

# 地理学的視点から見た都区制度

日 野 貴 之

Tokyo's metropolitan system from the aspect of geography

Takayuki HINO

2016年11月16日受理

## 抄 録

本稿では、2007年に政府の地方分権改革推進委員会において猪瀬直樹委員が提案した東京DC特区構想を、地理学的な観点から再検討した。また東京DC特区構想や他の都区制度改革案の問題点を踏まえ、一つの試案として都心3区以外の20区を6つの政令指定都市に再編する案を提示した。財務省主導で地方分権の流れに逆行する税源の国税化が進められる中、補完性原理を踏まえた都区制度改革が求められている。

キーワード：東京都、特別区、都区財政調整制度、政令指定都市、副都心

### § 1. はじめに

国から地方自治体への税源移譲を試みる際に一つの障害となる東京都心部への税源の集中をどのように克服するかという論点を踏まえて、都区制度改革に具体的に言及した制度設計の試案の一つとして東京DC特区構想がある。東京DC特区構想は、2007年に政府の地方分権改革推進委員会において猪瀬直樹委員が提案した構想である（内閣府地方分権改革推進委員会、2007a）。東京DC特区構想は実現に至るまでの政治的ハードルが非常に高いためか、その後ほとんど議論の対象とされることはなかった。しかし今後再び地方自治体への税源移譲が制度改革の俎上に載せられる際に、多くの示唆を与えるものと思われる。本稿ではこの東京DC特区構想を再検討し、また都区制度改革の具体的な試案を示したい。

### § 2. 特別区と都区財政調整制度

東京の特別区は、地方自治法第281条第2項、第281条の2第2項、第283条により市に準ずる基礎的地方公共団体と位置付けられている。

しかし「法律または政令により都が所掌すべきと定められた事務」（同法第281条第2項）および「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」(第 281 条の 2 第 1 項)は、特別区ではなく東京都が処理することが定められている。具体的には上下水道、消防などの事務を特別区ではなく東京都が行っている。

このような事務上の分担を反映して、通常は基礎自治体の税源である市町村民税(法人分)、固定資産税、特別土地保有税、事業所税、都市計画税は都税となっている。このうち市町村民税(法人分)、固定資産税、特別土地保有税の一定割合は都区財政調整制度(地方自治法第 282 条)による財政調整の原資となり、都と特別区との協議により配分割合を決め、特別区の財源不足額に応じて財源調整交付金として各特別区に交付される。実際にはこれら三税の約 55%が都区財政調整制度の原資となっており、そのうちほぼ 3 分の 2 が固定資産税、3 分の 1 が市町村民税(法人分)である。また都市計画税を原資とした都から特別区への補助金として都市計画交付金があるが、都市計画税に占める特別区都市計画交付金の割合は 1 割程度にとどまっている。

国との間でも、特別区と通常の市町村の間には財政制度上の相違がある。国有提供施設等所在市町村助成交付金、国有資産等所在市町村交付金、特別とん譲与税は通常は市町村に交付されるが、特別区の区域においては都の収入となる(国有提供施設等所在市町村助成交付金に関する法律施行令第 11 条、国有資産等所在市町村交付金法第 15 条、特別とん譲与税法第 6 条)。地方交付税制度においても都と特別区の区域については、両者の基準財政需要額と基準財政収入額を一体として算定することになっており、特別区は直接の交付対象団体とはならない(地方交付税法第 21 条)。

なお都知事が特別区財政調整交付金に関する条例を制定する場合には、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. 都区制度見直しの議論の経緯

このように特別区は、通常の市町村と比較して財源や事務の所掌の点から制限を受けているため、特別区の自治権拡充の議論が特別区長会の依頼により特別区協議会などにおいて続けられてきた。

千代田区(2001)は 2001 年 10 月策定の第 3 次長期総合計画「基本構想」の中で、都区財政調整制度からの脱却を主眼として千代田市を目指すことを基本方針に掲げた。

2005 年 10 月の第一次特別区制度調査会報告では、都区制度の必要性の最大の根拠である「東京大都市地域における行政の一体性の確保」を、東京都によらずに確保する方法として「東京市連合機構」と「共同維持機構」の二つのシナリオが提示された(第一次特別区制度調査会、2005)。前者は東京都から移管される事務を引き継ぐ公選議会と課税権を有する機関であるのに対し、後者は東京都から移管される事務は原則的に現在の特別区(市に昇格)が引き継ぎ、必要最小限の一体的に処理すべき事務のみを各特別区の長で構成される理事会により運営される機関が担当するという考え方である。

