

## ◎ 東京都制の分析

- 制度改革のあゆみ
- 事務配分
- 東京都と特別区との役割分担
- 税財政制度
- 意思決定システム
- 特別区と行政区の比較
- 特別区における住民自治の例
- 特別区における特色ある取組み

# ○制度改革のあゆみ

年月	制度改革	区の性格	区長の選任方法	事務権能
昭和22年5月 (1947)	<b>地方自治法施行</b>	「市」と同様の 基礎的自治体	直接選挙	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢「市」と同様の事務権能</li> <li>➢都区の財政調整制度の創設</li> </ul>
昭和27年9月 (1952)	<b>地方自治法改正</b> ・区長の任命制 ・事務の制限	都の内部団体	都知事の 同意を得て 区議会が選任	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢市の事務は原則都が処理</li> <li>➢区が行う事務を法で限定列举 (10項目)</li> </ul>
昭和40年4月 (1965)	<b>地方自治法改正</b> ・事務の一部移管 ・区議会定数の上限 ・都区協議会の設置 <b>地方税法改正</b> ・特別区税の法定	都の内部団体	都知事の 同意を得て 区議会が選任	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢市の事務は原則都が処理</li> <li>➢うち一部区が行う事務を法で限定列举 (21項目)</li> <li>・福祉事務所の事務等を移管</li> <li>➢都区財政調整制度が現行方式へ</li> </ul>
昭和50年4月 (1975)	<b>地方自治法改正</b> ・事務の一部移管 ・区長公選制の復活 ・事務権能は原則「市」に準じる ・都配属職員制度の廃止	都の内部団体	直接選挙	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢区の手務を限定列举する方式を改め、 原則として「市」「保健所設置市」の手務 を行う</li> <li>・保健所を移管</li> </ul>
平成12年4月 (2000)	<b>地方自治法改正</b> ・「市」と同様の基礎的自治体と規定 ・清掃事業等事務の一部移管 ・財政調整制度の明文化	基礎的自治体 ※ただし、特別 地方公共団体	直接選挙	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢特別区は「市」と同様の基礎的自治体</li> <li>・清掃事業等を移管</li> <li>➢都区財政調整制度の見直し</li> <li>・法定化、総額補填主義・納付金制度の廃止</li> </ul>

# ○事務配分

## ◆現行制度

### ■東京都

- ✓都道府県が処理する事務
- ✓市町村が処理する事務のうち、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、都が一体的に処理することが必要な事務（自治法第281条の2第1項）

### ■特別区

- ✓都が一体的に処理するものを除き、市町村が処理する事務（自治法第281条の2第2項）

### ▶具体的に東京都が実施するものとしては、

- ▶上下水道
- ▶消防
- ▶特定街区での面積が1haを超える都市計画決定
- ▶延床面積1万㎡を超える建築物に係る建築主事の事務
- ▶施行区域面積が3ha以上の市街地再開発事業
- ▶施行規模が20ha以上の土地区画整理事業
- ▶100戸程度規模以上の公営住宅の設置・管理
- ▶広域的な役割を果たす都道
- ▶10ha以上の公園の設置・管理 等

## ◆特別区等からの意見

<p>特別区</p> <p>出典： 特別区制度調査会（H19）、 特別区制度研究会（H22） 等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●都が法的に留保している市の事務を、すべて基礎自治体たる特別区が引継ぐべき。</li> <li>●集権体制の都区制度を支えてきた「一体性」の概念を再考すべき。</li> <li>●特別区は自力で、または水平連携等により、消防、上下水道等の事務を処理できる能力と意思を備えている。</li> <li>●平成12年に移管された清掃事業は円滑に実施できている。</li> </ul>
<p>東京都</p> <p>出典： 東京自治制度懇談会（H18） 等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●都は広域自治体としての役割と「大都市経営」の役割を併せ持つことを、法制度上、明確に位置づけるべき。</li> <li>●大都市全体を見据えた総合的・一体的な都市の基盤整備、施設の適正配置が必要。</li> <li>●区は住民に身近な事務を担うが、利便性、効率性の低下を招く場合には、都が事務を行う配慮も必要。</li> </ul>
<p>経済界</p> <p>出典： 東京商工会議所 「道州制と大都市制度のあり方」（H20） 等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●広域自治体たる都が、住民に身近な事務をも行うことで、組織が過度に肥大化する弊害。</li> <li>●基礎自治体たる特別区は区域が狭小であり、また財政調整に依存しており、自己決定・自己責任を果たせていない。</li> <li>●以上のことから、都区制度は廃止し、23区部を「東京市」に一体化すべき。</li> </ul>

## 平成12年 改革の内容

1. 特別区を「基礎的な地方公共団体」として位置づけ
2. 大都市の一体性・統一性の確保に配慮した特別区の自主性・自律性の強化
3. 都から特別区への事務の移譲（主なもの）
  - (1) 一般廃棄物の収集・運搬・処分事務の移管
  - (2) 都市計画決定等に関する事務  
小規模面積の都市計画決定権(特定街区1ha以下)や各種開発行為の許可に関する事務等
  - (3) 公営住宅、公園等のうち一定規模以下のものの設置・管理  
100戸程度までの都営住宅の管理、10ha未満の公園の設置・管理等
  - (4) 保健所設置市に係る留保事務の移管  
食品衛生に関する事務等
  - (5) 「市」に対する事務移譲に係る移譲対象への追加  
温泉法、大気汚染防止法、水質汚濁防止法など、政令で定める「市」に対する事務移譲に係る移譲対象の追加
  - (6) 教育委員会の処理する事務の移管  
幼稚園教員の任用、県費負担教職員の任免の内申・サービスの取扱等の事務

