

## 特別区の児童相談所設置に係る主な経緯

### ◇平成 28 年児童福祉法改正までの経緯

- ・昭和 61 年 2 月の「都区制度改革の基本的方向」の中で、児童相談所に関する事務の移譲を都区で合意したものの、その後の国との調整の中で、政令指定都市の事務の移譲は困難との見解が示され、断念
- ・平成 20 年 6 月、都区のあり方検討委員会幹事会において、区に移管する方向で検討する事務とすることで一致
- ・平成 22 年 6 月、都区のあり方検討委員会幹事会において、児童相談所のあり方について、他に先行して実務的な検討の場を設けて議論を進めることを区側から申し入れ
- ・平成 22 年 10 月、都から、①都区それぞれが「移管」の条件としたものについての課題の整理、②虐待問題の深刻化など情勢の変化を踏まえた「移管」の方向性の確認、③現在の都区の役割分担における当面の課題と改善の方向性の確認、などを検証項目として、都区の検討を行うことについて提案
- ・平成 23 年 1 月の都区のあり方検討委員会幹事会において、都が、「児童相談所の問題は、緊急を要することなので、出来るだけ早く検討体制等を都区間で調整して、実務的な課題の整理から始めることを確認している。是非その方向でやっていきたい」と表明
- ・平成 23 年 3 月下旬に開始を予定した検討が、東日本大震災の発生、都議会の対応を含めた都の内部事情で、統一地方選後に延期
  - ※都区間の検討に備え、区側の検討会メンバーが、児童相談所の移管を受ける際の課題と対応の方向性について整理
- ・平成 23 年 12 月の都区のあり方検討委員会において、児童相談行政のあり方について、都区のあり方検討委員会とは切り離して別途整理していくことを確認
  - ※「昨今の都内における児童虐待死事件等の発生や児童虐待相談対応件数の急増は、非常に憂慮すべき事態である。児童相談行政のあり方については、それを担う都と区が協力し、都区間の連携や体制等について、幅広く検討すべき課題となっている。  
このため、この都区のあり方検討委員会とは切り離して、今後の検討の進め方等について都区間で協議し、別途整理していく必要がある。」
- ・都区間の連携や体制等について幅広く検討する趣旨で、「児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会」を設置し、H24. 2 から、①現行の役割分担の下での課題と対応策、②児童相談行政の体制のあり方について検討開始
  - H25. 1 「現行の役割分担の下での課題と対応策」についてとりまとめ、その際、都から、「児童相談行政の体制のあり方」の検討にあたっては、区が児童相談所を担う場合の具体的なイメージが必要との要求。
  - H26. 3 区が「特別区児童相談所移管モデル」を提示
  - H26. 5 都が『特別区児童相談所移管モデル』にかかる都の見解を提示
  - H26. 11 区が『特別区児童相談所移管モデル』にかかる都の見解に対する特別区の見解を提示
  - H27. 5 区が「特別区児童相談所移管モデル」の具体化について提示
  - H27. 6 「児童相談行政の体制のあり方」について検討を開始
- ・検討会での検討を続けた（～H27. 11）ものの大きな進捗がない中で、国の専門委員会等で特別区に児童相談所設置の方向が浮上

※第30次地方制度調査会答申（H25.6.25）

「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等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。」

※新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）（H28.3）

国の社会保障審議会児童部会に設置された専門委員会が、原則として中核市及び特別区には児童相談所機能をもつ機関の設置を求める旨提言

・児童福祉法改正（H28.6.3公布）

- ・政令で定める特別区は、児童相談所を設置するものとする。（H29.4施行）
- ・法施行後5年を目途として、中核市・特別区が児童相談所を設置することができるよう、支援等の必要な措置を講ずる。

◇児童福祉法改正後の主な取組み

- ・特別区児童相談所移管準備連絡調整会議の設置
- ・児童相談所の設置に係る国、都への支援・協力要請
- ・社会的養護（里親、入所施設等）の関係者等との協議
- ・児童相談所移管に係る諸課題の検討
- ・児童相談所開設に向けたロードマップの作成
- ・児童相談関連共同研修の実施（法定研修、関連研修）
- ・児童相談所職員の確保に向けた採用制度の見直し
- ・児童相談所等への職員派遣（東京都、近隣自治体等）
- ・都による設置予定区の児童相談所設置計画案のモデル的確認作業の実施
- ・特別区児童相談所の設置に向けた広域調整に係る都区検討会での協議
- ・児童相談所設置市の政令指定に向けた厚生労働省との協議
- ・都と区市町村による「東京都児童相談体制等検討会」での検討
- ・児童虐待防止対策に係る体制強化のあり方に関する国と地方の協議の場での検討
- ・児童相談所関連経費に係る都区財政調整協議

◇児童相談所設置区と設置予定区（令和5年度予定まで）

- ◇令和2年度 世田谷区、江戸川区（4月）、荒川区（7月）
- ◇令和3年度 港区（4月）
- ◇令和4年度 中野区（4月）、板橋区（7月）、豊島区（2月）
- ◇令和5年度 葛飾区（10月）

現行体制上の課題・問題点

- 1 相談件数や困難事例の増加等により、児童福祉司が不足している
- 2 一時保護所の定員が不足している
- 3 児童相談所と子ども家庭支援センターの狭間に落ちるケースがある
- 4 通告・相談先が2カ所あるため、わかりにくい
- 5 二元体制により、時間のロスと認識に温度差が生じる

特別区が目指す児童相談行政のすがた

- 児童相談所を23区すべてに設置  
・児童相談所 7カ所 → 23カ所
- 児童福祉司・児童心理司の配置を充実  
・児童福祉司 約120人 → 約220人  
・児童心理司 約50人 → 約90人
- 一時保護所の定員を拡充  
・定員 約150人 → 約260人

- すべての相談に対応  
・各区に設置する児童相談所で、全ての相談に対応
- 一貫した対応  
・各区に設置する児童相談所が、法的措置から家庭復帰まで一貫して対応

1 児童相談体制の充実・強化

児童福祉司・児童心理司の配置の充実、一時保護所の定員拡充、広域自治体としての東京都との連携(特に高度な専門的知識及び技術に関する相談に関する技術的援助や助言等)により、児童相談体制を充実・強化。

2 責任や窓口の明確化

区民や関係機関から通告・相談先がわかりやすくなり、児童相談所が身近に。また、通告などの情報の錯綜をなくし、責任と窓口の所在を明確化。

3 一貫した支援体制の構築

虐待の未然防止をはじめ、早期発見、相談・調査・保護・再統合、その後の見守り、里親・養護施設など社会的養護の必要な子どもへの対応等、切れ目のない一貫した支援体制を構築。

4 総合的なアローチの実施

保健所、保育園、学校、障害福祉所管課、福祉事務所など、区の関係部署が連携した幅広い支援体制を組み、総合的なアローチを実施。

5 地域全体による見守り体制の充実

区民に身近な特別区が地域の関係機関と連携することで、子どもの状況を的確に把握しながらきめ細かく対応し、見守り体制を充実。

移管モデル

【基本的な考え方】

1 移管の方法

- 児童福祉法等の改正により、児童相談所設置市を目指す。

2 児童相談所

- 1区1所。

3 一時保護所

- 1区1所。ただし、必要に応じて共同設置も検討。

4 人材育成

- 職員を、順次、児童相談所に派遣し、具体的な事務のノウハウを習得。移管当初は、都から児童相談所経験者の派遣を受入。
- 児童福祉司は、子ども家庭支援センター相談員や保健師、保育士等を活用し、計画的に育成。
- 児童心理司は、心理職を計画的に任用し、子ども関連部署で育成。
- 23区で職員を確保。

5 児童相談所設置市の事務等

- 児童相談所設置市の事務は、各区で実施。ただし、広域的・統一的判断を要する事務や特に高度な専門的知識を要する事務等については、23区が連携して実施することも検討。
- 子ども家庭支援センターの機能のうち、虐待対応については基本的に児童相談所が担当。その他子育て支援に関することは、各区の実情に応じ、区内の関係所管課を含め、児童相談所の移管に向けた児童相談体制の見直しの中で検討。

【移管モデル(規模別モデル)】

- 23区を人口規模別に大規模・中規模・小規模の3つに分けて試算。
- 職員配置や一時保護所の定員の基準は「指定都市・児童相談所設置市の平均」。
- 主な試算項目
  - ・ 児童相談所・一時保護所の職員配置
  - ・ 児童福祉司・児童心理司の人数
  - ・ 一時保護所の定員
  - ・ 財政規模(建設費、運営経費など)

# 「特別区児童相談所移管モデル」にかかる都の見解

## 1 基本的な考え方

- 児童相談行政は子供の最善の利益を考慮し、子供の身体・生命の安全を守るものであり、この点について、いささかも後退する結果を生じさせてはならない。そのため、児童相談行政の体制のあり方については、いかにして子供の安全・安心を守るかという視点から慎重かつ十分な議論を行う必要がある。
- そのような視点から考えると、そもそも、区側が移管の必要性の根拠としている「現行体制上の課題・問題点」（「特別区児童相談所移管モデル」（以下「移管モデル」という。）2頁）について、果たして移管によって解決されるものなのか、また、移管が現行体制と比べても最善の解決方法なのか、といった点が示されておらず、移管の必要性について十分示されていないと言わざるを得ない。

## 2 内容に対する見解

### （1）総論

- 児童相談所は、虐待のみならず、非行や障害など18歳未満の子供に関するあらゆる相談に対応している。また、虐待対応は、相談や一時保護で終了するものではなく、その後の施設入所や家庭復帰の判断、子供や保護者との調整、家庭復帰後のケアなど、その業務は広範かつ多岐に渡っている。
- しかし、区が作成した「移管モデル」は虐待を中心としており、非行や障害についてはほとんど述べられておらず、また、相談と一時保護の部分がその大半を占めているなど、児童相談業務の一部しか述べられていない。さらに、その内容も抽象的な体制整備にとどまっているなど、児童相談業務の実態を踏まえた具体性のあるものとなっていない。

【資料1】児童相談所における相談受理状況

【資料2】虐待相談の対応の流れ

【資料3】児童相談所・児童養護施設等の設置状況

【資料4】東京都における現在の児童相談行政の体制について

### （2）各論

- 「移管モデル」は、専門的な人材の確保・育成策や施設等の確保策、一時保護や施設入所等にかかる特別区間及び都区間の連携・調整の仕組みなどについて具体的に言及されておらず、どのような仕組みにより児童相談業務の対応力の維持・向上が図られるのか、読み取ることができない。

### <人材の確保・育成>

- 人材の確保・育成について、都は、虐待や非行など専門性を要する困難ケースに対応するため、児童福祉司、児童心理司、医師・弁護士、一時保護所の福祉職など、多様な専門職の配置・増員を図ってきたが、その確保・育成は難しい状況にある。

(参考) 児童精神科医は日本児童青年精神医学会の認定医が全国で218人(平成26年4月1日現在)しかいないなど、人材不足の状況

- 例えば、児童福祉司は、相談業務に加え、子供や保護者の意思に反する立入調査や一時保護など法的根拠に基づく強権的な介入型アプローチを図ることなども求められるなど業務の困難性は高く、また、解決が年単位に渡るケースもある。

また、児童心理司は、子供や保護者との面接や心理検査等を通じ、ケースのアセスメントを行うとともに、心理療法やカウンセリングを行うなど、高い専門性を発揮することが求められる。

これらのノウハウを修得するためには5年程度の経験を要し、また、児童相談所設置市に必要な教育・指導等(スーパーバイズ)の役割を担う児童福祉司及び児童心理司となるには10年程度の経験が求められるなど、相当程度の経験を積む必要がある。

(児童相談所運営指針第2章第3節2を参照)

(参考) 東京都における児童福祉司の平均経験年数(平成25年度)

全体: 5.6年 児童福祉係長(13人): 11.4年 チーフ(29人): 8.8年

- 「移管モデル」では、保健師や保育士などを計画的に育成し人材を確保していくとしているが、これらの職員は介入型アプローチの経験がほとんどないことに加え、各区の子供家庭支援センターは非行相談に関するノウハウがほとんどない状況にあると考えられる。

【資料5】平成24年度 相談別受理状況(東京都と特別区)

- また、一時保護所では、虐待のほか、非行など難しいケースに対し24時間365日の対応が求められるが、各区には、ショートステイ事業など24時間対応での子育て支援サービスを直営により実施している区は存在しないなど、一時保護所の運営のノウハウがほとんどないと考えられる。

【資料6】一時保護新規入所状況

【資料7】ショートステイの状況(定員)

- このような状況から、いかにしてこれらの児童相談業務に欠かせない人材を確保・育成し、どのように業務のノウハウを積ませることで、相談対応力の向上を図っているのか、「移管モデル」からはその具体策を読み取ることができない。

### <区間の連携・調整等の仕組み>

- 児童の一時保護や施設入所に当たっては、虐待ケースにおける保護者との距離的な隔離、非行児童グループのメンバー分散、施設不調児童対応などの理由から、区域を越えた広域的かつ柔軟な入所調整が必要とされる。特に、児童自立支援施設については、都内では多摩地域にしか存在しないため、入所に当たっては、区域を越えた調整が必須となる。

また、一時保護所入所児童の処遇は、性別、年齢、主訴などを十分考慮して、日々生活スペースの区別や職員配置を考える必要があるほか、支援困難な児童などに対しては個別処遇が必要となる。

- 「移管モデル」では、児童相談所設置市の事務は各区が行うとしつつも、一時保護所の共同設置や相互利用、児童自立支援施設の都区共同設置などを想定しているが、その具体の運用や区間・都区間調整の仕組み等について言及されておらず、個々の児童の状況に応じた柔軟な連携・調整を行うことができるのかどうかを読み取ることができない。

#### <福祉資源の確保>

- 児童相談体制の強化には、児童相談所のみならず、児童養護施設や乳児院、里親やファミリーホームの確保など地域の福祉資源の強化が不可欠であるが、現状では各区の施設等は人口比で見ると不足している状況にある。また、自区内に児童養護施設が存在しない区が半数近くに上るなど、各区のサービス基盤は必ずしも十分とは言い難い。
- しかし、この点に関する具体的な対応策が読み取れない。

#### 【資料3】児童相談所・児童養護施設等の設置状況

#### <様々な各区の状況>

- 国は、児童相談所について、一貫した児童福祉施策を実施する必要性から、人口30万人以上の都市への設置を想定している。一方で、現在の特別区は、人口5万人から80万人まで様々であり、また、児童相談所が扱う相談件数が年間で2桁に留まっている区も存在している。

「移管モデル」では、法改正等により各区が児童相談所設置市となることを目指しているが、このように各区の状況が異なる中、一律に児童相談所を設置することは非効率にも思えるが、各区に児童相談所を設置する必要性が具体的に示されていない。

#### (参考) 児童相談所が扱う相談受理件数が1,000件に満たない区：21区

100件未満：2区（千代田、中央）

100以上300件未満：8区（港、文京、台東、渋谷、目黒、荒川、豊島、中野）

300件以上500件未満：5区（墨田、新宿、北、品川、杉並）

500件以上1,000件未満：6区（葛飾、江東、板橋、練馬、世田谷、大田）

※ 1,000件以上の区は2区（足立区、江戸川区）

※ 横須賀市の相談受理件数（24年度）：1,255件（人口41万人）

### (3) 結論

- 今回の「移管モデル」では、以上のとおり、児童相談所の業務を実際に行うという観点からは、不十分な内容の記述であると言わざるを得ず、移管することが、子供達の安全・安心を守るために、現行体制と比べても最善の方法であるかどうか、判断することができない。
- 都としては、子供の安全・安心を守ることを最も優先すべきと考えており、そのためには、現行体制の下、都区の連携を更に深化することが重要と考えている。また、各区が今行うべきこととして、先駆型子供家庭支援センターの体制の強化を図ることが重要と考えている。

したがって、移管の議論をする前に、まずはこれらの取組を進めていく必要があると考える。

### 3 今後の体制のあり方の議論について

以上述べてきた点を踏まえると、今後、児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会において体制のあり方の議論を継続とした場合、まずは、児童相談所の移管の必要性について、区側において整理を行い、明確にお示しいただくことが必要であるとする。

### 4 その他

仮に児童相談所を区へ移管するとしても、多摩地域の児童相談業務は都が担うことから、区部の児童相談所の人材や施設等は、引き続き都の事業で活用することになる（例えば、人材については、多摩の児童相談所だけに限らず、都の児童自立支援施設等での活用、施設等については、都の事業への活用、などが考えられる。）。

したがって、区が移管後の体制等を検討する際には、人材や施設等は、都から区へ移管されないことを前提として検討することが必要であるとする。

## 「特別区児童相談所移管モデル」にかかるとの都の見解に対する特別区の意見【概要版】

### はじめに

平成25年度における児童相談所での児童虐待相談対応件数は、全国で73,765件(速報値)の過去最多を記録。都においても10年前の約2.5倍となる5,414件を記録しているが、この件数には、子ども家庭支援センターが対応した件数が含まれておらず、子どもを取り巻く環境は、より一層憂慮すべき非常に深刻な状況であると認識。

このような状況の中で、子どもの最善の利益を考慮し、子ども自身の身体・生命を守るための一元的・総合的な児童相談体制の実現に向けた様々な検討を行い、平成25年11月に特別区が目指す児童相談行政の青写真として、児童相談所を担うための大枠の方向性を示した「特別区児童相談所移管モデル」を策定。

### 第1 基本的な考え方

◇都の見解：特別区には、児童相談所を担うノウハウがなく、「移管モデル」は具体性に欠け、移管の必要性が明確でない。また、都の人材や施設が移管されないことを前提に検討することが必要。

○特別区は、多くの福祉関連の現場を持ち、広範な福祉人材を保有。さらに、児童行政に関する機関や地域の福祉資源と直接的な関係を持ち、日々住民と密接した行政活動を展開。このような基盤・強みのうえに移管を求めている。

○特別区が児童相談行政を一元的・総合的に担うことで、関係部署との連携による総合的なアプローチを機動的に実施することが可能。また、日頃の顔の見える関係を活かして、地域の関係機関との緊密な連携により、現場性を活かした継続性のある地域での見守りが可能。

○福祉事務所や保健所などの移管に際しては、都の支援と協力のもとにノウハウを引き継ぎ、職員や施設の移管などにより、円滑に移管を行ってきた経緯があり、児童相談所の移管においても、同様な対応により進めていくべき。

○今後、都との協議の中で支援と協力を得ながら、移管に向けた実現可能な対応方策を検討し、総合的な相談体制を構築することで、制度による隙間を生じさせない児童相談行政の姿をつくっていく。

### 第2 「内容に対する見解」についての意見

#### 1 「総論」に対する基本的な考え方

◇都の見解：「移管モデル」は虐待中心で、非行や障害についてほとんど述べられていない。また、相談と一時保護の部分が大半を占めているなど、児童相談業務の一部しか述べられていない。

○児童相談所の移管を受けるにあたっては、あらゆる相談に対応することは当然。「移管モデル」では、特に重篤事例に結びつく虐待事例に焦点を当てた。

○家族再統合や家庭復帰後のケアについては、児童相談所から子ども家庭支援センターに依頼される事例も存在。また、障害分野においては、保健所等で各種発達相談に応じるとともに、教育委員会・学校において特別支援教育の充実。障害福祉部門では、様々な相談援助を行っている。

#### 2 人材の確保・育成

◇都の見解：保健師・保育士などには介入型アプローチの経験がほとんどない。

○特別区には、第一線の現場で日々区民と接しながら、困難であっても具体的な対応が求められる業務に従事している職員が数多く存在し、児童相談業務に関する資質や潜在能力は高い。



○保健師は、育児不安を抱えている保護者や精神的に不安定な保護者に対し、介入型アプローチを交えて支援を行っている。感染症法や母子保健法、精神保健福祉法の領域でも同様。また、保育士は、子どもの保育だけでなく、日々の保育活動等の中で、虐待等の予防・早期発見に努め、不適切な養育が疑われる場合は、関係機関と連携して問題解決にあたっている。

○また、福祉事務所では、DV被害の母子への対応など、職権介入的対応を要する業務を行っており、保育士等の職員もケースワーカーとして従事。

◇都の見解：子ども家庭支援センターには非行に関するノウハウがない。

○教育センター等で非行に関する相談を受け、個別のケースには、教育委員会や警察、医療機関等でサポートチームを編成して対応。その際に、子ども家庭支援センターの職員も同行して対応する中で、非行に関するノウハウも蓄積されてきている。

◇都の見解：どのように人材を確保・育成し、業務ノウハウを積ませることで、相談対応力を向上させていくのか。

○子ども家庭支援センターに児童福祉司の任用資格者を配置し、日々の業務の中で介入型アプローチのスキルを高め、実践を積んだ職員を移管後の児童相談所の中核職員とする。また、児童相談所への職員派遣を継続し、都の支援と協力のもとで、派遣職員数の増加や対象職場を一時保護所へ広げ、中核職員となる人材を計画的かつ着実に育成。

○その他、23区間の人事交流や児童心理司の23区統一採用、児童相談所OBの採用など、様々な専門的人材の確保・育成策を講じる。

### 3 区間の連携・調整等の仕組み

◇都の見解：一時保護所の共同設置等については、現在、23区に共通する課題として、共同設置の手法、共同設置する場合の定員・費用負担や相互利用の仕組み等について検討中。また、都区間の調整に関する事項は、都区共同で検討していくべき。

○一時保護所の共同設置等については、現在、23区に共通する課題として、共同設置の手法、共同設置する場合の定員・費用負担や相互利用の仕組み等について検討中。また、都区間の調整に関する事項は、都区共同で検討していくべき。

### 4 福祉資源の確保

◇都の見解：児童養護施設等は、人口比で見ると不足した状況にあり、各区のサービス基盤は必ずしも十分とは言いがたいが、この点に関する具体的対応策がない。

○福祉資源の確保を含めた社会的養護の拡充は、児童養護をめぐる大きな課題であり、今後十分に検討を行う。

○都立養護施設等は、都民・区民の共有財産という観点から、引き続き区が利用できるよう、都区間の連携・調整・協力を図っていくべき。また、民間の児童養護施設等については、社会福祉法人への財政的支援を実施するなど、施設の拡充に向けた取組を行う。

○施設整備だけでなく、里親委託の促進など、これまで以上に家庭的養護を推進していくことが必要。区民に最も身近な基礎自治体としての強みを活かし、里親委託をより一層推進。

### 5 様々な各区の状況

◇都の見解：国は、人口30万人以上の都市に児童相談所設置を想定。人口規模や相談件数等各区の状況が異なる中で、一律に児童相談所を設置することは非効率に思えるが、各区に設置する必要性が不明確。

○地方自治法の改正により、中核市の指定要件が人口20万人以上に変更。23区中20区が人口20万人以上であり、中核市並みの役割を担うことは可能。また、すでに全ての区が中核市の中心的業務である保健所設置市の事務を行っているが、これまでに業務上の支障が生じたことはない。

○小規模な区においては、連携等の工夫を講じることに加え、児童相談所と福祉事務所等との統合や、教育委員会等の関係部署で行っている相談を整理統合することで、効率的・効果的な児童相談体制を構築することは可能。

○各区が児童相談所の権限を持つことにより、区の関係部署間の連携や地域の資源・ネットワークを活用しながら、一体的・総合的な児童相談行政を行うことが可能となり、各区に児童相談所を設置する意義は大いにある。

## 「特別区児童相談所移管モデル」にかかる都の見解に対する特別区の意見

### はじめに

平成26年8月に公表された厚生労働省の調査によると、平成25年度における児童相談所での児童虐待相談対応件数（速報値）は、全国で7万3,765件となっており、調査開始以来、23年連続で過去最多の件数を記録している。東京都においても、10年前（平成15年度：2,206件）の約2.5倍となる5,414件を記録しているが、この件数には子ども家庭支援センターが対応したケースが含まれていないことから、子どもを取り巻く環境は、より一層憂慮すべき非常に深刻な状況にあると受けとめている。

このような状況の中で特別区は、子どもの最善の利益を考慮し、子どもの身体・生命を守るための一元的・総合的な児童相談体制を実現するため、都区のあり方検討委員会における検討を経て、児童相談所の移管に向けた様々な検討を行い、平成25年11月に「特別区児童相談所移管モデル」（以下「移管モデル」という。）を策定したところである。

この移管モデルは、特別区が目指す児童相談行政の青写真として、移管の方法、児童相談所・一時保護所の設置、人材育成などに対する基本的な考え方を整理したうえで、3つの人口規模別モデルを想定し、児童福祉司等の職員数、一時保護所の定員、児童相談所・一時保護所の建設費・運営経費を試算するなど、特別区が児童相談所を担うための大枠の方向性を示したものである。

以下において、平成26年5月の児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会で示された「特別区児童相談所移管モデル」にかかる都の見解について、特別区としての意見を申し述べる。

### 第1 基本的な考え方

- ◇ 都から示された見解は、総じて、特別区には児童相談所を担うノウハウがなく、モデルの内容は具体性に欠けており、移管の必要性が明確に示されていないというものである。また、移管後の体制等を検討する際には、人材や施設等が移管されないことを前提に検討する必要があるとしている。
- ◇ しかしながら、長年の都区関係において、福祉事務所や保健所など、大きな行政機関の移管に際しては、移管前の実施主体である都の支援と協力のもとにノウハウを引き継ぎ、経験職員の派遣・身分切り替え、施設の移譲等の実施によって円滑に移管を行ってきた経緯があり、都民、区民に対する責任として、児童相談所の移管においても、これまでと同様の対応により進めていくべきものと考えている。
- ◇ 特別区は、子ども家庭支援センターの運営を通じて、児童相談所の業務とも関連を強めながら多くの経験と実績を重ね、また、福祉事務所や保健所をはじめ、多くの福祉関連の現場を持っており、広範な福祉人材を保有している。
- ◇ さらに、児童相談行政に関係する福祉・教育機関や、地域の福祉関連資源と直接的な関係を持ち、日々住民と密着した行政活動を展開しており、特別区はこのような基盤・強みの上に児童相談所の移管を求めているところである。
- ◇ 子どもの安心・安全を守るためには、妊娠から出産、子育てまで、個々に応じた切れ目のない一貫した支援体制が不可欠である。区民に最も身近な特別区が、児童相談行政を一元的かつ

