとか、そういうことも含めて、基礎自治体連合という仕組みを設けて対応するというのでどうかという提言がされています。

区長会はこの提言をもらったんですけど、方向性としては是としながらも、12 年改革で実現しようとしたものがいまだ実現できない中では、まずは現行制度の運用の改善を優先すべきじゃないかということに取り組んでいるというのが現状です。

それから東京都も同じ時期に、東京自治制度懇談会というのを設けて提言が出ています。

ここでは、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だという方向が出されています。

区の方からすると、12 年改革で特別な役割分担のもとに都と区の 2 層制が実現した中で、そこにさらに新たに大都市経営の担い手という規定を置くというのは、議論を混乱させるだけではないかというふうに思っているわけなんですけれども、いずれにしても、都と区が真向から違う方向性が出ているということなんです。

この提言からももう遙かな時が経ってしまいました。

## 不合理な税制改正等への対応

- 税源偏在是正を名目とした特別区等の地方税源の吸い上げは、応益負担・負担分任の原則に反し、不合理
- 財源の多くを東京の納税者が負担している地方交付税も合わせれば、東京の地方財源が突出しているわけではない
- 特別区は今後も膨大な需要を抱え、多くの財源が必要
- 国の責任において地方税財源総体を拡充し、自治体が責任をもって役割を果たすことができるようにするのが地方分権の本来の姿

※平成27年度～令和4年度 累計約1兆1,000億円の影響

※令和4年度は2,625億円の影響

- ・法人住民税の一部国教化 1,545億円
- ・地方消費税の清算基準の見直し 376億円
- ・ふるさと納税 704億円

それから、不合理な税制改正というのを、お聞きになっているのではないかと思います。

特別区も非常に大きな影響を受けているわけなんですけれども、税源偏在という名目で、東京の地方財源を全国に配り直すということが、行われてきているわけなんですけれども。

こういうことは、言ってみれば、国が地方の財源を保障するということが、ある意味行き詰

まりを見せて、東京の地方財源に目を向けて、それを分割していこうということなので、非常に地方自治の精神からいってもおかしいのではないかと、区長会として申し上げているということがあります。

### 特別区全国連携プロジェクト

#### ◇平成26年9月に区長会が趣意書採択

東京・特別区が、人材の交流はもちろん、経済、生活全般にわたり、全国各地に支えられて成り立っていることを踏まえ、東京を含む全国各地域が連携して活き活きとしたまちづくりを進め、ともに発展・成長し、共存共栄の関係を作っていくことが必要

- ✓ 各区それぞれの取組みも含め、全国1,105自治体と連携
- ✓ 専用ホームページの開設
- ✓ 魅力発信イベントの実施、シンポジウム・講演会の開催
- ✓ 市長会、町村会との連携協定締結(13団体、372自治体)
- ✓ 民間企業と包括連携協定(4社)
- ✓ 被災地支援(復興支援金、職員派遣、救援物資)
- ✓ 東北六魂祭・東北絆まつりへの協賛

そういう中で、特別区全国連携プロジェクトというものが行われているんですけども、これは今見ていただいたような、税の奪い合いで事を収めていこうというのは、いわば共倒れの議論なのではないかと。

