

都区制度改革に関する研究

—世田谷区の実践と特別区制度研究会の動向—

本田 清隆*

永田 裕子**

青木 務**

1. 課題

この報告では、都区制度改革の変遷を振り返り、特別区および世田谷区の視点から都区制度改革の課題と現状について考察する。はじめに、都区制度改革の変遷を年表にまとめることで特別区における自治権拡充運動の変遷から課題をとらえる。次に、特別区制度研究会による研究を概観し、都区制度改革に向けた現状の取り組みについて考察する。

2. 都区制度改革と世田谷区の実践

特別区の自治権拡充運動について世田谷区の実践的な取り組みを踏まえ、年表「都区制度改革と世田谷区の実践」(参考1を参照)を使ってその変遷をみていきたい。

2.1 特別区における自治権拡充運動とその背景(昭和21年～昭和61年)

特別区は、地方自治法(第1条の3)において地方公共団体の種類の中で「特別地方公共団体」に位置づけられており、同法第281条では「特別区」について「都の区は、これを特別区という」形で規定されている。

また、都と区の役割分担は、同法281条の2で「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、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、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。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、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」とされている。

特別区では、区長と区議会議員が区民による選挙によって選ばれ、中核市以上の仕事である保健所業務を含め区民に身近な事務事業の多くが処理されている。しかし、特別区が基礎的自治体として扱われるようになるまでには、戦後の地方自治法施行から現在まで続く、自治権拡充をめぐる長い道のりがあった(特別区協議会2010:126)。

* せたがや自治政策研究所主任研究員 ** せたがや自治政策研究所研究員

年表のとおり、大都市東京における都区制度は、東京府と東京市を廃止して東京都を置いた昭和 18 年から始まり、戦後の昭和 22 年 5 月の地方自治法施行においては、各区が他の市長村と同様に、区長が公選となり、課税権や条例制定権を持つ地方公共団体となっていた。しかし、その 5 年後（昭和 27 年）には基礎的な地方公共団体の存在は大都市経営を阻害するなどの理由から、特別区を大都市の内部的な特別地方公共団体にする地方自治法の改正が行われ、都は“特別区の存する区域”を基礎として成立する基礎的地方公共団体となった。これにより、区長公選は廃止、特別区を都の内部団体にする措置がとられたため、区民の政治参加が限定されることとなった。

ところが、昭和 37 年に東京区部の人口は 1,000 万人を超え、大都市問題が激化したため、都は「市」の事務の重圧で行財政が麻痺してしまう。そこで、昭和 40 年に福祉事務所の移管をはじめとする特別区への大幅な事務移譲が行われた。それでも、戦後の民主改革直後の都区制度への復帰を求める特別区の声は強く、昭和 46 年には区長公選条例を求める直接請求が行われる。世田谷区においても自治権拡充の動きは活発化し、住民組織による「自治権を広げる世田谷区民の会」設立にむけた準備会（昭和 47 年）が立ち上がる。そして、23 区区議会の主催する特別区自治権拡充大会では、各区からの区議会議員や住民、2,500 人あまりが参加したのであった（世田谷区議会 1972）。

このような住民運動の高まりのもと、国の第 15 次地方制度調査会では、「都知事の同意を得て区議会が区長を選任する制度」では区長候補者の一本化が難航すること等から、「区長の公選制度の採用」を答申することとなった（特別区職員研修所 2011:493）。

これにより、昭和 49 年の地方自治法改正（区長公選の復活、人事権の移譲、事務権能限定の廃止等）が行われた。この改正で特別区は、原則「市並み」の自治体とされる。しかし、依然として、特別区の位置づけは従来の延長線上で「都が基礎的な地方公共団体であることに変更はなかった」（大森 2012:4）。

これに対し、特別区は基礎的な地方公共団体になることを求めて、さらなる自治権拡充運動を展開する。特別区長会の設置した、特別区のあり方について審議する特別区制調査会¹⁾からは、『「特例」市の構想』（昭和 56 年）が示される。構想では、特別区を普通公共団体に改めることを基本とし、事務権能および財政制度を都から特別区へ権限移譲するという内容であった（特別区協議会 2011:31）。これらの議論の積み重ねの結果、都と区は、一致して都区制度改革について取り組むということが昭和 61 年に合意されたのである。

2.2 世田谷区における自治権拡充運動の高まり（昭和 61 年～平成元年）

世田谷区では、昭和 61 年の都区合意を受け、その着実な実施を求めて自治権拡充運動がより一層の高まりをみせる。具体的には、同年に区民、区、区議会の有志でつくる「世田谷“市”実現をめざす区民の会」が発足し、地域に根ざしたさまざまな活動が展開された（写真 1 参照）。翌年には特別区の制度改革を求める署名が行われ、本区における署名数は