## 5項目の課題

- ◆ 都区の役割分担を踏まえた財源配分
- ◆ 清掃関係経費、小中学校改築に係る課題の整理  
⇒ 200億の特別交付金  
(清算分)[平成18年度かぎり]
- ◆ 特別区都市計画交付金の対象事業に市街地再開発事業を追加
- ◆ 三位一体改革の影響への対応  
⇒ 特別区財政調整交付金の配分割合を52%から55%に

## 都区のあり方検討 委員会での検討

### 【構成】

東京都：全副知事、総務局長  
特別区：特別区長会会長、副会長、事務局長

### 【検討対象】

#### ① 都区の事務配分

法令事務及び任意共管事務  
444項目

(H22.3末)

区に移管の方向	53項目
・教職員の任免、給与決定などの事務 ・児童相談所の設置 ・介護老人保健施設の開設許可 ・民生委員の事務	等
ひきつづき検討	99項目
・上下水道 ・消防 ・都市計画決定	等
未整理	103項目
・産業政策など任意共管事務	

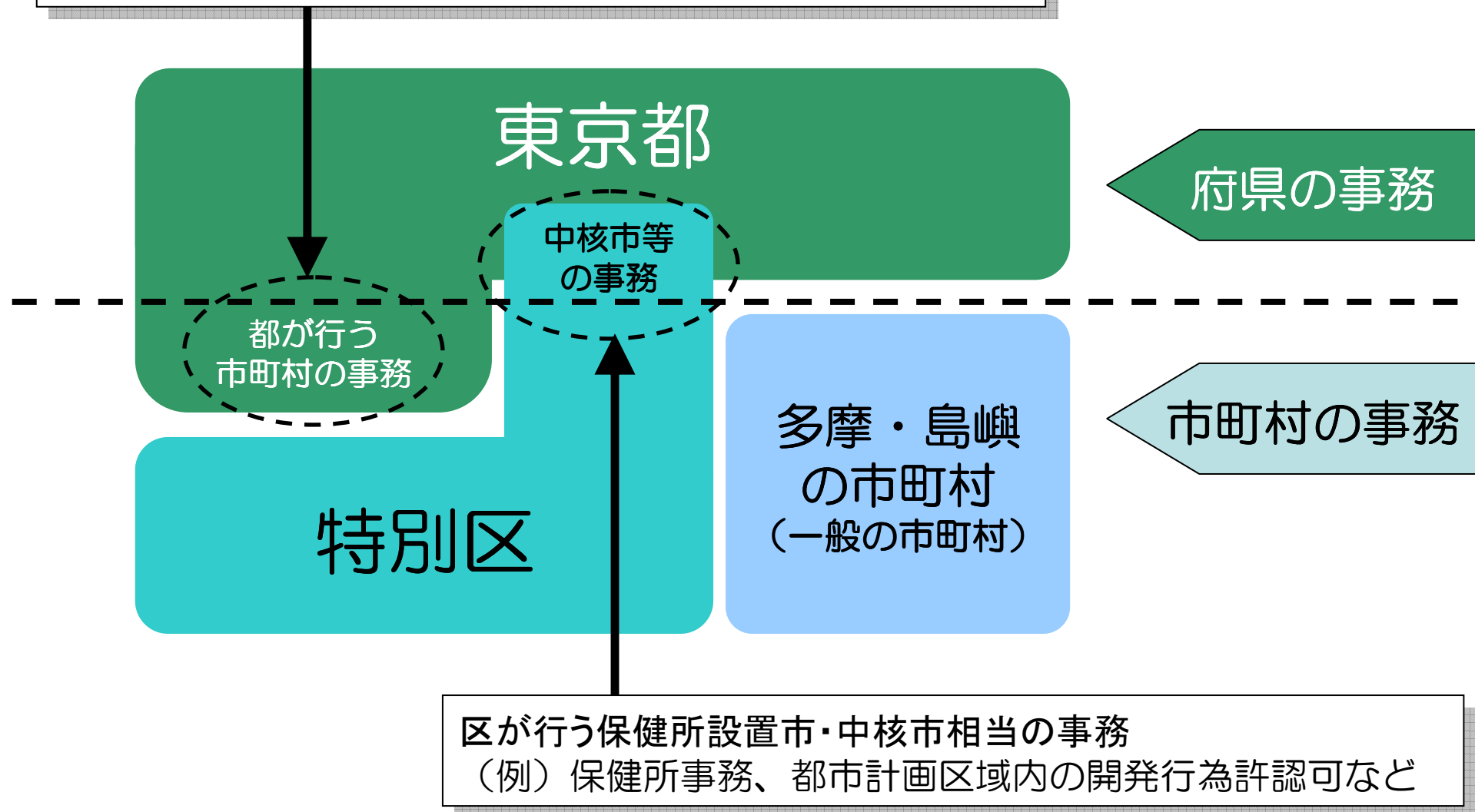
#### ② 特別区の区域のあり方

#### ③ 税財政制度

事務配分等を踏まえ整理

# <東京都と特別区との事務配分のイメージ>

都が特別区の区域を通じて、一体的に行うことが必要な事務  
(例) 水道事務、下水道事務、消防事務など



区が行う保健所設置市・中核市相当の事務  
(例) 保健所事務、都市計画区域内の開発行為許認可など

# <指定都市・中核市・特例市の事務と特別区の事務の比較>

特別区（網掛け部分）がほぼ中核市レベルの事務を処理

## 指定都市が処理する主な事務

### （民生行政）

- 児童相談所の設置

### （都市計画等）

- 都道府県道、産廃施設、流通業務団地等に関する都市計画決定
- 市街地開発事業に関する都市計画決定

### （土木行政）

- 市内の指定区間外の国道の管理
- 市内の県道の管理

### （文教行政）

- 県費負担教職員の任免、給与の決定

## 中核市が処理する主な事務

### （民生行政）

- 身体障害者手帳の交付