総合的に担うことで、保健所や保育園、教育委員会・学校、障害福祉所管課など、関係部署の連携による幅広い支援体制を組むことができ、総合的なアプローチを機動的に実施することが可能となる。

- ◇ また、日頃の顔の見える関係を活かして、民生・児童委員や病院、警察など、地域の関係機関との緊密な連携によって見守り体制を充実させ、現場性を活かした子どもの成長段階に応じた継続性のある地域での見守りが可能となる。
- ◇ 現在、移管モデルをもとに、各区の実情に即した具体化に向けた検討を進めており、今後、都との協議の中で支援と協力を得ながら、移管に向けた実現可能な対応方策の検討を行い、子どもの身体・生命の安全を守るための総合的な相談体制を構築し、制度による隙間を生じさせない児童相談行政の姿をつくっていききたい。

## 第2 「内容に対する見解」についての意見

### 1 「総論」に対する基本的な考え方

- ◇ 特別区が児童相談所の移管を受けるにあたっては、非行や障害なども含めた、あらゆる相談に対応することは当然のことと考えている。移管モデルでは、子どもの安全・安心を守る観点から、特に重篤事例に結びつく虐待事例に焦点を当てたものである。
- ◇ 児童相談所は、相談機能のほか、措置や一時保護、施設支援等の機能を有し、これらの機能が全体として有機的かつ効果的に児童の援助に結びつくことを目的に運営され、非行や障害を含め、子どもを取り巻く家庭や育成環境から派生する問題について、各種相談から、その後の子どもの援助までの対応が、業務の大宗を占めていると思慮する。
- ◇ 虐待ケースなどにおける家族再統合や家庭復帰後のケアについては、家庭に近い特別区が担うことできめ細かな支援が可能となるため、児童相談所から子ども家庭支援センターに依頼される事例もあり、すでに特別区は、この点までも視野に入れた一連の対応を行っている。
- ◇ 障害分野においては、すでに保健所等で各種発達相談に応じるとともに、障害の早期発見、療育、保護者への支援を行っている。また、教育委員会・学校でも、心身に障害のある児童生徒の特別なニーズに対応する特別支援教育の充実も図られている。障害福祉部門では、手帳の取得や手当の受給のためのインテーク、障害児通所給付費の支給事務等の相談援助を行っており、これらの経験とノウハウをもとに児童相談業務を行っていききたいと考えている。

### 2 人材の確保・育成

#### 【都の見解】

保健師・保育士などには介入型アプローチの経験がほとんどない。

- ◇ 保健師は、大きく変動する社会環境の中で顕在化する新たな健康問題などに対し、あらゆる人（乳幼児、妊婦、成人、高齢者、障害者等）を対象として複雑・困難化する業務に柔軟性を持って従事している。特に近年は、乳幼児健診等で把握した育児不安を抱えている保護者や医療的対応が必要な精神的に不安定な保護者に対し、医療機関等の関係機関と連携を図りながら、介入型アプローチを交えて支援を行うことも保健師業務の重要な位置を占めている。
- ◇ 例えば感染症法に基づく業務では、結核患者に対する入院勧告及びこれに従わない者に対す

る訪問指導、服薬確認のできない患者への訪問安否確認と服薬支援、感染症のまん延防止のための調査指導などの対応を行っている。

◇ 母子保健法の領域においても、例えば墜落分娩した母子に対し、家庭訪問による家庭環境改善指導や育児支援、パートナーとのDV関係相談を行うとともに、福祉事務所や児童相談所と連携して介入支援するという事例もある。さらに、精神保健福祉法の領域では、精神疾患の患者に治療を受けさせるため、警察等関係機関の協力を得て保護された患者を入院につなげるなど、介入型アプローチを行っている。

◇ 保育士は、子どもの保育だけでなく、普段から在籍園児の保護者と密接に関わりを持ち、様々な育児相談に応じるなど、保護者に対する支援も重要な仕事に位置づけられている。また、日々の保育活動や保護者との関わりの中で、子どもや保護者の様子を観察して虐待や育児放棄等の予防や早期発見に努め、不適切な養育が疑われる場合には、子ども家庭支援センターや保健所等の関係機関と調整・連携・協力して問題解決にあたっている。

《参考1》 職種別職員数（平成25年4月1日現在）

○保健師 23区計： 1, 101人（平均： 47.9人）

○保育士 23区計： 10, 970人（平均： 477.0人）

【出典】 特別区人事委員会「特別区職員の構成」

◇ また、特別区には福祉事務所が設置されており、生活保護をはじめ、児童福祉、母子・寡婦福祉、高齢者福祉、身体・知的障害者福祉のケースワーカーが、それぞれの専門分野の中で様々な困難ケースに日々対応しており、介入型アプローチのスキルと経験、実績は有しているものと考えている

◇ 例えば高齢者に対する虐待ケースにおいては、虐待が疑われる家庭に出向き、必要があれば高齢者を家族から引き離して特別養護老人ホーム等の施設に入所させるとともに、虐待を行った者へ指導するなどの対応を行っている。

◇ さらに、福祉事務所では、ケースワーカーがホームレスの結核患者の救急搬送手続や保健所と連携して入院につなげるケースがある。また、婦人相談員がDV被害の母子を母子生活支援施設へ入所させたり、警察や弁護士と協議して裁判所から保護命令を得るなどのケースがある。これらの職権介入的対応を要する業務に保育士等の職員が従事しており、生活困窮者の生命の保障、母子の救済や安全確保のために、その能力を遺憾なく発揮しているところである。

《参考2》 職種別職員数（平成25年4月1日現在）

○生保担当ケースワーカー 23区計： 1, 821人（平均： 79.2人）

○五法担当ケースワーカー 23区計： 609人（平均： 26.5人）

【出典】 総務省「平成25年度地方公共団体定員管理調査」

◇ このように、特別区には、児童福祉司を担うスキルを有する職員が数多く存在していると考えている。また、特別区の職員には、児童福祉司が行っている法的根拠に基づく強権的な介入型アプローチの経験はないものの、第一線の現場で日々区民と接しながら、困難であっても具体的な対応が求められる業務に従事しており、児童福祉業務に関する資質や潜在能力は高いと考えている。

**【都の見解】**

各区の子供家庭支援センターに非行に関するノウハウがほとんどない。

- ◇ 教育センター等で実施している教育相談の中で非行に関する相談を受け、個別のケースには、教育委員会や警察、児童相談所、医療機関等でサポートチームを編成するなどの対応を行っている。
- ◇ また、必要に応じて子ども家庭支援センターの職員も同行して連携・協力しながら対応する中で、非行に関するノウハウも蓄積されてきている。加えて、青少年問題協議会等を中心にして、区民や関係機関とともに非行防止の取組を行っており、これらの経験を通じて培ったノウハウを児童相談業務に活用していきたいと考えている。

**【都の見解】**

いかにして児童相談業務に欠かせない人材を確保・育成し、どのように業務のノウハウを積ませることで、相談対応力の向上を図っていこうとしているのか。

- ◇ 現在、子ども家庭支援センターでは、児童福祉司の任用資格者を配置し、通告・相談の受理から児童相談所による一時保護に繋げるまでの経験を積み重ねて、介入型アプローチのスキルを高めており、これらの実践を積んだ職員を移管後の児童相談所の中核職員に据えて児童相談行政を行っていききたいと考えている。

《参考3》 児童福祉司任用資格保有者数

○平成26年度に子ども家庭支援センターに在籍	23区計：136人	} 228人
○平成25年度以前に子ども家庭支援センターに在籍	23区計：92人	

【出典】特別区長会事務局調査（平成26年6月）

\* 「移管モデル」で試算した児童福祉司の職員数 23区計：223人

- ◇ また、これまで行ってきた児童相談所への職員派遣については、継続して実施するとともに、都の協力と支援のもとで、派遣職員数の増加や派遣対象職場を一時保護所へ広げるなど、その充実・強化を図り、移管後の児童相談所における中核職員となる人材を計画的かつ着実に育成していきたいと考えている。

《参考4》 児童相談所への派遣実績

○平成26年度 19人（派遣期間：半年、1年、2年）

○平成25年度以前 41人（派遣期間：1年、2年）

【出典】特別区長会事務局調査（平成26年6月）

- ◇ 各区の児童相談所の児童福祉司や児童心理司など、高い専門性を要する職種については、組織の活性化、職員の能力向上等を図る観点から、23区間の人事交流も選択肢の一つとして、より効果的な人材育成方策を検討していきたいと考えている。
- ◇ 併せて、児童心理司の23区統一採用、児童相談所OBの採用、23区合同の職員研修の実施、児童福祉司任用資格の取得奨励の実施など、様々な専門的人材の確保・育成方策を講じることにより相談対応力の向上を図っていききたいと考えている。
- ◇ 以上のように、特別区が保有している保健福祉分野の人材を児童相談所の中核職員として育

成していくことは、都全体における児童相談行政の対応力を高めることであり、ひいては都民全体の利益にもつながっていくものである。都区がこの方向性を共有し、共同で児童相談体制の向上を図っていく意義は大きいと考えている。

### 3 区間の連携・調整等の仕組み

#### 【都の見解】

一時保護所の共同設置や相互利用、児童自立支援施設の都区共同設置などを想定しているが、その具体の運用や区間・都区間調整の仕組み等の言及がない。

- ◇ 一時保護所の共同設置や相互利用については、現在、23区に共通する課題として、共同設置の手法、共同設置する場合の定員・費用負担・入所調整や相互利用の仕組み・ルール等について具体的な検討を行っているところである。今後さらに検討を深め、特別区が運営する場合の具体的な姿を明らかにしていきたいと考えている。
- ◇ なお、都区間の調整に関する事項については、都の意見や考え方も聞きながら、都区共同で検討していくべきものと考えている。

### 4 福祉資源の確保

#### 【都の見解】

児童養護施設等は人口比で見ると不足している状況にある。自区内に児童養護施設が存在しない区が半数近くに上るなど、各区のサービス基盤は必ずしも十分とは言い難いが、この点に関する具体的な対応策が読み取れない。

- ◇ 都内における児童養護施設等の施設が偏在、不足していることは十分に認識している。福祉資源の確保を含めた社会的養護の拡充は、児童養護をめぐる大きな課題であり、特別区としても、住民に身近な基礎自治体としての強みを活かし、今後十分な検討を行っていききたいと考えている。
- ◇ 都立の児童養護施設等については、都民・区民の共有財産であるという視点から、児童相談所の移管後においても引き続き区が利用できるよう、施設入所に関する都区間の連携・調整・協力を図っていくべきものと考えている。
- ◇ また、民間の児童養護施設については、施設の小規模化（グループホームなど）の動向も踏まえながら、区内に建設の意思を有する社会福祉法人への財政的支援を行うなど、施設の拡充に向けた取組を行っていく。
- ◇ さらに、施設整備の取組だけでなく、社会的養護が必要な児童を、可能な限り家庭的な環境のもとで育てることができるよう、里親の委託促進やファミリーホームの設置促進など、これまで以上に家庭的養護を推進していくことが必要であると考えている。
- ◇ 特別区は、区民に最も身近な基礎自治体として、地域のネットワークを活用して子どもに対応することができる強みを活かし、民生・児童委員や町会・自治会、青少年委員、地域の子育て関連団体等に働きかけ、里親制度の重要性・必要性への理解を深めるとともに、広報紙やイベント等を通じた様々な普及啓発活動を行い、新規里親登録数の増加と里親支援のネットワー

クの形成を図り、里親委託をより一層推進していきたいと考えている。

《参考5》 里親等委託率（平成24年度末）

- 全国 14.8%
- 最小 5.0%（金沢市）
- 最大 44.3%（新潟県）
- 東京都 12.1%

【出典】厚生労働省「全国児童福祉主管課長会議資料（平成26年2月26日）」

## 5 様々な各区の状況

### 【都の見解】

国は、人口30万人以上の都市への児童相談所設置を想定しているが、現在の特別区は、人口5万人から80万人まで様々である。また、児童相談所が扱う相談件数が年間で2桁に留まっている区も存在している。

各区の状況が異なる中で、一律に児童相談所を設置することは非効率にも思えるが、各区に児童相談所を設置する必要性が具体的に示されていない。

- ◇ 平成22年国勢調査によると、13区が人口30万人以上となっている。また、地方自治法の改正（平成27年4月1日施行）により中核市の指定要件が人口20万人以上の市となるが、人口20万人以上30万人未満の区は7区で、これらの区を合わせると23区中20区が人口20万人以上となっており、中核市並みの役割を担うことができると考えている。
- ◇ また、すでに全ての区が中核市の中心的業務である保健所設置市の事務を行っているが、これまでに業務上の支障が生じたことはなく、児童相談所の移管は十分可能であると考えている。
- ◇ 特別区は、人口、面積、財政規模など、様々な特性や地域性を有しているが、児童相談所の移管にあたっては、特別区としての基本的な考え方のもと、各区がそれぞれの実情に合わせた児童相談体制を構築し、子どもの最善の利益を実現するための児童相談行政を行っていきたいと考えている。
- ◇ 例えば、小規模な区においては、第30次地方制度調査会の答申が述べている連携等の工夫を講じることに加え、児童相談所と各事務所（福祉事務所、保健所等）との統合、教育委員会や障害福祉部門・保健衛生部門等で行っている相談を整理して児童相談所に統合するなど、効率的・効果的な児童相談体制を構築することで移管は可能であると考えている。
- ◇ 子ども家庭支援センターは、児童相談の第一義的窓口として、子どもと家庭に関するあらゆる相談に応じ、また、区の関係部署や地域の関係機関と連携・協力して、要保護児童の早期発見や虐待の未然防止などの役割を果たしている。児童相談所が移管された場合には、児童相談所で受理している相談に加えて、子ども家庭支援センターで受理している相談に対応するとともに、上記に挙げた役割も引き続き担うことになる。

《参考6》 相談受理件数（平成24年度）

- 児童相談所（区部） 10,906件（※1）
- 子ども家庭支援センター（23区） 29,337件（※2）

※1 武蔵野市、三鷹市、狛江市、島しょ部の件数は除いている。

※2 電話相談（7,911件）を除いた相談受理件数は、21,426件

【出典】東京都福祉保健局「事業概要 東京都児童相談所（平成25年版）」

東京都福祉保健局「平成24年度 区市町村児童家庭相談統計」

- ◇ 各区が児童相談所の権限を持つことにより、区の関係部署間の連携や地域の資源・ネットワークを活用しながら、一体的かつ総合的な児童相談行政を行うことが可能となるため、各区に児童相談所を設置する意義は大いにありと考えている。



## 「特別区児童相談所移管モデル」の具体化について【概要版】

### はじめに

- 平成26年3月の児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会において、児童相談所を担うための大枠の方向性を示した「移管モデル」を提示。  
その後、各区で、「移管モデル」をもとに移管の具体化に向けた検討を行うとともに、移管にあたっての23区共通課題について検討。
- 今般、各区における移管の具体化に向けた検討の状況や、移管にあたっての23区共通課題の検討結果等を踏まえ、都の見解で示された指摘項目を含め、「移管モデル」の具体化についての特別区としての考え方を整理。  
今後、検討会の中で、先に示された都の見解、これに対する特別区の見解、今回提示する「移管モデル」の具体化についての特別区としての考え方を素材に、「児童相談行政の体制のあり方」について議論し、さらに検討を深めていく。

### 第1 人材の確保・育成について

1. 基本的な考え方
  - 開設時に必要となる職員は、都の児童相談所等への派遣を通じて実務経験を積ませることにより確保・育成することを基本とするが、開設当初から一定期間(3年間を目的)は、都からの職員派遣や都職員の身分切替を要請。
  - 児童福祉司任用資格保有職員を確保するため、福祉職の採用を拡大。
  - 児童福祉司等の職員や児童相談所長は、職員のスキルアップ、人事の停滞解消等を図るため、23区間での派遣交流及び人事交流を実施するとともに、都との派遣交流を要請。
  - 児童相談所等の職員は、児童相談関連部署への異動を重視した人事ローテーションを行い、関係部署間のネットワークを強化。
  - 特別区職員研修所による専門研修の実施や都主催の専門研修等の活用により、職員の相対対応力等を向上。
2. 職員の確保・育成に係る基本的方向性（職種別）  
《児童福祉司、児童心理司、一時保護所の職員（児童指導員・保育士）》
  - 開設時に中核となる職員は、子ども家庭支援センター職員、ケースワーカー、保育士等や新たに採用する職員の一定数を、開設までの4年の間に、都の児童相談所等へ派遣して実務経験を積ませることにより育成。また、派遣が終了し区へ戻った職員は、児童相談所等で習得した専門知識やスキルを活かすことができる児童相談関連部署等へ配置。
  - 移管後、新たに採用する場合は、現行の採用制度の活用に加え、現行制度で実施していない経験者採用等を実施する方向で検討。

### 《児童相談所長》

- 開設時の所長は、管理職の有資格者から任用することを基本に、任期付採用や経験者採用を検討するほか、都からの職員派遣を要請。

### 《児童福祉司・児童心理司スーパーバイザー》

- 開設後の児童福祉司のスーパーバイザー候補職員は、子ども家庭支援センターや生活保護ケースワーカー経験者等の中から一定数を、児童心理司のスーパーバイザー候補職員は、区に在職する職員及び新たに採用する心理職の職員の中から一定数を、開設までの4年間、都の児童相談所に派遣して実務経験を積ませることにより育成。
- 開設時から一定期間は、スーパーバイザーとして、都からの職員派遣を要請し、この間にスーパーバイザー候補職員が都職員の派遣終了後のスーパーバイザーとしての役割を担うことができるように育成。

### 第2 社会的養護の拡充について

#### 1. 基本的な考え方

- 国が示す「家庭養護（里親等）、家庭的養護（グループホーム等）、施設養護の各構成比を1/3にすることを将来的な目標として、現段階から、多様な地域資源を活用した里親登録者増加の取組や、用地の確保・提供など、都との連携・協力によるグループホーム誘致の取組等を実施し、社会的養護を充実、強化。
- 現在、都が利用している児童養護施設等は、他道府県の先行事例を参考に、定員協定の締結等により、都と特別区で利用。

#### 2. 家庭養護（里親・ファミリーホーム）

##### 《家庭養護（里親・ファミリーホーム）の基本的方向性》

- 地域ネットワークを活用できる強みを活かして里親等委託率向上のための取組を重点的に行うなど、家庭養護（里親・ファミリーホーム）を強力に推進。
  - 里親家庭に対する子育て支援サービスの充実や、児童相談所を中心に区全体で里親家庭を支援・フォローする体制を整備するなど、里親家庭が子育てしやすい環境作りを行う。
- 《里親登録数の向上に向けた取組、里親への支援》
- 保育ママやファミリーサポーター、ショートステイの協力家庭の担当部署から里親に適している家庭を推薦する仕組みを作り、週末ホームステイ等の短期里親事業を実施することによって里親登録数につなげていく。

- 里親家庭が子育て支援サービスを利用しやすくなるような制度や事業を整備、実施し、里親家庭の良好な子育て環境を醸成。〔例：幼稚園・保育園の入園決定時の配慮、レスパイトケア（里親の一時的な休息のための援助）のためのショートステイ〕

### 3. 施設養護

#### 《施設養護の基本的方向性》

- 施設養護に関する各区の考え方や方針や都の推進計画等をもとに23区全体で調整し、各区が地域の実情等を踏まえて施設整備を行う。
- 乳児院、自立援助ホームは、社会福祉法人等が行う施設整備に関する情報を共有するなど、23区間で連携・協力を図りながら、各区が施設誘致の取組を行い、入所枠を確保。

#### 《児童養護施設》

- グループホームを増設していくことを基本に、児童養護施設を整備。
- 施設が所在しない区は、里親支援機関等の地域支援の拠点として新規整備することも検討。また、施設が所在する区についても、区の実情に応じて新規整備することを検討。
- グループホームの整備にあたっては、都と連携して施設の小規模化を図り、社会福祉法人への財政支援等を実施。また、空き家の活用により、用地を確保・提供することも検討。

#### 《児童自立支援施設》

- 児童相談所設置市に必置の施設であるが、他道府県の先行事例を参考に、当分の間、地方自治法に規定する「事務の委託」に基づき都へ委託。
- 都の児童自立支援施設への職員派遣等を通じて児童自立支援施設の運営ノウハウを蓄積し、将来的に23区共同で1か所設置することも検討。

## 第3 23区間及び都区間の連携・調整について

### 1. 一時保護所の共同設置

- 共同設置を予定している8区が地方自治法に基づく「管理執行協議会」方式により、3か所の一時保護所を共同設置。また、幼児・学齢児等の種別ごとの一時保護所を整備する方向で検討。
- 一時保護所の総定員は、共同設置を予定している8区の必要定員数をもとに57名とし、各区の定員枠を設定。各区の児童相談所が一時保護決定に基づいて入所手続を行い、各区の定員枠までは、各区の判断で入所させる。
- 職員は、各区が定員枠に応じて派遣することを基本。施設の建設費、運営費等についても、各区が定員枠に応じて負担すること基本に、利用実績に応じて調整。また、施設の維持管理は、施設所在区が行う。

### 2. 一時保護所の相互利用

- 自区の一時的保護所での保護を原則として、児童の居所を秘匿することが必要な場合など、自区の一時的保護所での保護が困難な場合に23区全体で相互利用を行う。
- 各区の一時的保護所（共同設置の一時保護所を含む）に相互利用のための定員枠は設定しないが、一時保護所に空きがあり、他区から相互利用の依頼があった場合には、原則として受け入れる。また、23区で相互利用を行うための協定、基本ルールを策定、締結。

### 3. 児童養護施設・乳児院・自立援助ホームの入所調整、利用方法

- 現在、都が利用している施設は、都と特別区で利用。特別区の利用分は、都との協議により定員協定を締結して入所枠（協定定員）を設定。
- 児童相談所移管後に整備した新規施設は、整備を行った区が利用することを基本として、空きがある場合には、他区や都も利用。

### 4. 里親委託

- 区内の里親への委託を原則とするが、区内に適切な里親がない場合や区外への里親委託が適切な場合には、他区や23区外の里親へ委託。

### 5. 23区間の情報共有

- 複数区に関わるケース対応や、統一的な判断、専門的な対応、国の制度改正など、23区全体でノウハウの蓄積等が必要な場合に、23区間で情報共有を行う。
- 情報共有を行う仕組みとして、23区間で必要な情報を閲覧できるシステム（掲示板）を導入する方向で検討。また、児童相談所長会をはじめとする23区の会議体を設置。

### 6. 児童相談所設置市事務の共同処理

- 「小児慢性疾患の医療給付に関する事務」の認定審査会は、23区合同審査や事務局の23区持ち回り等の方法により実施。

### 7. 23区共通の事務処理マニュアル、ルール等の策定

- ケース対応や児童相談所の運営等に関する事項について、都が作成・使用している現行のマニュアルを基本に、23区共通の事務処理マニュアルや統一基準を作成。また、児童相談業務を行っていく中で、各区の地域特性や業務実態に合わせたマニュアルを作成することも検討。

### 8. 都との連携

- 児童養護施設の入所及び里親委託は、区内・23区内を基本としながら、都と特別区が相互に入所・委託できるように連携・協力。また、都区間で職員の派遣交流を行い、都全体における専門職のスキルアップを図る。
- 児童相談センターで実施している治療指導事業の利用、高度な専門的知識・経験が必要なケース対応等への助言・援助をはじめ、児童相談所の立ち上げ支援、児童相談所開設時における都職員の派遣・区職員の派遣受入、マニュアルの提供や都主催の研修への参加、児童福祉施設の空き状況の情報提供等について要請。

# 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）概要（平成28年3月10日）

※区長会事務局作成

## はじめに

- 近年の状況として、虐待事例の急増、自立が困難な子ども増加など、急速な変化に対応が追い付いておらず、その増加をとどめるに至っていない。
- 本委員会では、子ども家庭福祉の体系の再構築が急務であるとの強い問題意識の下、「全ての子どもは適切な養育を受けて発達し、権利が保障されるべきである」という理念を表現するための方策を検討するために議論が行われた。
- 限界が生じている既存の制度を改革し、新たな子ども家庭福祉を具現化するために、児童福祉法等の抜本的な改正に向けて提言するもの。

## 基本的な考え方

- ◆ 子どもの権利の明確な位置付け
- ◆ 家庭支援の強化、すなわち子ども虐待の予防的観点の明確化
- ◆ 国・都道府県・市区町村の責任と役割の明確化
- ◆ 基礎自治体(市区町村)の基盤強化と地域における支援機能の拡大
- ◆ 各関係機関の役割の明確化と機能強化
- ◆ 子どもへの適切なケアの保障
- ◆ 継続的な支援と自立の保障
- ◆ 司法関与と法的・制度的枠組みの強化
- ◆ 職員の専門性の確保・向上と配置数の増加

## 理念

- ◆ 児童福祉法において、「養育中心」に力点を置いた子ども家庭福祉の構築を目指すとともに、これに合った理念を明確にし、今後の制度・施策の方向性を示す必要がある。

### 【明確にする点】

- ・ 子どもを権利の主体とする
- ・ すべての子どもは適切に養育され、発達する権利を有するとともに、自立を保障される
- ・ 子どもの最善の利益を優先する
- ・ 子どもは安全で安定した家庭で養育を受けることができる。家庭において適切な養育を受けることができないうきは、里親やファミリーホーム等の家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育を受けることができる

## 国・都道府県・市区町村の責任と役割

- ◆ 子どもの権利を保障するため、その担い手となる国、都道府県、市区町村の責任と役割を明確にすることが重要。特に、国の責任と役割を児童福祉法に明確に規定する必要がある。

