令和７年２月７日　特別区長会事務局講演会参考資料

特別区制度改革の歩みとこれから

＜　目　　次　＞

◇改めて特別区制度改革を考える意味 ～平成１２年改革から四半世紀（P2）

１　都区制度（特別区制度）の概要　（P2）
　◇ 都区制度（特別区制度）とは　（P2）
　◇ 都区の役割分担と財源の調整（都区財政調整制度）　（P5）
　　（都区間財源配分、特別区間の財政調整）
　◇ 特別区制度の歴史　（P12）

２　平成 12 年改革の意義　（P15）
　〇平成 12 年度改革の概要　（P15）
　〇都区の思惑を超えた法改正内容　（P16）
　〇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　（P18）
　〇積み残しの課題（新制度施行時）　（P19）

３　平成 12 年改革以降の動き　（P19）
　(1) 都区間の財源配分（主要 5 課題協議、児童相談所をめぐる協議）　（P19）
　(2) 都区のあり方検討（都区のあり方検討委員会、東京の自治のあり方研究会）　（P28）
　(3) 児童相談所設置自治体の拡大　（P34）
　(4) 特別区制度調査会　（P36）
　(5) 地方分権改革の流れの中で　（P37）

４　都区制度（特別区制度）のこれから　（P43）
　　（特別区制度をめぐる議論、今後の特別区の制度的課題）

（参考）特別区長会が東京都に求めている重点事項　（P49）
　(1) 都区のあり方検討の再開　　(2) 都市計画事業のあり方に関する協議の実施
　(3) 固定資産税の減免等についての事前協議　　(4) 児童相談所設置の促進
　(5) 都区双方の事業実績に見合う都市計画交付金の増額
　(6) 特別交付金のあり方の見直し

（参考）特別区の児童相談所を巡る配分割合協議の主なやりとり（P50）
　　都区財政調整の配分割合に関する地方自治法、施行令の関連規定（P57）
　　都区財政調整制度の全体像（P58）

◇まとめ　（P59）

（参考）特別区制度をめぐる動き　（P60）

※青字は注釈メモ

◇改めて特別区制度改革を考える意味 ～平成１２年改革から四半世紀

・都区制度（特別区制度）は、特別区の活動の基盤
・都道府県と市町村の一般的な制度では説明しきれない
・“負い目”からの解放（半人前の制限自治体？）　　形式的な比較
　・市に比べ権限が制約されている？　　他と違う≠制約
　・財政面で都に依存している？　　役割分担の違い
　・住民の自治意識が薄い？
　・区や区議会に無駄が多い？
　　（参考）大阪市会　定数 81 人（人口 2,752,412 人）*1/33,980
　　特別区議会 23 区計　定数 902 人（人口 9,733,276 人）*1/10,790
　　堺市議会　定数 48 人（人口 826,161 人）*1/17,211
　　世田谷区議会　定数 50 人（人口 943,664 人）*1/18,873
・実態上都が差配できる外形があり（税、条例、都議会）、制度論抜きに対抗できない
・自分たちで守らなければならない（都の主張は法の趣旨からは疑問）
・都区間財源配分の課題がいまだ解決しておらず、制度改革が運用面で未完のままとなっている　　etc.

1　都区制度（特別区制度）の概要

◇ 都区制度（特別区制度）とは

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

一方、東京 23 区の区域は、970 万人を超える人びとが暮し、1 千 3 百万人近い人びとが活動する巨大な大都市地域です。人口や産業が高度に集積するこの地域の行政は、全体として滞りなく円滑に行われる必要があります。

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

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

通常は市が行う上下水道や消防などを都が実施することや、都と 23 区間の財政調整の仕組みがあること、また、都区間及び特別区間の連絡調整を行うための法定の協議組織が設けられていることなどが特徴です。

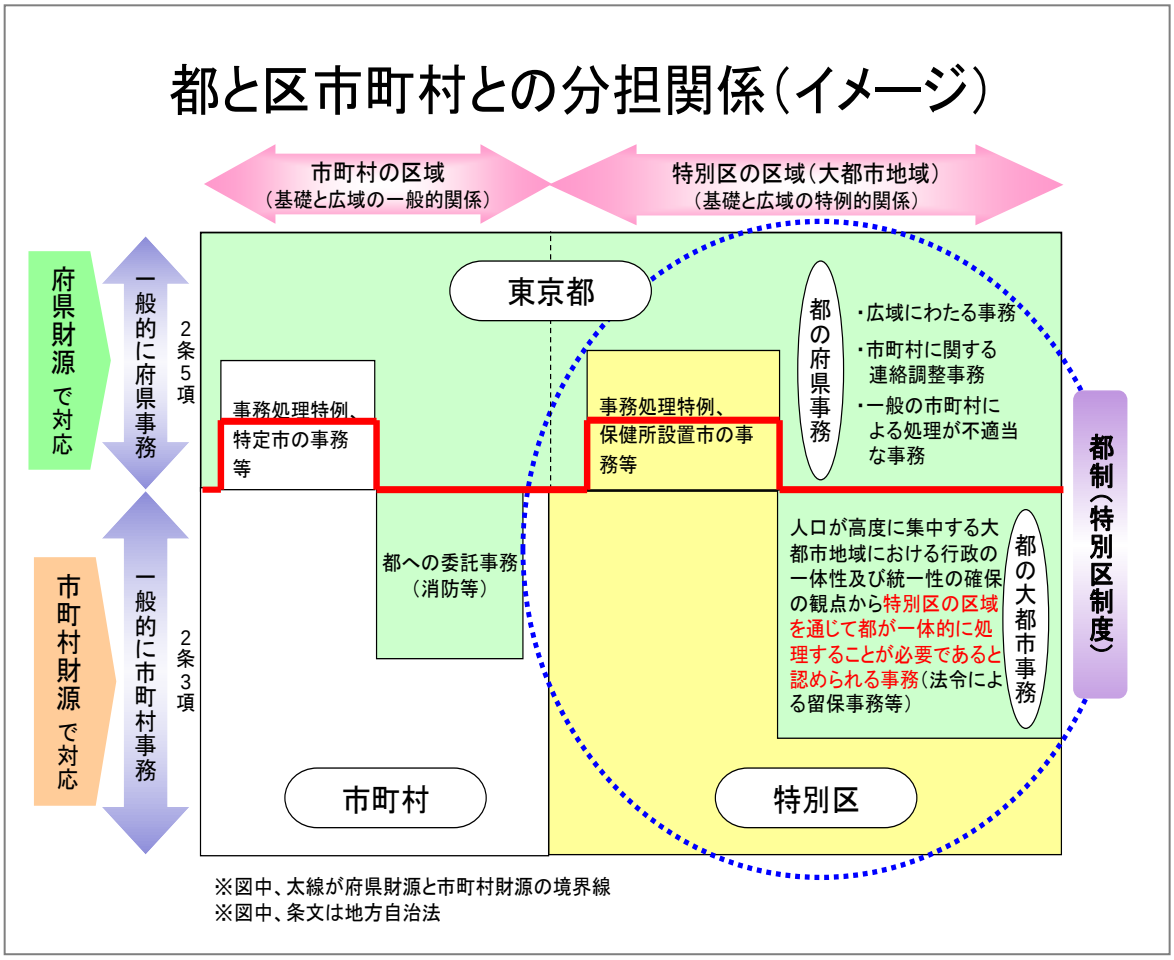
政令で指定される大都市制度である指定都市においては、大都市としての一体性・統一性

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

23 区の区域を一つの大都市地域として制度を組み立て

○都区制度は、政令指定都市制度では対応できない、人口が高度に集中する大都市地域において、広域自治体と複数の基礎自治体の特別な役割分担により、大都市行政の一体性確保と身近な自治の両立を図る大都市制度　　都が市の領域の事務の一部を処理

※そのための特例：事務分担・税配分、都区財政調整制度、都区協議



東京都は二つの制度が併存

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

「特別区の存する区域の有する様々な地域特性のうち、当該区域を他の地域と区別し、行政上特別な対応を迫る決定的な要素は、人口規模及びそれに関連する諸機能の集中度である。現行の地方自治制度においては、大都市の制度としては指定都市制度も存することから、特別区の存する区域は、指定都市制度では対応しきれない規模として既存の指定都市を相当上回る人口数百万程度で一体となった社会的実態がある区域であると同時に、当該区域の行

政について一つの普通地方公共団体である指定都市で対応することには問題があると思われるものであると言える。これらを端的に「人口が高度に集中する大都市地域」としているのである。」

東京都区部の人口集中度と歳出の大都市比較

	人　口	面　積（㎢）	人口密度（人／㎢）	昼夜間人口比率	歳出（百万円）	一人当歳出（千円）
東京都区部	9,733,276	627.53	15,510	132.2	4,529,469	465
札幌市	1,973,395	1,121.26	1,760	99.7	1,215,839	616
仙台市	1,096,704	786.35	1,395	105.3	626,497	571
さいたま市	1,324,025	217.43	6,089	90.9	657,349	496
千葉市	974,951	271.76	3,588	97.1	527,564	541
川崎市	1,538,262	142.96	10,760	83.6	797,469	518
横浜市	3,777,491	437.71	8,630	91.1	2,072,932	549
相模原市	725,489	328.91	2,206	86.2	336,510	464
新潟市	789,275	726.27	1,087	101.2	427,945	542
静岡市	693,389	1,411.83	491	102.9	349,545	504
浜松市	790,718	1,558.06	508	99.3	381,205	482
名古屋市	2,332,176	326.50	7,143	111.9	1,419,456	609
京都市	1,463,723	827.83	1,768	109.0	946,555	647
大阪市	2,752,412	225.33	12,215	132.5	1,906,783	693
堺市	826,161	149.83	5,514	93.3	454,092	550
神戸市	1,525,152	557.03	2,738	102.5	963,856	632
岡山市	724,691	789.95	917	103.1	375,818	519
広島市	1,200,754	906.69	1,324	101.0	705,188	587
北九州市	939,029	491.71	1,910	102.1	601,495	641
福岡市	1,612,392	343.46	4,695	110.8	1,142,879	709
熊本市	738,865	390.32	1,893	102.2	403,175	546

※「歳出」は令和4年度普通会計決算、その他の項目は令和2年国勢調査

※23 区の人口規模（令和 2 年国勢調査）　　もし「東京市」だったら？

・特別区部の人口（9,733,276 人）は、東京都以外の道府県の規模を上回る。

・各区それぞれが大都市、中核都市並み

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

※いずれも３つの県より多い。世田谷区は８つの県より多い。

中核市並み　16 区

中央区（169,179 人）158 位、千代田区（66,680 人）415 位／1,747 市区町村中

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

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

「現行制度は、都の広域的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。」

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

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

①特別区優先の原則　⇒都が担う市の領域の事務は限定的

②特別区は、自地域だけでなく、東京大都市地域全体にも責任

◇ 都区の役割分担と財源の調整（都区財政調整制度）

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

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

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

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

なお、地方公共団体間の財政調整の仕組みとしては、地方交付税制度がありますが、この制度の中では、東京都と特別区は合算して算定され（ただし、収入超過と計算され不交付）、都と個々の 23 区の調整については、都区財政調整制度を通じて行うこととされています。

○都区財政調整制度は、都区制度に対応した地方交付税制度と並ぶ法律上の財源保障制度

① 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ことが必要

② 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ことが必要

③ 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実施

※地方交付税は都区合算で都に適用し、都と 23 区は都区財政調整で保障

・全国の普遍的・標準的な行政水準を確保する交付税制度の中で、都区間の事務や財源区分等の特例に応じた個別算定は技術的に極めて困難

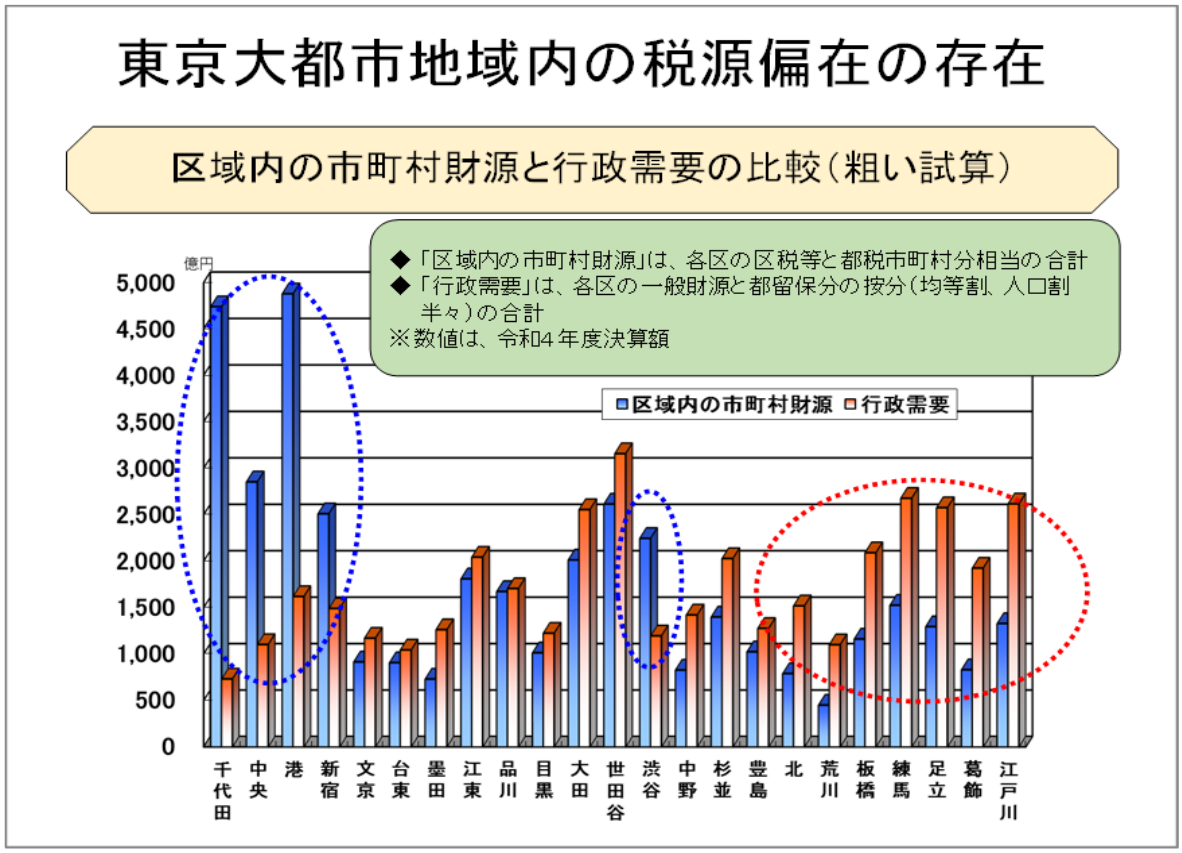
・交付税制度と都区財政調整制度が相まって都区双方の財源を保障

※都区間の財源配分と特別区間の財政調整は、都区協議で定めることとされており、「都区財政調整協議会」での協議をもとに、「都区協議会」において合意する手順

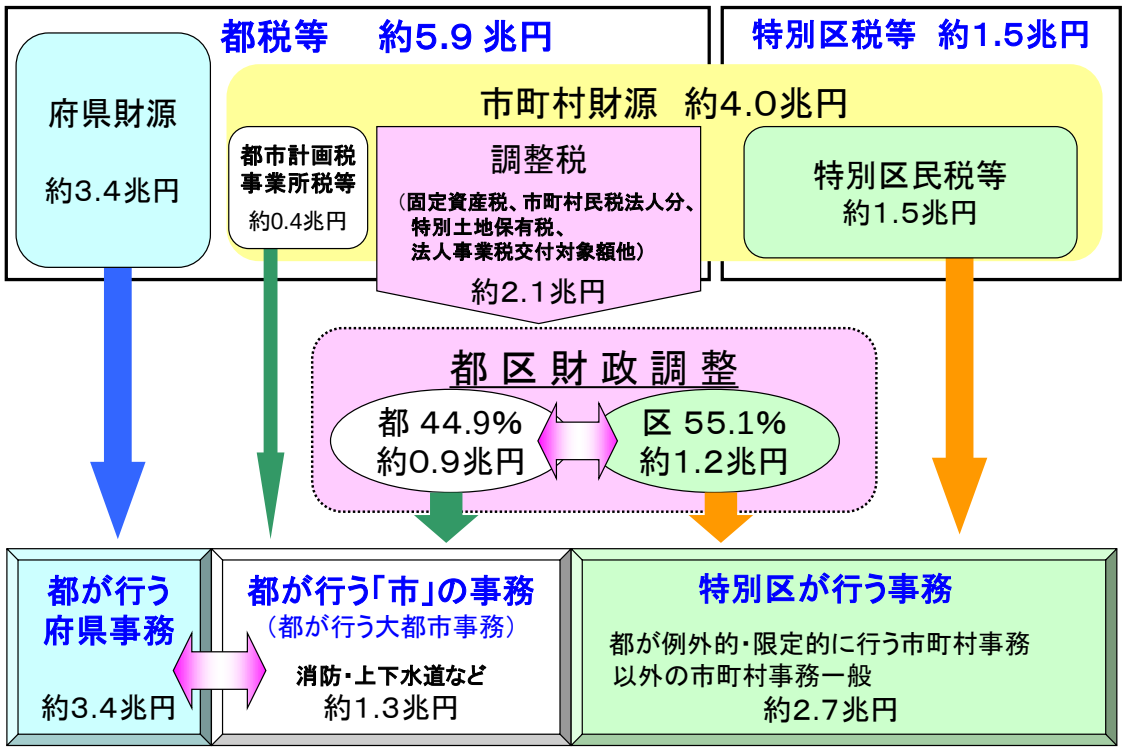
※R6 フレーム：基準財政収入額 1 兆 3,822 億円　基準財政需要額 2 兆 5374 億円
普通交付金 1 兆 1,552 億円　特別交付金 608 億円

