

大都市自治の現場から

特別区って何

「都の区を特別区と言う」—地方自治法

特別区が一般的に市町村が行う事務を行うとともに、都が大都市行政の一体性及び統一性を確保するために必要な市の事務の一部を担う

- 通常の府県行政に加えて、「大東京市」の事務の権限を持つ**都**
- 通常の市町村に比べ権限が制限された**特別区**

特別区側から見れば、特別区制度は 区の**自治権拡充**の戦いの歴史

戦前は東京市の区

戦時下、府と市の統合で東京都が発足したことにより、都の区となる

戦後、地方自治法の発足とともに「特別区」となるも権限は**内部団体**

福祉事務所移管（昭和40年）


区長公選制（昭和19年）→**都知事による選任制**（27年）→**公選制**（50年）

配属職員制度（都の職員が区の仕事に従事）の廃止（昭和50年）

保健所事務移管（昭和50年）

清掃事務移管（平成12年）

平成12年地方自治法改正（都の内部的団体から**基礎的自治体**として明確化）



現在もなお…

自主財政権に制約

事務の範囲、権限に制約

市町村税のうち都（特別区）に限り 都税とされている税

- 固定資産税、住民税法人分、特別土地保有税（以上3税が財政調整財源）
- 都市計画税、事業所税

都に大都市行政事務として留保されている市町村事務

都は府県事務と大都市行政事務を明確には区別していない。財調財源で見ると**7100億円**余り（平成24年度）

「都区のあり方検討会」（H19）で事務移管の対象として検討した事務は、消防、上下水道、都市計画（大規模等）、市街地再開発事業や区画整理事業の認可、建築確認（1万㎡以上）、児童相談所など**336種類**