10万3千人あまりに達し、当時の自治大臣へと提出された（世田谷区1989）。

やがて、自治権拡充を求める運動は、「特別区制度改革実現促進世田谷大会」（昭和63年）、「特別区制度改革実現促進大会」（平成元年）へとつながり、区民の参加のもとでの運動は強固な取り組みとなっていた。さらに世田谷区はこの時期に「世田谷区独立宣言」（写真2参照）のポスターを作成、公共施設などに掲示していた。ポスターには、『世田谷区は他の区の22区および東京都とともに、「特別区制度」を改革する運動を進めています』（世田谷区1989）と記されている。自治権拡充運動は「広く区民の参加するものとなっていた」（世田谷区1992:160）のである。

写真1（左）：世田谷“市”実現をめざす区民の集い（昭和61年10月）

写真2（右）：世田谷独立宣言ポスター（昭和63年9月）



2.3 平成12年改革とその後の課題（平成元年～平成24年）

住民らによる特別区の自治権拡充運動が高まりを見せる中、第22次地方制度調査会からは「都区制度の改革に関する答申」（平成2年）が示される。答申では、特別区を基礎的な公共団体とすることや、都から区への権限移譲が記されていた。こうして、平成10年の地方自治法改正（平成12年施行）が行われ、都区制度改革は大きな進展をみせる。

具体的な改正点は、①特別区を「基礎的な地方公共団体」の位置づけ（条文で明確化）、②特別区の自主性・自立性の強化（内部団体的な特例の廃止）、③事務の移譲（清掃事業、教育委員会の事務、保健所設置市の都留保事務など）である（特別区協議会2011:27）。

住民に身近な行政で移譲が可能なものは、できるだけ特別区に移譲すること、大都市の要請に配慮しつつ特別区の自主性、自律性を強化する方向で見直すという考え方が示されたのであった。この“平成12年改革”は、昭和27年以来の「特別区の悲願」となっていた「戦後民主改革直後の都区制度への復帰であると同時に、約半世紀にわたる復権運動の到達点」（特別区協議会2011:27）といえる改革であった。

こうして、特別区は基礎的な地方公共団体として再び歩み出す。しかし、この平成12年改革は、都区間協議において事務事業の見直しや財源配分問題などをめぐり、調整が難航してしまう。この課題を解決するため、平成18年の都区間協議では、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場を設けるという整理が行われ「都区のあり方検討委員会」が設置された。

協議が続けられる中、特別区長会の設置した今後の都区制度のあり方について審議する特別区制度調査会²⁾からは、『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』（平成19年）が示されている³⁾。この構想では、集権体制としての「都の区」の制度廃止、「行政の一体性」からの脱却、基礎自治体間で新たなシステムを構築する（特別区協議会2011:31）という内容である。

世田谷区においても、特別区の財政自主権の確立にむけて、独自に都区制度・都区財政調整制度の今後のあり方等に関する調査・研究⁴⁾が行われ、新たな財政調整の仕組みとして、都区財政調整制度の財源となっている調整税をすべて特別区の税とする等の試案をまとめた（世田谷区2007:37）。

このように、特別区は平成12年改革の完成を目指して都との協議を粘り強く続ける一方で、基礎的な地方公共団体の自治を担う責任として、より良い都区制度のあり方について議論を積み重ねている。しかし、時間が経過するにつれて住民の「都区制度改革に関する認知度」が低下している⁵⁾ということが危惧される。

このような状況について、『平成12年改革の結果、都区制度改革の動きは鈍っている。かつてのような区民を巻き込んだ自治権拡充運動は影をひそめた。これ以上の改革を都も国も進める気はなさそうである。特別区を普通地方公共団体に位置づけるという点での「昭和61年の都区合意」は結実しなかった』という指摘もなされている（大森2012:5）。

2.4 都区制度改革と世田谷区の実践のまとめ

ここまで、年表に沿って都区制度改革の変遷をみてきたが、それは特別区における自治権拡充の歴史であったといえる。その一つの到達点である平成12年改革は、特別区を基礎的な自治体として位置づけた。しかし、その改革は未だに結実していない。この課題を解決するため、都と区は引き続き協議をしているが、高齢化や人口減少などの社会情勢の変化はその結論を待つてはくれない。これに対し、特別区制度研究会（平成20年～）では、特別区職員が社会情勢や政策課題を分析したり、身近な行政に携わることで得られた知識を共有したりして、より良い都区制度についての議論を積み重ねている。次は、この特別区制度研究会の実践について概観する。

3. 特別区職員による都区制度改革に関する研究

都区制度改革および自治権拡充に向け、特別区では各区の職員が現場の知識や経験を持

ち寄り、東京の将来に向けた大都市の課題と論点をふまえて、どのような制度が求められているのか継続的に研究を行っている。この制度研究会の研究を概観し、特別区職員の視点による都区制度への問題意識を捉えることを試みたい。