R7 フレーム：基準財政収入額 1 兆 5,097 億円　基準財政需要額 2 兆 7,301 億円
普通交付金 1 兆 2,204 億円　特別交付金 779 億円

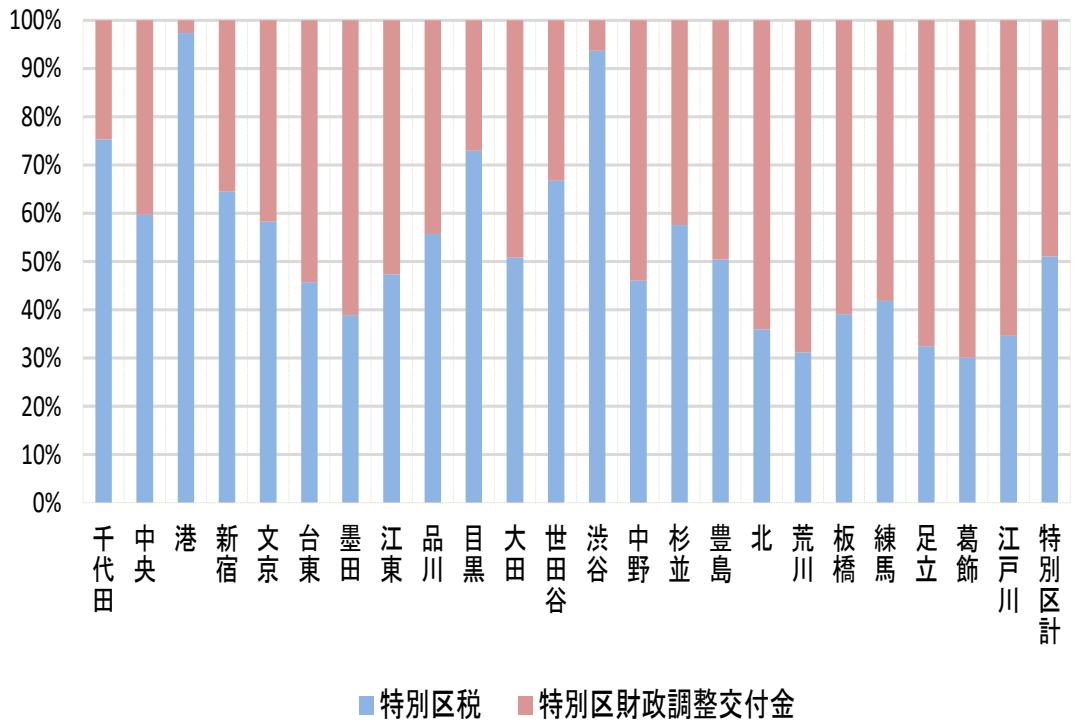
※23 区間の税源偏在の状況　　一つの大都市地域内での社会経済的分担関係



都区間の財源配分の状況（令和4年度決算）



（参考）区税と財調交付金の割合（令和4年度決算）



都区間財源配分

※配分割合＝都区間の事務配分に応じた特別区財政調整交付金の原資となる、調整３税（固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税）、法人事業税交付対象額、固定資産税減収補填特別交付金の一定割合

※調整３税が都区財政調整の財源とされた理由

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

○都区の役割分担に応じた配分割合の合意は未決着

※19 ページ　3(1)「都区間の財源配分」参照

○配分割合の変更については、一定の変更事由がある場合に限定することで合意

平成 12 年改革時に、「配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の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」との合意（H12.3.28 都区協議会「都区制度改革実施大綱」）を行い、以後、区側は、変更事由に該当する状況の有無を確認しながら毎年の協議を実施　　できるだけ争いごとを避ける知恵だったはず

・平成 12 年度　44→52%（清掃事業の移管ほか）
・平成 19 年度　55%（三位一体改革の影響 2%、都補助事業の区自主事業化 1%）
・令和 2 年度　55.1%（特別区の児童相談所に係る特例的対応、令和 4 年度再協議）
・令和 7 年度（予算案）　56%（令和 4 年度以降の児童相談所を巡る協議結果）

特別区間の財政調整

※特別区財政調整交付金

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

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

特別交付金（5%）＝災害等特別の財政需要が生じた場合に交付

（注）令和 7 年度（予算案）：普通交付金 94%、特別交付金 6%

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

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

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

＜都区財政調整制度の基本的枠組み＞

◇地方交付税では、都区を合算で算定　＜都区全体の財源保障＞

⇒都と特別区個々の財源保障は、都区財政調整制度で対応

①都と特別区の財源の均衡化（都区間財源配分）

都が「市」の領域の事務の一部を担うことを踏まえ、役割分担に応じて「市」の財源を分け合う　**＜特別区全体と都の財源保障＞**

⇒調整財源（固定資産税等）の一定割合を配分

②特別区相互の間の財源の均衡化（特別区間財源調整）

特別区間の税源偏在を踏まえ、①による区側の財源をもとに、各特別区がそれぞれ行うべき事務を処理できるよう、特別区財政調整交付金を交付する　**＜各特別区の財源保障＞**

⇒基準財政需要額 ― 基準財政収入額 ＝ 普通交付金交付額

③ ①②は、都区間の協議により定め、都が執行する

＜都区財政調整に関する都区の考え方＞

◇配分割合の変更に関する考え方

＜都の主張＞

○都区財政調整は、基準となる需要と収入の差を普通交付金とする仕組みであり、地方自治法施行令第 210 条の 14 (注) で特別区の財源に年度を超えて著しく過不足が生じる場合、配分割合を変更するものとされている

（注）普通交付金総額と特別区ごとの財源不足額の合計に著しい乖離がある場合は配分割合を変更しなければならないという規定

○従って、配分割合を変更するには、需要と収入の差で財源の過不足が著しくなるかどうかを見極めることが必要

＜区の主張＞

○配分割合は、都が市の領域の事務の一部を担うことを踏まえて、都区の役割分担に応じて定め (注)、役割分担の変更に応じて変更するのが制度の原則であり、都区の合意事項

（注）役割分担に応じた財源配分のあり方は未解決の協議課題

○自治法施行令の適用の前提として役割分担（の変更）に応じた財源配分が行われていることが必要

※著しい乖離の目安は 1,200 億円規模（普通交付金総額の 1 割）とされており、そういう状態にならなければ変更できないとするのは非現実的
※地方交付税は交付税率の変更の前に、地方財政対策等で対応

○特別区の需要と収入を計るのは、定められた配分割合の下での特別区間財源調整の手段であり、これを配分割合変更の根拠とするのは、都の裁量で区の財政運営が左右されることを意味し、二層制の独立対等関係に反する

◇都区財政調整の需要算定に関する考え方

＜都の主張＞

○原則として、国や都の基準に沿い、かつ多くの区が実施している事務を標準的な事務とし、毎年度協議を行った上で、都区で合意したものを需要として算定

○①全国の市町村が義務的に行う事務のほか、②国が基準を示した事務、都が都内区市町村に基準を示した事務が算定対象

○国や都の基準を超えて実施している部分は、各区の政策判断に基づくものであり、算定対象外

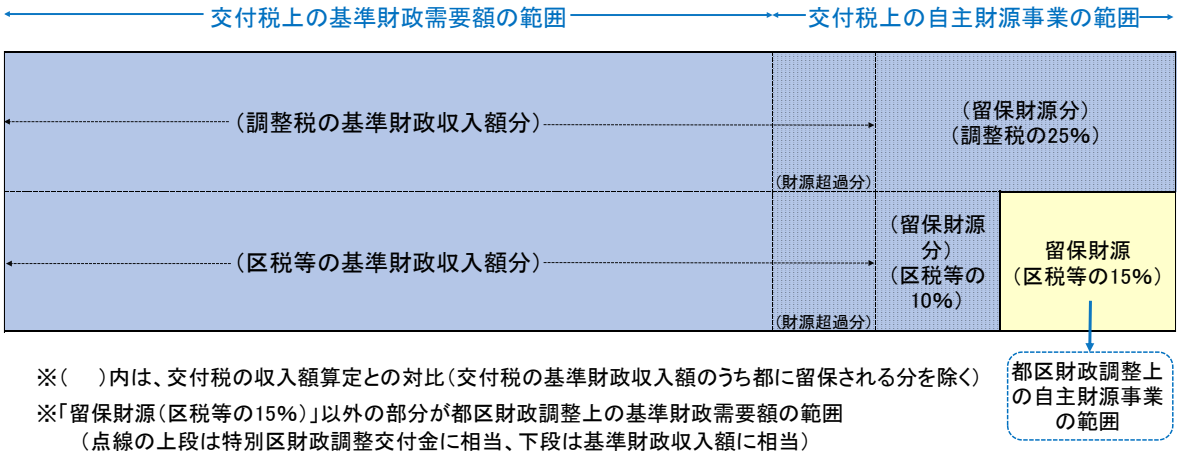
＜区の主張＞

○都が示す基準までしか算定を認めないということは、都が特別区の事務を限定するということであり、特別区財政調整交付金を補助金扱いするもので、制度の趣旨に反する

○需要算定の範囲は、国・都の基準によるものに限らず、特別区が処理するのが適当と考えられるものの全てにわたるべきもの

○都区財政調整においては、構造上、自主財源事業分（区税等の 15%分）を除き、調整税分も含めて地方交付税上の自主財源事業分についても需要額として捕捉することが必要

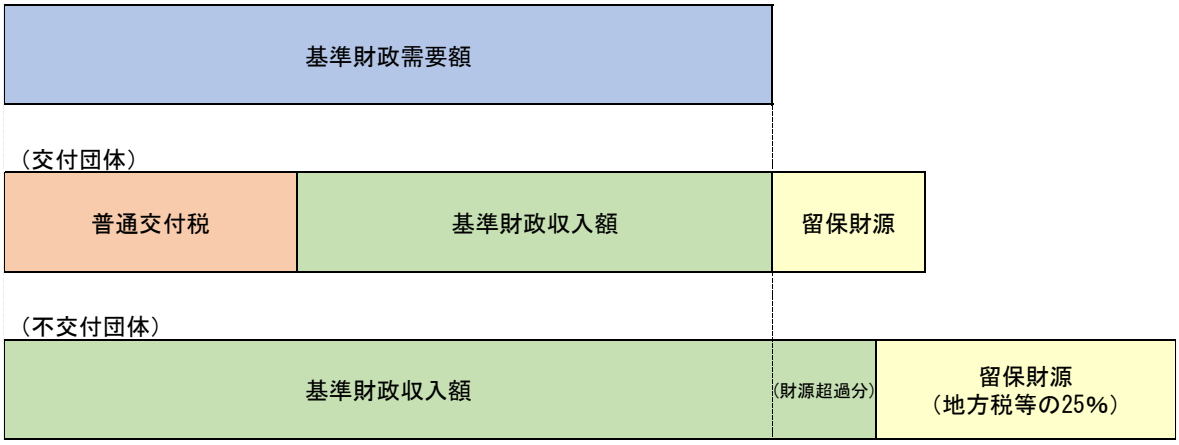
＜参 考＞　都区財政調整基準財政需要額の捕捉範囲（イメージ）
（構造上交付税よりも広い範囲の捕捉が必要）



※（　）内は、交付税の収入額算定との対比（交付税の基準財政収入額のうち都に留保される分を除く）

※「留保財源（区税等の15%）」以外の部分が都区財政調整上の基準財政需要額の範囲
（点線の上段は特別区財政調整交付金に相当、下段は基準財政収入額に相当）

◇普通交付税の仕組みイメージ図

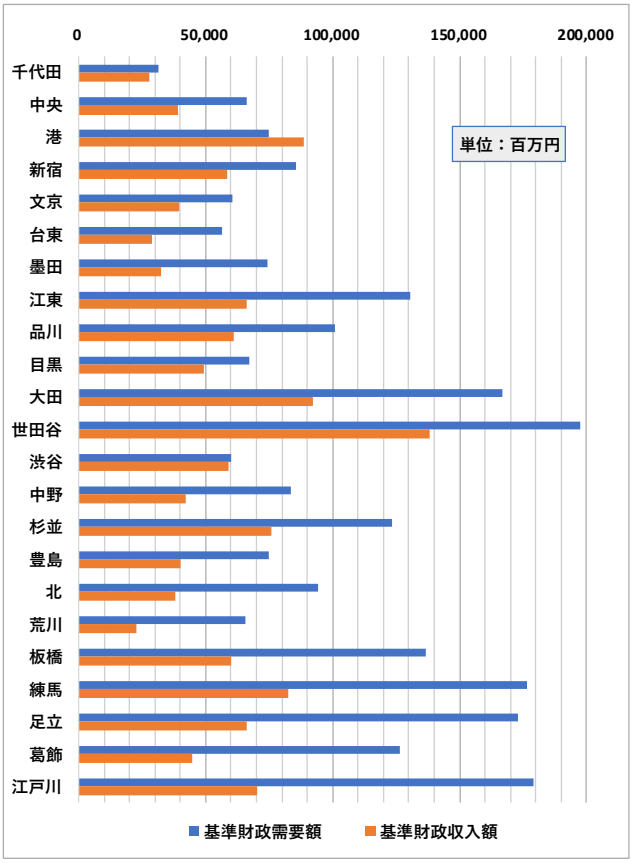


※基準財政収入額＋ 留保財源 ＝ 標準的な地方税収入等見込み額

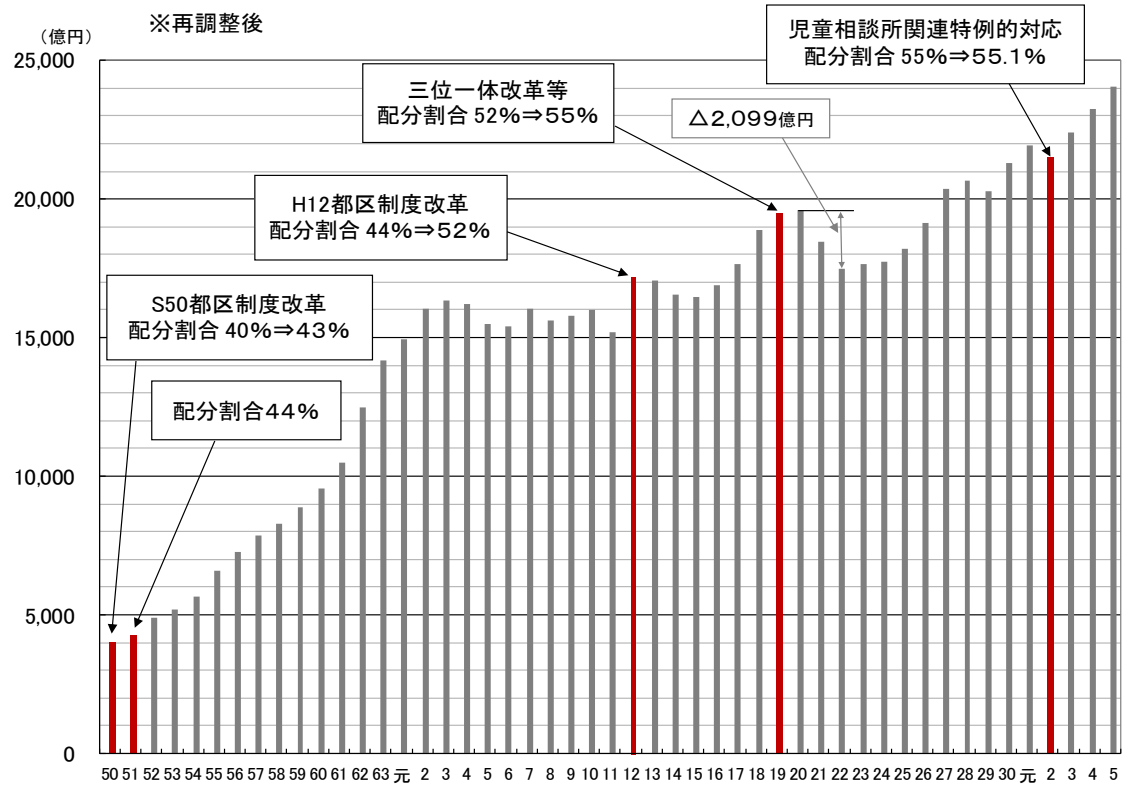
普通交付金区別算定額（令和５年度再調整後）

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	31,613	27,928	3,685
中央	66,040	39,323	26,716
港	74,707	88,648	0
新宿	85,712	58,556	27,156
文京	60,618	39,477	21,141
台東	56,496	28,706	27,790
墨田	74,275	32,369	41,906
江東	130,571	66,098	64,473
品川	100,944	61,209	39,735
目黒	67,013	49,442	17,571
大田	166,791	92,178	74,613
世田谷	197,537	138,047	59,491
渋谷	59,816	59,201	615
中野	83,643	41,957	41,685
杉並	123,416	75,804	47,613
豊島	74,679	40,027	34,652
北	94,149	38,138	56,011
荒川	65,666	22,850	42,817
板橋	136,442	59,826	76,616
練馬	176,771	82,385	94,386
足立	173,172	66,343	106,829
葛飾	126,334	44,703	81,631
江戸川	178,982	70,299	108,683
計	2,405,387	1,323,513	1,095,814