### 【国の責任と役割】

- ・ 市区町村及び都道府県に対する助言や情報の提供等、全体として子ども・家庭の福祉のために必要な措置を講じる
- ・ 全国の子ども家庭福祉の質を担保(基準、資格の設定)

### 【都道府県の責任と役割】

- ・ 市区町村に対する助言や援助を行うとともに、入所措置等、より専門的な業務や、市区町村の区域を超えた広域的な対応が必要な業務

### 【市区町村の責任と役割】

- ・ 子どもや家庭に最も身近な基礎的な地方公共団体として、児童福祉法に基づいた包括的・継続的な子どもと家庭への支援

## 支援の対象年齢

- ◆ 不適切な養育を受けた子どもや、家庭基盤が脆弱な子どもに対する支援の対象年齢を20歳未満に引き上げるのが妥当。

※ 成人年齢が引き下げられた場合、20歳未満の親権が及ばない「成人」に対する支援のあり方に関する整理が必要

- ◆ 里親委託等の措置を受けた児童について、20歳に達するまでの間、措置延長を積極的

に活用すべき。

- ◆ また、里親委託等の措置を受けていた者について、18歳(措置延長の場合20歳)到達後も、少なくとも22歳に達した日の属する年度末まで、その後の自立した生活につなげるため、引き続き必要な支援を受けることができるよう仕組みを整備する必要がある。

## 新たな子ども家庭福祉体制の整備

＜市区町村における地域子ども家庭支援拠点の整備＞

- ◆ 子ども家庭への支援は身近な場所で行われるべきであり、市区町村の基盤整備を行い、保育所を含めた子ども家庭福祉体制を充実させ、「地域子ども家庭支援拠点」を整備。(子ども家庭支援センターがモデル)

### 【地域子ども家庭支援拠点】

- ・ 子ども家庭の福祉的相談、児童相談所が行っている「分離措置を伴わない養護相談」「育成相談」「措置を伴わない非行相談」の対応

※「保健相談」：市区町村保健センター等、「障害相談」：児童発達支援センター等

- ・ 虐待事例の通所、在宅支援(養育支援、家事支援等)
- ・ 子ども子育て支援事業
- ・ 要保護児童対策地域協議会の調整機関

### <特定妊婦等への支援>

- ◆ 特定妊婦のケアが適切にできるよう、情報を共有するよう、情報を再検討し、支援メニューの増加を図る必要がある。
- ◆ 要支援児童及び特定妊婦等を発見した場合、市区町村へ情報提供できるものとすべき。
- ◆ 母子生活支援施設、乳児院等において、特定妊婦等に対し、入所・通所によって支援できる「産前産後母子ホーム（仮称）」を整備するための枠組みを作る必要があり、モデル事業の実施により、具体的な仕組みについて検討を行うべき。

### <児童相談所を設置する自治体の拡大>（報告書 P11～12 全文 ※下線は区長会事務局）

児童相談所の設置については、かつて概ね人口 50 万人に 1 か所という目標があり、現在、全国で 200 か所を超えているが、虐待事例への対応が急増したため、情報共有や対応検討などを丁寧に行えなくなっており、管轄する規模を見直す必要がある。

虐待事例への対応は、政令市や児童相談所設置市以外の市区町村の場合、都道府県が設置する児童相談所と市区町村の二元体制で実施されており、それによる問題点として、両者の支援のはざまに落ちる事例があるという指摘や、時間のロスと認識の温度差が生じやすいという指摘もある。児童相談所を設置している中核市では対応機関の一元化の利点が報告されているもの、現在、中核市で児童相談所を設置している自治体は2つにとどまっており、その財政的負担が大きいことや専門性確保が難しいなどの課題があるものと考えられる。原則として中核市及び特別区には児童相談所機能をもつ機関の設置を求め、財政的理由や専門職の確保の困難から設置をためらうことがないよう、国及び都道府県は中核市及び特別区の人的・物的基盤を積極的に援助する必要がある。

なお、地方分権、自治体の自主組織権の観点から、「必置」とすべきでないという意見もあった。

こうした意見を踏まえ、現在の児童相談所設置に関して特別区を加え、特別区でも児童相談所を設置できる規定とする必要がある。

また、5年を目途として、中核市や特別区が児童相談所を設置することができるよう、国として専門職の育成等の必要な支援を行うべきである。

### <児童相談所の強化のための機能分化>

- ◆ 虐待通告の増大により、児童相談所の対応は限界にきており、機能強化が優先課題。また、保護機能と支援機能を同一機関で担うことによって、重大な事態が生じた事例がある。
- ◆ 児童相談所が有する通告受理、調査、評価、一時保護・アセスメント、措置等の機能に関して、高度に専門的な機関として担っていくためには、その機能を明確に分離する抜本的な見直しが必要である。
- ◆ 具体的な方向性として、緊急対応の必要性に関する判断能力を備えた虐待通告・相談窓口を設置（※）。通告が受理された事例の調査・評価・保護等の措置を行う機能と、措置後の事例のマネージメントを行う機能を別の機関で行うといった体制を整備。

### ※ 虐待関連通告・相談電話（189）窓口の一元化

- ・ 通告窓口を一元化し、集中的に電話による虐待通告・相談を受け、緊急度を判断して、初期対応を行う機関等とその期限を決定する機関（通告受理機関）の創設について、モデル的取り組みにより検討が必要（現在の児相設置自治体に最低1か所程度）
- ・ 児童相談所から市区町村へ送致する仕組みの検討

### <子ども家庭福祉への司法関与の整備>

- ◆ 全ての子どもに安全な家庭を保障するため、司法が一連の親権制限（子どもの権利制限を含む。）に対してその必要性を適切に判断するなど、司法の関与を強化する必要がある。関係機関と調整の上、可及的速やかに検討を開始すべき。
- ◆ 一時保護の場面においても司法が関与する仕組みを検討すべき。そのためには、司法関与に関する仕組み全体の前提として、児童相談所における児童福祉司の適正な配置と司法対応のための専門性の確立、弁護士による法的サポート体制の確立などが必要。

### 職員の専門性の向上

#### <子ども家庭福祉を担う職員の配置・任用要件>

- ◆ 児童相談所に配置することが必要な人材について、法律上明確に位置付けるとともに、任用要件で質を、配置標準で量を担保する必要がある。
- ◆ 児童福祉司の配置標準については、児童虐待相談対応件数を考慮したものに直すべきである。（児童福祉司は、一定基準に適合する研修の受講を義務付け）
- ◆ 教育・訓練・指導担当児童福祉司（スーパーバイザー）、児童心理司、医師又は保健師について、法律上、児童相談所への配置を明記する必要がある。

#### <市区町村で支援を担う職種、任用要件、配置基準>

- ◆ 「地域子ども家庭支援拠点」には、専ら子ども・家庭の相談支援にあたる複数の職員を置くこととし、最低 1 名は児童福祉司資格を有する者とすべきであり、その他の職員についても児童福祉司資格もしくはそれに準ずる資格を所持している者の配置に努めるべき。

#### <子ども家庭福祉を担う指導的職員の資格のあり方>

- ◆ 指導的職員の専門性を向上させるとともに、その能力を客観的に明確化する観点から、子ども家庭に関する専門の相談員として新たな公的資格（※）を創設することを検討すべき。

※ 資格：一定の資格を有する者で、5年程度の児童福祉に関する実務経験を有し、試験に合格

### 社会的養護の充実強化と継続的な自立支援システムの構築

#### <就学前の子どもの代替的養育の原則>

- ◆ 就学前はもとより子どもの代替的養育は、アタッチメント形成や発達保障の観点から、原則として家庭養育とし、児童福祉法にその旨を明確にすべき。

# 児童福祉法等の一部を改正する法律（平成28年法律第63号）の概要

（平成28年5月27日成立・6月3日公布）

全ての児童が健全に育成されるよう、児童虐待について発生予防から自立支援まで一連の対策の更なる強化等を図るため、児童福祉法の理念を明確化するとともに、母子健康包括支援センターの全国展開、市町村及び児童相談所の体制の強化、里親委託の推進等の所要の措置を講ずる。

## 改正の概要

### 1. 児童福祉法の理念の明確化等

- (1) 児童は、適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立等を保障されることが等の権利を有することを明確化する。
- (2) 国・地方公共団体は、保護者を支援するとともに、家庭と同様の環境における児童の養育を推進するものとする。
- (3) 国・都道府県・市町村それぞれ役割・責務を明確化する。
- (4) 親権者は、児童のしつけに際して、監護・教育に必要な範囲を超えて児童を懲戒してはならない旨を明記。

### 2. 児童虐待の発生予防

- (1) 市町村は、妊娠期から子育て期までの切れ目ない支援を行う母子健康包括支援センターの設置に努めるものとする。
- (2) 支援を要する妊婦等を把握した医療機関や学校等は、その旨を市町村に情報提供するよう努めるものとする。
- (3) 国・地方公共団体は、母子保健施策が児童虐待の発生予防・早期発見に資することに留意すべきことを明確化する。

### 3. 児童虐待発生時の迅速・的確な対応

- (1) 市町村は、児童等に対する必要な支援を行うための拠点の整備に努めるものとする。
- (2) 市町村が設置する要保護児童対策地域協議会の調整機関について、専門職を配置するものとする。
- (3) 政令で定める特別区は、児童相談所を設置するものとする。
- (4) 都道府県は、児童相談所に①児童心理司、②医師又は保健師、③指導・教育担当の児童福祉司を置くとともに、弁護士を配置又はこれに準ずる措置を行うものとする。
- (5) 児童相談所等から求められた場合に、医療機関や学校等は、被虐待児童等に提供する資料等を提供できるものとする。

### 4. 被虐待児童への自立支援

- (1) 親子関係再構築支援について、施設、里親、市町村、児童相談所などの関係機関等が連携して行うべき旨を明確化する。
- (2) 都道府県（児童相談所）の業務として、里親の開拓から児童の自立支援までの一貫した里親支援を位置付ける。
- (3) 養子縁組里親を法定化するとともに、都道府県（児童相談所）の業務として、養子縁組に関する相談・支援を位置付ける。
- (4) 自立援助ホームについて、22歳の年度末までの間にある大学等就学中の者を対象に追加する。

（検討規定等）

- 施行後速やかに、要保護児童の保護措置に係る手続における裁判所の関与の在り方、特別養子縁組制度の利用促進の在り方を検討する。
- 施行後2年以内に、児童相談所の業務の在り方、要保護児童の通告の在り方、児童福祉業務の従事者の資質向上の方策を検討する。
- 施行後5年を目途として、中核市・特別区が児童相談所を設置できるよう、その設置に係る支援等の必要な措置を講ずる。

## 施行期日

平成29年4月1日（1、2（3）については公布日、2（2）、3（4）（5）、4（1）については平成28年10月1日）

## 児童相談所設置自治体の拡大に関する国の考え方

### ◇社会保障審議会児童部会 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言） (H28.3.10)

#### 7. 新たな子ども家庭福祉体制の整備

##### 2) 新たな子ども家庭福祉に関する見直しの要点

##### (6) 児童相談所を設置する自治体の拡大

児童相談所の設置については、かつて概ね人口 50 万人に 1 か所という目標があり、現在、全国で 200 か所を超えてはいるが、虐待事例への対応が急増したため、情報共有や対応検討などを丁寧に行えなくなっており、管轄する規模を見直す必要がある。

虐待事例への対応は、政令市や児童相談所設置市以外の市区町村の場合、都道府県が設置する児童相談所と市区町村の二元体制で実施されており、それによる問題点として、両者の支援のはざまに落ちる事例があるという指摘や、時間のロスと認識の温度差が生じやすいという指摘もある。児童相談所を設置している中核市では 対応機関の一元化の利点が報告されてはいるものの、現在、中核市で児童相談所を設置している自治体は 2 つにとどまっており、その財政的負担が大きいことや専門性確保が難しいなどの課題があるものと考えられる。原則として中核市及び特別区には児童相談所機能をもつ機関の設置を求め、財政的理由や専門職の確保の困難さから設置をためらうことがないよう、国及び都道府県は中核市及び特別区の人的・物的基盤を積極的に援助する必要がある。

なお、地方分権、自治体の自主組織権の観点から、「必置」とすべきでないという意見もあった。

こうした意見を踏まえ、現在の児童相談所設置に関して特別区を加え、特別区でも児童相談所を設置できる規定とする必要がある。

また、5 年を目途として、中核市や特別区が児童相談所を設置することができるよう、国として専門職の育成等の必要な支援を行うべきである。

### ◇児童福祉法等の一部を改正する法律（H29.4.1 施行）

#### 第 59 条の 4

（※下線部を追加）

この法律中都道府県が処理することとされている事務で政令で定めるものは、指定都市及び中核市並びに児童相談所を設置する市（特別区を含む。以下この項において同じ。）として政令で定める市（以下「児童相談所設置市」という。）においては、政令で定めるところにより、指定都市若しくは中核市又は児童相談所設置市（以下「指定都市等」という。）が処理するものとする。この場合においては、この法律中都道府県に関する規定は、指定都市等に関する規定として指定都市等に適用があるものとする。

②③（略）

④ 都道府県知事は、児童相談所設置市の長に対し、当該児童相談所の円滑な運営が確保されるように必要な勧告、助言又は援助をすることができる。

⑤（略）

附則 第 3 条 政府は、この法律の施行後 5 年を目途として、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 252 条の 22 第 1 項の中核市及び特別区が児童相談所を設置することができるよう、その設置に係る支援その他の必要な措置を講ずるものとする。

※衆議院厚生労働委員会（H28.5.18）

塩崎国務大臣 児童虐待の問題が起きるのは、全国どこでも同じように起きるわけですから、そうなれば、一定程度の人口に一つの児相があってしかるべきということで、私は本当は必

置にすべきだということでありましたが、自治事務ということでもありますので、今回、この施行後五年をめどとして、中核市及び特別区が児童相談所を設置することができるように、その設置に係る支援その他の必要な措置を講ずるということで、裏から書いたようになっておりますが、気持ちの上では、どんなに遅くても5年のうちに全ての中核市そして特別区に児相ができるようにすべきではないか、そのための政府の支援もしっかりとやるべきだ、そういう思いを込めてつくった法文でございます。

#### ◇児童虐待防止対策の抜本的強化について

(H31. 3. 19 児童虐待防止対策に関する関係閣僚会議決定)

- |   |
|---|
| <p>3 児童虐待発生時の迅速・的確な対応</p> <p>(2) 児童相談所の設置促進</p> <p>② 中核市・特別区の児童相談所の設置の促進</p> <ul style="list-style-type: none"><li>・ <u>政府は、施行後5年間を目途に、施設整備、人材確保の状況等を勘案し、中核市及び特別区が児童相談所を設置できるよう、施設整備、人材確保・育成の支援その他の措置を講ずるものとする。</u></li><li>・ <u>その支援を講ずるに当たっては、関係地方公共団体その他の関係団体との連携を図るものとする。</u></li><li>・ <u>政府は、施行後5年間を目途に、支援等の実施状況、児童相談所の設置状況及び児童虐待を巡る状況等を勘案し、施設整備、人材確保・育成の支援の在り方について検討を加え、必要な措置を講ずるものとする。</u></li><li>・ <u>具体的には、中核市及び特別区における児童相談所の設置に向けて、国と中核市及び都道府県等の関係団体が参画する協議の場を国において設置するほか、児童相談所設置に向けた支援を抜本的に拡充する。</u></li></ul> |
|---|

#### ◇児童虐待防止対策の強化を図るための児童福祉法等の一部を改正する法律

(R 元. 6. 26 公布)

- |  |
|--|
| <p>附則</p> <p>(検討等)</p> <p>第7条 [略]</p> <p>2～5 [略]</p> <p>6 <u>政府は、この法律の施行後5年間を目途として、児童相談所及び児童福祉法第12条の4に規定する児童を一時保護する施設(以下この項及び第8項において「児童相談所等」という。)の整備の状況、児童福祉司その他の児童相談所の職員の確保の状況等を勘案し、地方自治法第252条の2第1項の中核市及び特別区が児童相談所を設置することができるよう、児童相談所等の整備並びに職員の確保及び育成の支援その他必要な措置を講ずるものとする。</u></p> <p>7 <u>政府は、前項の支援を講ずるに当たっては、関係地方公共団体その他の関係団体との連携を図るものとする。</u></p> <p>8、9 [略]</p> |
|--|

※衆議院本会議 (R 元. 5. 10)

内閣総理大臣 (安倍晋三君) 中核市、特別区における児童相談所の設置は、身近な地域で子育て支援から虐待対応まで切れ目のない一貫した対応につながるものであると考えています。一方、人口規模や当該自治体の有する人材などの状況もさまざまであり、一律に義務化することは適切ではない等の意見が地方団体等から寄せられています。

こうしたことを踏まえ、本法案では一律の義務化とはしていませんが、今後、地方団体と十分協議しつつ、設置に向けた支援を抜本的に拡充し、設置促進に取り組んでまいります。

※衆議院厚生労働委員会（R元.5.17）

根本国務大臣 児童虐待防止に関しては、発生予防、早期発見、児童虐待発生時の迅速的確な対応、被虐待児童への自立支援を切れ目なく一連の対策として講じていくことが重要だと考えています。

特に、虐待の発生予防、早期発見については、妊娠期から子育て期までの切れ目ない支援を行う子育て世代包括支援センター、生後4カ月までの乳児のいる全ての家庭を訪問し、養育環境等を把握する乳児家庭全戸訪問事業、保護者の養育を支援することが特に必要と判断される家庭に対して、養育に関する相談支援や育児、家事援助を行う養育支援訪問事業、行政サービスなどにつながっていない子供に支援を行き届かせるため、昨年初めて未就園の子供を対象に拡大して実施した子供の状況把握などについて、市町村が主体となって実施しております。このような取組は、委員が御指摘のとおり、市町村の独自性を生かして実施されているものも少なくありません。

中核市、特別区が児童相談所を設置することによって、地域の実情に応じて、地域のさまざまな資源も活用しながら、このような身近な地域で子育て支援から虐待への対応までの切れ目ない一貫した対応がより一層推進されるものと考えております。

※衆議院厚生労働委員会（R元.5.22）

根本国務大臣 やはり中核市の児童相談所設置は必要だと我々も思っておりますが、ただ、児童相談所の設置を一律に義務化する、これについては、児童福祉法上の都道府県と市町村の役割分担を踏まえて、市区は地域に根差したきめ細やかな支援に特化し、都道府県は専門的、広域的な観点での支援等に特化すべきという意見、あるいは、限られた福祉人材について都道府県と市区で分散させることは、それぞれの体制を弱くするのではないかという意見、あるいは、中核市は人口20万人程度から60万人程度とばらつきがあることや、都道府県の体制や近隣自治体の状況、地理的条件など、その置かれた状況もさまざまであり、一律に義務化することは適切ではない等の意見が公共団体から寄せられております。

こういうことを踏まえて、本法案においては、一律の義務化を前提とした検討を行うのではなくて、まず、施行後5年間は、中核市及び特別区が児童相談所を設置できるよう、児童相談所の整備あるいは職員の確保及び育成の支援措置、これを講ずる。そして、その支援に当たっては、地方団体との連携、要は十分にお互いに話し合っていく。そして、施行後5年をめぐり、児童相談所の整備並びに職員の確保及び育成の支援のあり方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとされております。中核市及び特別区における児童相談所の設置が進むよう、地方公共団体と丁寧な意見交換を行って、必要な支援を講じていきたいと思っております。

根本国務大臣 児童虐待防止対策においては、身近な地域で子育て支援から虐待への対応までの切れ目ない一貫した対応が重要だと考えています。このような対応を可能にするため、中核市、特別区における児童相談所の設置を促進してまいりました。

具体的には、平成28年児童福祉法改正において、特別区も含め児童相談所を設置できるようにする、同法の附則において、政府は、施行後5年を目途に、中核市、特別区が児童相談所を設置できるよう必要な措置を講ずることといたしました。

その上で、今年度予算においても、人材確保、育成や施設整備に関する支援を拡充するなど、順次取り組んでいるところであります。

中核市からは、国と中核市の間で丁寧な議論を積み重ねるとともに、継続的かつ安定的な支援措置を講じること、一時保護所、児童相談所の整備費への適切な財政措置や専門的人材の育成、確保といった要望が寄せられております。

このような状況を踏まえて、本法案については、施行後5年間を目途として、中核市及び特別区が児童相談所を設置できるよう、児童相談所の整備並びに職員の確保、育成の支援その他の必要な措置を講ずること、この支援を行うに当たっては地方団体等と連携を図ること、これは十分に協議するというところでありますが、施行後5年を目途として、児童相談所等の整備並びに職員の確保及び育成の支援のあり方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるこ



ととしております。

施行の5年後どうなるかというお話でしたが、地方団体との協議を行いながら、当然、これは、支援の抜本的な拡充あるいは協議の場の設置ということもやりながら、施行後5年をめどとして、希望する全ての中核市及び特別区が児童相談所を設置できるように必要な対応を行ってまいりたいと思っております。

※衆議院厚生労働委員会（R元.5.24）

安倍内閣総理大臣 中核市、特別区が児童相談所を設置できるように、いわば集中支援期間として、施行後5年間を目途として、児童相談所の整備のための支援等を行うこと、そして、施行後5年を目途として、さらなる支援のあり方について検討することとしております。これらの取組により、一つ一つのケースに対して一層きめ細やかな対応をとることが可能となるよう取り組んでまいりたいと思います。

## 第二次特別区制度調査会報告（H19.12.11）のポイント

### ～『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想～

#### ◇改革の基本的な考え方

- ・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
- ・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
  - ⇒東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割をさらに明確に区分し、都が法的に留保している市の事務と現在都が課している市の税等のすべてを特別区（「東京〇〇市」）が引き継ぎ、都区間で行っている財政調整の制度を廃止
- ・「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間の関係を構築することが必要

#### ◇「基礎自治体連合」の構想

- ・「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京〇〇市」として実現
- ・基礎自治体横断的な関係は、新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計
- ・「基礎自治体連合」は、基礎自治体間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票により承認された憲章の下に、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能とする新たな制度
  - ※憲章⇒事務配分（都から引継ぐ事務のうち「対等・協力」関係で処理する必要がある事務）、徴税、財政調整などの具体的な「対等・協力」関係の内容を定める
- ・「東京〇〇市」間の財源の均衡化をはかるため、「対等・協力」の関係のもとでの自主的な財政調整を行う税財政制度を設置
- ・「基礎自治体連合」は、それぞれの地域の実情に合わせた多様な自治システムの選択を拓いていくという意味で、他の地域にも適用可能

#### ◇第二次報告のおわりに

- ・まず平成12年改革による都区の役割分担、財源配分の原則を実現し、その上で各特別区が区域問題に自主的に取組むことが順当な道筋
- ・都が市の機能を内包したまま「州」になることは考えにくく、「基礎自治体連合」は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度
- ・「都の区」の制度が廃止されれば、都の首都としての役割は消失するため、東京〇〇市の連合又はいずれかの東京〇〇市が担うことも可能
- ・当面、特別区優先の原則を徹底し、都区の役割分担を整理することは、平成12年改革の趣旨の実現及び今後の改革の方向にも合致
- ・行政需要の違いと著しい財源の偏在を自らの手で調整するには、これまで培ってきた「互譲・協調」精神と、自主・自立への確固たる決意が必要

# 「都の区」の制度廃止と 「基礎自治体連合」の構想

概要版

## I これまでの経緯

平成 15 年 10 月 16 日、財団法人特別区協議会に特別区の自治に関する調査研究を行うため特別区制度調査会が設置され、同時に特別区長会から、特別区の今後のあり方についての調査・審議を依頼された。第一次調査会では、平成 17 年 10 月までに 2 回の報告を行った。

### 1 中間のとりまとめ報告(H17.1)『都区制度の改革 -新たに問われる「平成 12 年改革」-』

「平成 12 年改革」は、都区制度の枠内での一つの到達点と評価した。しかし、都区間での協議が進まず、都と特別区の役割分担や住民への責任が明確になっていないことから、未完の状態であると指摘した。

都区制度を検証する基本的視点は、特別区の存する区域全体を一つの市域とみなし、基礎自治体の事務のうち一体的な処理が必要とされる事務を広域自治体に振り分けるという都区制度を形づくっている観念である「一体性」と、「首都性」及び「都と特別区の役割分担の原則」の三点とした。

### 2 第一次報告(H17.10)『東京における新たな自治制度を目指して -都区制度の転換-』

いわゆる地方分権一括法の目的は、「基礎自治体優先の原則」に立ち、人々が真に豊かさや潤いを実感できる分権型社会を創造することである。東京大都市地域においても新しい基礎自治体の再構築を急ぎ、自己決定・自己責任による地域自治への体制を整えなければ、来るべき時代への新しい展望を開くことはできないとした。そこで、東京都の意識改革を求めると共に都区制度の転換を提案し、この地域の「一体性」の視点を中心に課題と論点の整理を行い、「行政の一体性」の確保を今後も維持する必要性の有無により、新たな基礎自治体のイメージとして2つのシナリオを提示した。

### 3 第二次報告に当たって

第二次報告では、基礎自治体横断的な関係を「行政の一体性」からではなく、基礎自治体間の新たな「対等・協力」の関係から再検討し、第一次報告のシナリオを発展的に解消させた形で提示した。

## II 改革の基本的な考え方

### 1 集権体制としての「都の区」の制度廃止

#### (1) 払拭されない「大東京市の残像」

地方自治法の制定に先立ち、戦後改革の一環として、昭和 21 年、特別区を基礎的な地方公共団体とする「東京都制(昭和 18 年法律第 89 号)」の改正が行われた。現行都区制度は、この改正「東京都制」を地方自治法に引き継いだものであったにもかかわらず、昭和 27 年の地方自治法改正により、特別区は再び都の内部団体とされ、23 区の存する区域は、あたかもそこに一つの東京市が成り立っているかのように、都による一体的統制の下に置かれることになった。