- 母子・寡婦福祉資金の貸付け
- 養護老人ホームの設置認可・監督

### （都市計画等）

- 屋外広告物の条例による設置制限

### （保健所設置市が行う事務）

- 地域住民の健康維持、増進のための事業の実施
- 飲食店営業等の許可
- 浄化槽設置等の届出
- 温泉の供用許可

### （環境保全行政）

- ばい煙発生施設、一般粉じん発生施設の設置の届出
- 一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の許可

### （文教行政）

- 県費負担教職員の研修

## 特例市が処理する主な事務

### （都市計画等）

- 市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可
- 市街地開発事業の区域内における建築の許可
- 都市計画事業の施行地区内における建築等の許可
- 市街地再開発事業の施行区域内における建築等の許可
- 土地区画整理組合の設立の認可
- 土地区画整理事業の施行地区内における建築行為等の許可
- 住宅地区改良事業の改良地区内における建築等の許可
- 宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可

### （環境保全行政）

- 騒音を規制する地域、規制基準の指定
- 悪臭原因物の排出を規制する地域の指定
- 振動を規制する地域の指定

### （その他）

- 計量法に基づく勧告、定期検査

# ○東京都と特別区との役割分担

## 現状

- ◆ 公営住宅、公園、病院、学校、産業政策（中小企業対策、商店街振興等）、ハコモノ（美術館、体育館等）などについて、都と区双方で展開
- ◆ ただし、美術館、体育館などのハコモノについては規模に差
- ◆ 病院については、特別区に1病院のみ

## 役割分担明確化の取組み

平成12年度改革において、

- 公営住宅については、100戸程度までの規模の団地を対象に都区協議の整ったものから区に移管
- 公園についても、10ha未満の公園は区が設置・管理することで進められている。