都区財政調整基準財政需要額の推移



基準財政需要額＝財源保障額

◇ 特別区制度の歴史

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

◇「市」よりも先に**「区」が誕生**（明治 11 年郡区町村編制法）

＊当時の東京府は 15 区 6 郡で、ほぼ現在の特別区の区域

※明治 11　郡区町村編制法による「区」

東京府 15 区（麹町区・神田区・日本橋区・京橋区・芝区・麻布区・赤坂区・四谷区・牛込区・小石川区・本郷区・下谷区・浅草区・本所区・深川区）

京都府 2 区（上京区・下京区）、大阪府 4 区（東区・南区・西区・北区）

札幌区、函館区、仙台区、横浜区、新潟区、金沢区、名古屋区、伏見区、神戸区、堺区、和歌山区、岡山区、広島区、赤間関区、福岡区、長崎区、熊本区

※明治 22　市制町村制施行 15 区の区域に東京市（15 区は存続）　区 ⇒ 市

※明治 26　三多摩東京府編入

◇現在の特別区の区域で都市計画（大正 11 年）　一体の地域

⇒※昭和 7　東京市市域拡張 「大東京市」（35 区に）

（参考）昭和 15 年当時

東京府人口	7,354,971 人
うち区部	6,778,804 人（92.2%）

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

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

◇戦後新都制の下で特別区として、「市」と同一権能で発足（昭和 22 年）

＊区長公選、実態的権限無し　（当初 22 区 ← 35 区、8 月から 23 区）

◇すぐに都の内部的な団体に転落（昭和 27 年）　都が基礎自治体を兼ねる

＊区長公選廃止（区議会が都知事の同意を得て選任）、事務の限定列挙

◇自治権拡充運動を背景に順次特別区の権限を拡大

※昭和 40 年施行（福祉事務所の移管等）

「市」の事務の重圧で都の行政が麻痺≪単一自治体での対応限界≫

※昭和 50 年施行（区長公選復活、人事権移譲、保健所の移管等）

原則「市並み」＝ 事実上の基礎自治体 ⇒ 制度上は都の内部的な団体のまま

◇都区合意のもとに国に制度改正を求め、ようやく特別区が法的に基礎自治体に

※平成 12 年施行　⇒都制のもとでの到達点 ≪二層制の実現≫

（参考）特別区が求めた制度構想

◇「二十三首都市」の方式（S25.12）

○二十三特別区の名称を「首都市（仮称）」と改める。

○二十三首都市の行財政については、一般市と同様にその自主自律性を確立する。

○二十三首都市の区域は都の区域外とする。

○二十三首都市は、その連合体（事務組合）を組織し、以下の事務を執行する。

①二十三首都市の区域における警察、消防、交通、水道その他大都市的事務

②二十三首都市の連絡調整に関する事務

③二十三首都市の区域における府県の事務

◇首都行政制度の構想（S36.5）

○機能を異にする二種の地方公共団体を置く。

①特別区は、名称を特別市と改め、その性格を基礎的地方公共団体とし、権能は大都市の一体性保持に必要な事務を除く一般市の事務とする。

②都は、包括的地方公共団体とし、特別市を包括し、概ね府県と同様の性格を与え、府県本来の事務のほか、「大都市としての特殊性により特別市の処理できない事務または処理することが適当でない事務」及び連絡調整の事務を併せ行う。

○都と特別市及び特別市相互間の調整と協力が必要である。

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

※昭和50年以降の主な動き

S56.8　「『特例』市の構想」（特別区政調査会）
S59.6　「新しい都制度のあり方」（都制度調査会）
S61.2　「都区制度改革の基本的方向」を都区合意
S61.11　「特別区制度の改革をめざす1万人の集い」開催
H 2.9　「都区制度の改革に関する答申」（第22次地方制度調査会）
H 4.10　「都区制度改革に関する中間のまとめ」を都区間で確認
H 6.1　「新しい23区実現大会」開催
H 6.5　「特別区における清掃事業の実施案」を都が提示（処理・処分も責任）
H 6.9　「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」を都区合意
H 6.12　都区で自治大臣に法改正を要請
H10.5　地方自治法等の一部を改正する法律公布（H12.4.1施行）
H12.3　「都区制度改革実施大綱」決定（都区協議会）
H12.4　都区制度改革施行

○都区制度は、都区間の認識次第で諸刃の制度

※法の原則を踏まえて都区間の協議により運用（認識が一致しないと協議に限界）

○都区間の協議は、法定の都区協議会をはじめ、様々な態様で実施

２　平成 12 年改革の意義

平成 10 年 5 月に公布され、平成 12 年 4 月に施行された地方自治法改正では、政令指定都市制度では対応できない人口が高度に集中する大都市地域における自治制度の枠組みとして都区制度を位置付け、自治体としての都と特別区の法的性格を初めて明確に規定しました。

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

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

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

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

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

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

○平成 12 年都区制度改革の概要

◇特別区を東京大都市地域の基礎的な地方公共団体として法定

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

◇都区の役割分担原則の法定

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

◇財政自主権の法的確立

・可能な限りの税源移譲（入湯税等）
・都区財政調整制度を法律上の財源保障制度として確立

（目的・調整財源・交付の基準等を法定化、総額補填・納付金制度廃止、役割分担に応じた都区間財源配分原則の明確化等）

・都の内部団体性を問われる制度を廃止（起債制度等）

◇都区協議会の存置

・都区間の独立対等性担保のもとでの法定の協議システムとして存置

○政令指定都市制度では対応できない大都市地域に適用
○大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保
　・複数の基礎自治体と広域自治体の特別な役割分担で対応
　・大都市制度としての特例（事務分担、税配分、財調制度）
○役割分担、財源配分は、法定の原則の下に、都区協議で調整

（参考）改革後も都区財政調整制度を存置する理由

1　今回の都区制度改革により、原則的には、特別区が基礎的な地方公共団体と位置付けられる以上、都の内部団体的性格を表す規定は廃止し、一般の道府県及び市町村と同様の規定を適用することとなるが、なお、大都市としての一体性・統一性を確保する必要があることから、消防、上下水道等の事務が法令で都に留保される等の事務配分の特例や課税権の特例（調整３税、都市計画税、事業所税等が都税）が存続することとなる。

2　この場合、大都市としての一体性・均質性の確保の観点から都に留保される事務につい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あるため、そのための都と区間の財源配分を適切に行う必要がある。（都と特別区の財源配分機能）

3　また、特別区の存する区域にあっては、特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で大都市の一体性及び統一性を確保するためその行政水準の均衡を図る必要がある（特別区の財源保障機能。財源調整機能）

4　これらの要請を満たすためには、今回の改革後においても、都の内部団体としての性格を払拭する観点から見直しを行った上で、都区財政調整制度により都区間の事務処理の特例等に応じた財源保障を講じることが適当と考えられる。

＜平成 12 年都区制度改革に関する自治法等改正案想定問答から抜粋＞

○都区の思惑を超えた法改正内容

H6.9 都区制度改革に関するまとめ（協議案）　※改良型　特例を出来るだけ減らす

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

⇒ H10.5 改正自治法　※抜本改革　協議案だけでは区を「基礎」にはできなかった

・都と特別区の役割分担原則の法定（都区二層制の確立、清掃事業等事務移管）
・都区財政調整制度の法定等財政自主権の確立
・内部団体性の払拭と必要な調整措置の存置　（特例≠自治の制約）

（参考）**都と特別区との役割分担と財源配分について**

－平成 10 年自治法改正時の国会答弁にみる都区制度改革の趣旨－

【都区の役割分担の原則】

＜地方自治法＞

（都と特別区との役割分担の原則）

第 281 条の 2　都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第 2 条第 5 項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第 3 項において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。

2　特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第 2 条第 3 項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。

3　都及び特別区は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。

（都区協議会）

第 282 条の 2　都及び特別区の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、3　(略)

① 特別区は身近な行政を都に優先して行う

「特別区は、一般の市町村と同様に、・・・住民に身近な行政を、・・・広域団体である都に優先して行うという役割分担の原則が明確にされる」［鈴木行政局長（衆 4/2、下村博文）］

② 都の「市町村事務」は限定される

「特別区の存する区域を通じて一体的に処理することが・・・必要であると認められる事務に限って都が限定的に事務を担当する、特別区はそれ以外のものを一般的に担う」鈴木行政局長（衆 4/7、太田昭宏）

③ 法令に根拠のない事務の分担は、法の原則に沿って、都区の協議によって決まる

「法令に根拠のない一般公共事務・・・につきましては、・・・281 条の 2 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」［鈴木行政局長（衆 4/7、中島武敏）］

【都区の財源配分の原則】

＜地方自治法＞

（特別区財政調整交付金）

第 282 条　都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令の定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

2　前項の特別区財政調整交付金とは、地方税法第 5 条第 2 項に掲げる税のうち同法第 734 条第 1 項及び第 2 項（第 2 号に係る部分に限る。）の規定により都が課するもの（※固定資産税、特別土地保有税、市町村民税法人分）の収入額と（※中略：法人事業税交付対象額と固定資産税減収補填交付金の額）との合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で 特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように都が交付する交付金をいう。

3　都は、政令の定めるところにより、第 1 項の特別区財政調整交付金に関する事項について総務大臣に報告しなければならない。

4　総務大臣は、必要があると認めるときは、第 1 項の特別区財政調整交付金に関する事項について必要な助言又は勧告をすることができる。

（都区協議会）

第 282 条の 2　（略）

2　前条第 1 項又は第 2 項の規定により条例を制定する場合においては、都知事は、あらかじめ都区協議会の意見を聴かなければならない。　　3（略）

①　特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように調整税の一定割合を配分する

「都区財政調整制度は、特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように都が交付するのだという・・・規定を置くことによりまして、・・・財源保障がされる」「具体的には、この特別区に配分される割合が、もちろん事務事業の移管とかあるいは将来の財政需要の変化に対応して変更される」［二橋財政局長（衆 4/2、畠山健治郎）］

②　都に留保される事務の財源を都に留保する

「都に留保される事務につきましては、本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のもので・・・そのために都と区の間で財源配分を適切に行う必要がございます。」［二橋財政局長（衆 4/7、中島武敏）］

③　配分割合は、都と特別区の「市町村事務」の分担に応じて、都区の協議に基づいて定める

「調整三税を最終的に都と特別区で、分担する市町村の仕事に応じてど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」「今後の事務の変動あるいは移管ということが行われます場合には、それに応じて都区間で適正に協議がされて、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されていく」［二橋財政局長（衆 4/7、石井紘基）］

○大都市地域に広域自治体と複数の基礎自治体による二層制の自治制度を確立

⇒「基礎的な地方公共団体の要件」をクリア　　特殊性はあっても市町村と同じ

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

※憲法上の自治体？　⇒市と同じ「基礎的な地方公共団体」　S38 最高裁判決では否定
当時は「基礎」ではなかった

※制限自治体？　⇒制度上独立対等性を担保、一つの大都市制度の中での役割分担
※他都市でも、水道、下水道、消防は府県処理や広域処理の流れ
※中核市権限の中枢は保健所

※一体性？　⇒自治制度の単位＝東京大都市地域＝特別区の存する区域
「都区一体性」ではなく、大都市地域の行政の一体性

○積み残しの課題（新制度施行時）

①法定原則に基づく役割分担の明確化と安定的な財源配分の確立
⇒「主要５課題」協議を経て「都区のあり方検討」へ

②清掃事業従事職員身分切替えと可燃ごみの中間処理のあり方
⇒平成 18 年 4 月身分切替え、中間処理は「当分の間」一部事務組合で

３　平成 12 年改革以降の動き

(1) 都区間の財源配分

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

しかし、その後の協議においても、都区間の協議が難航したことから、平成 18 年 2 月の都区協議会において、財源問題についての当面の対応を整理した上で、今後の都区のあり方について、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こととなり、都区間の財源配分問題の解決は、その検討の結果に委ねることとなりました。

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

その後、特別区の児童相談所の開設に伴う配分割合の見直しの協議の中で、令和 2 年度に開設する 3 区の所要額を算定することと合わせて、令和 2 年度から特例的に配分割合を 55.1%に引き上げた上で、令和 4 年度に改めて配分割合のあり方を協議することとなりました。令和 4 年度以降の協議の結果、令和 7 年度から配分割合を 56%に引き上げることとなりました。

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

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

○平成 12 年改革における法改正の趣旨に則った財源配分は未完　　都区制度改革は未完状態

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

○都区の役割分担に応じた配分割合の合意はかねてよりの懸案事項

・都区の役割分担に基づく財源配分の整理は、昭和 50 年改革以来の懸案
・平成 10 年自治法改正時に整理された考え方(注)に基づいて、都が、府県事務以外の、一体的に処理する「市町村事務」の範囲を明示し、それをもとに都区の協議により財源配分の整理を行うべきとするのが特別区の主張
・現在は、都区協議会の下に設置した「都区のあり方検討委員会」において、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途上にあり、都区の「大都市事務」（特別区の区域において市町村財源を充当して処理する事務）の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、この検討を行う中で、その結論に従い整理を図る扱い（ただし、検討は凍結状態）

（注）平成 10 年自治法改正時に整理された考え方
　都が特別区の区域において一体的に処理する「市町村事務」は、特別区（基礎自治体）優先の原則により限定され、法定の事務のほか、都区の協議で決められるべきものであり、その事務の処理に必要な限りにおいて都が特別区の区域の「市町村財源」を留保するという考え方

○平成 12 年改革後の財源配分問題の協議が難航し、事務配分をはじめ、都区のあり方を再度根本的かつ発展的に検討した上での解決を目指すことに

財源配分問題（主要 5 課題）協議

改革時に解決できず

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

※＜44%＞の妥当性（都区の役割分担に見合っているか）の検証は未決着
　⇒「主要 5 課題」協議へ

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

＜主要５課題＞

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

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

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

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

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

＊「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」の懸案　＊最大の課題

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

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

＊「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」の懸案

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

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

＊結果として三位一体改革への対応

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

◇都の事務のうち「市」の財源を充てるべき範囲をめぐって、都区の見解は大幅にかい離し、他の課題も協議は難航　　金額にして５千億円規模のかい離（都案は府県事務混入）

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

※都は、「都が行う大都市事務」の範囲を拡大解釈（政令指定都市の事務ほか）

都の主張の要点

自治法は、大都市事務の範囲や財源の使途を具体的に規定していない。特別区の区域の膨大な行政需要や税収の大きさ等を考えると、都が行う大都市事務の範囲は、「一般的に市町村が処理する事務」に限定されず、少なくとも政令指定都市の事務を含む。政令指定都市は、市の財源で賄っている。