「平成 12 年改革」は、戦後半世紀に及び 23 区の存する区域における基礎的な地方公共団体は都であるとしてきた法の位置付けを改め、それぞれの特別区がこの地域における基礎的な地方公共団体であるとしたものであった。

しかし、都区制度の枠内で行われた「平成 12 年改革」は、依然として、東京大都市地域を一の市にとらえ、広域自治体である都がこの地域の主体であるかのように振る舞う制度的可能性を内包しており、それは「都の区」を特別区とする都区制度に内在する「大東京市の残像」であるといえる。

## (2) 東京大都市地域の基礎自治体

21 世紀に入り、わが国は本格的な人口減少時代に突入した。少子化の進行はこれまでの経済や地域の存立基盤に関わる深刻な問題であり、高齢化の進展は保健・医療・介護サービスの充実強化など待たなしの対応を迫っている。人々の日常の暮らしに目を向ければ、地域社会と基礎自治体が対応を迫られている問題が多発している。

このような状況で、安全・安心の施策網を構築し、多様な住民ニーズに的確に応えていくことは住民に最も身近な「最初の政府」である基礎自治体の不可欠な役割であり、今後、その責任は増大する。

東京大都市地域にも人口減少・高齢社会が到来する時代に、真に住民が豊かさと潤いを実感できる社会を構築し維持するためには、地域の実情に合わせたきめ細かな対応が求められている。それゆえ、基礎自治体優先の原則に立って基礎自治体の役割と行財政体制を強化する分権改革をさらに進める必要がある。

## (3) 「都の区」の制度廃止

東京大都市地域に充実した住民自治を実現していくためには、戦時体制として作られ帝都体制の骨格を引きずってきた都区制度は、もはや時代遅れというほかはない。特別区が名実共に住民に最も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である。そのためには、東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割をさらに明確に区分し、都が法的に留保している市の事務のすべてを特別区(後述の「東京〇〇市」)が担い、都区間で行っている財政調整の制度を廃止する必要がある。

## 2 「行政の一体性」からの脱却

一体性という考え方は、昭和 18 年に東京府と東京市を廃止し都制を導入して「帝都を一の体制にする」としたときから始まっている。それは、まさに戦時集権体制の一環であった。

「平成 12 年改革」においても、23 区の存する区域では、「行政の一体性」の確保の観点から、都が市の事務の一部を区に代わって一体的に処理するという考え方に継承されている。このように、「一体性」こそが、これまでの集権体制の都区制度を支えてきた基本観念であるといえる。

したがって、東京大都市地域における「行政の一体性」の必要を前提とする限り、都という一の行政主体が区に代わって一体的に事務を処理する体制を乗り越えていくことはできない。この際、基礎自治体を第一義の行政主体とする充実した住民自治のシステムを確立していくため、「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間の関係を構築することが必要である。

## 3 基礎自治体間の新たなシステム

これまでの都区制度改革の検討では、特別区を普通地方公共団体に転換すれば、地方交付税の個別適用に直結し、現行の都区財政調整制度によって確保されてきた区間の水平的な財政調整機能が失われ、各区の財政需要を賄うだけの財源の手当てができなくなるという不安がぬぐえなかった。

このようなこだわりや固定観念を克服し、すべての特別区が基礎自治体として個々の役割を果たしつつ、これまでになかったような「対等・協力」の関係を構想・構築できるならば、23 の特別区は、思い切って「都の区」の制度廃止に向けた第一歩を踏み出すことができると考える。

構築されるべき新たな基礎自治体間の関係は、人口、面積、位置、財源など様々な特性を持つ基礎自治体が、自らの意思決定における主体性と行財政運営における自律性を維持しつつ、「対等・協力」の相互補完により、住民のニーズと効率性の要請に的確に応え得るものでなければならない。

### Ⅲ 「基礎自治体連合」の構想

#### 1 「都の区」の制度廃止後の基礎自治体の姿

「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京〇〇市」として実現する。「東京〇〇市」は東京都から分離・独立した存在として、地域における行政を自主的かつ総合的に担うものとする。

特別区が「都の区」とされてきたことから脱却していくためにも、政令指定都市の行政区や基礎自治体の内部団体である地域自治区などと区別するためにも「区」という名称から決別すべきである。

#### 2 「東京〇〇市」の「対等・協力」関係 —「基礎自治体連合」—

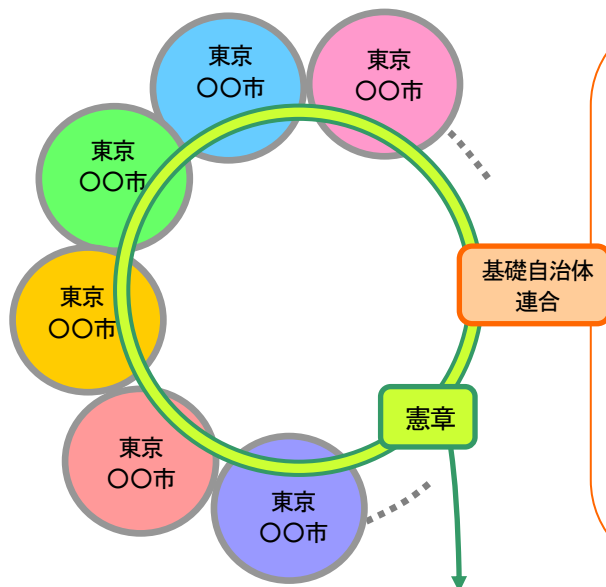
東京大都市地域には、行政需要や財源の極端な偏在が現存している。これらを踏まえ、実現可能な新たな基礎自治体間の関係を構想する必要がある。この基礎自治体横断的な関係は「東京〇〇市」が、これまでの歴史的沿革を乗り越える行財政の仕組みでなければならない。

この基礎自治体横断的な関係は、基礎自治体の新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計する。「基礎自治体連合」は、住民投票により承認された憲章の下に、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能とする新たな制度である。

「基礎自治体連合」は、事務配分、徴税、財政調整などの具体的な「対等・協力」関係の内容を定める憲章を、基礎自治体(特別区＝「東京〇〇市」)間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立する。

#### 3 「基礎自治体連合」による具体的な自治モデル

##### (1) 東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿(イメージ)



##### 東京大都市地域における「基礎自治体連合」のモデル

- ・すべての「東京〇〇市」で構成する
- ・議会を置き、議員は「東京〇〇市」長が兼ねる
- ・議会は条例制定権、予算議決権を有する
- ・連合の長は「基礎自治体連合」の議員の中から選任する
- ・必要に応じ外部の意見を聞くための第三者機関を置くことができる
- ・都から引き継ぐ事務のうち「対等・協力」関係で処理する必要がある事務を処理する
- ・「東京〇〇市」間の水平的な財政調整事務を処理する  
※共有税方式または分賦金方式が考えられる
- ・住民参加の仕組みをもつ
- ・連合の議会における会議及び会議録の公開や、公聴会・参考人制度を活用する
- ・「基礎自治体連合」の事務的経費は、「東京〇〇市」が負担する

- ・憲章は基礎自治体間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立する
- ・「基礎自治体連合」は、「対等・協力」の具体的な内容(事務配分、徴税、財政調整など)を憲章に定める

##### (2) 財政制度における「対等・協力」関係

東京大都市地域における「基礎自治体連合」では、特別区間に現に存する地域特性を踏まえ、「東京〇〇市」間の財源の均衡化をはかるために、「対等・協力」の関係のもとでの自主的な財政調整を行う税財政制度を設ける。

東京大都市地域には独自の財政調整制度が適用されてきた経緯を踏まえ、「基礎自治体連合」

では「共有税方式」または「分賦金方式」による財源の確保が考えられる。

なお、各「東京〇〇市」の地方交付税算定については一括して「基礎自治体連合」へ適用するなど、地方交付税制度の特例を設ける必要がある。

#### 4 東京大都市地域以外への適用可能性

「基礎自治体連合」は、東京大都市地域における新たな自治のモデルとして構想したものであるが、それぞれの地域の実情に合わせた多様な自治システムの選択を拓いていくという意味では、他の地域にも適用可能なものであり、これにより、日本の地方自治制度をより豊かなものにしていくことができると考える。

### IV 第二次報告のおわりに

#### 1 区域の再編について

現在協議中の「都区のあり方検討委員会」では、都から、効率的な行政のためには「器」の問題は避けて通れず、事務の移管と区域再編はセットで検討すべきだという考え方が示されている。しかし、まず先に「平成 12 年改革」による都区の役割分担、財源配分の原則を実現し、その上で各特別区が自主的に区域問題に取り組むことが順当な道筋である。

#### 2 道州制について

仮に道州制の導入ということになれば、東京都が、現行のように市の機能を内包したまま、「州」になることは考えにくい。したがって、「都の区」の制度を廃止し、都に留保されている事務と税を移管し、新たに「基礎自治体連合」を構築しようとする本構想は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度であると考えられる。

#### 3 首都について

都制は帝国の首都として創設された歴史を持っているが、現在、首都を定めた法令はない。「都の区」の制度が廃止されれば、都が「大東京市の残像」を引きずって行ってきた首都としての役割は消失する。その場合、首都の役割は「東京〇〇市」の連合またはいずれかの「東京〇〇市」が担うこともできる。

#### 4 「平成 12 年改革」について

「平成 12 年改革」は平成 10 年の法改正から 9 年を費やしながらも未完のままである。当面、都区は、「平成 12 年改革」の趣旨に沿って誠実な協議を進め、役割分担の明確化と税財政の安定化を実現すべきである。とりわけ、基礎自治体としての特別区優先の原則を徹底し、都が実施する事業を例外なく見直し、都区の役割分担のあり方を整理することは、「平成 12 年改革」の趣旨を実現することにとどまらず、今後の東京大都市地域の行政のあり方や地方分権改革の方向にも合致するものである。

#### 5 「都の区」の制度廃止と特別区間の協調について

この第二次報告は、特別区にとって悲願であった「平成 12 年改革」をさらに超えて、「都の区」の制度廃止を提案するものである。それだけに、これまで「都の区」であることによって形成されてきた都への依存心を払拭していく必要がある。なによりも、都に頼らず、都に留保されてきた事務を自分たちで処理し、行政需要の違いと著しい財源の偏在を自らの手で調整していくには、これまで 23 区間で培ってきた「互譲・協調」の精神と、「自分たちの事柄は自分たちの力で解決していく」という自主・自立への確固たる決意が強く求められる。

## 第二次特別区制度調査会報告 「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想

平成19年12月 財団法人特別区協議会 特別区制度調査会

### はじめに

第二次特別区制度調査会は、特別区長会から依頼された「制度改革後の特別区のあり方」を、第一次に引き続き審議・検討してきましたが、ここに、「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想を提言し報告とします。

人口減少時代が到来し、少子化や高齢化が進展する中で、住民による自己決定・自己責任の原理の下に、人々が安全で安心して暮らせる施策網を構築し、創意工夫に満ちた地域社会を実現していくために、住民に最も身近な「最初の政府」である基礎自治体の役割と責任はますます重くなっています。

特別区を名実共に住民に最も身近な「最初の政府」として再構築するためには、都区制度を支えてきた基本観念である、東京大都市地域における「行政の一体性」から脱却し、「都の区」の制度廃止を実現する必要があります。

その上で、人口、面積、財源など様々な特性を持つ基礎自治体が、自らの意思決定における主体性と行財政運営における自立性を維持しながら、「対等・協力」による相互補完を行う仕組みとして「基礎自治体連合」を提案します。

現在、都区間では、「平成12年改革」を完成させるべく協議が続けられていますが、このたびの提言は、これを超えて、特別区を名実共に完全な基礎自治体へと構築していく改革構想となっています。この改革構想の実現には多くの課題が立ちはだかっていると思いますが、区政の関係者が、区民とともに、この東京に新たな基礎自治体の時代を切り開いてほしいと強く願っています。

平成19年12月

特別区制度調査会  
会長 大森 彌

### 目 次

I	これまでの経緯	380
1	平成17年1月の中間のとりまとめ報告 (『都区制度の改革-新たに問われる「平成12年改革」-』)	380
2	平成17年10月の第一次報告 (『東京における新たな自治制度を目指して-都区制度の転換-』)	381
3	第二次報告に当たって	382
II	改革の基本的な考え方	382
1	集権体制としての「都の区」の制度廃止	382
(1)	払拭されない「大東京市の残像」	382
(2)	東京大都市地域の基礎自治体	383
(3)	「都の区」の制度廃止	383
2	「行政の一体性」からの脱却	384
3	基礎自治体間の新たなシステム	384
III	「基礎自治体連合」の構想	385
1	「都の区」の制度廃止後の基礎自治体の姿	385

2 「東京〇〇市」の「対等・協力」関係 — 「基礎自治体連合」 —	385
3 「基礎自治体連合」による具体的な自治モデル	385
(1) 東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿	385
(2) 財政制度における「対等・協力」関係	386
4 東京大都市地域以外への適用可能性	386
IV 第二次報告のおわりに	387
1 区域の再編について	387
2 道州制について	387
3 首都について	387
4 「平成12年改革」について	388
5 「都の区」の制度廃止と特別区間の協調について	388

## I これまでの経緯

○ 平成15年10月16日、財団法人特別区協議会に特別区の自治に関する調査研究を行うため特別区制度調査会（以下「調査会」という。）が設置され、同時に特別区長会から、特別区の今後のあり方についての調査・審議を依頼された。

○ 当時、一般の市町村は、平成12年4月に施行のいわゆる地方分権一括法<sup>(注1)</sup>により、国・都道府県と市町村との関係が、上下・主従の関係から対等・協力の関係へ転換される中で、新たな歩みを始めようとしていた。これに対して特別区は、時を同じくして実施された地方自治法改正（以下「平成12年改革」という。）により、東京大都市地域（特別区が存する区域を指し、便宜上本報告では「東京大都市地域」と呼ぶ。）において、「基礎的な地方公共団体」（以下本報告においては法令を引用する場合を除き「基礎自治体」と呼ぶ。）として位置付けられた。しかし、都区間協議に委ねられた「役割分担、事務配分に応じた財源配分」の課題に決着はついていなかった。そのような状況の中で、本調査会は、「大都市東京の行政主体である特別区の今後のあり方」について検討することとなった。

○ 第一次調査会（平成15年10月から平成17年10月まで）は、2回にわたって報告を行ったが、以下、その骨子を改めて述べておきたい。

### 1 平成17年1月の中間のとりまとめ報告（『都区制度の改革—新たに問われる「平成12年改革」—』）

○ 「平成12年改革」は、半世紀をかけ、都と区が共に希求した改革であり、特別区を基礎的な地方公共団体と位置付け、大都市行政の一体性・統一性の確保に配慮しつつ、特別区の自主性・自立性を強化したという点で、都区制度の枠内における一つの到達点であった。

注1 地方分権一括法…平成12年4月施行の「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」のこと。地方自治法を中心に475本の法改正を行い、機関委任事務を廃止し、自治体の事務を自治事務と法定受託事務に整理し、国の関与等を限定した。

○ しかし、東京大都市地域において一体的に処理する必要から東京都が限定的に担うとされている「基礎自治体としての事務」の範囲をめぐる都区協議は遅々として進まず、都と特別区の役割分担や住民に対する責任を明確にする「平成12年改革」の目的は未完の状態であった。

○ 都区制度を検証する基本的視点は、特別区の存する区域全体を一つの市域とみなし、基礎自治体の事務のうち一体的な処理が必要とされる事務を広域自治体に振り分けるという都区制度を形づくっている「一体性」と、首都たる東京市としての特殊な取り扱いが求められてきた歴史的、沿革的な意味合いを含めた「首都性」、「都と特別区の役割分担の原則」の三点とした。



○ 都区協議の先行きを懸念しつつ、都区の役割分担は、都区間の協議により自治的に決めていくことが法の趣旨であり、都が基礎自治体の事務を行う場合は、速やかに特別区と協議すべきであることを強調した。また、特別区における財政上の自立という観点から、都区財政調整制度には依然として検討すべき課題が多いことも指摘した。特に都区協議会については、他の自治体と異なり法的に必置とされている趣旨を考えれば、透明かつ適切な運営を図り、都区双方とも特別区の住民をはじめとする東京都民に対して十分な説明責任を果たしていくことを求めた。

## 2 平成17年10月の第一次報告(『東京における新たな自治制度を目指して- 都区制度の転換-』)

○ いわゆる地方分権一括法の目的は、「基礎自治体優先の原則」に立ち、人々が真に豊かさと潤いを実感できる分権型社会を創造することである。東京大都市地域においても新しい基礎自治体の再構築を急ぎ、自己決定・自己責任による地域自治への体制を整えなければ、来るべき時代への新しい展望を開くことはできないとした。そこで、東京都の意識改革を求めると共に都区制度の転換を提案し、この地域の「一体性」の視点を中心に課題と論点の整理を行い、新たな基礎自治体のイメージを提示した。

○ 「中間のとりまとめ報告」における一つの視点であった「首都性」については、わが国には首都についての法制がなく、首都及び首都機能の定義・範囲、首都を管理運営する主体や権能などがあいまいなため、検討の視点から外すこととした。

○ 東京大都市地域は、大正11年に都市計画上一体をなすべき地域として決定され、昭和7年に誕生した「大東京市」<sup>(注2)</sup>以来一体的に処理され、昭和18年の「東京都制」<sup>(注3)</sup>に引き継がれた歴史的沿革を持っている。この一体的な行政の必要性は戦後も引き継がれ、個々の特別区が基礎自治体であるとした「平成12年改革」においてもその残滓は払拭されず、東京大都市地域においては、基礎自治体の事務の一部を広域自治体である東京都に預ける特別な制度となっている。

注2 大東京市…昭和7年「大東京市構想」により隣接する5郡82町村を編入し15区から35区となった「東京市」を指す。昭和11年に北多摩郡千歳村、砧村が世田谷区に編入され、帝都たる「大東京市」の範囲が完成し、現在の東京大都市地域が形成された。

注3 東京都制…昭和18年法律第89号、別添関連資料4参照。

○ 「平成12年改革」は、都区の役割分担と財源配分の原則を法定したうえで、その具体化を都区対等の協議に任せた。しかし、平成10年の法改正から7年を経過した時点においても都区協議は平行線をたどり、各特別区を基礎自治体と位置付けた地方自治法改正の趣旨は実現されないままであった。このままでは、住民に身近な政府の確立をめざしてきた長年にわたる自治権拡充運動の努力が失われるのであって、都と区は、その解決に重大な責任を持っていることを自覚すべきであることを指摘した。

○ 東京大都市地域において、一体的に処理すべき行政を東京都に預けるのではなく、住民に身近な基礎自治体である特別区が自ら処理するとすれば、どのような制度が理論上考えられるのかについて考察した。

○ 新たな基礎自治体のイメージとしては、「行政の一体性」の確保を、今後も維持する必要があると考えれば新たに特別な「市」をつくる方向を、必要がないと考えれば一般の「市」を目指す方向を構想した。

### ◆ シナリオ1 特別な「市」のイメージ

東京大都市地域の「行政の一体性」を一の広域自治体である東京都に預けるのではなく、地域内の複数の基礎自治体が自ら維持するケース。

- ・受け皿として各基礎自治体相互間の関係を処理するための横断的機構が必要。
- ・東京都から引き継ぐべき市の事務について、「一体的に処理すべき行政の必要性」の大小を基

準に、二種の理論モデルを想定。

- ・東京都から引き継ぐべき市の税源や「東京〇〇市」相互間における財政の水平調整のあり方などについては、別途検討が必要。

#### ◆ シナリオ2 一般の「市」のイメージ

東京大都市地域が有する「行政の一体性」を今後維持する必要がないケース。

- ・東京都と各特別区の関係は一般の府県と市町村の関係となり、一般の市となった各特別区は、普通地方公共団体として自らの判断で、自らの規模・能力に応じた体制（指定都市、中核市、特例市など）を整え、市政を展開する。
- ・法令で東京都に留保されてきた、消防、上・下水道などの事務も各市に戻される。また、都が担ってきた市の事務及び都が課してきた市税等のすべては、市となった各特別区にそれぞれ引き継がれる。
- ・現行の都区財政調整制度は廃止されるが、都区制度のシステム転換に伴う新たな方策を模索することが必要。

○ シナリオ1の中で「基礎自治体横断的な事務処理機構」として提示した「東京市連合機構」は、事務事業の共同処理の枠組みとして現行法にある「広域連合」とは異なり、各「東京〇〇市」からの独立性が高い新たな特別地方公共団体の創設を想定していた。しかし、その法的性格や権能、財政の仕組みなど詳細の検討は、「今後の課題」とした。

○ その際、「東京〇〇市」の財政制度のあり方の検討によっては、再度、新たな基礎自治体のイメージを再構成する作業が必要となることも指摘した。

### 3 第二次報告に当たって

○ 平成17年12月に発足した第二次調査会は、上記の第一次報告を基に、具体的な制度設計の検討に入った。

○ 第一次報告は、特別区を「市」へ、都を「府」へ転換させる方向を、2つのシナリオで示したが、それらは「行政の一体性」を軸として導き出したものであった。「行政の一体性」という考え方は、いくたびもの特別区制度改革にもかかわらず維持されてきた都区制度の根幹を支える観念であったと言える。しかし、この観念に依拠する限り都区制度を抜本的に改革することはできないと考えた。そこで今回の第二次報告では、基礎自治体横断的な関係を「行政の一体性」からではなく、基礎自治体間の新たな「対等・協力」の関係を基にして再検討し、第一次報告の2つのシナリオを発展的に解消させた形で新たなシナリオを提示することとした。

## II 改革の基本的な考え方

### 1 集権体制としての「都の区」の制度廃止

#### (1) 払拭されない「大東京市の残像」

○ 地方自治法の制定に先立ち、戦後改革の一環として、昭和21年、特別区を基礎的な地方公共団体とする「東京都制」の改正が行われた。

現行都区制度は、この改正「東京都制」を地方自治法に引き継いだものであったにもかかわらず、昭和27年の地方自治法改正により、特別区は、再び都の内部団体とされ、23区の存する区域は、あたかもそこに一つの東京市が成り立っているかのように、都による一体的統制の下に置かれることになった。

○ 「平成12年改革」は、戦後半世紀に及び23区の存する区域における基礎的な地方公共団体は都であるとしてきた法の位置付けを改め、それぞれの特別区がこの地域における基礎的な地方公共団体であるとしたものであった。

この改革によって、従来不明確であった都と特別区の法的位置付けと役割の原則が明定され、住民に身近な事務は特別区が都に優先して担い、都は広域自治体となり、新しい都区制度の枠組みが法定された。しかし、都は、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を処理するものとする。(地方自治法第 281 条の 2)」とし、この地域で限定された市の事務を行うものとされた。

○ このように、「平成 12 年改革」は、東京大都市地域において東京都を広域自治体、特別区を基礎自治体とする二層制の自治を目指したものであり、東京都は、限定された市の事務を行う以外は、一般の府県と同様の広域自治体に位置付けられたのである。しかし、府県としての都が担う限定された市の事務の具体については、平成 10 年の法改正から 10 年になろうとする今日でも、都区協議は整わずあいまいなままである。

○ 都区制度の枠内で行われた「平成 12 年改革」は、依然として、東京大都市地域を一の市ととらえ、広域自治体である都がこの地域の主体であるかのように振る舞う制度的可能性を内包しているといえる。それは「都の区」を特別区とする都区制度に内在する「大東京市の残像」といってよい。

## (2) 東京大都市地域の基礎自治体

○ 21 世紀に入り、わが国は本格的な人口減少時代に突入した。少子化の進行はこれまでの経済や地域の存立基盤に関わる深刻な問題であり、高齢化の進展は保健・医療・介護サービスの充実強化など待たなしの対応を迫っている。人々の日常の暮らしに目を向ければ、地域力の低下、生活保護者の急増、定住先を持たない人々の増大、環境問題の深刻化、教育現場の混乱、児童・高齢者・障害者への虐待、家庭内暴力、公共施設の老朽化、心配される地震災害など、地域社会と基礎自治体が対応を迫られている問題が多発している。

このような状況の中で、安全・安心の施策網を構築し、多様な住民ニーズに的確に对应していくことは住民に最も身近な「最初の政府」である基礎自治体の不可欠な役割であり、今後、その責任はますます増大する。

○ 他の市町村や府県が地域そのものの存続が危ぶまれる深刻な人口減少時代に直面している中で、東京大都市地域は人口増加と大量の昼間人口を得て賑わいを保ち、産業・金融・情報・文化など多くの分野での集中・集積により活力の恩恵を受けている。しかし、この恩恵は、全国の他の地域との相互依存の関係があってはじめてもたらされていることに留意する必要がある。

○ 一方で、東京大都市地域の活力が他府県からの転入や流入人口を前提として成り立ってきたことと、他方で、この地域の人口が既に自然減に転じ、また生産年齢人口も減となり高齢者人口が急速に増加していく傾向にあることを考えれば、この地域が、経済のグローバル化や景気変動の影響が現れる中で、これまでのような活力を維持できるとは限らない。

○ 東京大都市地域にも人口減少・高齢社会が到来する時代に、真に住民が豊かさと潤いを実感できる社会を構築し維持するためには、救急・防災、上下水や医療をはじめとする生命の安全保障や少子高齢社会に不可欠な教育・福祉・まちづくりなどの課題に対して、地域の実情に合わせたきめ細かな対応が求められている。それゆえ、基礎自治体優先の原則に立って基礎自治体の役割と行財政体制を強化する分権改革をさらに進める必要がある。

## (3) 「都の区」の制度廃止

○ 21 世紀において求められる基礎自治体の役割に对应え、東京大都市地域に充実した住民自治を実現していくためには、戦時体制として作られ帝都体制の骨格を引きずってきた都区制度は、もはや時代遅れというほかはない。800 万人を擁する東京大都市地域においてこそ、住民の意思で