そうではなくて、やはり全国各地域が、連携して、お互いの発展の道を探るということが必要なのではないかと、区長会が趣意書を採択して進めてきております。

現在、各区の取り組みも含めて、1100以上の自治体と連携関係を結んでいるという取り組みが行われております。

### 特別区長会調査研究機構

#### ◇平成30年6月に区長会の下に設置

特別区及び地方行政に関わる課題について、諸機関と連携して調査研究を行い、区長会における諸課題の検討に資するとともに、特別区の発信力を高める趣旨

※各区が提案 賛同区、学識者、コンサル等を交えて検討

令和元年度 8テーマ、令和2年度 12テーマ、  
令和3年度 6テーマ、令和4年度 6テーマ（一部継続含む）

#### ◆令和5年度のテーマ（ ）内は、提案区

- ✓ 帰宅困難者対策における初動対応体制の確立に向けた取組み(港)
- ✓ 水素を中心としたクリーンエネルギーの利活用推進(大田)
- ✓ 特別区における女性を取り巻く状況と自治体支援の方策(世田谷)
- ✓ 複式簿記、発生主義会計に基づく財務書類の活用策(中野)
- ✓ 少子化の傾向が顕著な特別区で有効な少子化対策(葛飾)
- ✓ 特別区におけるCO2の地産地消に向けて～清掃工場のCO2分離・活用と23区の役割～(清掃一組)

それからもう一つ、調査研究機構というものをご紹介しておきたいと思いますが、これは、区長会のもとに置かれているということなんですけれども、各区がテーマを提案して、賛同区とか、あるいは学識者、コンサル等を交えて、テーマを検討して、諸課題の解決を目指しているという取り組みなんです。

すでに令和元年度から研究の成果が続々出てきておまして、今年もいくつかのテーマが検討中ということです。

日頃目先の仕事に追われて、なかなか深掘りができないという悩みが職員にもあるかと思うんですけども、そういう時に、この研究機構を使って、別の観点から深掘りをしていくというようなことに活用いただくと、非常に有効なのではないかというふうに思っています。

世田谷区には、この研究機構、かなりご活用いただいていると思いますので、引き続きよろしくお願ひできればというふうに思っております。

### 区長会が都に求めている重点事項

- 都区のあり方検討の再開  
協議を再開し、その結果で財源問題を決着
- 都市計画事業のあり方に関する協議の実施  
用途地域等都市計画決定権限、都市計画税の取扱い
- 固定資産税の減免等についての事前協議  
都区財政調整の調整財源は都区共有財源
- 特別区の児童相談所設置の促進  
都区の連携で課題解決できる方向での支援・協力
- 都区の事業実績に見合う都市計画交付金増額  
実績は都7:区3 現状は7%(200/都市計画税2,798億円)
- 特別交付金のあり方の見直し  
特別区財政調整交付金の5%(597億円)⇒2%へ(透明性・公平性)

以上が、大体お話の内容なんですけれども、今現在区長会が東京都に求めている重点事項をいくつかご紹介しておきたいと思います。

まず、都区のあり方検討の再開ということで、先ほどご紹介したとおり、区域の問題を理由とするのではなくて、協議の再開をして、財源問題をできるだけ早く決着をつけたいということ。

それから、都市計画事業のあり方について協議をしてもらいたいということ。これは用途地域というのが、実は今全国の市町村の中で唯一区だけが権限を持っていません。そういうような問題も含めて、あり方の検討をすべきであるということですね。

それから、固定資産税等というのは、先ほど言いました、共有財源です。共有財源である以上は、東京都が政策的に減免をしたりするときには、事前に協議をすべきであるということをおしあげております。

それから、児童相談所の設置、準備が進んでいるわけですけれども、何よりも都と区の連携で課題解決できる方向で支援・協力をしてもらいたい。区が児童相談所を設置してそれで終わりということではなく、東京都は広域自治体としての役割を果たしてもらいたいということも含めて、東京都の対応を求めているということです。

それから、都区の事業実績に見合う都市計画交付金の増額ということなんですけど、都市計画税というのが、基礎自治体の税としてあるんですけれども、都の場合には、東京都が都市計画事業の大部分を担っているということで都税になっているんですね。ところが区も都市計画事業をやっていますので、基礎自治体の税である以上は、区にも応分のものが来てしかるべきだと。今、都市計画交付金という独自の制度がありますので、その増額をしてもらいたいということです。今事業の実績というのは、東京都7割、区3割というのが状況なんですけれども、都市計画交付金は7%分しか来ていないということで、この充実を求めています。

