

論考「首都東京「特別区」の統一地方選挙」

～その特徴と課題を問う～

佐々木 信夫*

1. 未完の都区制度、その残影が濃い

ことし4月23日に行われる後半の統一地方選挙は、首都東京「特別区」にとって特別な意味をもつ。1975年に区長公選制が復活してから48年、都の内部団体から抜けた自治体の扱いになって半世紀経つ中での13回目の区長選（統一率52%）であり、戦後20回目の区議選（同91%）である。今回は、東京区部（23区）のうち12区で区長選が、21区で区議選が予定されている。果たして熟年を迎えた自治体に成長しているのか。本稿では選挙の視点からそれを診てみたい。

仮の話だが、もし大阪都構想が2年前の住民投票で可決されていたら、今回の区長、区議選はその影響をもろに受け「都区制度のあり方」をめぐる大論争（例：23区を中核市並みの16区に再編など）が繰り広げられていたはずである。それは回避された形だが、しかし都区関係に内包された問題は未解決のまま先送りされている。

政令指定都市と並ぶもう1つの大都市制度である「特別区」の特性は、第2次大戦中の1943（昭18）年に旧東京府と旧東京市が、戦時法令の旧東京都制の施行により合体し東京都が設置されたことに起因している。現在の地方自治法で定められている特別区は、戦前の東京都制下の区の制度を手直しし、「都」に置かれる「区」として承継されたものである。現在特別区は同法で普通地方公共団体である市に準ずる権限を有し（第281条2項）、かつ2000年の改正で基礎的自治体としての地位を回復したとは言え（第281条-2の2項）、戦後同法の制定時に「基礎的自治体」として位置付けられていたものが1952年の法改正で「都の内部団体」に改められた（逆コース）という歴史的な経過もあり、その地位や権能は現在でも法律によって左右される可能性を有する不安定さを否めない。

憲法第8章で地方自治権を保障された普通地方公共団体の市町村らと異なり、一部事務組合、広域連合などと同列の「特別地方公共団体」と位置づけられている。現在、自治権限こそ以前に比べ拡大しているものの、法体系上は未だに普通地方公共団体の市町村と同格ではなく、法律で市に準じた権限を付与された自治団体という位置づけである。限定された目的を実現するための自治団体、それが特別地方公共団体だが、特別区はその範疇にいる。今もなお戦時体制下の「東京都制」の影響、「東京都」（＝旧東京市）の内部団体としての位置

* 中央大学名誉教授、法学博士

付けを脱していない。そのことは、2000年の自治法改正で基礎的自治体と位置付けられ清掃事業などが都から区に移管されてはいるが、未だ特別区の行財政権限は町村並みと現場の区長らが公言する「不完全自治体」の体系を脱していない。

都の内部団体的な扱いが残っているというのは、ざっくり言うと大都市行政の一体性、統一性の確保という観点が重視され、①消防、上下水道などの事務は引き続き都が処理することが望ましい、②都知事は区に必要な助言・勧告ができる、都区協議会を制度化し都と特別区の間、また特別区相互間の連絡、連携、調整を密にするよう求めている、③都区財政調整制度により、大都市行政の一体性、統一性を確保するとの理由から特別区間に存在する著しい税源の偏在を、都が区間の均衡を図るとして調整する、という仕組みなどから読みとることができる。そうした現状の中、なぜか統一地方選だけは一般市町村と同じ扱いとなる。何とも不可思議な制度といえ言えなくもない。では、特別区の選挙実態はどうか。

2. 特別区の統一選の特徴と区政の現実

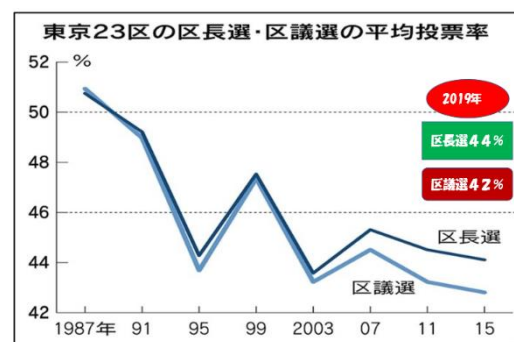
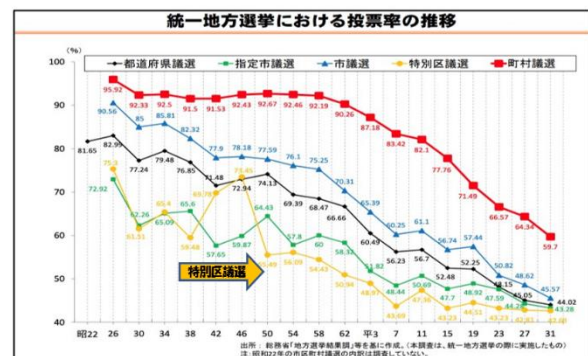
まず、過去の経緯から見てくる23特別区の選挙の特徴について分析してみよう。

