

## 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を一致
- ・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意見」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）

## 特別区児童相談所移管モデルのポイント

### 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、わかりにくく、
- 5 二元体制により、時間のロスと認識に温度差が生じる

### 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。  
2 3区で職員を確保。

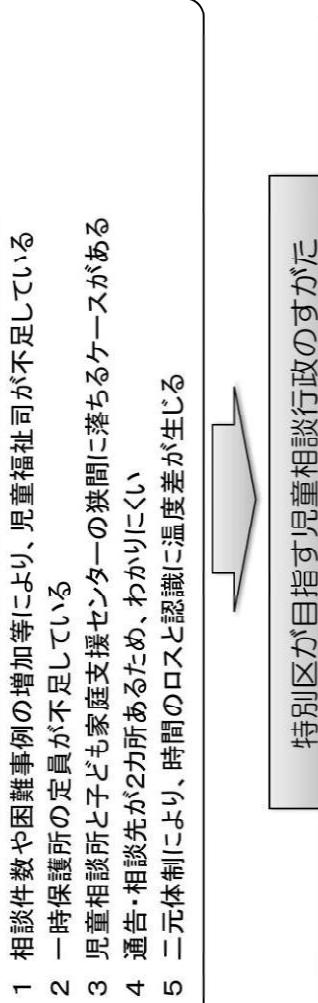
##### 5 児童相談所設置市の事務等

- 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後まで一貫して対応
- 一時保護所の定員を拡充  
・定員 約 150 人 → 約 260 人

#### 【移管モデル】

- 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。

- 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」。
  - ・児童福祉司・児童心理司の人数
  - ・財政規模（建設費、運営費など）



- 児童相談所を23区すべてに設置  
・児童相談所 7カ所 → 23ヶ所
- 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

— 351 —

- 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を要する相談に關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・相談先がはっきりやすくなり、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 **総合的なアプローチの実施**  
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、総合的なアプローチを実施。

- 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細かい対応、見守り体制を充実。

# 「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、その具体的な運用や区間・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するとした場合、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考える。

### **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考える。

# 「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【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、子じ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、子ども最善の利益を考慮し、子どもの身体・生命を守るために一元的・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行っている。感染症法や母子保健法、精神保健福祉の領域でも同様。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關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せていく。

◇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、その具体的な運用や区間・都区间調整の仕組み等の言及がない。

○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、都区间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難いが、この点に関する具体的な対応策がない。

○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おう。

○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。区内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きいにある。

## 「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・生命を守るために一元的・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、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、業務の大半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

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、その具体的な運用や区間・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ものと考えている。
- ◇ 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に、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ると考えている。

# 「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る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ふとともに、移管にあたつての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、移管にあたつての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意見、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等を素材に、「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年間を目途）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、職員の相談対応力を向上。

### 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、現行制度で実施しない経験者採用等を実施する方向で検討。

## 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）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実施など、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。

### 3. 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ト、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・方針や都の推進計画等とともに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位置の施設であるが、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。

### 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

- 複数区が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。
- 「都との連携

#### 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きを行い、各区の定員枠までは、各区の判断で入所をさせる。
- 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つた場合には、原則として受け入れる。また、23区で相互利用を行ったための協定、基本ルールを策定、締結。

# 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の増加など、急速な変化に対応が追いついておらず、その増加をとどめるに至っていない。
- 本委員会では、子どもは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が保障される権利を有するとともに、その自立が保障されるべきである。」という理念を実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
- ◆ 繼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」に力点をお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ときは、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
  - ◆ 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關する整理が必要
- ◆ 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

- 【地域子ども家庭支援拠点】
  - ◆ 市区町村における地域子ども家庭支援拠点の整備を行っており、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）
- 【保健相談】
  - ◆ 「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
- 【保護児童対策地域協議会の調整機関】
  - ◆ 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。

- <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、情報を共有するための方策を再検討し、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・通所によつて支援できる「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つており、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、自治体の自主組織の観点から、「必置」とすべきでないという意見もあつた。

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に、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。

- <虐待闇通告・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・相談を受理し、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。現在の児童相談所設置自治体に最低 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り、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には、児童虐待相談対応件数を考慮したものに見直すべきである。（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るべきであり、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>
- ◆ 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。
  - ◆ 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に、児童福祉法の理念を明確化するとともに、母子健康新規セントーの全国展開、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・市町村それぞれの役割・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、母子保健施設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、弁護士の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、被虐待児童等に関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）、3（4）（5）、4（1）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る、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ありますから、そうなれば、一定程度の人口に一つの児相があつ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、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るべきではないか、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)

##### 3 児童虐待発生時の迅速・的確な対応

###### (2) 児童相談所の設置促進

###### ② 中核市・特別区の児童相談所の設置の促進

- ・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。
- ・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。
- ・政府は、施行後5年を目途に、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。
- ・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。

#### ◇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)

##### 附則

(検討等)

第7条 [略]

2~5 [略]

6 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、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。

7 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。

8、9 [略]

#### ※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、要是十分にお互いに話し合っていく。そして、施行後5年をめどとして、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います。

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こととあります、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

ととしております。

施行の5年後どうなるかというお話をしたが、地方団体との協議を行なながら、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）、徵税、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ざ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體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、「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) 扱拭されない「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、都による一體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っ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とは、昭和18年に東京都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は継承されている。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言える。

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「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 ー「基礎自治体連合」ー

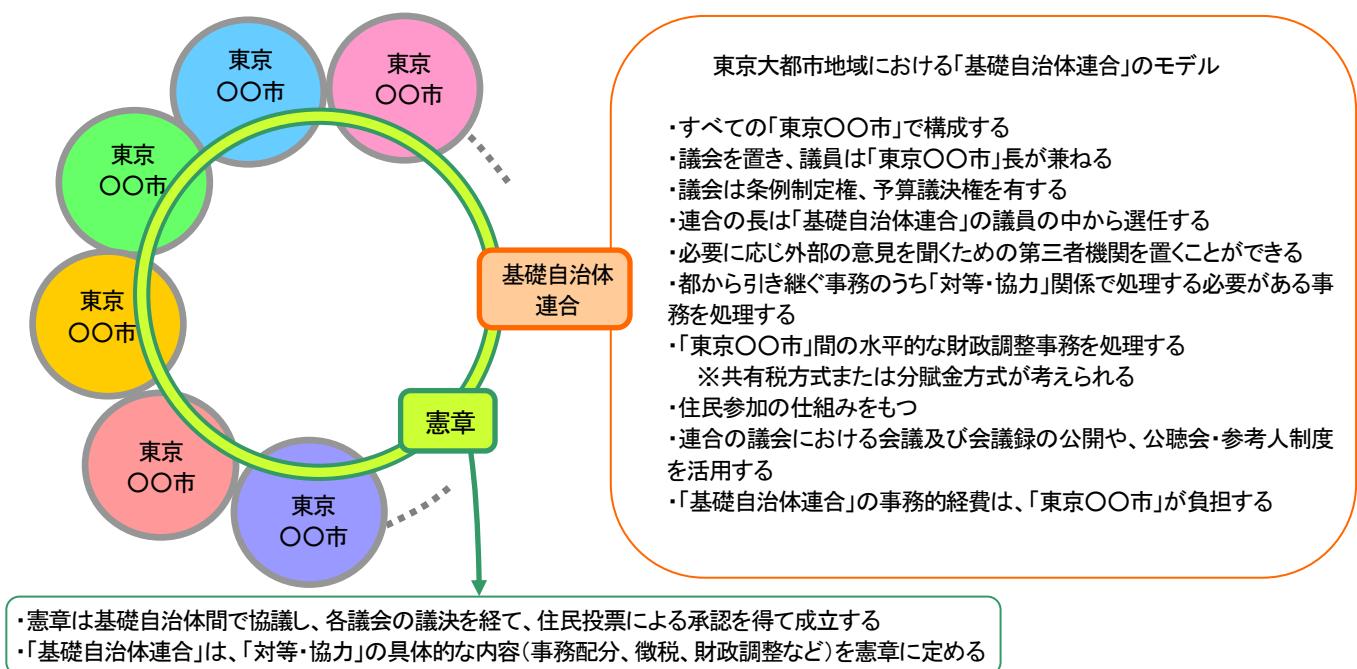
東京大都市地域には、行政需要や財源の極端な偏在が現存している。これらを踏まえ、実現可能な新たな基礎自治体間の関係を構想する必要がある。この基礎自治体横断的な関係は「東京〇〇市」が、これまでの歴史的沿革を乗り越える行財政の仕組みでなければならない。

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)



##### (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○○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言える。

### 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○○市」の連合またはいずれかの「東京○○市」が担うことができる。

#### 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、都に留保し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 (1) 扱拭されない「大東京市の残像」 (2) 東京大都市地域の基礎自治体 (3) 「都の区」の制度廃止	382 382 383 383
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○○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られたとされている「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所以であって、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○○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○○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○○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」という考え方には、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) 扱拭されない「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」といつてよい。

## (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っ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、定住先を持てない人々の増大、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つてはじめて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応え、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、都区内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とは、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を継承している。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と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考える。

### 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「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項、民主的統制の確保に関する事項などが考えられる。

○ 「基礎自治体連合」は、事務配分、徵税、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って、各自治体が、自治と連帶の精神に立脚して、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つた問題のうち、今後の特別区が注視すべき、あるいは場合によつ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、検討すべき事項が多い。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つ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年度の数値により、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】

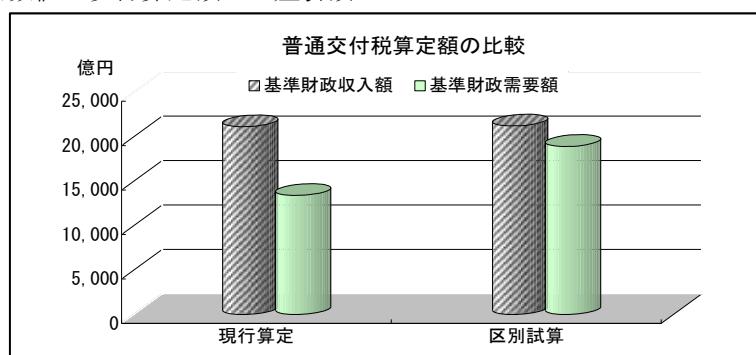
- 普通交付税算出方法に基づき、区別の基礎数値により試算 ※影響額 2,358 億円
  - ・平成17年国勢調査人口により試算
  - ・都市化の程度に応じた割増補正（種地補正）、及びその他諸費に係る特別区の割増補正係数について、現行一括算定と同様に全区に適用し試算
- 需要額：都が現に行っている大都市事務分（都案を参考）の基礎数値を加算  
※影響額 901 億円
- 需要額：臨時財政対策債（赤字地方債）振替分を平年度化 ※影響額 1,716 億円
  - ・財源不足対策として平成13年度から需要額を臨時財政対策債に振替える措置が導入されているが、後年度負担を考慮し、振替前の需要額で試算
-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

※（ ）内数値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

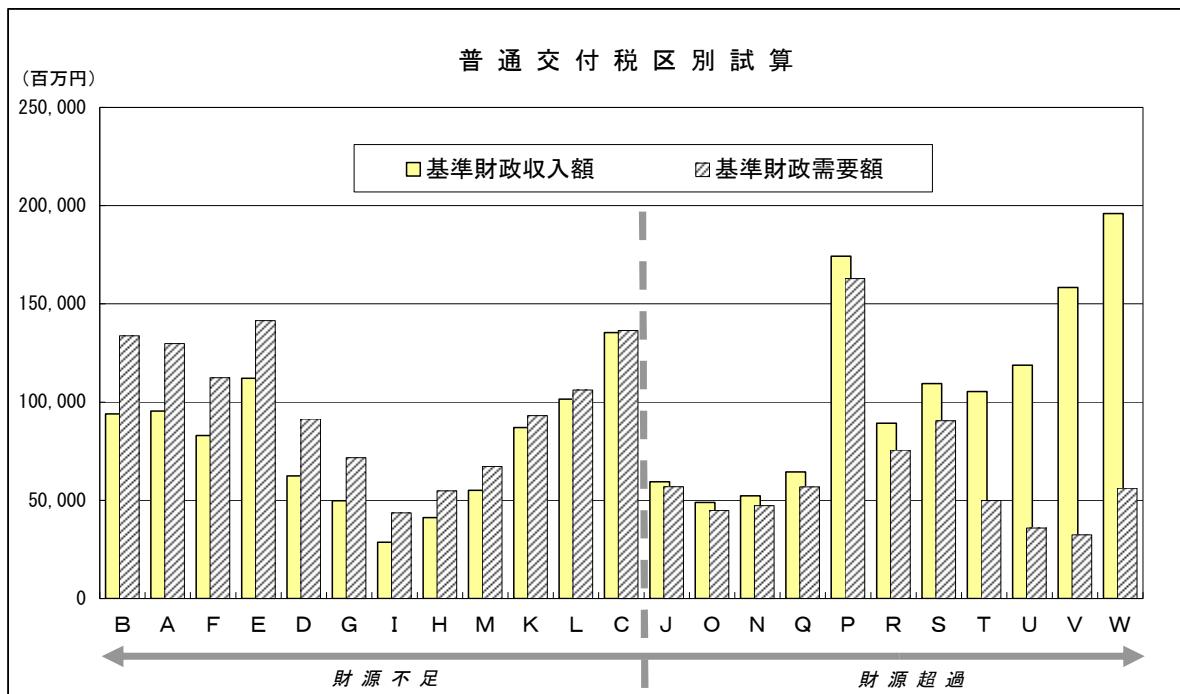
#### (参考資料)

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）

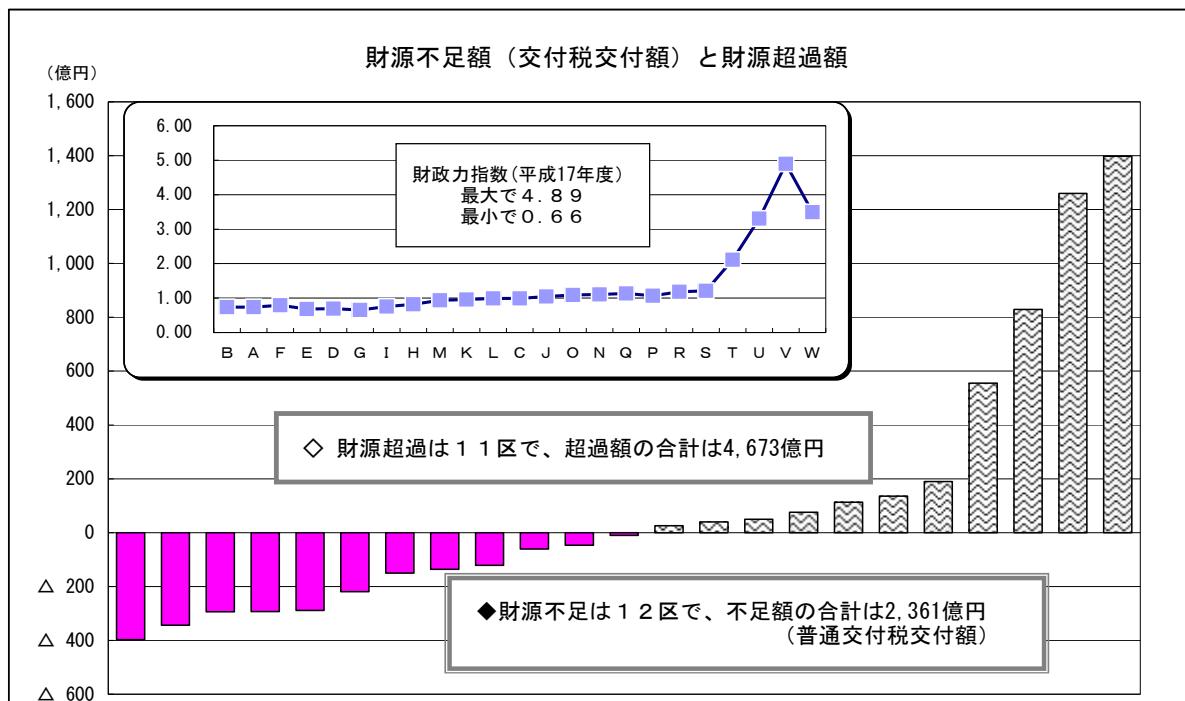
資料 ①

普通交付税区別試算結果（平成17年度）

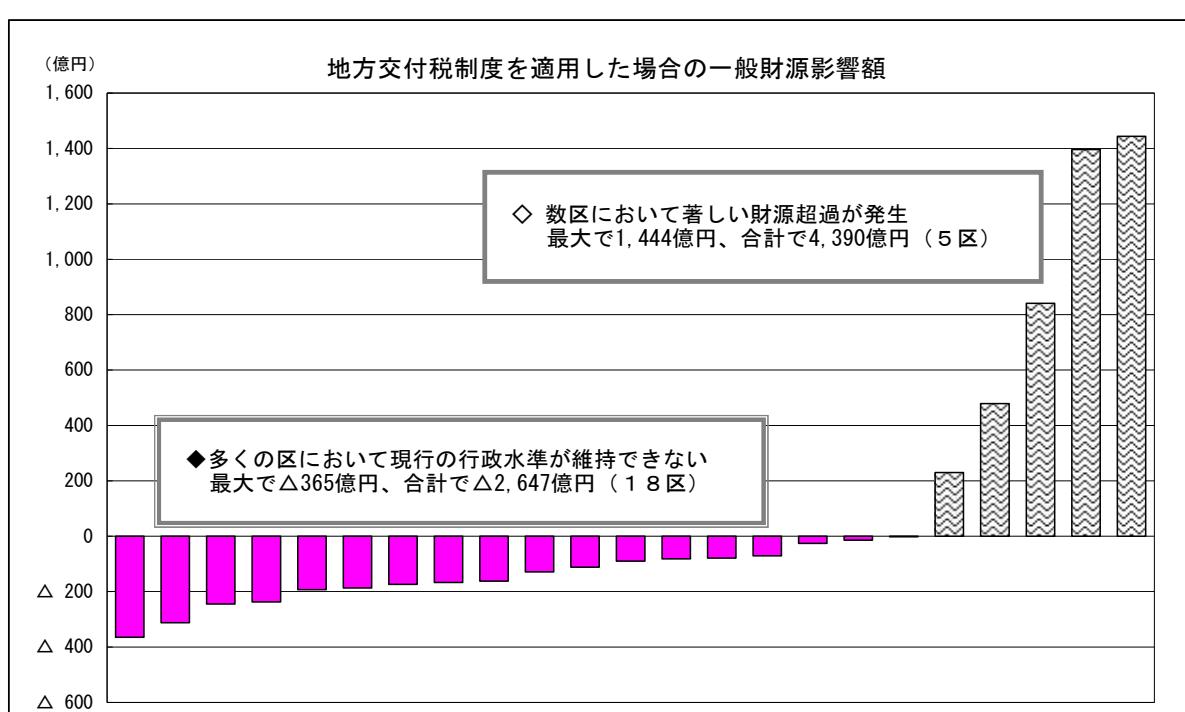
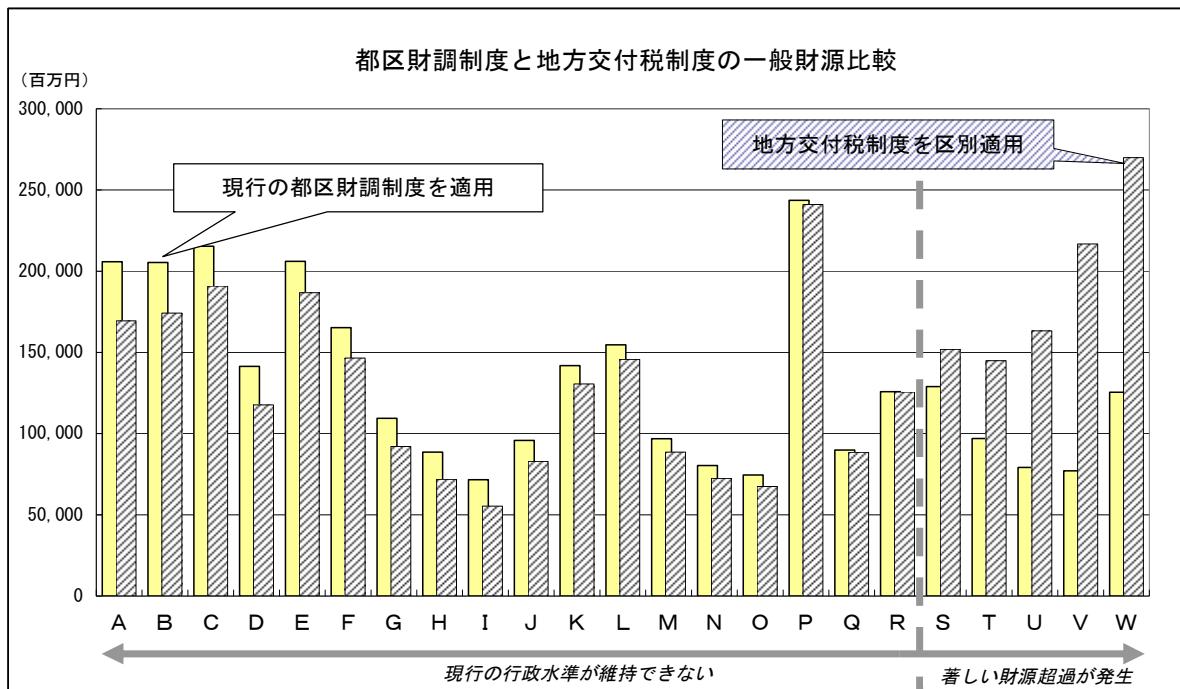


※平成17年度普通交付税算出方法に基づき、区別の基礎数値により試算

※都が現に行っている大都市事務分（都案を参考）の基礎数値を加算



## 都区財政調整制度と地方交付税制度の一般財源比較



## 参考

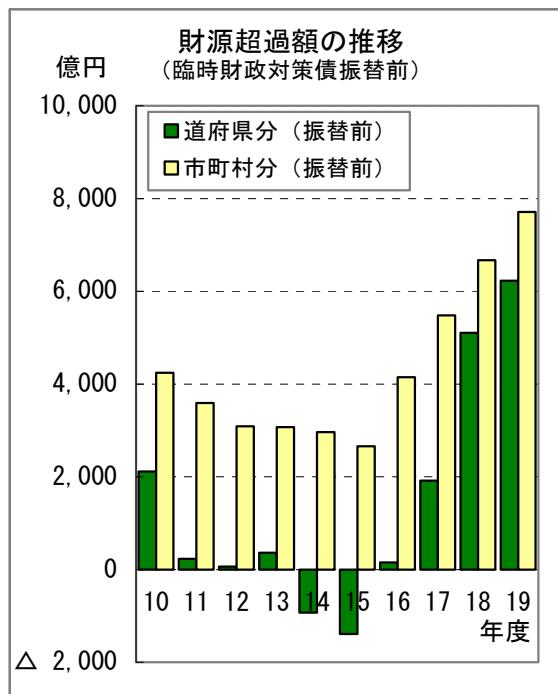
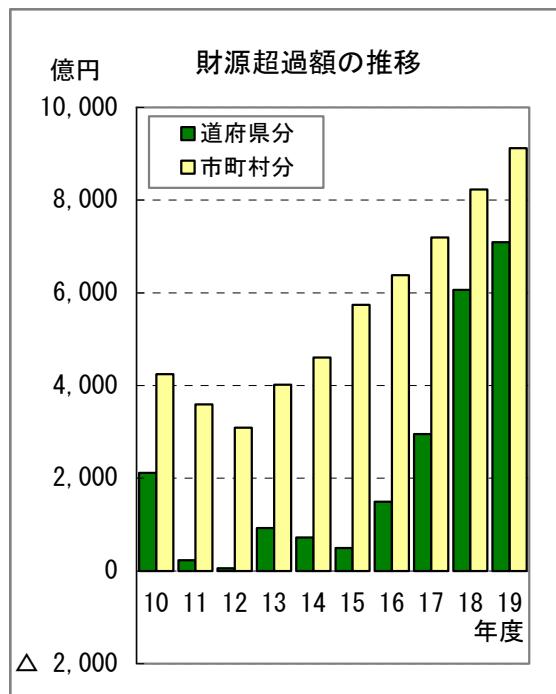
## 普通交付税算定結果(東京都・特別区分)累年比較

資料③

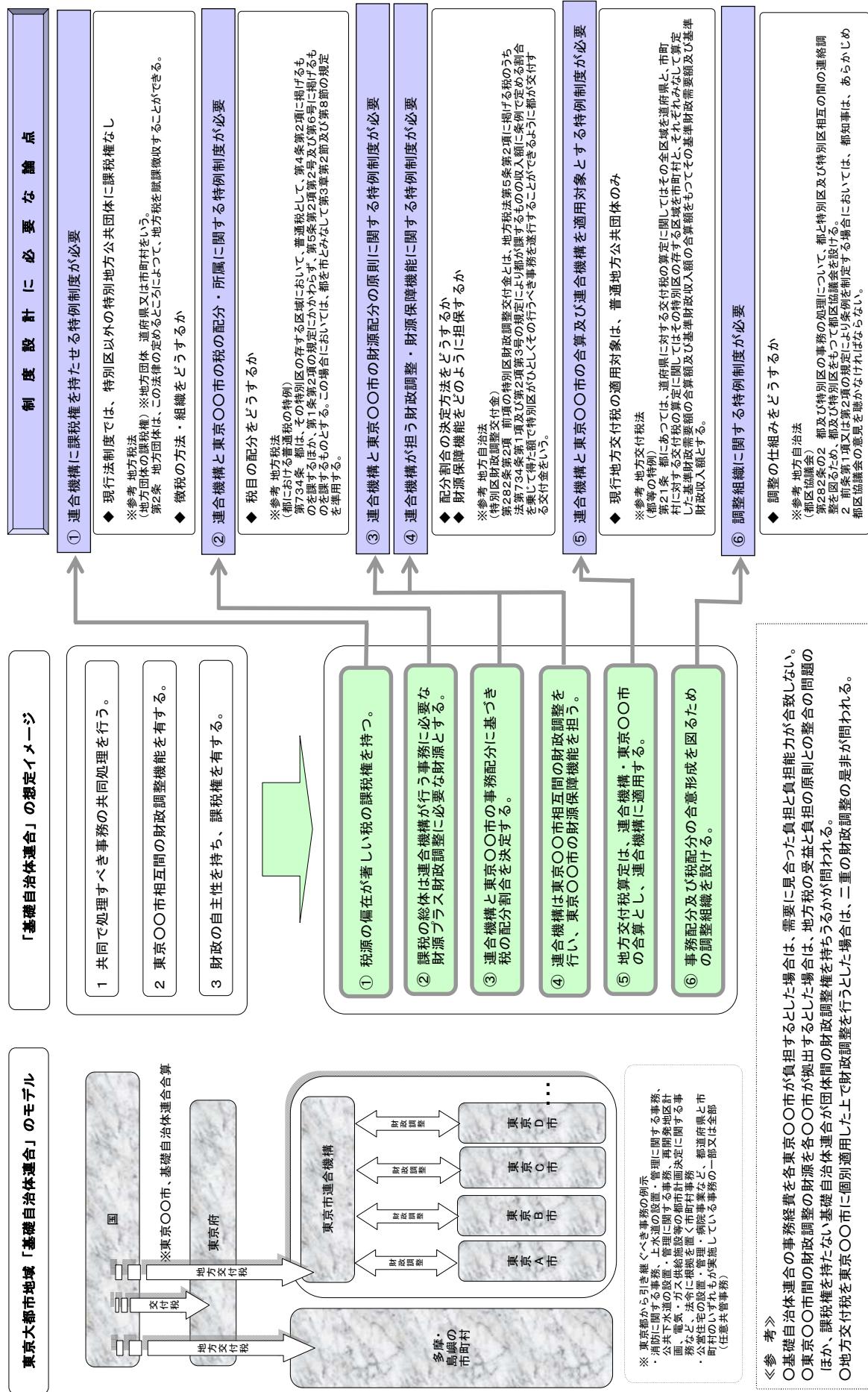
(単位:億円)

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次特別区制度調査会報告をもとに、「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合わせし、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る事務、
- 全国的に統一して定めることができるものとされる事務又は

○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、住民に身近な行政が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つて、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に發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、前項の規定にかかるわらず、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的の市町村が処理することが適當でないと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當でないと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
地方分権改革の理念を構築 －国・地方の関係が上下・主従から対等・協力へ	改革の理念を継承し発展へ －個性を活かし自立した地方をつくる
国主導による集中的な取組 －时限の委員会による勧告方式	地方の発意に根ざした息の長い取組へ －地方からの「提案募集方式」の導入 －政府としての恒常的な推進体制の整備
地方全体に共通の基盤制度の確立 －機関委任事務制度の廃止 －国の関与の基本ルールの確立	地方の多様性を重んじた取組へ －連携と補完によるネットワークの活用 －「手挙げ方式」の導入
法的な自主自立性の拡大 －自治の担い手としての基礎固め	真の住民自治の拡充・財政的な自主自立性の確立 －自治の担い手の強化
地方分権推進に向けた世論喚起 －地方分権の意義を普及啓発	改革の成果を継続的・効果的に情報発信 －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くことが重要
- これまででも都と区は、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思っている