それから、特別交付金。これは、特別区財政調整交付金の中の、災害だとか、普通交付金を配った後の特別な事情に応じて配られるものなんですけれども、これが今全体の5%あるんですね。5%というと、今600億円近い、非常に巨額です。ところがこの特別交付金というのは基準が非常に曖昧というか、ざっくりしたものなんです。補助金とかと比べると、非常に透明性に欠けるということで、これをできるだけ減らして普通交付金で見える形にしてもらいたいということをおしあげているということです。

### 特別区の児童相談所に係る配分割合協議の主な争点

- ▶ 令和2年度に、特例的な対応として都区財政調整の配分割合を55.1% (+0.1%)とし、令和4年度に改めて協議することとされた。  
※令和5年度の所要額 125億円(8区)、0.6%に相当  
⇒協議が整わず、解決は新年度に持ち越し(昭和54年度以来44年ぶり)

#### <都の主張>

特別区の児童相談所設置は、**大幅な役割分担の変更には当たらず、また配分割合を変更しなくとも財源は足りている。**

#### <区の主張>

特別区の児童相談所設置自体が大幅な役割分担の変更であることに加え、設置区数が順次増加していく(令和8年度には過半数)こと、また所要額が無視できない規模であることから、都区制度改革時に都区で合意した配分割合の変更事由に該当する。

配分割合を変更しなくとも足りていると主張することは、**都が認める範囲で特別区の財源を保障すれば足りるとする、特別区を内部団体視した考え**であり、法の原則を遡え、長年の都区の取組みによって実現した**都区制度改革の成果を無にするもの**である。

それから、今児童相談所をめぐって財源配分割合の協議が暗礁に乗り上げているというのは、お聞き及びかと思えます。

令和2年度に世田谷区をはじめとして児童相談所が設置をされまして、都と区の役割分担が大幅に変わるということを契機として、区の方から、変更を求めたわけですがけれども、その当初の段階では、きちんとした整理ができませんで、とりあえず0.1%乗せるということにしておいて、令和4年度に改めて協議をしようということになっていたんですね。

ところが、実はこれが解決しませんで、きょうに至るも、持ち越しになっています。

ここには新年度に持ち越したのは、昭和54年以来、44年ぶりとしてあるんですけど、このままですと、この都議会の第2回定例会でも条例改正が行われれないという可能性がありますので、そうすると、かつて経験したことない事態で、この特別区財政調整交付金を区に配る、区別算定というのが8月に行われるんですけどけれども、それが、条例改正をせずに、現行条例のままで行われることになるという非常に切迫した状況に今置かれています。

東京都はですね、この児童相談所の設置というのは、大幅な役割分担の変更には当たらないし、配分割合を変更しなくてもお金足りているでしょという言い方をしているんですね。

しかし児童相談所というのは、児童相談行政の中核をなすものでして、それ自体、大幅な役割分担の変更であるということ。それから設置区がかなり増えてきているということ。規模的にも決して無視できないということで、これはもう配分割合を変更すべきであるということ。

それから、お金が足りているという言い方は、それこそ内部団体視した扱いで、12年改革の趣旨を踏まえていないということですね。そういうことで区の方は反論しているところです。

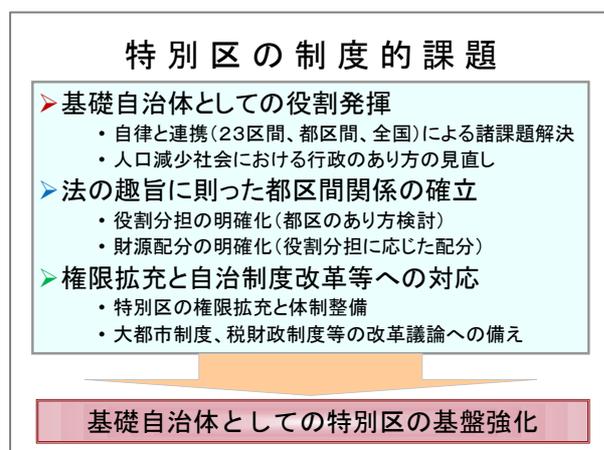
### 特別区をめぐる諸課題(例)