まず区議選についていうと、投票率が他の市議選など統一地方選にみられる他の自治体選挙と比べて常に低位にある点である。

これは何を意味するか。900名を超える区議を選ぶ選挙ながら有権者の関心は著しく低いということ。区政への関心が低いと言い換えることもできよう。ひととき指定市議選を上回った時期（1967年と71年）もあるが、これは区長公選の復活を求める（1975年実現）運動が盛り上がった時期と重なる。だが残念ながら、区長公選制が復活されて以降は、常に他の自治体選挙より低位にある。区長選が若干区議選を上回るが傾向は同様である。

そこでもう1つ、区長選後、そのことを象徴するような特性がみられるのである。

特別区長の年齢が極めて高いことがそれだ。再選をめざす区長らの平均年齢をみると、北区長選では、全国の現職市区長で最高齢の花川与惣太（87）（敬称略）が立候補表明している。花川は、全国の市区町村の中でも新潟県出雲崎町の小林則幸町長（89）に次ぎ2番目に高齢の首長。ちなみに区長の平均年齢は23区全体で約65歳。他との比較でいうと、



東京特別区長の年齢分布			
①北	花川与惣太(87)	⑪足立	近藤 弥生(63)
②荒川	西川太一郎(80)	⑫板橋	坂本 健(63)
③台東	服部 征夫(80)	⑬墨田	山本 幸(61)
④大田	松原 忠義(80)	⑭江戸川	斉藤 猛(59)
⑤江東	山崎 孝明(79)	⑮文京	成沢 広修(57)
⑥練馬	前川 耀男(77)	⑯中野	酒井 直人(51)
⑦中央	山本 泰人(74)	⑰渋谷	長谷部 健(50)
⑧葛飾	青木 克徳(74)	⑱新宿	吉住 健一(50)
⑨港	武井 雅昭(70)	⑲杉並	岸本 聡子(48)
⑩目黒	青木 英二(67)	⑳品川	森沢 恭子(44)
		㉑世田谷	塚本 慶人(67)
		㉒千代田	樋口 高顕(40)

国会議員の平均が衆院、参院とも約57歳、都道府県知事の平均が約61歳とともに区長の方が高い。また東京多摩地域の26市長は約64歳で、立川市の清水庄平（77）が最高齢にある。

特別区の現職区長は、75歳以上が6人おり、北区の花川に加え、荒川区の西川太一郎（80）、台東区の服部征夫（80）、大田区の松原忠義（80、不出馬）の計4人が80代。70代も5人、60代も5人おり、区長の半数近い11人が65歳以上だ。

なぜ、こうもベテラン区長、高齢区長が多いのか。筆者は都区制度の影響が色濃く出ていると診る。東京23区長に70代、80代の区長が多いのは、要職歴任後の「花道」になっているフシがあるからだ。とくに都議として議長、党幹事長など要職を経験した後、60代になって地元区長に「花道」的に就任する、というパターンだ。75歳以上の区長のうち1人、練馬区の前川耀男（77）は都職員OBで知事本局長など都の局長まで務め上げた後の就任である。

高齢区長の生まれる要因だが、23区は全国で他にない特別区制度のもと、都制の残影を引きずっている。例えば一般市町村の有力財源となる固定資産税は都が徴収し、45%を都が取り、残る55%を各区に配分するという都区財政調整制度があるが、貧しくとも豊かでもその55%財源をサービスが均衡するように都が配分する仕組みにある。また上下水道や消防なども都が管轄し、都と区の間には上下主従の関係が固定している。そこで特別区政はまちづくりなどを競うというより、与えられた行政執行を無難にこなすという側面が強くなる。執行中心なら都庁に顔の利く人材の方がよいとみる有権者も多くなる。それが多選高齢を生む背景の大きな要素ではないのか。