2007年12月の第二次特別区制度調査会報告では、東京大都市地域における行政の一体性の観念から脱却することが必要であるとし、結論として「都の区の制度廃止」と「基礎自治体連合構想」が打ち出された（第二次特別区制度調査会、2007）。基礎自治体連合構想は、前出の共同維持機構をより具体化したものと言えよう。またこの報告では、将来の道州制の導入の際に、現在の東京都のように基礎自治体の機能を内包した中間自治体があるまま州になることへの疑問を呈しており、これは関西地域における大阪都構想と関西州の整合性を考察する上で重要な指摘であると思われる。

東京商工会議所の政治・行政改革推進委員会は、2008年9月に発表した委員会報告において都区制度を廃止し、新たな大都市制度の下で東京23区を東京市として一体化することを提言している。同時に道州制を導入する際には、首都圏を分割せず東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県を一つの州とすることを求めている（東京商工会議所、2008）。

いずれにせよ現時点では、特別区同士の合併は関係特別区の申請と都議会の議決などにより可能であり（地方自治法第281条4の1）、また通常の市町村の特別区への移行は当該市町村の申請と都議会の議決などにより可能だが（地方自治法第281条4の8および10）、特別区の廃止を可能とする法律はなく、特別区が通常の市へ移行するには新たな法律改正が必要となる。

#### § 4. 東京DC特区構想について

2007年4月17日開かれた地方分権改革推進委員会で、猪瀬直樹委員は東京DC特区構想を提案した。地方分権改革推進委員会は、地方分権改革推進法に基づき設置された地方分権改革推進計画の作成のための指針を内閣総理大臣に勧告する機関である。2007年（平成19年）発足し、2009年までに4次の勧告を行った。

東京DC特区構想は、東京都心を米国の首都ワシントンDCのような、首都機能を有する政府直轄地域にするという構想である。東京DC特区の範囲は概ね山手線、山手通りの内側で、関東大震災後の1932年に市域が拡大される以前の旧東京市とほぼ一致している。具体的には千代田、中央、港、新宿、文京、台東、墨田、江東、品川、渋谷、豊島、荒川の12区と目黒区、北区の一部を含む人口約300万人の地域を想定している。また現在の都内のうちDC特区とならない地域については、7つの政令指定都市に再編するとしている。

日本を救うための東京改造計画

税収の偏在は国家レベルで是正しなければいけない。

東京都の税収は東京都民だけでなく、日本国全体のものである。日本を救う東京改造計画—東京DC特区構想も視野に入れて検討してはどうか。

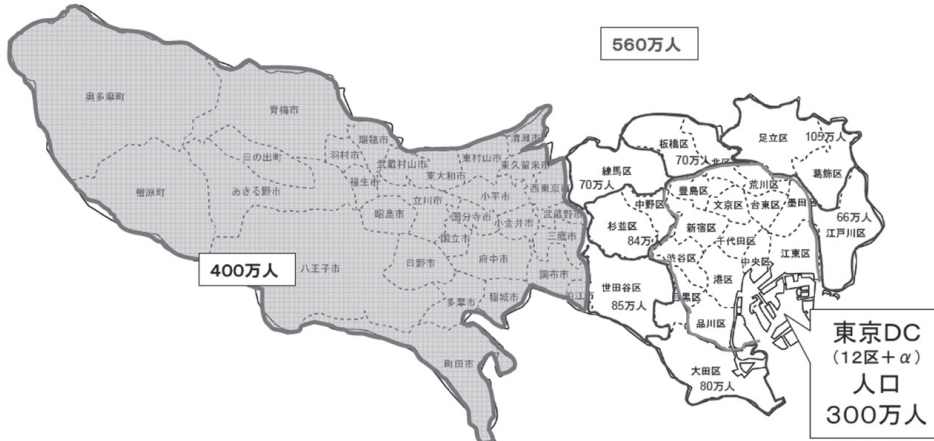


図1. 東京DC特区構想 出典：地方分権改革推進委員会（2007b）

東京DC特区構想がそれまで特別区サイドで議論されてきた都区制度改革と異なるのは、単純に特別区の権限や財源の拡大のみを目的とするのではなく、全国的な自治体間の税収格差の是正を同時に踏まえている点である。日本の首都である東京は、自治体の経営努力とは関係なく大企業が多く立地するため法人関係の税源が過度に集中し、東京都区の莫大な税収とその他の自治体の間で大きな格差が生じている。猪瀬は、独り勝ちしている東京の都心の税収を、財政の苦しい地方の自治体に回すことによって地方自治体の税収格差を是正すべきと論じた。

