

世田谷区の自治権拡充に関する検討状況について

区は、地方分権の時代にふさわしい持続可能で自立した真の基礎自治体を目指し、さらなる自治権拡充に関する検討を進めている。現行の都区制度のもとで権限や財源が一部制約されているなか、区は、地域の実情や区民生活の実態に即した総合的な行政サービスと持続可能な自治体経営の仕組みを目指し、課税自主権や都市計画決定権限、教員人事権をはじめとする権限の拡充検討について、既存の枠組みにとらわれず取り組んでいる。

今回、現在進めている基礎調査・研究の状況についてまとめたので報告する。

1. 検討状況

当面の検討として、平成19年に区がまとめた「都区制度・都区財政調整制度の今後のあり方等に関する調査・研究」や、せたがや自治政策研究所の「自治体経営のあり方研究」など区のこれまでの検討を土台として、財政シミュレーション、政令指定都市等との制度比較、関係法令の整理等の基礎調査・研究を令和3年3月までの期間で実施している。

2. 基礎調査・研究の実施状況 詳細は別紙参照

平成19年の検討では、都区制度・都区財政調整制度の改革試案として「都の実施する大都市事務をすべて特別区の事務とする」など、都区制度の枠組みのなかでの独自研究をまとめた。

今回の調査・研究では、まず「世田谷区が都区制度から離脱し一般市・政令指定都市へ移行した」と仮定した場合に想定される財政収支への影響を把握することとし、地方交付税算定を含めた財政シミュレーションを以下のとおり実施した。

(1) シミュレーションの設定

- ・平成30年度決算数値を基にする。
- ・現在東京都が行っている大都市事務を世田谷区に移管する。
- ・一般市が実施しない事務で特別区が実施している事務（保健所設置等）は引き続き所管する。
- ・政令指定都市が実施する法定事務すべてを世田谷区に移管する。
- ・世田谷区を地方交付税算定対象と仮定し、財政への影響を試算する。

なお、今回のシミュレーションでは、東京都の行う大都市事務経費総額を、調整税（固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税）の配分割合である45%として算定している。

（2）地方交付税の世田谷区への交付想定額の試算

現状、地方交付税に関しては、特別区の区域全体を一の市町村とみなして都分と合算算定されているが、世田谷区が特別区制度から離脱したと仮定した場合（一般市又は政令指定都市）の地方交付税の試算を行った。

【地方交付税試算の方法】 今回は普通交付税額のみ試算

- ・普通交付税額 = 財源不足額（基準財政需要額 - 基準財政収入額）
- ・基準財政需要額 = 単位費用 × 測定単位 × 補正係数
- ・基準財政収入額 = 標準的税収入見込額 × 基準税率（75%）
- ・補正係数は類似団体の平均値や特別区全体の補正係数を用いて算定する。

（3）結果

一般市移行の場合

基準財政収入額が基準財政需要額を上回るため、地方交付税不交付団体となり、財政収支への影響は 380 億円程度と想定される。

政令指定都市移行の場合

基準財政収入額が基準財政需要額を上回るため、地方交付税不交付団体となり、財政収支への影響は 160 億円程度と想定される。

（4）特別区の一般市移行を仮定した財政の影響試算【参考】

特別区23区について、一般市への移行を仮定した財政への影響を試算した結果、16区でマイナスの想定となり、あらためて特別区間での税収偏在が表れた。

（5）現時点での考察

都区制度と市制

現行の都区制度のもとでは、特別区は固定資産税や法人住民税等の課税自主権や都市計画決定権限などが制約されている。

特別区が都区制度を離脱して市へ移行することは現行の法令上不可能だが、世田谷区が一般市や政令指定都市になると仮定した場合には、例えば課税と連動した世田谷独自の戦略的なまちづくりや、区民生活の実態に即した総合的な施策展開がより図りやすくなる。

財政収支のシミュレーション結果

一般市又は政令指定都市移行を仮定した今回の財政シミュレーションでは、いずれの場合も地方交付税不交付という試算となり、財政収支への影響はマイナスが想定される結果となった。

なお、今回のシミュレーションでは、大都市事務に伴う経費を調整税の配分割合と同じ45%として算定し、歳出に計上したが、大都市事務の範囲については都区間で見解の相違があり、大都市事務とされている事務のなかで本来は都道府県事務とすべきものを切り分けることや、他区はもとより他市との共同処理等により、効率的運営に取り組むことで、大都市事務経費を大幅に減少させ、収支を改善させることができる。