区の主張の要点

自治法は、都の事務を「府県事務」と「一般的に市町村が処理する事務のうち、都が一体的に処理する必要がある事務」に区分して規定している。「一般的に市町村が処理する事務」の一部を都が行うために市町村財源を留保するというのが法の趣旨であり、都が行う大都市事務の範囲は限定される。政令指定都市の事務は、指定がない限り「府県事務」であり、府県財源を充てるべきである。都の府県財源は、それを賄う規模を持っている。

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

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

・その結論に従い、役割分担を踏まえた財源配分を整理

・配分割合は、暫定的に決着

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

（参考）H18.1.31 都区協議会でのとりまとめ

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

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

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

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

3　「三位一体改革の影響」への対応として都から提案された調整率の 2%アップ（19 年度以降）については、影響の全体像を見極め、平成 19 年度財調協議において合意できるよう努力する。

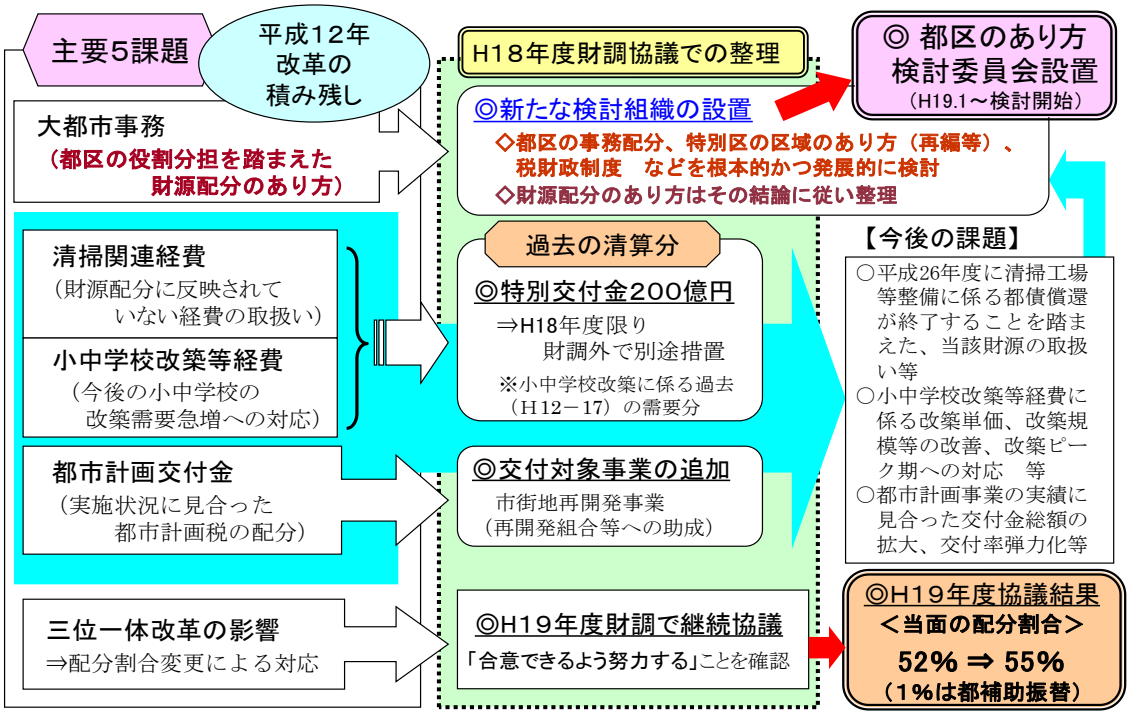
（参考）平成 19 年都区財政調整方針　H19.1.31 都区協議会

1　三位一体改革による特別区民税の減収及び国庫補助負担金削減の影響に係る都区財政調整上の対応については、配分率を２%アップすることとする。

2　都区のあり方検討が開始され、東京都から特別区への更なる事務移管等の方向が出されたことを踏まえ、先行的に東京都の補助事業の一部を特別区の自主事業とし、配分率を１%アップすることにより、特別区の自治の拡充に資する。

※このほか、交付金総額に対する特別交付金の割合を 2%から 5%に変更

都区財政調整「主要5課題」協議決着の構図



※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

いずれの課題も未解決　⇒議論のステージを転換

○都区のあり方検討委員会・同幹事会が検討を開始（次項「都区のあり方検討」参照）　H19.1～

児童相談所をめぐる協議

再び配分割合が争点に

◇令和 2 年度から順次特別区が児童相談所を設置することに伴う配分割合の見直しについて、特例的な対応として 0.1%増加させたうえで、令和 4 年度に改めて協議することに

（参考）令和 2 年度都区財政調整方針　R2.1.28 都区協議会

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

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

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

◇令和 4 年度に行われた配分割合見直しの協議は、翌年度に持ち越された令和 5 年度都区財政調整に関する協議の結果として、検討組織を設けて継続することに

○令和 5 年度都区財政調整に関する協議での配分割合協議の主な争点

＜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財源は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方であり、法の原則を違え、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。

（参考）**令和５年度都区財政調整方針**　R5.9.6 都区協議会

都区間の配分割合に関する事項については、当面の間、令和２年度都区財政調整方針を維持することとし、配分割合の協議については、令和４年度の協議を継続するものとする。

○協議を継続するための検討組織

◆児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付けの整理　⇒検討組織(PT)を設けて検討

（①児童福祉法上の確認、地方自治法上の事務の整理 ②平成 12 年都区制度改革実施大綱に定める「役割分担の大幅な変更」の検証 ③児童相談所の事務における「役割分担の大幅な変更」についての整理）**⇒PT終了後、児童相談所に関する都区財調整上の議論に移行**

◆児童相談所に関する都区連携　⇒既存の「東京都児童相談体制等検討会」で検討

（人材育成の共同推進、専門的見地からのバックアップ機能強化、連携の拠点作り（サテライトオフィス、子ども家庭支援センター分室）、相談体制の強化（子ども家庭支援センター機能の強化）

◇児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付けに関する検討（ＰＴ・ＷＧ）の結果を受けて、令和 7 年度都区財政調整協議に引き継ぎ、特別交付金の割合を 5%から 6%にすることとセットで配分割合を 55.1%から 56%に引き上げることに。合わせて、都市計画交付金を 200 億円から 300 億円に増額することに。

○児相の位置づけ PT・WG の結果概要

＜一　致　点＞

・児童相談所の事務は都道府県が行うこととされている一方、政令指定を受けることにより児童相談所設置市が行う。

・都と区の財源措置（財調交付金）については、枠組みの部分が法令で規定されており、具体的な内容は、都区間の協議を経て都の条例で規定されている。

・都区制度改革実施大綱において、調整税の配分割合については中期的に安定的なものとすることを基本とし、その変更は、一定の変更事由がある場合に行うこととされている。

・都区制度改革実施大綱に定める各変更事由の考え方や、具体的な適用等については、大綱制定に向けた当時の都区の検討過程において一定の整理がなされている。

・当時の整理の中で、影響額の明確な基準については整理されていない。

＜相　違　点＞

・清掃事業　移管における「配分割合の変更」の考え方

・大綱上のどの配分割合変更事由で検討するか

・影響度合いの考え方

〇令和７年度都区財政調整協議における都区の主張

都側は、需要と収入の差で財源不足が生じるかどうかで配分割合を判断するという、平成 12 年都区制度改革以前の考え方に固執し、区側が主張する、制度改革後の法の趣旨が役割分担に応じて配分割合を定めるものであることを認めなかった。

※9 ページ 「都区財政調整に関する都区の主張」、50 ページ 「特別区の児童相談所を巡る配分割合協議の主なやりとり」を参照

〇児童相談所を巡る配分割合協議決着の要点

✓ 区側としては、特別区の児童相談所設置をめぐる配分割合協議の結果としての１％アップであり、役割分担の変更が配分割合の変更につながったと理解

しかし、

✓ 都側は、最後まで法の原則を認めず、役割分担の変更を理由とした配分割合の変更を拒否

✓ 区側が引き下げを求めていた特別交付金の割合の引上げをセットで求め、都の差配を拡大

※具体的事由を示さない配分割合、特別交付金割合の変更は、かつてないこと

〇令和７年度都区財政調整の協議結果の留意点

➢ 都は、今後、今回の配分割合決着をもって都区間の懸案事項が一括解消されたと主張してくるものと思われる

➢ しかし、従来の課題は何も解決していない

・都区制度に関する法制度の共通理解

・都区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方

・都区のあり方検討

・都市計画交付金のあり方

・特別交付金のあり方

・税制改正、役割分担の変更等に伴う配分割合変更

➢ むしろ、法の原則を認めない法の執行者（都）とどのように向き合い、制度の趣旨に則った都区関係を作っていくことができるかという意味で、今後に大きな課題を残した

（参考）令和７年度都区財政調整方針　R7.2.3 都区協議会

都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みである。

都と特別区は、大都市東京を共に支えるパートナーであり、都は、鉄道・道路ネットワークなどのインフラ整備、無電柱化の推進や調節池等の整備による強靭化、産業力の強化、ゼロエミッションに向けた先進的な取組など、ハード・ソフト両面において東京の都市基盤や国際競争力を向上させる施策を行い、特別区は、住民を身近で支えるきめ細かいサービスにより、東京における地域生活を充実させる施策を行うことで、もって東京の持続的発展を実現していく。

都区の緊密な連携のもと、東京が新たなステージへと歩みを進めるに当たり、今後、令和6年能登半島地震の教訓を踏まえ、いつ起こるとも知れない首都直下地震等に対し、備えを充実させていく。

児童相談所の運営に関する都区の連携・協力については、引き続き円滑に進めていく。

こうした点を踏まえ、特別区の配分割合を56%とし、併せて、災害対応経費等に充当される特別交付金の割合を6%に変更する。

本合意は、安定的に都区財政調整制度を運営し、東京の未来を共に創り上げるための合意であり、今後この合意のもと、都区の連携・協力を一層進めていく。

都区財政調整のフレーム比較 （百万円・%）

	R6当初 ①	R7当初 ②	増 減 額 ②－①	R7当初予算案 ③	増 減 額 ②－③
調 整 税 等 A	2,189,367	2,311,533	122,166	2,311,533	0
（配分割合）α	55.1%	56.0%		55.1%	
交付金総額 B＝A×α	1,206,341	1,294,458	88,117	1,273,655	20,804
精 算 額 C	9,668	3,822	△ 5,846	3,822	0
合 計 D＝B＋C	1,216,009	1,298,280	82,271	1,277,477	20,804
普通交付金	95.0%	94.0%		95.0%	
	1,155,209	1,220,384	65,175	1,213,603	6,781
特別交付金	5.0%	6.0%		5.0%	
	60,800	77,897	17,096	63,874	14,023

（注）R7当初は、同時補正予算案

⇨ 肥大化する特別交付金の透明性の確保が大きな課題に

（参考）特別区の児童相談所設置に伴う財源配分協議について

・特別区の児童相談所設置に伴う配分割合変更をめぐる協議が整わず、令和５年度都区財政調整に関する都区合意がなされないまま、条例改正なしに令和５年８月に区別当初算定が行われ、2,152 億円余の交付残額が生じることに。
・令和 5 年 1 月 27 日に都の予算原案が発表されたが、都区財政調整に関する協議の都区合意がなされないまま発表されたのは、平成 18 年以来 17 年ぶりのことであり、新年度に入る前に都区財政調整条例の改正が行われなかったのは、昭和 54 年以来 44 年ぶりという異常事態。条例改正なしに当初算定が行われたのは、かつて経験したことがない事態。
・その後、都と区長会の間で調整が行われ、令和５年８月 29 日の臨時区長会で、配分割合をめぐる協議は検討組織を設けて継続する扱いとしたうえで、児童相談所を含め基準財政需要額の算定について合意することを確認（令和５年９月６日の都区協議会で合意し、同年 11 月 16 日の都区協議会で区別再算定結果を合意）。
・都区の認識が異なっている児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付けを整理することを目的に、配分割合を議論する前段で実務的検討を行う場として設置された「児相事務位置付け整理ＰＴ・ＷＧ」は、令和６年７月末に検討結果を取りまとめ。
・令和 7 年度都区財政調整協議に引き継がれた結果、特別交付金の割合を 5%から 6%にすることとセットで配分割合を 55.1%から 56%に引き上げることに。

・都区財政調整の配分割合は、都が市町村事務とされるものの一部を担っていることを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村税源を分け合うためのものであり、特別区の所要額の積み上げによって定めるものではなく、都区間の役割分担に応じて定め、役割分担等の変更に応じて変更されるべきもの。
・その際、配分割合については、税財政制度の変更や役割分担の変更等の事由が生じた場合に変更を行うこととし、税の自然増減等による変動については、都区双方がそれぞれの財政運営に責任を持つとすることで、中期的に安定的なものとすることを平成 12 年都区制度改革時に都区が合意。
・役割分担に応じた財源配分によって特別区総体の財源保障を行ったうえで、その財源をもとに、特別区間の財源の均衡化が図られるよう、区ごとの基準財政需要額と基準財政収入額を測定して特別区財政調整交付金を交付し、各特別区の財源保障を行うのが、都区財政調整の基本的仕組み。
・これは、平成 12 年都区制度改革において、自治法上に都区の役割分担の原則と都区財政調整制度が法定された際に定められた法の原則であり、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従来の考え方を否定し、特別区が都の内部団体的位置付けから脱却し、基礎的な地方公共団体となるための要件となったもの。

・こうした法の原則と都区の合意事項を踏まえ、特別区の児童相談所設置により都区間の役割分担が大幅に変更されることに伴い、都区制度改革時の都区合意に従って配分割合を変更し、設置区の所要額に見合う財源を確保すべきであるというのが特別区の主張。
・これに対し、都は、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ても財源は足りていると主張。

・しかし、児童相談所は、深刻化する児童虐待問題等に対処する児童相談行政の中核となる機関であり、設置区において法令に基づき都からその権限が移譲されることは、それ自体大幅な役割分担の変更となるもの。しかも、設置区は令和5年度に8区となり、令和8年度には半数を超える12区となる予定
・また、配分割合を変更しなくとも財源は足りていると主張することは、都から特別区への役割分担の変更によって生ずる所要経費を、都から移すことなく、都の采配で特別区の固有財源である既定の財源配分枠の中に押し込むということであり、特別区を都の内部団体として扱うのと同義。長年の都区の取組みによって、内部団体性を脱却し、独立対等の二層制の関係を実現した都区制度改革の成果を無にするもの。
・そもそも、令和2年度に配分割合を0.1%増やしたのは、特別区の児童相談所の実績が検証できない中でも、配分割合を動かすことによって解決の方向を示し、令和4年度に改めて設置区の実績を踏まえた協議を行うことで合意点を見出すという都区双方の意思表示であったはず。

・数年にわたる粘り強い取組みの結果として、令和7年度都区財政調整の協議で配分割合の引き上げは実現したが、制度の趣旨と制度改革時の都区の合意に則った解決とは乖離したものであり、今後に大きな課題を残すことに。

・都側は、最終的に、配分割合を55.1%から56%に、特別交付金の割合を5%から6%に、都市計画交付金を200億円から300億円にすると提案し、都区財政調整方針案の中に児童相談所に関する記述は盛り込むが、①都区財政調整は、需要と収入の差を普通交付金とする仕組みという考え方で特別交付金を引き上げること、②配分割合は「児童相談所」を理由に変更しない、③今後の安定的な都区財政調整制度の運営を実現することという3点を趣旨とする都区財政調整方針案を示して、これらを一体のものと捉えているとの考え方を示した。
・区側は、特別区の児童相談所設置を巡る配分割合協議の結果としての１%アップであり、役割分担の変更が配分割合の変更につながったと受け止め。
・都側は、最後まで法の原則を認めず、役割分担の変更を理由とした配分割合の変更を拒否。区側が引き下げを求めていた特別交付金の割合の引き上げをセットで求めることで、都の差配が拡大。
・都区財政調整方針には様々な内容が盛り込まれたものの、具体的事由を特定しない配分割合、特別交付金割合の変更は、かつてなかったことであり、これを前例とすることなく、法制度の趣旨に則った制度運用の実現を目指して、引き続き懸案の課題に粘り強く取り組んでいくことが必要。

(2) 都区のあり方検討

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

事務配分の検討では、府県事務を含めた都の事務のうち、内部管理事務等を除く検討対象

事務 444 項目について、都区いずれが担うべきかの検討が行われ、平成 23 年 1 月までに、53 項目の事務が「区に移管する方向で検討する事務」として整理されました（今後の取扱いについては、都が、特別区の区域の再編議論抜きに進められないとして、未定となっています）。