それぞれの地域の実情を反映した 施策を行う住民に最も身近な政府の再構築が急務である。

○ 特別区が名実共に住民に最も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である。そのためには、東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割をさらに明確に区分し、都が法的に留保している市の事務と現在都が課している市の税等のすべてを特別区（後述の「東京〇〇市」）が引き継ぎ、都区間で行っている財政調整の制度を廃止する必要がある。

○ 現在なお都に留保されている主な事務に関しては、消防は、各特別区が連合して「消防責任」を持っているが特別区の存する区域を「一の市」とみなして「管理」を都知事に任せ、上・下水道は、特別区の存する区域を「一の市」とみなし都が行うこととしている（消防組織法第 26 条～28 条、水道法第 49 条、下水道法第 42 条）。しかし、特別区は自分で、また必要に応じて自分たちで広域的に、こうした事務を処理する意思も能力も十分備えている。現に、「平成 12 年改革」で東京都から移管された清掃事業を特別区は円滑かつ効率的に実施している。

## 2 「行政の一体性」からの脱却

○ 従来の都区制度改革の論議では、「行政の一体性」の概念を重視してきた。また、第一次調査会でも同様に「行政の一体性」を軸に検討が行われた。しかし、この一体性という考え方自体を再考すべきではないか。

○ 一体性という考え方は、昭和 18 年に東京府と東京市を廃止し都制を導入して「帝都を一の体制にする」としたときから始まっている。それは、まさに戦時集権体制の一環であった。

○ 現行の地方自治法における「都の区」という規定の仕方も「一の体制」と重なる意味合いを持っている。また、「平成 12 年改革」においても、23 区の存する 区域では、「行政の一体性」の確保の観点から、都が市の事務の一部を区に代わって一体的に処理するという考え方に継承されている。このように、「一体性」こそが、これまでの集権体制の都区制度を支えてきた基本観念であるといえる。

○ したがって、東京大都市地域における「行政の一体性」の必要を前提とする限り、都という一の行政主体が区に代わって一体的に事務を処理する体制を乗り越えていくことはできない。この際、基礎自治体を第一義の行政主体とする充実した住民自治のシステムを確立していくため、「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間の関係を構築することが必要である。

○ なお、地方自治法に「大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保」とあるが、いわゆる地方分権一括法により「統一的な処理を必要とする事務」という都道府県の事務は廃止されており、「行政の統一性の確保」を都区のみに存置しておく根拠も必要性もないと考える。

## 3 基礎自治体間の新たなシステム

○ これまでの都区制度改革の検討に当たっては、特別区を普通地方公共団体に転換すれば、それは各区への地方交付税の個別適用に直結するものと観念されてきた。個別適用ということになれば、現行の都区財政調整制度によって確保されてきた区間の水平的な財政調整機能が失われ、各区の財政需要を賄うだけの財源の手当てができなくなるのではないかと、という不安がぬぐえなかった。

○ しかし、この観念を克服できなければ、いつまでも特別区は「都の区」から脱却できないため、結果として、地域住民に身近な政府である基礎自治体を確立していくことはできない。

○ かつてのように区長公選制の廃止はあり得ず、区長と区議会議員の直接公選（二元代表制）を当然のこととすれば、基礎自治体としての特別区の将来を構想するに際しては、普通地方公共団

体として分類されることにこだわり、また、そのことが地方交付税の個別適用を受けることだと断定しなくてもよいのではないか。基礎自治体のあり方を構想する場合、そもそも特別地方公共団体と普通地方公共団体の区別は必要不可欠な分類だと考えなくともよいのではないか。

○ このようなこだわりや固定観念を克服し、すべての特別区が基礎自治体として個々の役割を果たしつつ、これまでになかったような「対等・協力」の関係を構想・構築できるならば、23の特別区は、思い切って「都の区」の制度廃止に向けた第一歩を踏み出すことができると考える。

○ 構築されるべき新たな基礎自治体間の関係は、人口、面積、位置、施設の配置、財源など様々な特性を持つ基礎自治体が、自らの意思決定における主体性と行財政運営における自律性を維持しつつ、「対等・協力」の相互補完により、住民のニーズと効率性の要請に的確に応え得るものでなければならない。

○ これは、地域の必要と意思によって選択できる多様な自治の仕組みの一つであるという意味において、必ずしも東京大都市地域に限定されるものではなく、他の地域の基礎自治体間にも適用できる可能性を持つものとする。

### Ⅲ 「基礎自治体連合」の構想

#### 1 「都の区」の制度廃止後の基礎自治体の姿

○ 「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京〇〇市」として実現する。「東京〇〇市」は東京都から分離・独立した存在として、地域における行政を自主的かつ総合的に担うものとする。

○ 「都の区」の制度廃止後の基礎自治体は、後述するような新しい「対等・協力」の関係を前提にしており、これを象徴的に表す意味で、従来の「区」ではなく「東京〇〇市」と称することとする。この際、長い間特別区が「都の区」とされてきたことから脱却していくためにも、政令指定都市の行政区や基礎自治体の内部団体である地域自治区などと区別するためにも「区」という名称から決別すべきである。

#### 2 「東京〇〇市」の「対等・協力」関係 — 「基礎自治体連合」 —

○ 東京大都市地域は、沿革的に一体的な整備などが必要であるとされ、個々の特別区には、それぞれの住民の意向とは関わりなく、東京大都市地域全体を一体的な観点から捉えた地域特性が形成されてきた。この結果、特別区間には、行政需要や財源の極端な偏在が現存している。これらを踏まえ、実現可能な新たな基礎自治体間の関係を構想する必要がある。しかし、この基礎自治体横断的な関係は「東京〇〇市」が、これまでの歴史的沿革を乗り越える行財政の仕組みでなければならない。

○ この基礎自治体横断的な関係は、基礎自治体の新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計する。

○ 「基礎自治体連合」は、住民投票により承認された憲章の下に、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能とする新たな制度である。

○ 「基礎自治体連合」の設立に必要な最小限の要件は法定される。法定化される要件としては、設置の手続きに関する事、民主的統制の確保に関する事などが考えられる。

○ 「基礎自治体連合」は、事務配分、徴税、財政調整などの具体的な「対等・協力」関係の内容を定める憲章を、基礎自治体（特別区＝「東京〇〇市」）間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立する。

### 3 「基礎自治体連合」による具体的な自治モデル

#### (1) 東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿

○ 東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿としては、以下のようなモデルが考えられる。

##### ◆構成団体

- ・すべての「東京〇〇市」で構成する。

##### ◆意思決定機関

- ・意思決定機関として議会を置く。議会の議員は各「東京〇〇市」長が兼ねる。
- ・条例制定権、予算議決権を有する。
- ・必要に応じ外部の意見を聴くための第三者機関を置くことができる。

##### ◆執行機関

- ・「基礎自治体連合」の長は「基礎自治体連合」の議会の議員の中から選任する。

##### ◆処理する事務

- ・都から引き継ぐ事務のうち「対等・協力」関係で共同処理する必要がある事務
- ・財源の均衡化をはかるための「東京〇〇市」間の水平的な財政調整事務
- ・「基礎自治体連合」を維持するための事務

##### ◆住民参加の仕組み

- ・直接請求、住民監査請求などの住民参加の仕組みを持つ。
- ・住民自治の基盤を強めるため、「基礎自治体連合」の議会における会議及び会議録の公開や、公聴会・参考人制度を活用する。

##### ◆経費負担

- ・「基礎自治体連合」の事務的経費は、「東京〇〇市」が負担する。

#### (2) 財政制度における「対等・協力」関係

○ 東京大都市地域における「基礎自治体連合」では、特別区間に現に存する地域特性を踏まえ、「東京〇〇市」間の財源の均衡化をはかるために、「対等・協力」の関係のもとでの自主的な財政調整を行う税財政制度を設ける。

○ 東京大都市地域には独自の財政調整制度が適用されてきた経緯を踏まえ、「基礎自治体連合」に活用する、2つの方式が考えられる。

##### (共有税方式)

- ・「基礎自治体連合」は、憲章に定めるところにより、「基礎自治体連合」の条例に基づき、財政調整に必要な財源として一定の税目の一部または全部を「東京〇〇市」と共同徴収する。
- ・「基礎自治体連合」が共同徴収する税は、「東京〇〇市」の共有税とする。

##### (分賦金方式)

- ・「基礎自治体連合」は、憲章に定めるところにより、「基礎自治体連合」の条例および予算に基づき、財政調整に必要な財源を各「東京〇〇市」に請求（賦課）する。

○ 現行の地方交付税制度は、相似する特別区財政調整交付金制度（地方自治法第282条）を前提としながら、特別区の存する区域を一の市とみなした大都市分の基準財政需要額と府県分の基準財政需要額とを合算し、同様に基準財政収入額も合算して、都へ適用している（地方交付税法第21条）。

○ 東京大都市地域における「基礎自治体連合」は、自ら財政調整を行うために、各「東京〇〇市」の地方交付税算定については一括して「基礎自治体連合」へ適用するなど、地方交付税制度の特

例を設ける必要がある。

#### 4 東京大都市地域以外への適用可能性

○ 基礎自治体を地域における責任ある行政主体として確立する方向で分権改革が進められつつある時代にあつて、各自治体が、自治と連帯の精神に立脚して、自らの行政の内容とその手段を選択しうる自治のシステムが求められている。

○ 「基礎自治体連合」は、東京大都市地域における新たな自治のモデルとして構想したものであるが、それぞれの地域の実情に合わせた多様な自治システムの選択を拓いていくという意味では、他の地域にも適用可能なものであり、これにより、日本の地方自治制度をより豊かなものにしていくことができると考える。

### IV 第二次報告のおわりに

○ 本報告の中では取り上げなかった問題のうち、今後の特別区が注視すべき、あるいは場合によっては本格的な対応を迫られると思われる点について付言しておきたい。

#### 1 区域の再編について

○ 全国的に「平成の大合併」が進められている中で、現在協議中の「都区のあり方検討委員会」<sup>(注4)</sup>では、都から、効率的な行政のためには「器」の問題は避けて通れず、事務の移管と区域再編はセットで検討すべきだという考え方が示されている。

注4 都区のあり方検討委員会…平成18年11月に都区の事務配分、特別区の区域のあり方及び都区の税財政制度などの都区のあり方を根本的かつ発展的に検討するため、都区協議会の下に設置され、平成19年1月から協議が開始されている。

○ しかし、区域再編を事務の移管の前提条件とする必然性は無く、むしろ、両者をセットにすることで都区間の分権改革が先送りにされる懸念が生じる。まず、「平成12年改革」による都区の役割分担、財源配分の原則を実現し、その上で各特別区が自主的に区域問題に取り組むことが順当な道筋である。

○ なお、「基礎自治体連合」は一般制度であるので、23の「東京〇〇市」の場合だけではなく、複数の「東京〇〇市」が必要に応じて活用することにより、区域再編と同等の効果を期待することもできる。

#### 2 道州制について

○ 現在、国では、現行の都道府県を越えて、真の分権型社会を創造していくのにふさわしい自立性の高い圏域を設定し、そこに新たな広域自治体としての道州を導入すべく検討を進めている。

○ 都道府県を廃止し道州制を導入することは、この国の統治と自治のかたちを大きく変えることになる。どういう圏域を設定するのか、どのような事務権限を国から移譲するのか、国と道州の関係はどうなるのか、税財政制度はどうなるのかなど、検討すべき事項は多い。同時に、広域自治体としての道州に包括される基礎自治体についても、区域・規模・能力・事務配分をどのように考え、住民による自治はどうなるのかなど検討されなければならない重要な事項が残されている。

○ しかし、仮に道州制の導入ということになれば、東京都が現行のように市の機能を内包したまま、「州」になることは考えにくい。したがって、「都の区」の制度を廃止し、都に留保されている事務と税を移管し、新たに「基礎自治体連合」を構築しようとする本構想は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度であると考えられる。

### 3 首都について

○ 都制は帝国の首都として創設された歴史を持っているが、現在、首都を定めた法令はない。しかし、東京が日本の首都と呼ばれていることも事実である。その首都の役割を広域自治体としての都が当然のように行っている。

○ 「都の区」の制度が廃止されれば、「大東京市の残像」を引きずって行ってきた首都としての役割は消失する。その場合、首都の役割は「東京〇〇市」の連合またはいずれかの「東京〇〇市」が担うこともできる。

### 4 「平成 12 年改革」について

○ 当調査会が第一次の中間のまとめで懸念を示したとおり、「平成 12 年改革」は平成 10 年の法改正から 9 年を費やしながらも未完のままである。当面、都区は、「平成 12 年改革」の趣旨に沿って誠実な協議を進め、役割分担の明確化と税財政の安定化を実現すべきである。

○ とりわけ、基礎自治体としての特別区優先の原則に基づき、都が実施している事務を例外なく見直し、都区の役割分担のあり方を整理することは、「平成 12 年改革」の趣旨を実現することにとどまらず、今後の東京大都市地域の行政のあり方や地方分権改革の方向にも合致するものである。

### 5 「都の区」の制度廃止と特別区間の協調について

○ この第二次報告は、特別区にとって悲願であった「平成 12 年改革」をさらに超えて、「都の区」の制度廃止を提案するものである。それだけに、これまで「都の区」であることによって形成されてきた都への依存心を払拭していく必要がある。

なによりも、都に頼らず、都に留保されてきた事務を自分たちで処理し、行政需要の違いと著しい財源の偏在を自らの手で調整していくには、これまで 23 区間で培ってきた「互譲・協調」の精神と、「自分たちの事柄は自分たちの力で解決していく」という自主・自立への確固たる決意が強く求められる。

○ 「平成 12 年改革」後、かつて区民をも巻き込んだ特別区自治権拡充運動のような情熱が影を潜めている。都区制度改革の推進には、なによりも、区政担当者と区民との連携、区間の協力による改革運動の活性化が不可欠である。都や国のみならず、この改革の必要性を自治の主人公である区民と共有し理解の輪を広げて確かな実現を目指していくことが強く望まれる。



## 地方交付税区別算定額の試算について

### 1 交付税区別試算の経緯

特別区制度調査会報告における新たな基礎自治体のイメージ（シナリオ 1、シナリオ 2）に即した税財政制度の検討素材として、平成 17 年度の数值により、地方交付税制度を各区に適用した場合の試算を行った。

### 2 普通交付税区別試算結果（概要）

#### ① 現行算定

##### 【算定条件等】

○ 23 区一括算定（人口は平成 12 年国勢調査人口）

##### 【平成 17 年度算定結果】

（単位：億円）

基準財政収入額 A	基準財政需要額 B	財源超過額 A - B
21,128	13,934	7,194

#### ② 区別試算

##### 【算定条件等】

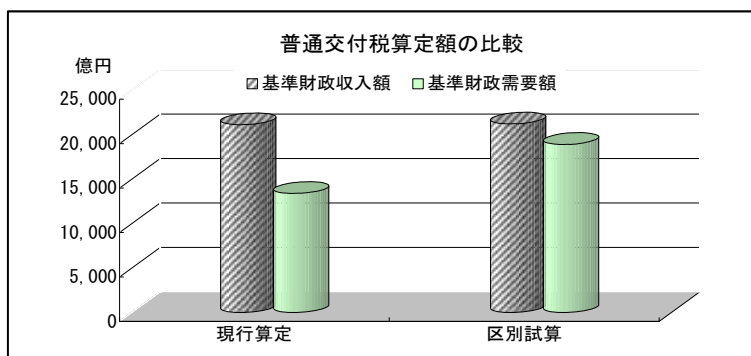
- 普通交付税算出方法に基づき、区別の基礎数值により試算 ※影響額 2,358 億円
  - ・ 平成 17 年国勢調査人口により試算
  - ・ 都市化の程度に応じた割増補正（種地補正）、及びその他諸費に係る特別区の割増補正係数について、現行一括算定と同様に全区に適用し試算
- 需要額：都が現に行っている大都市事務分（都案を参考）の基礎数值を加算 ※影響額 901 億円
- 需要額：臨時財政対策債（赤字地方債）振替分を平年度化 ※影響額 1,716 億円
  - ・ 財源不足対策として平成 13 年度から需要額を臨時財政対策債に振替える措置が導入されているが、後年度負担を考慮し、振替前の需要額で試算
- 収入額：都が現に行っている大都市事務分（都案を参考）の道路財源を加算 ※影響額 93 億円

##### 【試算結果】

（単位：億円）

基準財政収入額 A	基準財政需要額 B	財源超過額 A - B	区別試算結果
21,221 (93)	18,909 (4,975)	2,312 (△4,882)	交付区 12 区 不交付区 11 区

※（ ）内数值は現行算定額との差引額



（試算資料）資料① 普通交付税区別試算結果（平成 17 年度）

### 3 都区財政調整制度と地方交付税制度の一般財源比較

- 区別試算結果をもとに、現行の都区財政調整制度ベースでの一般財源額（財調上の一般財源、都が留保する大都市一般財源を人口、昼間人口等で区別按分した数値を合算）と、地方交付税制度を区別適用した場合の一般財源額を比較

（比較結果）

◆新たな基礎自治体のイメージに即した税財政制度としての地方交付税の個別適用では、数区において著しい財源超過が発生する一方、多くの区において現行の行政水準を維持できる財源を担保できない状況となる。

（比較資料）

資料② 都区財政調整制度と地方交付税制度の一般財源比較

### 4 交付税上の財源超過について

- 区別試算結果の財源超過額は 2,312 億円となるが、試算結果をもとに市町村分の算定額と決算額を比較すると、捕捉率は 67.0%となる。
- 東京都、特別区それぞれの実施割合で見ると、特別区実施分の捕捉率は 75.7%で自主財源分を考慮するとほぼ充足した算定内容となっている。
- しかし、東京都実施分の補足率は 46.7%であり、算定額と決算額の乖離が大きく、これが財源超過の要因となっている。
- 算定額と決算額の乖離が大きいものは、下水道費（投資含む）で 1,723 億円、社会福祉費で 407 億円、高齢者保健福祉費で 270 億円等となっており、算定上の単価差、規模差のほか、現に都が実施している大都市需要が十分算定されていない結果、財源超過が発生しているものと考えられる。
- 特別区においては、義務教育施設の改築需要、社会福祉費の急増、都市基盤の整備等の将来需要を考慮すると、現行水準以上の財源が必要となる。また、都においても、老朽都市施設の更新需要など膨大な将来需要を抱えていることも考慮すると、交付税算定は、都区が抱える財政需要を充分捕捉しているとは言えない。

市町村分算定額（区別試算結果）と決算額の比較（概要）

（単位：億円、%）

交付税区分	交付税算定額A			決算額B			捕捉率A/B		
	計	特別区	東京都	計	特別区	東京都	計	特別区	東京都
経常経費	14,776	11,699	3,077	21,783	15,643	6,140	67.8	74.8	50.1
投資的経費	2,513	1,818	695	3,965	2,245	1,720	63.4	81.0	40.4
公債費	1,620	1,432	188	2,470	1,848	622	65.6	77.5	30.2
計	18,909	14,949	3,960	28,218	19,736	8,482	67.0	75.7	46.7
75%相当額	18,909	14,949	3,960	21,615	15,118	6,497	87.5	98.9	60.9

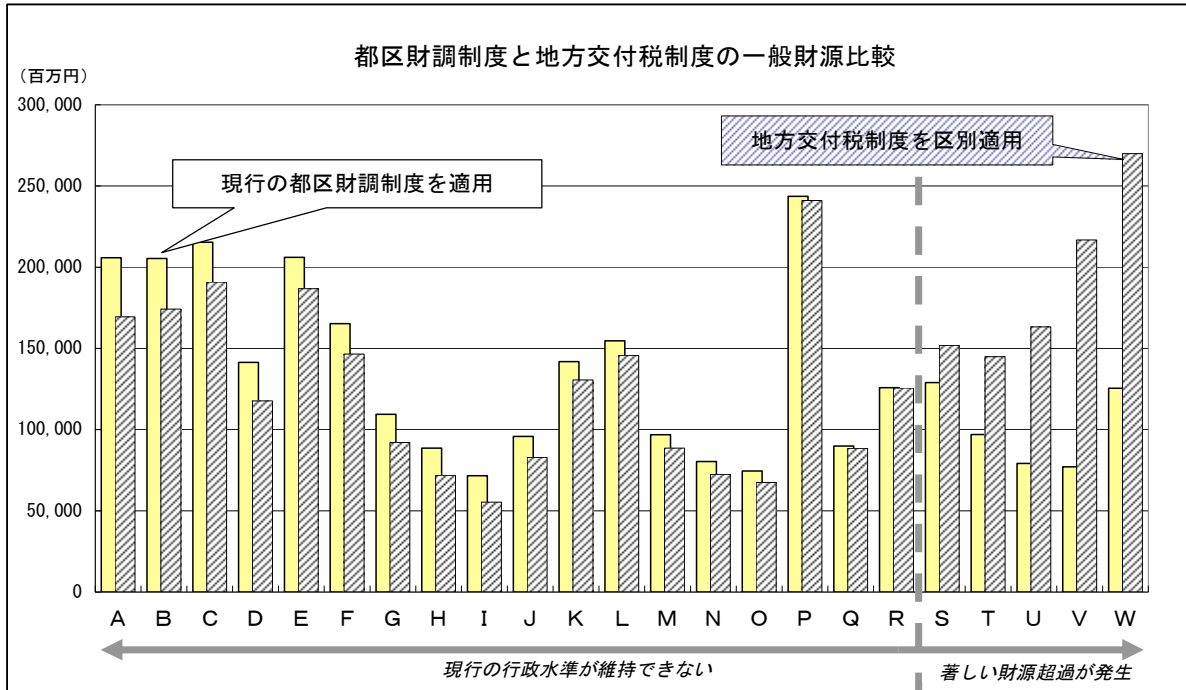
（参考資料）

資料③ 普通交付税算定結果（東京都・特別区分）累年比較

資料④ 都区の事務配分・財源配分に応じた交付税算定（試算）

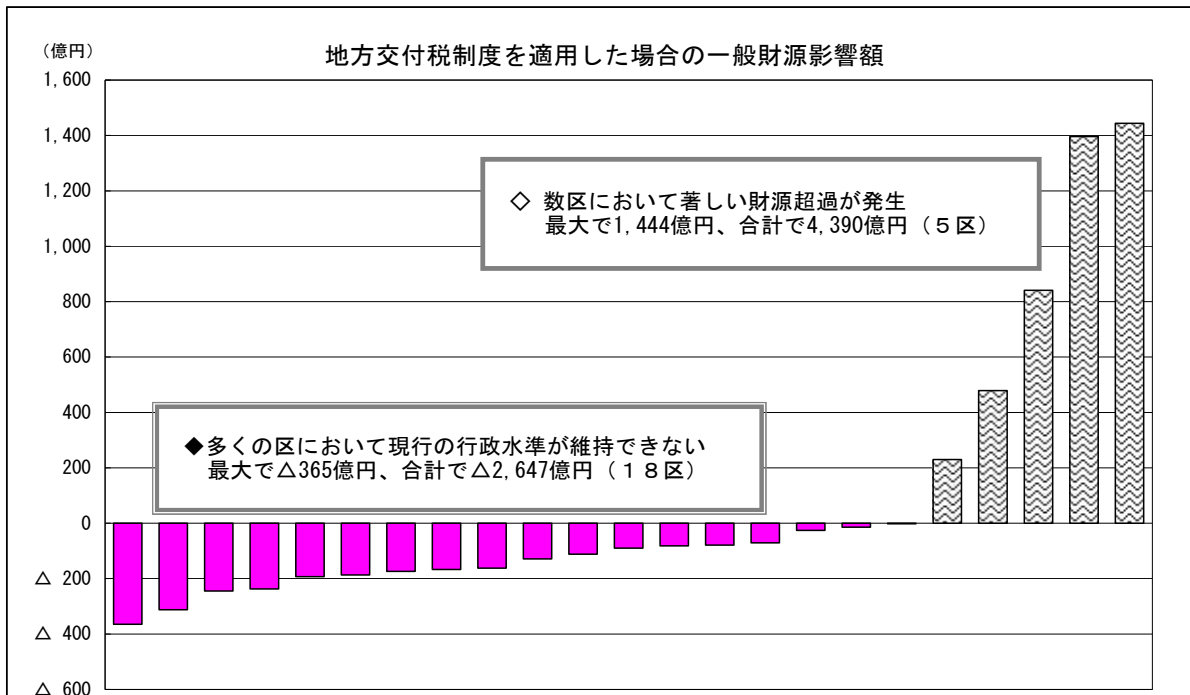


都区財政調整制度と地方交付税制度の一般財源比較



※現在の都区財政調整制度を適用：特別区が一般の市に移行し、現在の都区財政調整制度を適用した一般財源（試算）

※地方交付税制度を区別適用：特別区が一般の市に移行し、地方交付税制度を区別適用した一般財源（試算）



参 考

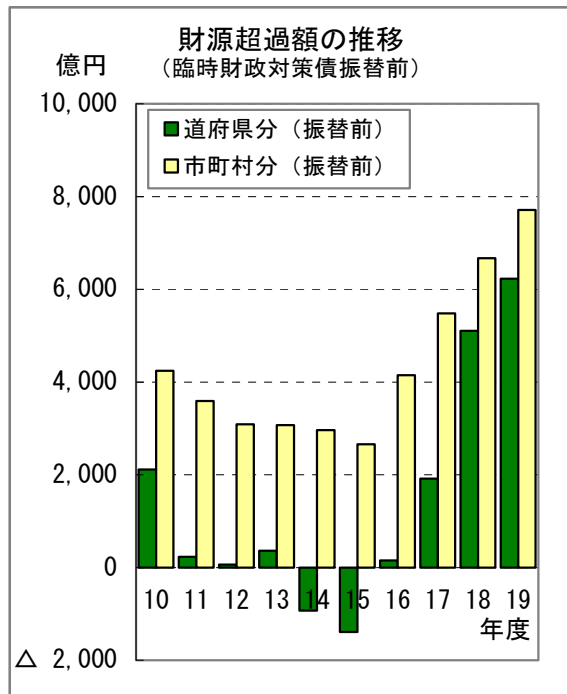
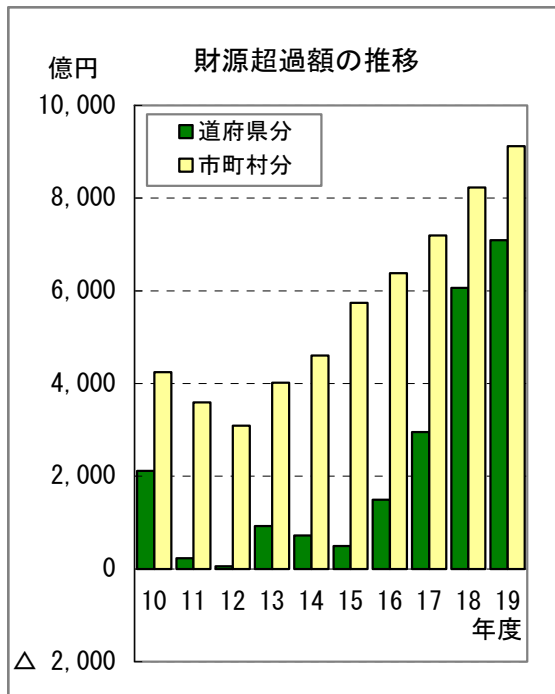
普通交付税算定結果(東京都・特別区分)累年比較