もとより区長が「高齢者だから悪い」ということではないが、豊かでも貧しくても東京区部に暮らす1,000万人区民は「同じサービスを受けるべき」という環境下であって、区政に期待するのは競争より安定性を求める動きになってくる。自治体間競争による切磋琢磨という良さが生まれにくい。「見えざる東京市民」は23区に分かれていても一体であるという姿が見え隠れする。区民はそこに寄り添う。こうした自治体行政でよいのかどうか。

ちなみに区長の最年少は千代田区の樋口高顕（40）。40代は3人だがいずれも昨年当選した品川区の森沢恭子（44）、杉並区の岸本聡子（48）。ちなみに樋口も森沢も若いとはいえ都議の出身者。50代、60代区長も半数以上が都議出身で高齢区長とキャリアの点では類似している。この傾向は今後も続くのではないか。果たしてそうした「守り型」の区政でよいのかどうか。老いる東京に対しどうする。攻めの区政が必要ではないのか。

3. 特別区の議会と議員の実態を抉る

(1) 区議は多すぎないか

東京23区には区議会議員が902名もいる。代表度でみると、千代田区の議員は1人当たり2,200人の区民を代表し、世田谷区の議員は1人当たり18,000人の区民を代表するなど区により極端に代表度が異なる。平均すると区議1人が1万人の区民を代表する形となっている（表）。これは多いのか少ないのか。表には3つのケーススタディの結果が

東京23区の区議会の定数

区	現在の議員定数	人口(人) (2018/1)	人口/議員1人 (人)	住民2500人あたりの議員数(人)	住民5000人あたりの議員数(人)	住民10000人あたりの議員数(人)
千代田区	25	55,131	2,205	6	6	3
中央区	30	144,440	4,815	17	15	8
港区	34	222,090	6,532	26	23	12
新宿区	39	341,009	8,744	40	36	19
文京区	34	218,771	6,434	26	23	12
台東区	32	186,595	5,830	22	19	10
墨田区	32	258,204	8,100	30	27	14
江東区	44	490,821	11,157	38	31	17
品川区	40	399,917	9,998	45	40	21
目黒区	36	277,794	7,716	33	29	15
大田区	50	711,523	14,232	84	74	40
世田谷区	50	908,285	18,167	107	95	50
渋谷区	34	217,456	6,396	26	23	12
中野区	42	324,357	7,723	38	34	18
杉並区	48	563,701	11,744	46	39	21
豊島区	36	299,597	8,322	35	31	17
北区	40	341,970	8,549	40	36	19
荒川区	32	209,899	6,559	25	22	12
練馬区	46	550,149	11,960	55	47	25
足立区	50	727,252	14,545	85	75	40
江戸区	45	694,632	15,436	82	72	39
葛飾区	40	445,071	11,127	72	65	35
江戸川区	44	684,871	15,565	81	71	38

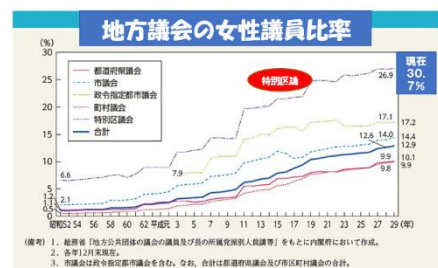
参考に載っている。例えば世田谷区並みのモノサシ（1議員が18,000区民を代表）を当てると、千代田区議は3名。中央区議は8名。台東区議は10名で足りるという結果となる。他方、全体の平均値に近い区民9,600人を1議員が代表するというモノサシを当てると、世田谷区議は95名。練馬区議は76名。足立区議は72名となる。逆に千代田区議は6名、中央区議は15名で済むという結果となる。

見えざる東京市民が存在する扱いと行政サービス面での都区財調制度について先述したが、区政に民意を反映する仕組みとしての選挙制度を考えると、いわゆる投票価値の平等は全く実現しておらず、投票価値の格差は、東京23区内は極端に大きいということである。なぜこれを問題にしないのであろうか。現行の千代田区は人口67,000人で25名の区議を定数とする、世田谷区は人口96万人でも定数は50名で抑えるとするのは法律上の特例による。だがこの特例を法が求める根拠はよく分からない。少なすぎるから補正、多すぎるから補正という話しか聞かない。