3.1 特別区制度研究会の設置および経緯

特別区長会は、平成20年度に今後の特別区のあり方に関する検討の方向性を示し、その取組みの一環として、都区制度改革の今後の議論に備えるための基礎的な研究を進めるため「特別区制度研究会」を設置した。これまでに、第1期（平成20年8月～平成22年3月）から、第2期（平成22年5月～平成24年3月）、第3期（平成24年5月～）と継続的に実施されている。

研究会は、23特別区職員（原則各区1名）、特別区協議会の職員らで構成され、必要に応じて特別区制度懇談会⁶⁾の委員・専門家の助言等を求めている。

研究を進めるにあたっては、研究課題に基づいて4つの分科会が編成され、研究員が実態調査や事例紹介を通じて都区制度の現状を把握し、今後予想される政策課題の整理及び解決策の提案などの分析・研究を行っている。研究期間は、約2年間で、月1回（半日）程度の分科会が開催され、最終的な研究成果はホームページなどを通じて情報発信されている。以下に、第1期から第3期における調査研究の研究概要を見ていきたい。

3.2 特別区制度研究会における研究の概要

・第1期特別区制度研究会（平成20年8月～平成22年3月）

【第1期 第1分科会】

“自治制度をめぐる国等の様々な動きに対応した特別区のあり方について”

地方分権改革のうねりの中で、特別区が将来にわたり持続可能な行財政経営を行っていくためには、基礎自治体としての確固たる基盤を確立すべく、その方策をあらかじめ見出しおかなければならない。そこで、国や民間団体が設置した地方分権や道州制などに関する研究機関による各種提言や日々の動静をもとに今を読み説き、今後進められていく諸改革がどこに向かうのか、また特別区にどのような影響があるのかを見極めるとともに、これに必要な対応を整理することを目的として調査及び研究を行った。

【第1期 第2分科会】

“基礎自治体間の連携のあり方について”

「特別区は、特別区と他の基礎自治体が支えあう共生社会を実現するために、特別区間または他の基礎自治体との連携のあり方はどうあるべきか」を探っていくことを目的として研究を行った。

【第1期 第3分科会】

“23区における対等・協力関係による、事務処理体制及び財政調整方法について”

現在、東京都が行っている市町村事務のうち、23区に移管されたことを前提として、対等・協力の関係により事務処理を行う場合の事務処理体制を検討した。また、平成19年12月に特別区制度調査会の第二次報告で構想された基礎自治体連合のイメージを基に、基礎自治体間の新たな枠組みにおける財政調整制度を検討した。

【第1期 第4分科会】

“23区における基礎自治体連合の法制度について”

第二次特別区制度調査会の要点を、一体性の観念からの脱却、交付税個別適用の呪縛からの開放、調整原理の縦から横への転換、地域が自ら組み立てる自治制度構想、都区制度の拘束から開放するための仕組みと捉え、基礎自治体の新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有するものとして構想される「基礎自治体連合」について、その制度設計、法制度の具体の検討を行った。

・第2期特別区制度研究会（平成22年5月～平成24年3月）

【第2期 第1分科会】

“自治制度をめぐる国等の動向と特別区の課題～地方分権・自治法改正等による特別区への影響や課題等”

今後の特別区政の方向性を模索するため、「地方分権」について職員意識の現状をアンケート調査により明らかにするとともに、今後の都区制度改革及び地方分権の推進に必要な基盤をつくるための課題や方策を考察した。

【第2期 第2分科会】

“基礎自治体と広域自治体の関係のあり方～道州制や府県をめぐる動向・議論、基礎自治体の視点による今後の方向性等”

特別区職員の視点で将来を見据えて、広域自治体及び基礎自治体についての様々な意見を客観的に整理し、両者のあり方について調査研究を行った。また、このことを踏まえた上で、今後の基礎自治体と広域自治体の関係及び都区関係の目指すべき方向性についてまとめた。

【第2期 第3分科会】

“基礎自治体間の対等・協力関係と連携～現行の各種の連合組織や自主的連携の実態・議論をもとにした連携・連合の意義と可能性等”

「基礎自治体の自主的な連携」に焦点を当て、基礎自治体が互いに連携・連合を行う意義とは何か、また基礎自治体それぞれが抱える課題は自主的な連携・連合によって解決が可能であるかについて考察した。

【第2期 第4分科会】

“基礎的自治体の規模・能力と自治～分権改革や合併などの検証をとおした基礎的自治体

における自治のあり方等”