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

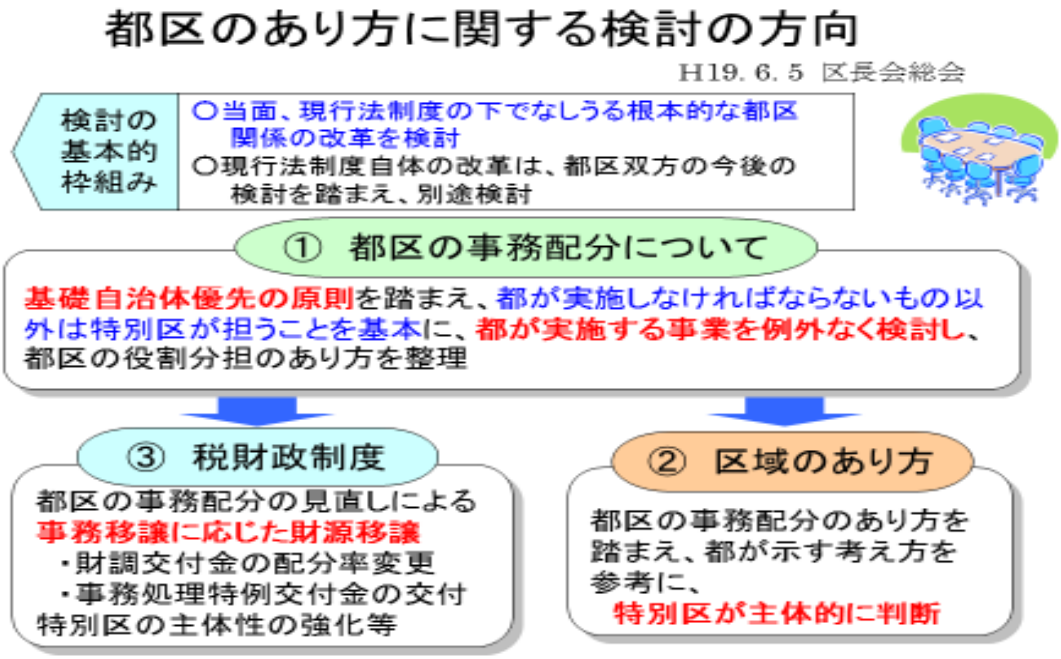
これを受けて、「東京の自治のあり方研究会」が設置され、平成 21 年 11 月から検討が進められ、平成 27 年 3 月に、地域別の将来人口推計（500m メッシュ）等のデータに基づき、地域ごとの課題を踏まえた最終報告がとりまとめられました（この報告を受けた後の都区のあり方検討の取扱いについても、未定となっています）。

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

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

＜都区のあり方に関する検討会のまとめ内容＞

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



○平成 23 年度までに、都の事務の「仕分け」（都区いずれが担うべきかの検討の方向付けの整理）が終了 ＜444 項目＞　府県事務を含めてほぼ全ての事務を対象

※区に移管：53　都区の役割見直し：30　引き続き検討：101

都に残す：184　検討対象外：75　税財政制度の課題：1

・今後の対応は、都が区域の再編議論抜きに進められないとして、保留状態

・当面、都区のあり方検討とは別に児童相談所のあり方等を検討することに

※移管すべき事務の選定基準

＜基本的方向＞

○都は、広域自治体として、大都市東京のさらなる発展を支えるための施策の展開にできる限り特化

○特別区は、基礎自治体として、より幅広く地域の事務を担う

(1)各特別区の区域を超える事務のうち、都が広域的な立場から処理することが必要な事務かどうか

(2)都から特別区に移管することにより、事務効果や事業効率に著しい支障が生じると考えられる事務かどうか

(3)人材や施設など専門性の確保の観点から、特別区が処理することが困難な事務かどうか

(4)事業規模や施設の規模・配置などの観点から、特別区が処理することが困難な事務かどうか

(5)大都市東京の安全性、機能性及び快適性の維持向上を図るため、都が一体的に処理することが必要な事務かどうか

(6)法令の趣旨目的その他法令上の制約等により、移管することができない事務かどうか

(7)その他特段の事情があるかどうか

事務配分の検討状況（例）

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

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

都の説明は、都区制度の特質から見て説得力無い

＜都が示した「検討の視点」＞

○生活圏拡大の視点 ⇒生活圏に比べ区域が狭いため行政サービスの受益と負担が不一致

○行財政基盤強化の視点 ⇒事務の効率的な執行の必要性から規模拡大の要請が働く

○行政改革推進の視点 ⇒人口規模が小さい場合や区域が狭い場合、行政運営が非効率

○税源偏在是正の視点 ⇒特別区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）＞

○生活圏に比べて区域が狭いと言っても、特別区だけの問題ではなく、東京圏全体の問題であり、生活圏と行政区域を一致させるとすれば、基礎自治体の再編よりも広域自治体のあり方を議論すべきではないか。

○特別区は、一定の規模や行財政能力を有しており、都区財政調整制度による財源の均衡化も含めて考えれば、今後の分権改革の中で基礎自治体に期待される役割を担えるだけの受け皿を持っており、通常言われている合併のメリットは働きにくいのではないか。

○特別区の区域はひとつの大都市地域として形作られてきた沿革から、個々の区域ごとに見れば財源が偏在しているのは当然のことであり、再編によって偏在を是正することはできないのではないか。

○財源偏在を是正する手段として都区財政調整制度があり、特別区の区域全体で受益と負担のバランスを保ちつつ、行政水準の均衡化が図れているのではないか。

○基礎自治体の行政は、住民の身近なところでより多くのサービスを効率的に提供することが基本であり、行財政運営の創意工夫や自治体間の相互補完、民間活動との連携等の方策も含めれば、区域の再編が不可欠とは言えないのではないか。

≪都の考え≫　事務配分の検討の途中から

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。都の事務配分の評価は、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。区側が区域の再編の議論に応じないため、都区のあり方検討は中断。

≪区の考え≫

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

※区域再編が事務配分の前提となる理由は無い。
※都から様々な資料、論点の提供や説明を受け、区からも資料、参考論点を示し、都からの質問に回答しており、論点は出尽くされている。　これ以上何を？　ブレーキ？

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

（参考）**都区のあり方検討委員会から幹事会への下命事項**（H21.2.2）

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

※H21.11～H27.3「東京の自治のあり方研究会」
都区市町村実務者＋学識経験者で構成、H27.3 に最終報告

（参考）**東京の自治のあり方研究会「最終報告」（H27.3）の概要**

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

高齢者の急激な増加と高齢化の進展

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

高齢者単身世帯と空き家の急増

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

東京における少子化の更なる進展

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

＜今後の東京の自治のあり方の方向性＞

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

都と区市町村の役割分担のあり方

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

住民自治（自治の担い手）のあり方

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

効率的・効果的な行財政運営のあり方

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

（参考）**東京の自治のあり方研究会最終報告に対する区長会の考え方**

「研究会報告は、各区で今後議論する際の参考として受け止める。
特別区の区域のあり方については、都区間で直ちに検討が必要との提言にはなっていないという理解である。従来どおり、各区が主体的に判断する課題として、都から具体的に提案があった場合に対応する。」

（H27.10.16 第34回大都市制度部会・政策課題部会合同会議での部会長まとめ）

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

＜税財政制度について区が示した論点＞

○財源の移譲に関する指針の整理

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

(2)事務の性格に応じた財源移譲の方法
（財調交付金配分率、事務処理特例交付金、都市計画交付金）

○財源移譲後に想定される課題の整理

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

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

○都区のあり方検討の今後の対応は、都が、区域の再編議論抜きに進められないとして、保留状態が続いているが、区長会は、区域再編の問題は事務配分の議論の前提となるものではないとして、協議の再開を繰返し要求

(3) 児童相談所設置自治体の拡大

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

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

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

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

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

現在、世田谷区と江戸川区（令和 2 年 4 月）、荒川区（同年 7 月）、港区（令和 3 年 4 月）、中野区（令和 4 年 4 月）、板橋区（同年 7 月）、豊島区（令和 5 年 2 月）、葛飾区（同年 10 月）、品川区（令和 6 年 10 月）が児童相談所設置市となっています。令和 7 年度に設置を予定している文京区（4 月）のほか、後続の区においても、円滑な移行に万全を期するため、都との調整をはじめ検討が進められています。

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

※児童相談所設置区と設置予定区（令和 8 年度予定まで）　　令９で半数を超える

◇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（4 月）　◇令和 8 年度　杉並区（11 月）、北区（2 月）

※特別区の児童相談所設置に係る主な経緯

・昭和 61 年 2 月の「都区制度改革の基本的方向」の中で、児童相談所に関する事務の移譲を都区で合意したものの、その後の国との調整の過程で、政令指定都市の事務の移譲は困難との見解が示され、断念

・平成 20 年 6 月、都区のあり方検討委員会幹事会において、区に移管する方向で検討する事務とすることで一致

・平成 22 年 6 月、都区のあり方検討委員会幹事会において、児童相談所のあり方について、他に先行して実務的な検討の場を設けて議論を進めることを区側から申し入れ

・平成 23 年 12 月の都区のあり方検討委員会において、児童相談行政のあり方について、都区のあり方検討委員会とは切り離して別途整理していくことを確認

・都区間の連携や体制等について幅広く検討する趣旨で、平成 24 年 2 月から「**児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会**」で検討開始

（平成 25 年 1 月 18 日の検討会で、「現行の役割分担の下での課題と対応策」の検討結果を確認した後、体制のあり方の検討に向けて、特別区が「児童相談所移管モデル」を策定し（H25.11）、これをもとに検討を続けた（～H27.11）ものの大きな進捗がない中で、国の専門委員会で特別区に児童相談所設置の方向が浮上）

・第 30 次地方制度調査会答申（H25.6.25）

「都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである。」

・児童福祉法改正（H28.6.3 公布）　　必置を都と中核市が反対

・政令で定める特別区は、児童相談所を設置するものとする。（H29.4 施行）

・法施行後 5 年を目途として、中核市・特別区が児童相談所を設置することができるよう、支援等の必要な措置を講ずる。　　設置自治体拡大の方針

ステージが変わった　22 区が設置に向けた検討を表明（当時）　都もしぶしぶ協力

※平成 28 年児童福祉法改正後の主な取組み

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

○都児相のサテライトオフィス
（R2～R6.5 練馬、
R3 台東・中央、R4 渋谷、
R6 墨田）
○都児相に区子家センター分室
（R5 新宿、R6 足立）
○都児相新設
（R6.6 練馬）
※大田、目黒、江東で動きあり

(4) 特別区制度調査会

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

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

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

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

〇特別区優先の原則の下での東京大都市地域の自治の確立が課題

区長会が学識経験者に調査研究を依頼

〇調査会は、都区の協議に解決を委ねる現行制度の限界を乗り越える制度を提案

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

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

〇選択肢は現行都区制度の下での改革か「基礎自治体連合構想」のいずれか

⇒当面は、現行都区制度の下での改革を優先

（参考）第二次特別区制度調査会報告（H19.12.11）のポイント

～「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」～

◇改革の基本的な考え方

・東京大都市地域において、<u>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</u>

・特別区が名実共に住民に身近な政府として自らを確立していくためには、<u>「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</u>

⇒東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割をさらに明確に区分し、<u>都が法的に留保している市の事務と現在都が課している市の税等のすべてを特別区(「東京</u>

○○市」)が引き継ぎ、都区間で行っている財政調整の制度を廃止

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

◇「基礎自治体連合」の構想

・「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京○○市」として実現

・基礎自治体横断的な関係は、新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計

・「基礎自治体連合」は、基礎自治体間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票により承認された憲章の下に、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能とする新たな制度

※憲章⇒事務配分(都から引継ぐ事務のうち「対等・協力」関係で処理する必要がある事務)、徴税、財政調整などの具体的な「対等・協力」関係の内容を定める

・「東京○○市」間の財源の均衡化をはかるため、「対等・協力」の関係のもとでの自主的な財政調整を行う税財政制度を設置

・「基礎自治体連合」は、それぞれの地域の実情に合わせた多様な自治システムの選択を拓いていくという意味で、他の地域にも適用可能

◇第二次報告のおわりに

・まず平成 12 年改革による都区の役割分担、財源配分の原則を実現し、その上で各特別区が区域問題に自主的に取組むことが順当な道筋

・都が市の機能を内包したまま「州」になることは考えにくく、「基礎自治体連合」は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度

・「都の区」の制度が廃止されれば、都の首都としての役割は消失するため、東京○○市の連合又はいずれかの東京○○市が担うことも可能

・当面、特別区優先の原則を徹底し、都区の役割分担を整理することは、平成 12 年改革の趣旨の実現及び今後の改革の方向にも合致

・行政需要の違いと著しい財源の偏在を自らの手で調整するには、これまで培ってきた「互譲・協調」精神と、自主・自立への確固たる決意が必要

(5) 地方分権改革の流れの中で

平成 5 年の衆参両院決議を受けて進められてきた地方分権改革は、平成 12 年 4 月に施行された第一期改革とその後の三位一体改革に引続き、平成 19 年以降進められた第二期改革で順次義務付け・枠付けの見直しと自治体への権限移譲等が行われ、平成 26 年以降は、自治体からの提案に基づく改革に移行しています。

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

大都市制度のあり方等について調査審議を行った第 30 次地方制度調査会は、平成 25 年 6 月、

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

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

特別区長会は、この取組みと並行して、東京・特別区が、人材の交流はもちろん、経済、生活全般にわたり、全国各地に支えられて成り立っていることを踏まえ、東京を含む全国各地域が連携して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であるとの考え方のもとに、平成 26 年 9 月に趣意書を採択し、全国の自治体に呼びかけて、特別区全国連携プロジェクトを展開しています。

これまでに、各区の取組みと合わせ、専用ホームページの開設、13 の市長会、町村会（372 自治体）との連携協定締結、東北六魂祭・東北絆まつりへの協賛、魅力発信イベントの実施、シンポジウム・講演会の開催、被災地支援等の取組みを展開し、現在 1,100 を超える自治体と様々な形で連携・交流を行っています。民間企業とも 4 社と連携協定を結んでいます。

○地方分権の推進に関する衆参両院決議（平成 5 年 6 月）

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

（参考）地方分権の推進に関する決議（平成 5 年 衆議院 6/3、参議院 6/4）

今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除して、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。

このような国民の期待に応え、国と地方との役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。

したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである。

右決議する。

（参考）**地方分権改革推進委員会第１次勧告**（平成 20 年 5 月 28 日）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。」

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

都区制度改革と同時

＜第１期分権改革の成果＞

・**国と地方、都道府県と市町村の役割分担原則の法定**　　**市区町村優先の原則**

・機関委任事務の廃止 ⇒ 自治事務と法定受託事務に再編成

・関与等の基本原則（法定主義等）、基本類型、紛争処理手続き等を法定

・権限移譲（事務移譲、特例市制度創設、条例による事務処理特例制度創設）

・付属機関・職員等に係る必置規制等の廃止、緩和

・自主的な市町村合併の推進　**＜平成の大合併＞**

平成 11 年 3,229 市町村 → 平成 22 年 1,727 市町村

・地方議会の活性化、定数見直し

（参考）**憲法と国、地方公共団体間の役割分担に関する地方自治法の規定**（抜粋）

＜日本国憲法＞

第 92 条　地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

第 93 条　地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

2　地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第 94 条　地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

第 95 条　一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

＜地方自治法＞

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

2　国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては

○国際社会における国家としての存立にかかわる事務、

○全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は
○全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施
○その他
の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たつて、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

第2条　地方公共団体は、法人とする。
2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。
3 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。
4 市町村は、前項の規定にかかわらず、次項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。
5 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第2項の事務で、
○広域にわたるもの、
○市町村に関する連絡調整に関するもの及び
○その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるもの
を処理するものとする。