大都市事務に対する都区の見解

特別区の区域では、市町村事務のうち、大都市地域における行政の一体性・統一性の観点から一体的に処理する必要のある事務を都が処理している。

現在都が行っている大都市事務の主なものは、消防や上下水道の設置管理などがあるが、高等学校・大学の運営や文化振興施設の運営等については、都と特別区の間で、大都市事務か都道府県事務のいずれかなど見解の相違があり、調整税の45%をもとに実施されている大都市事務の範囲について、双方の考え方は一致していない。

自治権拡充の必要性

区はこれまでも、限られた行政資源のなかで効果的なサービス提供を行うため、地方・近隣自治体との連携による広域的な取組みや、官民連携による民間のノウハウや資源を活かした公共サービス充実の取組みなどを積極的に実施してきた。

今後、より一層住民ニーズの複雑化・多様化が進むなかで、最も身近な自治体である世田谷区が、区民が真に必要とするサービスを行い、特有の課題を解決していくために、自らの選択と責任で必要な権限を行使できる、自立した自治体経営の仕組みへの転換が必要である。

世田谷区は、既存の政令指定都市20市のうち7市を上回る92万の人口を有しているが、都区制度では6万人の区と一律同じ特別区とされており、現状では規模に対応した権限拡充の仕組みがない。

今後、特別区23区へ一律に適用されている都区制度の改善に加え、既存の政令指定都市におけるサービス水準（独自施策等）、税収構造、組織体制（行政区等）の実態をとらえた比較など、さらなる検討を進めていく。

3. 今後のスケジュール（予定）

令和2年度	基礎調査・研究
令和3年度	都区制度改善や拡充すべき権限の検討 他自治体の情報収集・研究 （仮称）地域行政推進条例案提案 区がめざす自治体のあり方の方向性まとめ
令和4年度以降	区がめざす自治体のあり方まとめ 関係機関との調整 区民意見募集及び理解促進

自治権拡充検討に伴う財政制度等の基礎調査・研究 (令和2年8月までの実施状況)

一般市又は政令指定都市への移行を仮定した財政収支のシミュレーション

世田谷区が一般市又は政令指定都市に移行した場合の、事務移管にかかる財政への影響を踏まえたシミュレーションを実施した。

【シミュレーションの設定】

- ・平成30年度決算数値を基にする。
- ・現在東京都が行っている大都市事務を世田谷区に移管する。
特別区においては、市町村が処理するものとされている事務の一部を「都が行う大都市事務」として都が処理することとされている。世田谷区が一般市に移行する場合には、当該大都市事務について世田谷区に移管されるものと想定する。
- ・一般市が実施しない事務で特別区が実施している事務(保健所設置等)は引き続き所管する。
- ・政令指定都市が実施する法定事務すべてを世田谷区に移管する。
- ・地方交付税の試算は裏面参照

なお、今回のシミュレーションでは、東京都の行う大都市事務経費総額を、調整税(固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税)の配分割合である45%として算定している。