## 都区のあり方検討委員会の検討

- 平成22年度から任意共管事務など103項目について本格的に検討開始  
病院、産業政策、消費生活、男女参画、地下鉄など

# ○税財政制度

## ◆現行制度

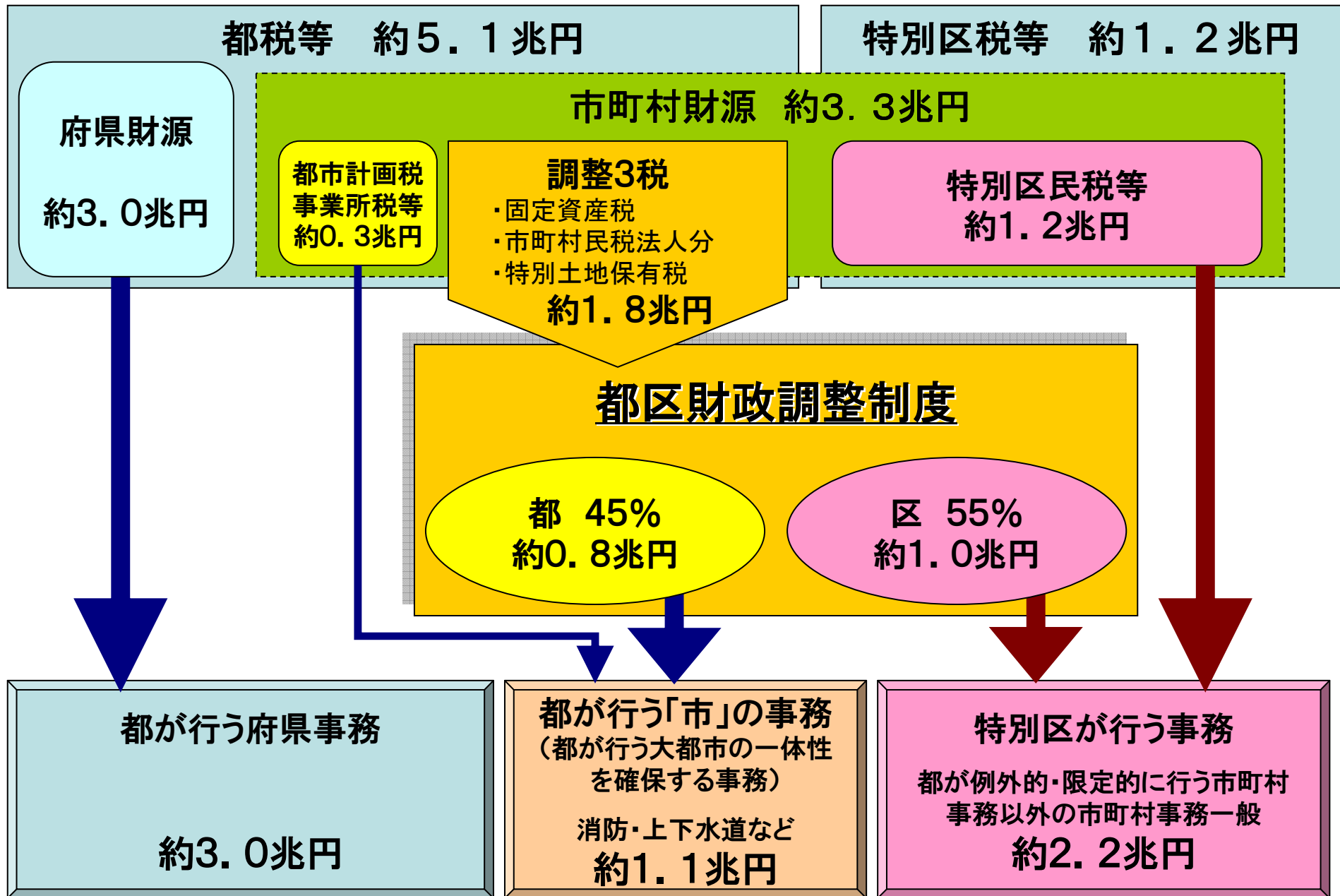
<p>税源配分</p>	<p>■<b>東京都</b> (都道府県税に加えて) <u>市町村民税(法人分)</u>、<u>固定資産税</u>、<u>特別土地保有税</u>、<u>事業所税</u>、<u>都市計画税</u></p> <p>※下線の3税を「調整税」という。</p> <p>■<b>特別区</b> 特別区民税個人分、軽自動車税、特別区たばこ税、鉱産税、入湯税</p>
<p>都区財政調整制度</p>	<p>■<b>特別区財政調整交付金</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>•都区間および特別区相互間の財政調整を図るために都が交付。(自治法282条)</li> <li>•都が賦課徴収する調整税の一定割合(平成19年度から55%)を財源としている。</li> <li>•残りの45%は都が行う大都市の一体性を確保するための事務の財源となる。</li> </ul>

## ◆特別区等からの意見

特別区	東京都	経済界
<ul style="list-style-type: none"> <li>●都が賦課徴収している市税等を特別区が引継ぎ、現行の財政調整制度は廃止すべき。</li> <li>●必要な財源を、自らの税収で賄える制度とすべき。</li> <li>●財源の再配分により、現行の財政調整制度は廃止し、「対等・協力」に基づく水平的調整とすべき。</li> </ul> <p style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; padding: 5px; display: inline-block;">基礎自治体連合を設け、自主的な財政調整を行う税財政制度を設ける。</p> <p>出典: 特別区制度調査会(H19)等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●固定資産税や市町村民税(法人分)等は、広域自治体における「大都市経営」の適切な財源。</li> <li>●区域により税源が偏在。区域再編により均衡化を図るべき。</li> <li>●調整交付金への依存が高まりすぎること、自治の観点から問題。</li> <li>●税源配分を見直し、区の自主財源を強化すべき。</li> <li>●税財政制度の検討は、事務配分、区域のあり方など全体の方向性を踏まえたうえで行うべき。</li> </ul> <p>出典: 東京自治制度懇談会(H18)等</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●各区の財政力格差に応じて、都が財源配分しているため、一定レベルの行政サービスは維持される。</li> <li>●特別区は財政調整に依存しており、自己決定・自己責任を果たせていない。</li> </ul> <p>出典: 東京商工会議所「道州制と大都市制度のあり方」(H20)等</p>