＜残された課題＞（地方分権推進委員会最終報告）

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

○三位一体改革　（H13～H17）

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

○第２期地方分権改革　（H18～　）

- 地方に対する規制緩和（義務付け・枠づけの見直し）
- 基礎自治体への事務・権限移譲

・国と地方の協議の場設置

※H26～**自治体からの提案方式に移行**　　国主導の改革は一段落

〇第 30 次地方制度調査会答申（H25.6.25）

「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」

①大都市制度の改革

・**指定都市制度**：二重行政の解消（権限移譲、協議会設置等）、「都市内分権」による住民自治の強化（行政区の役割強化等）

・**特別区制度の他地域への適用**：事務分担・税財源配分は東京の仕組みを基本、等

・**中核市、特例市制度**：人口 20 万人以上であれば保健所設置により中核市となる形で両制度を統合

・**特別市**：二重行政の完全解消等大きな意義があるが、住民代表機能のある区の必要性等さらに検討が必要

・**都区制度**：**児童相談所など更なる事務移譲、今後の社会経済情勢の変化を踏まえた区域の見直しが検討課題**

②基礎自治体の行政サービス提供体制

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

＜答申の意義＞

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

・**都がセットだと主張している事務移譲と区域再編を切り離し、児童相談所を典型的な移譲対象として明記**して、**大幅な事務移譲の方向**、さらに全区一斉の移譲のほかに、事務処理特例を活用した個別移譲にも付言、将来の更なる事務移譲につながる方向を示した。

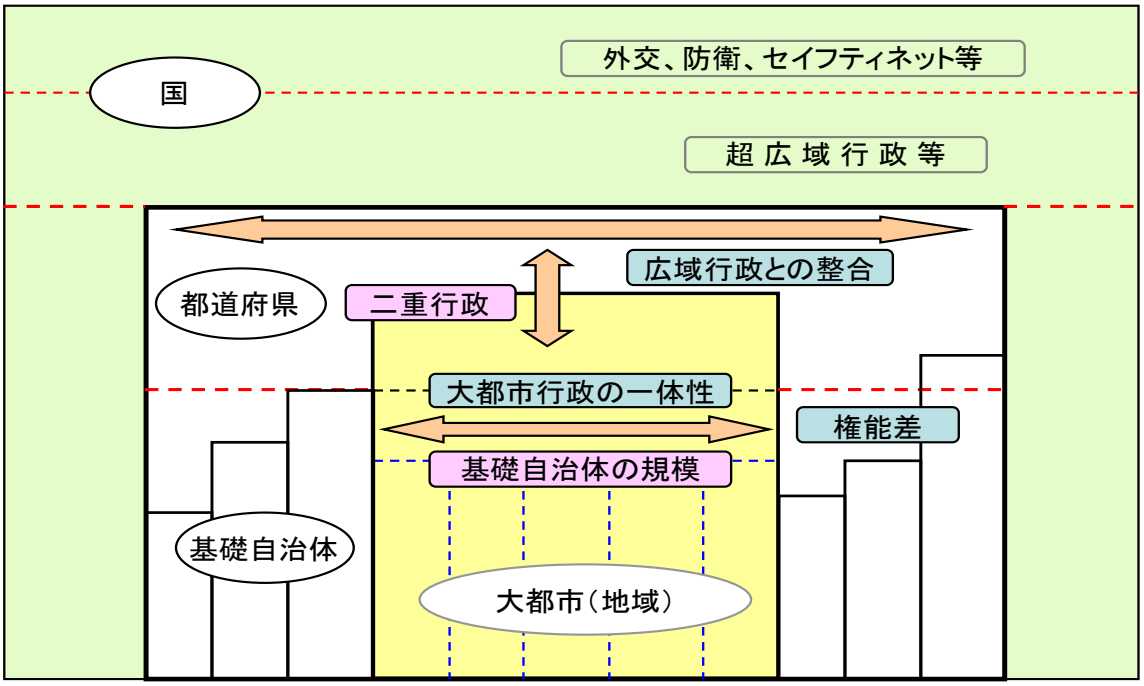
・**事務移譲と切り離した中で、今後の大変革に備えた区域再編の検討を提起**する内容で、これ自体は、各区がどう受け止めるかの話であるが、特別区のみ指摘があったことの意味は理解しがたい（都の主張に配慮か）。

・裁定の仕組みの提起は、権限移譲の方向を前提に考えると、都が権限移譲を拒んだ時のための救済策ととれる。

・特別区制度の他地域への適用についての留意点の中で、税源配分及び財政調整について、道府県と特別区が分担する事務の規模に応じて、税財源が適切に配分されることが必要との認識を示し、都区制度の財源配分原則を改めて確認（特別区の財源を保障すれば足りるとする都の主張と対照的）。

・**全体として、基礎自治体強化、住民自治強化の方向でのとりまとめ**となっており、**保健所設置を条件に、20 万人以上の特例市の中核市への統合の方向**が出されたことで、20 区（当時：現在 21 区）が 20 万人を超える特別区も、少なくとも中核市並みの権限の移譲が展望できる。

大都市地域における自治制度の論点



役割分担をどこで線引きするか　　地方優先、基礎自治体優先　　地域の実情

○特別区全国連携プロジェクト　　自治体同士の連携

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

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

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

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

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

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

◇特別区全国連携プロジェクトの取組み状況（令和 5 年度時点）

・専用ホームページの運用
・各区の取組みも含め、全国 1,117 の自治体と連携
・広域的な連携協定（13 市長会・町村会、372 自治体）
・イベント、シンポジウム、展示等の実施
・民間企業との包括連携協定（4 社）
・広域共同計画による事業の実施（2 地域:令和 2～4 年度）
・被災地支援（復興支援金、職員派遣、救援物資）
H23 東日本大震災、H28 熊本地震、H30.7月豪雨、R 元東日本台風、R6 能登半島地震、他

4　都区制度（特別区制度）のこれから

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

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

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

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

人口減少社会における行政のあり方の見直し（行政の役割の見直し、ICT 活用・自治体間連携等による効率化、等）、急速に進む高齢化・少子化への対応、感染症等への対応、切迫性が叫ばれている首都直下地震や大規模水害等巨大災害への備え、全国各地域の活性化に寄与する取組み、等々課題は山積しています。

一方、厳しい経済状況をはじめ、法人住民税の一部国税化、地方消費税清算基準見直し、ふるさと納税制度など、東京の地方財源を狙い撃ちにした不合理な税制改革等の影響を受けて、特別区の財政は厳しい環境に置かれています。

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

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

特別区制度をめぐる議論

○都区制度をめぐる提言

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

・「都の区」の制度を廃止し、都は「府」に純化、区は「東京○○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

※36 ページ　(4)「特別区制度調査会」参照

▽東京自治制度懇談会報告「議論の整理」（H19.11.20）

二層制で整理された都区関係に
新たな概念の制度を持ち込み
⇒混乱のもと

・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

・特別区の区域の再編が必要（大規模な基礎自治体を想定する可能性も）

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

①大都市制度のあり方

・大都市制度を制度的に位置づける法改正が必要

・大都市経営のための地域自治の仕組みが必要

②税財政制度のあり方

・地方の役割に必要な財源は地方税収で賄われることが重要

・大都市経営の実効性を担保する税制等の仕組みが必要

・団体間の財政調整制度（地方交付税）をなくすことは困難

③道州制における広域自治体のあり方

・首都圏における道州は、少なくとも１都３県を包含する必要

・首都圏の道州の役割を検証することが必要

・国、道州、基礎的自治体の役割の明確化が必要

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

④東京における大都市制度のあり方

・自治法上に都が大都市経営の担い手となる旨明確化すべき

・道州が導入された場合、特別区又はその周辺区域を含めて一つの基礎的自治体となって大都市経営を担うのも選択肢の一つ

・都が大都市経営を行う上で必要な事務は、経営上の必要性のほか効率性の観点からの検討も重要

・特別区の区域の再編が必要（多摩地域についても、特別区の再編統合の検討状況を視野に入れながら合併を含めあり方の検討が必要）

・大都市東京の特殊性を踏まえた新たな観点から特別区の再編のメリット、デメリットを示し、合併構想等都の考え方を示すべき

・税財政制度については、事務配分、区域の方向性が明らかになった段階で検討することが必要

▽**東京商工会議所**　「道州制と大都市制度のあり方」H20.9.11

・都区制度を廃止し、東京 23 区部を一体とする新たな「東京市」が必要

・新たな大都市制度としての市と区の役割を築くための検討が必要

基礎自治体についての具体的提案無し

▽**経済同友会**　「道州制移行における課題」H22.5.19

・現在の東京 23 区を「東京特別州」として創設

・東京特別州内の基礎自治体については、現在の 23 区を前提とせず再編

○特別区のあり方に関する検討の方向（H20.3.14 区長会総会）

・**調査会報告で示された方向を基本に地方分権改革等の動向を踏まえつつさらに検討**

①現行制度のもとでなしうる抜本的な改革を実現すべく都区のあり方検討の協議に臨む

②当面特別区制度懇談会を設置（第三次調査会発足の是非は今後の推移を見て判断）

③今後の議論に備えるための基礎的な調査研究を進める（特別区制度研究会を設置）

○「大阪都構想」は都区制度の運用にも示唆　　東京の都区制度の運用上の課題を改善

※H24.9 大都市地域における特別区の設置に関する法律公布

⇒H27.5.17 大阪で特別区設置協定書住民投票（賛成 694,844 反対 705,585）

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

※R3. 4. 1 大阪市及び大阪府における**一体的な行政運営の推進に関する条例**（大阪市）、大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進に関する条例（大阪府）施行

（参考）**「大阪都構想」で特に注目すべき内容**

・基礎自治体と広域自治体の役割分担を徹底し、住民に身近な事務は、基礎自治体優先の原則のもと、特別区が実施

・調整財源の配分割合は、事務分担に応じて（特別区 78.7%：大阪府 21.3%）

・大阪府は、毎年度、財政調整制度の運用状況や、大阪府に配分された調整財源の充当状況等を（仮称）大阪府・特別区協議会に報告し、検証、必要に応じ協議

・目的税二税（都市計画税、事業所税）は特別区と大阪府双方の事業規模に応じて、目的税交付金として特別区に交付（特別区 53%：大阪府 47%）

・普通税三税及び目的税二税は、（仮称）財政調整特別会計で歳入するものとし、財政調整に係る経理は、全て当該特別会計で行うことにより、透明性を確保

○不合理な税制改正等への対応

（特別区の主張の要点）

・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

（不合理な税制改正等による特別区の減収影響額）

・平成 27 年度から令和 6 年度までの累計で約 1 兆 9,000 億円

・令和 6 年度は 3,199 億円（法人住民税の一部国税化 1,856 億円、地方消費税の清算基準の見直し 410 億円、ふるさと納税 933 億円）

○特別区長会調査研究機構の設置

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

※事務局は、（公財）特別区協議会に委嘱

各区が提案　賛同区、学経、コンサル等　共通する課題の解決策

（参考）**特別区長会調査研究機構の研究テーマ**　　※（　）内は提案区

＜令和元年度＞

・特別区が取り組んでいる施策の効果が日本全体に与える影響（港区）

・基礎自治体におけるﾃﾚﾜｰｸの活用と実現方法（品川区）

・AI 等の先端技術を活用した業務効率化（電子自治体への移行に向けて）（大田区、葛飾区）

・特別区のｽｹｰﾙﾒﾘｯﾄを生かした業務効率化（渋谷区）

・「持続可能な開発のための目標（SDGs）」に関して、特別区として取り組むべき実行性のある施策について（荒川区）

・自尊感情とﾚｼﾞﾘｴﾝｽの向上に着目した、育児期女性に対する支援体制構築に向けての基礎研究（板橋区）

・大局的に見た特別区の将来像（江戸川区）

・特別区における小地域人口・世帯分析及び壮年期単身者の現状と課題（基礎調査）

＜令和２年度＞

・基礎自治体におけるﾃﾚﾜｰｸの活用と実現方法【継続】（品川区）

・特別区のｽｹｰﾙﾒﾘｯﾄを生かした業務効率化【継続】（渋谷区）

・「持続可能な開発のための目標（SDGs）」に関して、特別区として取り組むべき実行性のある施策について【継続】（荒川区）

・自尊感情とﾚｼﾞﾘｴﾝｽの向上に着目した、育児期女性に対する支援体制構築に向けての基礎研究【継続】（板橋区）
・大局的に見た特別区の将来像【継続】（江戸川区）
・特別区における小地域人口・世帯分析及び壮年期単身者の現状と課題【継続】（基礎調査）
・特別区における職場学習の現状と効果的な学習支援のあり方（千代田区）
・特別区におけるごみ減量に向けた取り組みの推進と今後の清掃事業のあり方（江東区）
・将来人口推計のあり方（世田谷区）
・特別区が行うｿｰｼｬﾙﾋﾞｼﾞﾈｽの活動支援策～地域課題の現状把握を踏まえて（世田谷区）
・債権管理業務における生活困窮者支援・外国人対応（中野区）
・地域ｺﾐｭﾆﾃｨ活性化のためにとりうる方策（葛飾区）

＜令和３年度＞
・特別区のｽｹｰﾙﾒﾘｯﾄを生かした業務効率化【継続】（渋谷区）
・特別区における森林環境譲与税の活用 ～複数区での共同連携の可能性～（中央区）
・新型ｺﾛﾅｳｲﾙｽによる社会変容と特別区の行政運営への影響（港区）
・公共施設の樹木の効果的なﾏﾈｼﾞﾒﾝﾄ手法（江東区）
・食品ﾛｽ削減に向けたﾅｯｼﾞをはじめとする行動変容策（荒川区）
・「ｾﾞﾛｶｰﾎﾞﾝｼﾃｨ特別区」に向けた取組み（葛飾区）

＜令和４年度＞
・「ｾﾞﾛｶｰﾎﾞﾝｼﾃｨ特別区」に向けた取組み【継続】（葛飾区）
・ﾀﾜｰﾏﾝｼｮﾝ等大規模集合住宅を含む地域ｺﾐｭﾆﾃｨの醸成（中央区）
・特別区の未来を見据えた子育て支援（港区）
・水害時の避難及び共同住宅の機能強化（江東区）
・循環型経済の推進による持続可能な経済発展に向けて、特別区が取り組むべき施策（世田谷区）
・特別区における DX の推進 ～ﾃﾞｰﾀの取得・分析・活用に向けて～（板橋区、葛飾区）

＜令和５年度＞
・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（港区）
・水素を中心としたｸﾘｰﾝｴﾈﾙｷﾞｰの利活用推進（大田区）
・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（世田谷区）
・複式簿記・発生主義会計に基づく財務書類の活用策（中野区）
・少子化の傾向が顕著な特別区で有効な少子化対策（葛飾区）
・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～（東京二十三区清掃一部事務組合）

＜令和６年度＞
・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【継続】（港区）
・区民等の理解と信頼を深めるための情報発信のあり方（港区）
・生活保護受給者の日常生活上の支援の現状と今後の課題（大田区）
・特別区における老朽ﾏﾝｼｮﾝ対策の推進（大田区）
・生成ＡＩを活用した特別区における DX の推進（葛飾区）

＜令和７年度＞

・再開発と合意形成に関する調査研究（台東区）
・大規模震災時における発災から復興までの施策立案・実施等に係る内部手続き等に関する調査研究（世田谷区）
・区民の健康寿命延伸に向けた特別区の施策展開（葛飾区）

今後の特別区の制度的課題

〇基礎自治体としての役割発揮

・自律と連帯の行財政運営

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

・都との連携による課題解決

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

〇法の趣旨に則った都区間関係の確立

・役割分担の明確化（都区のあり方検討）

・財源配分の明確化（役割分担に応じた配分）

〇地方分権改革、税財政制度改革等への対応

・特別区の権限拡充と体制整備

・自治制度改革議論への備え（都区制度、大都市制度、道州制、税制等）

・全国自治体との連携関係構

（参考）特別区長会が東京都に求めている重点事項

(1) 都区のあり方検討の再開

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

(2) 都市計画事業のあり方に関する協議の実施

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

(3) 固定資産税の減免等についての事前協議

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

(4) 児童相談所設置の促進

特別区の児童相談所の設置については、令和 2～6 年度の開設区に続いて順次開設が予定されています。設置希望区それぞれにおいて都から区への移行が円滑に進められるよう、人材の育成・確保、広域的な調整、財政措置等も含め、都区の連携で課題解決が図られる方向での支援・協力を求めています。

(5) 都区双方の事業実績に見合う都市計画交付金の増額

基礎自治体が行う都市計画事業の財源である都市計画税が、特別区の区域では、都市計画事業のかなりの部分を都が実施すること等を理由に都税とされています。一方、特別区も都市計画事業を実施していることから、その財源の一部に充てるため、都の要綱で都市計画交付金が設けられています。しかし、都市計画事業の実績は、都市計画費で見ると、およそ都が 7 割、特別区が 3 割となっているのに対し、都市計画交付金は、200 億円で、都市計画税 2,901 億円（令和 6 年度）の 1 割にも満たないため、事業の実態に見合った交付金の増額を求めています。（※令和 7 年度予算で 300 億円に引き上げ予定）