移管後の世田谷区の事務範囲イメージ

	(保健衛生)	(福祉)	(教育)	(環境)	(まちづくり)	(治安・安全・防災)
道庁県	・麻薬取扱者(一部)の免許 ・精神科病院の設置 ・臨時の予防接種の実施	・保育士、介護支援専門員の登録 ・身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所の設置	・小中学校学級編制基準、教職員定数の決定 ・私立学校、市町村立高等学校の設置認可 ・高等学校の設置管理	・第一種フロン回収業者の登録 ・公害健康被害の補償給付	・都市計画区域の指定 ・市街地再開発事業の認可 ・指定区間の1級河川、2級河川の管理	・警察(犯罪捜査、運転免許等)
指定都市	・精神障害者の入院措置 ・動物取扱業の登録	・児童相談所の設置	・県費負担教職員の任免、給与の決定	・建築物用地下水の採取の許可	・区域区分に関する都市計画決定 ・指定区間外の国道、県道の管理 ・指定区間の1級河川(一部)、2級河川(一部)の管理	
中核市	・保健所の設置 ・飲食店営業等の許可 ・温泉の利用許可 ・旅館業・公衆浴場の営業許可	・保育所、養護老人ホームの設置の認可・監督 ・介護サービス事業者の指定 ・身体障害者手帳交付	・県費負担教職員の研修	・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の設置の許可 ・ばい煙発生施設の設置の届出の受理	・屋外広告物の条例による設置制限 ・サービス付き高齢者向け住宅事業の登録	
一般市				・一般粉じん発生施設の設置の届出の受理 ・汚水又は廃液を排出する特定施設の設置の届出の受理	・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 ・土地区画整理組合の設立の認可	
市町村	・市町村保健センターの設置 ・健康増進事業の実施 ・定期の予防接種の実施 ・結核に係る健康診断 ・埋葬、火葬の許可	・保育所の設置・運営 ・生活保護(市及び福祉事務所設置町村が処理) ・養護老人ホームの設置・運営 ・障害者自立支援給付 ・介護保険事業 ・国民健康保険事業	・小中学校の設置管理 ・幼稚園の設置・運営 ・県費負担教職員の職務の監督、勤務成績の評定	・一般廃棄物の収集や処理 ・騒音、振動、悪臭を規制する地域の指定、規制基準の設定(市のみ)	・上下水道の整備・管理運営 ・都市計画決定(上下水道等関係) ・都市計画決定(上下水道等以外) ・市町村道、橋梁の建設・管理 ・準用河川の管理	・消防・救急活動 ・災害の予防・警戒・防除等 (その他) ・戸籍・住基

(注)外側の囲みが指定都市に移行する場合の所掌事務、内側の囲みが一般市に移行する場合の所掌事務を指す。

一般市・政令市に移行した場合の財政への影響(プラスが増加額) 平成30年度決算 (単位:円)

		一般市への移行	指定都市への移行
歳出	合計	82,237,742,220	110,227,994,521
	大都市事務に関する経費	82,237,742,220	82,237,742,220
	権限増に伴う経費	0	27,990,252,301
歳入	合計	44,489,760,534	94,609,510,106
	特別区税	0	39,317,978,243
	調整3税	86,247,210,393	86,247,210,393
	事業所税・都市計画税	16,925,744,218	16,925,744,218
	地方譲与税	15,487,605	204,586,672
	地方特例交付金等	17,822,317	1,439,739,385
	国庫補助金・負担金・委託金	0	6,930,238,638
	都補助金・負担金・委託金	0	0
	特別区財政調整交付金	58,716,504,000	58,716,504,000
	地方交付税交付金	0	0
	その他	0	2,260,516,557
財政収支への影響		37,747,981,687	15,618,484,415

【シミュレーション結果】

一般市移行の場合

基準財政収入額が基準財政需要額を上回るため、地方交付税不交付団体となり、財政収支への影響は 380億円程度と想定される。

政令指定都市移行の場合

基準財政収入額が基準財政需要額を上回るため、地方交付税不交付団体となり、財政収支への影響は 160億円程度と想定される。

【参考】特別区の一般市移行を仮定した財政の影響試算(平成30年度決算)

各区において、都市計画税・事業所税の税込=大都市事務経費(都市計画税・事業所税を用いた分)としており、両者を相殺している。なお、地方交付税は考慮していない。(単位:千円)

	調整三税収入(A)	都区財政調整交付金(B)	大都市事務経費(C)	一般市への移行時の財政への影響(A-B-C)
世田谷区	86,247,210	58,716,504	65,311,998	37,781,292
A区	289,952,292	6,418,378	31,546,114	251,987,800
B区	41,133,780	19,393,678	21,915,515	175,413
C区	93,693,246	47,692,273	30,129,860	15,871,113
D区	127,318,051	7,356,501	19,746,199	100,215,351
E区	29,592,563	56,461,749	29,869,008	56,738,194
F区	51,395,254	110,791,773	78,950,132	138,346,651
G区	182,291,239	20,143,155	28,976,302	133,171,782
H区	48,820,126	29,427,926	32,601,594	13,209,394
I区	35,800,430	15,523,670	16,700,432	3,576,328
J区	45,959,912	44,669,350	35,500,560	34,209,998
K区	52,266,676	86,639,139	58,541,443	92,913,906
L区	267,019,186	6,120,260	42,025,485	218,873,441
M区	33,441,812	42,615,677	23,262,574	32,436,439
N区	86,023,469	75,152,902	56,954,824	46,084,257
O区	57,225,239	32,664,959	27,241,750	2,681,470
P区	46,224,716	69,565,173	35,576,152	58,916,609
Q区	48,480,507	94,428,225	55,973,427	101,921,145
R区	147,182,200	28,527,663	38,655,868	79,998,669
S区	92,544,217	59,602,752	58,273,070	25,331,605
T区	29,152,223	38,807,792	23,617,323	33,272,891
U区	22,013,689	39,889,429	20,337,987	38,213,726
V区	30,308,155	77,554,205	39,936,984	87,183,034