今後の住民自治のあり方に着目し、その充実に向けた取組み事例等の調査・検証を行い、基礎的自治体の規模・能力と住民自治の関係性及び住民自治が行政運営にもたらす効果や課題等について考察した。

・第3期特別区制度研究会（平成24年5月～）

【第3期 第1分科会】

“東京の基礎自治体として特別区が果たすべき役割”

東京富裕論や東京一極集中のように「ヒト・モノ・カネ」の面で東京は恵まれているという見方をされている。地方の基礎自治体に目を向け、特別区と比較することで、全国の中での特別区の立場を認識し、特別区の強みを生かした役割を見出すとともに、予測される社会情勢に対応した特別区の課題等を考察する。

【第3期 第2分科会】

“都と特別区の課題”

基礎自治体と広域自治体の基本的な関係を踏まえ、今後の都区関係のあり方について考察する。例えば、東京における大都市事務のあるべき姿の検討や、将来予測に基づき行政ニーズを把握した上で、都区の役割及び連携のあり方の検討を行う。

【第3期 第3分科会】

“特別区におけるさまざまな危機とマネジメント”

従来のように大きなテーマの枠組みの中で個々のケースを掘り下げる研究方法とは逆に、特別区の共通課題である「危機管理」というフィルターを通じて、基礎自治体と広域自治体との関係や、自治体間連携などを「特別区職員の視点」から考えていく。

【第3期 第4分科会】

“大都市制度の中の特別区のあり方”

大阪都構想をはじめ、各種大都市制度についての検討が第30次地方制度調査会などで進められていく中で、今後、特別区は、大都市としてどのような制度や政策を考えていけばいいのか。大都市制度が歩んできた歴史も踏まえながら、今後の特別区のあり方について検討していく。

3.3 特別区制度研究会における研究の分類とまとめ

特別区制度研究会における研究テーマを大きくまとめると、地方分権のあり方、23区の連携、住民自治の視点という3つの分類（図表1）に整理することができる。具体的な研究内容としては、特別区の行政サービスの連携と各区独自の取組み等に関する職員の意識アンケート（第1期 第1分科会）、新たな23区の財政調整制度導入を想定した場合の検討項目の整理と考え方（第1期 第3分科会）、区民意識調査を使った住民参加に関する比

較（第2期 第4分科会）など、住民に身近な自治体の職員ならでの分析がなされている。次に図表1を使い、特別区制度研究会の第1期から第2期までの研究内容について、「主なテーマ・研究の視点」及びその背景である「社会情勢」をまとめていきたい。

第1期では、主なテーマとして「基礎自治体連合」の構想に関する職員による実務レベルの検討といえる。検討の結果、社会情勢と国の地方分権の動きなどをふまえた論点整理と、構想の実現に向けた法定要件や税財政面での試算など具体的な考察がなされていた。

第2期では、主なテーマとして住民に身近な特別区職員の視点から、職員の都区制度への意識や、基礎的自治体としての自治の観点から都区制度の課題について分析がなされていた。研究の背景には、民主党への政権交代とそれにとまなう新しい公共の考え方や国における地方分権の活発な議論があると考えられる。

第3期は、現在も研究が進められている。大阪都構想など大都市制度に関する議論、東日本大震災への対応と新たに見えてきた都区制度のさまざまな課題をふまえた調査・研究が、現在も行われていると考えられる。

これらの研究概要を総括すると、どの研究においてもとりまく社会情勢の変化をふまえた動的な調査・研究が行われ、今後の大都市東京の将来像を考えていく上で必要な視点を提供しているといえよう。このような多角的な議論の積み重ね⁷⁾が、より良い都区制度の構築へとつながることを期待したい。

図表1：特別区制度研究会の研究テーマに関する分類表

	平成20年8月～平成22年3月 第1期	平成22年5月～平成24年3月 第2期	平成24年5月～ 第3期 ※
主なテーマ 研究の視点	・「基礎自治体連合」の構想について	・都区制度に関する特別区職員の意識 ・基礎的自治体(23区)の自治の実践	・大都市制度における特別区の役割 ・東日本大震災と特別区・都区制度の課題
地方分権 (例 広域・基礎自治体)	第1分科会 (地方分権の議論と特別区のあり方)	第1分科会 (都区制度に関する職員意識アンケート) 第2分科会 (広域自治体と道州制)	第1分科会 (社会情勢と特別区の課題) 第2分科会 (大都市事務のあり方) 第4分科会 (大都市制度の比較)
23区の連携 (例 基礎自治体連合)	第2分科会 (基礎自治体連合と他構想との比較) 第3分科会 (移管事務の実施主体と課題 上下水道を例として) 第4分科会 (基礎自治体連合の法定要件の範囲)	第3分科会 (基礎自治体間の連携の実態)	第3分科会 (危機管理)
住民自治 (例 各区事例)		第4分科会 (特別区における新たな自治運営)	
社会情勢	・リーマン・ショック [平成20年9月] ・政権交代 民主党政権誕生 [平成21年9月]	・東日本大震災 [平成23年3月]	・大都市地域特別区設置法成立 [平成24年8月] ・自民党政権 [平成24年12月～]