- ✓ 都区関係の改善  
連携して東京大都市地域の課題を解決していける体制の構築、都区財政調整制度の運用改善 等
- ✓ 人口減少社会への転換に伴う行政のあり方の見直し
- ✓ 急速に進む少子・高齢化への対応
- ✓ 児童相談体制の拡充
- ✓ 感染症対策
- ✓ 懸念される首都直下地震・大規模水害等への備え
- ✓ 老朽化が進む小中学校等公共施設の更新、再編
- ✓ 環境問題、格差問題等持続可能な社会への取組み
- ✓ 全国各地との共存共栄

今いろいろお話をさせていただいたんですけども、特別区をめぐっては、これからも非常に大きな課題が山積をしている状態にあります。

一つひとつご説明する時間はありませんけれども、特に人口減少社会に向かっていく中で、行政のあり方を抜本的に見直していかなければいけないというようなことも含めて、特別区は

取り組んでいかなければいけないという状況にあるということなんですね。



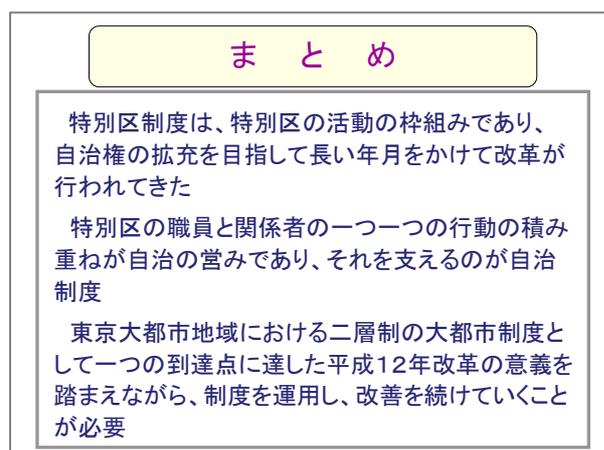
そういう中で、特別区の制度的課題ということ、ざっくりと整理をしておきますと、何とんでも、やはり基礎自治体としての責任を持って、役割を発揮していかなければいけない。

そのキーワードは、自律と連携ということで、それぞれの区がみずから律していくということと併せて、23 区間の連携を中心に、様々連携方策を模索しながら、諸課題を解決していくということ。

そして、法の趣旨に則った都区間関係がまだ未確立の状況でありますので、それを解決していく。

そして、今、自治制度改革というのは、下火というふうに言われていますけれども、大きな課題を抱えた中では、これからさらに改革が求められていくことになるかもしれません。そういうものに備えていかなければいけない。

そういう中で、基礎自治体としての特別区の基盤の強化を図っていくということが求められているのではないかということをお話しさせていただければと思います。



最後に粗いまとめですけれども、特別区制度というのは、特別区の活動の枠組みであって、自治権拡充を目指して長い年月をかけて、ようやく今日に至る、そういう改革が行われてきたということ。

それから、特別区の職員と関係者の一つひとつの行動の積み重ねが、自治の営みであるわけですけれども、それを支えるのが自治の制度であるということなので、決してないがしろにはできないということですね。

そして、この東京大都市地域における二層制の大都市制度として、一つの到達点に達した平成12年改革の意義を踏まえながら、制度を運用し、改善を続けていくことが必要なのではないかということでございます。

非常に雑駁で、駆け足で申し訳ありませんでした。とりあえず問題提起ということで、皆さんに供したいと思います。  
どうもありがとうございました。

(参考資料)

「特別区制度改革の歩みとこれから」(本日の参考資料)

「特別区の現状と課題(参考資料)」

(区長会ホームページ：トップ>特別区長会の概要>特別区制度の概要)

特別区職員ハンドブック(特別区職員研修所)