地方交付税の世田谷区への交付想定額の試算

地方交付税は、本来地方の税収入とすべきであるが、団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持できるよう財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分する、いわば「国が地方に代わって徴収する地方税」(固有財源)という性格をもっている。

東京都に関しては都区間の事務や財源区分等の特例に応じた「都分」と「特別区分」の個別算定は技術的に極めて困難であることから、特別区の区域全体を一の市町村とみなし都分と合算算定されている。

今回の試算では、世田谷区が特別区制度から離脱し、一般市又は政令指定都市に移行する仮定のもと地方交付税交付金を算定した。

なお、地方交付税には、総額の94%を占める普通交付税と6%の特別交付税の2種類があるが、特別交付税は、普通交付税によって捕捉されない主に災害関連経費などの財源不足について交付されるもので、今回のシミュレーションでは算定せず、普通交付税のみを試算した。

【試算方法】 今回は普通交付税額のみ試算

- 普通交付税額 = 財源不足額 (基準財政需要額 - 基準財政収入額)
- 基準財政需要額 = 単位費用 × 測定単位 × 補正係数
- 基準財政収入額 = 標準的税収入見込額 × 基準税率 (75%)
- 補正係数は類似団体の平均値や特別区全体の補正係数を用いて算定する。

類似団体ベンチマーク (近隣市の補正計数平均値を用いる)

一般市の場合の対象：三鷹市、調布市、狛江市

指定都市の場合の対象：横浜市、川崎市、相模原市、千葉市、さいたま市

特別区分 (一般市の場合のみ)

特別区全体の基準財政需要額を世田谷区の測定単位で按分

【試算結果】

一般市、政令指定都市いずれの場合においても基準財政収入額が基準財政需要額を上回る想定となり、地方交付税は不交付との試算結果になった。

(単位：円)

	一般市移行		政令指定都市移行
	類似団体ベンチマーク	特別区分	類似団体ベンチマーク
基準財政需要額	136,627,055,369	150,906,440,905	175,480,342,091
基準財政収入額		156,068,603,732	186,826,861,325
地方交付税		0	0

【基準財政需要額の試算結果】

(単位：円)