### 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、横浜市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枢都市として、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
- 区選出の市会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、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、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《单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正を求め、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」(都区いづ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・学校等はもとより、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ス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ですと思っていただけるよう、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ると、特別区の区域の見直しが必要となるのではないか。

- ・ 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考える。
- ・ 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。

## (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考える。
- ・ 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、いわゆるゲ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。
- 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。

- ・ 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考える。

## 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考える。

## 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是必要ないと考えるか。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、充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も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ない必然性はなく、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、調整税が年度途中に減収となつた場合に、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。

○ 都と特別区の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つても、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 特別区長会会长 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取組と実績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、区民の皆さんに特別区に権限がきてよかったですと思つていただける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、連携しながら進めていか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の見直しについても、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。大都市等のあり方の見直しは、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に係る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する議論もあるが、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續が確定した。

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、税源分配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ることができ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税源分配及び財政調整

税源分配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、目的税とその使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、特別区を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う点にも意義がある。

#### （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に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 三大都市圏域の調整

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）の広がりは、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く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ことが必要である。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。

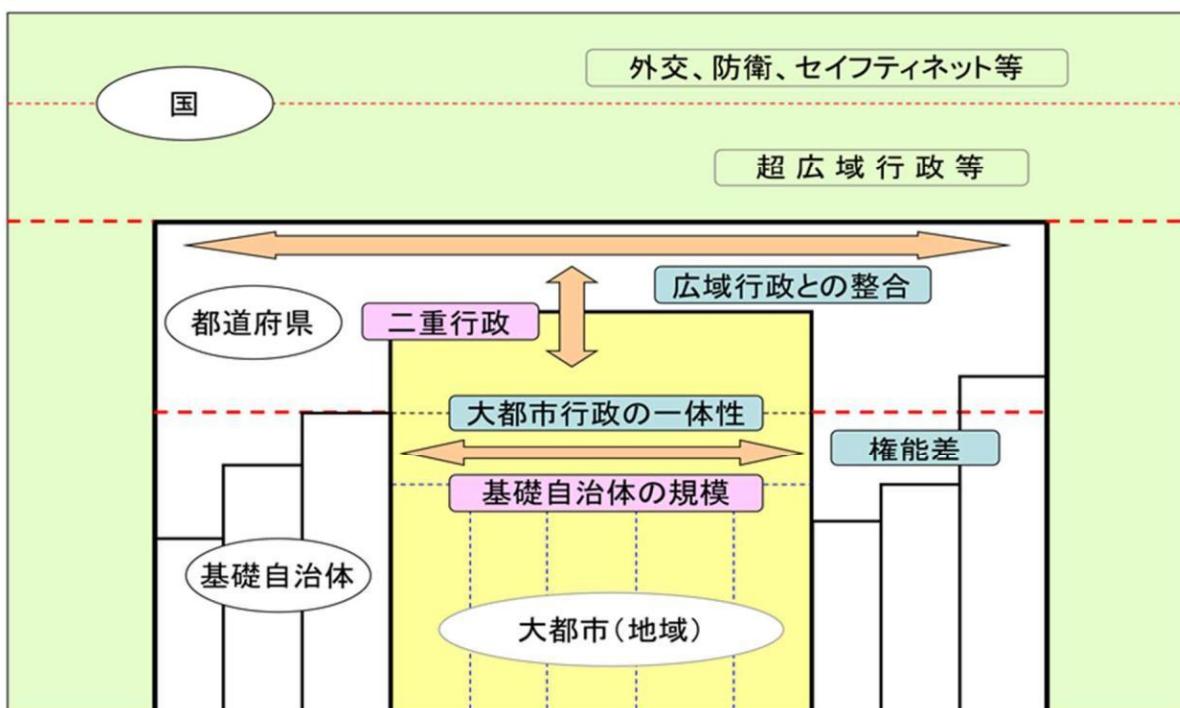
なお、小規模市町村における事務処理の確保を考えるに際しては、各市町村の地理的条件や社会的条件が多様であることに鑑み、行政の効率化等の観点のみにとらわれることなく、地域の実情を十分踏まえることが必要である。

## 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つたが、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たい（都の主張に配慮か）。
- ・裁判の仕組みの提起は、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「道府県一市町村」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、より効果的に發揮できる。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續が必要と考える。
- 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 一趣意書一 (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。全国各地域あっての東京であり、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って、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、活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く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

## 東京自治制度懇談会「議論の整理」(H19.11.20 最終報告) のポイント

### ①大都市制度のあり方

- ・大都市制度を制度的に位置づける法改正が必要
- ・大都市経営のための地域自治の仕組みが必要

### ②税財政制度のあり方

- ・地方の役割に必要な財源は地方税収で賄われることが重要
- ・大都市経営の実効性を担保する税制等の仕組みが必要
- ・団体間の財政調整制度（地方交付税）をなくすことは困難

### ③道州制における広域自治体のあり方

- ・首都圏における道州は、少なくとも1都3県を包含する必要
- ・首都圏の道州の役割を検証することが必要
- ・国、道州、基礎的自治体の役割の明確化が必要
- ・首都圏の道州における大都市経営の主体は現行と同様

(大都市の範囲が複数の基礎的自治体に分かれている場合は、道州)

### ④東京における大都市制度のあり方

- ・自治法上に都が大都市経営の担い手となる旨明確化すべき
- ・道州が導入された場合、特別区又はその周辺区域を含めて一つの基礎的自治体となって大都市経営を担うのも選択肢の一つ
- ・都が大都市経営を行う上で必要な事務は、経営上の必要性のほか効率性の観点からの検討も重要
- ・特別区の区域の再編が必要（多摩地域についても、特別区の再編統合の検討状況を視野に入れながら合併を含めあり方の検討が必要）
- ・大都市東京の特殊性を踏まえた新たな観点から特別区の再編のメリット、デメリットを示し、合併構想等都の考え方を示すべき
- ・税財政制度については、事務配分、区域の方向性が明らかになった段階で検討することが必要

## 東京自治制度懇談会「議論の整理」（H19.11.20最終報告）抜粋

### IV 東京における大都市制度のあり方について

（参考）「大都市経営」の定義（18.11.29 東京自治制度懇談会『議論のまとめ』から）

「大都市の安全性、機能性及び快適性を維持向上させるという大都市全体の利益のために、その地域の行政課題を総合的・一体的に解決することによって、集積のメリットを効果的に発揮し、集積のデメリットを効率的に解消していくこと。」

#### （総論）

『議論のまとめ』から

- 東京における大都市経営の主体については、大都市経営が必要な範囲（高度集積連たん区域）が複数の基礎的自治体に分かれているため、都がその役割を果たすことになる。
- 都は、広域的自治体としての役割と大都市経営の担い手としての役割を併せ持っているため、双方の役割に応じた制度責任、財政責任及び執行責任を果たすことが求められる。

#### 検討課題

- 都が広域的自治体と大都市経営の担い手という二つの役割に応じた責任を果たすため、法令上の位置付けを含め、制度的な担保について検討する。

#### 《大都市経営の担い手としての都の役割の明確化》

- 東京においては、都が広域的自治体と大都市経営の担い手という二つの役割に応じた責任を果たすことになるため、これを制度的にどのように担保することが可能かを検討する必要がある。
- 都が特別区の区域において果たすべき役割については、現行の地方自治法においても、第281条の2に定められているが、「大都市経営」という観点から見ると、必ずしも十分ではない。
- そのため、都区制度に関する現行の地方自治法の規定を「大都市経営」の観点から見直し、大都市経営の概念を明らかにした上で、特別区の区域においては、都が大都市経営の担い手としての役割を果たすことを明確化すべきである。

#### 《道州制が導入された場合の大都市経営の担い手》

- 「Ⅲ 道州制における広域的自治体のあり方について」で、道州制が導入された場合においても、大都市経営が必要な範囲としての高度集積連たん区域に複数の基礎的自治体が置かれている場合には、道州が広域的自治体と大都市経営の担い手という二つの役割を担うことが望ましいとした。
- しかし、その一方で、地域の広域的課題に対応する道州と大都市経営を行うべき区域との人口・面積の格差が大きければ大きいほど、同一の主体がこの二つの役割を的確に果たすことが困難になることも予想される。また、この格差が大きい場合、道州全体の住民意思に基づいて道州内的一部区域の大都市経営を行うことが、他の大都市における住民自治との比較において、問題となることも考えられる。
- したがって、特別区の区域に複数の基礎的自治体が置かれている場合に、首都圏の一都三県を包含する道州が、その広域的課題への対応と併せて東京圏の大都市経営を担うということが本当に最適解なのかどうかは、さらに検討する余地があるというべきである。例えば、特別区又は特別区とその周辺区域が、一つの基礎的自治体となって大都市経営を担う途も、選択肢の一つとして検討を進めていくことが望まれる。

#### （事務分配）

『議論のまとめ』から

- 都は、府県事務、市町村事務という枠組みにとらわれることなく、大都市経営に必要な事務

か否かという観点から、都の事務を再構築することが必要である。

- 今後、大都市経営の一環として行うべき業務を徹底的に洗い出し、大都市経営に必要な事務及び府県の立場としてどうしても行わなければならない事務以外は、できる限り特別区に移管すべきである。
- 現在、国が担っている事務についても、大都市経営を行う上で都が担った方がサービスや効率性の向上につながる事務については、国に対して、都への移管を推進するよう求めていくことも重要である。

#### **検討課題**

- 都が大都市経営を行う上で必要な事務について、その判断基準を含めて検討する。
- 国が担っている事務のうち、大都市経営の一環として都に移管することが適当な事務について検討する。

#### **《大都市経営に関する事務の判断基準等》**

- 大都市経営に関する事務は、以下のような概念としてとらえることができる。
  - ・ 自治体が行う府県事務、市町村事務、法令によりその所管が明確に定められていない、いわゆる共管事務の全てにまたがるとともに、現在、国が行っている事務にまでまたがる可能性がある。
  - ・ 地方自治法第281条の2第1項の「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」を包含する。
- 大都市経営に関する事務とは何かを判断するに当たって、大都市経営に必要な事務か否かという必要性の観点に加えて、効率性の観点からの検討も重要である。

効率性というと規模の経済による費用削減効果が強調されるが、それに加えて、行政サービスの便益の範囲についても検討する必要がある。基礎的自治体が提供する行政サービスのうち、例えば、当該自治体の設置したコンベンションセンターやホールによってもたらされる便益が行政区域を越えて及ぶ場合、基礎的自治体の立場からは行政サービスの提供が非効率に行われていることとなる。行政区域に合わせて便益が及ぶよう行政サービスを供給することが効率的であるため、各特別区の区域を越えて23区全体に便益が及ぶ事務か否かが、大都市経営に関する事務か否かを判断する基準の一つとなる。
- 大都市経営に関する事務及び府県の立場で行う必要がある事務を除き、都が行っている事務は可能な限り特別区へ移管すべきであるが、移管によって、かえって住民の利便性の低下を招いたり、事務が非効率になるような場合には、都が事務を行うなどの配慮も必要である。
- 共管事務については、大都市経営に関する事務か否かが、都の事務とすべきかどうかの拠り所になり得るが、共管事務の中には、責任の所在が不明確になったり、二重行政に陥ったりするものもあり得るため、場合によっては、都区の新たな役割を踏まえつつ、都区間で事務配分の整理を行っていくことも必要である。

#### **《国から都へ移管すべき事務》**

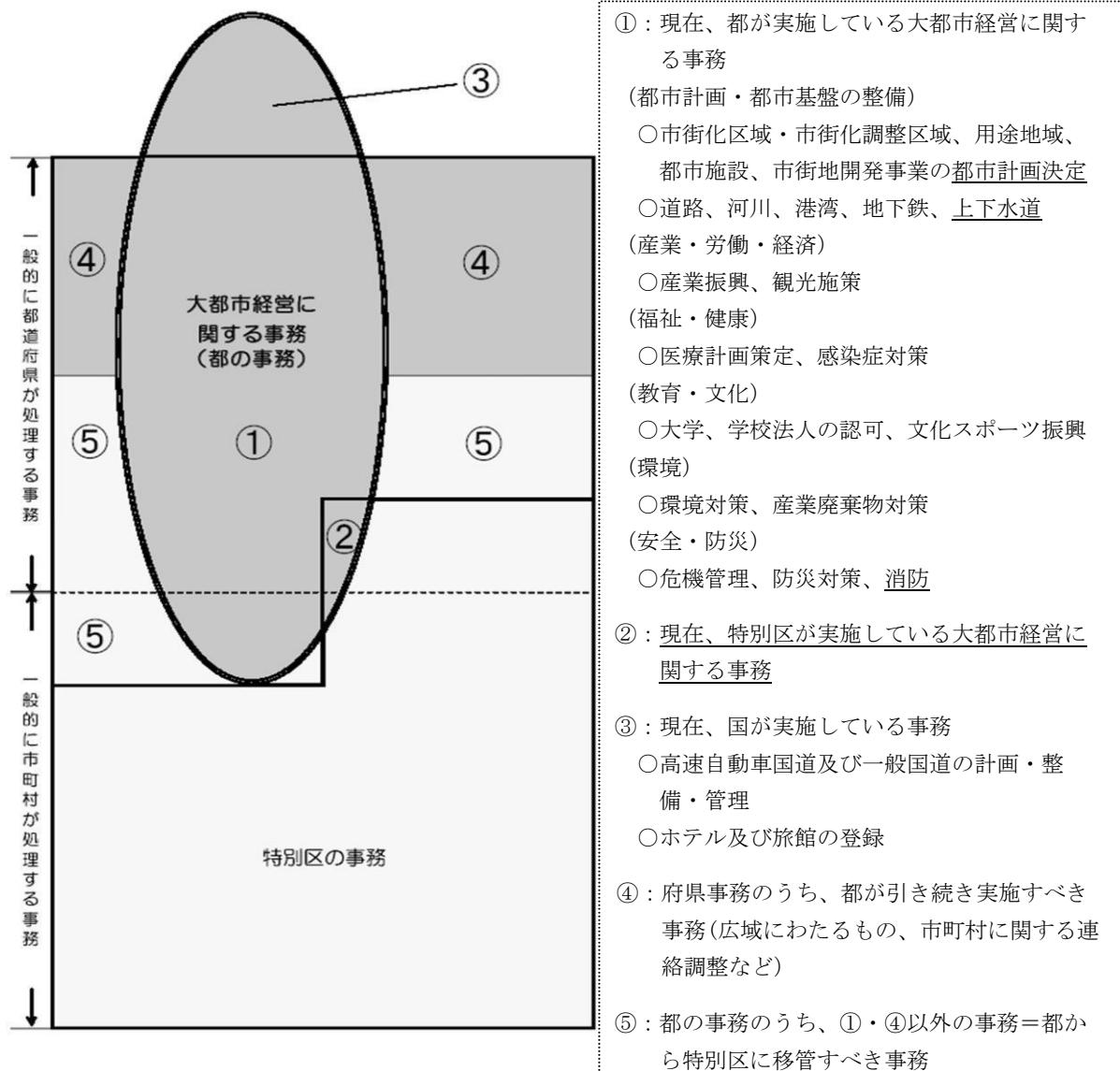
- 一方、国が担っている事務のうち、大都市経営を行う上で都が担った方がサービスや効率性の向上につながる事務は、国に対して都への移管を推進するよう求めていく必要がある。国から広域的自治体に移管すべきものとして、様々な事務が検討されているが、大都市経営の一環として都が国から移管を受けるべき事務の例としては、以下のものが考えられる。

##### **① 社会資本整備に関する分野**

- ・ 高速自動車国道及び一般国道の計画・整備・管理
- ・ 一級河川の管理（指定区間以外の管理）
- ・ 第一種空港の管理
- ・ 港湾の整備（防波堤、主航路、幹線臨海道路等）

- ② 産業・経済分野
    - ・ 地域の特性を活かした実用化技術開発の支援
    - ・ ホテル及び旅館の登録
  - ③ 交通分野
    - ・ 旅客自動車（バス・タクシー等）に係る運送事業の許可、運賃及び料金の上限の認可
    - ・ 貨物自動車（トラック等）に係る運送事業の許可
    - ・ 旅客定期航路事業の許可
  - ④ 環境分野
    - ・ オゾン層破壊物質の製造許可・指導監督等
    - ・ 大気汚染・水質汚染の規制基準の設定・規制の実施
  - ⑤ 安全・防災分野
    - ・ 大規模災害等における道府県知事への応援要請
- 国から都への事務移管に当たっては、民営化の状況や他府県との関係についても検討した上で、当該事務を都が行う論拠を明確にすることが必要である。

#### ◇特別区の区域における大都市経営に関する事務（主要な事務の例示）



注 上記の図は特別区の区域における大都市経営に関する事務を説明するためのものであり、各事務の量を表すものではない。

### 『議論のまとめ』から

- 特別区の再編統合については、次のような視点からの検討が求められており、都区が議論を深め、再編統合によるメリット・デメリットを明らかにしていく必要がある。

- ・ 各特別区の区域と人々の日常生活圏との乖離
- ・ 特別区間の人口規模格差の拡大
- ・ 現状の規模を前提とする都から特別区への事務移管には限界があること
- ・ 平成の大合併が進む中、特別区も合併を自らの問題としてとらえるべきこと
- ・ 行政運営の効率化の要請

- 高度集積連たん区域の拡大が進む多摩地域や周辺県の市に対し、都区制度を適用するかについては、十分な検討が必要であり、当面、多摩地域の市については、再編統合を含む広域連合や権限の拡充などを幅広く検討することが望ましい。

### 検討課題

- 特別区の再編統合の効果、問題点等を具体的に検証し、区域のあり方の基準や考え方を整理する。
- 多摩地域については、再編統合を含む広域連携や権限拡充など、今後のあり方を幅広く検討する。

### 《特別区再編の必要性》

- 全国的に市町村合併が進展する中、各特別区の区域は、昭和22年以来ほとんど見直されておらず、現在の23区の平均面積（約27km<sup>2</sup>）は、全国の市町村（平成18年4月1日現在の平均面積：約204km<sup>2</sup>）と比べて極めて狭小となっている。一方、特別区民の日常生活圏の範囲は、当時よりかなり拡大しており、行政サービスの受益と負担の不一致が生じている事例、あるいは行政施策に不都合が生じている事例が多数見受けられる。

例えば、区域の狭い区においては、大規模な公園の誘致圏が近隣区の地域に及び、受益と負担が一致しないケースがある。また、各特別区の境界周辺にはターミナル駅があることも多く、防災対策等において、関係区間で連携がとれていないなどの指摘もある。

人々の生活圏の拡大に対応して、行政サービスの受益と負担をできる限り一致させ、必要なサービスを効果的に供給していくためには、各区それぞれの取組だけでは限界があり、特別区の区域の再編を含めた見直しが不可欠である。

- 特別区がより広範に地域の事務を担おうとする場合、専門性の確保や需要の確保の必要性から、規模拡大の要請が働く。

例えば、児童相談所を特別区へ移管するとした場合、人材や施設など専門性の確保の観点から、特別区には一定程度以上の規模の確保が求められるものと考えられる。また、例えば、区部に14校（平成18年度学校基本調査）ある都立知的障害特別支援学校（小・中課程）を特別区へ移管するとした場合、各区に1校ずつ設置するだけの需要はないため、設置されていない区に増設することは、現実的でない。現在の各特別区の区域を前提とすると、各区が共同で設置することになるが、一部事務組合等の活用では、事務の非効率性や責任の不明確性が生じるおそれがある。

こうした都区の事務配分の見直しだけでなく、地方分権改革の推進、道州制の検討など、いずれの局面においても、特別区の行財政基盤の強化が求められており、特別区の区域の再編の検討は避けては通れない。

- 特別区の人口規模が小さい場合や区域が狭い場合、規模の大きい特別区に比べて、行政運営が相対的に非効率にならざるを得ない面があることは否定できない。特別区の区域のような高度集積連たん区域では、総務省の研究会報告書にもあるように、合併による行政効率化の効果は大きい。高齢化率の上昇に伴う老人福祉施策の充実など、今後見込まれる膨大な大都市の行政需要に対応するため、より一層効率的・効果的な行政運営を推進することが必要である。東京富裕論が一層の高まりを見せている今、行政改革推進の視点からの特別区の再編は極めて重

**要な課題である。**

- これらに加え、特別区の区域においては、税源の著しい偏在があり、都区財政調整による調整を行っているが、税源そのものの偏在は拡大する傾向にあることを踏まえれば、特別区の再編により、税源の均衡化を図ることも検討すべきである。
- 特別区の再編を検討するに当たっては、再編によるメリット・デメリットを明らかにしていく必要があるが、国が挙げるような一般的なメリット・デメリットとは異なる、大都市の特殊性を踏まえた新たな観点から検討すべきである。また、再編する場合のメリット・デメリットだけでなく、再編しない場合、現在の23区のままだと将来どうなるのかについて検討することも重要である。これらを具体的な再編の考え方に対して明らかにし、再編の考え方を整理していく必要がある。

#### 《特別区再編に当たっての留意点》

- 再編に当たっては、基礎的自治体である特別区が主体的に取り組むべき課題として、住民自治の確保が挙げられる。各特別区が、地域自治区制度の活用のほか、住民の意思を地域行政に反映させる様々な先進的取組を行っていくことが期待される。
- 指定都市等の行財政権能を目安として再編を行う考え方もあるが、特別区と指定都市等では、都市形成の経緯、担うべき機能、行っている事務等に違いがあるため、単純な比較はできない。指定都市等の事務の中には、大都市経営に関する事務のほか、ある程度の規模が確保できれば、住民に身近な自治体が担う方が適当な事務もある。仮に、特別区が対人サービスに係る事務など指定都市の事務の一部を担ったとしても、指定都市になることは必然ではなく、特別区にふさわしい区域と権能が求められることとなる。
- また、各特別区が中心市街地と居住地を有し、各種の行政施設を備えた典型的な市と同様の姿を目指すことも一つの考え方ではある。しかし現実的には、特別区の区域全体が単一の自治体となるなどの方策を探らない限り、特別区の再編は、ある程度の機能分化を前提に行わざるを得ない。この場合には、必ずしも全ての区が大都市東京の都心や副都心をその区域に包含する必要はなく、それぞれの区が区域の機能性、特性を活かしながら、まちづくりに取り組んでいくことが望まれる。
- 先行的な研究において市町村の最適規模とされる人口（おおむね10万～30万人といるものが多い）を一つの目安として再編を行うとする考え方もあるが、そこで示されている市町村の最適規模は、中心市街地と居住地を有し、各種の行政施設を備えた一般的な市町村を想定していると考えられる。特別区のように機能分化を前提として再編を行う場合には、生活圏の拡大に伴う受益と負担の不一致の是正、事務の効率性や専門性の確保、税源の偏在の均衡化といった課題を総合的に勘案した上で、その規模について検討する必要がある。
- 今後、再編の議論を進めていく際には、具体的な再編案がいずれ必要となることから、市町村の合併の特例等に関する法律に基づく合併構想を策定するなど、都としての考え方を打ち出していくべきである。  
この場合、大都市の一部を構成する、人口規模の非常に大きな基礎的自治体の成立を想定することとなる可能性もある。その際には、これまでの特別区、指定都市など、いずれとも異なる、新たな制度的な枠組みを構築する必要があり得ることに留意すべきである。

#### 《多摩地域について》

- 多摩地域には、人口集積が一定程度見られるところであるが、その中でも面積が30km<sup>2</sup>に満たない自治体が30団体中25団体あるなど、特別区と同様、全国の市町村（平成18年4月1日現在の平均面積：約204km<sup>2</sup>）と比較して面積が狭小な自治体が多い。  
そのような中、広域的課題への対処については、特別区と比較して、一部事務組合の活用等の取組が進められている現状にあるが、これから的地方分権改革の進展や高齢化率の上昇に伴う老人福祉施策の充実など、今後見込まれる新たな行政需要に対応するためには、大都市部の市町村合併は大きな経費削減効果が見込まれるとの前述の総務省の研究会報告書があること等

も踏まえ、市町村合併など各種の対応方策についても積極的に検討すべきである。

- 今後、特別区における再編統合の検討状況を視野に入れながら、多摩地域についても、合併を含めそのあり方の検討を進めていく必要がある。

#### (税財政制度)

##### 『議論のまとめ』から

- 都区の事務配分や特別区の規模・区域の検討を踏まえ、これらの将来像を実現していくために、いかなる税財政制度が必要かについて検討することが重要である。
- 各特別区の自主財政権を強化するため、各特別区の区税の割合を高め、税源の偏在を縮小する方向で検討することが重要であり、税目の見直しを含めた税源配分のあり方を再検討していくことが必要である。

##### 検討課題

- 都区の事務配分や特別区の規模・区域のあり方の検討を踏まえて、どのような税財政制度が必要かについて検討する。

#### 《現段階における検討》

- 都区の税財政制度の見直しに当たっては、都区の事務配分や特別区の規模・区域のあり方の検討を踏まえる必要がある。しかし、事務配分、区域のいずれも、現段階で見直し案の具体的なイメージができているわけではない。
- 一方、現在、特別区において、特別区財政調整交付金に対する依存度が高まるとともに、税源の偏在の度合いが高まっており、その傾向が拡大すれば、自治の観点から問題となり得る状況となっている。
- しかし、特別区財政調整交付金への依存度を低下させるために、例えば、調整税の一部を特別区に移譲することを検討したとしても、かえって税源の偏在度合いが拡大し、各区に対する財源保障も適正を欠くものになるなど、矛盾が拡大する結果になることが容易に推察される。
- また、税源の偏在そのものを縮小するためには、特別区の区域を再編するほか、企業の本社等を分散化させて税源の偏在を是正するという方法も考えられる。しかし、企業や人は集積のメリットを求めて都心部に集まり、そのメリットを享受しつつ、日本を牽引する原動力となっていくのであって、それらをいたずらに分散させることは、都市の活力を削ぐことになるため、行うべきではない。
- こうしたことから、税財政制度については、個別の課題を対症療法的に検討するのではなく、やはり、事務配分や区域のあり方など大都市制度全体の方向性が明らかになってきた段階で、個別の課題も含めて検討することが必要である。

## 特別区の今後のあり方を考える～都区双方の報告の意味するもの～

### 1 はじめに

特別区長会（会長：多田正見江戸川区長）は、平成 19 年 12 月 11 日、特別区制度調査会（会長：大森彌東京大学名誉教授、以下「調査会」という。）から、「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」の報告を受け取った。

これは、平成 15 年に調査会が発足して以来、平成 12 年都区制度改革後の特別区のあり方の検討を特別区長会が依頼していたことに応えてのものであり、平成 17 年 10 月に出された第一次の報告を踏まえてさらに審議が続けられた結果の第二次の報告である。

一方、調査会の報告に先立つ 11 月 20 日、東京都の知事本局長から委嘱を受けた東京自治制度懇談会（座長：月尾嘉男東京大学名誉教授、以下「懇談会」という。）が、地方自治制度改革の課題と方向性についての「議論の整理」をとりまとめた。これは、平成 18 年 11 月に出された「議論のまとめ」で今後検討すべきとされた課題を中心に検討し、その内容をとりまとめたものである。

ほぼ同じ時期に、都区双方の調査研究組織から、今後の東京の自治制度に関する制度改革の構想が示されたこととなるが、おりしも、東京都と特別区の間においては、平成 12 年都区制度改革後の協議を踏まえた、今後の都区のあり方に関する協議を進めつつあるところであり、双方が 2 つの報告をどのように受け止め、今後の協議に臨んでいくのか、注目されているところである。

本稿は、2 つの報告について、今後の特別区のあり方を考える視点から考察するものであるが、もとより特別区の代表的な意見を論述するものではなく、あくまでも特別区に身をおく一員としての立場から、私見を述べるものであることをお断りしておきたい。

### 2 都区制度の概要と経緯

最初に、2 つの報告の背景となる都区制度の特殊性とこの制度をめぐる都区協議の経緯等について、簡単に触れておきたい。

#### (1) 平成 12 年都区制度改革

特別区は、長年の自治権拡充運動を経て、平成 10 年の地方自治法改正（平成 12 年 4 月施行）によってようやく、他の市町村と同等の基礎的な地方公共団体としての地位を獲得し、東京都との間の役割分担と財源配分の原則も定められた。

都は、従来の基礎的な地方公共団体との二重の性格を払拭し、純然たる広域の地方公共団体として、通常の府県事務のほか、一般的には市町村が行う事務のうち、大都市地域における行政の一体性・統一性確保の観点から特別区の区域を通じて都が一体的に処理すべき事務を担い、特別区は、基礎的な地方公共団体として、都が処理するものとされているものを除き、広く一般的に普通地方公共団体の事務を担うこととなった。

一方、一般的には市町村が行う事務の一部を都が担うことから、これに対応して、通常基礎自治体に配分される税等を都と区で分ける必要がある。また、個々の特別区を比べると、税源に極端な格差があり、そのままではこの地域の行政サービスの均衡が図れないことから、特別区相互間の財政調整を行う必要がある。このため、通常基礎自治体の税等の一部を広域自治体である都の税とし、その一部は都が実施する事務の財源として、また基幹的な部分を都区の共有財源として、都区財政調整制度を通じて、都区間及び特別区間の財政調整を行う特例的な仕組みが法定された。