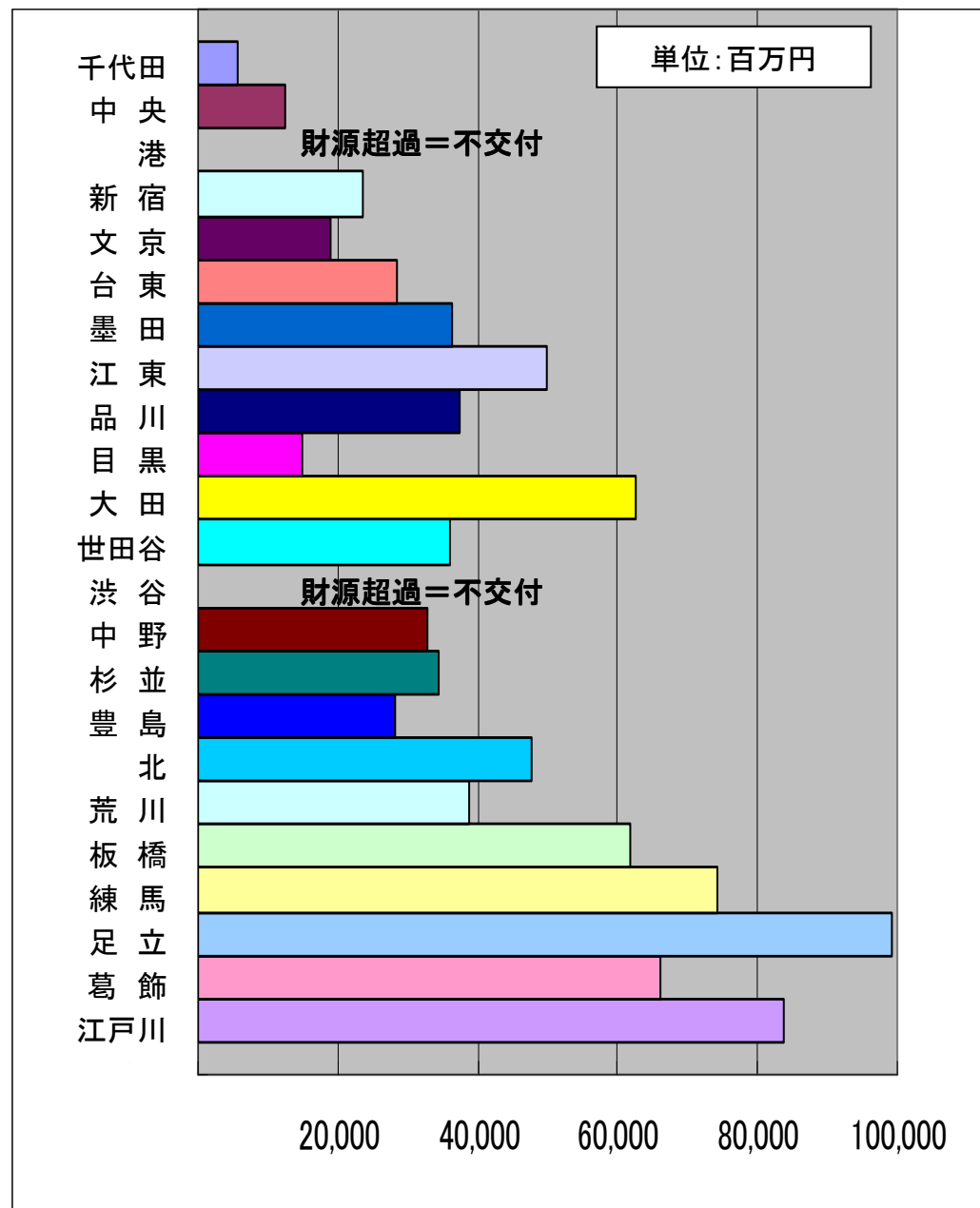
# <都区間の財源配分の状況(H20年度決算)>



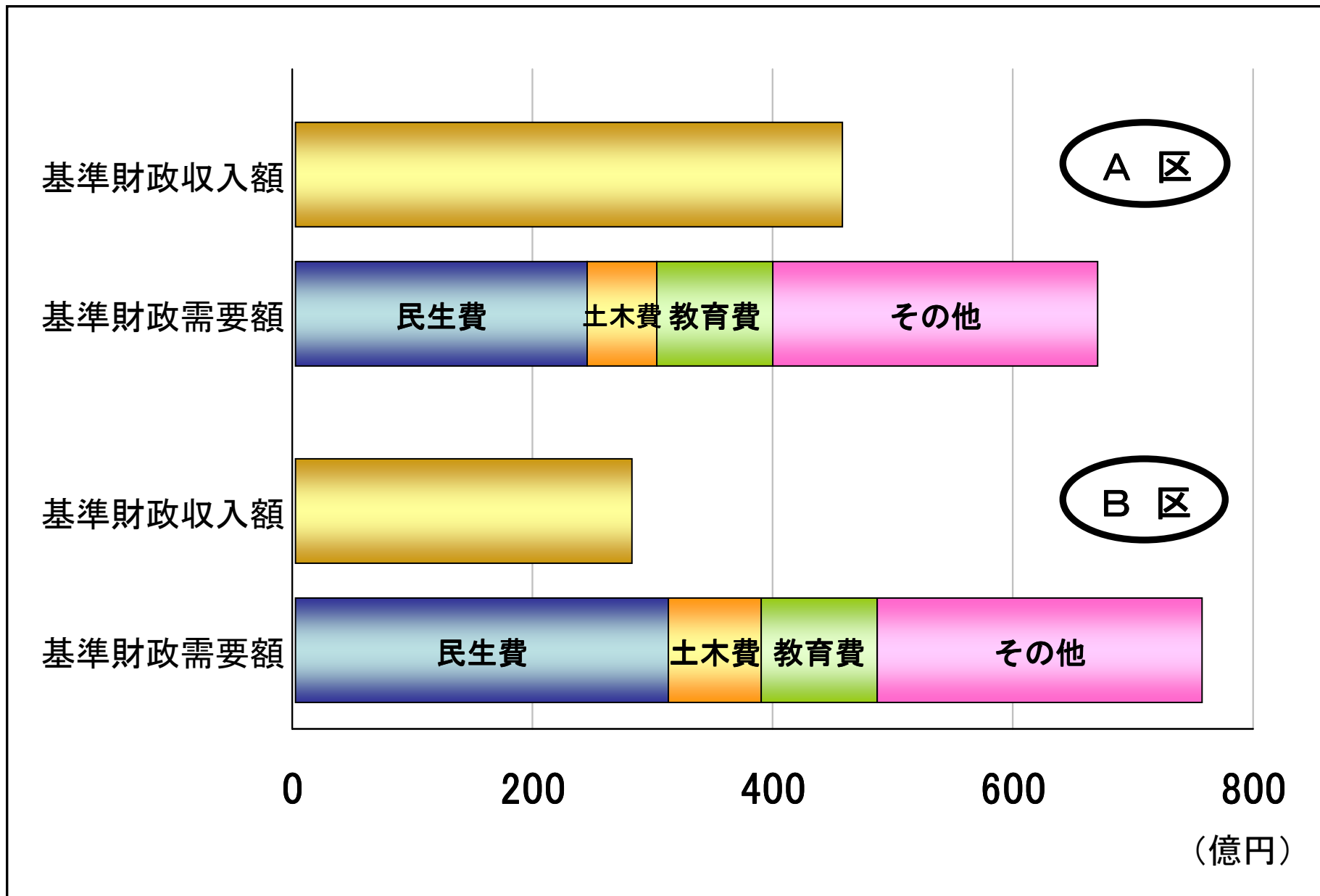
# <普通交付金区別当初算定額(H21年度)>

単位:百万円

	基準財政 需要額	基準財政 収入額	普通交付金
千代田	27,718	22,021	5,697
中央	38,963	26,390	12,573
港	52,175	64,714	0
新宿	69,766	46,280	23,486
文京	48,643	29,683	18,959
台東	50,047	21,482	28,565
墨田	58,987	22,756	36,231
江東	94,467	44,472	49,995
品川	81,653	44,174	37,480
目黒	57,651	42,827	14,824
大田	140,616	78,105	62,511
世田谷	151,298	115,193	36,105
渋谷	46,962	47,906	0
中野	66,496	33,668	32,828
杉並	100,410	65,941	34,469
豊島	58,497	30,402	28,095
北	77,270	29,570	47,700
荒川	55,310	16,563	38,747
板橋	110,307	48,602	61,705