資料 ③

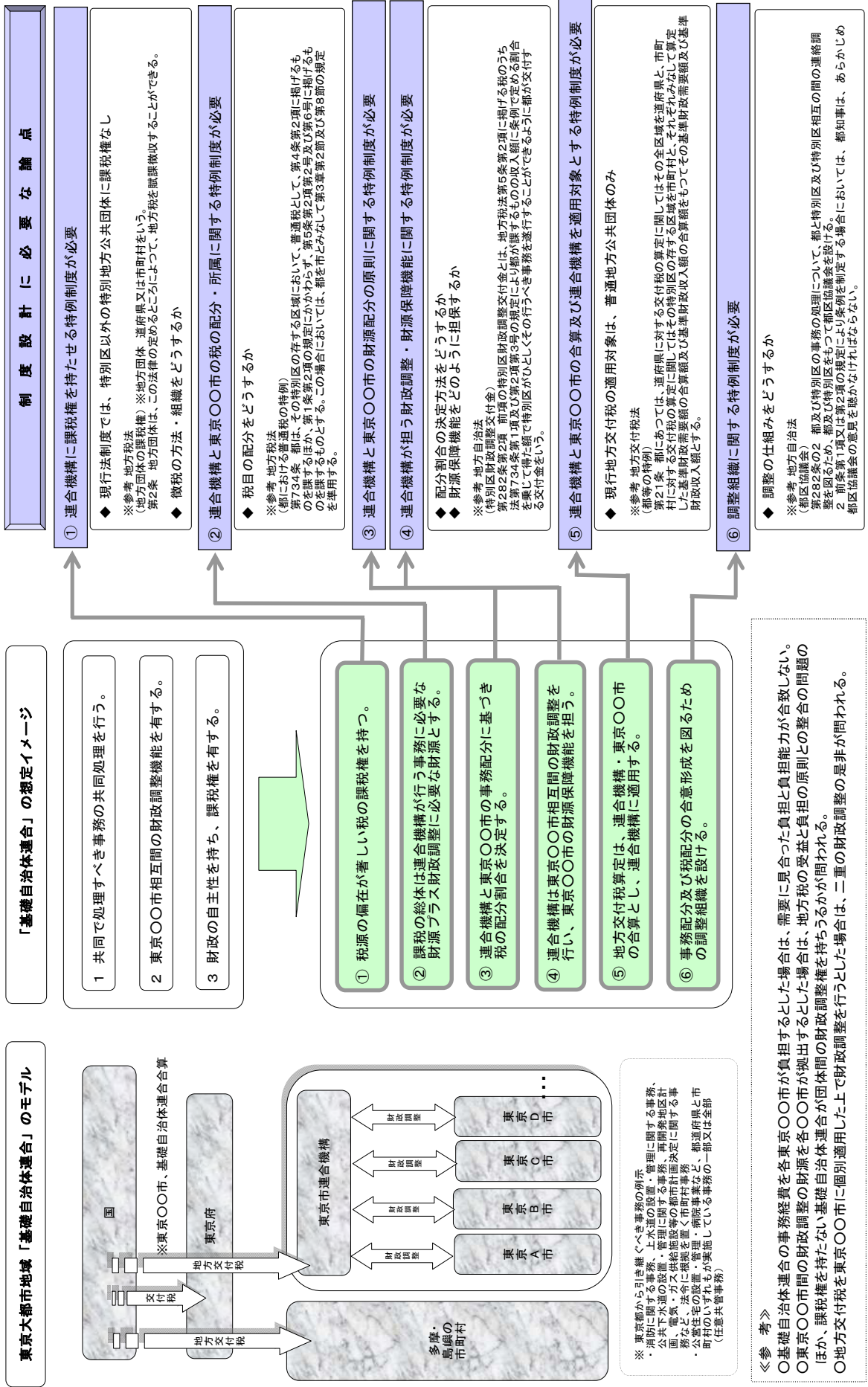
(単位:億円)

年度	道府県分算定額			市町村分算定額			合計額		
	基準財政 需要額	基準財政 収入額	財源超過額	基準財政 需要額	基準財政 収入額	財源超過額	基準財政 需要額	基準財政 収入額	財源超過額
10	17,388	19,502	2,114	16,591	20,836	4,245	33,979	40,338	6,359
11	17,484	17,713	229	16,467	20,059	3,592	33,951	37,772	3,821
12	17,832	17,892	60	16,546	19,636	3,090	34,378	37,528	3,150
13	17,204 (17,769)	18,130	926 (361)	15,908 (16,851)	19,923	4,015 (3,072)	33,112 (34,620)	38,053	4,941 (3,433)
14	16,427 (18,077)	17,147	720 (△ 930)	15,364 (17,006)	19,969	4,605 (2,963)	31,791 (35,083)	37,116	5,325 (2,033)
15	14,809 (16,697)	15,305	496 (△ 1,392)	13,691 (16,774)	19,431	5,740 (2,657)	28,500 (33,471)	34,736	6,236 (1,265)
16	14,719 (16,063)	16,214	1,495 (151)	13,615 (15,851)	19,997	6,382 (4,146)	28,334 (31,914)	36,211	7,877 (4,297)
17	15,771 (16,806)	18,723	2,952 (1,917)	13,934 (15,650)	21,128	7,194 (5,478)	29,705 (32,456)	39,851	10,146 (7,395)
18	16,971 (17,930)	23,035	6,064 (5,105)	14,040 (15,598)	22,267	8,227 (6,669)	31,011 (33,528)	45,302	14,291 (11,774)
19	17,147 (18,015)	24,240	7,093 (6,225)	14,012 (15,427)	23,135	9,123 (7,708)	31,159 (33,442)	47,375	16,216 (13,933)

※ ( ) 内の金額は臨時財政対策債振替前の数値 (13年度～)



「基礎自治体連合」による財政調整のイメージ（第2次特別区制度調査報告をもとに、「共有税方式」の場合の論点等を想定）



## 地方分権の推進に関する決議（平成5年衆議院6/3、参議院6/4）

今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除して、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。

このような国民の期待に応え、国と地方との役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、二十一世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。

したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行していくべきである。

右決議する。

## 地方分権改革推進委員会第1次勧告（平成20年5月28日）抜粋

「国と地方、広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分し、地域における総合的な行政の実施の役割を担わせることは、地方自治の基本原則である。規模や能力の異なる基礎自治体が総合的な行政を担うことができるよう、広域連合の形成や周辺自治体又は広域自治体による補完など、総合性を担保するための制度の充実をはかる。」

## 国、地方公共団体間の役割分担に関する地方自治法の規定（抜粋）

第1条の2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては

- 国際社会における国家としての存立にかかわる事務、
- 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は
- 全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施
- その他

の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

第2条 地方公共団体は、法人とする。

2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

3 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。

4 市町村は、前項の規定にかかわらず、次項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。

5 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第2項の事務で、

- 広域にわたるもの、
- 市町村に関する連絡調整に関するもの及び
- その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるものを処理するものとする。

## 「個性を活かし自立した地方をつくる」＜概要＞

～地方分権改革の総括と展望～ H26.6.24 地方分権改革有識者会議

これまでの地方分権改革	個性と自立、新たなステージへ 地方分権改革の更なる展開
<b>地方分権改革の理念を構築</b> ー国・地方の関係が上下・主従から対等・協力へ <b>国主導による集中的な取組</b> ー時限の委員会による勧告方式  <b>地方全体に共通の基盤制度の確立</b> ー機関委任事務制度の廃止 ー国の関与の基本ルールの確立  <b>法的な自主自立性の拡大</b> ー自治の担い手としての基礎固め  <b>地方分権推進に向けた世論喚起</b> ー地方分権の意義を普及啓発	<b>改革の理念を継承し発展へ</b> ー個性を活かし自立した地方をつくる  <b>地方の発意に根ざした息の長い取組へ</b> ー地方からの「提案募集方式」の導入 ー政府としての恒常的な推進体制の整備  <b>地方の多様性を重んじた取組へ</b> ー連携と補完によるネットワークの活用 ー「手挙げ方式」の導入  <b>真の住民自治の拡充・財政的な自主自立性の確立</b> ー自治の担い手の強化  <b>改革の成果を継続的・効果的に情報発信</b> ー住民の理解と参加の促進

### 改革の「総括」～地方分権の基盤の確立～

第1次分権改革（H7～11）：国と地方の関係を上下・主従から対等・協力へ

例：機関委任事務制度の廃止、国の関与の基本ルール確立

第2次分権改革（H19～）：数多くの具体的な改革を実現（地方に対する権限移譲、規制緩和等）

権限移譲等（国→地方 66 事項（実施率 69%）、都道府県→市町村 113 事項（67%）、義務付け・枠付けの見直し 975 事項（74%）

### 今後の「展望」～新しいステージの改革の取組～

＜改革の使命・目指す姿＞

Mission ミッション ⇒個性を活かし自立した地方をつくる

Vision ビジョン

⇒・行政の質と効率を上げる ・まちの特色と独自性を活かす ・地域ぐるみで協働する

＜目指すべき方向＞

- 1 国と地方の役割分担の見直し（権限移譲等）
- 2 地方に対する規制緩和の推進
- 3 地方税財政の充実強化
- 4 重要な政策分野（土地利用等）に関する改革
- 5 改革の成果を実感できる情報発信の展開

＜改革の進め方＞

- 1 提案募集方式の導入 ⇒個々の地方公共団体から全国的な制度改正の提案を広く募る方式
- 2 手挙げ方式の導入 ⇒個々の団体の発意に応じ選択的に移譲できる方式
- 3 政府の推進体制の整備 ⇒地方の提案を恒常的に受け止め、スピード感を持って実現を図る体制
- 4 効果的な情報発信 ⇒SNS 活用、地方の優良事例発信、全国シンポジウムの新規開催など

＜今後地方に期待すること＞

- 1 改革成果の住民への還元 ⇒・地域課題の解決に向け独自の工夫を凝らし、地域を元気にする  
・住民に分かりやすい情報発信に努力
- 2 住民自治の拡充 ⇒・政策形成過程への参画、協働の推進、地方議会の機能発揮
- 3 改革提案機能の充実 ⇒・専門性を有する人材の育成、政策法務の強化・地方六団体の機能強化



## 大都市制度のあり方をめぐる各団体の主張

### **特別区** H24.3.16 第30次地方制度調査会第8回専門小委員会資料から

- 現行の都区制度は、東京大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保する観点から、複数の基礎的な地方公共団体（特別区）と広域の地方公共団体（東京都）の特別な役割分担により対応する大都市制度
- 都区制度は、長年にわたる特別区の自治権拡充の取組みを経て今日の姿に至ったものであり、平成12年に施行された現行制度は、都と特別区が合意を得て国に法改正を求め、実現したもの
- 都と特別区は、様々な課題に直面し、厳しい協議を重ねつつも、自主的に解決しながら制度を運用してきた
- 現行制度の下での最大の課題は、都が一体的に処理する「市町村事務」の具体的な整理により、改正自治法の原則に則った役割分担の明確化と役割分担に基づく安定的な財源配分を確立することであり、そのことを通じて、住民に対する都区の行政責任の明確化を図り、基礎自治体である特別区の行財政基盤の強化と都が広域的課題に専念できる体制を確保し、都区の真のパートナーシップ確立による住民福祉の向上と大都市東京の発展を期するもの
- 特別区制度調査会の報告「「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想」は、現行の制度が、都区間の役割分担及び財源配分について法定の原則のもとで双方の協議により解決しようとするものであるのに対し、協議による解決の限界を克服する方策として示されたもの
- 特別区にとって、東京大都市地域における自治制度の選択肢は、現在のところ、現行都区制度か、特別区制度調査会の提言による「基礎自治体連合構想」のいずれかであるが、特別区（基礎自治体）優先の原則の下での東京大都市地域の自治の確立に向けて、現行制度の運用改善を優先しつつ、自治制度改革関連の動向等を踏まえながらさらに検討を深めることとしている

### **東京都** H24.3.16 第30次地方制度調査会第8回専門小委員会での総務局長説明から

- 都区制度は、巨大大都市東京の特性を踏まえながら、大都市の一体的な経営と住民自治との両立を可能とする制度であり、実質的には、首都東京固有の制度として機能
- 今後とも、東京の活力を維持、向上させていくために、最適かつ必須の制度
- 基礎自治体と広域自治体の役割分担については、その都市の立地条件、規模、土地利用や昼夜間人口の状況に加え、社会状況の変化やそれに伴う行政ニーズの変化、法令や国の諸制度の枠組み変化など、多種多様な条件においてあるべき姿が変わってくると思っている。とくに東京のような大都市では、大都市としての一体的な都市経営ときめ細やかな住民サービスとの両立が求められるが、それをどのように効率的、効果的に実現していくかは、今後とも現場を熟知している都と区で真摯に議論をして着実に形にしていけることが重要
- これまでも都と区は、事務の配分や財政調整の考え方などについて十分な議論の上で合意し、改善を図るとともに、必要な法改正を国にお願いしてきた
- これらを継続的に取り組むことは、実務的にはかなり労力を伴うとともに、これでゴールという終着点のない作業ではあるが、この作業なしに適切な都区制度の運用はできないのではないかと考えている

### **大阪府市統合本部** H24.2.16 第30次地方制度調査会第7回専門小委員会資料から

- 都市の実態に合わせた大都市制度を自ら選択できるように
- 府市の二元行政から広域自治体と基礎自治体の役割分担の明確化へ
- 都市の集積と広がりにあわせて広域行政のエリアを設定し広域機能を一元化
- 住民コントロールが効き、迅速、きめ細かで総合的な住民サービスが可能となるよう基礎自

治体機能を強化（区長公選等住民自治の強化、行政区に権限・財源を移譲、各区間の財政格差是正のための財政調整制度）

- 基礎機能を重視した形に都区制度を進化させるなど、大阪にふさわしい制度構築
- 都市の実情に合致するなら横浜都、横浜特別自治市もあり（ただし区長公選など基礎機能の充実が不可欠）

#### **指定都市市長会** H24.2.16 第30次地方制度調査会第7回専門小委員会資料から

- 二層制の自治構造は廃止し、広域自治体に包含されない「特別自治市」を設置
- 地方の行うべき事務の全てを一元的に担当
- 新たな役割分担に応じた税財政制度を構築（受益と負担の関係に対応した地方税制、特別自治市は市域内の全ての地方税を一元的に賦課徴収）
- 特別自治市移行に伴い、広域自治体において財源不足が生じる場合は一義的には地方交付税により措置
- 市域内の地域課題に対応するため、住民自治・住民参加の仕組みを構築（協議会・区民会議等多様な市民参加、区役所の権限強化等）
- 大都市の多様性を踏まえた制度設計が必要
- 「特別自治市」制度の創設で大きな効果・メリットが得られる
  - ・住民の利便性向上、行政全体のコスト削減、地域の実情に応じた行政の推進、財政の自立等のメリット
  - ・大都市圏が日本全体の経済成長を牽引するエンジンとなり、国民の生活を豊かにする
  - ・強化された大都市が、地域の核として全国に存在することで、日本全体の発展や大規模災害時のリスク分散につながる
- 広域的課題は、特別自治市と周辺基礎自治体の連携、広域自治体の補完、特別自治市と広域自治体の連携で対応

#### (参考) H24.3.29 横浜市大都市自治研究会第1次提言

- 人口減少・超高齢化の歪みが最も強く現れるのが三大都市圏であり、社会福祉費の増加、公共公益施設の更新需要、限界に近づきつつある従来型の行財政改革等を考えると、横浜地域の広域自治体と基礎自治体の垂直統合などによる行政体制の根幹からの見直しを行わざるを得ない状況
- 周辺地域を含めた都市圏の中核都市として、定住自立圏の仕組みに準じた近隣市町村との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化する一方、県との間に法律による協議の場を設置
- 区選出の市議員による区議会の設置、または区長公選などにより、行政区単位の住民自治を制度的に強化
- 政策展開の自由度が拡大することで経済効果、雇用効果、税収効果が見込まれる
- 重複事務や連絡調整事務の整理で、職員数の削減が可能
- 人口規模が大きく、税源の偏在が少ない神奈川県においては、特別自治市の創設が残存地域問題を生じさせるものとは考えられない

#### **全国知事会** H24.3.29 第30次地方制度調査会第9回専門小委員会資料から

- 特別自治市構想は慎重な検討が必要（道府県の分割、広域調整機能の低下、長のスパン限界、周辺自治体との財政力格差）
- 様々な都市の態様を踏まえた議論が必要

#### (参考) H24.3.26 神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会報告書

- “指定都市独立論”には、次のような重大な難点

- ① そもそも大都市自治体には、市民生活圏の広がりから、近隣市町村との連携によって、都市・農山村の協同による地域発展の中核となる役割が期待され、その点は同じ“政令指定市”としての中核市・特例市と共通しているのもであって、独立論は都道府県による広域機能の発揮をも妨げるということ
- ② 多くの人口を抱える指定都市の場合、都道府県からの独立による一層化は、住民自治の点で問題があり、独立するなら公選制の区長・区議会が必要であるが、通常の“指定都市独立論”にはそのような配慮が十分でないこと
- ③ 仮に公選制の区長・区議会を設置して二層制の「特別自治市」になったとしても、道州制の観点から、将来的にさらなる多層化か又は道州外独立かが問題になること

**中核市市長会** H24.3.29 第30次地方制度調査会第9回専門小委員会資料から

- 広域自治体が担う方が効果的・効率的なものを除き、地方が担うべき業務を全て基礎自治体が担う自律的地域経営が可能な仕組み  
(指定都市・中核市等の区分の見直しと財源移譲、水平補完)
- 我が国の成長戦略において、成長の牽引役たる大都市の再生は重要である一方、地域経済の疲弊、大都市への過度な集中、全国的な少子高齢社会・人口減少社会の進行に対応し、真に自立可能な成長を図るためには、日本全体で個性と活気に満ちた自律した地域社会の形成が必要

**特例市市長会** H24.3.29 第30次地方制度調査会第9回専門小委員会資料から

- 大都市制度のあり方を論ずる前提として、基礎自治体のあり方を整理する必要
- 基礎自治体や都市制度の議論に当たっては、国や県等の広域自治体が関与する住民サービスとの関係を整理する必要
- 地域の実情に応じて権限の選択ができ、権限の事務量に見合う財源が確保される仕組みづくり
- 周辺自治体との連携

H24.3.16 地方制度調査会専門小委員会ヒアリング

基礎自治体連合構想と都区制度の現状・課題（説明メモ）

総論

- 現行の都区制度は、東京大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保する観点から、複数の基礎的な地方公共団体（特別区）と広域の地方公共団体（東京都）の特別な役割分担により対応する大都市制度である。
- 都区制度は、長年にわたる特別区の自治権拡充の取組みを経て今日の姿に至ったものであり、平成12年に施行された現行制度は、都と特別区が合意を得て国に法改正を求め、実現したものである。
- 都と特別区は、様々な課題に直面し、厳しい協議を重ねつつも、自主的に解決しながら制度を運用してきた。
- 現行制度の下での最大の課題は、都が一体的に処理する「市町村事務」の具体的な整理により、改正自治法の原則に則った役割分担の明確化と役割分担に基づく安定的な財源配分を確立することである。  
そのことを通じて、住民に対する都区の行政責任の明確化を図り、基礎自治体である特別区の行財政基盤の強化と都が広域的課題に専念できる体制を確保し、都区の真のパートナーシップ確立による住民福祉の向上と大都市東京の発展を期するものである。
- 特別区制度調査会の報告「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」は、現行の制度が、都区間の役割分担及び財源配分について法定の原則のもとで双方の協議により解決しようとするものであるのに対し、協議による解決の限界を克服する方策として示されたものである。
- 特別区にとって、東京大都市地域における自治制度の選択肢は、現在のところ、現行都区制度か、特別区制度調査会の提言による「基礎自治体連合構想」のいずれかであるが、特別区（基礎自治体）優先の原則の下での東京大都市地域の自治の確立に向けて、現行制度の運用改善を優先しつつ、自治制度改革関連の動向等を踏まえながらさらに検討を深めることとしている。

「基礎自治体連合構想」の概要

- 「基礎自治体連合構想」は、特別区長会が特別区制度調査会に今後の特別区のあり方の調査研究を依頼した結果の報告として提言されたものである。

第二次特別区制度調査会報告

『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想（19.12.11）の要点

◇改革の基本的な考え方

- 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間の関係を構築することが必要

#### ◇「基礎自治体連合」の構想

- ①「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京〇〇市」として実現
- ②基礎自治体横断的な関係は、新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計
- ③「基礎自治体連合」は、事務配分、徴税、財政調整などの「対等・協力」関係の内容を基礎自治体間で協議し、住民投票により承認された憲章の下に、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能とする新たな制度
- ④「基礎自治体連合」は、それぞれの地域の実情に合わせた多様な自治システムの選択を拓いていくという意味で、他の地域にも適用可能

#### ◇東京大都市地域における「基礎自治体連合」のモデル

- ①すべての「東京〇〇市」で構成する
- ②議会を置き、議員は「東京〇〇市」長が兼ねる
- ③議会は条例制定権、予算議決権を有する
- ④連合の長は「基礎自治体連合」の議員の中から選任する
- ⑤必要に応じ外部の意見を聞くための第三者機関を置くことができる
- ⑥都から引き継ぐ事務のうち「対等・協力」関係で処理する必要がある事務を処理する
- ⑦「東京〇〇市」間の水平的な財政調整事務を処理する
  - ※共有税方式または分賦金方式が考えられる
  - ※地方交付税制度の特例を設ける
- ⑧住民参加の仕組みをもつ
- ⑨連合の議会における会議及び会議録の公開や、公聴会・参考人制度を活用する
- ⑩「基礎自治体連合」の事務的経費は、「東京〇〇市」が負担する

#### ◇関連する課題についての考え方

- ①区域の再編の議論については、まず平成12年改革による都区の役割分担、財源配分の原則を実現し、その上で各特別区が自主的に取組むことが順当な道筋
- ②都が市の機能を内包したまま「州」になることは考えにくく、「基礎自治体連合」は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度
- ③「都の区」の制度が廃止されれば、都の首都としての役割は消失するため、東京〇〇市の連合又はいずれかの東京〇〇市が担うことも可能
- ④当面、特別区優先の原則を徹底し、都区の役割分担を整理することは、平成12年改革の趣旨の実現及び今後の改革の方向にも合致
- ⑤行政需要の違いと著しい財源の偏在を自らの手で調整するには、これまで培ってきた「互譲・協調」精神と、自主・自立への確固たる決意が必要

- 構想は、東京大都市地域の特殊性を踏まえつつ、基礎自治体レベルで解決すべきものについては、財源の調整も含め、基礎自治体間の横断的な相互補完関係で対処する仕組みを提起したものであり、従来の都区関係のもとでの事務配分と財源配分の確執を解消し、本来の広域自治体と基礎自治体の連携関係を築くための方策を示した意義は大きい。
- また、東京大都市地域に限らず、基礎自治体同士が力を合わせ、合意の下にそれぞれの地域の実情に応じた自治のシステムを構築する選択肢を提起したことも、今後の自治制度のあり方を考えるうえで示唆に富むものである。
- 特別区としては、平成12年改革の趣旨を踏まえつつ、現行制度の下での課題解決を優先して取り組むこととしており、将来のあり方については、引き続き検討していく課題としている。

### 自治権拡充の沿革

- 東京の「区」は、明治時代の自治制度発足時から自治の単位として存続してきた歴史がある。
- 戦後の都区制度改革は、東京大都市地域の一体性確保との調和を模索しながら、身近な自治を順次強化してきた歩みである。
- 平成12年改革は、都区間の役割分担、財源配分の原則を法定し、東京大都市地域に広域自治体と複数の基礎自治体の二層制を確立した。

#### (参考1) 東京大都市地域の変遷

- ◇「市」よりも先に「区」が誕生（明治11年）  
※明治22 東京市(15区) 明治26 三多摩東京府編入
- ◇現在の特別区の区域で都市計画（大正11年）  
※昭和7 「大東京市」(35区)
- ◇都制は、戦時体制下に東京府と東京市を同時に廃止して発足（昭和18年）
- ◇戦後新都制の下で23特別区に（昭和22年）

#### (参考2) 都区制度改革の歩み

- ◇特別区は、戦後「市」と同一権能で発足（昭和22年）
- ◇すぐに都の内部団体に転落（昭和27年）
- ◇自治権拡充運動を背景に順次特別区の権限を拡大  
※昭和40年施行（福祉事務所の移管等）  
「市」の事務の重圧で都の行政が麻痺《単一自治体での対応限界》  
※昭和50年施行（区長公選復活、人事権移譲、保健所の移管等）  
原則「市並み」＝事実上の基礎自治体 ⇒ 制度上は都の内部団体
- ◇都区合意のもとに国に制度改革を求め、ようやく特別区が法的に基礎自治体に  
※平成12年施行 ⇒ 都制のもとでの到達点 《二層制の実現》