こうした特別な分担関係のもとで、法律上定められた原則に則り、法令で指定された事務以外の事務についての役割分担及び事務の役割分担に応じた財源配分については、都区の協議で定め

るという運用の枠組みが整理された。

この結果、都区制度は、東京大都市地域の行政の一体性・統一性を確保しつつ、特別区の自主性・自律性を確保する大都市制度として、ひとつの到達点を迎えることとなった。

## (2) 都区制度改革の経緯

従来、都は、わが国の中で唯一、広域の地方公共団体と基礎的な地方公共団体を兼ねる二重の性格を持つ団体であり、特別区は、実質的には基礎的な地方公共団体としての役割を果たしていたにもかかわらず、都の内部団体的位置づけにあった。

都区制度は、戦時下の昭和 18 年に、当時の東京府と東京市がともに廃止され、東京都制が敷かれた時に端を発しているが、その成り立ちは、大正 11 年に東京都市計画区域が決定され、現在の特別区の区域をもって一体の都市計画が行われてきたことに基盤を置いている。

特別区は、戦後の地方自治法制定と同時に、性格上は基礎的な地方公共団体として出発したが、それに見合う都からの権限移譲が行われないまま、昭和 27 年には、その地位を剥奪され、区長公選の廃止、事務権能の限定等、都の内部団体化する改革が行われた。その後、この地域の行政需要の膨張に伴い、都が機能不全に陥り、昭和 40 年に福祉事務所の移管をはじめとする特別区への大幅な事務移譲が行われた。さらに、住民運動の盛り上がり等を背景に、昭和 50 年に、区長公選の復活、人事権の移譲、事務権能限定の廃止等、特別区を原則「市並み」の自治体とする大改正が行われ、特別区は実質的に基礎的な地方公共団体としての形を整えることとなった。

しかし、この改正は、「ひとつの試み」と位置づけられ、この地域の基礎的な地方公共団体は、引き続き都であるとされた。財政上の制約等の問題も含めて、特別区は猛烈な自治権拡充運動を開展する。昭和 56 年に特別区政調査会（辻清明会長）が「特例」市の構想を打ち出し、これを受けた都制度調査会（田中二郎会長）の答申を経て、昭和 61 年に都区合意した内容で、都区が一致して都区制度の改革に取組んだのである。その後平成 2 年に第 22 次地方制度調査会が「都区制度の改革に関する答申」を示し、以後、関係者の粘り強い努力により、様々な紆余曲折を経て、平成 10 年の法改正に至ることとなった。

## (3) 平成 12 年改革を踏まえた都区協議

こうした長い年月を経てようやく基礎的な地方公共団体の地位の獲得が実現し、都区間の役割分担及び財源配分の原則を定めた法改正の趣旨に則り、平成 12 年 4 月の法施行に向けての都区間協議が進められたが、清掃事業の移管等の準備は整ったものの、都区の役割分担に基づく財源配分の整理は合意には至らず、制度改革後に引き続き協議する課題となった。

しかし、その後の協議は難航して解決がつかず、平成 18 年 2 月の都区協議会において、都区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、「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（再編等）、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討」し、その結果に従い整理するという確認が行われ、協議のステージを切り替えることとなった。

# 3 特別区制度調査会の報告

## (1) 第二次報告に至る経緯

調査会の審議は、以上のような平成 12 年都区制度改革とその後の都区協議の経過を背景に進められた。

平成 12 年改革後の都区制度は、前述したように、都を広域自治体、特別区を基礎自治体とし、大都市制度としての特別な事務分担・財源配分についての原則を定めた上で、その運用については法令で律するものを除き、都区の協議に委ねたものであった。都区の関係が円滑に機能すれば、当事者同士の協議により、実情に合わせた事務配分や財源配分が柔軟に行われ得る制度であるが、都区協議の難航は、都区双方の認識に相違があれば、制度が予定したように機能せず、かえって相互の信頼関係を損なう要因にもなりうることを示すこととなった。

調査会は、都区間の協議が進まず、都と特別区の役割分担や住民への責任が明確となっていな

いことから、改革が未完の状態であることに苦言を呈しつつ、この現実の協議とは一定の距離を置いて、現行制度にとらわれない柔軟な発想で新たな自治制度を模索することとなった。

第一次の調査会が平成17年10月にまとめた報告では、都区制度の「転換」を求め、都を純然たる府県に特化した上で、基礎自治体が担うべき事務の全てを特別区がそれぞれに、または一部を共同で処理する方向を2つのモデルとして示した。

それは、地方分権改革の目的が、「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にあり、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の考え方から打ち出されたものである。

今回の第二次調査会の審議は、第一次報告で示したモデルの具体化を企図して進められたが、結果としては、第一次報告の枠を超えてより根本的な改革の方向を提言することとなった。

## (2) 第二次調査会報告の要点

第二次調査会報告の要点は、次のとおりである。

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

#### ◇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
- ・「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、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
- ・「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

#### ◇関連する課題

- ・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ざ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

### (3) 第二次調査会報告の特徴

#### ①「都区制度＝一体性」からの脱却

調査会報告は、「都の区」の制度廃止と「一体性」からの脱却を謳っている。

これは、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」であるという認識からのものである。

また、そうした都区制度を支えてきた基本観念である「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ず、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には、「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という考え方によっている。

従来の考え方では、こうした都区制度からの離脱は、直ちに特別区を地方交付税の個別適用を受ける普通地方公共団体とすることとなり、現行の都区財政調整制度によって確保されてきた特別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、東京大都市地域における基礎自治体が、自らの意思決定における主体性と行政運営における自律性を維持しつつ、「対等・協力」の相互補完関係を構築して、住民のニーズと効率性の要請に的確に応え得る仕組みとして打ち出されたのが、「基礎自治体連合」の構想である。

「基礎自治体連合」は、設立に必要な最小限の要件は法定するものの、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。

調査会の報告は、「一体性」の論理無しには東京大都市地域の均衡ある行政運営を担保する制度設計はできず、また制度の詳細は全て法定化されなければならないと考えられてきた、従来の呪縛を解き放ち、基礎自治体間の合意と住民の承認を経て、地域の実情に応じた自治制度を構築するというかつてない新たな選択肢を示すこととなった。

#### ②東京大都市地域における自治モデル

調査会報告では、「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」として実現するとし、行政需要や財源の極端な偏在が現存している実態を踏まえた、具体的な自治モデルを示している。

#### 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
  - ※地方交付税制度の特例を設ける
- ・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

### ③全国的に適用可能な制度

調査会報告は、この「基礎自治体連合」構想について、東京大都市地域に限らず、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している。

市町村の多様化が進み、単一の自治体では解決困難な状況に追い込まれている地域も多くある中で、今後の分権改革を展望する上では、一定の地域において、基礎自治体同士が力をあわせ、合意の下に実情に応じた自治のシステムを構築することがこれまで以上に必要となるものと思われる。その意味で、「基礎自治体連合」構想は、有力な選択肢を示すものと言えよう。

### ④今後の分権改革等への対応

調査会報告は、基礎自治体連合の構想を示すと同時に、前述の概要に示したとおり、区域の再編、道州制、首都、平成12年改革等、特別区を取り巻く様々な課題についても、ひととおりの基本的方向を示している。

これらは、「基礎自治体連合」構想の考え方方が、当面する都区間協議の方向を否定するものではなく、現行制度のもとでの課題の解決の延長線上に、現行制度を超える将来目標となるものであること、また、分権改革等今後の基礎自治体充実の流れにも対応可能な仕組みを構築するものであることを示唆している。

#### (4) 調査会報告の意味するもの

調査会の報告は、平成12年都区制度改革で確立された基礎自治体優先の原則をさらに徹底して、広域自治体に基礎自治体の事務の一部の執行と基礎自治体間の財源調整を委ねる現行の都区制度を廃止し、通常の広域自治体と基礎自治体の関係に改めた上で、東京大都市地域に特有の課題のうち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しようとするものである。

これは、他方で、都が、基礎自治体レベルの事務処理と合わせて、都と基礎自治体との間の、また基礎自治体間の財政調整を行う重圧から解放され、東京大都市地域におけるより広域的な課題への対応に専念できるようにするとともに、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によって東京大都市地域の行政を展開する関係を築くことをも意味する。

さらに、都と特別区の間のみの問題として置きざりにされてきた感がある東京大都市地域の自治制度のあり方を、全国一般の自治制度のあり方の問題と同様の関係に置き換え、今後の分権改革にも対応できる体制を整えることにもなるという意味で、従来の都区制度をめぐる議論の枠を超えた構想であると言える。

もちろん、調査会報告が提言した制度を実現することは容易ではない。調査会報告は、「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」としている。

法制度の詳細設計、東京大都市地域の新たな自治制度として住民投票に付す「憲章」の具体化など、さらに詰めるべき課題もあり、またそれらを関係者の合意を得て制度改正に結び付けていくためには、相当な労力と年月を要するものと想定される。

しかし、特別区の将来像として、合意に基づく対等・協力の相互補完関係を構築することで、東京大都市地域の基礎自治体に求められる全ての行政に責任を持つ仕組みが提起された意義は大きい。

今後、特別区は、現在進められている都区のあり方検討の中で、現行制度のもとでの改革を目指していくとともに、調査会の報告を踏まえつつ、将来のあり方についてさらなる検討を進めていくことになると思われる。

## 4 東京自治制度懇談会の報告

### (1) 懇談会報告の要点

懇談会の報告「議論の整理」における東京の大都市制度に関する考え方の要点は、次のとおりである。

#### 東京自治制度懇談会「議論の整理」の要点 (東京における大都市制度のあり方に関する部分)

##### ◇総論

- ・自治法の規定を大都市経営の観点から見直し、都が大都市経営の担い手となる旨明確化すべき
- ・道州が導入された場合、少なくとも1都3県を包含する必要があるが、特別区の区域の大都市経営は、道州が担う案のほか、特別区又はその周辺区域を含めて一つの基礎的自治体となって担うのも選択肢の一つ

##### ◇事務配分、規模・区域、税財政制度

- ・大都市経営に関する事務及び府県の立場で行う必要がある事務を除き、都が行っている事務は可能な限り特別区へ移管（ただし、効率性、利便性等を考慮）
- ・日常生活圏、行財政能力、効率性、財源均衡等の観点から、特別区の区域の再編が必要（多摩地域についても、特別区の再編統合の検討状況を視野に入れながら合併を含めあり方の検討が必要）
- ・大都市の一部を構成する、人口規模の非常に大きな基礎的自治体を想定する可能性もあり、その場合、特別区、指定都市などとも異なる新たな制度的な枠組みを構築する必要がありうる
- ・税財政制度については、事務配分や区域のあり方など大都市制度全体の方向性が明らかになった段階で検討

### (2) 懇談会報告の特徴

#### ① 「大都市経営」について

懇談会の報告の最大のポイントは、「大都市経営」の概念と、都がその主体であることを、自治制度に位置づけるべきであるとする点にある。

懇談会報告は、「大都市経営」の概念を、「大都市の安全性、機能性及び快適性を維持向上させる」という大都市全体の利益のために、その地域の行政課題を総合的・一体的に解決することによって、集積のメリットを効果的に発揮し、集積のデメリットを効率的に解消していくこと」と定義している。

この「大都市経営」については、府県事務、市町村事務、共管事務、国の事務にまたがって存在し、基礎自治体優先の原則は適用せず、その担い手が第一義的に取組むこととされている。

特別区の区域においては、大都市経営を行うべき範囲が複数の基礎自治体に分かれていることから、都がその担い手となるべきであるとし、従って、都は、広域的自治体としての役割と大都市経営の担い手の役割を併せ持っているとする。

そのうえで、都区の事務配分については、大都市経営に関する事務及び府県の立場で行う必要がある事務を除き、都が行っている事務は可能な限り特別区へ移管すべきとしている。

こうした「大都市経営」の概念とその主体を自治制度に位置づけるとすれば、現行の2層制の自治制度に加えて新たな概念と主体を制度的に持ち込むことになる。長年の自治権拡充の取組みの結果ようやく整理された広域自治体としての都と基礎自治体としての特別区の関係に新たな混乱を持ち込むことになるのではないかと懸念する。

第1に、本来、「大都市経営」という以上は、大都市を構成する全ての資源を統御する概念でなければならない。

その意味で、都区双方が実施する全ての行政がその範囲に含まれなければならず、单一の行政主体が統御するのはとても不可能であると考えられるが、懇談会の「大都市経営」の範囲は、その一部を取り出して都が担うとしている。しかも、仮に懇談会の定義に従ったとしても、都のみで担い得るものではない。

現に、特別区はこれまでも、清掃事業の中間処理の共同処理や国民健康保険制度の運用をはじめ、各特別区のエリアを越えて対応すべき課題にも連携協調によって対処しており、またホームレス対策事業のように都との連携で広域的な対応を図っている事業もある。

都区の関係としてあえて言うならば、東京大都市地域における「大都市経営」は都区がともに担っているのであり、その分担のあり方を基礎自治体優先原則に照らし、広域自治体と基礎自治体の役割分担のあり方の問題として、都区間で協議し、合意を得ていく必要があるのでないだろうか。

第2に、現行の都区制度においては、都を広域自治体とし、その役割を府県事務に限定せず、通常の市町村事務のうち特別区の区域において一体的に処理すべき事務についても役割に加えている。

大都市地域である特別区の区域を含む地域を基盤として成立する広域自治体としての都に、他の府県以上の役割を付与しているわけであり、懇談会報告が言う「大都市経営」にあたる事務も、都が置かれた地理的・社会的状況等に応じた広域自治体の役割と考えれば済む話ではないか。しかも、都と特別区の役割分担は、都区協議会の場で協議調整することが法的にも担保されている。

その意味でも、「大都市経営」の意義や主体を自治制度に位置づける意味は無く、むしろ議論を混乱させるだけのように思える。

第3に、平成12年都区制度改革以降の都区間の協議においては、法の定める原則自体の解釈が相違し、円滑な運用が困難となる事態となつたが、その主たる原因は財源問題であり、事務と財源の対応関係をめぐる確執であった。

つまり、現行制度上、都が市町村財源を用いることができるには、通常であれば市町村が行う事務の一部を都が処理することに対応するものであり、その範囲が整理できれば、都区間の役割分担と財源配分が明確になるのであるが、都区の見解が大きく分かれ、財源問題をめぐる協議の整理がつかなかつたのである。

懇談会報告が「大都市経営」という概念をあえて持ち出した背景には、この財源問題を「大都市経営」の概念によって解決しようとする意図もあるのかもしれないが、特別区優先の原則を前提に、通常の府県事務と都が一体的に処理すべき市町村事務との区分けをめぐる議論に、大都市経営の事務というそれ自体概念も範囲もあいまいな新たな観点を加えようとすれば、さらに議論を複雑化させるだけになるのは明らかである。

## ②特別区の「再編」について

懇談会の報告は、日常生活圏、行財政能力、効率性、財源均衡等いくつかの論点を挙げ、特別区の再編が必要であるとしている。

しかし、再編を必然とする説得力には乏しい内容である。とくに、懇談会は、東京大都市地域における大都市経営は都が主体となって行うとしており、特別区を再編してどのような役割を期待しているのか不明である。

一方、大都市の一部を構成する人口規模の非常に大きな基礎的自治体の成立も想定されるし、その場合、これまでの特別区や指定都市とも異なる新たな制度的枠組みを構築する必要があるとしている。都が大都市経営の主体であるとしつつ、このような巨大な自治体を想定する意図はどこにあるのだろうか。

しかも、道州制が導入された場合には、道州が大都市経営を担うことを選択肢のひとつとしつつ、一方で、特別区又は特別区とその周辺区域が一つの基礎的自治体となって大都市経営を担う途を選択肢として挙げている。

いずれにしても、懇談会の報告は、東京大都市地域に巨大な基礎自治体を出現させる選択肢を用意している。

しかし、都区制度の変遷の中で、特別区の自治権を徐々に拡充してきたのは、都が大都市地域における市町村事務を一体的に処理する体制が重荷となって、広域的な行政を効果的に遂行できなくなってしまったことも大きな理由であった。

昭和49年の自治法改正でも、すでに、大都市地域における地方制度のあり方として、人口が高度に集中する大都市地域においても、地域の行政は基本的には、主として、住民と最も距離の近い、かつ、住民の帰属意識が高い、住民に身近な地方公共団体によって担われるべきであり、そのために住民に身近な地方公共団体の自治権が拡充されるべきであるとされ、広域的な地方公共団体と住民に身近な地方公共団体との間の合理的な事務の配分が行われるならば、大都市地域の一体的かつ総合的な行政を害するものではないと考えられた。

平成10年の自治法改正は、この考え方の延長線上に、特別区に基礎自治体としての性格を法的に付与し、広域自治体としての都との分担原則を確立したのである。

懇談会自身も、平成18年の「議論のまとめ」の中で、「23区が合併して一つの市になり大都市経営を行うことは、旧東京を復活させ、戦後、各特別区が60年の永きにわたり、自治権を拡充してきた歴史を無視することとなり、現実的でないといわざるを得ない」としており、この地域に巨大な基礎自治体の出現を想定するのは、相当無理があるのではないだろうか。

## 5 今後の検討に向けて

以上、調査会と懇談会の報告を見てきたが、双方の主張には大きな隔たりがある。

今後都区双方が、これらの報告を踏まえてどのような結論を出していくのかは不明であるが、双方の報告とも、具体化するにはなお検討すべき多くの事項が残されている。

一方、現行制度は、前述したとおり、都と区の協議により、柔軟な対応が可能な制度であり、現行制度のもとでどのような対応が図れるかについて、現在進められている都区のあり方検討の中で、一致点を探っていく余地は残されている。

今後の都区双方のあり方は、これらの検討の過程で、また、分権改革等の自治制度全般にわたる動きの中で、様々な議論を深めながら見極められていくべきものと思われる。

果たして、都区双方が一致できる方向は見出せるのであろうか。関係者の粘り強い努力と相互理解が求められるところである。

(社) 東京自治研究センター「るびゅ・さあんとる」H20.3.31掲載内容  
志賀徳壽・特別区長会事務局次長

## 第二次特別区制度調査会報告のポイントと課題

### ～『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想～

### S 区政策研究会の概要から (H20. 2. 22)

今ご紹介いただきました、特別区長会事務局次長の志賀でございます。どうぞよろしくお願ひいたします。今日は、特別区制度調査会の報告を中心に、今後の特別区のあり方にかかるお話をさせていただきます。

今日お配りした資料ですが、最初に、「第二次特別区制度調査会報告のポイントと課題」という資料があります。これがご説明するメインの資料です。それから「東京自治制度懇談会『議論の整理』抜粋」というのがあると思います。これは東京都の方で、この調査会に先立って出されたものの一部を抜粋したものです。もう一つは「地方自治法関係条文抜粋」というのがありますけれども、これは都区制度に関係するようなところを抜き書きしたものです。それから冊子で、第二次特別区制度調査会の報告書をお持ちいたしました。この報告書の方で、先にこの間の報告に至る経緯をお話させていただきたいと思います。

#### ＜第二次特別区制度調査会報告に至る経緯＞

この報告書の 18 ページをご覧頂きますと、特別区長会の依頼事項というものが出ています。これが平成 15 年の 10 月。当時区長会の会長が室橋江東区長で、12 年の制度改革が終わって特別区が基礎自治体として歩み始めたけれども、なかなか特別区の存在価値というものが認められない。東京の中での基礎自治体、コミュニティーというのは区が担っているにもかかわらず、東京都ばかりが目立っていて区が忘れられているのではないか。特別区とはいったいどういうものなのかなということを新しく打ち立てていきたいと、そういうような理念に基づいて、是非学識者に調査をしてもらおうじゃないかということを発案されて、この調査会ができております。

ここに書いてあるような、大都市行政、大都市東京の行政主体である区の今後のあり方について調査研究を依頼する、ということでスタートしております。途中メンバーの交代とかありましたけれども、最終的には 19 ページにあるようなメンバーで今回の第二次の調査会の報告が出されたということです。

会長である大森先生は、はるか昔の昭和 50 年の制度改革の後に特別区で作った特別区政調査会というのがありますて、その時に執筆を中心に担った、当時は若手の学者だったんですけども、その後ずっと特別区の制度改革に関わっていただいて、今回も大変なご尽力をいただいて報告の取りまとめをしていただいた方です。

それから、20、21 ページには開催の経緯というふうにありますけれども、これは第二次のところからの経緯が記してあります。この前に第一次の報告の経緯もあるのですが、それは後ほどご覧いただければと思います。

それから、その後にブルーの中扉がありまして、その後に関連資料というものが出てくるんすけれども、この中に調査会に関わる様々な関係の資料がいくつか付いておりまして、これをご覧頂くと検討の経緯がわかるのではないかと思います。

中身の説明は詳しくできませんが、その 1 ページというところに、平成 12 年改革の枠組みというのが出てまいります。これは現在の都区制度のスタートの時のものなんですね。この改革によって初めて特別区が基礎的な地方公共団体として法律上位置づけられたと。にもかかわらず、都と区の関係がうまく整理できないというところで、今まで様々な協議があったということなんですが、これがともかくスタートです。

それで、先ほど言ったような経緯で調査会が発足をして、第一次の調査会の最初のとりまとめのところが4ページですが、平成17年1月に中間のとりまとめというものを出しています。

この中間のとりまとめの時には、課題がどういうものがあるかということを出しているんですけれども、とりわけ、当時盛んに行っておりました主要5課題の検討という、都と区の財源問題に対する検討について、言わばきちんとそれをこなさなければならないということで、後押しをしていただいている。調査会としても、そういう都と区の協議を背景にしながら、しかし、調査会としては、少し先を見て将来の特別区のあり方ということについて、議論を進めていきたいというスタンスを示した場面です。

8ページですが、その後調査を進めて、平成17年10月に「都区制度の転換」という第一次の報告を取りまとめています。都区制度の転換となっていますように、このときから既に、現行の都区制度の枠組みを乗り越えろと。都と区の関係については、都は純然たる府県に特化をして、市が担うべきものは全て区が引き受けろ、という方向性を出していたんですね。それで11ページのところに絵が書いてありますが、今の現行の都区制度というのは、東京都が市の部分を一部担う形になっているけれども、それを完全に切り離すべきだと。

それで、シナリオの1、2というものを描きまして、シナリオの1というのは、東京都が今まで担っている市の部分については、区に移すけれども、一体性を持って取り組むべき事業が非常に強ければ、新しい基礎自治体が横断的な関係でそれを処理するということを目指したらどうかと。さらに、その下に、東京連合機構とか共同維持機構とかありますけれども、一体性の度合いが強いかどうかで、強い連合組織を作るのかある程度フワッとした共同維持機構を作るのかと。そのような選択肢があるのではないかと提示しています。

もう一方のシナリオ2というのは、一体性についてはそれ程考える必要は無いという事であるならば、もう完全に一般の市と同じ姿になったらどうかという事を、ありうる形態として示したという事です。

12ページ以降には、そもそもそういう議論があるのは、今の都区制度の特殊性にあるわけで、遡れば昭和18年の戦時下ですけれども、東京都政という帝都の中央集権を一層強化するということが行なわれたことに端を発して、それが、結果としては、形を変えて今日まで至っているところに、大きな原因があるのではないかという事から、さらに13ページのところでは、戦後自治法の改正が行われまして、一時特別区は制限を受けつつも、基本的には基礎的な地方公共団体として始まったのが、昭和27年に自治権を剥奪されて都の内部団体になり、その後徐々に自治権を拡充しながら、平成12年の改革を迎えるに至るという経緯が書いてあります。

この中に、昭和49年の改正というものが出てきます。平成12年の改革の前の大きな改正だったのですけれども、この時は、特別区に市並みの自治権を付与するという事で、それまで区長の公選が剥奪されていたものが、復活をするという大改革が行われまして、さらに東京都の配属職員を中心に区行政が行われていたものが、人事権が区に下りてきた。それから、事務配分についても、それまでは限定的に列挙された事務を区が担っていたのが、このときから、原則として市の事務は区が行う、例外的に都が行うものを除き、という様な転換が行なわれました。

実は、昭和49年の改正、施行は昭和50年4月ですが、この改正というのが実質的に特別区を基礎自治体にした改革だったわけです。ところが、非常に中途半端であった。当時、財政問題が解決していないという事もありましたし、法律上基礎的な自治体と認められたわけではないと。当時は普通公共団体を目指すべきだという運動もあった訳ですが、そんなことで区としては、様々な自治権の拡充運動を続けていくことになった訳です。それが延々と四半世紀を経て、ようやく平成12年に基礎自治体としての地位を獲得した、というのが背景です。

それから、14ページは制度的にどう変遷してきたかという事ですので、後ほど読んでいただきたいと思います。

もう一つ、16ページに23区の流入人口というグラフがありますが、特別区の事を考えるについては、この状況を踏まえない限りは、語れないということですが、23区自体が800万人を超えた

る巨大な人口を抱えた大都市地域であることも、そうなのですが、周辺の地域から昼間人口が一挙に押し寄せてくる。そういうような地域でもあるということなんですね。特に23区外の都内から来る昼間人口よりも、埼玉、神奈川、千葉から来る人口の方がはるかに多い。しかもその規模が、100万人に近い、政令指定都市が丸々いくつも引っ越してくるような、それが一挙に押し寄せてくる。こういう地域に、どのような形で自治制度を作るかという事なので、非常に難しい問題を抱えているという事です。

それから17ページから、地方交付税の区別算定額の試算が出てきますが、これは制度調査会のシナリオ2というものが、完全に独立したらどうかというシナリオなものですから、完全に独立をするという事になれば、今の都区財政調整制度というものが無くなって、地方交付税を個別適応するということになる。そうすれば、全国の市町村と同じ姿になってくるのですけれども、果たしてそうなったらどうなるのかと。それで、区長会事務局の職員にかなり大変な作業をしていただきました。

いろいろな前提を置かないと、数字は出できません。前提を変えれば、形も違ってくるという事になるのですが、それでも一通りの整理を致しましてやってみたと。中身は後で見ていただくのですが、19ページをご覧いただきますと、試算した結果というものが出てまいります。

これをご覧いただくと、財源不足になってしまう区と、交付税でやると財源超過になる区というのが、半分位ずつになるという事です。これは、試算の前提条件をかなり区に有利なように置いていますので、実際の交付税の算定となれば、もっと収入がオーバーする形で出てくると思うのですが、一つの前提を置けばこういう姿という事で、それでも半分の区は財源不足になってしまいますので、今と同じ行政はできないという事になります。

それから、20ページは、交付税の区別算定が行われたとして、一般財源総体ではどうなるのか。つまり、今の財調制度で区税のほかに財調交付金がきます。それを足し上げると区にとっての一般財源のほぼ総額という事になりますが、新しい交付税の区別算定がされて、そこに交付税が来るか来ないか、そこに今都税になっている市町村税もきますので、区税と交付税を足したときの比較をするとどうなるかという事です。

一番右側の方の区では、著しい財源超過が発生となっていますが、これは、得られる収入というのが、今の一般財源から比べると、極端に多くなってしまうということです。ご想像のとおり、典型的には千代田だとか港だとか、都心区といわれるところは著しい財源超過になります。これは、現在の財調を適用した上で比較していますので、今各区が仕事をしている分と東京都が行なっている市の事務を全部足し上げた需要額をみているのが、この白い方になります。収入は、今やっている事業をはるかに上回る収入になりますから、例えば、「W」というところは、今の仕事の倍くらいの仕事をやるというとんでもない姿になる。

片や、現行の行政水準を維持できないという区が一気に増えています。これは、交付税制度を適用すると、今の都と区が行なっている市町村行政はできない区がほとんどだという事になる。そういう姿だということなんですね。その分財源超過が著しく発生している区のほうに財源が移ってしまうという事になる訳です。

詳しく説明する時間はありませんが、こんなことも踏まえながら調査会の報告がまとめられたということです。

## ＜調査会報告のポイントと関連課題＞

報告書を離れて、先ほどの「報告のポイントと課題」という資料で、報告のポイントに触れながら、周辺の課題をご案内していきたいと思います。

このポイントというのは、四角で囲った部分を私どもが勝手にポイントであるとしたもので、皆さん方が報告書を読んで、もっと違うポイントもあるじゃないかという事もあるかも知れません。そこはご勘弁ください。

## ○東京大都市地域の基礎自治体として

まず、改革の基本的な考え方の部分ですが、四角の中にありますように、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が必要というのが、最大のポイントであろうと思っています。先ほどご覧いただいているような非常に特殊な地域すれども、そういう特殊な巨大な大都市地域にあっても、なおかつ基礎自治体優先の原則に立った分権改革が必要であるという事です。これは、今回の平成12年の改革の法の整理の仕方もそういう事だったのです。

つまり、大きな大都市ですから他の大都市がそうであるように、東京市というものがあってもいいのです。制度的には。しかし、東京市という事では、あまりに巨大過ぎて、とても基礎自治体を担えないという事で、23に分かれて基礎自治体を構成するということが必要であるというふうに国が認めて法律の整理をしたと。

ところが、23に分かれただけでは、全体の大都市としての統一性・一体性が確保できませんので、東京都との間で特別な分担関係を持たせて、さらに財政的にも特別な関係を作るということにしたんですけども、いずれにしても、大都市の地域においても身近な自治が必要であるというのが、今の制度として、これをさらに推し進めていくべきだということを調査会としては報告したということなんです。

