あだち広報
発行／東京都足立区　〒120　足立区千住一丁目4—18　☎（882）1111　編集／企画部広報課

特別区制度改革特集
1面　・市制の実現をめざして
　　・特別区のあゆみ
2面　・特別区と市の違い
　　・特別区制度の改革案
　　・改革に向けて

つくろう あすの足立を

63万区民のために

「市」制の実現をめざして

特別区の将来はどうあるべきかは、私たちのまちを自分たちの手でどうするか、につながります。足立区など東京の二十三区は、「特別区」と呼ばれています。では、私たちの住む足立区のどこが、ほかにたくさんある「市」と違うのか、ご存知でしょうか——。足立区は現在、他市町村と同様に、区民の選挙による区長を選び、住民の意思にもとづいて、福祉、教育、まちづくりなど、調和のとれた豊かな地域社会をつくるためのいろいろな仕事を行っています。しかし、同じような仕事をしている一般の「市」とは違って、制度上さまざまな制約があります。大都市足立区が、市町村よりも制約を受けているのです。そこで今、東京の二十三特別区は、基礎的な地方公共団体である「市」と同じような自治体にするように運動をすすめています。

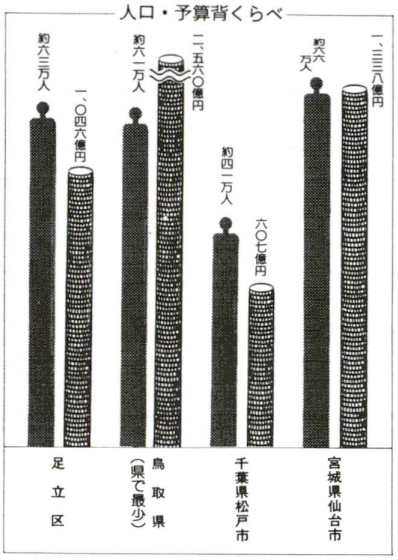
区の生いたち

東京都の「区」は、明治以来の長い歴史をもっています。足立区は、明治二年、小菅県に属していましたが、明治四年の「廃藩置県」により小菅県は廃止となり、東京府の所管に移され、足立郡と呼ばれるようになりました。

そして、明治十一年に「郡区町村編成法」の制定により、四十七カ町村で編成された南足立郡となり、郡役所が千住町に置かれました。

その後さまざまな移り変わりを経て、昭和七年十月一日、一郡十カ町村を一つの「区」として、東京市の足立区が誕生しました。

その後昭和十八年都制がしかれて東京市は東京都となり名実ともに首都の一部として足立区は発展してきました。



特別区の誕生

前に述べたように、明治十一年、地方自治制度の最初の法律である「郡区町村編成法」で施行された区制は、その後さまざまな移り変わりによって昭和十八年東京府と東京市が一つになって東京都が誕生しました。そして東京の区は、そのまま東京都の区となり、東京都は府県の性格と市の性格をあわせ持つ自治体となったのです。

昭和二十二年、新憲法の制定と同時に、民主主義と住民自治を基本理念とする新しい地方自治法の制定で、都の区は「特別区」と呼ばれることになり、現在の二十三区が誕生しました。

この特別区には一般の市に準ずる地位が与えられ、区長公選制がとられました。

ところが、昭和二十七年の地方自治法の改正により、大都市の一体性の確保を理由に区長の公選制は廃止され、区長は、区議会が都知事の同意を得て選任するという区長選任制に変わりました。

その後、大都市への人口集中、高度経済成長、産業構造の変化、都市化の進展などにより、住民生活にかかわりのある行政サービスが増大してきました。

区の事務事業が増加の一途をたどるなかで自治権拡充の運動が続けられました。これに対応するために、昭和三十九年、再び特別区の権限を拡充する地方自治法の改正が行われ、福祉事務所をはじめとする都の事務の多くが特別区に移管されました。

また、この時、特別区の財政安定化のため、都と特別区、特別区相互間で財源の均衡をはかる都区財政調整の制度が改善されました。

区長公選制の復活

自治権拡充の運動がすすめられるなかで、区長の選任が順調に行われない区もあり、長期間区長不在で住民生活に支障をきたすこともありました。

こうしたなかで区長公選を求める住民運動が高まり、昭和四十七、八年には品川、大田、練馬区で準公選による区長が選任されました。

この準公選運動を中心とした自治権拡充の盛り上がりが、国を動かし、昭和四十九年に地方自治法の改正が行われ、昭和五十年四月区長公選制が二十四年ぶりに復活しました。あわせて、①保健所など大幅な事務事業の都からの移管、②都の職員を区に配属する人事制度の廃止など、区の自治権を確立するうえで画期的な改革が行われ、特別区は原則として「市」並みの自治権を有することになりました。