○「東京D.C」の税収試算

東京D.C

(千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、台東区、墨田区、江東区、品川区、目黒区 (1/2)、渋谷区、豊島区、北区 (1/2)、荒川区)

(単位：兆円)

東京総計	5.7	うち法人住民税	うち法人事業税
		0.8	1.1
うちD.C	3.3	0.6	0.9

図2. 東京DC特区の税収 出典：地方分権改革推進委員会（2007b）

2004年度ベースの猪瀬の試算では、東京DC特区内の地方税収は約3.3兆円で、全国の自治体の地方税収合計の約1割を占めている。特に法人住民税と法人事業税は計約1.5兆円で2割を超えている。

## § 5. 東京DC特区制度の検討

表1. 東京DC特区と政令指定都市の比較 国土交通省国土地理院(2016)、総務省(2015)、総務省(2016)、東京都主税局(2016)により作成

自治体名	人口(平成27年1月1日)	面積(平方km)	税収(平成26年度)(百万円)
東京DC特区	3290407	214.6	3579168
大田目黒市	842300	68.0	175944
世田谷市	874332	58.1	190696
中野杉並市	863790	49.7	157536
練馬市	714656	48.1	110941
板橋北市	713214	42.5	105526
足立葛飾市	1123638	88.1	147634
江戸川市	680262	49.9	94391
札幌	1936016	1121.3	286778
仙台	1053509	786.3	182135
さいたま	1260879	217.4	225182
千葉	962376	271.8	174983
横浜	3722250	437.5	719972
川崎	1445484	143.0	296559
相模原	715145	328.7	111841
新潟	804413	726.5	120964
静岡	715752	1411.9	127734
浜松	810317	1558.1	131317
名古屋	2260440	326.4	503508
京都	1419474	827.8	252119
大阪	2670766	225.2	659256
堺	847719	149.8	132747
神戸	1550831	557.0	275006
岡山	706027	790.0	112935
広島	1188398	906.5	204133
北九州	976925	492.0	157555
福岡	1486314	343.4	282136
熊本	734917	390.3	98325

表1は、DC特区構想で誕生する都市と既存の政令指定都市の人口、面積、税収を比較したものである。なお東京DC特区の税収は地方税収全体（通常の都道府県分と市町村分の合計に相当）の金額である。七市の税収は、現在の特別区税の税収と、当該区の都税事務所が徴収した都税のうち本来市町村の取り分である固定資産税、法人都民税、都市計画税、事業所税、特別土地保有税の徴収額を合計したものである。なお法人都民税に関しては、超過税率が適用される場合とそうでない場合で配分比率に若干の違いが生じるが、総額の4分の3を市町村分として計算した。

この比較から新たに想定される7市を既存の20政令指定都市と比較すると、人口や税収においてはおよそ既存の政令市の下位半分とほぼ同等の規模になることがわかる。また面積は、当然ながら7市とも既存の政令市で最小の川崎市と比較してもかなり狭い領域に止まることになり、域内で自己完結的な行政サービスを提供しうる施設の用地を確保できるか否かといった点に関しては不安が残る。

## § 6. 副都心政令市構想

佐々木（2010）は、都区制度に替わる新たな形態としていくつかの考え方を示しているが、その一つに千代田、中央、港、新宿、渋谷などの人口約200万程度の地域を「新東京市」とするものがある。さらに山手線沿線の区も含め、人口約300万の地域をこれに含めることも一案として示しているが、この区域は東京DC特区の区域とほぼ一致している。相違点は政令指定都市とするか、政府の直轄地区とするかである。猪瀬が政府直轄地区とする案を提言するに当たっては、通常の政令市にした場合、都心に過剰に集中する税収を政府に上納させる仕組みを設計しなければならず、直轄地区にすることによってそれを回避できるという問題意識が念頭にあったと思われる。

しかし、おそらく総務省に東京DC特区庁といった部署を設置することになる東京DC特区では、住民の行政への意思表示の機会が通常の自治体と比較して格段に限定されることが懸念される。また東京DC特区構想の実現のためには、憲法第95条により住民投票において過半数の合意が必要になる可能性があり、住民に必ずしも得にならない改革で支持を得ることの政治的ハードルは非常に高い。

特別区協議会の基礎自治体連合構想や東京DC特区構想で誕生する新たな政令市の問題点は、これらの市が全て都市としての中核機能を持つわけではないこと、また交通網の観点から見ても市域内の連結性が乏しいことである。都市計画を実施する際にも、現在の特別区の区域を単位とした都市計画では、広域的な都市行政の整合性を担保する上で大きな困難が予想される。