※ 調査・研究中における内容 出典 特別区制度研究会報告書(2010;2012)、特別区長会総会資料(2012)をもとに筆者が作成。

4. 結論

この報告では、都区制度改革の変遷を年表にまとめ、特別区における自治権拡充運動の課題と現状について整理した。その具体例として、世田谷区における取り組みを紹介し、住民と自治体がどのような自治権拡充の運動を繰り返してきたのかを概観した。そして、その都区制度改革に向けた取り組みの一つである特別区制度研究会の研究内容を概観し、より良い都区制度の構築に向けた特別区職員の視点や論点について考察した。

地方分権改革は、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本として、地方公共団体が自らの判断と責任において行政を運営することを促進することである。そのために、住民に最も身近な行政主体である基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、基礎自治体が地域における行政の自主的かつ総合的な実施の役割を担えるようにするための改革といえる。本報告では、都区制度の今後の展望などについては言及していないため、今後の研究課題としたい。

現在、世田谷区の20年後を展望する「世田谷区基本構想」の議論が進んでいる。区の目指すべき姿を実現するため、区民主体のまちづくりを一層進めていくことが求められている。本報告で整理した内容が、世田谷区の将来像を考える一つの視点として、活かされれば幸いである。

[注]

- 1) 特別区制調査会は、特別区のあり方について審議するために特別区長会が昭和49年に設置し、昭和56年には特別区が名実ともに東京都から自立した基礎自治体となる『「特例」市の構想』を第5次答申で示した。会長は辻清明東京大学名誉教授。
- 2) 特別区制度調査会は、特別区のあり方について審議するために特別区長会が平成15年に設置（第一次）、未完の平成12年改革をふまえて平成17年には『東京における新たな自治制度—都区制度の転換—』として報告した。会長は大森彌東京大学名誉教授。また、平成18年には、第二次特別区制度調査会が設置され、平成19年に調査会報告『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』を報告した。
- 3) この構想について、第26次地方制度調査会副会長であった成田は「今までの旧自治省や総務省、日本の立法者、国会の考え方が、画一性や一律性を尊重し過ぎた…個性があるユニークな仕組みがあちこちに登場することは良くないということが強調され」た（成田2013:45）ことへの地方分権の新たな試みとして、細目について詰めていく必要があるものの「特別区を通常の市の一種にする方向には基本的に賛成」（成田2013:35）と述べている。
- 4) 平成15年～平成18年度にかけて調査・研究が行われた。
- 5) 区民の「都区制度改革が行われている」ことに関する認知度について、「あまり知らない」「まったく知らない」という回答が約80%（n=1318）を占めていた（南・清水2009）という研究報告もある。

6)特別区制度懇談会は、公益財団法人特別区協議会が平成20年6月から設置している、特別区のあり方などを検討する機関で、大森彌東京大学名誉教授を座長とする学識経験者で構成されている(特別区長会事務局2012)。

7)特別区の基礎的自治体としてのあり方をめぐる最新の研究について、『都市社会研究』第5号では、金井氏、小林氏、名和田氏らによる専門的見地から分析がなされている。

この中で、金井氏は特別区における基本構想・基本計画・実施計画の制定経過について分類し、各区の状況を分析するとともに、分権・自治の観点から特別区が総合計画システムを「自らの主体的な判断によって、改めて見直す時期に来ている」(P.26)ことを指摘した。

また、小林氏は近代都市計画理論への反省と修正をふまえ、世田谷区の都市計画について分析し、「地域特性を活かしたコミュニティー再生のための空間戦略」(P.37)として、これからのまちづくりに向けたポイントとして6つのイメージ(P.55)を述べている。

名和田氏は、都市内分権における「分散」と「分権」について論じ、日本型都市内分権は「分権」(=「住民自治の充実」)の側面が弱い点を指摘している。そこで、今後の地域行政を考える上でドイツにおける「協働」の政策理念を紹介し、世田谷区については地域行政の制度的取組みにおいて引き続き「分権」と「協働」を進めることで、「政令指定都市の動向と切磋琢磨しつつ、先進的な取組みを進めていくことが期待されている」(P.73)と述べている。

これらの議論から、特別区は住民と築き上げてきた関係や実績を基盤として、地域の課題に自主性をもって取り組むことが求められていると考えることができる。将来に向けた都区制度改革においてもこの認識は基本的な考え方であるといえる。

[参考文献]