分権改革を進めるということについては、今、第2期の分権改革ということが盛んに進められつつあります。

特別区が基礎自治体になった平成12年というのは、丁度全国の国と地方の関係でも大改革がありまして、国と地方を対等の立場に立てて、かつ基礎自治体が基本的には担っていくというような原則を改めて確認してスタートした。それは第1期の分権改革といわれており、その後三位一体の改革という財源問題のやり取りがありまして、それを経て再度役割分担のあり方から整理をしなおさなくてはいけないということで、第2期の分権改革というのが始まっています。

今、象徴的には地方分権改革推進委員会というのが設けられておりまして、都の副知事になった猪瀬さんがこの分権改革のメンバーで入っています。昨年平成19年の4月に地方分権改革推進法ということができまして、3年間の时限立法ということなんですね。つまり、3年間という时限を区切って分権改革をやり遂げるという方針を国が示したわけです。この3年間の間に推進計画を作り、分権改革一括法を作つて国会に上程して、3年を経た後には第2期分権改革をスタートさせるという強行スケジュールなんです。

すでにこの分権改革推進委員会は、昨年の5月に基本的な考え方を出し、11月には中間的な取りまとめということを示しているんですけども、その中では、基礎的自治体優先ということは、地方分権改革の基本原則であるということを明確に謳っています。この中間的な取りまとめを見ていただくと、いろんなことが書いてありますと、かなり踏み込んだ話をしていく、それ自体、お話をするといろいろ面白いことが出てくるのですが、今日は時間がありませんので、今後の日程だけご案内しておきますと、この中間的な取りまとめを受けて、今、各省庁のヒアリングなどもやっているんですが、これから順次勧告に入っていくことになっています。

まず、この春には、個別の行政分野・事務事業等の抜本見直し等についての1次勧告をするという予定になっています。これはすでに新聞報道で見られているように、各省庁の方に投げかけをしているんですけども、ほぼゼロ回答だというふうに言われています。どういうふうに勧告するのかということが注目されています。

それから今年の夏には、国の出先機関の見直しについての中間報告をすると言っています。これは全国知事会の方でもすでに出先機関については、大幅に削減をして地方に渡すべきだ这样一个ことを投げてまして、それが結局、後押しになって、分権改革推進委員会としてもこれからとりまとめていきたいということのようなんですね。

それから今年の末には、その他のこと、ひとつは税財政改革等について、必要があれば意見具申をしたいと。それから、法制的な仕組みの見直し。それから第1次勧告とか中間報告をする個

別の行政分野・事務事業の抜本見直したとか、国の出先機関の見直しについての2次勧告をするという予定を組んでいるということのようです。

これがどういうふうに出てくるのかというのがひとつの注目ですし、国の各省庁がどういう反応をするのかというのも注目ですね。今言われているのは、第1期の分権改革ですとか三位一体の改革とかを通じて、省庁はあそこまでが限度だと。もうこれ以上は絶対譲らないというスタンスであると言われていますから、よっぽど政治的な強力なバックアップがないと進まないんじやないかということも言われています。

しかし、分権改革推進のメンバーは、総務省を含めですが、すでに既定方針として法律まで作ってやっていることなので、断固としてやりぬくというように言っています。どうなりますか、ということですね。

それからもうひとつ大きな動きとしては、その下にあります第29次の地方制度調査会というのが去年の7月に発足して、これは任期2年間ということで審議を始めているのですが、このメインテーマは、地方の行政体制の整備ということなんです。分権改革の方で役割分担の見直しとかということで、やっていった先に、その受け皿としての行政体をどう作るかということも、非常に大問題なんですね。

特に、基礎自治体というものを、今後地域の行政を担う総合的な主体に仕立て上げていこうというのが、これまでの27次・28次の地方制度調査会の基本的なスタンスでして、基礎自治体をそういう総合的な行政主体にすることを通じて、今度逆に都道府県については、国からの分権の受け皿にするとともに、超広域の行政に対応できるように、道州制を目指して行こうというのが、今の流れですから、一層基礎自治体をどう作るかということが大問題なんですね。

それで平成の大合併というようなことで、これまでずっとかなり強引な手法も含めて進めてきました、かつて3千以上もあった自治体がいまやおよそ1,800というようなことで、相当少なくなってきたのですが、それでもまだ町村がかなり残っています。体力的には超巨大な政令指定都市から、千人にも満たない小さな自治体までバラエティーに富んだままあるということですから、なかなか国としても安心して基礎自治体にすべてを委ねることができないということで、どういうふうに作っていったらいいのか、今、合併の反省も含めてですね、審議が進められているということなんですね。

この間大森先生が区長会でお話をされた時に、地方制度調査会の議論の中では、今後基礎自治体をかなり選別していこうというような流れになっていくのではないかということを言っていました。つまり政令指定都市のような非常に権限の強いところを作ってきて、他にも中核市だとか特例市だとかを作っているんですけども、さらにその下に、ある程度権限を強めた市を作っていくと。そしてどうしても残る町村とかについては、逆に権限を縮小して、自治体としては残っていてもいいけれども、仕事はそこそこにというようなことで、その分、広域自治体の方に仕事を任せることまでやっていくんじゃないかなと。そういうふうに、自治体を色分けしていく度合いを強めてくるんじゃないかなとおっしゃっていました。いずれにしても、今後の改革を進めていくうえでは、基礎自治体のあり方が非常に大きなポイントになるということで議論が進められているということのようです。

併せて、監査の問題ですか議会機能の問題ですか、税財政制度の問題とかについても同時並行で進めていって、地方の行財政の体制の整備を進めていくというのが國の今進めていることだということです。

いずれにしても、そういうことですので、基礎自治体優先の原則というのが曲げられない方向になっているわけですが、後でご覧をいただくように東京都の、先ほどいいました自治制度懇談会というものの報告の中には、この基礎自治体優先の原則という言葉は、どこにもでできません。

都は、地方分権ということを盛んに言っていますが、石原知事が國に対して、國と地方の役割分担が明確でないと。明確にした上で財源もきちんと分けるべきだというふうに言っているのですが、都の中の分権については、どうもおざなりだと言わざるを得ないんですね。

唯一出てくるのは、区に対して、都が担う府県の事務と大都市経営の事務以外はできるだけ移していくべきだということが出てくるだけなんです。スタンスの違いというものを、ここで改めて確認をしておいていただく必要があると思っています。

新聞記事でですね、この調査会の報告と自治制度懇談会の差というのは何かと。それは特別区の再編を肯定しているか否かの違いだというような報道があったと思うんですが、まったく関係ない話ですね。本質論としては。本質論としては、基礎自治体優先の原則ということに立った分権であるのか否かというところにある、ということを抑えておく必要があると思います。それが非常に大きなポイントになります。

## ○「都の区」の制度廃止と「一体性」からの脱却

2ページですが、基本的な考え方の基礎自治体優先ということを踏まえた次のステップなんですが、特別区が名実ともに住民に身近な政府として自らを確立するためには、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ということを言っています。

この大東京市の残像というのは、先ほど経緯の中でご覧いただいたように、昭和18年の都制を引きずった今の制度ということなんですが、都制というのは戦時下の中央集権としての帝都を作るということであったんですけども、実は当時東京府と東京市というものがありまして、この府と市を同時に廃止して東京都を作ったということなんです。府と市を同時に廃止してということは、つまり府に市を吸収したんじゃないということなんですね。

それで、都制を敷いた時に多摩の市町村はどうだったかというと、市町村のままだったんですけども、他の県の市町村とは違う扱いで、多摩の市町村も基礎自治体としての地位は剥奪をしているんです。いずれ区にするというような構想だったと思うんですけども、東京都という非常に特別な仕組みを作ったんですね。

実は当時、東京都というのは、府が市を飲み込んだんじゃないなくて、市が府を飲み込んだんじゃないかというのが言われていることなんです。つまり、東京都というのは、東京市として今までずっと来たんじゃないかと。先ほど、ちょっと駆け足で見ていただいたんですが、戦後の東京都が新しい自治制度の下での都道府県の位置付けとなつた時に、最初は区が基礎自治体だったんですけども、権限的には全くゼロでして、東京都から権限が移譲されなければ、基礎自治体としての実を果たせなかつたんですね。その紛争が種になって昭和27年に区が都の内部団体化されたという話をしましたが、その内部団体化された時から、東京都は、都道府県であると同時に23区の基礎自治体の地位も併せて兼ね備えたんですね。これはまさに東京都制そのものなんですよ。昭和18年の時ですね。

当然のことながら、市として行う事務の方が、府県として行う事務よりはるかに大きいですね。且つ、いろんなことができるわけです。東京都では、市としての事務をどんどん手を広げて行ったんですね。福祉の問題から何から東京都がずっと行っていた。それで支えきれなくなつて、昭和40年に福祉事務所の移管とかがあったんですけども、都が麻痺してしまってという評価で事務移管があったということですけれども。

いずれにしても、東京都はずっと市の意識で来たんじゃないかということです。市の意識で来ているがために、平成12年の改革で、明確に特別区は基礎自治体として法的に確立したはずなのに、東京都の意識が変わらないがために、都と区の協議が難航してしまったと。思うような解決がつかなかつたという、まさに東京市の残像が残されているがために、結局どういうふうに変えたとしても、都の区という制度がある限り、無理なのではないかというのが調査会の結論だということです。したがつて、ここから離脱しようということを宣言したということですね。

その下に、都区制度の概要というのがありますて、これは今話をしたような、今の都区制度の特殊性を表した図ですけれども、通常は、府県と市町村との関係で言えば、事務の役割分担というのがある程度はっきりしていて、仮に二重行政だととか、曖昧だととか言われたとしても、少なくとも財源は明確に分かれている関係にあるのが、都と区の関係では、事務配分の特殊な役割分担

がなされているのと併せて、財源についても混合しているというところが、いわば都と区の関係を複雑にしているところです。いわば共通財源であると。共通財源を都が使い、区が使うんだと。その共通財源については、一旦都税にした上で分けるんだということにしているんですね。

これはうまく機能すれば、都と区が協議によって、お互いに役割分担を定めて、それに基づく財源配分をするということですから、ある意味非常に民主的で有効な制度になり得るわけですし、国が一律的に府県の事務、市の事務というものを分けるのに従うことなく、都と区の創意工夫で様々なことができるという意味では、非常にいい制度ですけれども、これが、制度が予定したとおりに機能しないと、まさに都と区の紛争ということになってしまうのです。

したがって、私自身はこの都区制度というものが、平成12年の改革で完成形に近い姿で整理をされましたので、何とか都と区の協議をうまく成り立たせて、円満な都区制度にすべきだとずっと思ってやってきたんですね。しかし、結果としてああいうことになりました、調査会としては見切ったということだろうと思います。

そうは言っても、これから制度改革を進めていく上では、直ちにできる問題ではありませんので、この都区制度というものが、どういうものであるかということをきちんと押さえた上で、都区制度の中でできることを最大限追及していくという姿勢はやはり、区としては持つていかなければいけないだろうと思うんですね。

そういう意味では、新しい制度の構想は出ましたけれども、今の都区制度というものがどういうものであるかということについては、よくよく理解をして進んでいく必要があるだろうと思います。

次のところに、もう一つのポイントが出てきますが、「都の区の制度から離脱をする」ということと併せて、「行政の一体性の観念から脱却をして、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」と言っています。これもまた非常に大きなポイントです。

都区制度というのが、なぜ成り立つかというと、この特別区の地域というのは大都市地域であると、大都市地域には特別な制度が必要であるということで成り立つんです。大都市地域である以上は、行政の均衡が取れて、一体的にサービスが行われなければならない。そのための仕掛けとして、23区に分かれただけではなくて、東京都の関与というものが必要になると。こういう作りになってくるんですね。

先ほど紹介した第一次の調査会の時には、シナリオの一つの中に一体的に取り組まなければならぬ行政について、個々の区ができるとすれば、共同で処理をする形で対応するべきだというふうに言っているんです。かなり行政の一体性というものは、ぬぐえないのではないかという前提で組み立てられていたんですね。今回の報告の中では、行政の一体性の観念から脱却ということですから、第一次の報告をさらに突き抜けた報告になっています。これがある意味今回の報告の最大のポイントと言ってもいいかもしれません。

今まで上の図の中の都と区の仕組みというのは、いわば抜け出せない桎梏というふうに、多分みんな理解していたのではないかと思うんです。調査会の先生方も、今までずっと議論して行く中で、この一体性という呪縛から解き放たれないがために、どうやったら将来の特別区の姿が描けるのかということについて悶々としてきたというのが、これまでの検討の経緯だったと思うんです。

本当に最後の最後の局面で、一体性という概念から抜け出てみたらどうなんだということになって、今回の構想が出てきたということとして、今までの呪縛から解き放たれた報告だということになるんです。もちろん、行政の一体性から抜け出すと、途端に23区は外に放り出されますので、一体どうやって今後の23区を作っていくんだということになります。そこで、新しい姿というのは、基礎自治体間の関係で処理をする、そういうような作り方をするべきではないかというふうに報告としては出したということですね。

その下に、逐条地方自治法とありますのは、今の制度がいかに行政の一体性ということで作られているかということを抜き出したものですので、後ほどご覧になっていただきたいと思います。

3 ページにある今の都と区の分担関係の図も、今の法律を絵にするとこういうことですよということを書いた部分ですので、これも是非ご覧をいただきたいと思いますが、いずれにしても、こういう関係を打ち破って、且つ、その背景にある思想というのも打ち破って、それで今回の報告ができたということですね。

## ○基礎自治体連合の構想と汎用性

4 ページに飛びますが、基礎自治体の横の連携はどうやって作るのかということで、「基礎自治体連合の構想」というものを出しています。まず、「都の区」というものを廃止した後のこの地域の基礎自治体というのは、特別区という名称は廃止をする。東京〇〇市というふうにするということです。東京〇〇市というのは、この地域の特殊性を表した意味だということで、こうでなければならないということでは、もちろんないというふうに大森先生は説明をされています。

それから、そのうえで「基礎自治体の横断的な関係」というのは、新しい「対等・協力」という概念の下に整理をしようと。法的な根拠を持って基礎自治体連合として設計をする形を取ろうということです。基礎自治体連合という制度を作るということなんです。

その基礎自治体連合というのは、「自治体間で協議をして、住民投票で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にする新たな制度である」というふうにしています。

この意味は、今の自治制度というのは、都道府県の制度にしても、市町村の制度にしても、それから市町村の政令市、中核市、特例市の制度にしても、さらに都と特別区の制度にしても、全て自治法で決めているんです。基本原則は。

さらに、自治体間の連携についても、広域連合とか、一部事務組合とかの詳細を法律上決めて、それをどういうふうに使っていくかということで、各自治体が工夫をしながら進めている。こういう姿です。

調査会が出した「基礎自治体連合」というのは、基本的な枠組みは法律で決めるけれども、中身は自治体が決めるということです。これは、今の自治の仕組みの中では、あり得ない。何と言うのか、これも今の制度を抜け出たものなんですね。自治体同士が勝手にとんでもない自治制度を作っていくのかということになりますから、そこに住民の関与をさせるということで、構想を自治体側で協議したら、それを住民投票で承認させるというプロセスを踏めと言ったということなんです。

そうすることを通じて、地域々々によっても様々な事情があるわけですから、自分たちにふさわしい自治の制度を組み立てていくという選択肢を用意すればいいんじゃないかと。これが、もうひとつ大きく突き抜けたところなんです。

それから、もうひとつ、東京〇〇市間の財源の均衡を図るために、対等協力の関係の下での自主的な財政調整を行う税財政制度を設置するというふうにしてあります。この財政調整というのも、まさにご案内のとおりですね、現行の制度から抜け出られない非常に大きなネックになっている部分なんですね。究極のところ、これがあるがために現行制度のくびきから抜け出せないといっても過言ではないと、今まで観念していたものなんです。

これも非常に難しいのですが、今言いました基礎自治体連合の構想を自治体で設計をするときに、この財政調整の制度もそこに組み込むんですね。つまり、税のあり方だとか財政調整のあり方も含めた自治制度を自分達で組み立てて、住民の承認の下に作っていくということで解決しているわけです。国が定めるとしたら絶対にあり得ない制度ですね。

なんでそういうことが出来るのかということですけれど、23 区という地域は、これまでの歴史的な経緯の中で一つの大都市地域として組み立てられてきたのは、紛れもない事実で、今各区で持っている需要というのは自分たちの任意で作ってきた需要ではなくて、つまりやりたかろうがやりたくなかろうが、作られてきた需要というものが背景にあるんですね。23 区全体の中でいろいろな役割分担をしていると。

先ほど交付税の個別適応の中で言ったように、均衡ある財政の姿を持っている区というの

限られていて、そうでない区がほとんどなわけですけど、それはそれぞれの区が努力した努力しないにかかわらず、今まで他律的に形成されてきた要素が多いことがあるわけですね。

ですから、そういう役割分担を前提とするならば、23区がこれから新しい制度を作るにあたっては、そういうお互いの役割分担を認め合って、お互いに協力をしながら地域を作っていくということで取り組んでいくべきだということがひとつと、そういう23区がお互いに協力をして新しい制度を作っていくということでやっていくならば、当然その財政調整ということも行わなければならぬこと、こういう理屈と制度を組み合わせて報告されたということです。

その下に書いてあるのは、そういう方向は出されたわけですが、今後課題として残されているということを挙げてみました。申し上げたとおり、現行の自治制度の枠組みを超えた内容ですので、ある意味大変なことになります。法的な制度設計をどうするかということですね。

基礎自治体連合について、法律上どこまで枠組みを決めて、どこまでを憲章に委ねるのかというような整理をしなければなりません。既存の広域連合とかとどこがどう違うのか、どう差別化するのかということも整理していくかなければなりません。

それから、東京〇〇市って、一体新しい姿をどう法律上書くのかということですね。つまり、新しい制度になったと同時に基礎自治体連合というのが発足するということになるわけですが、法律上はですね。制度設計を東京〇〇市間に委ねるということは法律上に書けない訳ですから、東京〇〇市ってどこにどう書くんだということですね。普通地方公共団体のところの普通の市町村と同じ扱いにした途端に、特別な制度というのは出来なくなってしまうかもしれませんよね。

片や、今の都の区という使い方は出来ないと、特別地方公共団体ということで置くとしても、新しい規定の仕方をしなければならないわけですから、それをどうやって書くんだというようなことの整理が必要になってきます。

もう一つは、この基礎自治体連合というものをどのような姿にするのかということは、これから一つ一つ作っていかなければなりません。報告の中では、いくつかの事項をモデル的に示したのがありますと、基本的な枠組みとして、例えば基礎自治体連合の議会については構成する首長がなるべきではないかとか、いろんな事は書いてはいるんですが、あくまで一つの例示ですので具体的に制度設計を自らしなければいけないということになるんですね。

いずれにしても、非常に難しい課題を抱えています。

ただ、先ほど司会の方がおっしゃったように、法改正が難しいというのは何も基礎自治体連合の構想に限らず、今の都区制度を何らかのかたちで変えようとすれば、難しいのは間違いないんですよ。どうやったって、国が素直に動くことはないんですね、今の中では。ですから、法改正をするということの難しさは、どういうかたちでも同じだとすれば、やはりあるべき姿を求めて議論を進めていく必要があるだろうと思います。

さらにその下にもう一つ囲みがありまして、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開いていくという意味で、他の地域に適用可能となっています。それぞれの地域の実情に合わせて選択していくんだと。自分達で制度を設計していくんだということになれば、何も特別区に限らず、どこでも使えるじゃないですかということなんです。

特に、今、平成の大合併ということがかなり無理無理進められていて、合併した市町村も良かったと評価しているところは、必ずしも多くはないんですね。どちらかというと、どう評価していいか分からぬというものが圧倒的多数で、まだ混乱している状態なんじゃないかと思うんですが、相当な無理をしています。無理矢理合併したもんですから、区域がやたら広くてですね、通常の県よりはるかに広い市なんていうのが出来てきているんです。市というのは、基礎自治体なので身近な政府ですよね。身近な政府なのに役所に行くまでに日がな一日かけてたどり着くかどうか、なんてここまでやってしまっている合併なんです。

それは何故かというと、このままでは生きていけないとしているからなんです。みんなが合併をしてより良い自治の姿を作っていくことではないんです。もう財政的にやっていけない。かつて国も合併を推進するために特例法を作って、一時的には甘いアメを渡して、当面の間は

今までの財政を維持して出来ますよとか、特例債を発行してしばらくはいろんな施設が出来ますよ、交付税もちゃんとみますよとかと言っているんですけれども、その先は、現在ある交付税上の特別な扱いはどんどん切っていきますよとやっていきますから、合併しなければ生きていけないということなんですよ。ある意味しかたなく、合併に泣く泣く取り組んだというのが実際なのではないかと思うんですね。

もちろん、そうじゃないところもありますよ。政令指定都市を目指せるようなところは、大きな権限を持てると頑張ったところもあると思うんです。ただ、その指定都市でさえ、かつての大坂だとか名古屋だとかいうところとは違って、無理に指定都市にしていますので、例えば静岡なんかは田園政令指定都市構想なんです。ですから、農村があり都市部がありそういうことを抱えた指定都市だと。逆に今後のユニークな指定都市でいいじゃないかと言っていますけど、いわゆる大都市じゃないですよね。

そういうことでかなり無理なんですが、そういう中で今後、基礎自治体を強化していくって道州制にしていくとなると、道州制と市町村の二層性をめざすということになるんですね。

道州制というのは超広域ですので、どこに道州の府が置かれるか分からぬですね。それで、片や政令指定都市みたいなところはいいですけれども、取り残された町村もあると。その町村については政令指定都市の権限のような仕事は出来ませんので、その残された部分は誰がやるのかということになるんですね。誰がやるかといったら、二層性ですから道州がやるということになりますよね。道州が超広域の仕事の中で、町村のきめ細かい仕事をやるとなると、出先を置くしかないですよね。それでは、広域自治体としての役割はいったいどうなるんですかということになりますよね。どっちにしても、そういう市町村の体力差をどうするかということが、今後道州制を展望する上では桎梏になっていくんだと思います。

今、言いましたように合併の問題にしても、今後の合併しなかった町村の問題にしてもですね、出口が見つからなくて困っているんだと思うんですね。そういう中で、例えばこの基礎自治体連合の構想のように自治体としては存続をさせながら、その自治体同士で新しい自治の制度を作つて、横の連携で問題を解決していくことが出来れば、もしかしたら基礎自治体としての役割もきちんと果たせるかもしれないということなんですね。

それに限らないと思いますが、今後の新たな自治制度のモデルをここで提示したと。このことの持つ意味は、これも今回の調査会の大きな意義なんですけれども、今まで都区制度というのは、もっぱら都と区の関係だけの問題だと。金持ち同士の喧嘩だと世間様には見られていたということなんですね。都区制度がどう変わろうが、他の自治体には全く関係ないし、都と区がどう転ぼうがどう生きようが全く関係ないと。ただ、税源が集中しているんで、それを他に分けてもらいたいというだけだと。こういう地域なんですね。

ところが、基礎自治体連合という発想を提示することによって、これは決して都と区の問題だけではなく、全国にも共通する自治の制度のあり方を、東京の特別区からメッセージを送ったんですよということになる。そういう意味でも、今回の報告というのは非常に大きな意味があるんだろうと思っています。

これについても区は、今までどちらかというと、区の中の内向きで過ごしてきたきらいがありまして、特に平成12年の改革で自立したという意識があまりに強くなるがために、区の中にどんどん目が向いてしまっている傾向が片やあるんです。

23区というのは、さっき言ったように大都市制度の中の23区ですから、自分の区のことに責任を持つのは当然なんですかね、23区全体の地域に責任を持たなければならぬんですね、基礎自治体としてですよ。

けれども、どうもなかなか23区全体のことに目が行かないで、自分の区のところだけにどんどん目がいってですね、23区で一緒にやることをどんどん排除していくという傾向が無きにしも非ずなんです。全部の区じやありませんが、そういう区もでてきているんですね。

そういうようなことでやっていくんですね、区というのがどんどん他の地域からは離されていきます。さらに、なにか問題があるとすれば、都とやりとりをすることになると。都とただ財調の問題について協議をするだとか、いろんな施策で補助金の問題がどうだとか、都の事業を受け

るのか受けないのかだとか、都との関係をいろいろとやっているんですけども、それで全部済んじやうんですね区というの。国からお金をもらう心配が無いというか、くれませんし、他の地方と一緒に連携しなくても自前で全部出来ちゃいますし。そういう意味で、もうまったくその隔絶している訳ですよ。

ところが、さっき言いましたように、今その全国の中で東京というのが特別視されている訳で、全国の今の自治体がどういう風になっているのかというあり方と、23区のあり方というのは、軌を一にしなければいけない訳ですよね、基礎自治体として。だとすれば、これからも特別区は全国の自治体と共に歩むという姿勢でもう少し全國のことに目を向けていかないと逆に生きていけないし、今後区の制度の改革を目指すにしても、誰も応援してくれないということになるんだろうと思うんです。

税収格差の問題とかで東京都から法人事業税を吸い上げるというようなことが今回決まりましたが、それも結局、東京に対して誰も応援してくれない中での結論なんですね。しかも、あれで終わった訳ではなくて、さらに今度は特別区が狙われていると言われていますので、次のステップではまた何かあるかも知れないですけれども、その時に特別区としては、決してお金が余っているわけではなくて、特別区が抱えている様々な行政需要があって、むしろ、今基金とか貯めていますけど、それはこれから色々な学校改築なり何なりをやるために貯めて、これから使おうとするようなことの準備をしているということなんですが、ただ金が余って贅沢なことやっているというふうにしか思われていませんから、なかなか理解を得ることはできない、理解されないかもしれませんね。

そういうような意識が必要だという意味でも、今回の報告が持つ意味を我々なりに受け止める必要があるのではないかと思います。

その下に参考で、東京自治制度懇談会の議論の整理のポイントというのを示していますけれども、さっき少し触れましたように、この東京自治制度懇談会も都が学者の先生に頼んで、かなり特別区の調査会のことを意識しながら出しているんです。

ここでは、東京における大都市制度のあり方のところをポイントにしているのですが、この他に、全体として自治制度のあり方ということでまとめてもらいますが、結局全部同じです。大都市のあり方しか書いていません。全編通じて。かつ、言っていることは一つだけで、大都市をきちんと制度的に位置づけて、大都市経営の主体を法律上明確にすべきだ。一言で言えばそれしか書いてない報告です。

特に、東京における大都市制度のあり方のところでは、自治法上に東京都が大都市経営の担い手となる旨を明確化すべきだと言っています、仮に道州制が導入された場合は、大都市経営は道州がやるんだと。で、そういう案もあるけれども、逆に特別区の区域あるいは周辺の区域を合わせて、一つの基礎自治体を作るという選択肢もある、つまり東京市を作るということを言っています。

その中で、そう言っていたながら、特別区の区域の再編が必要だと言っているんですよ。これは何を言いたいのかって事なんですね。東京市を作れと言っておいて、区域の再編をせよと言っている訳ですから、一体何なんだと。区域の再編をするのは、将来東京市になるためのステップなのか。あるいは、東京市の行政区を作るための準備をしろということなのか、ということにもなる訳でして、さらにこの中ではですね、区域の再編をやっていくと、相当大きな規模の基礎自治体が出来る可能性があると言っているんです。

今の特別区制度でも、政令指定都市でも対応できないような、特別な制度を設けなければいけないような基礎自治体が出来る可能性があるって言っているんですよ。これは、道州になった時の大東京市ではなく、それよりもその一部っていうことですから、これは例のセンターコア構想だと思うのですが、例えば山手線の内側で東京市を作れというような、そういうことも発想しているのではないかと思うんですが。

そういうことで、東京都のスタンスは、ともかく先程の東京市のDNAをずっと引きずって、自らを如何に強化するかということで終始している。それが本音じゃないかと思います。まあ、

随分端折った言い方で申し訳ありません。

## ○諸課題への対応

それから5ページですが、今回の調査会の報告では、第二次報告の終わりにという形で、様々な取り巻く諸課題について、ひと通りの方針を言っていただいている。

非常にさらっと書いてあるのですが、ほとんどポイントは全部書いてもらっています。

まず、平成12年度改革による都区制度の問題については、きちんと解決をしろと言って頂いているんですけども、その時に区域の問題については、役割分担の問題とごったにするなど。あくまでも役割分担の問題とか財源の問題をきちんと整理したうえで、各区が自主的に取組むべき問題ではないかということを言ってもらっています。

それから、区優先の原則を徹底して役割分担の整理をするという今の都区のあり方に臨んでいる区のスタンスは正しい道筋なので、それを進めていくことが必要だと。その先に今回の改革の構想もちゃんと合致をしますよと、つまり今の都区のあり方検討は無駄になることではなくて、むしろ道筋の中のひとつだというふうに言っていただいたということなんですね。

ついでに、都区のあり方検討委員会の状況について触れておきますと、今年度と来年度の2年間で基本的な方向を取りまとめるというスケジュールになっているんですけども、これもかなり強行なスケジュールなんですが、事務配分の問題については、これまでの間に都と区の間で選定の基準とかについては合意をして、具体的な議論に入っています。