例えば23区を再編するとどうなるか。大阪市並みの政令市（260万人に区部を再編する（4政令市に分割）と、大阪市議会定数（81名）で計算すると320名の議員となる。現在の東京区部には都議が87名いるが、これと区議は320名の体制でできることになる。そうではなく、大阪都構想で議論になった中核市並みにすると、例えば都内の中核市の八王子市（人口60万人、議員40名）並みに区を再編すると、区議は最大で640名となる。いずれ面積の狭小な区に人口数だけで議員数を決め、少ない区、大きく区は極端に補正してお茶を濁す、このやり方をいつまで続けるのか。訴訟が起きないのが不思議である。

(2) 女性議員比率が全国一高い

もう1つ特筆すべきは女性議員比率が3割と飛びぬけて高いことだ。世の中では女性議員比率が低い、ゼロ議会も多いと今回の統一地方選でも大きな問題となっているが、東京23区議会では現在30.7%を女性議員が占めている（図）。これは良い点だ。それでも比率が低いという見方もあるが、わが国の実態からすると政令市議会、一般市議会を比べても2倍以上の比率である。まずは他の自治体が目指すべき女性議員比率は特別区がモデルになるといってよいのではないかな。



生活者の半分が女性、なのでそれを代表する議員も女性が半数を占めることが望ましい、なぜなら民意を鏡のように反映するのが住民自治の砦、それが「地方議会」だからという論理構成（スウェーデンなど北欧諸国での一般論）からすると、東京区部の実態も十分とは言えない。だが日本の現実からすると、飛びぬけて東京区部は女性議員比率が高い。これが特別区議会の特徴点といえる。なぜそうなのか。その理由は①匿名社会のよさ、②キャリア志向が高い、③しがらみのない暮らし、④政党本部が近く誘いなど多い点も挙げられるが、もう1つ、議員報酬が高く議員専業でも生活が成り立つという面も見落とせないのではないかな。

表のように、特別区議の議員報酬は年俸換算で約1,000万円超、全国の地方議員のランキングで34～92番に入るレベルにある。勿論、議員報酬は国会の議員歳費（給与）と違い、生

活費の保障までは含まず労働報酬だという考えが通説だが、しかし「なり手不足」が問題視される中で上げられる理由の大きな点は、報酬が低く生活が安定しない、その不安定さが議員志向を阻害しているという理由づけがされる。その改善策の1つは区議報酬の高さが女性議員比率も高めている点にあるとすれば、一つの解はそこにあるという見方もできよう。

もとより、生活給まで保障する議員報酬は世界の地方議会にはない。非常勤特別職の地方議員は労働報酬としての議員報酬を受け取るというのが制度趣旨になっている。では1,000万円は労働報酬として高いか安いのか。高いと一般的には見よう。かりに議員活動が年間100日とすると日当10万円の換算。これだけの高報酬を得られる仕事（職業）が他にあるかどうか。一般的な理解は得られにくい。どうも区議報酬は生活給を保障している数値ではないか。実態として日本の首都の区議会では議員報酬（労働報酬が大半を占める）ではなく、議員歳費（給与、生活給の保障も）を体現しているとみることができよう。なり手不足の解決法の1つの鍵はここになるのか。

だが、これは前述の議員数の多さとリンケージして診た時、多くの住民が納得するものかどうか、その点は大いなる議論を要する。依然、わが国では議員報酬が高すぎるという世論が根強い。この世論と東京区部で女性議員が比較的多い理由として議員報酬の高さを上げるのが正当性を得られるかどうか、その点は筆者も確たる答えを持ちえない。ただ実態として報酬の高さは議員のなり手不足を解消する手立てではあることだけは言えそうである。

4. これからの都区制度、特別区改革は

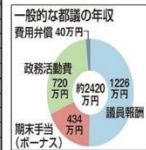
第2次大戦中（1943年）に府・市合体で始まった都制は戦後民主化の流れの中で変質するが、しかし長く23特別区は都の内部団体とされてきた。約半世紀前に自治体の体制を整える特別区制度になったが、るる述べてきたように戦前の都制の残影を引きずる集権的な都区関係が依然とて残る。これが地域の自立、地域主権が語られる現代社会に合うのかどうか。

自治権の拡大・確立を求める特別区と、大都市の一体性を強調し区部を一元管理しようとする都とのせめぎあいには現在も続いている。日本の自治制度をみると、国は自治体に対し「均衡の原則」と「自治の原則」をバランスさせることに腐心してきた。この論理を援用すると、都のいう「大都市一体性論」は23区間の「均衡の原則」を重視する立場からの主張なのに対し、各区が主張する自治権確立は「自治の原則」を重視する立場からの主張といえよう。どの段階で大都市一体性論から決別できるのか。実際23区には富裕区と貧乏区が混在する。区側が自治の原則を主張すればするほど、均衡の原則を確保することはむずかしくなる。