- 大森彌, 2012, 「東京特別区」と「道府県特別区」(上), 特別区協議会総務部企画財政課『区政会館だより NO. 272』.
- 金井利之, 2013, 都区制度と総合計画制度, 『都市社会研究』第5号, 1-36頁.
- 栗原利美 米倉克良, 2012, 『東京都区制度の歴史と課題』, 公人の友社.
- 小林正美, 2013, 東日本大震災以降の世田谷の都市空間を考える, 『都市社会研究』第5号, 37-58頁.
- 世田谷区, 1992, 『せたがや百年史』.
- 世田谷区, 1989, 「世田谷独立宣言」ゼミナール 資料編.
- 世田谷区議会, 1972, 世田谷区議会だより(昭和47年5月1日).
- 世田谷区, 2007, 都区制度・都区財政調整制度の今後のあり方等に関する調査・研究.
- 第一次特別区制度調査会, 2005, 「東京における新たな自治制度を目指して—都区制度の転換—」.
- 第二次特別区制度調査会, 2007, 『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』.
- 特別区協議会, 2010, 『東京23区自治権拡充運動と「首都行政制度の構想」』, 日本評論社.
- 一, 2011, 『東京23区のおいたち—東京大都市地域の自治史—』.
- 一, 2012, 『東京23区のふしぎ—自治のかたちと歴史の残像—』.
- 特別区職員研修所編, 2011, 『特別区職員ハンドブック2011』.
- 特別区政調査会, 1981, 『「特例」市の構想』.
- 特別区制度研究会, 2010, 『特別区制度研究会報告書 第1期』.
- 一, 2012, 『特別区制度研究会報告書 第2期』.
- 特別区長会事務局, 2012, 『特別区の課題 参考資料』.
- 特別区長会総会資料, 2012, 『第3期特別区制度研究会について(平成24年3月16日)』.
- 成田頼明, 2013, 「連合制度」と「基礎自治体連合」, 特別区協議会編『特別区自治情報・交流センターブックレット①』, 学陽書房.
- 名和田是彦, 2013, 都市内分権論から見た世田谷の地域行政, 『都市社会研究』第5号, 59-77頁.
- 南博 清水徹, 2009, 都区制度改革と区民意識に係る—考察—, 『都市社会研究』第1号.

参考1 都区制度改革と世田谷区の取組み

年	世田谷区の取組み	特別区の自治権拡充運動の変遷	東京都の取組み	国の動向
昭和18年 (1943)			東京都制誕生（東京府・東京市廃止）	
昭和21年 (1946)		都政の一部改正 ・区長が公選制に		
昭和22年 (1947)		戦後民主化の徹底 (都区間の紛争激化) 「地方自治法」制定・公布（4月） ・「都の区は、これを特別区という」（自治法第281条） ・特別区は市と同格の基礎的地方公共団体に原則、市に関する規定を適用 ・特別区は特別地方公共団体（都区2層制） ・人口10万人～30万人を基準に35区を22区に再編（8月から23区） 自治権拡充の始まり ・全区長が人事権・財政権の確立と事務事業の是正を求めて「自治権拡充に関する具申書」を都知事に直接手渡す		
昭和25年 (1950)		『「二十三首都市」の方式』		
昭和27年 (1952)		第1次制度改革 特別区は都の内部団体に都が基礎的地方公共団体 「改正地方自治法」施行 ・区長公選制の廃止、区長選任制に		
昭和36年 (1961)		『首都行政制度の構想』		
昭和40年 (1965)		第2次制度改革 特別区に権限を移譲 「改正地方自治法」施行 ・福祉事務所の移管 ・都区協議会の設置等		市町村合併特例法制定
昭和46年 (1971)		区長公選条例を求める直接請求		
昭和47年 (1972)	自治権を拓げる世田谷区民の会結成			第15次地方制度調査会答申 「特別区制度の改革に関する答申」 ・区長の公選制度の採用など
昭和50年 (1975)		第3次制度改革 特別区は実質的な自治体 区長公選制復活、人事権の確立など 「改正地方自治法」施行 ・事務機能を基本的には市町村と同等の権利が特別区に与えられる一方、基礎的な地方公共団体には位置づけられず		
昭和56年 (1981)		特別区政調査会答申（昭和50年3月～昭和56年8月） 『「特例」市の構想』		
昭和59年 (1984)			都制度調査会報告 「新しい都制度のあり方」 ・特別区を大都市における基礎的な地方公共団体として普通公共団体に位置づける。	
昭和61年 (1986)	第3区選出国会議員への要請行動 「世田谷“市”実現をめざす区民の会」実行委員会発足 世田谷“市”実現をめざす区民の集い 世田谷区署名活動 1万人の集いへの参加	昭和61年の都区合意 都区協議会において、都区制度改革の基本的方向を了承 ・特別区の内部団体的性格を改め、大都市区域における基礎的自治体とし、普通公共団体に位置づけ ・特別区の事務機能を一層拡充するとともに財政自主権を強化 ・一般廃棄物の収集・運搬に関する事務は特別区に移管 23区全区議会が意見書を議決 特別区制度改革を求める署名活動 署名総数134万7190名（昭和61年10月～昭和62年2月） 特別区制度の改革をめざす1万人の集い		