これからの課題

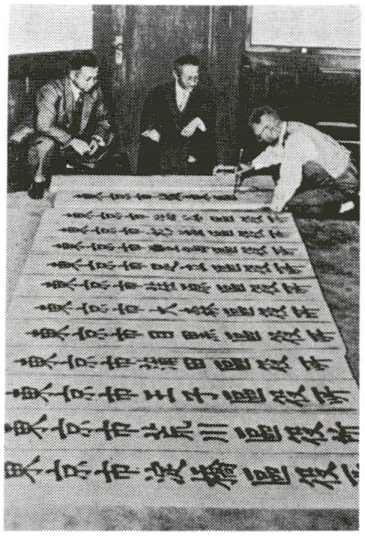
この地方自治法の改正は、特別区の自治を確立していくうえで画期的なものでしたが、それでも、特別区は法律上、県や市町村の普通地方公共団体とは別のグループの「特別地方公共団体」のままとされるなど、その基本的性格は改められませんでした。

とくに、普通の市なら当然行っている住民に身近な清掃の仕事が都に残されていたり、特別区の財政に都が関与したり、区と都の役割分担もきちんと整理されているとはいえません。

こうした他の市町村の間にはみられない都区間の制度を根本的に改め、特別区が基礎的な自治体であることを制度上明確にすることが、これからの課題として残されています。

このことは、区民にとって身近な事務は、もっとも身近な自治体である特別区が責任をもって処理する、ということを明確にすることであり、特別区が、自分の判断において仕事ができる自治体に生まれかわることが必要なのです。

※特別区制度についてのご意見・お問い合わせは、企画部企画課へ。



昭和7年　東京市足立区の誕生

特別区自治権拡充のあゆみ

昭和22年5月	●新憲法、地方自治法が施行される 都の区は「特別区」の名称のもとに市に準じた自治体となる。
27年9月	●地方自治法の改正により区長公選制が廃止される 区長は区議会が都知事の同意を得て選任することになる。 特別区は、都の「内部的構成団体」に位置づけられる。
40年4月	●地方自治法の改正により、福祉事務所ほか住民に身近な事務が特別区に移管される
42年～48年	多くの区で区長公選を求める運動がおこる。 品川、大田、練馬区で準公選による区長が選任される。
49年4月	●特別区政調査会設置（特別区長会の諮問機関・学識経験者11人で構成）
50年4月	●地方自治法の改正により、区長公選制が復活する 特別区の自治権が拡充され、原則として「市」並の自治権を有することになる。 保健所ほか住民に身近な事務事業が特別区に移管される。 特別区への都の配属職員制度が廃止される。
56年8月	●特別区政調査会第五次答申「『特例』市構想」を特別区長会に提言
56年11月	●都制度調査会（都知事の諮問機関・学識経験者15名で構成）が発足する
59年2月	●特別区を「市」にするための促進大会（主催・特別区議会）開かれる
59年6月	●都制度調査会報告「新しい都制度のあり方」を都知事に提言する

区民の皆さんと力を合わせて制度改革を

「特別区」と「市」とはどう違うか

市町村は、基礎的な自治体として住民に身近な事務を行っています。

特別区は、前に述べたように昭和五十年の制度改正により、原則として「市」並の自治権を持つことになり、市町村と同様、東京の基礎的自治体としての役割を果たしています。

しかし、特別区は、いろいろな面で市町村とは異なった制度のもとにおかれています。現行特別区と一般の市とを比べると次のようになります。

性格の違い

地方自治法は、地方公共団体を下記のとおり(1)普通地方公共団体と(2)特別地方公共団体に分けています。

地方公共団体
- (1)普通地方公共団体―都道府県・市町村
- (2)特別地方公共団体―特別区、事務組合、財産区

特別区は、特別地方公共団体に属しています。特別地方公共団体は、行政の仕事のうち、特定の目的のために設けられたものです。

例えば、①市町村の仕事の中で清掃事業を一つの団体で実施するよりは共同で行うほうが効率的である場合があります。その共同で実施する組織（事務組合）、②一定の財産を管理する団体（財産区）とか、その目的や仕事が限られているものです。

これに対して、都道府県、市町村は、普通地方公共団体に属しており、特別地方公共団体のように特定されない一般的なものです。

事務の違い

特別区は、原則として市と同様の事務を処理しています。しかし、市の仕事とされている清掃、上・下水道、消防などの仕事は都が二十三区の区域内で大都市行政の一体性、効率性から行っています。

一方、一般の市では処理しない都道府県の事務である保健所の仕事を特別区は行っています。

財政制度の違い

◆税金の種類

一般市税のうち、次の税は、都税とされております。

〔住民税法人分、固定資産税、特別土地保有税〕、入湯税、都市計画税、事業所税

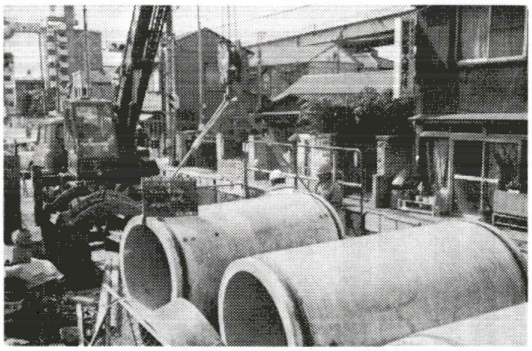
◆都区財政調整制度

福祉国家の理念から国全体として一定の行政水準をたもたなければなりません。しかし、これをまかなう税財源は偏在しています。これを全国の地方公共団体の間で財源を均衡にする仕組みが「地方交付税制度」です。財源を調整することから「財政調整制度」ともいわれます。