ところが、既にご承知だと思いますが、一番最初にやったのが水道・下水道の事務でして、これは東京都としては、恐らく当然都が行うものだというふうに、区も言ってくるだろうと想定していたところ、区の方が、いや、水道・下水道は区でもできますと言ったものですから、大変な事になりました、どういうメリットあるんだ、区に移すメリットがなければとても都民に対して説明がつかないというようなことを言い出していました。

それで、区の方では、決して建前で吹っ掛けた訳ではなくて、区の方にも色々技術屋さんが都から来ていまして、水道とか下水道の出身の方もいらして、お話を聞いて、これは決して東京都が一体でやらなければいけない事じゃないんだということなんですよ。私自身もですね、実は上下水道っていうのは、あるいは消防も含めてこれは一体のものなんで、これがあるんで東京都に残すか、あるいは全体で共同処理せざるを得ないとずっと思っていたんです。

ところが、調べてみたらそうではなくてですね、少なくとも水道・下水道については23区一体ではなくて、ブロックに分かれているという事がわかりました。ブロックに分かれているということは、かつて清掃工場をブロック処理しようじゃないかと言ったのが、この上下水道だったら出来るということなんですね。

そうなると、将来的にはどうなるか分かりませんが、少なくとも複数区で管理をすれば出来るという事がわかったので、それでまあ、これは区の方に移していくじゃないか、何が何でも全部ブロックで処理しなきやいけない訳ではなくて、その下の下水道の枝管の管理だとかは各区でも出来る訳ですから、言ってみれば、清掃と同じように共同処理でやる部分と各区でやる部分と分担していけば区でも出来るではないかというようなことで区の方は言ったんですね。

それを、都の方はとんでもないと言いまして、議論が止まってしまいました。一致しないならば、実は3つの箱っていうのがあります、区に移管する方向で検討する事務、都に残す方向で検討する事務、引き続き検討する事務という風に分けて整理することになっているんですよね。じゃあ、真ん中の箱に入れて、引き続き検討すれば良いじゃないですかって言ったら、引き続き検討する箱に入れること自体けしからんって言うんですよ。もうとんでもない。ということになってしまって、その後、引き続き都市計画の事務とか検討するのが予定されていたんですけど、区の方からは出したんですけども、都は出さなかつたですね。ですから、上下水道の問題で止まっているんです。

それで、次の検討は4月からっていうことになっているんですけども、その4月に検討を再開する前に、今後の検討の進め方を都と区で相談をして、検討を進められるようにしましょうというのが今宿題になっています。

ですから、幹事会のあとに検討会を行うことになるんですが、その会議を2月に予定していたのを先延ばしして4月にしたんですね。それまでの間に調整をしようということになっています。

今、事務局同士でドンパチやってますが、なかなか埒が明かなくてですね、相変わらず、都の方は、4月までの間に区は考え方を悔い改めろと。水道・下水道はやっぱり無理でした、勉強不足でしたということを言えというふうにきているものですから、そんなことはできないと言って、応酬している最中です。

区としては、いずれにしても444という膨大な検討事務がありますので、1個1個引っかかつていたらキリがないんで、どんどんやっていこうと。それで最後まで行って、上下水道の問題などを最終的にどうするのかを改めて整理すれば良いではないですかというふうに言っているんです。まあ、どうなりますか。

それから、区域の問題なんですけれども、東京都は議論したいということで盛んに言ってきて、検討の視点だとか論点だとか出してきました。色々な資料も出してきました。

区の方のスタンスはですね、区域の問題は少なくとも23区で一致してこうしましょうということはできないんですよね。つまり、優れて自治のあり方に関わる問題ですから、よその区に「あんた合併した方が良いですよ」なんていう訳ないでしょう。所詮無理な話なんですよ。

これは、当時都区のあり方の検討の整理をする時に、東京都があまりしつこく区域、区域というものだから、受けてやろうじゃないかということでセットしたのですが、その際、区長会も議長会も凄く反発しました。そもそも区域を課題にするなんてけしからん、ということで。

ですが、東京都にはもともと勧告権があるんだし、話を聞くのを拒否する謂れはないだろう、受けて立とうじゃないかということで当時の高橋区長会会長が頑張って、それも一つの引き金になつて、5課題の問題が決着を見たということにも繋がるんすけれどもね。

まあ、そういう経緯でしたので、区としては東京都からの問題提起を受けて、区の方でどう受け止めるかという、まさに自主的な判断をするというスタンスなんですが、まあ、都の方はしつこく言つてきます。

それでは、何か都としてやりたい、こうしたいというものが有るのかというと、多分無いんだと思うんですよ。よくわからないんですけど、知事がかつて答弁して、区域が問題だというふうに言ったということなんですが、どうもですね、知事が何か考えているかというと、たぶん何も考えていない。

これも当時高橋会長が知事に直接聞かれた場面があつてですね、どうしたいんですかと、例えば品川区と大田区が合併しちゃつていいんですかと。そうすると政令指定都市並になりますので、それ並の仕事をくれますねと。そうしたら知事は、いやとんでもないと。俺は多摩知事にはなりたくない。そんなことは考えていないと言つたと。ということは、少なくとも政令指定都市を作っていくような合併は考えていないということですね。もう1つはですね、千代田区のことを言つたと。千代田区みたいな、ああいうところはないだろうと。それを繋ぎ合わせるとですね、千代田区のことしか言つてないのではないかと推測されるんですね。

知事が合併だと言つたので事務方も一生懸命合併だ、合併だと言つてゐるのではないかと推測されるんですが、今までの協議の中ではですね、国との関係で、都と区が自分で解決できるという姿を示さないと、国が乗り込んできて直轄市にされちゃうぞ、というようなことを東京都は盛んに言つてます。そんなことがあるとは信じ難いんですけどね。

そんないきさつですが、都の方から出てきた視点とか論点とか、あまりにも一方的なものですから、区の方からも参考論点ということで、どさつと資料を出してあります。

今年度の検討は、そんなところでした。この問題については、昨年の秋に区長会のホームページを作つたんですね。ホームページの中に全て資料をつけてますので、是非ご覧をいただきたいと思います。その中に議事要旨というのがありますて、やりとりがあるんですけど、議事要旨といいながら、ほとんど議事録に近い内容ですので、ご覧いただくとどんなやり取りをしているか

がが分かると思います。以下説明は省略させていただきます。

それから 6 ページですが、今のつながりで、自治制度懇談会の議論の整理というものの、都区のあり方検討に関するところを抜書きしてあります。

なんて言うんですかね、さっき言いましたように、可能な限り特別区に移管するというのが出てくるくだりがあり、ここが唯一、何となく基礎自治体に任せるべきだというのが読み取れる部分なんですが、大都市経営に関する事務と府県の立場で行う必要のある事務というのは、都の事務だと言っていて、この大都市経営に関する事務というのが非常に曖昧だというのがひとつです。

それからもうひとつは、大都市経営に関する事務と府県の立場で行う事務を除き、と言っているのですが、そのほかに、効率性だとか利便性だとか責任の所在だとかということを考えて、移管を考えなくてはいけないと言っています。つまり、大都市経営に必要な事務だけではなく、効率性が悪ければ区に渡さない、利便が悪ければ渡さない、責任の所在が曖昧なのは渡さないと言っていますから、すると、大都市経営プラス県の行政じゃなく、さらにプラス渡さないものがあるということを言っているんですね。ですから、更にわからなくなってきます。

それから、区の再編については今言いましたように、いろいろなことを言っているんですけども、この中で、指定都市制度にはしませんよ、完全自治体にはしませんよ、人口規模で 30 万で割るっていうことは駄目ですよと。そんなことを言っていますから、合併で期待されるような芽は全部摘んでいるんですね。それからさっき言いましたように、大都市の一部を構成する、とんでもない自治体ができる可能性を想定してますよと、そんなことを言っています。

税財政制度については、今言うべき段階ではない、全体が整理できてからやると言っているのですが、この中で、税源の偏在があるので何とかしなければいけないと言っていて、それでは調整税の一部を移譲しますかというと、そうしたら更に偏在が大きくなってしまうからやりませんよと。では税源の偏在を是正するため、各区でもう少し企業本社とかの移転などをして、分散化を図って自立化を図りますかというと、それは駄目ですよと言つて。要するに、今の東京都が残る姿を、何とか確保しようということで組み立てられていると見るしかない答申ですね。

続いて、その次の箱ですが、道州の問題についても触れています。

道州制については、国の道州制ビジョン懇談会というのがありますて、この 3 月に中間報告が出る予定ですが、どういう形になるのか、やはりすごく難しい問題なんですよね。委員の中でも色々意見が分かれていますから、果たして意見がまとめられるのかどうかわかりませんが、いずれにしてもそれを見てみたいと思います。

一方、自民党もですね、道州制推進本部というものをあって、この 3 月に第 3 次の中間報告を出すというように言っていますが、実は、去年 6 月に自民党の調査会が出た第 2 次の報告の中には、東京 23 区を国直轄にして、その税収を各道州に配分することも考えられるというくだりがあります。できるかどうかは別として、選択肢のひとつとして検討されているのは確かかもしれませんね。

できるかどうかというのは、23 区を国直轄にするって言うとですね、八百何十万人の基礎自治体の仕事を、国が直接やることですからね。そんなことができると思いますか。それから、仮に猪瀬さんが言ったように東京 DC とかいって、山手線の内側とかだとしても、それでも三百万人ですよ。国が直轄するなんてできると思いますか。

たぶん、国が仮にやるとしても、基礎自治体に任せざるを得ないですよね。その基礎自治体に任せざるを得ないというところを、おそらく今の特別区が担うことになるんですよ。そうなると、なくなるのは東京都ですよね。だから東京都としては桎梏（しっこく）問題。道州にならなくななるし、直轄地にならなくななるし、どうしたらいいんだと。何とかしたいという思いで、こういう動きになっているのではないかと推測しています。

今、道州制の問題というのは色々取り沙汰されていますが、いずれにしても東京をどうするかが最大のネックだというのが、大森先生も仰っているとおりです。

下の方に絵がありますけどね、東京都は 1 都 3 県で道州を作らなきゃ駄目だって言っているん

ですよね。1都3県で道州を作るとなると、東京都の構想にあるように、特別区の区域の大都市経営を道州がやるんだとすると、1都3県の道州がですね、特別区の区域だけは上下水道等をやるという話になってきますよね。

ではそれを、同じ道州でありながら神奈川だとか千葉だとかについてはどうするんですかと。誰がやるんですかと。今、神奈川にしても埼玉にしても千葉にても、基本的には県営水道になっているんですよ。これを、元々は市の事務ですからね、基礎自治体におろして行くって話になってしまいますよね。23区だけは道州がやりますって、そんなこと成り立つんですかということですでの、調査会としては、市の事務を抱えたまま州になることは考えられないでしょう。したがって、切り離さざるを得ない。調査会としては別に道州制を目指している訳ではないのだけれど、仮に道州になった時には、この基礎自治体連合というのは、むしろ有効に機能するのではないかですかと言っている訳です。ですから、道州制になんでも区としては怖くないということですね。

それから最後に7頁です。

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、「東京〇〇市連合」または「東京〇〇市」が担うことも可能ということです。首都制度というのが今我が国にないんですね。首都圈整備法というものがありますから、実質的に首都だっていうことは間違いないし、首都機能移転などと言っていますから、実態としても首都なんですけれど、制度としては首都がないという、おかしな国だということなんです。

明治の改革で東京府を置いたときに、京都から遷都しなかったというのが元々らしいんです。京都に残して。だから東京府なんですね。京都府、東京府、そういうことで、言ってみれば曖昧なまま推移してきたということらしいんです。それはともかく、首都制度がないと。

調査会で議論して行く中で、東京の特異性というのは、まさに首都性にあるのではないかと。首都性ということを考えながら制度を考えなくてはいけないのではないか、ということで検討したんです。しかし、首都制度はないし、では首都の実態とは何なんだと言えば、首都警察とかはあるけれども、それ以外はどこの自治体でも兼ね備えているものではないかと。多少首都であるが故に集中度合いが違うとかなんとかということはあるにしても、明確にそれが首都性だと言えるものがない。首都性の問題は、置いて議論しましょうということになった経緯があるんです。

したがって、1次の報告のときには、一体性だけで組み立てようということだったんですけれども、今回、一体性もなくしましたので。まあそういうことなのですが、今は、当然のごとく都知事が首都の代表だっていうような顔でやっています。しかし、仮に都の区がなくなると、もうそれが言えなくなるのではないかというのが、大森会長の思いなんです。

外国で、必ず市が首都だっていうことはないんですけどね。北京市だとかソウル市だとかについても、あれは広域自治体ですので、市とは呼んでいるけど、言ってみれば県みたいなものですから。それにしても、世界的に見て首都のあり方というのは、やはり基礎自治体が担うべきだというのが大森先生の主張なんです。ですから、都の区の制度を廃止して、首都もきちんと明確にするということがいずれ必要になるだろうと。しかしそのときは、都ではないと。ここで言う東京〇〇市だということを言っているところです。

それから最後のところでは、行政需要の違いと自主財源の偏在を、自らの手で調整するという重い宿題を課す訳ですね。ですので、そのためには、互譲協調の精神という、これまで特別区が延々と築いてきたものの上に、確固たる決意をもって臨まなくてはならないということを言っています。

これについては、大森会長は更に、今、かつて区の自治権拡充運動で住民を巻き込みながらやっていた改革のエネルギーというものが、どうも沈静化してしまっているのではないかと。今後、区の改革を更に進めていこうとすれば、住民も巻き込んで、広範な運動というものを起こしていくなければならないし、特に今は、少なくとも、総務省だとか国に改革を期待するのは全く無理だと。政治的に解決する以外は、選択肢はない。それが作れない限りは、制度改革はあり得ない

ということですね。そういうような意味も込めて、最後に書かれているということだと思います。

### ＜今後の対応の方向と課題＞

その下に記しているのは、先ほど言ったような様々な改革が、ここ1年の間に面白押しで報告の中身が出てきますので、調査会の報告を踏まえて、区としてどうやっていくかということについては、そういう周囲の環境をよく見ながら進めて行く、丁度いい時期にあたっていると思うんですね。

それで、都区のあり方検討についても、来年度までの間に何らかの整理をつけていかなければならないということですから、その様子を見ながら、この調査会の報告をどういうふうに区として受け止めて、どういうふうに将来構想を描いていくのかということが、これから始まるということになります。

先日2月の区長会で、大森先生を呼んで意見交換をしたんです。時間がなくて、区長会としての明確な方針には至っていませんが、その中で区長会の会長が言ってるのですが、少なくとも、大森先生に出していただいた報告について、批判をする人は恐らくいないのではないかと。区の中の立場としてはですね。それで今後も引き続き大森会長をはじめとして、調査会の先生方と関係を継続していくきたいということで了解をいただいている。区長会としては、それを前提に今後更に協議をして、今後の進め方を決めて行くことになるのだろうと思います。

そういう意味では、一番下の図に記したように、当面の区の進め方としては、都区のあり方の検討を継続して、現行の制度の中でできる改革をとことん極めて行くと。これについては、ほとんど制約らしきものはないんですね、実は。さっき言いましたように、上下水道の問題ですら区ができる見通しがあると。見通しというのは区が勝手に言っているんですけどね。そういうことになると、実は東京都でなければできない仕事は、まずないのではないかということですね。市の事務では。消防であっても。区ごとに消防署がありますので、あとは消防指令の問題だけですよね。

ですから、とことん今の制度の枠の中で事務配分を徹底して区に寄越せということを進めいくと、実は今の制度の中でも基礎自治体の新しい姿を作れるということになるんだろうと思います。それもひとつやっていくと。

もう一方では、調査会の報告で言っているような、制度の抜本的な見直しについても検討していくという、その二本立てで取り組んでいくことになると思います。その先に国の分権改革の動向とともに入ってきた中で、あるべき特別区の将来像ができあがってくるということだと思います。

最後に少しだけ補足をさせていただくと、「東京自治制度懇談会の議論の整理」という資料がありますね。これは東京に関する部分を抜粋して、私の方で濃淡をつけて線を引いたり、太くしたりしたものですが、これをご覧いただきたいと思います。

その3ページに、大都市経営に関する事務のイメージという図が出てきます。上の四角からはみ出た部分は国から持ってくる事務ということですし、その下に④とか⑤とかいうのは今の府県の事務だとか、東京都が上下水道をやっている部分にかかるし、それから②は今区がやっている事務にもかかる、つまり区から何か持つてこようとしているということですが、というような絵解きがあります。

ご覧いただくように、一般的に都道府県が処理する事務と、一般的に市町村が処理する事務というところで、都道府県の仕事の役割が決められていますよね。この原則の考え方も法律上あるわけです。

つまり、市町村が基本的に行政体の仕事はやると法律には書いてあるわけです。市町村ができる事務、つまり広域の事務だとか市町村間の連絡調整に関する事務、そして市町村では処理できない事務だとかは、都道府県がやるというのが自治法の役割分担なんですよ。明確なんですね。

ところが、そこにこの楕円で囲まれている大都市経営に関する事務が入ってくると、混乱してしまうんですよ。どうやって大都市経営に関する事務を、この二つの役割分担の中に入れ込むん

だと。大都市経営に関する事務と府県の事務はどう違うんだと。大都市経営に関する事務と市町村事務はどう違うんだと。府県の事務と大都市経営に関する事務と市町村の事務はどういう役割分担なんだと。

東京都だから大都市経営というけれど、他の地方にいけば大都市経営は、間違いなく政令指定都市がやってる訳ですから、基礎自治体の仕事なので、基礎自治体が大都市経営の主体と基礎自治体の二重の性格を持つなんてことがあるのかと。

つまり、東京都が言っている大都市経営に関する事務を法律上明確にしろというのは、東京都の仕事を認めてくれということしかないのではないかということになると思うのです。絵を描くもんですから、余計はつきりしてしまうんですね。

さらに、横の点線の中に事務の例示があつて、都市計画決定だとか上下水道だとか、消防だとかというのは、大都市経営に入っているんです。都と区のあり方の検討で、根本から議論しましようよと言っている時に、もうすでに結論が出ているんですよ。都の事務だって。だからああいう過激な反応になったのかなと思います。

もう 1 つ、自治法の関係条文を抜粋した資料がありますが、ここに今の自治法の体系があるんですけども、総則の部分に国と地方の役割分担、それから県と市町村のあり方、普通地方公共団体と特別地方公共団体との区別というのが書かれていて、その下に普通地方公共団体の項があつて、普通地方公共団体の中に第 12 章で大都市の特例が置かれている。こういう構造になっていますよね。

第 3 編で特別地方公共団体のところに、特別区が入っていますから、そういう意味で退けものにされていると観念しているむきがあるわけですけれども、ここに「第 1 章削除」というのがあるんですね。これは、歴史の経過の中で地方自治法発足当時にあったものなんです。

3 ページをご覧いただきたいのですが、参考として一番下のところに、特別市というのがあります。特別市という制度が自治法発足時にありました。特別市というのは、5 大市を意識して、5 大市を特別市にしようと思って作られた制度なんです。ところが、都道府県が猛反対をして、大都市との確執の中で妥協として出てきたのが、今の政令指定都市なんです。

この特別市というのは何なのかというと、「従来法令により都道府県及び市に属するものを行う」。つまり、都道府県と市の事務を合わせたものだということです。さらにその次の 4 ページの 265 条のところにありますように、「特別市は都道府県の区域外とする。」ということです。つまり、今は全部都道府県に包括されるんです、市町村はね。区は、東京都に包括されますよね。というのではなく、独立なんですよ。

今の道州制の議論の中で、都市州を作ってもいいのではないかという議論がありますよね。道州のほかに東京州があつてもいいのではないかというのと同じです。当時こういうようなことが考えられていたと。「特別市は、人口 50 万以上の市につき」ですから、政令指定都市が 50 万人以上と書いてあるのは、まさにこれが元になっているんです。

この特別市というのは、特別地方公共団体なんです。つまり、特別地方公共団体だから虐げられているのではなく、逆に特別市というのは超スーパーですからね。普通地方公共団体にこだわらないでいいというのは、この辺に意味があります。

もう一つ、271 条第 2 項のところに行政区というのがあつて、特別市に行政区を置くことが想定されていたんですが、その区長は選挙で選ぶとなっているんですね。これは、今の政令指定都市の行政区をどうするかということが問題になっていて、行政区に権限を下ろしたりしているんですけど、究極の姿は、やはり地域の賄いは地域の代表者がやるべきだというのが、自治の原則だと思うので、いずれ特別市の想定のようになっていく可能性がありますよね。これのさらに究極の姿が、特別区なのではないかということなんです。これを、完全に独立させれば今の特別区になるでしょう。

かつての東京市の中の区が完全に独立している姿、基礎自治体になったと。その複数の基礎自治体になって、今度はみんなで連合してこの大都市地域をやっていこうじゃないかというのが、今回の構想だと考えれば、歴史の経過の中にもすっぽりはまる構想だということですね。

ですから、冒頭にお話したように、実はとてもない、飛びぬけた報告書なのですが、あながち無理難題ではないということですので、今後分権改革の様々な議論の中では、これも一つの選択肢として主張していく必要があるのではないかと思っています。

(「互譲協調の精神」で23区がまとまっていけるのかという趣旨の質問について)

おそらくそれが最大のポイントではないかと思います。今の大都市の一体性というくびきから解き放てば、一体性の必要がない区が飛び出してしまって、もう成り立たないと。自分で出来るところはどんどん抜けていって、どうしようもないところだけ残されれば、行政水準を大幅に切り下げるしかないということで、したがって今の大都市の一体性というくびきから抜けられないし、逆に大都市制度として縛り付けておかないとならないと。それが逆に抜けられる区にとっては縛り付けられている、制約されているという観念につながっているという、こういう構図になっているんですよね。

今回の報告は、そういう縛り付けるというのではなくて、自分たちでこの大都市の地域を治めようじゃないかというポジティブな発想になれませんかと。23区で一緒になって治めていくということはできませんかという問題提起だと思います。

実は、制度的には、さっき言いましたように、憲章ができて初めて、かつ住民に承認されて初めて成り立つ制度ですので、憲章を作る段階で一区でも抜けたら合意しないですよね。ということは、今の制度のままということになるんですよ。言ってみれば、変な話ですけど、悪くころんでも今の制度という前提で考えればいいのではないかと思います。

今の制度から抜け出したいのであれば、東京都に責任の一端を持つてもらうというようなことではなく、自分たちで責任を持つということで、互譲連帶の精神でみんなで固まって運営をしてくださいよ。そのための自治の仕組みを問題提起しましたと。こういうことではないかと思います。

(基礎自治体連合というのは、区にとってコントロールがききづらい組織を作ることになるのではないかという趣旨の質問について)

共同処理組織については、一部事務組合のあり方とかも含めて、区の中では非常に大きな問題なんですが、今言いましたように、一緒に治めていくというのはどういうことなのかの理解ではないかと思うんです。

東京都がやっている場合と共同でやっている場合どちらがいいかと考えるとですね、共同でやっている場合は、少なくとも共同でコントロールするということになるんですね。東京都がやっている場合は、コントロールはできないと。その違いがまずありますよね。

もう一つは、コントロールをするだけの能力を各自治体が持たなければいけないこともあります。コントロールできないというのは、コントロールする権限があるにも関わらず、コントロールできないということですから、コントロール能力がないということになりますよね。

そうすると、今言いましたように、23区全体でここを治めていこうという意識と、意識にふさわしい能力が伴っていないということになりますので、やはりそこはそういう能力を自ら高めて、コントロールできるようにしていく。そうすれば、共同処理の機構を作ったとしても、自分たちでコントロールできるということになりますし、コントロールしなければならないということになると思うんですね。

そのうえで、共同処理の機構の作り方を、どのようにコントロールしやすく作るかということにもかかってくるのではないかと思います。

## 東京や大都市制度に関する記述等

### 28 次地方制度調査会 H18.2.28 「道州制のあり方に関する答申」

- ・東京圏においては、人や企業の活動圏や経済圏が都県の区域をはるかに越えて拡大しており、道州制の導入により広域的な行政課題に的確に対応する観点からは、東京都及び周辺の県の区域を合わせて一の道州とすることが基本となる。
- ・一方、東京圏に係る道州については、その中心部が有する大都市等としての特性に応じた事務配分や税財政制度等の特例を設けるだけでなく、これに加えて区域に関しても特例的な取扱いをするという考え方もあり、例えば、東京都の区域（又は現在特別区の存する区域等）のみをもって一の道州（又はそれに相当する何らかの自治体）とすることも考えられる。この場合には、広域的な行政需要に対応するため、周辺の道州との広域連合など広域調整の仕組みを設けることが必要となる。
- ・大都市圏域においては、人口や社会経済機能が集積し、特有の行政需要も存することから、道州制の導入に際しては、道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例及びこれらに見合った税財政制度等を設けることが適当である。
- ・大都市としての特性が顕著で首都機能が存する東京（現在特別区の存する区域あるいはその一部）については、さらに、その特性に応じた特例を検討することも考えられる。

### 自民党道州制推進本部 H20.7.29 「道州制に関する第3次中間報告」

- ・東京（現在特別区の存する区域あるいは都心3区（千代田区、中央区、港区））については外交や迎賓、皇室関係の事務等の首都としての機能が存在し、人口や社会経済機能の集積が他の大都市と比較しても著しいこと等から特別な配慮が必要とも考えられる。
- ・自治体を置かず、国直轄の区域とするという考え方は、地方自治の根幹に関わる問題であり適当ではないと考えるが、他の大都市地域を相当上回る規模の人口の高度な集積に着目し、道州との調整、事務配分、税財政、道州の区域等に関する特例を設けることが適当と考える。

### 東京商工会議所 H20.9.11 (H21.1.13 補足) 「道州制と大都市制度のあり方」

～東京23区部を一体とする新たな「東京」～～（概要）

#### ◇都区制度を廃止し、東京23区部を一体とする新たな「東京」

魅力ある世界都市・東京を実現し、東京23区部において自己決定と自己責任を果たすにふさわしい自主自立の基礎自治体を実現するためには、都区制度を廃止し、東京23区部を一体とする新たな「東京」が必要。

#### ◇道州制を導入し、東京は一都三県の州が基本

地方分権を推進し、生活圏や経済圏の広域化に伴う種々の課題を解決するためには、現在の都道府県制は廃止して、道州制を導入することが望ましい。

東京の区割りについては、道路、鉄道、航空、港湾といった交通問題や、水質、大気汚染といった環境問題、防災や治安の問題などの広域課題を自己責任の下で解決する必要があり、原則として東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県の一都三県を一つの州とすべき。

なお、財政均衡を重視した東京直轄案及び東京分割案などが出ているが、いずれも生活圏及び経済圏の一体性を軽視しており、論外である。

#### ◇大都市の機能を発揮できる新たな大都市制度

3大都市圏を支える「東京23区部(東京)」、横浜市、名古屋市、大阪市については、その集積を効果的・効率的・戦略的に活かして魅力ある都市圏を形成することが、国内の経済をけん引し、我が国の国際的競争力の向上につながる。そのための、新たな大都市制度の導入が必要。

東京については、日本の首都を支える機能を有していることから、別途の配慮が必要。

道州制の下でも、大都市の集積を活かす大都市制度は必要。

※東京については、これまで特別区であったこと、また規模が非常に大きいという特性を考慮し、新たな大都市制度としての市と区の役割を築くための検討が必要。

## 日本経済団体連合会 H20.11.18 「道州制の導入に向けた第2次提言」

日本を代表する大都市の東京は、皇居、国会、中央省庁、最高裁判所などが存在し、首都としての機能を有し、また人口や経済機能が集中している。わが国ではかつて、首都機能の移転に向けて1992年に「国会等の移転に関する法律」が制定されたが、今後、激化するグローバル競争のなかで、東京はむしろ、わが国を代表する経済都市としてさらに国際化を図り、現在の集積を活用して発展を遂げるとともに、地方にも富を配分していく役割を果たすことが期待される。

そこで、「国会等の移転に関する法律」を廃止する一方で、東京がわが国の首都であること、すなわち立法機関である国会、行政を担う首相官邸および中央省庁、司法をつかさどる最高裁判所などの限られた首都機能を東京に置くことを明示した「首都に関する法律」(仮称)を制定すべきである。首都に求められる機能とそれを支える行財政制度、首都における地方自治のあり方については、海外の事例を踏まえつつ、憲法95条の範囲内で検討を深めるべきである。

なお首都については、ワシントンD.C.のように東京都全部もしくはその一部を国直轄とすべきという考えも主張されているが、住民自治と団体自治を限定することになるため認められにくいと考えられる。

## 日本商工会議所 H21.4.16 「地域活性化に資する地方分権改革と道州制の推進について」

- ・東京都を含む首都圏の取り扱いについては、国による直轄案など様々な議論があるが、道路、鉄道、空港、物流、観光などの広域的課題に対応するという観点から、東京商工会議所政治・行政改革推進委員会報告にもあるとおり、周辺県を含んだ地域で検討されることも必要であろう。

その際の東京23区の取り扱いについては難しい問題であるので、諸外国の大都市（特にニューヨーク、パリ、ロンドンなど）の地方自治制度を参考に最適なあり方を検討していくことが望ましいと考える。

- ・世界各地の都市間における競争が激化している中、東京をはじめ大都市は、膨大かつ複雑な行財政需要に応えていく使命があることに加え、アジアや世界の交流拠点として魅力ある都市づくりが求められている。こうした課題に対応するため、他の基礎自治体とは異なり、これまで以上の権限を持つ新たな大都市制度の検討が必要ではないか。