ただ、国税が潤沢に徴収される東京区部（国税収入の約2割）は、日本全体からみれば内部格差はともかく、全体としては富裕団体である。「コップの中の嵐」を続けても存立基盤は揺るがない。だから都区関係や23区の権限配分、財源配分の議論は「甘えの論理」以外の何者でもない。地方にはそうした厳しい見方もある。

東京特別区の議員報酬

区	市区	都道府県	報酬年額 (円)	順位	国庁所在地	政令市	中核市	23区	一般市	人口 万人
1	渋谷区	東京都	10,921,885	34				1		120
2	大田区	東京都	10,916,697	35				2		20
3	千代田区	東京都	10,821,180	37				3		414
4	墨田区	東京都	10,749,492	41				4		43
5	荒川区	東京都	10,715,600	43				5		125
6	港区	東京都	10,693,357	46				6		101
7	江東区	東京都	10,689,945	47				7		33
8	北区	東京都	10,679,475	48				8		68
9	世田谷区	東京都	10,674,266	49				9		14
10	足立区	東京都	10,590,300	51				10		24
21	目黒区	東京都	10,176,700	81				21		89
22	文京区	東京都	9,950,623	90				22		121
23	新宿区	東京都	9,933,665	92				23		73



とはいえ、23区は普通地方公共団体としての市ではない。首都を代表する「市」がない国はない。オリンピックの開催都市は市であるのが一般的だが、日本は2度とも東京「都」（府県）が開催都市だった。この事実を見ても首都自治体はこれでよいかどうかの問題にぶち当たる。こうした戦後改革の未決算部分であるこれをどう考えたらよいのか。

戦後、国家集権的な都制が一部改正され、区部の自治権が拡充され区長の公選が始まった先述したが、1947年にそれまでの35区が23区に再編され現在の特別区制度になっている。新しい憲法、地方自治法の施行で東京都も他の道府県と同様、普通地方公共団体となったが、23区は「特別区」という名称で特別地方公共団体に位置づけられ、未だそのままである。

特別区は一般の市町村のような普通地方公共団体ではなく、組合や広域連合、財産区という「自治権が限定された自治団体」である特別地方公共団体という法的地位に止まるが、その理由は大きく次の3点にあるとされる。

第1. 区部は沿革的にみて常に1つの大都市を形成しながら発展してきた。それぞれの区は一般の市のように独立して発展したものではなく、いわば旧「東京市」という巨大都市の分子として一体的に発展してきたもので分離・独立させるのは望ましくない。

第2. それぞれ区は社会的実態からしても相互に緊密な関係にあり、区部は有機的一体性をもっている。業務機能、住宅機能、生産機能等を分有し、各区は相互に社会経済的に相互補完関係を保ちながら、全体として一大都市機能を発揮している。

第3. そこに住む区民はその属する区の財政力の強弱に関わらず、一様で公平かつ同質の行政サービスを受けることを望んでいる。財政力の格差は「財政調整制度」などを通じて是正すべきであり、負担の公平化が望ましい。

この理由を一言でいえば、区部には「大都市の一体性」が存在するからということになるう。

そうしたことから都と23区との関係にも特有の扱いが生まれている。確認のために整理するが、その1つは、業務上の特例の存在だ。都が本来なら市の仕事として区が担うべき業務の一部を持っているということ。特別区の区域では、都が上下水や交通、消防・救急などの仕事を行っている。2000年まではごみの収集、運搬、処理という清掃事業も都が行っていた。そのほか、特別区の事務事業の執行についても一般の市より都の関与する領域が多い。

もう1つは、税財政上の特例の存在だ。都区財政調整制度がそれだが、本来市税である固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税は区の収入とはならず、これを都が徴収し、そのうち45%を都の財源とし、残る55%を23区間の財政力格差の是正に充てている。区側からすると都に有力な財源を握られ大きく依存していることになる。毎年の予算編成期には、この都と区の財政資金の配分を巡る争いがみられる。