測定単位	一般市		政令市	特別区(参考)
	類似団体ベンチマーク	特別区分	類似団体ベンチマーク	
消防費	11,102,721,160	12,453,528,186	10,522,207,649	127,833,996,000
土木費	489,006,121	922,065,156	957,123,227	9,971,176,000
道路橋りょう費	674,329,838	815,091,705	1,425,657,496	7,940,420,000
港湾費				0
都市計画費	1,047,218,988	1,149,543,653	1,413,502,311	11,790,808,000
公園費	615,865,000	772,740,211	740,662,220	7,932,087,000
下水道費	52,712,716	58,493,784	72,444,626	637,247,000
その他の土木費	1,311,023,221	1,173,009,210	2,384,144,579	12,040,801,000
教育費	1,498,053,951	1,072,687,159	1,425,371,372	11,011,007,000
小学校費	1,601,854,260	1,635,730,644	1,618,006,535	16,668,219,000
中学校費	1,250,953,636	1,224,947,050	1,236,901,138	13,233,410,000
高等学校費	587,728,222	604,143,777	590,915,396	8,131,181,000
その他の教育費	427,136,203	461,910,995	441,185,064	5,754,847,000
厚生費	416,279,224	460,071,065	431,335,507	5,873,338,000
産業経済費	256,479,280	263,650,321	257,062,743	3,400,180,000
総務費	0	0	0	397,612,000
生活保護費	5,300,183,022	4,418,391,606	33,540,158,425	45,354,268,000
社会福祉費	160,905,512	346,310,370	160,905,512	4,864,758,000
保険衛生費	7,913,591,350	10,847,089,440	9,880,059,333	111,344,092,000
高齢者保健福祉費	18,658,055,453	17,819,584,276	19,396,499,668	182,915,928,000
清掃費	7,081,352,460	9,493,100,262	12,514,985,539	97,445,553,000
農業行政費	11,627,253,926	10,688,400,319	10,902,560,533	118,478,454,000
林野水産行政費	7,911,885,963	7,773,456,154	9,018,661,854	80,427,972,000
農工商行政費	6,839,996,331	8,425,652,715	7,114,187,486	86,488,330,000
徴税費	58,584,632	35,666,722	32,770,505	151,740,000
戸籍住民基本台帳費	38,841,429	15,065,316	22,391,329	132,240,000
地域振興費	1,158,529,389	1,618,868,212	1,518,990,625	16,617,491,000
地域の元気創造事業	1,889,650,275	1,540,651,110	1,512,446,926	15,581,989,000
人口減少等特別対策事業費	357,132,807	390,831,438	335,133,744	4,076,251,000
包括算定経費	934,065,786	681,307,408	724,584,542	6,890,674,000
公債費	5,157,743,936	21,493,907,506	11,427,045,587	220,632,422,000
基準財政需要額(臨時対策債含む)	51,546,309	185,491,566	196,396,266	2,005,322,000
合計(公債費除く)	1,914,458,755	255,972,161	607,476,775	2,627,524,000
公債費	2,674,151,969	1,154,837,447	1,360,004,956	11,854,270,000
合計	14,543,894,648	9,643,217,917	10,689,745,696	98,986,493,000
公債費	97,126,357	84,282,806	82,073,687	911,169,000
合計(公債費除く)	115,700,312,131	129,979,697,666	154,553,598,853	1,350,435,256,000
公債費	20,926,743,238	20,926,743,238	20,926,743,238	217,420,200,000
基準財政需要額(臨時対策債含む)	136,627,055,369	150,906,440,905	175,480,342,091	1,567,855,456,000

【基準財政収入額の試算結果】

(単位：円)

市町村	均等割	世田谷区(一般市)		世田谷区(政令市)	特別区・基準財政収入額(参考)
		個人分	法人分		
市町村民税	小計				13,167,741,000
	所得割	88,465,451,047		117,953,934,729	42,087,061,000
	法人税割	9,680,365,380		9,680,365,380	55,254,802,000
固定資産税	計				719,748,554,000
	土地				365,174,910,000
	家屋				1,140,178,266,000
償却資産				501,313,912,000	
計	36,092,974,877		36,092,974,877	326,955,502,000	
軽自動車税	239,704,545		239,704,545	95,196,968,000	
市町村たばこ税	3,115,663,704		3,115,663,704	923,466,382,000	
鉱産税	0		0	2,988,385,000	
法定普通税計	137,594,159,553		167,082,643,235	57,706,033,000	
事業所税	1,912,209,044		1,912,209,044	0	
利子割交付金	383,823,750		383,823,750	0	
配当割交付金	1,279,017,000		1,279,017,000	11,490,551,000	
株式等譲渡所得割交付金	1,044,060,000		1,044,060,000	11,564,303,000	
地方消費税交付金	11,596,856,250		11,596,856,250	167,880,423,000	
市町村交付金	0		0	7,291,605,000	
ゴルフ場利用税交付金	0		0	30,817,000	
自動車取得税交付金	579,067,202		893,547,717	4,697,654,000	
軽油引取税交付金	0		675,442,378	0	
目的税等計	16,795,033,246		17,784,956,139	281,336,128,000	
特別とん譲与税	0		0	345,032,000	
地方揮発油譲与税	358,715,470		529,848,138	3,803,862,000	
石油ガス譲与税	0		6,698,473	0	
自動車重量譲与税	896,572,749		896,572,749	9,639,943,000	
航空機燃料譲与税	0		0	982,214,000	
譲与税計	1,255,288,219		1,433,119,360	14,771,051,000	
交通安全対策特別交付金	83,454,715		185,474,591	1,006,610,000	
東日本大震災に係る特例加算額	0		0	10,235,000	
地方特例交付金	340,668,000		340,668,000	4,034,123,000	
合計	156,068,603,732		186,826,861,325	2,425,497,213,000	