(6) 特別交付金のあり方の見直し　　補助金に比べ交付基準が大雑把で不透明

特別区財政調整交付金のうちの特別交付金は、年度途中の災害の発生や普通交付金の算定基礎である基準財政需要額等では捕捉しきれない特別な財政需要等がある場合に交付されるものです。現在、交付金総額の 5%、608 億円（令和 6 年度）を占めていますが、透明性、公平性を高めるため、算定ルールの明確化とともに、その割合を 2%を基本に引き下げ、財源を普通交付金に移行させるよう求めています。（※配分割合引上げとセットで、令和 7 年度予算で交付金総額の 6%に引き上げ予定）

（参考）特別区の児童相談所を巡る配分割合協議の主なやりとり
（令和７年度都区財政調整に関する都区間配分関係の協議内容）

＜協議に臨む姿勢＞

（区側）

令和５年度財調協議では、児童相談所関連経費に係る都区間の配分割合に関する事項について、都区の考え方に大きな隔たりがあり、協議を一時中断せざるを得なかったが、協議の中断を長引かせることは、都区の連携を発展させていくうえで望ましくないという判断のもと、早期に結論を出すことを前提に、今後も協議を継続することとなった。

これを受けて、配分割合の協議をする前段として、都区のプロジェクトチームを設置し、検討をしてきた。

最終的には、「都区の児童相談行政の連携・協力を一層円滑に進めていくことが重要であることから、早期に解決が図られるよう、都区財政調整協議の場へ移行していく。」と取りまとめられたところである。

これまでの検討経過を踏まえ、配分割合の変更に向けて、区側の考えに沿った対応を図るようお願いする。

特別区における児童相談所の設置は、設置区の区域において関連事務が法的に都から区に移管されることから、都と特別区の役割分担の大幅な変更に該当するため、その関連経費の影響額について、必要な財源が担保されるよう、配分割合の変更を求めるものである。併せて、将来の設置区数の増加による影響額に応じて、順次配分割合を変更することを求める。

また、協議にあたっては、都区間の財源配分の課題と、特別区相互間の財政調整の課題とを明確に区分し、現行算定の見直しと配分割合の変更事由を混同しないようお願いする。

（都側）

令和５年度都区財政調整方針において、「都区間の配分割合に関する事項については、当面の間、令和２年度都区財政調整方針を維持することとし、配分割合の協議については、令和４年度の協議を継続するものとする」とされた。

これを踏まえ、議論を前に進めるため、令和５年度に都と特別区でプロジェクトチームを設置し、配分割合の前段となる議論を進めることとした。

令和６年７月まで続いた、プロジェクトチームでの議論を通じて、都区双方の考え方の背景等を含め、それぞれの主張が明確になったことが成果であると認識している。

さらに、プロジェクトチームに引き続く、財調協議に向けた事前の協議において、社会経済の状況と今後の動向なども踏まえた、今年度の財調協議の方向性が議論されたところである。

都としては、**令和２年度財調方針に記載されている「都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みである」という点、地方自治法施行令では、特別区の財源に年度を超えて引き続き著しい過不足が生じる場合、配分割合を変更することが定められている点、つまり、財源保障の観点を踏まえ、児相に関する配分割合を議論する必要がある**と考えている。

また、都と特別区は、大都市東京をともに支えるパートナーであり、都は、鉄道・道路ネットワークなどのインフラ整備、無電柱化の推進や調節池等の整備による強靭化、産業力の強化、ゼロエミッションに向けた先進的な取組など、ハード・ソフト両面において東京の都市基盤や国際競争力を向上させる施策を行い、特別区は、住民を身近で支えるきめ細かいサービスにより、東京における地域生活を充実させる施策を行うことで、もって東京の持続的発展を実現し

ていく必要がある。

こうした都区双方の役割を踏まえ、東京・日本を持続的に成長させていくことが、ひいては都区の財源の拡充につながると考えている。

偏在是正の議論のような、パイの奪い合いではなく、パイ自体を大きくしていくことが必要であり、都と区がこのような認識を共有しながら、連携・協力し、未来志向で取り組んでいきたいと思う。

＜都の主張（枠内）と区の主張＞

※区側から区側の主張に対する都の見解を求めたが、都の主張を繰り返すのみで議論にならなかった。

このため、区側は、「都側の回答は、都が最初に示した考え方を繰り返しているだけで、区側の質問に答えていない。お互いの考え方に対する意見を交わしながら合意点を探る努力を重ねるのが協議のあり方であり、都の考え方を述べるだけではなく、区側の考え方に対する都側の考え方を示すようお願いする。」との苦言を呈している。

（都側）

〇令和2年度財調方針に記載されている「都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みである」という点、地方自治法施行令では、特別区の財源に年度を超えて引き続き著しい過不足が生じる場合、配分割合を変更することが定められている点、つまり、財源保障の観点を踏まえ、児相に関する配分割合を議論する必要があると考えている。

（区側）

〇都側は、財源保障の観点として２点を示しているが、都区財政調整による財源保障の体系の一部を示したものに過ぎず、しかも児相に関する配分割合について、その２点のみで議論することは到底容認できない。

都区財政調整制度における財源保障の体系は、地方交付税制度により都区一括で保障された財源のもとで、都区間の役割分担を踏まえた都区間財源配分により都と特別区総体の財源を保障したうえで、その結果得られる特別区総体の財源の範囲で特別区間の財源の不均衡を調整し、すべての特別区が一定の行政水準を維持しうるよう各特別区の財源を保障するものである。

配分割合は、都区間財源配分に係るものであり、都区の役割分担に応じて定め、役割分担の変更に応じて変更するのが制度の趣旨である。

役割分担の変更に伴う配分割合変更の事由を整理して、都区で合意したのが平成12年都区制度改革実施大綱中の記述であり、配分割合の変更は、制度の趣旨と都区の合意に基づいて行われなければならない。

自治法施行令における配分割合変更の規定は、役割分担を踏まえた財源配分を行い、その配分のもとで普通交付金を算定した結果として、なお著しい財源不足が生じた場合には当然に配分割合を変更しなければならないとするものであり、その前に、役割分担の変更に伴う配分割合の変更がなされていることが前提になければならない。

各特別区の基準財政需要額と基準財政収入額を算定して不足額を交付するのは、役割分担

に応じた都区間財源配分の結果得られる特別区総体の財源をもとに、特別区間の財源の不均衡を是正するための主たる手段である普通交付金の算定方法であって、配分割合を定めるためのものではない。

令和2年度財調方針において、都区財政調整が、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みであるとしているのは、普通交付金算定の仕組みを言っているにすぎず、各特別区の財源保障に係るものではあっても、都区間の財源配分、つまり都と特別区総体の財源保障に係るものではない。

（都側）

○普通交付金は、地方自治法施行令第210条の12の規定により、特別区の基準財政需要額から基準財政収入額を控除することにより得られる財源不足額であるというのが都区財政調整制度の基本であり、地方自治法施行令第210条の14の規定により、この財源不足額の合算額と普通交付金総額が引き続き著しく異なる場合には、条例で定める割合の変更、つまり配分割合の変更を行うものである。

こうしたことから、特別区の需要と収入がどうなっているかという点抜きには、都区間の財源配分を検討することはできない。

○配分割合の変更は、都区で協議して決めるものと考えている。

そのため、平成12年度の8%、平成19年度の3%、令和2年度の0.1%についても、都区で協議した結果であると認識している。

○児相ＰＴで「清掃事業移管における「配分割合の変更」の考え方」で、「平成12年の清掃事業移管経費は、財調算定上1,287億円となり、配分を変更しなければ大幅な財源不足が見込まれる状況であったため、配分割合を変更したものであると考えた」と見解を示している。

（区側）

○地方自治法は、都区財政調整制度について、その目的のひとつに都区間の財源の均衡化を挙げ、調整財源を都区間で配分することを規定している。

そして、国は、法改正の趣旨として、都に留保される市の領域の事務に市町村財源を充てる必要があることから都区間の財源配分を行うものであること、従って配分割合は、都区間の役割分担に応じて定め、役割分担の変更に応じて変更するものであることを、改正地方制度資料や国会答弁を通じて説明している。

一方、国は、制度改革前に存在した総額補てん制度について、基準財政需要額の算定方法いかんによって総額が変動する仕組みが、財政運営に関して、特別区の都に対する依存心や都の特別区の行財政への介入が助長されるという問題点を挙げ、都の内部的な団体としての性格を払拭するために廃止したという説明をしており、需要と収入の差による財源不足によって配分割合を決定し、あるいは変更するとする説明は行っていない。

また、**国は、地方自治法施行令の配分割合変更規定について、調整財源が調整税の減収等により特別区の財源不足額に著しく満たないこととなった場合の変更規定として説明しているのであって、配分割合は役割分担に応じて定め、役割分担の変更に応じて変更するものであるとする説明に代わるものではない。**

この区側の考え方は、地方自治法の趣旨に基づいたものであり、平成12年都区制度改革に係る法改正の趣旨として国が説明した内容を踏まえたものである。

○配分割合は、都区の役割分担に対応して定め、その変更に応じて変更すべきことは、地方自治法の逐条解説、平成12年都区制度改革に関する法改正時の政府資料や国会質疑を通じて明確に示されており、法の趣旨であると言える。

しかし、都側が主張する特別区の需要と収入の差による財源不足額で配分割合を定めるという考え方はどこにも示されていない。また、地方自治法施行令第210条の14の規定に拠らなければ配分割合の変更ができないということも示されていない。

○そもそも、**地方自治法施行令の配分割合の変更に関する規定にいう「著しく異なる場合」の目安は、逐条解説によれば普通交付金総額の10%以上とされていることもあり、この規定によらなければ配分割合を変更できないとするのは非現実的**である。

また、**特別区の需要と収入を計って配分割合を決めるとする考え方は、平成 12 年都区制度改革で確立された二層制の独立対等関係に反するものであり、受け入れられるものではない。**

○平成 12 年度以降 3 回の配分割合変更のいずれについても、財調方針等において、都側から財源不足を理由とした説明は行われたことはないと区側は認識している。

平成 19 年度の変更は、三位一体改革の影響と都の補助事業の区の自主事業への切り替えを理由としたものであり、令和 2 年度の変更は、児童相談所の運営に関する都区の連携・協力を一層円滑に進めていく観点から、令和 4 年度に改めて協議することを前提とした特例的な対応を理由としたものである。

都が財源不足による変更の唯一の根拠としている平成 12 年度の変更についても、都区財政調整方針において、「清掃事業の移管に伴う経費等を的確に算定し、財源配分に反映させるとともに、事業運営に支障が生じないよう配慮する」とされ、都が公表したプレス資料「都区財政調整制度改正案の概要」においても、「移管事業等の運営に支障が生じないように、所要の事業費を積算し、都区間の財源配分に的確に反映する」、「新たな都区間の配分は、現行の配分割合 44%を基礎に、移管事業経費や将来需要等を加算して定める」と記しており、役割分担の変更が配分割合変更の理由となっている。

（都側）

○令和 2 年度財調方針において、「都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みであり、都区間の配分割合は中期的には安定的なものを定める必要がある」ことを合意している。

この合意文章の主語は、都区財政調整であり、また、後段で都区間の配分割合の定め方を述べていることから、単に各区に交付する普通交付金の算定方法を述べているわけではない

（区側）

○（都側が言う令和 2 年度財調方針の記述について）区側としては、そもそも都区財政調整の財源保障や配分割合の原則として合意したという認識はない。

内容的にも、前段の「都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組み」と後段の「都区間の配分割合は中期的には安定的なものを定める必要がある」は別物であり、前段は普通交付金の算定の仕組みを示しているものであることはすでに示したとおりである。

後段については、平成12年都区制度改革の際に、「配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の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」ことを合意したものである。

この合意は、配分割合について、それ以前の特別区の需要額と収入額のみを基本に定める考え方を改め、都区の役割分担に応じて定めることを基本とすることとした検討の結果として行われたものであり、区側が、役割分担の変更による配分割合の変更を法の趣旨とともに主張している根拠となっているものである。

令和２年度財調方針の前段をもって需要と収入の差で配分割合を決定するとする都の考え方は、役割分担に応じて配分割合を決定するとする法の趣旨に則った考え方とは相いれないものである。

（都側）

○地方自治法逐条解説では、地方自治法施行令第210条の14について、「「著しく異なることとなる場合」には、制度改正や事務配分の変更により著しく異なることとなる場合も含まれる。」とされている。

このことから、児相の事務についても、当然地方自治法施行令第210条の14の観点から検討すべきということである。

（区側）

○都側が示した地方自治法逐条解説は、制度改正や事務配分の変更によって著しい乖離が見込まれる場合も該当するとして、地方自治法施行令の規定の趣旨を補足したものであって、著しい乖離がなければ変更できないとするものではなく、地方自治法施行令の規定の適用の前に、役割分担の変更に伴う配分割合の変更があるべきことに変わりはない。

区側は、都区制度改革実施大綱に基づき都区の役割分担の変更に応じた配分割合の変更を提案しているため、地方自治法施行令第210条の14の観点からの検討は、不要であると考える。

（都側）

○「設置区の区域において関連事務が法的に都から区に移管される」ことをもって、「都と特別区の役割分担の大幅な変更が生じる」ということにはならない。

○児相ＰＴで確認したとおり、「児童福祉法上、児童相談所の事務は、都道府県が行う事務であるが、政令で指定された場合は、当該特別区が行う事務になる」と考えている。

○児相ＰＴで話したとおり、「特別区の児童相談所設置は複数年度にわたり漸次行われているが、この複数年度にわたる設置を一つの判断の単位としてまとめて捉えることは、大綱に定める「役割分担の大幅な変更」の適用条件として都区が整理した内容には合致しないと考えられる」と認識している。

（区側）

○区立児童相談所は、政令指定により都から区へ権限が移り、児相設置が義務付けられること、また、関連経費の所要額規模が、配分割合に影響が及ぶ規模となっていることから、大綱に定める配分割合の変更事由である「役割分担の大幅な変更」に該当すると区側は認識している。

○法令により、児童相談所設置市には児童相談所設置義務が課されるものであり、当該区では

都から権限が移り、役割分担が変更される。

なお、国が発出している児童相談所運営指針では、児童相談所の設置権限について、その任務、性格に鑑み、都道府県、指定都市に設置義務が課されているとしている。また平成 16 年及び平成 28　年の児童福祉法の改正により、政令で指定する市や特別区も、児童相談所を設置することとされ、その場合は、児童相談所の設置義務に係る規定は、児童相談所設置市に適用するとしている。

○都区制度改革実施大綱の制定に向けた当時の都区の検討過程において、「「大幅」なものであるかどうかは、影響額そのものの大きさによって判断するのではなく、当該事由に係る影響額を都区それぞれに及ぼしてみて､配分割合にどれくらいの影響があるかを基本に判断する」とされており、区側としては、児相関連経費の所要額規模が配分割合に影響が及ぶ規模であると認識している。

一方、都側は、区児相は複数年度にわたり漸次設置され、影響額について合計で変更を主張する考え方は大綱上「その他必要があると認めた場合」の該当可否を検討する際の考え方であると主張している。

都区制度改革実施大綱の制定に向けた当時の都区の検討過程において、「当該事由に係る影響額」とされていることから､児相設置という同じ事象で配分割合に影響を及ぼす規模は、年度ではなく、事象ごとに捉えるべきと考える。

＜都区財政調整協議会でのとりまとめ＞

（とりまとめの都案）

都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みである。

都と特別区は、大都市東京を共に支えるパートナーであり、都は、鉄道・道路ネットワークなどのインフラ整備、無電柱化の推進や調節池等の整備による強靭化、産業力の強化、ゼロエミッションに向けた先進的な取組など、ハード・ソフト両面において東京の都市基盤や国際競争力を向上させる施策を行い、特別区は、住民を身近で支えるきめ細かいサービスにより、東京における地域生活を充実させる施策を行うことで、もって東京の持続的発展を実現していく。

都区の緊密な連携のもと、東京が新たなステージへと歩みを進めるに当たり、今後、令和 6 年能登半島地震の教訓を踏まえ、いつ起こるとも知れない首都直下地震等に対し、備えを充実させていく。

児童相談所の運営に関する都区の連携・協力については、引き続き円滑に進めていく。

こうした点を踏まえ、特別区の配分割合を 56%とし、併せて、災害対応経費等に充当される特別交付金の割合を 6%に変更する。

本合意は、安定的に都区財政調整制度を運営し、東京の未来を共に創り上げるための合意であり、今後この合意のもと、都区の連携・協力を一層進めていく。

（区側）

○区側の考え方については、協議の中で申し上げてきたが、これまでの検討経緯や区長会における議論の結果、配分割合の変更と特別交付金の引き上げをセットとして、受け入れると整