参考1 都区制度改革と世田谷区の取組み

年	世田谷区の取組み	特別区の自治権拡充運動の変遷	東京都の取組み	国の動向
昭和62年 (1987)	自治大臣に署名を提出 世田谷区署名総数 10万3201名 シンポジウム 「明日のヒューマン都市 せたがやを考える ー自治権拡充をめざして」 23区共同シンポジウム への参加	区長会会長、議長会会長が 自治大臣に要望 地方制度調査会総会で 「都区制度等のあり方」を 審議項目とすることに決定 都知事が自治大臣に要請 23区共同シンポジウム		
昭和63年 (1988)	第3区選出国會議員 および区内在住の 第21次地方制度調査会委員 への要望 早期実現をめざす集い への参加 特別区制度改革実現促進 世田谷大会 第3区選出国會議員、 区内在住の地制調委員へ 要望書提出	特別区区長会、自治大臣へ 要望書を提出 第21次地方制度調査会総会で 「都区制度のあり方」は、 第22次の調査会に申し送り 区長会会長・議長会会長が 自治大臣・各党都連に要請 制度改革の早期実現をめざす集い 第22次地方制度調査会発足 地方制度調査会総会で 「都区制度等のあり方」を 再度審議項目に決定		
平成元年 (1989)	特別区制度改革実現促進大会 駅頭キャンペーン	行政問題小委員会で 区長会会長、 議長会会長から意見聴取 地方制度調査会総会へ 行政問題小委員会が 「都区制度改革に 関する論点」を提出 制度改革推進キャンペーン		
平成2年 (1990)				第22次地方制度調査会答申 「都区制度改革に関する答申」 ・特別区を基礎的な 地方公共団体とし、 特別地方公共団体に位置づける。 ・事務事業の移管等の一括実施 ・一般廃棄物の収集・運搬に 関する事務は、 特別区に移譲すべき。
平成6年 (1994)				
平成7年 (1995)		「特別区制度改革実現決起大会」 を開催		
平成10年 (1998)		地方自治法改正（平成12年施行） ・特別区の内部団体性の払拭 ・一般廃棄物の収集・運搬・ 処分等の事務移管 ・都区財政調整制度の 改正等自主権の強化	東京都地方分権推進計画大綱の策定 ・国、都、市町村の役割分担	
平成11年 (1999)			東京都第一次地方分権推進計画策定 ・機関委任事務制度廃止への対応 ・法令による市町村への権限移譲等	