- 政令指定都市制度では対応できない大都市地域に適用
- 大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保
  - ・複数の基礎自治体と広域自治体の特別な役割分担で対応
  - ・大都市制度としての特例（事務分担、税配分、財調制度）
- 役割分担、財源配分は、法定の原則の下に、都区協議で調整

## 都区関係の現状

### ◇都区のあり方検討

- 平成12年度改革における法改正の趣旨に則った財源配分は未完である。
- 財源配分問題の協議が難航し、事務配分をはじめ、特別区の区域のあり方、税財政制度など、都区のあり方を再度根本的かつ発展的に検討し、現行制度の下での都区関係の改革を目指すことになった。
- 平成23年度までに、都の事務の「仕分け」(都区いずれが担うべきかの検討の方向付けの整理)が終了した。  
(今後の対応は未定。当面、都区のあり方検討とは別に、児童相談所のあり方等を検討することに。)
- 特別区の区域のあり方をめぐっては、都が、事務配分の検討とセットで検討すべきであり、再編を含む区域のあり方について議論が必要としたのに対し、特別区は、区域の再編の問題はそれぞれの区が主体的に判断すべきものであり、事務配分の議論の前提となるものではないとしており、現在は、特別区の区域の議論の前に、将来の都制度や東京の自治のあり方の議論が必要であるとして、都と区市町村による調査研究を行っている途上である。

### ◇都区財政調整協議

- 都区財政調整制度は、事務配分、課税権の特例及び23区間の財源偏在に応じた自治体間の財政調整の仕組みであり、地方交付税制度と並ぶ法律上の財源保障制度である。
- 都区間配分と23区間配分は、都区協議で定めることとされており、都区協議会の下に設定された「都区財政調整協議会」において毎年の協議を行い、都区協議会において合意する手順を踏んでいる。
- 都区間財源配分について  
※配分割合＝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される特別区財政調整交付金の原資となる、調整3税（固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税）の一定割合

#### ①都区の役割分担に応じた配分割合の合意はかねてよりの懸案事項である。

平成10年自治法改正時に整理された考え方（都が特別区の区域において一体的に処理する「市町村事務」は、特別区（基礎自治体）優先の原則により限定され、法定の事務のほか、都区の協議で決められるべきものであり、その事務の処理に必要な限りにおいて都が特別区の区域の「市町村財源」を留保するという考え方）に基づいて、都が、府県事務以外の、一体的に処理する「市町村事務」の範囲を明示し、それをもとに都区の協議により財源配分の整理を行うべきとするのが特別区の主張である。

現在は、都区協議会の下に設置した「都区のあり方検討委員会」において、今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討する途上にあり、都区の「大都市事務」（特別区の区域において市町村財源を充当して処理する事務）の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、この検討を行う中で、その結論に従い整理を図ることとしている。

②配分割合の変更については、一定の変更事由がある場合に限定することで合意している。

平成12年改革時に、「配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合に変更する」との合意を行い、変更事由に該当する状況の有無を確認しながら毎年の協議を行っている。

現在は、平成19年度以降、都区のあり方検討を先行するに際して当面の財源配分として合意した配分割合である55%で安定している。

○特別区間の財政調整について

①特別区間の財政調整については、昭和50年制度改革時に、地方交付税の算定方法に準じた客観的・自動的算定を旨とする単位費用方式を基本とした改正を行って以降、毎年の協議の中で、時々の課題の整理と合わせて、基準財政需要額の算定方法の改善合理化を進めてきている。

②都区間の財源配分を行った後の区側の財源の配分については、特別区間の自主的な調整を基本に整理すべきとするのが特別区の主張であり、23区間の意見調整を行いながら協議に臨んでいる。

○その他、調整税の年度途中の減収に伴う特別区の減収補てん策、都市計画税が都税とされている中での特別区の都市計画事業への財源措置（都市計画交付金）のあり方、特別交付金のあり方等が懸案となっている。



## 「とりまとめに向けた考え方について（その2）（案）」に対する意見等【説明メモ】

### 5. 都区制度

#### (1) 都から特別区への事務の移譲

- 都から特別区への事務の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、人口規模のみを基準にする必要はないのではないか。
- 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、専門職の確保等の観点から小規模な区の間で連携するといった工夫を講じつつ、移譲することが考えられるのではないか。

- ・ 上記の二点については、正にご賢察の通りであり、特別区の行財政能力や特別区間の共同処理の実績と可能性等を踏まえれば十分対応できるものと考えている。
- ・ 特に、児童相談所の移譲については、現下の最大の課題であり、我々の切実な思いを受け止めていただいたものと感謝している。
- ・ 移譲に際して課題となる児童福祉司等の確保、育成については、特別区が保有する保健師・保育士・ケースワーカー等の幅広い人材の活用が可能であり、これまで、子ども家庭支援センターで培ってきたノウハウも生かしながら、総合的な人材確保と育成を進めていく所存である。  
また、一つの相談事例の中には複合的な問題が潜んでいることを考えると、住民生活に密着している特別区こそが、子ども家庭支援センター・保健所・福祉事務所・保育園・学校等のもとより、児童委員・民生委員、また地域の警察署との連携によって、幅広い支援体制やネットワークを組むことができる。  
特別区という一つの体制の下でよりスムーズな意思決定が可能となり、悲惨な事件や事故を防ぐことができると考えている。
- ・ 児童相談所を移譲していただき、相談、通告に始まり、調査、援助方針の確定、一時保護、家庭復帰等に至る一連の支援体制の構築に責任を持って対応し、区民の皆様に、特別区に権限が来てよかったとだけ思っただけのよう、持てる力を全て傾けていく覚悟である。

- 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、その他については規模・能力に応じて移譲することとし、その際には、条例による事務処理特例制度を活用することとしてはどうか。

- ・ 事務の移譲については、「人口規模のみを基準にする必要はない」としながら、「一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については、規模・能力に応じて移譲する」としており、議論が一貫していない印象がある。
- ・ 事務の移譲は、基本的には規模による差を設けるべきではなく、全ての特別区に可能な限りの事務移譲を行うべきと考える。
- ・ 事務処理特例制度を活用して、個別の特別区に権限移譲を行うことを否定はしないが、前述のとおり、特別区の行財政能力や特別区間の共同処理の実績や可能性等を考えれば、全ての特別区で一定の事務の移譲に十分対応することが可能である。

## (2) 特別区の区域

○ 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、特別区の区域の見直しが必要となるのではないかと考える。

- ・ 今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要増加などの課題は、区域の再編によって解決できるものとは考えにくく、何故、特別区の区域の見直しに直結するのか理解できない。
- ・ 区域のあり方は、それぞれの自治体が、歴史的な経過と将来に向けての展望を踏まえながら、自らの生き方を自主的に選択する問題である。
- ・ 地域における様々な需要や資源を考慮し、検討する、しないも含め各自治体が主体的に判断すべきものとする。
- ・ 仮に、これが効率化の視点からの問題提起であるとすると、一面的に過ぎるのではないかと考える。

## (3) 都区協議会

○ 都区財政調整制度等に関する都区協議会における調整について、仮に協議が調わない事項が生じた場合、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、都道府県と指定都市との間の協議会と同様に裁定の仕組みを設けることを検討してはどうか。

- ・ この問題は、基本的には都と特別区が協議を尽くして調整を図るべきものであり、それが都区協議会を法定している制度の趣旨であるとする。
- ・ 自治紛争処理委員による調停に加え、ご指摘のような裁定の仕組みが設定可能かどうか、慎重な検討が必要ではないかと考える。

## (4) 区議会議員の選挙区及び住民自治

○ 特別区の区議会議員の選挙区についても、中核市・特例市と同様の課題があることを踏まえ、選挙区を設けることを制度化することについてどう考えるか。

○ 選挙区を設けることを制度化する場合には、いわゆるグリマンダーを防ぐため、何らかの方策が必要となるのではないかと考える。

○ 地域自治区や支所・出張所等の仕組みを地域の実情に応じて活用し、住民自治の拡充を図るべきではないかと考える。

- ・ 選挙区の見直しについては、その効果と影響を慎重に見極めながら議論を深めていく必要があると考える。
- ・ 住民自治の拡充については、地域の実情に応じて多様な選択ができるようにすべきものとする。

## 4. 特別区の他地域への適用

- ・ 文中「(5) 道府県に置かれる特別区の性格」において、「事務分担や税源配分、財政調整のあり方によっては、都の特別区とは性格が異なるものとなる可能性があることに留意すべき」としているが、我々特別区が辿ってきた歴史を振り返ると、特別区はあくまでも基礎的自治体として設置すべきものとする。

## 6. 大都市圏域の調整

- ・ 今後、大都市圏域の協議会の設置について検討する際には、その構成団体として大都市の中心に位置する特別区を構成メンバーに加えていただくことをお願いしたい。

第30次地方制度調査会第18回専門小委員会（H24.8.3）で示された

## 「都と特別区に関する検討の視点」に対する特別区の考え方

○ 都区制度はすでに定着しており、基本的には大きな制度変更は必要ないと思うか。あるいは、効率性や住民自治等の観点から見直すべき点はないか。

- ・ 現行制度は、都区制度の歴史的経緯や都区関係者の要望等を踏まえ、効率性や住民自治等の観点も含めて、東京大都市地域の特殊性に応じた大都市制度として改正が行われたものであり、都区制度を前提とする限り基本的には完成された制度である。
- ・ しかし、現行制度の解釈自体に都区間の差異がある現実を踏まえると、今後都区協議での自主的解決が不可能となる事態に至った場合には、①第三者による裁定等の現行制度の補完措置、又は②特別区制度調査会の提言等による抜本改正等の解決策を検討することも必要となる。

○ 多くの特別区の人口規模が中核市・特例市並みであることから、中核市・特例市が行っている事務を特別区に移譲することについて、どう考えるか。他方、人口が少ない特別区があることについてどう考えるか。

- ・ 本来、人口規模によって事務配分に差を設けるのではなく、基礎自治体が可能な限り役割を担えるように財政措置を含めて手立てを講じるべきである。
- ・ 特別区は、すでに全ての区が中核市の中心的業務である保健所設置市の事務を担っており、現行制度のもとでも、都区間及び特別区間の財政調整機能による裏付けも含め、人口規模に拘わらず、中核市並み以上の役割を負うことは可能である。
- ・ 特別区の場合には、相対的に人口が少ない特別区の方が財政力が高く、都区財政調整による23区間の財源均衡も図れるので、人口規模が事務移譲の支障になることは考えにくい。

○ 現在特別区で処理している事務の中に、都において処理すべき事務はあるか。特別区が一部事務組合で共同処理している事務（例：ごみ焼却施設の整備・管理運営、人事委員会等）についてどのように考えるか。

- ・ 医療保険制度や生活保護制度など、本来国が財政責任を負うべき事務について、都が広域自治体の立場でより一層の責任を果たすべきものはありうるが、その場合でも、事務処理は基礎自治体が役割を負うことが必要であり、現在特別区が実施している事務のうち、都の処理に全面的に委ねるべきものは想定できない。
- ・ 一方、現在特別区が共同処理で行っている事務は、都区制度に直接依るものでも、23区一体ありきのものでもなく、事務処理方法のひとつとして特別区が協議により自主的に選択したものである。広域的な処理がふさわしい事務であっても、特別区優先の原則により可能な限り特別区の連携によって対処するのが、現行制度の趣旨であり、また、特別区が共同処理に責任を持つことにより、都が実施する場合と比べ、各特別区が実施する関連業務との連携がしやすいほか、住民に身近な各特別区の行政機関や議会、住民等の声を反映させやすく、効率的、効果的な執行が可能となっている。
- ・ 共同処理について、効率性や民主制の面で問題があると指摘する意見もあるが、各特別区の住民代表が一部事務組合の執行機関や議会の構成員となっており、その権限を行使するについては、所属の各団体の議会や住民の意向を踏まえながら団体の代表として責任を持って対処することから、民主制が損なわれるものではなく、都が実施するよりも住民に身近な行政が確保できる。また、意見調整に要する非効率性の指摘についても、各団体の議会における審議と同様、

議論を尽くしたうえでできる限り多くの意見を反映させるための経過であり、効率性にもとるものとは言えない。

- ・なお、例に上がっている人事委員会の共同設置については、特別区の人事行政に係わるものであり、都による処理の議論の余地はない。

○ 特別区の区域のあり方について、どう考えるか。

- ・区域のあり方は、それぞれの自治体が、歴史的な経過と将来に向けての展望を踏まえながら、自らの生き方を自主的に選択する問題であり、そのいかんによって、事務権能や財源の制約が課されるものであってはならない。
- ・特別区は、現在でも保健所設置市の事務を全ての区で担っているように、十分な行財政能力を有しており、都区財政調整の機能もあいまって、今後の権限移譲にあたっては規模の差による制約を受ける状況にはない。
- ・特別区の区域のあり方については、東京大都市地域を複数の基礎自治体で担うこととしている現行制度の趣旨はもとより、各特別区の行財政能力、広域的対応についての特別区間の連携協力の実績、税源偏在を均衡化させる都区財政調整制度の存在等を勘案すれば、区域の再編をしなければならぬ必然性はなく、各特別区が自主的に判断すべき問題である。

○ 都と特別区の税財源の配分について、どう考えるか。都区財政調整制度は有効に機能しているか。

(都と特別区の税財源の配分について)

- ・現行の税体系を前提とする限り、平成 12 年都区制度改革時に移譲できるすべての税源を特別区に移譲したものと理解しており、都区間の税配分自体は、都と特別区の事業実施状況に見合った都市計画税の配分のあり方と調整税減収時の特別区の財源補てん策の取り扱いを除いては、基本的にこれ以上の改革は見込めないものと考えている。
- ・都区間及び特別区間の財政調整の財源として都税とされている調整税（固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税）については、都が一体的に処理する「市町村事務」の財源を都に留保しつつ、特別区間の著しい財源の偏在を調整し、東京大都市地域の行政の均衡を図る観点から特別区財政調整交付金として配分されるものであり、その配分が適切に行われれば、都区制度の趣旨に適った運用が期待できるものと理解している。
- ・ただし、調整税が年度途中で減収となった場合に、一般の市町村がとりうる減収対策に見合う特別区の対応策の整備が必要である。現在は、東京都の区市町村振興基金を活用することで対応することとしているが、赤字債としての活用も含めて可能となるようにすべきである。
- ・現在特別区の区域において都税とされている都市計画税については、本来基礎自治体の都市計画事業の財源であり、特別区が実施する都市計画事業に充当されてしかるべきものである。現在都区間では、都の独自制度として都市計画交付金を設けて一部特別区の都市計画事業の財源としているが、今後の都区協議で都区双方の都市計画事業の実績に見合う配分ができないことが明らかになった場合には、何らかの制度的整理が必要になる。
- ・また、同じく都税とされている事業所税については、今後特別区への事務移譲が進み、現在の調整 3 税では不足する事態に至った際は、調整税に組み入れる措置を講じるべきである。

(都区財政調整制度の実際について)

- ・都区財政調整制度は、都区協議会の下に実務レベルの協議組織が置かれ、毎年の協議の中で課題を確認し、順次改善を積み重ねながら運用している。

- ・その意味では有効に機能しているが、都区の「市町村事務」の役割分担に応じた財源配分についての合意が未解決であるほか、特別区間の財政調整に関する区側の自主的な調整の反映や、調整税減収時の特別区の財源補てん措置、都市計画税が都税とされている下での都区の事業実績に見合う都市計画交付金の配分、特別交付金の割合の縮小など、制度運用の根幹にかかわる事項について、都区の主張が折り合わず、解決が見通せない状況にある。
- ・今後の協議での解決が不可能になった場合には、制度そのものの改善が必要になる可能性がある。
- ・なお、都から特別区への権限移譲が進み、特別区への財源配分が増えると、各特別区の特別区財政調整交付金への依存度が高まり、財政モラルが維持できなくなるおそれを指摘する意見があるが、東京大都市地域の行政の均衡を図るために、役割分担に応じた都区間の財源配分と各特別区の税源偏在を是正する財源調整を行う都区財政調整制度の趣旨を踏まえるならば、指摘はあたらない。

○ 都と特別区間の調整は有効に行われているか。法定されている都区協議会の運用状況についてどのように考えるか。

- ・都区間では、法定の都区協議会とその下部機構をはじめ、様々な協議組織や特別区の部課長会の場等を通じて頻繁に調整が行われており、概ね有効に調整が行われている。
- ・ただし、都区間の役割分担及び財源配分の原則についての認識の差に係る事項については、折り合いがつかずこう着することがしばしば発生している。
- ・都区協議会については、現在都区財政調整と都区のあり方検討に関する下部機構を設けており、実務レベルの事前協議を行う体制となっているが、一層の活性化を求める意見もある。
- ・なお、都区間の協議について、都は一つであるから良いが、特別区は23団体あり、利害も一致しないため、合意の手続きが煩雑で手間がかかったり、合意がないと協議ができない等の問題を指摘する意見があるが、広域自治体と基礎自治体の協議である以上、1対複数の協議となるのは必然であり、まして一つの大都市地域の行政を複数の基礎自治体と広域自治体の特別な役割分担と相互の調整により処理する大都市制度としての都区制度の性格からすれば、各団体の利害を調整しつつ都区関係を整理すべきことは当然のことである。特別区は、長年の経緯の中で、各区の自主性・自立性を尊重しつつ、大都市制度としての都区制度の趣旨に沿った互譲と協調の姿勢で意見調整を行いながら、都との協議に臨んできており、区側の協議がまとまらないために都区協議に支障をきたしたことはないという理解している。

○ 地方自治法に位置づけられた都区制度と、都と特別区について個別法に定められた各種制度との関係をどう考えるか。

- ・個別法の定めは、平成10年の自治法改正時に全般的に見直しが行われ、基本的には改正後の地方自治法における都区制度の趣旨に則って整理されているものと理解している。
- ・特別区が基礎的な地方公共団体といっても、個別法の中に東京市の伝統を引き継いで一括になっている部分もあり、非常に中途半端な状況になっていると指摘する意見もあるが、例えば、指摘の例に上がっている地方交付税上の都区合算規定については、平成10年の自治法改正の際に、「全国の普遍的・標準的な行政水準を確保する交付税制度の中で、都区間の事務や財源区分等の特例に応じた個別算定は技術的に極めて困難であるので、交付税制度と都区財政調整制度が相まって都区双方の財源を保障する」という考え方で整理されたものであり、都区制度の特殊性を踏まえた整理が行われている。
- ・仮に現行の都区制度の趣旨に反する規定が存在するとすれば、見直しが行われるべきである。

## 「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」の要点

(H25.6.25 第30次地方制度調査会)

### ①大都市制度の改革

- 指定都市制度：二重行政の解消（権限移譲、協議会設置等）、「都市内分権」による住民自治の強化（行政区の役割強化等）
- 特別区制度の他地域への適用：事務分担・税財源配分は東京の仕組みを基本、等
- 中核市、特例市制度：人口20万人以上であれば保健所設置により中核市となる形で両制度を統合
- 特別市：二重行政の完全解消等大きな意義があるが、住民代表機能のある区の必要性等さらに検討が必要
- 都区制度：児童相談所など更なる事務移譲、今後の社会経済情勢の変化を踏まえた区域の見直しが検討課題

### ②基礎自治体の行政サービス提供体制

- ・自主的な合併や市町村間の広域連携、都道府県による補完など多様な手法の中から各市町村が最も適したものを自ら選択

## 第30次地方制度調査会「答申」に対するコメント（抜粋）

(H25.6.18 特別区長会会長 荒川区長 西川 太一郎)

答申では、大都市制度の今後のあり方のひとつとして、特別区へのより一層の権限拡充の方向が示されています。これまでの基礎自治体としての特別区の実績と取組を適切に評価していただき、大いに勇気づけられるものであります。

なかでも、東京都から特別区へ移譲すべき事務の例として、児童相談所の事務が挙げられています。児童相談所の移譲については、現下の最大の課題であり、特別区の切実な思いを受け止めていただいたものと感謝しております。

現在、都区の間で児童相談所等のあり方について検討を進めていますが、東京都との連携のもとに、ぜひとも児童相談所の移譲を実現し、区民の皆さまに特別区に権限がきてよかったと思っただけのよう全力で取り組んでまいります。

また、答申が述べているように、我が国は人口減少社会に入り、社会経済や地域社会の状況が大きく変容しようとしています。とりわけ、三大都市圏においては、急速に進行する高齢化への対応や人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化への対応など、様々な行政課題に直面しています。さらに、切迫性が叫ばれている首都直下地震をはじめとする巨大災害にも備えなければなりません。

これら山積する諸課題は、答申が地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みの構築を提言しているように、23区間の連携はもとより、東京都等の関係者と認識を共有し、連携しながら進めなければ解決できない問題であり、首都東京の基礎自治体としての特別区の役割と責任は一層大きくなっています。

特別区は、今回の答申の趣旨を踏まえ、これまでの長年にわたる自治権拡充の歩みのうえに、さらなる進展に向けて努力していく所存です。

**第30次地方制度調査会**  
**大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申**  
＜抜 粋＞（H25.6.17 総会）

**目次**

前文

第1 大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題

- 1 現状認識
- 2 三大都市圏・地方圏の課題
- 3 制度改革等の必要性

第2 現行の大都市等に係る制度の見直し

- 1 指定都市制度
- 2 中核市・特例市制度
- 3 都区制度

第3 新たな大都市制度

- 1 特別区制度の他地域への適用
- 2 特別市（仮称）
- 3 三大都市圏域の調整

第4 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制

- 1 「平成の合併」の経緯と現状
- 2 基礎自治体による事務の共同処理等の現状と課題
- 3 具体的な方策

資料

前文

平成24年1月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の将来推計人口」（出生中位・死亡中位推計）によれば、我が国の人口は、平成38年に1億2000万人を下回り、平成60年には1億人を下回ると推計されている。

このような人口減少社会に入ることにより、社会経済や地域社会の状況は大きく変容しようとしている。将来、一層の人口減少が進む中においても、集落の数自体は人口ほどは減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯が増大すること等が予想されている。人々の暮らしを支える対人サービスの重要性は益々高まっていく。基礎自治体によるサービス提供体制を持続可能なものとしていくことが求められている。人口が収縮していく中で、都市構造や土地利用のあり方を見直しについても、基礎自治体が適切に役割を果たしていくことが求められている。

人口減少下にあっても、経済を持続可能なものとし、人々が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるようにしていくためには、大都市等の果たすべき役割は、今後さらに増大するものと考えられる。大都市等は安心安全な生活空間を形成することにより、第三次産業を中心に経済をけん引していくことが期待されている。

言うまでもなく、大都市はひとり大都市のみで存立できるものではない。他の基礎自治体と相互依存することで成り立っている。大都市等のあり方を見直しは、基礎自治体そのものや広域自治体のあり方にも大きく影響するものである。

第1 大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題

2 三大都市圏・地方圏の課題

(1) **三大都市圏の抱える課題**

三大都市圏は、これまで地方圏に比べて高齢化の進行が緩やかであったが、団塊の世代を中心

に今後急速に高齢化が進行していく。これまで地方圏が高齢化の進行に応じて徐々に対応してきた行政課題について、三大都市圏においては今後極めて短期間のうちに対策を講じることが必要である。また、高齢者医療、介護や生活保護などの行政需要が急増することへの対応や、独居老人や老老介護の問題など、家族やコミュニティの機能の低下への対応も必要になる。一方で、人口減少に歯止めを掛けるためには、出生率を回復することが必要である。三大都市圏には若い世代が比較的多いことを踏まえると、三大都市圏は少子化対策においても果たすべき役割が大きい。

三大都市圏においては、人々を支えるコミュニティの機能が低下し、人と人とのつながりが希薄化している。暮らしを支える対人サービスの重要性が高まる中で、住民の視点から公共サービスを考えていくためにも、住民自治を拡充していくことが重要である。

また、高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新時期にきており、これまでと同様の社会資本を維持し続けるのかどうかなど、社会資本整備のあり方の見直しも問われている。東日本大震災を教訓として、人口・産業が集中している三大都市圏においては、大規模災害時における住民の避難のあり方、生活機能や経済機能の維持等への対策を講じていくことも必要である。

三大都市圏には、規模・能力が一定以上あるが面積が狭い都市が圏域内に数多く存在する。効率的・効果的な行政体制を構築し、今後の急速な高齢化や社会資本の老朽化に対応するためには、自主的な市町村合併や基礎自治体間の広域連携を進めることが必要である。

さらに、通勤、通学、経済活動等の範囲が、行政区域をはるかに超えている三大都市圏においては、圏域全体を対象とした行政サービスの提供やその調整などが必要である。

## 第2 現行の大都市等に係る制度の見直し

### 1 指定都市制度

(3) 「都市内分権」により住民自治を強化するための具体的な方策

指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する「都市内分権」により住民自治を強化するため、区の役割を拡充することとすべきである。

区の役割を拡充する方法としては、まず、条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めることができることとすべきである。また、区長が市長から独立した人事や予算等の権限、例えば、区の職員の任命権、歳入歳出予算のうち専ら区に関わるものに係る市長への提案権、市長が管理する財産のうち専ら区に関わるものの管理権などを持つこととすることを検討すべきである。

このように、区長に独自の権限を持たせる場合には、現在は一般の職員のうちから命ずることとされている区の事務所の長（区長）について、副市長並みに、市長が議会の同意を得て選任する任期4年の特別職とし、任期中の解職や再任も可能とすることを選択できるようにすべきである。また、区長を公選とすべきかどうかについても引き続き検討する必要がある。さらに、区単位の行政運営を強化する方法として、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用すべきである。