## 経済同友会

### H22.5.19 「道州制移行における課題—財政面から見た東京問題と長期債務負担問題—」（概要抜粋）

#### 2 道州制下における東京のあり方

##### <現状>

- ・税収、経済、人口の集中する東京（総人口の1割にあたる約1300万人）が居住し、GTPは約1/5を占める。その結果、都道府県税収は、総額の約1/5にあたる3.4兆円が、国税収入は約4割の21.5兆円が東京都の税収。
- ・国税収入21.5兆円の95%以上が23区の税収。
- ・23区は、東京を一体的に形成してきた歴史的な経緯がある。

##### <基本的な考え方>

- ・東京一極集中を是正しようとするあまり、東京の持つ高い国際競争力を抑制し、かえって日本経済全体の成長を阻害するものであってはならない。
- ・今後の少子・高齢化社会、人口減少社会の到来を踏まえ、今後も東京の経済力や財政力が現在と同様であるとは限らない。

##### <提言>東京特別州（現東京23区）を創設し、新たな財政調整の原資に

- ①現在の23区を「東京特別州」として創設。特別州内の基礎自治体は、現在の23区を前提とせず、行政事務の役割に応じて適切な規模に再編。
- ②東京特別州の歳入の一部は、道州制の水平調整財源とする。

## 道州制ビジョン：東京圏をどうするのか（レジュメ）<一部省略>

財団法人 東京市政調査会理事長 西尾 勝  
H21. 11. 11 （社）東京都交友会創立 60 周年記念大会にて

### はじめに

実を申しますと、私は、道州制の速やかな実現を求める積極論者ではありません。むしろ、浮ついた道州制ビジョン論議の横行する風潮に対して強い危惧の念を抱いている、慎重論者なのです。

道州制論議に対して私が慎重にならざるを得ないのは、以下の三つの理由からです。第一に、自民党の構想する道州制は、分権的な道州制にはならず、むしろ集権的な道州制になる可能性が高いと判断してきたからです。第二に、道州制推進論者は、与野党を問わず、また官民を問わず、いずれもおしなべて、道州制を実現する場合には、基礎自治体である市区町村を大幅に統合して、その総数を少なくとも 1000 以下に削減する必要があると主張しているからです。それが不可欠の要件だと言われるのでしたら、私は道州制の実現に反対せざるを得ないということです。第三に、道州制を実現するためには、各省庁官僚機構の反対を抑え込み、与党を完全に統率し、国会の衆参両院を乗り切れるだけの、強い政治指導力を備えた内閣が誕生しなければなりません。歴代の自公政権にはそのような力はありませんでした。今回の総選挙で半世紀ぶりに与野党間の政権交代がおこりましたけれども、新しい民主党政権にもそのような力はまだありません。将来は、道州制を実現することのできるような強い内閣がこの国にも誕生することになるのかもしれませんが、それは、これから 10 年以上も先のことではないかと思うのです。

さて、先の総選挙において、道州制の実現を政権公約に掲げた自民党は敗北し、今回はこれを一切政権公約に掲げなかつた民主党が圧勝する結果になりました。そこで、鳩山政権の任期中には、安倍政権時代に設置された道州制ビジョン懇談会は廃止され、道州制ビジョン論議は当分の間は下火になると確信しています。しかし、道州制を求める火種が消え去るわけではありません。自民党は次の総選挙に向けて道州制の実現を旗印に掲げるでしょう。そして、民主党もまた岡田代表時代のマニフェストには「連邦制的道州制の検討」を掲げていたように、民主党内には道州制論者が少くないのです。さらに言えば、鳩山政権は、「地域主権の推進」を旗印に掲げ、基礎自治体優先を唱えながら、その一方では国の各省庁の出先機関の原則廃止を唱えています。この国の各省庁の出先機関の原則廃止をどこまで本気で追求するつもりかわかりませんけれども、この出先機関の原則廃止を追求していくほど、道州制論議を再燃させる結果になるでしょう。出先機関を廃止するには、それらが所管してきた事務権限の相当部分を都道府県に移譲することにせざるを得ないのですが、その「受け皿」として現在の 47 都道府県体制を前提にしているかぎり、移譲できる事務権限の範囲にはおのずから限界があります。そこで、国の出先機関を大幅に縮小しその事務権限を大幅に移譲しようとすると、現在の都道府県を廃止し、これに代えて、より一層広域の道州といった新しい地方政府を創り出さなければならないのではないかという論議を再燃させることになるのです。また、道州制の推進論者からは、都道府県に中途半端な移譲をするよりも、まず道州制を実現して道州に事務権限を移譲せよとする反対論が寄せられます。

要するに、今回の政権交代によって道州制論議は一時的に下火になりますが、道州制論議の火種はくすぶり続け、いずれまた改めて、激しく火を噴く可能性が高いのです。困ったことに、こ

の国の政治家もマスメディアも、省庁の統廃合、市町村合併、道州制といったような、「受け皿」、容れ物をいじくり回して変えようとする「器の改革」論議が大好きなのです。

そこで、これからも続く道州制論議をもう少し、地に足の付いた、現実的で実行可能な論議にしていくためには、東京圏の地方自治に詳しい人々のなかから、道州制の下では東京圏をどうするつもりなのかという問い合わせをしていただきたいと、願っているのです。東京圏をどうするのかが決まらなければ、道州制の実現などあり得ないにもかかわらず、道州制ビジョン懇談会での論議を初め、関経連を中心とした関西の道州制論議でも、九州経済連合会を中心とした九州の道州制論議でも、この難問中の難問である東京圏をどうするのかという問題を真剣に検討している形跡はありません。ここにお集まりの都庁OBの方々のなかには、道州制の推進論者もおられれば、慎重論者も反対論者もおられることがあります、いずれのお立場からであれ、東京圏の地方自治に詳しい皆様方から、東京圏をどうするつもりなのかと、問い合わせてほしいのです。

## I 東京圏の道州の設計は、道州制構想の難問中の難問

- ① 関東から近畿に至る本州中央部分の道州の区画割は難問
- ② 関東と近畿については、道州の政府形態と所掌事務の設計も難問
- ③ 就中、東京圏の道州の設計は、難問中の難問

何故に、難問中の難問になるのか。最大の理由は以下の三点にある。

- 1 東京圏の道州の人口と財政力が突出して巨大になって、その他の道州との均衡を失すことになりかねないからである
  - ①関東圏（1都6県または1都7県）の区画とすれば、人口は400万を越え、総人口の3分の1以上を占めてしまう
  - ②東京圏（1都3県）の区画にしても、人口は300万に達し、総人口の4分の1を占める。この区画とする場合には、関東圏内の周辺各県をどのように区画割するかが問題になる。
- 2 東京圏の道州においてもその他の道州と同様に、首長制の政府形態を採用し首長を直接公選にした場合、東京道州知事の政治的な権威は国の議院内閣制の内閣総理大臣のそれと肩を並べるものになりかねない
  - ①この問題は首都圏への人口集中の著しい諸国（たとえば、韓国のソウル、バングラデシュのダッカなど）に共通する難問
  - ②首都圏の自治体では、国政上の野党が実権を握ることが稀ではない
  - ③首都圏の警察を国の直轄とするか自治体警察とするかが問題になる。東京圏について言えば、道府県警察とは異なる警視庁をどのように扱うかが問われる
  - ④要するに、東京圏の道州については、政府形態と道州の所掌事務の範囲の両面において、他の道州とは異なる特例措置が必要になる可能性が高い
- 3 東京圏に道州制を施行しようとする場合、その区画割の如何にかかわらず、23特別区の区域について現行の変則的な都区制度をそのまま維持するのか否かが問われざるを得ない。言い換えれば、東京圏の道州の設計に際しては、道州管内の基礎自治体の再編成問題に直面せざるを得ない
  - ①道州制に移行するために、事前に東京都と周辺各県との自主合併をするとき、対等合併の方式による場合には、現行の都区制度を維持することはできない。東京都への編入合併の方式によれば、現行の都区制度を維持することは可能であるが、編入合併の方式には周辺各県の反発が強いものと思われる

- ②したがって、東京圏の道州の設置は、国会が制定する設置法に依らざるを得なくなる可能性が高い。そしてそのときに、東京圏の道州の政府形態および所掌事務の範囲が他の標準型の道州のそれとは異なる特例型である場合には、その設置法は憲法第95条の地方自治特別法に該当するものと解釈され、関係各都県の住民による住民投票に付されざるを得ないことになる可能性が高い
- ③23特別区の区域に施行されている現行の変則的な都区制度を再編成しようとすると、有識者の意見もちぢに分かれる（現行制度を維持、23区を統合し東京市の再生、都心3区または都心5区のみを統合し東京市に、都心の3区または5区を統合し国の直轄区域に改める等々）いずれにしろ、23特別区関係者の了承を得ることは至難

## II 西尾私案

- 1 東京圏の道州の区画は、東京圏の社会経済的な実態に合わせて、1都3県の区域とする
- 2 東京圏の道州は1都3県の広域連合機構とする。言い換えれば、東京圏の道州においては、これまでの1都3県を存置し、道州の広域連合機構は、東京圏計画の策定を初め、国の出先機関から移譲される事務権限のうちの広域的な事務権限のみを所管する
- 3 東京圏の道州の広域連合機構の首長は東京都知事が兼任する
- 4 警察機能を分解し、警備警察と刑事警察の一部（政治犯罪、企業犯罪、麻薬・銃砲等の取締、暴力団の取締等）とは国家警察の直轄とし、道州または都県の警察には市民生活を一般犯罪から防衛する刑事警察と交通警察と保安警察とを残す
- 5 都心5区の区域を統合し東京市を設置するとともに、その他の18特別区は市に改め、東京都を東京府に戻す。東京市は政令指定都市とし、管内に行政区を設置する。

要するに、道州制にメリットがあるとすれば、それは東京一極集中に対する地方圏の対抗力を強化することにあるので、東京圏の道州を強力なものにしてはならないと考えている。近畿圏は大阪市・京都市・神戸市（・奈良市）の3極（または4極）の中心構造を形成しているので、東京圏とは若干事情の異なる側面もあるが、にもかかわらず、近畿圏の道州についても東京圏の道州に準じた特例型を構想する必要に迫られるのではないかと予測している。関経連が関西圏について広域連合の形成を目指し、差し当たりは関西広域行政機構を立ち上げていることは、きわめて着実な試みであると評価している。

### おわりに：道州制ビジョンへの含意

- ①全国一律の道州制構想をやめ、標準型と特例型の混在を許容する
- ②北海道と沖縄道については、東京圏と関西圏とは別の意味での特例型とする
- ③道州制は都道府県制に代わるものとする大前提をおかず、その必要があると認められる道州では、道州の下に都府県を存置する余地も残す
- ④この種の構想については、「屋上屋を架するもの」とか「必要以上に複雑な体系」とする批判が寄せられるのが常であるが、政府体系を大きく変革する際には、少なくとも一定期間の経過措置として、柔軟な対応が不可欠。明治の地方制度の設計に際して、市町村、郡、府県という三層構造を採用し、後に郡を廃止し市町村と府県の二層構造に改めた知恵に学ぶべきである。

## 大阪における特別区の制度設計（いわゆる「大阪都構想」）のポイント

### 事務分担

○基礎自治体と広域自治体の役割分担を徹底し、住民に身近な事務は、“基礎自治体優先”的原則のもと、特別区が実施（①中核市・一般市の事務 ②地域のまちづくりや住民生活に密着した都市基盤整備に関する事務 ③都道府県・指定都市の事務のうち、住民に身近な事務）

ただし、中核市・一般市の事務であっても、大阪全体の成長、都市の発展、安全・安心に関わる事務は、大阪府が実施。また、大阪全体の視点で統一的・広域的な対応が必要なまちづくり、都市基盤整備等に関する事務は、大阪府が実施

### 税源配分

(1) 税源配分（市町村税）

○東京都区制度と同様に配分（大阪府：市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税、都市計画税、事業所税 特別区：市町村民税個人分、市町村たばこ税、軽自動車税等）

(2) 財政調整

○現行法上の調整財源である普通税三税（市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税）及び法人事業税交付対象額に加え、大阪府・大阪市が地方交付税の交付団体である実情を踏まえ、地方交付税相当額（市町村算定分）等を調整財源に加算

○調整財源の配分割合は、事務分担に応じて、特別区：78.7%、大阪府：21.3% とし、特別区設置から10年間は、住民サービスをより安定的に提供できるよう、特別区に対して追加的な財源（各年度20億円を配分

○特別区と大阪府の配分割合が適正であることについて、原則として大阪府が説明責任を負う。また、大阪府は、毎年度、財政調整制度の運用状況や、大阪府に配分された調整財源の充当状況等を（仮称）大阪府・特別区協議会に報告し、検証、必要に応じ協議

○特別区財政調整交付金の算定は、普通交付金：94%、特別交付金：6%

○目的税二税（都市計画税、事業所税）は、特別区と大阪府双方の事業に充当するものとし、事業規模に応じて、目的税交付金として特別区に交付（特別区：53%、大阪府：47%）

○普通税三税及び目的税二税は、（仮称）財政調整特別会計で歳入するものとし、財政調整に係る経理は、全て当該特別会計で行うことにより、透明性を確保

### （仮称）大阪府・特別区協議会（大阪版都区協議会）

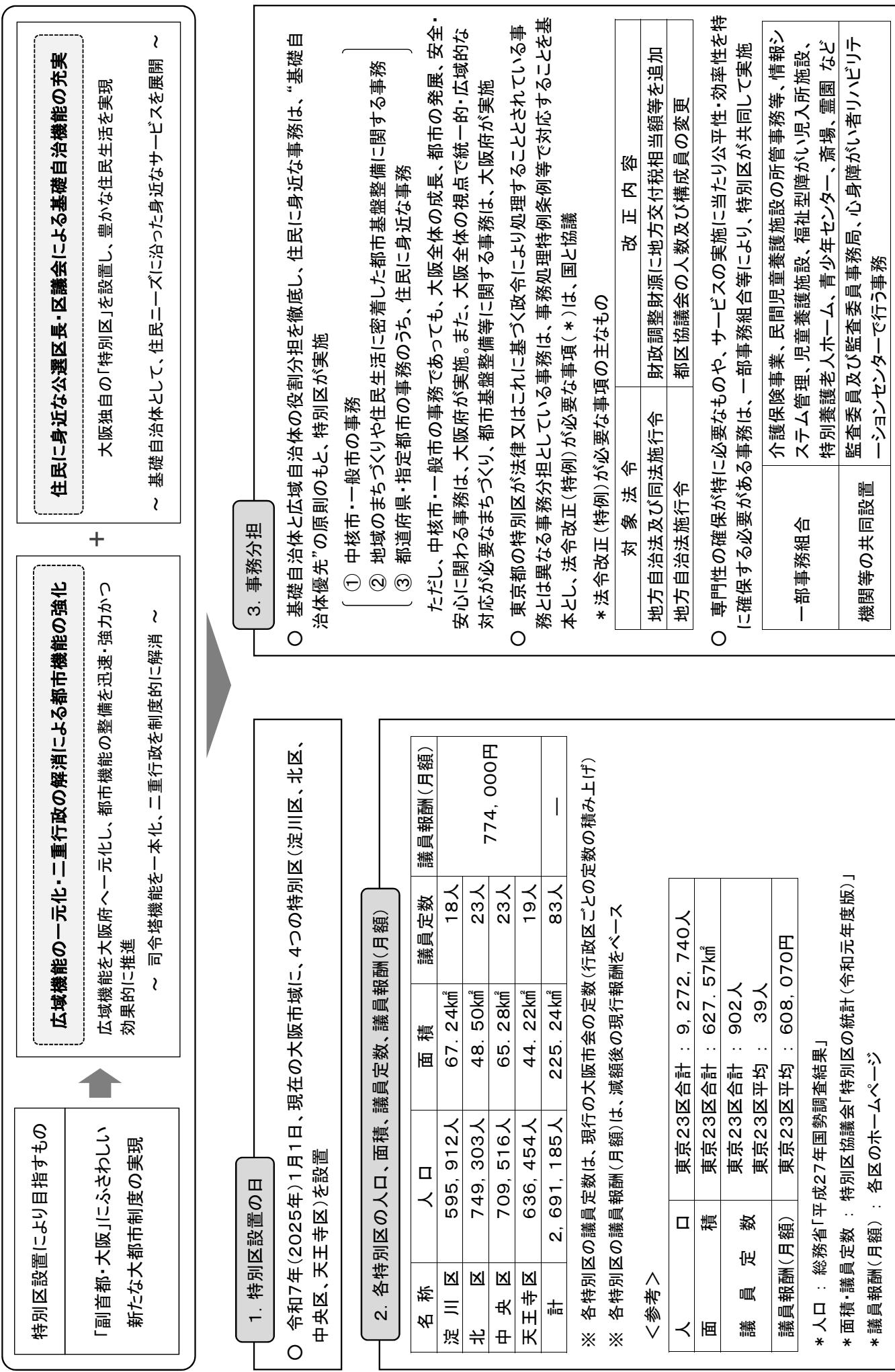
○現行の都区協議会の仕組みを発展・充実させ、特別区の考えがより反映される“特別区重視”的仕組みを構築し、将来的には、特別区相互間の事柄は、特別区が主体的に決定できる仕組みを目指す

○協議会の委員は、特別区の区長（4人）と知事を基本とし、必要に応じ、議会の代表者、職員、学識経験者等を追加可

○特別区と大阪府及び特別区相互間の財政調整協議等の協議不調時に第三者機関を設置し、調整委員が協議会の委員から意見聴取を行い、合議により調停案を提示。協議会の委員に調停案への尊重義務を課す

○第三者機関の調整委員（3人）は、事件の都度、地方行財政・法律関係の学識経験者、弁護士等から、会長が協議会の委員の同意を得て、任命

## 大阪における特別区の制度設計（いわゆる「大阪都構想」）の概要



#### 4. 事務分担の例(東京との比較)

区分	事務名	分担
一般市	水道、下水道、消防、用途地域等の都市計画決定	府都
中核市	屋外広告物の条例による設置制限	区都
指定都市	県費負担教職員の任命等の決定	区都
都道府県	旅券(バスポート)の交付	区都
任 意	公営住宅	区都・区

※ 児童相談所は、各特別区が設置

#### 5. 税源配分(市町村税)及び財政調整

##### (1) 税源配分(市町村税)

##### ○ 東京都区制度と同様に配分

〔大阪府:市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税、都市計画税、事業所税  
特別区:市町村民税個人分、市町村たばこ税、軽自動車税等〕

##### (2) 財政調整

○ 現行法上の調整財源である普通税三税(市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税)及び法人事業税交付対象額に加え、大阪府・大阪市が地方交付税の交付団体である実情を踏まえ、地方交付税相当額(市町村算定)等を調整財源に加算

○ 調整財源の配分割合は、事務分担に応じて、特別区:78.7%、大阪府:21.3%とし、特別区設置から10年間は、住民サービスをより安定的に提供できるよう、特別区に対して追加的な財源(各年度20億円)を配分

○ 特別区と大阪府の配分割合が適正であることについて、原則として大阪府が説明責任を負う。また、大阪府は、毎年度、財政調整制度の運用状況や、大阪府に配分された調整財源の充当状況等を(仮称)大阪府・特別区協議会に報告し、検証、必要に応じ協議

○ 特別区財政調整交付金の算定は、普通交付金:94%、特別交付金:6%

○ 目的税二税(都市計画税、事業所税)は、特別区と大阪府双方の事業に充当するものとし、事業規模に応じて、目的税交付金として特別区に交付(特別区:53%、大阪府:47%)

○ 普通税三税及び目的税二税は、(仮称)財政調整特別会計で歳入するものとし、財政調整に係る経理は、全て当該特別会計で行うことにより、透明性を確保

#### 6. (仮称)大阪府・特別区協議会(大阪版都区協議会)

- 現行の都区協議会の仕組みを発展・充実させ、特別区の考え方により反映される“特別区重視”の仕組みを構築し、将来的には、特別区相互間の事柄は、特別区が主体的に決定できる仕組みを目指す
- 協議会の委員は、特別区の区長(4人)と知事を基本とし、必要に応じ、議会の代表者、職員、学識経験者等を追加可
- 財政調整交付金条例制定時に、知事に意見具申を行うほか、財産・債務等の取扱いなど、幅広い協議事項を設定
- 特別区と大阪府及び特別区相互間の財政調整協議等の協議不調時に第三者機関を設置し、調整委員が協議会の委員から意見聴取を行い、合議により調停案を提示。協議会の委員に調停案への尊重義務を課す
- 第三者機関の調整委員(3人)は、事件の都度、地方行政・法律関係の学識経験者、弁護士等から、会長が協議会の委員の同意を得て、任命

#### 7. その他の事項

##### (1) 地域自治区の設置

- 現在の地域コミュニティの維持に配慮し、現行の24行政区単位で地方自治法に基づく地域自治区を設置
- 地域自治区の事務所(\*1)において、現在の24区役所で提供している窓口サービス(\*2)を継続して実施するとともに、住民の意見を区政に反映するため、地域自治区に地域協議会を設置
  - \* 1 現在の24区役所で、名称は●●区役所(●●は現在の区名)
  - \* 2 保育所の入所手続、児童手当の受付等、生活保護相談・申請等、身体障がい者手帳・療育手帳の申請、国民健康保険・介護保険・国民年金等の届出等、医療費助成等、精神障がい者保健福祉手帳の申請等、住民票等窓口サービス、税関係証明書の発行、税収納など

##### (2) 公平委員会の設置

- 各特別区において人事給与制度を構築する観点から、各特別区に公平委員会を設置
  - (3) 組織体制
- 特別区設置当初、組織体制整備のため、210人の採用増が必要になることから、準備期間中に、大阪市及び大阪府において計画的な職員採用を実施

## 特別区長会調査研究機構について

特別区及び地方行政に関する課題について、大学その他の研究機関、国及び地方自治体と連携して調査研究を行うことにより、特別区長会における諸課題の検討に資するとともに、特別区の発信力を高めることを目的に、特別区長会の下に設置（H30.6.15）

※事務局は、(公財)特別区協議会に委嘱

◇特別区長会調査研究機構の研究テーマ                   ※（　）内は提案区

＜令和元年度＞

- ・特別区が取り組んでいる施策の効果が日本全体に与える影響（港区）
  - ・基礎自治体におけるテレワークの活用と実現方法（品川区）
  - ・AI等の先端技術を活用した業務効率化（電子自治体への移行に向けて）（大田区、葛飾区）
  - ・特別区のスケールメリットを生かした業務効率化（渋谷区）
  - ・「持続可能な開発のための目標(SDGs)」に関して、特別区として取り組むべき実行性のある施策について（荒川区）
  - ・自尊感情とレジリエンスの向上に着目した、育児期女性に対する支援体制構築に向けての基礎研究（板橋区）
  - ・大局的に見た特別区の将来像（江戸川区）
  - ・特別区における小地域人口・世帯分析及び壮年期単身者の現状と課題（基礎調査）

令和2年度

- ・基礎自治体におけるテレワークの活用と実現方法【継続】(品川区)
  - ・特別区のスケールメリットを生かした業務効率化【継続】(渋谷区)
  - ・「持続可能な開発のための目標(SDGs)」に関して、特別区として取り組むべき実行性のある施策について【継続】(荒川区)
  - ・自尊感情とレジリエンスの向上に着目した、育児期女性に対する支援体制構築に向けての基礎研究【継続】(板橋区)
  - ・大局的に見た特別区の将来像【継続】(江戸川区)
  - ・特別区における小地域人口・世帯分析及び壮年期単身者の現状と課題【継続】(基礎調査)
  - ・特別区における職場学習の現状と効果的な学習支援のあり方(千代田区)
  - ・特別区におけるごみ減量に向けた取り組みの推進と今後の清掃事業のあり方(江東区)
  - ・将来人口推計のあり方(世田谷区)
  - ・特別区が行うソーシャルビジネスの活動支援策～地域課題の現状把握を踏まえて(世田谷区)
  - ・債権管理業務における生活困窮者支援・外国人対応(中野区)
  - ・地域コミュニティ活性化のためにとりうる方策(葛飾区)

＜令和3年度＞

- ・特別区のスケールメリットを生かした業務効率化【継続】(渋谷区)
  - ・特別区における森林環境譲与税の活用～複数区での共同連携の可能性～(中央区)
  - ・新型コロナウイルスによる社会変容と特別区の行政運営への影響(港区)

- ・公共施設の樹木の効果的なマネジメント手法（江東区）
- ・食品ロス削減に向けたナレッジをはじめとする行動変容策（荒川区）
- ・「セカンドシティ特別区」に向けた取組み（葛飾区）

#### <令和4年度>

- ・「セカンドシティ特別区」に向けた取組み【継続】（葛飾区）
- ・タワーマンション等大規模集合住宅を含む地域コミュニティの醸成（中央区）
- ・特別区の未来を見据えた子育て支援（港区）
- ・水害時の避難及び共同住宅の機能強化（江東区）
- ・循環型経済の推進による持続可能な経済発展に向けて、特別区が取り組むべき施策（世田谷区）
- ・特別区におけるDXの推進～データの取得・分析・活用に向けて～（板橋区、葛飾区）

#### <令和5年度>

- ・帰宅困難者対策における初動対応体制の確立に向けた取組み（港区）
- ・水素を中心としたクリーンエネルギーの利活用推進（大田区）
- ・特別区における女性を取り巻く状況と自治体支援の方策（世田谷区）
- ・複式簿記・発生主義会計に基づく財務書類の活用策（中野区）
- ・少子化の傾向が顕著な特別区で有効な少子化対策（葛飾区）
- ・特別区におけるCO<sub>2</sub>の地産地消に向けて～清掃工場のCO<sub>2</sub>分離・活用と23区の役割～（東京二十三区清掃一部事務組合）

## 特別交付金の算定に関する運用について

部改正	平成 24 年 1 月 10 日
一部改正	平成 25 年 1 月 8 日
一部改正	平成 27 年 1 月 7 日
一部改正	平成 29 年 2 月 2 日
一部改正	令和 2 年 1 月 28 日

### 1 申請対象経費

#### (1) 実績交付

特別区財政調整交付金における特別交付金の算定対象となる経費は、基準財政需要額の算定方法によっては捕捉されなかった財政需要であり、かつ、当該年度に発生した特別の財政需要等であって、当該年度に支出した、又は支出が見込まれる事業費（事務費を除く。以下同じ。）のうち、国庫補助金等の特定財源を控除した一般財源とする。

ただし、災害等のための特別の財政需要を事由とする経費及び災害等のための財政収入の減少を事由とする減免については、前年度の 1 月 1 日から当該年度の 12 月 31 日までの間に支出した事業費のうち国庫補助金等の特定財源を控除した一般財源並びに特別区税を軽減し、又は免除した額とする。

#### (2) 分割交付

上記(1)にかかわらず、事業費が多額であるもの又は複数年度にわたる事業で後年度負担が多額となるものについては、対象事業の全体経費を把握した上で予め交付率を決定し、平準化した算定額を分割して交付する。

##### ① 事業費が多額であるもの

###### ア 対象事業

原則として当該年度に支出した、又は支出が見込まれる事業費が多額であると認められる事業をいう。

###### イ 算定方法

分割交付の期間を該当区と協議し、算定額を平準化する。

##### ② 複数年度にわたる事業で後年度負担が多額となるもの

###### ア 対象事業

原則として当該年度における各特別区の予算において翌年度以降の債務負担行為を計上しており、かつ、後年度負担が多額となると認められる事業をいう。

###### イ 対象経費

原則として各特別区が作成した実施計画により把握する。

###### ウ 申請年度及び算定方法

申請は、当該事業に着手した年度以降に申請できるものとし、申請年度から終了年度までの期間で総事業費（申請年度以前に事業に着手している場合は、申請年度以前の事業費を控除する。以下同じ。）を把握し、算定額を平準化する。また、確定額との精算は、分割交付の終了年度に行う。