3つめとして加えると、広域自治体としての県と基礎自治体としての市町村の位置づけは法的に明確だが、都と特別区においてはこの関係が不明確になっていることだ。都は府県行政に純化できず市役所的な体質を残し、区は自治体行政を完結できる完全自治体になりきれないことだ。

こうしたことから、現在の都区関係には①双方の役割分担が不明確、②住民に対する行政責任が不明確、③都は広域自治体としての大都市行政が弱い、といった批判がつきまとう。

現在の都区制度を見る限り、大都市行政の主体としても首都行政の主体としても「未整理都政」に止まっている。これに大胆なメスを入れることは「都政の純化」への必要不可欠な改革だ。大都市の政策は社会保障の問題にせよ、社会資本の整備や社会保健（福祉や環境）の問題、基本的人権の保護の問題にせよ、広域政策の充実は不可避である。

そこで都区制度改革のポイントは、1つは「都政の純化」にあらう。大都市経営として生活都市の面では、道路交通網、鉄道・空港整備や住宅、エネルギー、水資源、食糧、廃棄物、防災、雇用政策や犯罪・テロ対策など大都市生活に関わる安心・安全の確保や危機管理政策に純化する。さらに経済都市の面では、集中・集積が続く企業活動をコントロールする経済規制や産業振興、観光政策、都市外交、金融都市などに都政を純化すべき時代がきている。

他方、「区政改革」のポイントは「中核市」並みの権限・財源を有する基礎自治体の体制をなるべく早くつくりあげることである。

中核市並みの特別区になると、飲食店の営業許可や浄化槽設置の届出受理などの「保健衛生」に関する事務や、養護老人ホーム、児童相談所の設置認可をはじめとした「福祉」に関する事務が認められ、「教育」に関しては都費負担教職員における研修を実施することもできる。産業廃棄物についての「環境保全」に関する事実実施が可能となる。このように事務権限が都道府県から市に移譲されることによって、受付から許認可、交付までの一連の事務処理を市で行うことができるため事務処理期間を短縮できるなど、行政運営を効率的に行えるようになる。

また、騒音や振動の規制業務、屋外広告物の設置制限などの「都市計画」に関する事務について実施が可能となる。地域の指定など、地域の実情にあった環境対策が実施できるほか、屋外広告物の規制権限が移譲されることによって、地域特性を活かした都市景観を形成することが可能です。このように、地域に即したきめ細かな行政サービスを提供できるのは「中核市」の区のメリットとなる。さらに、町村並みではなく「中核市」並みの区になることで知名度が向上し、住民の質の向上や地域経済が活性化に資することになる。

ただ、現在の一般市並みの権限、財源にある東京特別区から「中核市」並みの特別区にシフトし、より魅力ある東京大都市を基礎から築いていくために40～70万人規模の特別区に再編し、都からの権限、財源、事務事業の更なる移譲を行う必要があらう。現状の大、中、小さまざまな規模でありながら、みな同じように施設整備などを行うフルセット行政を求める動きを一度リセットする。間接経費などの縮減効果をサービスの充実に振り向ける大きな改革が不可欠となる。区民にとってメリットとなる。

結び

4年に一度の選挙の機会である。区毎の統一地方選だと、候補者などはゴトーチソング（地元の話）のみに偏りがちだが、そうではなく、首都東京、とりわけそのコアにあたる東京区部のあり方についても区長、区議候補は大いに裾野を広げて「あるべき論」の論争を繰り広げ、就任後はそれをスクラム組んで実現していく、そうした選挙となるよう期待したい。

都政も「改革なき政治」が続く。来夏の都知事選、その後の都議選と続く政治の季節を前に首都のあり方を睨みながらの政策構想を練り上げるよう期待したい。

【編集委員会からの質問と著者回答】

Q 1 : 区議会の定員は一定の基準があるのでしょうか。人口当たりとか、面積当たりとか。その上で、各区の裁量があって決まるのでしょうか。要するに、これだけ一人当たり議員で格差があるとその説明が必要かと思います。

A 1 ㊦地方議会議員の定数は、それまでの法定定数（法律で定める）を平成23年の法改正で廃止し、各議会が条例で定めるとし自由になった。ただ原則として人口2万以上5万未満は議員26人とし、市区については人口区分が上がるごとに原則4人ずつ増加させ、町村については人口区分が下がるごとに4人～2人ずつ減少させることとされた。市の場合、20～30万未満で38人、30～50万未満で46人となる。