練馬	142,671	68,384	74,287
足立	150,036	50,738	99,298
葛飾	102,608	36,357	66,252
江戸川	141,032	57,361	83,671
計	1,923,584	1,043,589	893,479

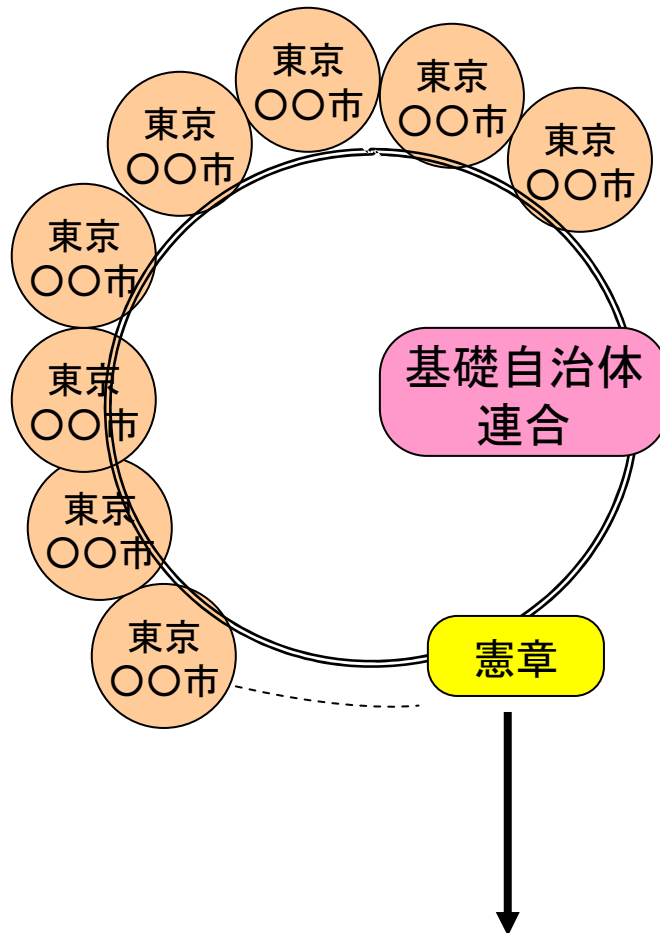


# <特別区間の需要と収入の比較(例)>



# <東京大都市地域における「基礎自治体連合」のモデル(イメージ図)>

※(財)特別区協議会 第二次特別区制度調査会報告(H19.12)



## 東京大都市地域における「基礎自治体連合」のモデル

- ・すべての「東京〇〇市」で構成する
- ・議会を置き、議員は「東京〇〇市」長が兼ねる
- ・議会は条例制定権、予算議決権を有する
- ・連合の長は「基礎自治体連合」の議員の中から選任する
- ・必要に応じ外部の意見を聞くための第三者機関を置くことができる
- ・都から引き継ぐ事務のうち「対等・協力」関係で処理する必要がある事務を処理する
- ・「東京〇〇市」間の水平的な財政調整事務を処理する  
※共有税方式又は分賦金方式が考えられる
- ・住民参加の仕組みをもつ
- ・連合の議会における会議及び会議録の公開や、公聴人・参考人制度を活用する
- ・「基礎自治体連合」の事務的経費は、「東京〇〇市」が負担する