なお、計画の変更が行われた場合は、変更後の総事業費を計画の変更年度から終了年度までの期間で平準化する。

### 2 算定項目

算定項目は、大区分（ABC）、小区分（アイウエ）に区分することとし、各特別区が次の区分に応じて申請した経費等について、当該区分に応じた交付率によって算定する。

区分	説明	交付率
<b>A 普通交付金の額の算定期日後に生じた災害等のための特別の財政需要又は財政収入の減少</b>		
ア 災害等の復旧に要する経費	<p>「災害」とは、暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火、その他の異常な天然現象又は大規模な火事若しくは爆発等により生ずる被害をいう。</p> <p>「復旧に要する経費」とは、災害によって必要を生じた事業で、災害にかかる施設を原形に復旧する(原形に復旧することが不可能な場合において当該施設等の従前の効用を復旧するための経費を含む。)ことを目的とする経費をいう。</p> <p>災害によって必要を生じた事業で、災害にかかる施設等を原形に復旧することが著しく困難又は不適当な場合において、これに代わるべき必要な施設等を整備することを目的とするものは、災害復旧に要する経費とみなす。</p>	2/2
イ 災害等の応急対策に要する経費	「応急対策に要する経費」とは、災害が発生し、又は発生するおそれがある場合に災害の発生を防御し、又は応急的救助を行う等災害の拡大を防止するために要する経費をいう。	2/2
ウ 災害減免による財政収入の減少	「災害減免」とは、災害が当該特別区の区域内に広範囲に発生した場合において、特別区長が地方税法(昭和 25 年法律第 226 号)の規定に基づき、その都度災害減免条例を定めて特別区税を減免することをいう。	2/2
エ その他災害等に要する経費	上記アからウ以外の災害等に類する経費をいう。	2/2
<b>B 基準財政需要額の算定方法によっては捕捉されなかった特別の財政需要</b>		
ア 災害等の未然防止に要する経費	防空壕埋戻し工事、橋りょう耐震補強、防災拠点整備等、災害を未然に防止し、災害が発生した場合における被害の拡大を防ぐために要する経費をいう。	2/2
イ 公害対策等緊急の環境改善に要する経費	大気汚染、水質汚濁、土壤汚染、騒音、振動、地盤沈下等、人の健康又は生活環境を改善するためには要する経費及び生活環境の安定向上が阻害されている地域において生活環境を改善するために要する経費をいう。	2/2
ウ 地方交付税(市町村分)の算定対象であるが、都区財政調整においては普通交付金の算定対象となっていない財政需要	<p>上記A及びB、ア並びにイに該当しない事業で、地方交付税に関する法令の規定による算定方式に準じて算定する。</p> <p>ただし、算定方式に準じて算定することが困難である場合又は算定方式による算定額と実績額とに乖離があり、当該算定が他の算定に比して著しく均衡を失すると認められる場合には、申請内容を総合的に勘案して算定する。</p>	原則 交付 税 準 拠
エ 特別区の需要としては普遍性がないとの理由により、普通交付金に算定されていない財政需要	今後普遍性が見込まれる、あるいは普遍性が欠けてきた、又は不定期に発生する等、普通交付金の算定対象となっていない事業に要する経費について、算定する。	原則 1/2 以上

区分	説明	交付率
C その他特別の事情		
ア 災害以外の緊急に対応すべき特別の事情	事件・事故など突発的事象、情勢変化、国の補正予算等により緊急に対応すべき特別の事情が生じた場合に、これに対応する経費について算定する。	原則 1/3 以上
イ 普通交付金算定対象外施設に係る老朽化への緊急対応	<p>普通交付金算定対象外施設に係る老朽化への緊急対応に要する経費は次の方法により算出する。</p> <p>1 定義</p> <p>(1)「普通交付金算定対象外施設」とは、この運用上、別表のとおりとする。</p> <p>(2)「老朽化への緊急対応」とは、施設の老朽化に伴い、大規模改修(原則として施設全面にわたる一種以上の工種による修繕、改良又は改修をいう。)又は改築を行うことをいい、施設の維持補修は含まないものとする。</p> <p>2 算出方法</p> <p>次のいずれか少ない額を、普通交付金算定対象外施設に係る老朽化への緊急対応に要する経費とみなす。</p> <p>(1) 財調単価による算定</p> <p>特別区財政調整交付金普通交付金の投資的経費に係る建築単価(大規模改修の場合は、大規模改修単価に25を乗じて得た額、改築の場合は、改築単価)に整備面積を乗じて得た額</p> <p>(2) 実績額による算定</p> <p>普通交付金算定対象外施設に係る老朽化への緊急対応に要する経費として支出した、又は支出が見込まれる事業費のうち、国庫補助金等の特定財源を控除した一般財源</p> <p>3 複合施設の取扱い</p> <p>普通交付金算定対象外施設が普通交付金算定対象施設との複合施設である場合には、当該複合施設の床面積に応じてあん分するものとし、算定の対象となる経費は次の方法により算出する。</p> <p>(1) 複合施設の床面積によるあん分は、普通交付金算定対象外施設に係る床面積と普通交付金算定対象施設に係る床面積に区分する。</p> <p>(2) エントランス、ロビー及び廊下等の共用部分については、当該区分した床面積に応じてあん分し、普通交付金算定対象外施設の床面積に係る部分を加算する。</p> <p>(3) 老朽化への緊急対応に係る経費について、複合施設の延床面積に対する普通交付金算定対象外施設に係る床面積の比であん分した額を、普通交付金算定対象外施設に係る老朽化への緊急対応に要する経費とみなす。</p>	改築 1/4  大規模改修 1/2  ※特別交付金の総額の5分の1を上限に算定
ウ その他特別の事情	地理的、社会的、経済的、制度的な諸条件による各特別区個別の財政事情等を総合的に勘案して算定する。	—

### **3 特別交付金の申請**

特別区が特別交付金の交付を受けようとするときは、東京都知事が定める期日までに、特別交付金の申請書、その他算定に用いる資料等を東京都知事に提出しなければならない。

### **4 交付時期及び対象項目**

交付時期は、12月と3月の年2回とし、次の各号に応じた算定項目を対象とする。

#### **(1) 12月交付分**

- ① A項目（前年度の1月1日から当該年度の8月31日までの間に支出した災害等に要する経費）
- ② 分割交付額が確定している項目
- ③ C項目（各特別区の予算額又は計画額（当該年度の補正予算で計上する予定の経費に限る。）として計上されている経費（上記②に該当する経費を除く。））

#### **(2) 3月交付分**

- ① A項目（当該年度の9月1日から12月31日までの間に支出した災害等に要する経費）
- ② C項目（下記5に基づき内定した対象事業の確定額）
- ③ 12月交付分以外の算定項目

### **5 特別交付金の内定**

東京都知事は、上記3により各特別区から12月交付分に係るC項目に係る申請書の提出があったときは、内容を審査し適當と認められる事業について、予定交付率及び概算算定額を内定する。

### **6 特別交付金の決定**

東京都知事は、上記3により各特別区から申請書の提出があったときは、次の各号に応じて交付額を決定する。

#### **(1) 12月交付分**

12月交付分は、年度当初における特別交付金の総額の3分の1に相当する額以内の額とする。

- ① 算定額の総額が特別交付金の総額の3分の1に相当する額を超える場合  
各特別区の算定額の総額が年度当初における特別交付金の総額の3分の1に相当する額を超える場合は、①A項目、②分割交付が確定している項目、③C項目の順序で算定する。  
なお、算定額が年度当初における特別交付金の総額の3分の1に相当する額を超える項目が発生した時点で、当該項目は区別算定額（C項目にあっては各特別区に対し内定すべき概算算定額）の割合に応じて算定する。

- ② 算定額の総額が特別交付金の総額の3分の1に相当する額に満たない場合  
各特別区の算定額の総額が年度当初における特別交付金の総額の3分の1に相当する額に満たない場合は、当該不足額について前年度に各特別区に対して交付した特別交付金の額（前年度に分割交付が終了した場合は、当該金額は除外する。）の割合に応じて算定する。

#### **(2) 3月交付分**

3月交付分は、特別交付金の総額から12月交付分を控除した残額とする。

なお、12月交付分に、上記(1)、①に基づく区別算定額の割合に応じて算定した額又は上記(1)、②に基づく前年度の特別交付金の割合に応じて算定した額がある場合は、各特別区の算定額から当該金額を控除する。

## 7 特別区への通知

### (1) 12月交付分の通知

東京都知事は、12月交付分の特別交付金の決定後、すみやかに各特別区に対して上記5に係る対象事業、予定交付率及び概算算定額の内定通知を行う。

### (2) 3月交付分の通知

東京都知事は、3月交付分の特別交付金の決定後、すみやかに該当区に対して分割交付対象事業及び分割交付額を通知し、併せて各特別区に対して特別区ごとに区分した小区分までの算定額の通知を行う。

## 8 端数計算等

### (1) 特別交付金の端数計算

特別交付金を算定する場合においては、申請対象経費及び算定した額に500円未満の端数があるときはその端数金額を切り捨て、500円以上1,000円未満の端数があるときは、その端数金額を1,000円として計算するものとする。

### (2) 特別交付金算定後の残額

特別交付金の総額について、各特別区に交付すべき特別交付金額を算定した後に、なお残額が生じた場合には、当該年度の4月1日現在における各特別区の人口の割合に応じて配分する。

### 附 則

この運用は、平成19年度から適用する。ただし、交付時期及び対象項目、特別交付金の内定、決定並びに12月交付分の通知に関する部分は、平成20年度から適用する。

### 附 則

この運用は、平成24年度から適用する。

### 附 則

この運用は、平成25年度から適用する。

### 附 則

この運用は、平成27年度から適用する。

### 附 則

この運用は、平成29年度から適用する。

### 附 則

この運用は、令和2年度から適用する。

## 別 表（算定項目関係）

区民センター、地域センター、地域総合防災センター、災害対策要員住宅、男女共同センター、心身障害者福祉施設、宿泊所施設、老人福祉施設、老人福祉センター、児童相談所、高齢者在宅サービスセンター、特別養護老人ホーム、シルバービュニア、更生施設、宿所提供的施設、児童館、母子生活支援施設、保育所、学童保育施設、子ども家庭支援センター、保健所（衛生検査センター）、保健センター、リサイクルセンター、清掃事務所・事業所、車庫、商工振興センター、消費者センター、区営住宅、公衆便所（道路・公園）、校舎・屋体・プール（小・中学校）、中学校武道場、校外施設、幼稚園、図書館、社会教育会館、体育館、郷土資料館及び野球場・運動場・テニスコート・屋外プール・管理棟（各種運動施設）以外の施設

## 令和3年度 特別区財政調整交付金(特別交付金)交付額一覧

(単位:千円、件)

	A 災害等の特別の財政需要・財政収入の減少		B 基準財政需要額で捕捉されなかつた財政需要		C その他特別の事情		計		算定残配分	交付額
	算定額	件	算定額	件	算定額	件	算定額	件		
千代田区	32,820	1	1,205,374	28	1,113,101	59	2,351,295	88	8	2,351,303
中央区	0	0	595,609	25	2,179,719	71	2,775,328	96	19	2,775,347
港区	3,402	1	1,096,501	16	1,665,193	108	2,765,096	125	29	2,765,125
新宿区	882	1	441,318	46	1,035,175	105	1,477,375	152	39	1,477,414
文京区	0	0	2,774,549	43	1,019,109	91	3,793,658	134	26	3,793,684
台東区	0	0	1,365,948	65	973,236	131	2,339,184	196	23	2,339,207
墨田区	0	0	357,356	19	1,332,577	72	1,689,933	91	31	1,689,964
江東区	0	0	425,411	25	958,613	143	1,384,024	168	60	1,384,084
品川区	132,322	1	585,216	36	1,145,518	72	1,863,056	109	46	1,863,102
目黒区	1,903	2	913,174	71	350,437	102	1,265,514	175	32	1,265,546
大田区	14,683	10	567,165	41	889,683	58	1,471,531	109	83	1,471,614
世田谷区	4,456	1	750,304	19	2,678,125	95	3,432,885	115	104	3,432,989
渋谷区	181	2	1,055,426	45	951,906	77	2,007,513	124	26	2,007,539
中野区	8,690	1	1,260,603	61	1,762,891	74	3,032,184	136	38	3,032,222
杉並区	3,047	1	691,139	23	1,196,054	66	1,890,240	90	65	1,890,305
豊島区	2,273	1	196,052	29	771,239	98	969,564	128	32	969,596
北区	1,808	2	1,325,992	78	805,308	77	2,133,108	157	40	2,133,148
荒川区	989	2	555,696	41	1,574,632	139	2,131,317	182	24	2,131,341
板橋区	547	1	737,929	52	1,831,270	168	2,569,746	221	65	2,569,811
練馬区	17	1	1,008,872	60	4,874,945	146	5,883,834	207	84	5,883,918
足立区	0	0	506,970	35	2,731,159	75	3,238,129	110	78	3,238,207
葛飾区	1,405	3	1,140,600	27	1,330,120	116	2,472,125	146	52	2,472,177
江戸川区	0	0	1,706,788	58	1,312,123	136	3,018,911	194	79	3,018,990
計	209,425	31	21,263,992	943	34,482,133	2,279	55,955,550	3,253	1,083	55,956,633

## 特別交付金の状況

(単位:百万円、%)

	令和3年度		令和元年度		平成28年度	
	交付額	構成比	交付額	構成比	交付額	構成比
A 普通交付金の額の算定期日後に生じた災害等のための特別の財政需要又は財政収入の減少	209	0.4	1,183	2.1	581	1.2
災害等の復旧に要する経費	182	0.3	844	1.5	426	0.8
災害等の応急対策に要する経費	26	0.0	333	0.6	84	0.2
災害減免による財政収入の減少	0	0.0	1	0.0	0	0.0
その他災害等に要する経費	1	0.0	6	0.0	71	0.1
B 基準財政需要額の算定方法によっては捕捉されなかった特別の財政需要	21,264	38.0	24,266	43.8	27,445	54.7
災害等の未然防止に要する経費	4,155	7.4	1,998	3.6	6,380	12.7
公害対策等緊急の環境改善に要する経費	1,760	3.1	2,222	4.0	3,212	6.4
地方交付税(市町村分)の算定対象であるが、都区財政調整においては普通交付金の算定対象となっていない財政需要	1,539	2.8	1,720	3.1	1,420	2.8
特別区の需要としては普遍性がないとの理由により、普通交付金に算定されていない財政需要	13,810	24.7	18,326	33.0	16,432	32.7
C その他特別の事情	34,482	61.6	29,983	54.1	22,165	44.1
災害以外の緊急に対応すべき特別の事情	13	0.0	11	0.0	82	0.2
普通交付金算定対象外施設に係る老朽化への緊急対応	2,448	4.4	2,879	5.2	3,970	7.9
その他特別の事情	32,022	57.2	27,093	48.8	18,113	36.1
算 定 残	1	0.0	31	0.1	26	0.1
合計	55,957	100.0	55,463	100.0	50,216	100.0





## 特別区制度改革の歩みとこれから

### —令和6年1月29日 特別区長会事務局講演会講演要旨—

講師：特別区長会事務局参与 志賀徳壽

「特別区制度改革の歩みとこれから」というテーマで、これまで特別区の制度をめぐってどのような動きがあったのか、そして特別区としてどのような取組みをしてきたのかということを中心に、お話をさせていただきます。

私は、長年、特別区制度をめぐる動きにかかわってきましたので、その経験を踏まえて、少しでも参考にしていただけることがあればという思いでお話しさせていただきます。

現在の特別区は、今でこそ、当たり前のように、市町村と同じ基礎的な地方公共団体ということになっていますが、この姿に至ったのは、平成12年の都区制度改革によるものです。それ以前は、実質はともかくとして、制度上の位置付けとしては、東京都の内部的な団体、いわば制限自治区としての扱いだったのです。

平成12年改革に至るまでの間には、戦後から半世紀、区長公選が復活して実質的に基礎自治体となったと言われている昭和50年の改革からも、四半世紀という長い時を経なければなりませんでした。

その改革からすでに24年近く、四半世紀近い時が経っているわけですが、もはや改革の意義はおろか、改革があったことすら、大方の人々の意識から遠のいているのではないかと感じています。職員の皆さんも研修の機会に耳にしたことがある程度ではないでしょうか。

しかし、いまだに、制度改革時に解決できなかった、都区間の役割分担に基づく財源配分の整理という根本的な課題が残されていて、制度改革が予定したとおりの運用がなされないままの状態に置かれています。

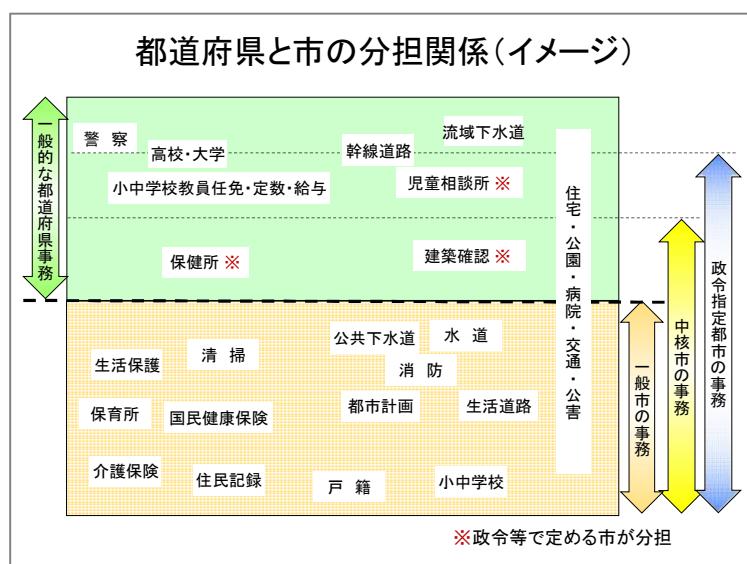
これはまさに特別区であって一般の市ではないところに根差した問題なのですが、どうしてそういうことになっているのか、特別区制度というのは一体何なのか、平成12年改革でどういう整理がされたのか、今後どう考えるべきなのか、そのようなことを、改革の意義を思い起こしつつ、問い合わせながら進めていかないと、法が予定する制度の運用も、課題を解決する道も閉ざされてしまうのではないかという危機感を持っています。

今日の話を通じて、特別区制度改革の歩みをたどり、今後の道筋を考えていくきっかけにしていただければ幸いです。

資料は、パワーポイントの資料と参考資料です。参考資料の方は、今日は説明しませんが、できるだけコンパクトに必要な事項を盛り込んだつもりですので、後程ご参照ください。

お話しする分量が非常に多いので、駆け足でなぞるような形になってしまふと思いますが、お許しください。

#### 地方分権改革の現在



最初に、自治制度全体の話をさせていただきます。

我が国の自治制度は、都道府県と市町村の二層制で組み立てられ、中には、どちらがやってもいいという共管事務もありますが、それぞれ役割分担を持っています。

しかし、市によっては、政令指定都市や中核市のように、一定の規模能力を持った自治体の場合には、一般的には都道府県が担っている事務の領域の一定部分を受け持つということになっています。

### 地方自治法における役割分担

- ・ 地方公共団体は、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。
- ・ 国は、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、適切に役割を分担する。
- ・ **市町村は、基礎的な地方公共団体として、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、地方公共団体の事務を処理する。**
- ✓ **ただし、都道府県の事務のうち③は、市町村の規模及び能力に応じて処理できる。**
- ・ 都道府県は、広域の地方公共団体として、①広域にわたるもの、②市町村に関する連絡調整に関するもの、③**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と認められるものを処理する。**

国と地方自治体間の役割分担については、地方自治法の規定があります。

地方公共団体は、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。国は、国が本来果たすべき役割を重点的に担うので、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にして分担する、という考え方です。

そして、市町村は、基礎的な地方公共団体として、都道府県が処理するものとされているものを除いて、一般的に地方公共団体の事務を処理する。つまり、市町村が、この地方公共団体の事務を優先的に処理するという考え方が記されています。

都道府県は、広域の地方公共団体として、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、そして規模また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と認められるものを処理することで、市町村が優先的に事務を処理するけれども、それを補完する形で都道府県が事務を処理するという考え方を示しているのです。

ただし、その都道府県の補完で行うという領域については、市町村の規模及び能力に応じて処理できると規定されています。それが制度的に担保されているのは、政令指定都市、中核市、あるいは、他にも政令等で定める市に特別な役割を持たせたりする形で、より広く市町村が事務を行うことができることとされており、市町村優先原則をより徹底しているということになっているわけです。

### ◇地方分権改革の主な動き

- ・ H5.6 地方分権の推進に関する衆参両院決議
- ・ H7～H12.4.1施行 第1期地方分権改革  
～上下関係から対等・協力関係へ～  
(国・都道府県・市区町村の役割分担原則の法定等)
- ・ H13～H17 三位一体改革  
(国庫補助負担金見直し、税源移譲、地方交付税見直し)
- ・ H18～ 第2期地方分権改革  
(規制緩和、事務・権限移譲、国と地方の協議の場)  
※H26～ 自治体からの提案方式に移行

前のシートで見ていただいた役割分担の整理がきちんと行われたのは、地方分権改革の成果であるわけですが、その端緒となったのが、平成5年6月の地方分権の推進に関する衆参両院決議でした。

その後の検討を経て、まず第1期の地方分権改革が、平成12年4月に施行されました。

これは、ちょうど特別区が基礎的な地方公共団体になった時で、特別区は、新たな分権改革の担い手としての基礎自治体としてもスタートすることになりました。

この時のメインは、上下関係から対等協力関係へという大転換です。

ここで先ほど見ていただいた国、都道府県、市区町村の役割分担原則の法定というものが行われているのですが、典型的には、機関委任事務という、国が都道府県や市町村を自らの機関として事務処理させる制度が廃止されました。

そして、この第一期の改革時に残された課題とされたものを中心に、その後順次改革が進められることになります。

一つは、税財源に関するもので、国庫補助負担金のあり方を見直して、残すものについては運用を見直す。そして、地方が担っていく必要があるものについては、税源移譲して、地方に任せるということで、所得税から住民税への税源移譲を行う。併せて地方交付税の見直しを行う。ということで、三位一体改革と言われました。

続く第二期の地方分権改革では、規制緩和や事務権限の移譲、また国と地方の協議の場の設置等の改革が、地方の意見も吸い上げながら進められました。

こうした国主導の改革が一段落した段階で、平成26年から、自治体から改革案の提案を受けて見直しを行う方式に移行することとなり、現在、この方式で分権改革が進められているところです。

#### 地方分権改革推進委員会第1次勧告(H20.5)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。

一連の地方分権改革の一番肝になるものは何かということですが、例として、検討過程の地方分権改革推進委員会の勧告の中に、「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」という記述があります。

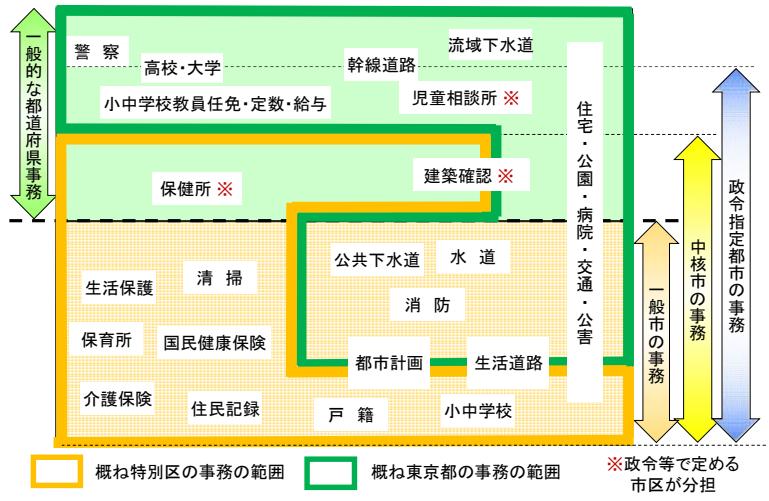
これは、住民に身近なところで、住民の意向を踏まえながら、諸施策を総合化していくというところに、この分権改革の最大のねらいを置いているということなんですね。

そのために、基礎自治体がそういう役割を担えるように、広域連携や総合性を担保するための制度を充実するということが組込まれているという作りになっています。

#### 特別区は？

では、特別区はどうなっているでしょうか。

## 都道府県と区・市の分担関係(イメージ)



先ほどご覧いただいた都道府県と区市町村との分担関係のイメージ図に、都と特別区の分担関係を当てはめたときに、最大の特徴は、緑色の太枠の都の役割が一般の市町村の事務の領域におよんでいるということです。

これが他にはない、都と特別区の特別な関係ということになっています。

## 地方自治法における都区の役割分担

- 特別区は、基礎的な地方公共団体として、都が処理するものとされているものを除き、一般的に、市町村が処理するものとされている事務を処理する。
- 都は、広域の地方公共団体として、
  - ①都道府県が処理するものとされている事務、
  - ②特別区に関する連絡調整に関する事務、
  - ③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  
当該地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。

都と特別区の関係については、都道府県と市町村の関係を基本におきながら特別な役割分担を定める地方自治法の規定があります。

特別区は、市町村と同じ基礎的な地方公共団体として、都が処理するものとされているものを除いて、一般的に、市町村が処理するものとされている事務、つまり地方公共団体の事務を処理する。市町村同様、地方公共団体の事務を優先的に処理するという考え方が記されています。

都は、都道府県と同じ広域の地方公共団体として、第1に、都道府県が処理するものとされている事務、つまり、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、そして規模また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と認められるものを処理するほか、第2に、特別区に関する連絡調整に関する事務、第3に、市町村が処理するものとされている事務のうち、特別区の区域において都が一体的に処理する必要がある事務を処理することとされています。

この3番目の都の役割が特別なものであるわけですが、それは、「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」を根拠としているということで、都と特別区の関係は特別区の区域を一体の大都市地域ととらえた作りになっているのです。

## 特別区の区域の状況

✓歴史的、実態的に一体の大都市地域として形成

✓指定都市制度では対応できない集中度

	人口(人)	人口密度(人/km <sup>2</sup> )	昼夜間人口比率
特別区	9,644,079	15,367	132.2
横浜市	3,748,781	8,609	91.1
大阪市	2,740,202	12,162	132.5
名古屋市	2,327,557	7,129	111.9

◆大都市行政の一体性と身近な自治を調和させる特別な大都市制度が必要

どうして都区間に特別な仕組みが設けられているのかということですが、歴史的にも実態的にも、23区の地域が一体の大都市地域として形成されてきたということがあって、一つのまとまりとして自治制度を組み立てることが必要になっていることがあります。

一つのまとまりの大都市地域ということであれば、なぜ他の大都市と同じように、東京市という政令指定都市で対応しないのかが問われるわけですが、人口も人口密度も昼夜間人口比率も他を圧倒しているように、指定都市の制度では対応できないほどの集中度があり、とても単一の基礎自治体では処理できないという状態に置かれています。

大都市としての一体性は確保しなければならないけれども、一方で、身近な自治も確保しなければいけない。その両者を調和させる特別な仕組みとして都区制度というものが組み立てられているわけです。

## 特別区の人口規模

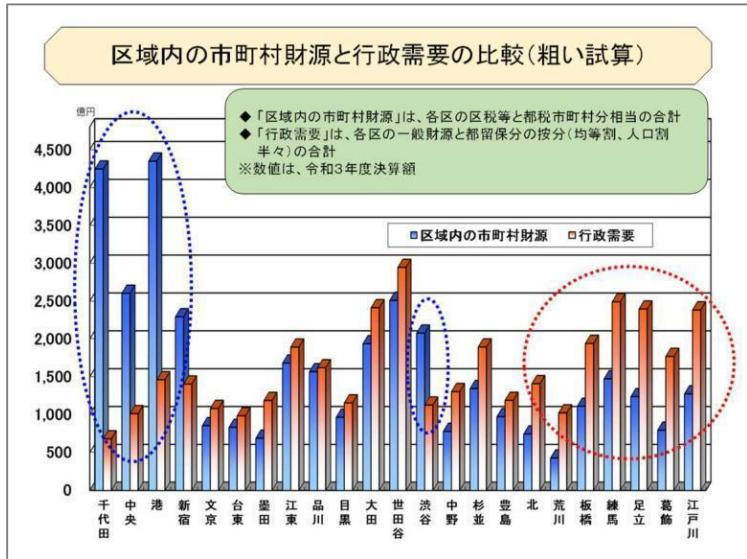
(令和2年国勢調査)

- 特別区が「県」になると、全国1位
- 世田谷区は全国市町村の13位  
⇒8つの県、8つの指定都市より上位
- 各区が「市」になつたら…  
⇒指定都市並5、中核市16、一般市2
- 中央区158位、千代田区415位  
(上位1割以内)  
(約1,741市区町村中)

特別区の集中度についてですが、特別区が「県」になると、という表現をしましたが、「東京市」という事になると、全国のすべての道府県よりも大きな基礎自治体ができてしまうほどの人口規模を持っています。

そして、個々の特別区の人口を見た場合にも、一番大きな世田谷区であれば、全国市町村の13番目の規模を持っていますし、指定都市並みの規模を持っている区が5区、中核市の規模を持っている区が16区とほとんどを占めていて、一番小さな千代田区であっても、全国市町村の中の415番目ということですから、上位4分の1以内の中核的な都市ということになります。

特別区は、それほどの集中度を持っているということです。



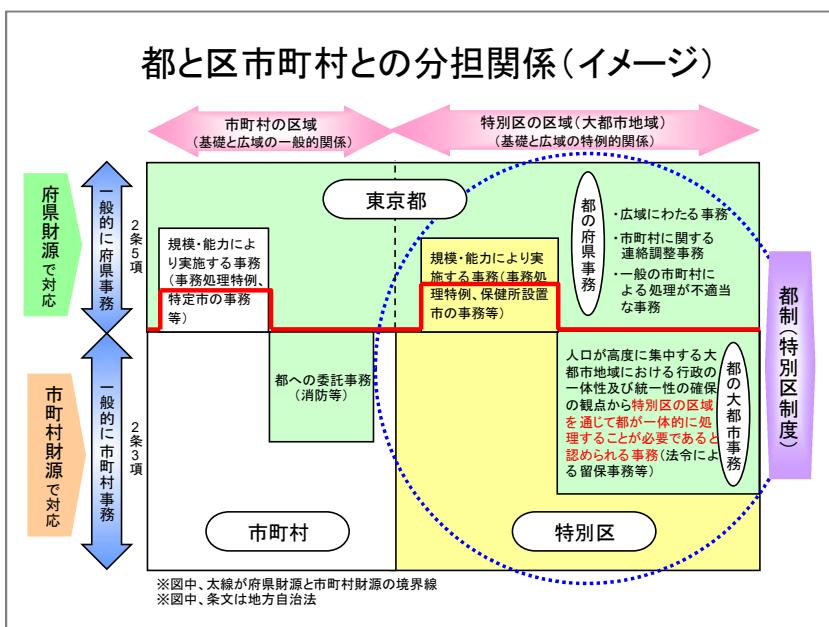
特別区の区域の財源問題の背景に23区間の税源偏在があることを見ていきたいと思います。