特別区の場合も、各議会がこの目安を採用しているが、世論の動向も受け、目安より低めに設定するところもある。但し、千代田区は元々特例で25名、逆に世田谷区、練馬区など70万人を超える区は上限50人と定められていた。その定数を現在もそのまま使っている。

Q 2 : 議員報酬は地方議会に比べてなぜこのように高いのでしょうか。何か基準があるのでしょうか。各区の裁量でしょうか。これは余りにも高すぎますね。一般の人は殆ど知らないと思います。

A 2 ㊦議員報酬は、基本的に労働報酬であり日額支給が原則だが、法律の定めがないこともあり、各議会は条例で月決め支給を決め、全国横並びで月額報酬になっている。ただ、他の行政委員会委員と地方自治法では同列に扱われていることに不満が多く、議員報酬の場合、一般の報酬の概念のほかに、その地位に対し、職務と責任に応じて与えられる給付的性格を有する、いわゆる給与的な性質をも併せ有する広い概念で捉えられている。各自治体は特別職報酬審議会を設置しており、3年毎に見直し、その自治体の常勤職の首長、他の幹部職員との給与とのバランス、類似規模の他の自治体の数値などを勘案し答申。それを条例で決めている。

特別区の場合も、上記のルールに沿っている。ただ、東京の生活費の高さなどを勘案し、生活給的な捉え方をしている面があるように思える。例えば、千代田区での2012年の報酬審議会の答申をみると、「報酬等決定の基本原則(検討の考え方)①区長・副区長の給料及び区議会議員の議員報酬は、その職責に支払われるもので労働の対価とは異なる。②現在の社会経済状況を踏まえ、区民感覚で検討する。③千代田区での生活実態(物価等)を考慮し検討する。④新たな地域二ーズや対応すべき課題も増えていることを前提に検討する。⑤民間事業所や国、他自治体等の給与額を参考に報酬等の適否を検討する。⑥「職務と責任の原則」、「均衡の原則」及び「情勢適応の原則」を基本に判断する。」(答申より)と地域的な特殊性を加味して決めている実態がある。

Q 3: 区の行政において都に対して何らかの行政手腕が必要となるのでしょうか。それとも、外形基準で一律に決められるのでしょうか。地方交付税の特別交付税的なものがあるのでしょうか。

A 3 特別な行政手腕が求められるという訳ではない。ただ、大都市ではない地方の自治体に期待される国の補助金の有効活用とか地方交付税の割り増しを求める動きは特別区にはない。ざっくりいうと、都区財調という制度は、国と地方の関係にみられる一般論から離脱しており、都と区の間限定した制度でインナーな形で、都が交付する立場、区が交付を受ける立場という構図の中で行われている。上記質問にある通りの「特別交付税的なものはあるか」だが、あるというのが答え。全体の交付額の5%を占める）。以下、制度の説明をします（都の説明を引用）。

— 都区財政調整の目的は、①都と特別区間の財源の均衡化を図ること、また②特別区相互間の財源の均衡化を図ること、さらに③特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保することにあります。

この趣旨に従って、都は条例で特別区財政調整交付金を交付しています。（自治法第282条第1項）。自治法第282条第2項は、都は、都が賦課徴収する市町村税のうち、固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税（この3税を「調整税」といいます）の収入額と、法人事業税交付対象額及び固定資産税減収補填特別交付金の合算額（以下「調整税等」）の一定割合を、「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」交付することを定めています。

このことは、調整税等の一定割合を特別区の「固有財源」として保障するものです。都区制度改革により、法に明記されたことでその性格が一層明確になりました。

この特別区財政調整交付金は、特別区の一般財源であり、その使途は各区の自主的な判断に任されており、国や都がその使途を制限したり、条件をつけることはしません。

都区財政調整交付金は、調整税等を原資として、東京都の条例に基づき、特別区への配分割合と算定方法が定められ、都の予算に計上されて、特別区に交付されます。都が条例を定めるに当たっては、都区協議会という法定の協議組織の意見を聴く必要があり、そのための事前協議の組織として、都区財政調整協議会を設けて毎年度都区間で協議を行っています。都区協議会は、都知事をはじめとする都の理事者と、特別区の区長の代表者で構成されており、また都区財政調整協議会は、都の行政部長をはじめとする理事者と、特別区の副区長の代表者等で構成されています。なお、都区財政調整協議会の下に、実務的な検討を行う幹事会が設けられています。