- ・憲章は基礎自治体間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立する
- ・「基礎自治体連合」は「対等・協力」の具体的な内容（事務配分、徴税、財政調整など）を憲章に定める

# ○意思決定システム

## ○都区協議会について

### ◆地方自治法

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

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

3 省略

### ◆都区協議会のメンバー

(H22.5.1現在)

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

## ○都区財政調整協議会

### ◆都区財政調整協議会のメンバー

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

都区財政調整協議会幹事会

## ○都区のあり方検討委員会

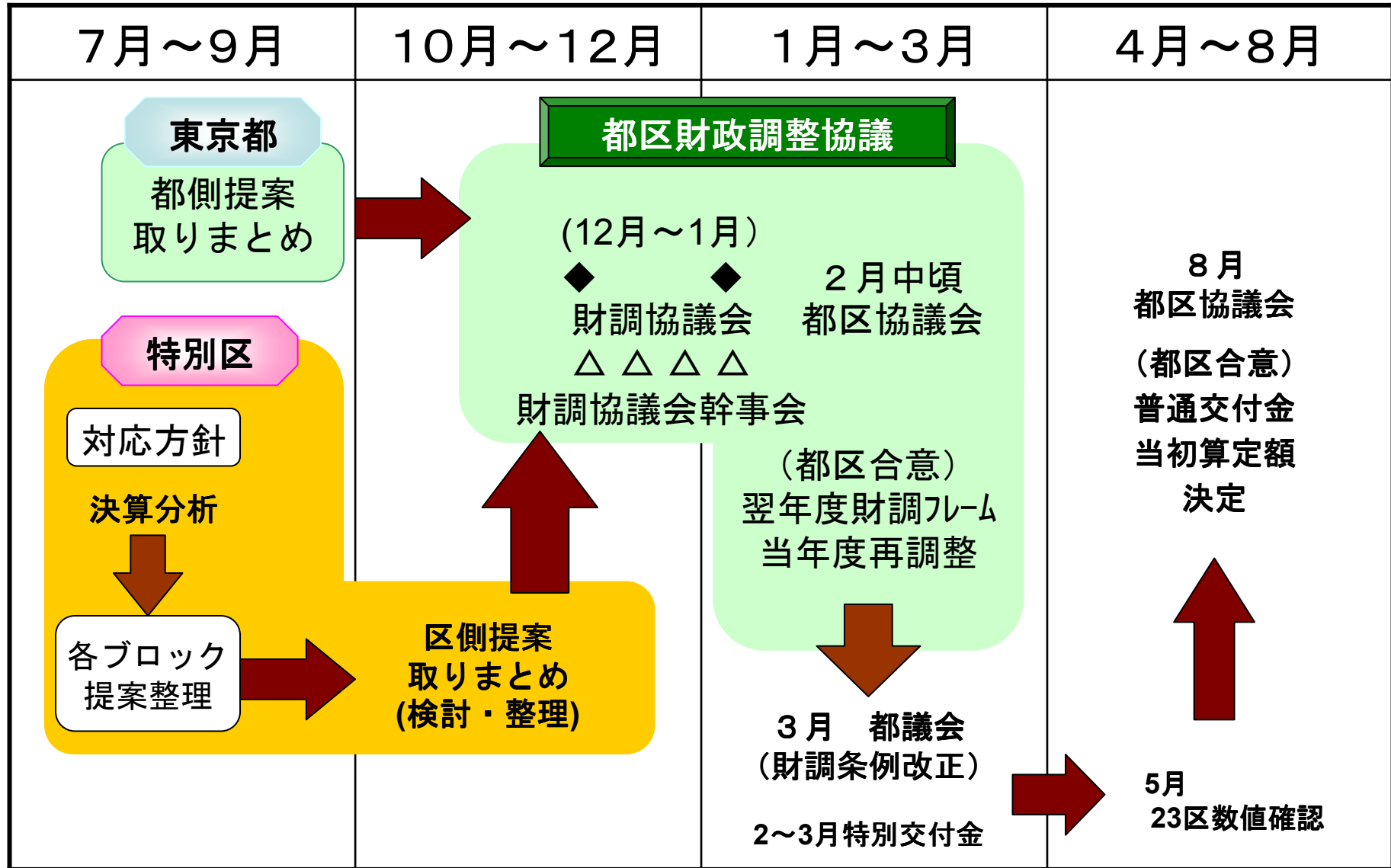
### ◆都区のあり方検討委員会のメンバー

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

都区のあり方検討委員会幹事会

○年間スケジュール

都区財政調整協議等の流れ



# ○特別区と行政区の比較

	特別区	行政区
設置区域	都にある区の区域 (地方自治法第281条第1項)	政令指定都市の全域 (地方自治法第252条の20第1項)
法人格	○ (地方自治法第1条の3第3項に規定する特別地方公共団体※)	× (地方自治法第252条の20第1項・政令市の内部団体)
区長	住民による公選 (地方自治法第283条による市の規定の準用)	政令指定都市の市長による任命 (地方自治法第252条の20第3項)
議会	○ (地方自治法第283条による市の規定の準用)	×
条例制定権	○ (地方自治法第283条による市の規定の準用)	×
課税権	○ (地方自治法第283条による市の規定の準用)	×
職員	特別区固有の職員 (地方自治法第283条による市の規定の準用)	政令指定都市の職員 (区固有の職員はいない)
事務機能	原則「市」に準じる (地方自治法第281条第2項)	政令指定都市の内部事務