参考1 都区制度改革と世田谷区の取組み

年	世田谷区の取組み	特別区の自治権拡充運動の変遷	東京都の取組み	国の動向
平成12年 (2000)	特別区制度改革実現記念式典 21世紀へ羽ばたけ 世田谷のつどい 世田谷区による ごみの収集・運搬スタート	第4次制度改革 「改正地方自治法」施行 ・特別区は基礎的な自治体 (2層制復活) ・財政自主権強化、 ・清掃事業移管など ・廃置分合など、地方自治法の 特例措置の改正 ・特別区の固有財源の拡充 (入湯税等) ・財政調整制度の見直し (総額補てん主義、 納付金制度の廃止)	第二次東京都地方分権推進計画策定 ・都と区等の役割分担 ・都の区市町村への補助制度 ・個別法による権限移譲	地方分権一括法施行 ・機関委任事務の廃止 ・国又は都道府県の関与の見直し ・市町村合併の推進など 地方分権一括法における 市町村合併の特例に関する法 の施行 ・合併協議会の設置の促進 ・合併推進のための財政措置 ・国、都道府県の協力など
都区協議会で主要5課題のあり方など確認				
平成13年 (2001)			「市町村合併に関する検討指針」策定	第27次地方制度調査会総会 ・地方への権限移譲 ・市町村合併などを 審議項目に決定
平成15年 (2003)		特別区における安定的な中間処理の あり方について区長会方針を確認 ・特別区におけるごみの中間処理は 平成18年4月1日以降も当分の間 東京二十三区清掃一部事務組合 による共同処理に 「都区財政調整主要5課題」の協議(平成15年3月) ・法定された都区の役割分担に基づく財源配分等の財源問題が未決着 ・平成17年までの解決を目指して都区協議 1. 役割分担を踏まえた財源配分 2. 都に留保した清掃関連経費の取扱い 3. 小中学校改築需要への対応 4. 都市計画交付金の配分 5. 状況に応じた配分割合の変更		第27次地方制度調査会総会 「今後の地方自治制度のあり方」 に関する答申 ・基礎自治体のあり方、 合併特例法期限到来後も 新たな法律を制定し合併を 推進すること等を答申
平成16年 (2004)				地方分権改革推進会議 最終意見 ・行財政改革の推進等 行政体制の整備についての意見 合併関連3法成立
平成17年 (2005)		第一次特別区制度調査会報告 ・東京における 新たな自治制度を目指して —都区制度の転換—		市町村合併特例法期限切れ 第28次地方制度調査会答申 「地方の自主性・自律性の 拡充及び地方議会の あり方に関する答申」
平成18年 (2006)		主要5課題の協議決着(平成18年2月) 都区協議会合意事項 ・新たな検討組織を設置し、 今後の特別区のあり方について、根本的、発展的に検討 (事務配分、特別区の区域のあり方 再編等、税財政制度) ・その結論に従い、役割分担を踏まえた財源配分を整理 移管後の清掃事業 ・都から派遣された職員の特別区職員への身分切り替え 都区のあり方に関する検討会(平成18年5月～同年11月) ・都区のあり方検討に係る今後の検討の大枠を整理		第28次地方制度調査会 「道州制のあり方に関する答申」 ・都道府県を廃止し、 広域自治体に再編する 「道州制の導入が適当」と答申 ・ただし、東京都は、 首都圏機能があるため 特例的な組織とすることや、 都だけを特例的に一つの 道州とすることも想定 地方分権改革推進法が成立 ・地方分権推進委員会を設置 ・地方分権推進計画を作成
平成19年 (2007)	「都区制度・都区財政調整制度 の今後のあり方等に関する調 査・研究」を実施・報告	「東京富裕論」への反論 (平成19年6月) ・地方法人2税(法人事業税・ 法人住民税)の 国による一括徴収と 全国への再配分案への反論 第二次特別区制度調査会報告 (平成19年12月) ・『「都の区」の制度廃止と 「基礎自治体連合」の構想』	東京自治制度懇談会報告 (平成19年11月) ・議論の整理 (都が大都市経営の担い手)	

参考1 都区制度改革と世田谷区の実践

年	世田谷区の実践	特別区の自治権拡充運動の変遷	東京都の実践	国の動向
平成20年 (2008)		特別区制度懇談会 (平成20年6月～) 特別区制度研究会 (平成20年8月～) ・第1期 (平成20年8月～ 平成22年3月)		地方分権改革推進委員会 第1次勧告 ・国と地方の役割分担の 基本的な考え方 ・重点行政分野の抜本的見直し ・基礎自治体への権限移譲と 自由度の拡大など 地方分権推進委員会 第2次勧告 ・出先機関改革 ・義務付け・枠付けの見直し 地方分権改革推進委員会 第3次勧告 ・義務付け・枠付けの見直しと 条例制定権の拡大 ・地方自治関係法制の見直し ・国と地方の協議の場の法制化 地方分権改革推進委員会 第4次勧告 ・地方税財政
平成21年 (2009)		東京の自治のあり方研究会 (平成21年11月～) ・将来の都制度や東京の自治のあり方について調査研究 (都・区・市・町村共同設置)		第29次地方制度調査会 「今後の基礎自治体及び 監査・議会のあり方 に関する答申」 地域主権戦略会議を内閣府に設置 地方分権推進計画大綱を閣議決定
平成22年 (2010)		特別区制度研究会 (平成20年8月～) ・第2期 (平成22年5月～ 平成24年3月) 国に都市計画決定権限の 移譲対象から一部特別区を 除外する案についての 緊急声明(平成22年6月)		地方行財政検討会議設置 地域主権戦略大綱を閣議決定 ・地域主権改革の全体像 ・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 ・国の出先機関の廃止 (抜本的な改革) ・ひも付き補助金の一括交付金化 ・地方税財源の充実確保 ・直轄事業負担金の廃止 ・地方政府基本法の制定 (地方自治法の抜本的見直し) ・自治体間連携・道州制
平成23年 (2011)				地域主権推進一括法案の一部が成立 第30次地方制度調査会 「地方自治法改正案に 関する意見書」 大都市部のリコール要件緩和など
平成24年 (2012)		児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会 (平成24年2月～) ・現行の課題と対応策 ・児童相談行政の体制のあり方 特別区制度研究会 (平成20年8月～) ・第3期 (平成24年5月～)		地域主権推進大綱を閣議決定

出典 世田谷区(1989), 公益財団特別区協議会(2010:125-156;2011:22)の各年表、内閣府および総務省のホームページをもとに著者が作成。