理されたことを踏まえ、都案について了承する。

○都区間の財源配分に関する事項の協議の結果、来年度から特別交付金の割合が 6%に変更になることを踏まえ、次年度に早急にルール作りを行うことが必要と考えている。

○「都区間の財源配分に関する事項」については、令和 5 年度財調協議の結果、令和 4 年度の協議を継続することとなり、都区ＰＴでの議論を踏まえ、今年度の協議に移行することとなった非常に重要な協議であった。

これまでの検討経緯を踏まえ、今年度、配分割合の変更に至ったことは、都区双方で真摯に協議を継続してきた結果であると考えている。

これを契機とし、都区は大都市東京を支えるパートナーとして、ともに東京の持続的発展を実現していくため、都は東京の都市基盤や国際競争力を向上させる施策、特別区は住民を身近で支えるきめ細かい施策を推進し、重層的で未来志向の連携・協力により、新たなステージへの歩みを力強く進める必要があると考えている。

昨年 12 月、国は「大都市における行政課題への対応に関するワーキンググループ」を立ち上げ、大都市特有の行政課題に対応する観点から、大都市制度や大都市圏域での取組に関し、具体的な課題の整理や対応の方策について、今後、幅広い議論を行うとしている。

都区制度は、首都大都市地域で行政の一体性を確保しつつ、身近な自治を確保するという長年の自治権拡充運動を経て、2 層制の自治制度として確立したものであり、都区財政調整制度における都区間の配分割合の変更は、都区の信頼関係があってのことである。

今後も、都区財政調整制度は、特別交付金を含め、算定の包括化や簡素化、諸課題をともに検討し、さらに発展させていきたいと考えているのでお願いする。

○本件については、令和5年度財調協議では都区の考え方に大きな隔たりがあり、当初算定時点においても都区合意していないという過去に例の無い異例の事態となった。

最終的には、協議を継続することと整理し、その後、設置された都区ＰＴでの議論を踏まえ、今年度の協議に移行することとなったものである。

これまでの検討経緯を踏まえ、今年度、配分割合の変更に至ったことは、異例の事態を乗り越え、都区双方で真摯に協議を継続してきた結果であると考えている。

今回の協議結果を踏まえ、児童相談所の運営に関する都区の連携・協力について引き続き円滑に進めていきたいと思うのでよろしくお願いいする。

（都側）

○特別交付金の算定ルールは、都区で議論を積み重ね合意したものであり、都はそのルールに則って適切に算定していることから、透明性・公平性の確保の観点からも、問題はないと考えているが、算定ルールについて、都区で議論を行うことは、異論はない。

○配分割合に関しては、2 年間に渡って協議が整わず、3 年目を迎えたところだが、合意に至ったことは、これまで都区で培ってきた信頼関係と、都区双方の真摯な議論の成果であると考えている。

本合意は、安定的に都区財政調整制度を運営し、東京の未来を共に創り上げるための合意であり、今後この合意のもと、都区の連携・協力を一層進めていきたいと考えている。

都区財政調整の配分割合に関する地方自治法、施行令の関連規定

※地方交付税の財源保障は、都と特別区を合算して算定（地方交付税法第 21 条）⇒都と特別区個々については都区財政調整で対応

＜地方自治法＞

（都と特別区との役割分担の原則）

第 281 条の 2　都は、特別区の存する区域において、 特別区を包括する広域の地方公共団体として、第 2 条第 5 項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務 のほか、同条第 3 項において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。

2　特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第 2 条第 3 項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。

3　都及び特別区は、その事務を処理するに当たつては、相互に競合しないようにしなければならない。

（特別区財政調整交付金）

第 282 条　都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令で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。

都区間の配分を受けて特別区間で財源調整

特別区間配分

都区間配分

都区間の役割分担に応じて配分

2　前項の特別区財政調整交付金とは、（中略：調整三税等）の合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように都が交付する交付金をいう。

基準的な需要と収入を測定して財源不足分を交付し、特別区間の財源を均衡化

＜地方自治法施行令＞

第 210 条の 12

2　各特別区に対して交付すべき普通交付金の額は、当該特別区の基準財政需要額が基準財政収入額を超える額（以下この項において「財源不足額」という。）とする。

第 210 条の 14　普通交付金の総額が引き続き財源不足額合算額と著しく異なることとなる場合においては、地方自治法第 282 条第 2 項に規定する条例で定める割合の変更を行うものとする。

役割分担に応じた財源配分（の変更）が行われていれば、著しく異なる結果は生じない

（参考）都区制度改革に関する自治法改正時（平成 10 年）の自治省作成資料

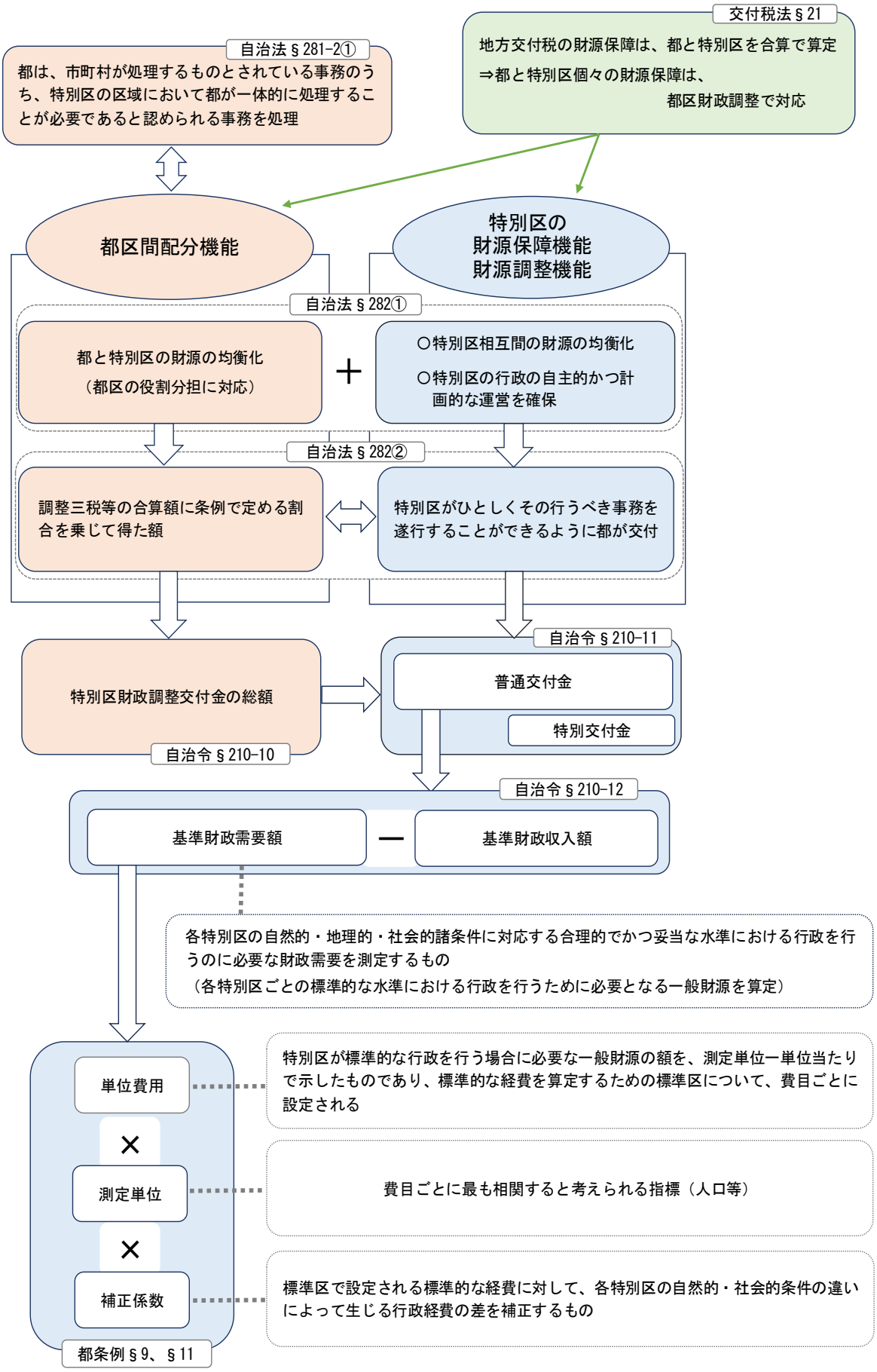
大都市としての一体性・均質性の確保の観点から都に留保される事務については本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものであるため、そのための都と区間の財源配分を適切に行う必要がある。（都と特別区の財源配分機能）

（参考）国会答弁（H10.4.7 衆議院地方行政委員会での自治省財政局長答弁）

・「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」

・「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」

都区財政調整制度の全体像



ま と め

○現行の都区制度は、東京大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保する観点から、複数の基礎的な地方公共団体（特別区）と広域の地方公共団体（東京都）の特別な役割分担により対応する大都市制度であり、法定された都区間の役割分担及び財源配分についての原則のもとに、都区間の協議により課題を解決しようとするもの

○都区制度は、長年にわたる特別区の自治権拡充の取組みを経て今日の姿に至ったものであり、平成 12 年に施行された現行制度は、都と特別区が合意を得て国に法改正を求め、実現したもの

○都と特別区は、様々な課題に直面し、厳しい協議を重ねつつも、自主的に解決しながら制度を運用

○現行制度の下での最大の課題は、都が一体的に処理する「市町村事務」の具体的な整理により、改正自治法の原則に則った役割分担の明確化と役割分担に基づく安定的な財源配分を確立すること

　そのことを通じて、住民に対する都区の行政責任の明確化を図り、基礎自治体である特別区の行財政基盤の強化と都が広域的課題に専念できる体制を確保し、都区の真のパートナーシップ確立による住民福祉の向上と大都市東京の発展を期するもの

○特別区制度調査会の報告「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」は、現行の制度が、都区間の役割分担及び財源配分について法定の原則のもとで双方の協議により解決しようとするものであるのに対し、協議による解決の限界を克服する方途として示されたもの

○特別区にとって、東京大都市地域における自治制度の選択肢は、現在のところ、現行都区制度か、特別区制度調査会の提言による「基礎自治体連合構想」のいずれかであるが、特別区（基礎自治体）優先の原則の下での東京大都市地域の自治の確立に向けて、現行制度の運用改善を優先しつつ、自治制度改革関連の動向等を踏まえながらさらに検討を深めていく方針

四半世紀経過したが未完　しかし、手をこまぬいてきたわけではない

○特別区は、平成 12 年都区制度改革以降、財源配分に関する都区協議、都区のあり方検討、児童相談所の設置、地方分権改革への対応、特別区の将来構想の検討、全国連携プロジェクトの推進、調査研究機構での共通課題の研究等の諸課題に連携して取組み

23 区連携し、「基礎自治体」としての役割を発揮しつつ、地力を着実に高めてきた

○特別区は、平成 12 年都区制度改革の経緯はもとより、改革後の取組みも踏まえつつ、都区関係の改善、児童相談所の設置、都区財政調整制度の運用改善等を進め、行政のあり方の見直しを含む人口減少社会・少子高齢化への対応、首都直下地震・大規模水害等への備え、感染症対策、全国各地との共存共栄等の諸課題に連携して取り組むとともに、都区が連携して東京大都市地域の課題を解決していける体制を構築していくことが必要

特　別　区　制　度　を　め　ぐ　る　動　き

～10　11　12　13　14　15　16　17　18　19　20　21　22　23　24　25　26　27　28　29　30　31/1　2～

●S56.8 特別区政調査会 「「特例」市の構想」　●H10.5 都区制度改革関連法成立
●S59.6 都制度調査会 「新しい都制度のあり方」
●S61.2 都区合意「都区制度改革の基本的方向」
●H2.9 22次地制調 「都区制度に関する答申」　●H12.4 都区制度改革関連法施行
●H6.9 都区合意「都区制度改革に関するまとめ(協議案)」

(H23.3 東日本大震災)　(H28.4 熊本地震)
東京2020ｵﾘﾝﾋﾟｯｸ・ﾊﾟﾗﾘﾝﾋﾟｯｸ → ●R3.7～
●H24.9 大都市地域における特別区の設置に関する法律公布
●H28.5 大阪市で特別区設置住民投票否決
大阪市で2度目の特別区設置住民投票否決 → ●R2.11

●S47.10 15次地制調「特別区制度の改革に関する答申」
●S50.4 特別区制度改革関連法施行

●H12.4 清掃事務移管(収集・運搬は各区、中間処理以降は共同処理) →
←可燃中間処理一組で共同処理(地域処理移行まで)→ H18.4～「当分の間」一組で共同処理 (その他関連課題整理)
←H18.3まで清掃事業従事職員は都から派遣→ H18.4～ 区職員に身分切り替え
●H12.4～国保統一保険料方式で対応(都の調整条例廃止に伴う自主調整) →
●H13.4 区長会事務局、議長会事務局発足　●H17.6 区政会館飯田橋移転　●H22.4 特別区協議会公益財団法人化
特人厚、特別区協議会見直し
●H19.4～ 研修所共同研修選択制導入(H19.9九段下に移転、H28.3秋葉原に仮移転、R4.10九段下に改築復帰)
●H19.4～ 互助組合公費負担廃止
●H19.3～ 後期高齢者医療広域連合発足
●H26.9 特別区全国連携プロジェクト開始 →
特別区長会調査研究機構設置 → ●H30.6 →

●S50.4 都区財政調整配分割合変更 →
(40%⇒43%、S51.4～⇒44%)
＜移管等に伴う変更(「財源配分のあり方は別途検討」)＞
●H12.4～都区財政調整配分割合変更(44%⇒52%) →
＜従前の44%＋移管等変動経費＞
●H19.4～都区財政調整配分割合変更(52%⇒55%) →
＜52%＋三位一体改革＋補助切替え＞
都区財政調整配分割合変更(55%⇒55.1%) → ●R2.4
＜児童相談所関連の特例的対応＞
都区財政調整配分割合変更(55.1%⇒56%) → ●R7.4
＜児童相談所を巡る協議結果＞

＜主要5課題都区協議＞
①今回反映させない清掃関係経費の財源配分への反映(償還費等)
②今後の小中学校改築需要急増への対応(H10財調協議繰延問題決着時の懸案)
③都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方(「協議案」の懸案)
④都区双方の都市計画事業の実施状況に見合った都市計画交付金の配分(「協議案」の懸案)
⑤制度改正等が生じた場合の配分割合の変更協議

●56.11 都区双方の財政需要による配分割合の検討(都区の分析結果乖離) →
●H11.3 大都市事務決算分析 →
(都区の分析結果乖離)
●H17.6 都が行う大都市事務の分析(都区の分析結果乖離)

●H18.2 都区協議会
①今後の都区のあり方を検討
②財源配分のあり方はその結果に従い整理

●H18.5～ 都区のあり方に関する検討会(検討の方向整理)
●H19.1～ 都区のあり方検討委員会 → (H23.12以降保留状態)
＜事務配分、区域のあり方、税財政制度＞
●H21.11～ 東京の自治のあり方研究会 → ●H27.3 最終報告
●H24.2～ 児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会
●H28.6 改正児童福祉法等公布
(H29.4から特別区の児童相談所設置が可能に)
世田谷区、江戸川区が児童相談所設置 → ●R2.4
(荒川区R2.7、港区R3.4、中野区R4.4、板橋区R4.7、豊島区R5.2、葛飾区R5.10、品川区R6.10設置)
●H15.10 特別区制度調査会発足 → ●H19.12「「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想」
●H20.6 特別区制度懇談会発足 →
●H20.8 特別区制度研究会発足(以後2年ごとに報告) →

●H10.4 25次地制調「市町村の合併に関する答申」
←平成の大合併(671市2,558町村 ⇒ 786市941町村)→
●H18.2 28次地制調「道州制のあり方に関する答申」
●H25.6 30次地制調「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」
●H5.6 地方分権の推進に関する決議(衆参両院)　●H11.7 地方分権一括法成立
●H7.7 地方分権推進委員会発足　●H12.4 地方分権一括法施行　●H16～H18 三位一体の改革(国庫補助負担金、税源移譲、交付税)
←地方法人課税見直し等「偏在是正」措置→
●H19.4 地方分権改革推進委員会発足
●H23.4 第1次一括法成立
●H23.8 第2次一括法成立
●H25.6 第3次一括法成立
●H26.5 第4次一括法成立
＜以後提案募集方式＞
●H27.6 第5次一括法成立
～第14次一括法公布 → ●R6.6