この財政調整制度が東京都と二十三区相互間でも行われており、これを「都区財政調整制度」といいます。

この制度は、市にはみられない独特のもので、特別区の財政制度のもとになっています。

具体的には、二十三区の行政水準を均衡のとれたものとするために上記点線の枠組内の住民税法人分、固定資産税、特別土地保有税、三税の一定率（四四％）を特別区分として都が各区の財政力に応じて交付するものです。



整備される生活基盤

特別区制度についての二つの考え方

昭和五十年の制度の改正で区長公選制が復活しました。そのさい、保健所の仕事など多くの仕事が東京都から二十三区のそれぞれの区に移管され、特別区の自治権は大幅に拡充されました。

しかし、住民に身近な基礎的自治体が行うべき仕事の一部が依然として都に残されており、特別区と都の役割分担が不明確になっています。

この問題の解決策として、現在二つの考え方が出されています。

「特例」市構想

一つは、「特例」市構想――区長会からの依頼によって調査検討した「特別区政調査会」の答申です。この「特例」市構想の考え方は、

(1)特別区を普通地方公共団体としての市に改める。

(2)特別区を市に改めたうえ、一般の市と異なった行財政上の「特例」を設ける――というものです。

特別区を自立した基礎的自治体とするためには、地方自治法を改正して市と同じような普通地方公共団体とする必要があります。

その理由は、次の点にあります。

① 特別区の区域において制度上、東京都から自立した基礎的自治体を名実ともに成立させること。

② 東京都という巨大都市において一定地域の様々な問題を自らの判断と責任で解決している実態を制度の上で確立すること。

③ 特別区が「特例」市として独立しても東京都との間では「巨大都市東京の都市構造の特性」に応じた協力方式が設けられること。

「新しい都制度のあり方」

もう一つは、「新しい都制度のあり方」――都知事からの依頼によって調査検討した「都制度調査会」の報告です。

巨大都市東京においては、一般の府県・市町村制にとらわれず、社会経済実態に適合した新たな広域的な自治体と狭域的な自治体（以下、「広域自治体」「狭域自治体」と言います）による自治制度を確立しようとするものです。

今後は、新たな広域・狭域自治体が大都市全体の中で、それぞれの地域に応じた役割と責任を明確にする。また、相互の協力によって、巨大都市東京の円滑な都市経営にあたる。その場合、広域、狭域自治体間の財源配分についても合理的かつ安定的なものとし、それぞれが効率的な行財政運営に努めるべきである、というものです。

改革にむけて

この改革の実現のためには地方自治法をはじめ、いろいろな法律の改正が必要であり自治制度の一部を改めることになるので、当然に内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会で審議されることになります。国レベルでの審議がいつ開始されるかについては、まだ、明らかではありませんが、都と特別区間では、都区制度検討委員会が設置され、都側の都制度調査会報告と区側の「特例」市構想をベースにして、将来の都区制度のあるべき姿を検討することになっております。

今後、区民の皆さんと力を合わせて制度改革を推進していきたいと考えています。

現行都区制度と二つの改革案の比較

現行の都区制度		「特例」市構想 特別区政調査会の答申(昭和56年8月28日)	新しい都制度のあり方 都制度調査会の報告(昭和59年6月7日)
①特別区は市並みの自治権は有するが、制度上特別地方公共団体となっている。 ②都は府県事務のほか、特別区の区域で、消防、上・下水道、清掃などの市の事務の一部を処理する。 ③特別区は原則として市の事務を処理するほか、保健所事務などを処理する。 ④都区共通の財源である固定資産税、民税法人分、特別土地保有税の三税を都と区に調整按分して配分する。 ⑤呼称は、特別区としている。 ⑥都区協議会の意見を聞いて都が都区間及び特別区相互間の財政調整を行う。	基本的に一致している点	①改革後の特別区を普通地方公共団体とする。 ②一般の市の事務で、現に都が行っている、清掃、上水道、下水道、消防の四つの事業のうち、家庭内から出るゴミの収集・運搬は特別区が行う。 ③横浜市など政令指定都市が行っている府県の事務の一部（児童福祉など）を新たに、特別区が行う。 ④都と特別区間の財政調整をやめ、原則として事務の役割分担によって、その必要な財源を税目で配分する。 なお、改革後も特別区相互間の財政調整は必要である。	
	意見が違う点	①改革後の呼称は「市」とする。 ②市に改めてから行財政上の「特例」を設ける。 ③各「特例」市を構成員とする公的組織が「特例」市間の財政調整を行う。	①普通地方公共団体の一種として新設する。 ②特別区を「新狭域自治体」とする。なお、正式な呼称は、都民の意向等をふまえて検討する。 ③「新狭域自治体」との協議を経て、「都」が新狭域自治体間の財政調整を行う。