そこでここでは千代田、中央、港の都心3区以外の20区を、東京都が策定した7副都心のうち臨海副都心を除く6副都心を中核とし、それらの副都心をターミナルとする鉄道で結ばれた地域をまとめた6つの政令指定都市に再編する案を提案したい。

表 2. 副都心政令市構想 国土交通省国土地理院 (2016)、総務省 (2015)、東京都主税局 (2016) により作成

自治体名	人口 (平成 27 年 1 月 1 日)	面積 (平方km)	税収 (平成 26 年度) (百万円)	備考
都心 3 区	435546	42.2	113481	千代田、中央、港
新宿副都心市	1191502	67.9	381444	新宿、中野、杉並
池袋副都心市	1741748	104.6	335302	文京、豊島、板橋、練馬
渋谷副都心市	1361029	87.8	448581	目黒、世田谷、渋谷
上野浅草副都心市	1411077	94.1	251643	台東、北、荒川、足立
錦糸町亀戸副都心市	1882164	138.6	314471	墨田、江東、葛飾、江戸川
大崎副都心市	1079532	83.5	280509	品川、大田

表 2 は、上記のような前提で千代田、中央、港以外の 20 区を 6 政令市に再編した場合の各市の税収を、表 1 と同じ方法で見積もったものである。なお都心 3 区に関しては特別区税のみの税収の値であり、市町村分の地方税の総額はおよそ 10 倍の 11070 億円である。これら 6 市のうち人口は池袋市の約 174 万人、税収は渋谷市の約 4486 億円が最大となる。これらは既存の政令都市の中でも特に規模の大きな横浜、大阪、名古屋の 3 市と他の政令市のほぼ中間の値となる。

なお法人住民税の国税化により、法人住民税の市町村分の標準税率は平成 27 年度以降 12.3% から 9.7% となっており、さらに平成 29 年度以降は 6.0% に引き下げられる。このため、実際の 6 市の自主財源は表 2 の値よりかなり減少すると予想される。したがって表 2 の税収であれば人口に比して税収が比較的潤沢な渋谷市、新宿市は恒常的に地方交付税の不交付団体となるだろうが、平成 29 年度以降は両市の税収は 300 億円以上の減収となることが予想されるため、税収が過剰になり過ぎることはないであろう。

## § 7. 終わりに

都政に関しては、築地市場の移転問題やオリンピック施設の建設問題に関連して、一人の都知事が巨大組織となった都庁の行政全般を監督することの限界が露呈している。一方特別区は、基礎自治体としては半人前以下の役割しか与えられておらず、十分に基礎自治体としての役割を果たしているとは言えない。

財務省は、既に東京都心などに集中する法人からの税収の実質的な国税化に着手しており、2009 年度から暫定的に事業税の一部を地方法人特別税として都道府県に上納させている。さらに 2017 年度までには、地方法人特別税は段階的に縮小されて事業税に戻され、代わりに法人住民税の一部が国税の地方法人税に置き換えられることになっている。このような財務省の主導で進められている国に地方税を上納する形での財政調整のあり方は、地方への税源移譲を進める地方分権の流れに逆行するものであり、事務の地方自治体への移管の流れを妨げている。今後道州制など中間自治体の

機能強化が図られる際には、東京都においても特別区を可能な限り通常の基礎自治体に昇格させるなど、補完性原理を満たしていくことが十分に留意されねばなるまい。

## 参考文献

- 千代田区 「第3次長期総合計画「基本構想」 第1部千代田区第3次基本構想～千代田新世紀構想～」(2001)
- 第一次特別区制度調査会 「東京における新たな自治制度を目指して一都区制度の転換一」(特別区協議会、2005)
- 第二次特別区制度調査会 「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」(特別区協議会、2007)
- 国土交通省国土地理院 「平成27年全国都道府県市区町村別面積調」(2016)
- 内閣府地方分権改革推進委員会 「第2回地方分権改革推進委員会議事録」(2007a)
- 内閣府地方分権改革推進委員会 「第2回地方分権改革推進委員会〔配布資料〕資料1 国民(住民)のための地方分権改革を〔猪瀬委員提出資料〕」(2007b)
- 佐々木信夫 「道州制」、p183 (筑摩書房、2010)
- 総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数(平成27年1月1日現在)」(2015)
- 総務省「平成26年度市町村別決算状況調」(2016)
- 東京商工会議所 「道州制と大都市制度のあり方」についての報告～東京23区部を一体とする新たな『東京市』へ～」(2008)
- 東京都主税局 「東京都税務統計年報平成26年度」(2016)