(※) 特別地方公共団体: 普通地方公共団体とは異なり、一般的普遍的に存在するものではなく、それぞれの存立目的をもって存在するものであり、その構成、権能、組織等について特殊性を持つもの。(自治法逐条解説)

⇒特別区の特異性: 大都市である都の一体性を確保する見地から、都の区域内において、要請される地方公共団体の機能を都市の一体性に即しつつ発揮できるようにする必要性から認められるもの

## ○特別区における住民自治の例

### ◆世田谷区（人口847千人、面積5,808ha）

総合支所（5ヶ所） 出張所（7ヶ所、分室1）

- ・総合支所を地域の区役所と位置づけ、各支所の地域振興課・生活支援課・保健福祉課・健康づくり課・街づくり課を置き、身近な地域を担当する利点を活かし、それぞれの地域特性にあった街づくりを推進。

### ◆目黒区（人口261千人、面積1,470ha）

住区住民会議

- ・区内を小学校の通学区域の22住区に区分し、住む人々や町会・自治会、PTA、商店会、社会教育団体など、地域で活動している団体をはじめ、事業者やそこに働く人々などの参加を得て、各住区ごとに住区住民会議を組織
- ・住区ごとに住区センターを設置し、住民会議の場として提供
- ・4～5住区をまとめた広がり地区を地区と言い、区内を5地区に分類。

### ◆新宿区（人口315千人、面積1,823ha）

地区協議会

- ・出張所（10ヶ所）ごとに区民の区政参加及び地域課題の解決の場として設置。
- ・町会・自治会からの推薦、地域活動団体からの推薦、公募10～30名の36名から70名程度  
任期は2年。



# ○特別区における特色ある取組み

分野	区名	項目	概要
福祉	千代田区	こども園事業運営	幼稚園教諭と保育士が一体となって、継続的に育成を行う千代田区型幼保一元化施設で、千代田区が全国に先駆けて創設しました。 平成20年度定員：0～2歳児 43人 3～5歳児(短時間) 45人 3～5歳児(長時間) 60人
	杉並区	杉並区保育室(認定外)の開設	区施設等の空きスペースを利用し、区立の認可外保育室(杉並区保育室)を設置。 平成21年度 8箇所開設 22年度 5箇所(予定) 平成21～22年度累計 13箇所(予定) 目標値 待機児童数をゼロに
まち域づくり	墨田区	協治(カバナンス)の仕組みづくり(仮称墨田区協治(ガバナンス)推進条例の策定)	区民、地域団体、NPO、事業所、区など多様な主体が、それぞれ果たすべき責任と役割を自覚しながら、ともに考え、行動することで、地域の課題の解決を図ろうという社会のあり方である「協治(ガバナンス)」を推進するための基本的事項を条例に定め、福祉の増進を目指す。 目標年度：平成22年度
環境	世田谷区	「世田谷みどり33」の取組み	「世田谷みどり33」は、区政100周年(2032年)に区の面積の1/3をみどりにし、みどり率33%の達成をめざす取組み
	千代田区	生活環境条例	「安全で快適な千代田区の生活環境の整備に関する条例」(生活環境条例)により、区内各地域に「路上禁煙地区」、「環境美化・浄化推進モデル地区」等の指定地区を設け、その地区毎に区民や町会、商店会、地元企業、教育関係者等で構成する「環境美化・浄化推進団体」を設立し、合同パトロール等の環境美化活動を積極的に推進

# ○特別区における特色ある取組み

	区名	項目	概要
教育	江戸川区	すくすくスクール	区立小学校73校全校の放課後の教室・校庭・体育館などを有効に活用して、保護者や地域住民などの協力により、児童の健全育成のために様々な活動を行う事業。また、学童クラブ事業も包含して実施しており、国の「放課後子どもプラン」のモデルにもなった。
	品川区	小中一貫教育の推進	平成18年4月、全国初の小中一貫校日野学園を開校し、併せて区内全域で小中一貫校をスタートさせた。導入から3年。都内初の区独自教員を任用し、小中一貫教育をさらに推進。
産業振興	練馬区	練馬区地域共存型アニメ産業集積活性化計画	<p>日本一の歴史と産業集積を持つ練馬区のアニメ産業を、下記の①～⑤を方向性として、戦略的に強化・育成し、区全体の産業振興と区民の地域への誇りの醸成を図る</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 全世界に通用し、国際競争力をもった産業へ</li> <li>② 商店街を始め、地元経済への波及効果の実現</li> <li>③ 企業集積に向けた製作環境の充実</li> <li>④ 人材育成によりアニメ技術の継承と向上</li> <li>⑤ アニメ文化を区内外に発信し、区民の誇りとする</li> </ul>
その他	杉並区	減税自治体構想の推進	杉並区は「減税自治体構想」を掲げ、平成19年7月「杉並区減税自治体構想研究会(学識経験者5名)」を設置し、平成21年1月同研究会から「構想には多くの意義があり、十分に実現の可能性もある」という内容の研究結果が報告された。区はこの報告を受け、構想の具体化を検討し、22年度から杉並区減税基金を設置し、将来の特別区民税の恒久的な減税のため、構想の実現に向けた取組みを開始。