以上のような新たな区の位置付けを踏まえ、区を単位とする住民自治の機能を強化すべきである。区単位の議会の活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこととすべきである。

### 2 中核市・特例市制度

(2) 具体的な方策

#### ①両制度の統合

人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となるという形で、中核市・特例市の両制度を統合することにより、一層の事務の移譲を可能とすべきである。その際には、現在の特例市については、少なくとも引き続きこれまで処理してきた事務を処理し続けることとする



ことを前提とする必要がある。

## ②都道府県からの事務移譲

今後、都道府県から中核市・特例市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、中核市・特例市が多様である現状を踏まえると、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については条例による事務処理特例制度を活用することとすべきである。

## 3 都区制度

### (1) 都区制度の現状

特別区は、昭和39年の福祉事務所等の事務移譲や課税権の法定化、昭和49年の保健所等の事務移譲、区長公選制の復活や都からの配属職員制度の廃止、平成10年の一般廃棄物の収集等の事務移譲や都区財政調整制度の見直しなど、累次の都区制度改革により、平成10年の地方自治法改正後は、「基礎的な地方公共団体」として、都が一体的に処理することが必要な事務を除き、一般的に市町村が処理する事務を処理している。

都区制度は概ね円滑に運営されているが、平成10年以降も、特別区への更なる事務移譲について、都区間で議論が行われている状況である。

### (2) 具体的な方策

#### ①都から特別区への事務移譲

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等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・能力を踏まえて移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。

#### ②特別区の区域の見直し

一方、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。

#### ③都区協議会

都区財政調整制度等に関する都区協議会における調整について、仮に協議が調わない事項が生じた場合に備え、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、指定都市と都道府県の場合と同様に何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることの必要性について引き続き検討する必要がある。

#### ④住民自治の拡充

特別区の中には人口が相当多い区もあることから、地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用し、住民自治の拡充を図ることとすべきである。

また、特別区の区議会議員についても、中核市・特例市の市議会議員と同様の課題があるため、より地域に密着した区議会議員を選出する観点から、選挙区を設けるべきかどうか、引き続き検討する必要がある。その際には、選挙区の設定方法をどのように考えるかといった視点が必要である。

## 第3 新たな大都市制度

### 1 特別区制度の他地域への適用

#### (1) 大都市地域特別区設置法の制定

現行の特別区制度は、一般制度ではあるものの、制度創設時には東京都以外の地域に適用することは想定外であった。仮に東京都以外の地域に特別区制度を適用する場合には、人口の集中度

合いや経済圏の実情など、社会経済情勢が現在の東京都の特別区に近い地域、例えば大阪市の存する区域に適用することが考えられる。

そのような中、平成24年8月に、議員立法により「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（以下「大都市地域特別区設置法」という。）が制定され、大阪市など、東京都以外の人口200万以上の区域に特別区を設置する場合の手続が確定した。

そこで、大都市地域特別区設置法において総務大臣との協議事項とされている事務分担、税源配分及び財政調整を中心に、同法に基づき特別区を設置する際に留意すべき点を明らかにしておくことが必要である。

## （2）具体的な留意点

### ①総括的な留意点

大都市地域特別区設置法に基づく特別区の設置に当たっては、各地域の判断に委ねられる部分が多いが、いわゆる「二重行政」の排除や行政の効率化といった住民の期待に応じたものとするよう留意すべきである。

また、長年存在してきた指定都市を特別区に分割することにより、分割される事務の処理に係る費用や、特別区間や道府県と特別区の間での調整に係る費用が増大するといった懸念には的確に対応するよう留意すべきである。

さらに、道府県における特別区の設置によって、国や他の地方公共団体の財政に影響が生じないよう特に留意すべきである。

### ②事務分担

事務分担については、指定都市で一体的に処理してきた事務のうち、行政の一体性及び統一性の確保の観点から基礎自治体の事務でありながら都が処理することとされているものについては、道府県の事務とすることを基本とし、専門職員の確保、保険財政の安定等の観点からさらに道府県において処理すべきものがあるかという点にも留意すべきである。

また、特別区において処理すべき事務については、仮に、道府県の特別区が中核市並みの事務を処理することとした場合、現在都の特別区が処理していない事務も処理することとなり、円滑に事務処理を行うことができるかどうかについて特に留意すべきである。

なお、特別区を設置しようとする指定都市の区で現に処理している事務を出発点として、これにどの程度の事務を加えれば特別区を設置したことが意義あるものと考えられるのかという観点にも留意すべきである。東京都の特別区においては、長期間にわたり段階的に所掌事務を増加してきたことにも留意すべきである。

### ③税源配分及び財政調整

税源配分及び財政調整については、道府県と特別区が分担する事務の規模に応じて、税財源が適切に配分されることが必要である。その際、税源の偏在がある中で特別区において適切に行政サービスを提供できるよう、税源の配分と道府県と特別区の間での財政調整の仕組みを適切に組み合わせるとともに、特別区間で偏在度の大きい税を道府県と特別区の間での財政調整の財源とすることが基本である。

税源の配分に当たっては、目的税とその用途との関係にも留意すべきである。また、現在指定都市が処理している任意事務についても、道府県と特別区との間の事務分担に応じた財源上の配慮が必要である。

指定都市を特別区に分割した場合、現行制度と同様に、地方交付税の算定については、特別区の一つの市とみなすことが必要である。さらに、道府県と特別区の間での事務の分担や税源の配分が一般の道府県と市町村と異なることから、現行の都区合算制度と同様の仕組みによることが基本となることに留意すべきである。

特別区において処理すべき事務が多いほど、また、特別区の規模が小さいほど、分割される事務の処理に要する費用が増加するとともに、特別区の間で行うべき財政調整の規模が大きくなることに留意すべきである。

特別区が処理すべき事務や特別区の規模によっては、現行の都区財政調整制度における調整3税以外の何らかの財源を調整財源として活用することが必要となる場合があることに留意すべきである。

#### ④財産処分及び職員の移管

特別区の設置に伴う財産処分及び職員の移管に当たっては、事務の分担に応じることを基本に検討すべきである。その際、市町村合併について、合併関係市町村の職員が合併市町村の職員としての身分を保有するよう措置するとともに、合併市町村が職員の身分取扱いに関して職員のすべてに通じて公正に処理しなければならないとされていることとの均衡にも留意すべきである。

なお、東京都と特別区の間では、都職員がその身分を有したまま特別区に配属される制度が昭和49年まで存在したが、これは当時の特別区が都の内部団体的性格を持っていたことの表れであることに留意すべきである。

#### ⑤道府県に置かれる特別区の性格

道府県に置かれる特別区は、道府県と特別区の事務分担や税源配分、財政調整等のあり方によっては、平成10年の地方自治法改正で「基礎的な地方公共団体」と位置付けられた都の特別区とは性格が異なってしまう可能性もあることに留意すべきである。

## 2 特別市（仮称）

### （1）特別市（仮称）を検討する意義

特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。

また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるといふ点にも意義がある。

### （2）特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題

一方で、特別市（仮称）については、以下のようにさらに検討すべき課題が存在する。

一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である。

また、特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市（仮称）の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。

さらに、特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念もある。

なお、現在の全ての指定都市を特別市（仮称）制度の対象とする場合、現在47の広域自治体が最大67に増加する可能性がある。大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に人口200万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市を対象を限定する必要がある。

### （3）当面の対応

まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すこととし、特別市（仮称）という新たな大都市のカテゴリーを創設する場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく必要がある。

## 3 三大都市圏の調整

三大都市圏においては、社会経済的に一体性のある圏域（例えば通勤・通学10%圏）の広がり、市町村のみならず都道府県の行政区域も超えているが、地方ブロックほどの広がりとはなっていない。

例えば交通体系の整備や防災対策といった圏域における共通した行政課題に関する連絡調整や、

そのような行政課題に関する圏域全体の計画策定を行うための協議会等の枠組みを設けるべきかどうかについて引き続き検討する必要がある。

その際、どのような行政課題についての調整を行うべきか、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の任意の枠組みが果たしている役割との関係をどうするかといった点についてさらに検討する必要がある。

仮に新たな枠組みを設ける場合には、圏域計画の実効性を担保するための尊重義務を構成団体に課すことや、国との調整を図るために、必要に応じて、国の関係行政機関に対して、職員の出席及び説明並びに必要な資料の提出を求めることができるようにすることなどについても検討する必要がある。

#### 第4 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制

##### 2 基礎自治体による事務の共同処理等の現状と課題

###### (1) 市町村間の広域連携や都道府県による補完の必要性

人口減少・少子高齢社会における今後の基礎自治体の行政サービス提供体制については、基礎自治体の担うべき役割を踏まえ、自主的な市町村合併や共同処理方式による市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要である。

中でも、将来的に近隣市町村との共同処理を行うことが必要と考える市町村は多く存在し、市町村間の広域連携を一層進めていこうとするニーズは高い状況にある。市町村が基礎自治体としての役割を果たしていく上で、市町村間の広域連携は有効な選択肢であり、その積極的な活用を促すための方策を講じるべきである。

さらに、自ら処理することが困難な事務について、将来的に都道府県が処理することが必要と考える市町村があり、都道府県の補完にも一定のニーズがある。都市機能が集積した都市から相当離れていること等の理由から、市町村間の広域連携によることが困難な場合には、都道府県による補完も重要な選択肢であり、これに資する方策を講じるべきである。

###### (2) 現行の事務の共同処理制度の特徴

現行の地方自治法では、事務の共同処理の制度について、一部事務組合及び広域連合、協議会、機関等の共同設置並びに事務の委託の各方式が定められ、その効果が規定されている。全国の市町村においては、広域市町村圏施策が展開されて以降、現行の制度を活用して相当の成果が上げられている。

しかしながら、現に事務の共同処理を行っている市町村から、事務の共同処理の各方式について、それぞれの制度の特徴により、例えば、一部事務組合や協議会については迅速な意思決定が困難ではないか、機関等の共同設置については中心的な役割を果たす市町村の負担が大きいのではないか、事務の委託については委託団体が受託団体から事務処理の状況等の情報を把握することが困難なのではないか等の指摘があることも事実である。

##### 3 具体的な方策

###### (1) 新たな広域連携の制度の必要性

広域連携を一層進めていくため、現行の事務の共同処理の制度に加え、より弾力的な広域連携の制度を設けることとすべきである。

人口減少・少子高齢社会においては、中心市と近隣市町村が相互に役割分担を行い連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的とする定住自立圏のような仕組みが重要である。現行の定住自立圏形成協定の仕組みにおいては、実際に事務の共同処理を実施していくに当たって、その内容に応じて定住自立圏形成協定とは別に地方自治法上の事務の共同処理に係る規約を定めることが必要となる。

市町村間の広域連携を一層促していくためには、現行の地方自治法に定める事務の共同処理の方式のほか、地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきである。

地方公共団体間における柔軟な連携の仕組みを制度化する場合、合意形成の手続、合意の実効

性を確保するための調整方法、その他民法上の契約等では不十分と考えられる点をどのように補うかという観点から、検討することが必要である。

広域連携の仕組みを活用しようとする市町村、とりわけ条件不利地域にある市町村において、近隣の市町村が連携を望まない場合や、対象事務について協議が調わない場合などに、どのように広域連携を進めていくかについても検討を進める必要がある。

### (3) 三大都市圏の市町村

市町村合併があまり進捗しなかった三大都市圏の市町村においては、地方圏を上回る急速な高齢化が進行するとともに、人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎える。

三大都市圏には面積が小さな市町村が数多く存在しており、公共施設の円滑な利活用や一体性のある広域的なまちづくりに支障が生じている。

今後の市町村合併については、それぞれの市町村の自主的な選択を尊重することを前提とした上で、市町村の判断材料となるよう、市町村合併の成果や課題について、特に三大都市圏の市町村に対し、十分な情報提供が行われることが必要である。

地方公共団体間での柔軟な連携の仕組みについては、三大都市圏の市町村間の広域連携を促していくことにも資するものとする必要がある。その際、三大都市圏においても都市機能の「集約とネットワーク化」の考え方は有効である。しかしながら、三大都市圏においては、規模・能力は一定以上あるが昼夜間人口比率が1未満の都市が圏域内に数多く存在するため、基礎自治体が提供すべき行政サービス等について、核となる都市と近隣市町村との間の「集約とネットワーク化」を進める地方圏での方策をそのまま応用することは適切ではない。各都市が異なる行政サービスや公共施設の整備等に関して、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用であり、そのような水平的役割分担の取組を促進するための方策を講じるべきである。

### (5) 都道府県による補完

小規模な市町村などで処理が困難な事務が生じた場合において、地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市から相当距離がある等の理由から、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときには、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うことも考えられる。

現行法においては、市町村の事務を都道府県に委託しようとする際、都道府県に当該事務を処理する体制がない場合等に、当該事務の委託はふさわしくないものとされてきた。市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにすべきである。

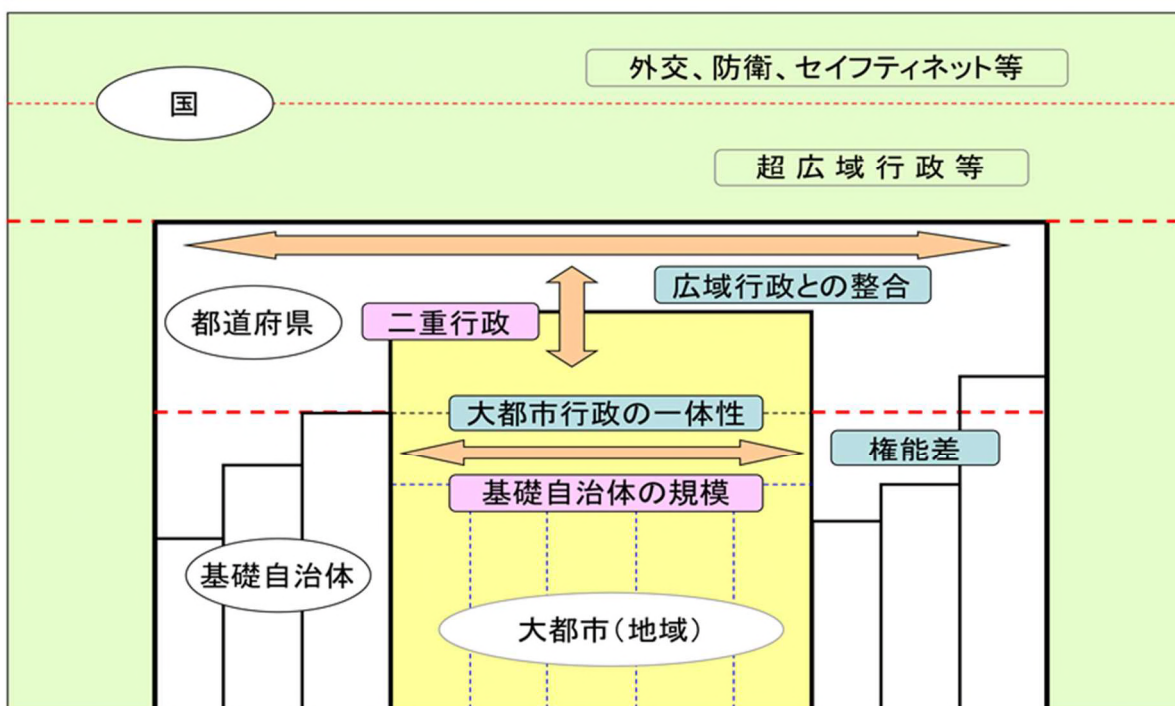
なお、小規模市町村における事務処理の確保を考えるに際しては、各市町村の地理的条件や社会的条件が多様であることに鑑み、行政の効率化等の観点のみにとらわれることなく、地域の実情を十分踏まえることが必要である。

## 第30次地方制度調査会答申（H25.6.25）の意義

「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」

- ・ 都区制度はおおむね円滑に運営されていると評価し、仕組み自体の改革の方向は出されなかったが、現行制度のもとにおいても更なる権限移譲を進める方向を示した。
- ・ 都がセットだと主張している事務移譲と区域再編を切り離し、児童相談所を典型的な移譲対象として明記して、大幅な事務移譲の方向、さらに全区一斉の移譲のほかに、事務処理特例を活用した個別移譲にも付言、将来の更なる事務移譲につながる方向を示した。
- ・ 事務移譲と切り離した中で、今後の大変革に備えた区域再編の検討を提起する内容で、これ自体は、各区がどう受け止めるかの話であるが、特別区のみ指摘があったことの意味は理解しがたい（都の主張に配慮か）。
- ・ 裁定の仕組みの提起は、権限移譲の方向を前提に考えると、都が権限移譲を拒んだ時のための救済策ととれる。
- ・ 特別区制度の他地域への適用についての留意点の中で、税源配分及び財政調整について、道府県と特別区が分担する事務の規模に応じて、税財源が適切に配分されることが必要との認識を示し、都区制度の財源配分原則を改めて確認（特別区の財源を保障すれば足りるとする都の主張と対照的）。
- ・ 全体として、基礎自治体強化、住民自治強化の方向でのとりまとめとなっており、保健所設置を条件に、20万人以上の特例市の中核市への統合の方向が出されたことで、20区（当時：現在21区）が20万人を超える特別区も、少なくとも中核市並みの権限の移譲が展望できる。

## 大都市地域における自治制度の論点



# 指定都市市長会「多様な大都市制度実現プロジェクト」最終報告のポイント

(令和3年11月10日)

## ◇特別自治市制度の必要性

- ①道府県(広域自治体)、市町村(基礎自治体)の果たす役割に変化が生じており、また、道府県によってもその役割分担が異なっているにも関わらず、行政体制は「道府県—市町村」という全国一律の画一的体制となっている。地域特性に合わせた地方自治制度を再構築することが必要。
- ②基礎自治体としての「現場力」と、高度な行政能力を持つ大都市としての「総合力」により多種多様な行政課題に対応している大都市が、その能力・役割に見合った権限と財源を持つことが必要。
- ③大都市が果たすべき役割を最大限に発揮するために、権限と財源の統一が必要。
- ④指定都市で極めて深刻化する高齢化及びインフラ老朽化への対応が喫緊の課題であり、このままでは大都市の活力が失われかねない。大都市制度改革は我が国にとって待ったなしの課題

## ◇特別自治市の法的位置づけ

性 格	特別地方公共団体
区 域	都道府県の区域外とする(一層制自治体・特別地方公共団体)
事 務	・基礎的な地方公共団体として、市及び市域内における都道府県に属する事務(ただし、包括する市町村間の連絡調整及び補完事務を除く。)、その他区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理。 ・圏域において地域の実情に応じて近隣自治体との連携の中心的な役割を担う。
税財源の調整	区域内における地方税は特別自治市が一元的に賦課徴収する(市民目線では地方税の納税先が一元化される)(地方税法等の改正が必要)
区	行政区(市の内部組織)とし、法人格を有しないこととする。行政区においてさらなる住民自治機能の強化に努める。

## ◇特別自治市への移行による効果(アピールポイント)

- 大都市の自立(一層制)により二重行政を完全に解消し、市民サービスの向上を実現
- 近隣自治体との連携による持続可能な強い圏域づくり
- 多極分散型社会の実現、日本の成長のエンジンに

## ◇第30次地方制度調査会で指摘された課題への対応(考え方)

### 課題① 住民代表機能を持つ区のあり方

○一層制の大都市制度である特別市(仮称)について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要

⇒・特別自治市における区は、行政区(市の内部組織)とし、法人格を有しない。

- ・特別自治市における区は、その役割、予算、裁量等を拡充することに併せ、区長の位置づけを強化するとともに、区行政に対する議会の意思決定機能やチェック機能を強化する。(議会での議論も必要)

(例)・区長の特別職化 ・一又は複数の区を単位とする委員会の設置 など

※プロジェクトにおいて、大都市としての一体性を損なわないよう、地域の実情に応じて取り組めるようにすべきとの意見があった。

## 課題② 警察事務、広域犯罪への対応

○例えば警察事務についても特別市（仮称）の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念

⇒・広域犯罪への対応の運用としては、公安委員会・警察本部を道府県と特別自治市が共同で設置する仕組みも考えられる。（警察法、地方自治法施行令の改正が必要）

・広域犯罪への対応については、現在も警察法に基づき所轄外捜査や道府県警察間で合同捜査の形がとられているが、道府県警察が警察庁の指揮監督も受けることに鑑み、特別自治市における警察事務のあり方については、国とも意見交換をし、検討を深めていく。

## 課題③ 地方税の一元的な賦課徴収による周辺自治体への影響

○特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響

⇒・特別自治市移行に伴い、広域自治体において財源不足が生じる場合、必要な財政需要については、一義的には地方交付税により措置される。

・特別自治市は、圏域において連携の中心的な役割を果たし、地域の実情に応じて、広域にまたがる業務を近隣市町村と連携して実施する。

※・広域連携の手法は、地域の実情に応じ対応することとする。（連携中枢都市圏制度の活用や市町村連携による道府県事務の移譲など）

・その他、広域に対しサービスが提供される経費等については、特別自治市が応分の負担をすることも考えられる。



## 神奈川県「特別自治市構想等大都市制度に関する研究会」報告書のポイント

(令和3年11月26日)

- 広域自治体は、広域調整事務や補完事務などを担いながら、総合調整機能として、都市部、自然豊かな地域等のバランスを図り、一体的に発展できるよう取り組んできた。それは、資源等が集中する指定都市を含む区域での広域的な調整でこそ、より効果的に発揮できる。また、それは、広域連携とは異なり、県域全体で垂直補完的に調整・解決できる有効な機能である。特別自治市が想定する広域連携は、現行制度下でも取組の推進を図ることができるものであり、特別自治市となることで近隣市町村に与えるメリットは変わるものではない。
- 道府県と指定都市で同一又は類似した施設の整備や事務を行ったとしても、住民の利便性に適うものであれば、直ちに問題があるとは言えず、また、法令による役割分担がなされていれば、「二重行政」とは言えない。
- 仮に、指定都市域内の県税全てが指定都市に税源移譲されると、地方交付税で一定の措置がなされたとしても、「留保財源」が大幅に減少（指定都市は留保財源が増加し、自主財源を獲得）することを通じて、現在の県の行政サービス水準は低下することになる。災害対応、新興感染症等対策、水源環境保全・再生といった、その事業効果が指定都市にも広く波及する県の総合調整機能にも影響が及ぶ。
- 特別自治市は広域自治体が処理する連絡調整事務及び補完事務の機能を果たすわけではないので、その税は、単純に道府県税を移管するというものでなく、事務・権限に対応するものとなるよう十分な議論が必要であると考える。仮に「留保財源」を含めた財源獲得行動の一環であれば、地方自治体全体が財源不足の中で、道府県・指定都市間の税源の奪い合いでは、根本的な解決にならない。
- 特別自治市が、市域内における地方の事務・権限及び税財源を一元的に担う一方、その内部構造としては、現行の指定都市の区と同様のものを設置することにとどまる場合、住民との距離が遠くなり、住民自治拡充の観点からは、住民のメリットにつながらないのではないか。
- 特別自治市における区長や区議会議員の公選についても考えていくべきではないかと思われる。
- 特別自治市への移行が県政や国政における住民代表機能に与える影響についても、慎重に検討する必要がある。
- 特別自治市構想は、通常の市町村合併や道府県の境界変更以上に住民生活等への影響が生じることから、その是非について道府県民全体が移行手続に参加できるよう投票手続が必要と考える。
- 特別自治市という現行の地方自治制度の抜本的な見直しを検討する前に、既存の制度の十分な活用や検討を行い、その行き詰まりの中で、制度の抜本的な見直しを求めていくべきではないか。(指定都市都道府県調整会議の活用、事務処理特例の活用、税財財源等制度改善の国への働きかけ、住民自治を強化するための総合区制度や特別区設置制度の導入についての検討、等)

## 特別区全国連携プロジェクト

### ◇特別区全国連携プロジェクト－趣意書－（H26.9.16 特別区長会）

我が国は、人口減少社会を迎えるなかで、地域の崩壊や経済の衰退などが懸念されており、今まさに地域の活性化が求められています。国もこれを課題として位置づけ、「地方創生」に力を向けようとしています。

一方で、全国各地域の疲弊は地方税の偏在にも一因があるとして、国は、本来国が保障すべき地方財源を、地方税の一部を国税化し再配分することで財政調整を行い、さらに拡大しようとしています。自治体間が対立し財源を奪い合う構図は、本来の地方自治の姿ではなく、結果的に共倒れになりうる、大変危険なことだと憂慮しています。

翻って東京・特別区は、人材の交流はもちろん、経済、生活全般にわたり、全国各地域に支えられ成り立っています。全国各地域あつての東京であり、互いの良いところを活かし、学び、そして足りないところを補完しあつて、東京、全国各地域が抱える課題を共に克服していかなければなりません。東京を含む全国各地域が、生き活きとしたまちづくりを進め、ともに発展・成長し、共存共栄を図っていくことこそが今必要で、それが日本の元気につながると確信しています。

このような趣旨から特別区長会では、全国各地域との信頼関係・絆をさらに強化し双方が発展していくために、連携を深め、東京を含めた全国各地域の経済の活性化、そしてまちの元気につながるような取り組みとして、「特別区全国連携プロジェクト」を展開してまいります。

それぞれの地域が、自らの特長を活かし、活力あるまちづくりを展開していけるようホームページを立ち上げるなど、特別区は微力ながら努力してまいります。

### ◇特別区全国連携プロジェクトの取組み状況（令和4年度時点）

- ・専用ホームページの運用
- ・各区の取組みも含め、全国 1,105 の自治体と連携
- ・広域的な連携協定（13 市長会・町村会、372 自治体）
- ・イベント、シンポジウム、展示等の実施
- ・民間企業との包括連携協定（4 社）
- ・広域共同計画による事業の実施（2 地域）
- ・被災地支援（復興支援金、職員派遣、救援物資）

東日本大震災、熊本地震、平成 30 年 7 月豪雨、北海道胆振東部地震、令和元年台風 15 号・19 号他