東京都は、この協議での合意を受けて、条例改正、予算措置を行って、条例に基づく一定の基準により特別区ごとの需要額と収入額の計算を行い、不足分を交付します。

交付金の総額は、都が特別区の区域で賦課・徴収する市町村税のうち、固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税の収入額と、法人事業税交付対象額及び固定資産税減収補填特別交付金の合算額に条例で定める一定割合を乗じた額です。

現在の配分割合は55.1%となっています。これは、都区間の事務配分に応じて定められるものであり、税財政制度の改革や都区の役割分担の変更等があった場合に変更することとされています。なお、現在都が処理している事務のうち基礎自治体の財源で処理すべき範囲が明確にされていないため、都区間の役割分担の明確化とそれに応じた財源配分の整理が以前から課題とされています。—

○都区間の財源配分について

交付金の総額＝(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)×一定割合(55.1%)

◎交付金の種類

交付金には、普通交付金と特別交付金の2種類があります。

普通交付金の総額は、交付金の総額に100分の95を、特別交付金の総額は、交付金の総額に100分の5を乗じて得た額に相当する額です。

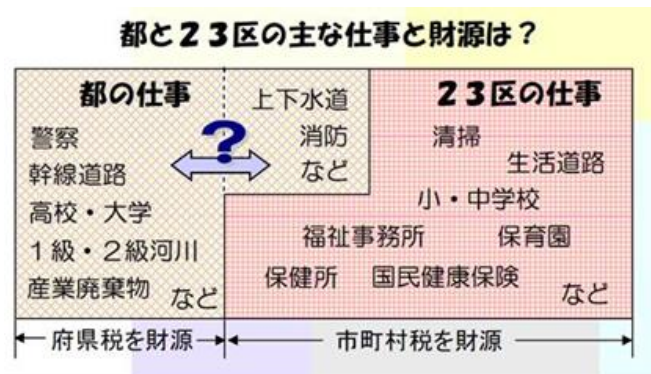
① 普通交付金

基準財政需要額が、基準財政収入額を超える区に対し交付されます。

② 特別交付金

普通交付金の算定期日後に生じた災害等により特別の財政需要があるなどの事情がある区に対して、当該区の申請に基づき年2回に分けて交付されます。

Q 4 : 都と区の関係については、今後いかなる議論があるのでしょうか。一時、世田谷区が区から脱して政令市になるようなことが言われましたが、(1) 区の都に対する自主性が高まる方向か (2) 都の中に組み入れられる方向か、いずれでしょうか。



A 4 現状の姿は、上記の図の通りです(特別区だよりから引用)。これを変えることについて、基本にご指摘の2つのうち、(2)の都に組み入れる方向の議論は現在ない。(1)区に自立性を、自律性を高める方向での議論が活発であるということです。

その改革の基本的な考え方として、①東京大都市地域において、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、②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、「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、③「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の間の関係を構築することが必要、というのが区側から見た改革視点である。

もとより、これに対し、都と国の地方制度調査会は以下のような慎重な見方をしている。以下、地制調（国）の立場の説明を引用しておきたい。

「都から特別区への権限移譲」今後、都から特別区への更なる事務移譲について検討する際には、特別区の区域の再編と関連付ける議論もあるが、特別区の高い財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性等を踏まえると、一般的に人口規模のみを捉えて基準にする必要はないものと考えられる。

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と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。

また、特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他についてはそれぞれの事務に必要な規模・能力を踏まえて委譲を進めることとし、その際には、都とそれぞれの特別区の協議により、条例による事務処理特例制度を活用する方向で検討すべきである。特別区の区域の見直しが必要。今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しについても検討することが必要である。

こうしたことから、都区関係の方向は、基本的に①幾つかの政令市に統合し都から独立する、②区を再編し「中核市」並みの権限と財源をもつ特別区になる（23区を16区に等）、③23区を〇〇東京市と23の市に衣替えをするという3つの考え方が生まれる。

もとより①は現実性がなく、また③も現状維持的であり評価は低い。よって②の区の再編による特別区強化（中核市並み）の方向が有力と考える。但し、これとて都心5区は「困っていることなし」の立場から反対している。

以上4点にわたり回答をしました。いずれ問題が多いのが特別区であり都区制度です。今後、様々な意見を交わしながらあるべき都区制度、特別区が構想されるべきです。基本的には首都の行政制度はどうあるべきか、が問われていると思います。

（以上）