都区財政調整制度

市町村税である**固定資産税、住民税法人分、特別土地保有税**の3税を**都税**として都が徴収、都区間で事務に応じて配分、区間の財源が均等になるよう配分

都区配分…財調財源の**45%**を都の大都市行政分の財源に、**55%**を特別区財源に

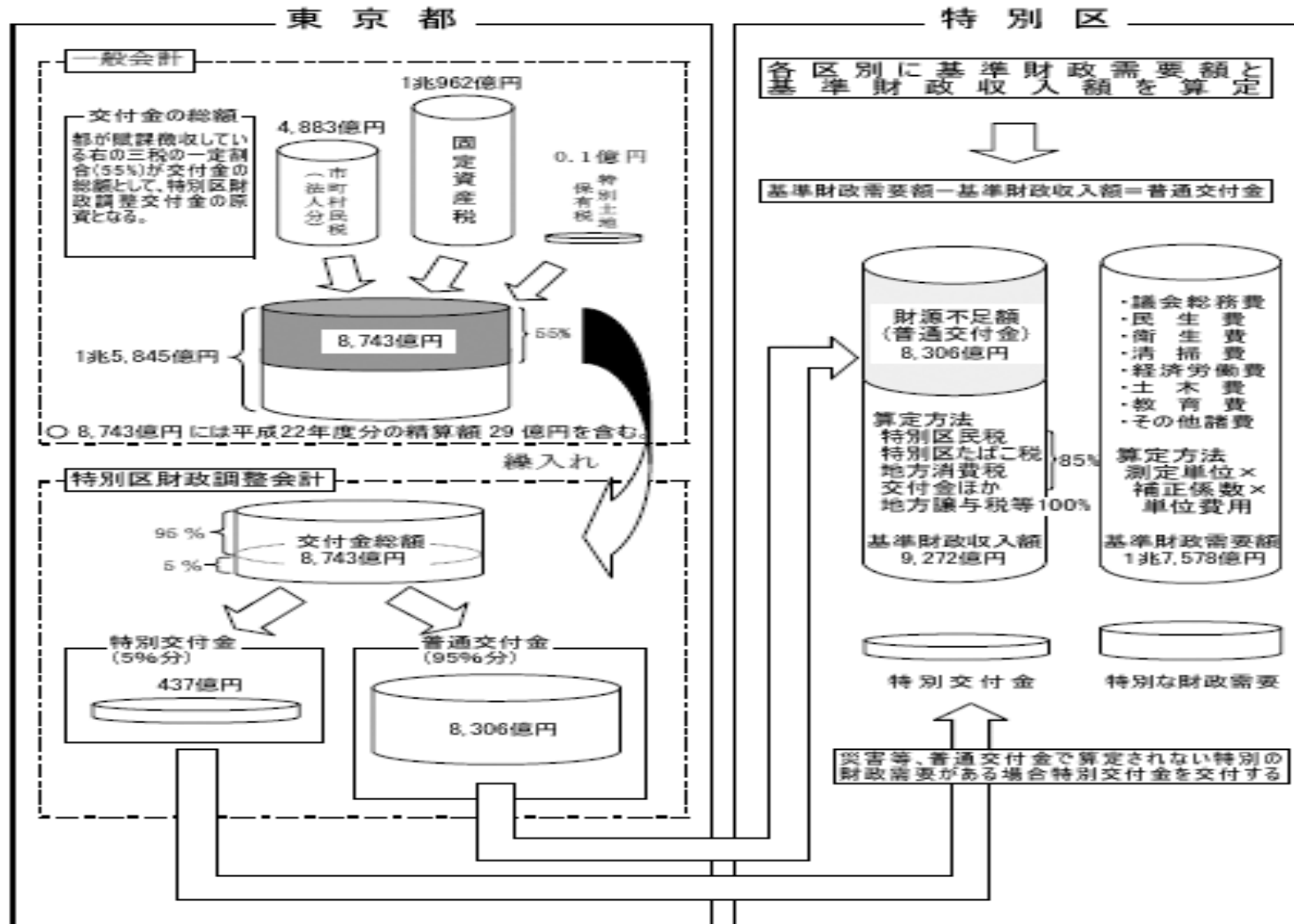
区間調整…各区の財政状況に応じて、都が調整交付

都は交付に当たり都区協議会の意見を聴取、**基準財政需要額－基準財政収入額＝都区財政調整交付金**を条例により交付

都区協議会の構成は都知事、同補助職員7人、区長の互選による8人

都区間配分と区間調整が存在。区間で協議した上で都区で協議、**都**が決める仕組み

特別区財政調整交付金算定の仕組み



※ 図中の数値は、平成24年度フレーム(都区財政調整方針に基づく算定見込額)に基づく数値である。
 ※ 端数の調整により合計が合わない場合がある。

配属職員制度の名残り

…特別区共通人事制度

- 制度管理…特別人事委員会を共同設置。共通基準で人事管理
- 人事制度…給料表、任用体系、勤務条件

23区が共同で試験を実施。各区の一存で職員の採用、昇任、処分
ができない

事務局主導になりがちな区長会

都区財政調整制度、給与改定、採用・昇任試験など、重要な事務の実務を区長会等の事務局に依存

煩瑣な実務を事務局が整理、課長会・部長会・副区長会を経て区長会が承認・決定するという意思決定の仕組み

区長の政治的判断を適切に下すことが肝要

財調財源以外で**本来は市町村税**となるべき財源の内、**都税**とされているもの

- 都市計画税—**2 1 8 7 億円**（平成23年度予算）
- 事業所税—**9 5 7 億円**（同）

都市計画税の問題

区が行う都市計画事業に対して都市計画交付金という補助金の形で交付

交付額は **190億円**（平成24年度予算）

実際の事業実績と見合わない交付額

事業所税

議論にすらなっていない

具体的な問題点の例

○都市計画権限の制約

「四季の都市（まち）地区」のまちづくりなど、区の重要なまちづくりも殆どが都の都市計画によるもの、**都の計画に位置付けさせなければならない**

○児童相談所

子ども家庭センター、学校、保育園、幼稚園、地域医療機関など関係機関のうち、**児童の保護などで強制力を持つ児童相談所だけが都の所管。**

区側との連携が十分取れず、虐待事例への対応が遅れ、深刻な事態に陥ったケースも

そもそも自治体の原点とは

地域を単位として**運命共同体**を形成

身近な公共領域を**共有**

住民の**意思**に基づく**自己統治**

支え合い、共に生きる**住民の共同体**

地方分権—近接性と補完性、身近で解決 できることは身近なコミュニティで

- 共同性基盤
- 経済的独立性・一体性
- 自己決定・自己責任

都・特別区制の特徴

一体的に形成された大都市区域を含む府県行政の権限強化

市町村の廃止

制限された自治体としての特別区と、幅広く強大な権限を持つ都

総括

- ①特別区は基礎的自治体としての責務に十分応えているが、**様々な制約**を抱えている
- ②地域共同性を基盤とする自己決定・自己責任を全うするためには、**更なる自治基盤の強化が必要**
- ③2層制自治のあり方として、**広域自治体に地域実務の権限を強化することには疑問を呈せざるをえない**
- ④むしろ、住民・主権者寄りに実務的な権限と財源を委譲して行くのが**地方分権の流れのはず**。都道府県あるいは道州には、より多くの国の権限を移すべき
- ⑤今後の課題として、共同性の基盤に根をおろしつつも、**経済的独立性と一体性を保つためには、住民の意思に基づく形で自治体の規模の拡大**をすすめるべきではないか

蛇足

住民に身近な市町村を無くして、「制限された特別区」と住民のコミュニティから離れたところに「強大な広域自治体」をつくるという「特別区設置法」の方向性には疑問を感じる

政令指定市などで、地域分権を言うなら、現行制度のなかで自治体内分権が十分に可能

基礎自治体の自治力を削ぐことは、住民の自己決定権を削ぎ落すことにつながりかねない