このグラフは、粗い試算ではありますが、都が留保している市町村財源と都が行っている市の領域の事務も含めて、23区ごとの市町村財源と行政需要を比べたものです。

いわゆる都心区と言われている地域では、その区で想定される行政需要をはるかに上回る市町村財源が存在し、片や、周辺区と言われる地域では、その区で想定される行政需要には到底及ばないような市町村財源しかないという姿になっています。

どうしてこういうことが起こるかというと、一つの大都市地域の中で、社会的、経済的な分担関係があるからです。業務地域と住宅地域では税収の状況が全く異なります。大都市地域内の行政を均衡あるものにするには、この税収の偏りを調整することが必要になります。

これは東京大都市地域の基礎自治体が23の特別区に分かれているので、こういうことが顕在化するのですが、大阪市とか、他の大都市地域においても、地域の中を分解すれば、同じような構図になっています。他の大都市地域は一つの市なので、こういうことが問題にされないということなのです。



東京都は、特別区と市町村という2種類の基礎自治体を抱えた状態にあります。

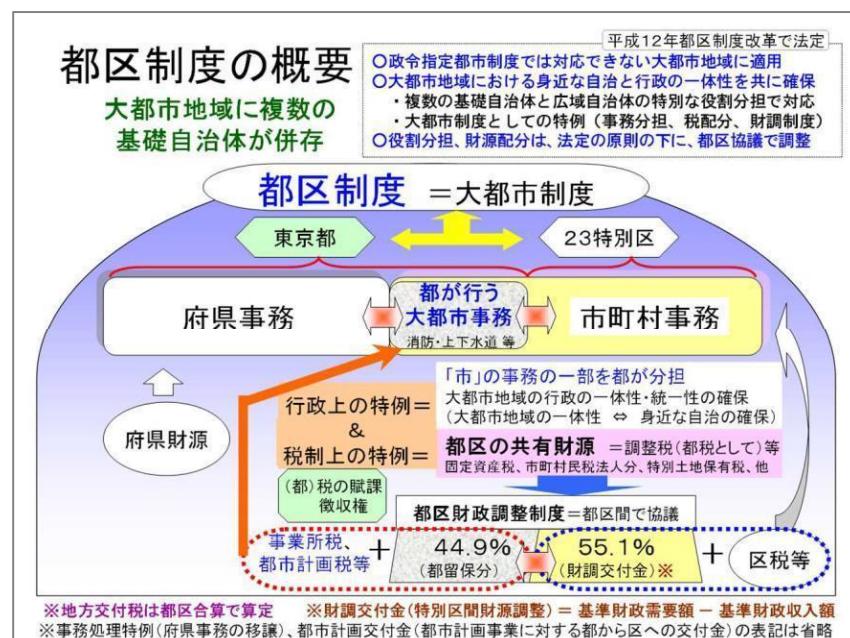
都が府県の役割を持っており、特別区と市町村は基礎自治体の役割を持ち、規模能力に応じて通常府県の事務とされているものの一部を分担するという関係は同じです。

特別区が違うのは、都の事務が市町村の領域にもあることです。

先ほど地方自治法の規定をみていただきましたが、市町村の領域の事務のうち、「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特別区の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」（これを「都の大都市事務」と呼んでいます。）を都が処理するとされ、それ以外の事務を特別区が一般的に処理するという特別な関係に置かれているわけです。

これを財源の面で見ると、通常府県事務には府県財源、市町村事務には市町村財源が割り振られています。「都の大都市事務」に当たる領域については、都が行う事務であっても、市町村財源で処理する必要がありますので、都と特別区の間で市町村財源を分け合わなければならぬという特別な関係が生じることになります。

このように、特別区制度を抱えた都というのは、多摩あるいは島しょの市町村との間では一般的の県と市町村との関係を持っている一方で、特別区との間では特殊な関係を持っているということで、都の中に二つの制度が共存しているために、それぞれの関係が非常に複雑なメカニズムを持っているということになります。



都区制度の概要を見ておきたいと思います。

これまでお話をとおり、政令指定都市制度では対応できない大都市地域に適用するということで、今は日本の中で東京にしかありません。

そのために特別な役割分担、あるいは特例制度を設けて処理をするということになっていて、特別な役割分担なり、財源配分については、法定の原則のもとに都と特別区が協議をして調整するという仕組みになっているのです。

そして、都が府県の役割、特別区が市町村の役割ということが基本であるわけですが、行政上の特例として、都が市町村の事務の一部を担うという特例が置かれています。

これに対応して、財源の問題についても、特例が置かれており、都が、市町村財源のうち、都と特別区が分け合う共有財源と、事業所税、都市計画税等について、都税として徴収するという特例が設けられています。

そのうえで、固定資産税と市町村民税法人分を中心とした都と特別区の共有財源は、都区財政調整制度を通じて都と特別区に分け合う仕組みが設けられています。

都は、この都区財政調整で都に留保される分（現在は44.9%分）と、事業所税、都市計画税等を用いて、都が行う大都市事務（市町村の領域の事務）にあて、そして特別区は、都区財政調整で配分される分（現在は55.1%）と、区税等を用いて、都が行う必要があるもの以外の市町村事務を担っていくという関係にあるということなのです。

このような関係にありますので、都が行う府県事務と大都市事務との境界線はどうなのか、都が行う大都市事務と特別区が行う市町村事務の境界はどうなのか、そして財源はどのように分け合うのかということが問題になります。

## 都区財政調整制度の基本的仕組み

地方交付税では、都区を合算で算定

⇒都と特別区個々の財源保障は、都区財政調整制度で対応

### ① 都と特別区の財源の均衡化(都区間財源配分)

都が「市」の領域の事務の一部を担うことを踏まえ、役割分担に応じて「市」の財源を分け合う

⇒調整財源(固定資産税等)の一定割合を配分

### ② 特別区相互の間の財源の均衡化(特別区間財源調整)

特別区間の税源偏在を踏まえ、①による区側の財源をもとに、各特別区がそれぞれ行うべき事務を処理できるよう、特別区財政調整交付金を交付する

⇒基準財政需要額 - 基準財政収入額 = 交付額

### ③ ①②は、都区間の協議により定め、都が執行する

前のシートで見ていただいたように、都と特別区の特別な役割分担に対応した特別な財政の仕組みとして、都区財政調整制度があります。

基本的には財源保障の仕組みなのですが、全国的には、国の財源保障制度として地方交付税制度があり、都道府県と市町村のすべてにわたって、一定の算定方法で個別に財源不足額を算出し、交付する仕組みが設けられています。しかし、都と特別区については、まとめて算出する方法がとられていて、結果としては財源にゆとりがあるとされて交付はされないのですが、国としては、まとめて財源保障は行っているということになっています。

そのうえで、都と個々の特別区については、都区財政調整制度を通じて個別の財源保障を行うこととされているのです。

このため、二つのことが必要になります。

一つは、都と特別区の間の配分をどうするかということです。これについては、都が市町村の領域の事務を担うことを踏まえて、都に市町村財源を留保する必要があるということで、都と特別区の役割分担に応じて財源を分ける必要があります。

もう一つは、都との役割分担の結果で特別区の持ち分となる財源をどのように特別区間で分けるかということです。

これは23区の間に税源の偏在がある中で、23区がそれぞれ行うべき事務を行えるようにするために、財源を均衡化させる必要があるということで、基準的な需要と基準的な収入というものを測って、その差し引きで不足する額を特別区財政調整交付金として交付する制度が設けられています。

この都区間の財源配分と特別区間の財源調整を行う仕組みが都区財政調整制度であるわけですが、運用は都区間の協議により調整することとされており、その執行については都が担うこととされているのです。

## 都区間の財源配分

### ▶法の原則

「市」の領域の事務の役割分担に応じて基礎自治体の財源を都区間で分けることが必要

※現行配分割合の妥当性は未整理

### ▶都区の合意事項

配分割合は中期的に安定的なものとし、役割分担に大幅な変更があった場合等に変更する

※H12 44%⇒52% H19 55% R2 55.1%

➡ 役割分担が変更されれば配分割合を見直すことが必要

都区間の財源配分については、現在は特別区分が55.1%となっていますが、役割分担に応じて配分割合を定めるのが法の原則であるにもかかわらず、都区間できちんと整理できていないというのが現行制度の運用上最大の課題として残されています。従来の検討で都区の協議が難航し、都が「市」の財源を使う根拠となる、都が担う「市」の領域の事務の範囲が明らかにならないのです。

一方、配分割合を役割分担により定めるということは、役割分担の変更があれば配分割合を見直す必要があるということで、これは都区間の合意事項ともなっています。これまで、現行の都区制度が実現して清掃事業の移管等が行われた平成12年都区制度改革のとき、税財政制度の改正等が行われた平成19年、特別区の児童相談所設置に伴う特例的な対応を行った令和2年に変更が行われています。

しかし、この配分割合の変更についても、常に協議は難航しています。

## 特別区間の財源調整

$$\text{普通交付金} = \text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額}$$

※各特別区が標準的水準で行政を行うのに必要な一般財源所要額

<参考> 都区財政調整基準財政需要額の捕捉範囲（イメージ）  
(構造上交付税よりも広い範囲の捕捉が必要)



※( )内は、交付税の収入額算定との対比(交付税の基準財政収入額のうち都に留保される分を除く)  
※「留保財源(区税等の15%)」以外の部分が都区財政調整上の基準財政需要額の範囲  
(点線の上段は特別区財政調整交付金に相当、下段は基準財政収入額に相当)

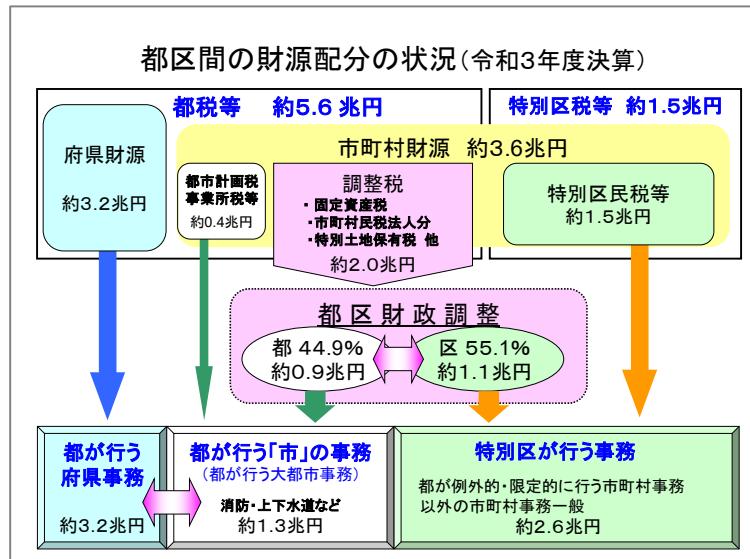
特別区間の財源調整は、都区間の財源配分で得られる特別区全体の調整財源をもとに、各特別区の税源偏在を是正して財源保障を行うのがその役割となります。

その際、各区の実際の執行額ではなく、標準的な水準で行うとしたらどれだけの経費が必要になるかという仮定計算をして、公平に財源不足分を補うという計算が行われます。

その必要額は、「基準財政需要額」と呼ばれるものですが、毎年行っている都区間の協議においては、その捉え方が異なる場合があり、毎年論争が繰り返されています。

それは、特別区が行っている事務のうち、どの範囲までを算定の対象とするかということで、地方交付税の算定との関係も大きな争点です。都区財政調整の場合は、その作り方からして、地方交付税では各自治体の自主事業分として算定されないものも含めて、幅広く算定対象とする必要があるのですが、都がなかなか特別区の単独事業の算定を認めないというジレンマがあります。

今回行われた令和6年度の算定についての協議においても、都区間の見解の相違が改めて浮き彫りになり、区側から、基準財政需要額の基本的なあり方について協議することを申し入れています。



都と特別区の役割分担の関係を財源の観点から見ていただくと、この図のようになります。府県財源、市町村財源とも非常に大きな規模ですが、そのうちの市町村財源が、都税等として収入されるものと特別区税等として収入されるものに分かれています。都税等として収入される方が非常に大きくなっています。

府県財源は都が行う府県事務に充て、都が調整税以外に収入している市町村財源は、都が行う市の領域の事務に充て、特別区が収入している特別区税等は特別区が行う事務に充てることになります。そして、固定資産税等の調整税を、都区財政調整を通じて都と特別区に分けて、それを双方の財源に加えて、それぞれの事務を行なうということになります。

市町村財源は、入口のところでは、都が収入するものと特別区が収入するものが、2対1の割合ですが、財政調整を通じて配られると、逆に1対2になるという効果をもっていることがわかります。

### 特別区制度の経緯と平成12年改革

特別区制度がどのような経緯で今日に至ったのかを見ておきたいと思います。

**23区域の変遷 東京の「区」は最初から法人格の自治の単位**

明治11年 (1878年)	「郡区町村編制法」制定 ⇒東京府区域内に15区6郡(ほぼ現在の特別区の区域)
明治21年 (1888年)	「市制町村制」制定 ⇒15区の区域をもって「東京市」を設置 ⇒6郡の389町村を85町村に合併(明治の大合併)
明治26年 (1893年)	神奈川県から西・南・北多摩の3郡を東京府に編入
大正11年 (1922年)	東京都市計画区域(内閣総理大臣認可)公告 (=現在の特別区の区域)
昭和7年 (1932年)	隣接の5郡82町村を東京市に編入し、20区を新設 ⇒ほぼ旧東京府の区域に35区の「大東京市」が発足
昭和18年 (1943年)	「東京都制」施行(→東京府と東京市を廃止) ⇒35区 & 都内市町村は東京都の内部的下級組織
昭和22年 (1947年)	人口10万~30万人を基準に35区を22区に再編(8月から23区) 「地方自治法」制定 ⇒ 都の区は「特別区」となる

まず、我が国で最初に自治制度がきちんとした形で組み立てられたのが、明治11年の郡区町村編制法で、この時に、東京府の区域に15区6郡が置かれました。当時の東京府というのではなく、現在の特別区の区域でした。

この時、全国的に一定の人口集積地に「区」が設けられています。東京、大阪、京都には、

複数の区が置かれました。

明治21年に市制町村制ができて、この時に、「区」が「市」に変わりますが、東京の場合には、15区の区域に、15区を残したまま東京市というものがかぶさる形で設置されています。周辺の6郡については、明治の大合併に合わせて、85町村に合併されるという動きがありました。

明治26年に三多摩の地域が東京府に編入されて、今の東京都の姿になっています。

そして、大正11年に東京都市計画区域が公告されています。この都市計画区域は、現在の特別区の区域に当たるもので、つまり当初の東京府の区域に当たるものですが、この都市計画区域を一体の大都市地域として、この範囲で重要施設を配置していくということが始まるわけですね。

そして、昭和7年に、15区の区域の周辺を東京市に編入して、20区を新設するということになりますが、これが都市計画区域の範囲で行われ、15+20で、35区ができる、大東京市と言われるものが発足することになりました。

昭和18年に、戦時下の帝都としての一元的な体制を確保するということで東京都制が施行されます。東京府と東京市を同時に廃止して、その下に35区と都内の市町村が内部的下級組織として位置付けられるということになりました。

戦後になって、地方自治法が制定される動きがあり、新しい自治の姿ができるということを前にして、それに備えて35区を22区に再編するという動きがありました。

そして、地方自治法によって、都の区は、特別区という名称を付されることになります。

地方自治法制定の後に、8月に練馬区が板橋区から独立し、23区になって今日に至っているわけですが、ご覧いただいたように、当初の自治制度ができたときから、東京の区というのは、法人格を持ってずっと存続していて、それが現在の特別区に引き継がれているのです。

都区制度改革の変遷		
大都市の一体性を確保しつつ 身近な自治を強化		
地方自治法	改革のポイント	改革の背景
昭22施行	<b>都区2層制(特別区は「基礎」)</b> ⇒実態的権限なし	戦後民主化の徹底 ※都区の紛争激化
昭27改正 (同年施行)	<b>特別区は都の内部的団体に</b> ⇒都が「基礎」、区長公選廃止、事務の限定列举、都が調整権	強力な「基礎」の存在が戦災復興を「阻害」 ※改革悲願の始まり
昭39改正 (昭40施行)	<b>特別区の権限を拡大</b> ⇒福祉事務所等移管、課税権(都が調整)、都区協議会設置	「市」の事務の重圧で都の行財政が麻痺 ※大都市問題の激化
昭49改正 (昭50施行)	<b>特別区に「市」並み自治権付与</b> ⇒区長公選、人事権、事務配分原則の転換(保健所等の移管)	大都市における自治意識の高まり ※引き続き都が「基礎」
平10改正 (平12施行)	<b>都区2層制の復活(法定)</b> ⇒都区の役割分担、財源配分原則明確化(清掃等の移管他)	地方分権、都区の行政責任明確化の要請 ※都区制度の到達点

戦後の動きですが、一言で言えば、大都市の一体性を確保しつつも、身近な自治を順次強化してきたという改革の流れだったと思います。

まず、昭和22年に、地方自治法が施行された当初は、特別区は基礎自治体としての位置付けで、都と特別区は二層制でスタートしました。

ところが実際は、それまで都が基本的に役割を持っていましたので、都から特別区に権限が移譲されない限りは、特別区は実質的な仕事ができないという関係にあり、なかなか都から権限が移譲されないので、都区間の紛争が激化していくことになりました。

そしてわずか5年で、特別区が都の内部的な団体に転落してしまうという改革が行われています。

これは強力な基礎自治体の存在が、戦後復興を阻害したと評価されたわけですが、いわば戦後の復興を遂げていくために、経済合理性を優先して、民主化の流れが少し断ち切られたというような動きでした。

特別区は、基礎自治体としての地位を確保するために猛烈な改革運動を進めていくことにな

ります。

東京が発展を遂げるにつれて、行政需要が膨張して都が抱えきれなくなる状況が生じ、昭和39年の改正を迎えました。

特別区の権限を拡大して、都を少し身軽にするということで、この時に、福祉事務所、あるいは保育所等の移管が行われました。都が調整するという形ではありましたが、課税権も付与され、都区協議会という協議の場が設置されるという改革が行われています。

実はこの時に、先ほどお話しした、東京でこの地域を治めるのは無理だということが、歴史上的経験としてはっきりしたと評価できると思います。

さらに東京が発展を遂げていく中で、都市問題の激化や行政需要の複雑多様化に大都市地域における自治意識の高まりも加味されて、昭和49年に特別区を市並みにするという改革が行われました。自治意識の高まりというのは、議会が選任する区長候補を住民投票で選ぶという、区長準公選運動というものが各区で行われたのが象徴的です。

区長の公選が復活し、それまで都からの配属職員を中心に行われていたのが、区長の人事権が回復し、事務配分についても、それまでは限定的だったものが、都が行うものを除き特別区が一般的に市の事務を行うこととなりました。保健所等の移管も行われています。

この時に実質的には基礎自治体になったと言ってよいと思うのですが、位置付けとしては引き続き都が基礎自治体の性格を兼ねるということで変わらなかったのです。

この時の国の説明は、これはあくまでも一つの試みであって、うまくいかかどうかわからない。将来的に特別区が基礎自治体になる方向がいいかもしないが、うまくいかなければ元に戻す。だから今のところは性格は変えないという説明だったわけです。

従って、さらに自治権拡充の取り組みを進めていくことになっていきます。

それからかなりの時を要しましたが、平成12年に、ようやく都区の二層制が復活するという改革が達成されることになりました。

### 平成12年改革に向けた主な動き

- S56.8～S59.6 都区それぞれの調査会が改革を提言
- S61.2 「都区制度改革の基本的方向」を都区合意
- H 2.9 地方制度調査会「都区制度の改革に関する答申」
- H 6.5 清掃事業の実施案を都が提示(処理・処分も区)
- H 6.9 「都区制度改革に関するまとめ(協議案)」都区合意
- H 6.12 都区で自治大臣に法改正を要請
- H10.5 自治法の一部を改正する法律公布(H12.4施行)
- H12.3 「都区制度改革実施大綱」決定(都区協議会)
- H12.4 都区制度改革施行

昭和50年改革から平成12年改革に至るまで、四半世紀の時を要したわけですが、主な動きを見ていただきたいと思います。

都と特別区それぞれで調査会を設け、制度のあり方を検討して提言をもらっているのですが、双方とも二層制にすべきであるという方向でしたので、都と特別区が改革の方向性を合意するということが、昭和61年に行われています。

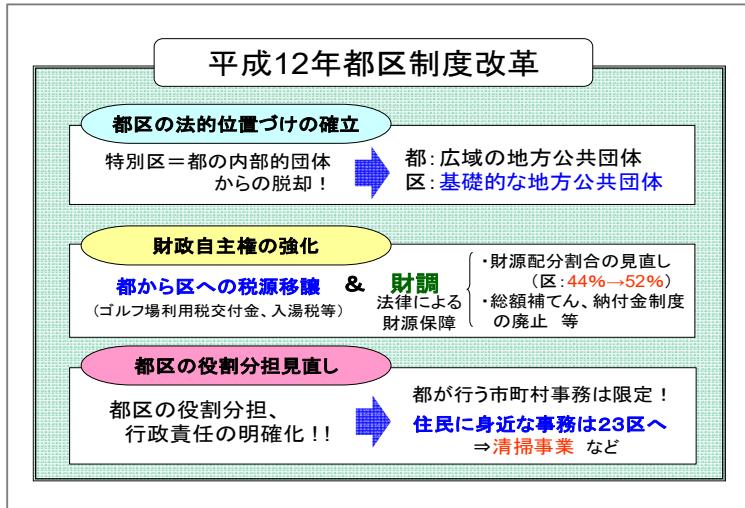
つまり都と特別区が一緒に改革を目指していくことになったのです。

国にも働きかけ、地方制度調査会が平成2年に都区制度改革の答申を出しています。都区合意を了として、特別区は基礎的な自治体と言えるようになるという考え方を示しました。

それを受けた後に改革を進めるわけですが、途中清掃事業について、それまでは収集・運搬を特別区に移すということで合意していたものを、処理・処分も含めて、清掃事業はすべて一括して行うべきだとの都の提案があり、特別区がこれを受入れるということがありました。

そして、平成6年に、都区間で改革の方向を合意して、協議案という形で国に制度改革を要請するということが行われました。

そのあとも、いろいろな動きがありました。平成10年の法改正で平成12年施行を迎えるということで取組みを進めて、ようやく平成12年改革が実現したのです。



平成12年改革は、三つの大きな柱がありました。

一つは、都と特別区の法的な位置付けを確立することで、都の内部的な団体の位置付けから脱却し、広域の地方公共団体と基礎的な地方公共団体の二層制の関係にするということ。

二つ目に、財政自主権を強化するということで、できる限り特別区に税源を移譲した上で、都区財政調整については、法律による財源保障制度として確立していくということ。それを受けて、財源配分の見直しも行われているのですが、これはきちんとした整理が行えず、改革後の課題に残しつつ、暫定的な整理として、清掃事業移管等の変動があった分を上乗せする形で変更しています。

三つ目に、役割分担の見直しということで、役割分担原則を法定して、身近な事務を特別区が優先的に担うということ。その象徴として清掃事業を始めとした事務事業の大幅な移譲が行われました。

### 役割分担の原則の考え方

- (都の性格に対比しての特別区の位置づけは)都道府県の性格に対比して市町村が基礎的な地方公共団体とされるのと同等の位置づけであり、大都市地域で展開される地方自治における特別区優先の原則が明確にされている。
- 都が特別区に係る市町村事務を処理するのは、特別区における全体としての一体性及び統一性の確保が要請されるためである。……しかしながら、当該事務について、一体性及び統一性の確保の要請があれば、即、都による直接の処理が認められるものではない。まずは、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整機能を行使することにより対応すべきである。こうした対応では足りず、一の統一的な意思決定の下、事務を処理しなくてはならない必要性がある場合に、はじめて都がとりこむ形で一体的に事務を処理することとなるものである。

——「逐条地方自治法」(松本英昭著)の第281条の2に関する記述から抜粋

平成12年改革によって整理された都と特別区の役割分担の原則について、逐条地方自治法という法改正の趣旨を要約した本に書かれている内容で確認しておきたいと思います。

まず、都と特別区の関係というのは、都道府県と市町村との関係と同じように、特別区優先の原則が適用されるということです。

もう一つ、その上で、都が一定の市町村の領域の事務を担うということについては、一体性及び統一性の確保が必要だからではあるけれども、一体性及び統一性の確保が必要であれば、直ちに都が行うことが認められるものではない。まずは、特別区相互間で連携して対応する、あるいは都が調整機能を行使するということで、特別区が第一義的に行うものであることを前提に、それではできないときにはじめて都が行うということですね。

こうした説明から、一つは都が担う市の領域の事務は限定されるということと、もう一つは、特別区というのは、みずからの地域に責任を持つのは当然ですが、それだけではなく、東京大都市地域全体にも責任を持つということを読み取る必要があると思います。

## 平成12年改革の意義

都区の思惑(特例を減らす改良型)を超えて抜本改革

### 「基礎的な地方公共団体の要件」をクリア

#### ①地方公共団体としての独立性～内部団体性の払拭

廃置分合・境界変更や調整条例等の特例見直し、  
都区財政調整制度の法定

#### ②法制度上、住民に身近な事務を包括的に処理する位置づけ

役割分担原則の法定、一般廃棄物の処理等事務移管

#### ▶ 東京大都市地域に広域自治体と複数の基礎自治体による 二層制の自治制度を確立

※憲法上の自治体？ ⇒市と同じ「基礎的な地方公共団体」

※制限自治体？ ⇒独立対等性を担保、制約ではなく役割分担

※一体性？ ⇒大都市地域の行政の一体性と身近な自治を確保

平成12年改革の意義を確認しておきたいと思いますが、都と特別区が求めて改革が実現したのは確かなのですが、実は都と特別区が思った以上の抜本改革が行なわれたということを見ておく必要があると思います。

都区の思惑を「特例を減らす改良型」としていますが、先ほどご紹介した平成6年の協議案は、都と特別区の間の特例ができるだけ減らしていく、その先に基礎的な自治体として認めてもらおうという案だったわけです。

ところがそれだけでは、法改正は実現できませんでした。基礎的な地方公共団体の要件をクリアするという大きなハードルがあったのです。

自治法に「基礎的な地方公共団体」という、市町村と同じ文言を入れるということは、市町村と特別区は同じであると言えなければなりません。同じだと言えるにはどうしたらいいのかということで、当時の自治省と内閣法制局が、熾烈な調整を行ったわけです。

その結果二つの要件をクリアしなければならないということで、一つは、地方公共団体としての独立性が担保された自治体と言えるかどうか、つまり内部団体性を払拭したと言えるかどうかということでした。

これについては、様々ある特例の中の内部団体性を疑われる仕組みをすべて見直しました。中でも内部団体性を問われる一番典型と言われた都区財政調整制度については、法定することによって、地方交付税と並ぶ法律上の財源保障がされる団体であると言えるようにすることでクリアしました。

もう一つは、法制度上、住民に身近な事務を包括的に処理する位置付けがされたと言えるのかどうかということでした。

これについては、役割分担原則を法定し、さらにそれに応じて具体的に一般廃棄物の処理等、大幅な事務移管を行って、実質も担保しました。

こうしてその二つの要件をクリアしたので、初めて自治法の改正が行われ、それによって二層制の自治制度が確立するに至ったということなんですね。

特別区制度をめぐっては、昔からいろいろな論点がありました。

一つは、特別区というのは、憲法上の自治体と言えるかどうかということです。

これについては昭和38年の最高裁の判例で否定されています。ただ、当時は特別区が何であるかの性格づけがされていなかった中での判断だったわけです。平成12年改革で、明確に、市町村と同じ基礎的な地方公共団体と位置付けられましたので、もはやこの議論は必要ないのではないかと思っています。

もう一つ、特別区は制限自治体なのかどうかということです。長年そういう見方をされ、特別区の関係者自身もそう感じてきた向きがあるのですが、平成12年改革によって、制度上独立対等性を担保したことと言えるということですので、今現在制限のように感じられるものは、権限の制約ではなく、特別な役割分担関係だと理解する必要があるのです。

さらにもう一つ、都区一体性が問題だというような議論があります。

しかし、一体性というのは、これまで見ていただいたように、大都市地域の行政の一体性が問われるのであって、都区一体のことではないと理解をすればいいのではないでしょうか。

## 平成12年改革以降の取組み

- 財源配分関係協議、都区のあり方検討、児童相談所設置等都区関係の改善等の取組み
- 少子・高齢化、大規模災害、感染症等共通する行政諸課題への対応
- 国民健康保険料率の自主的調整、清掃一部事務組合、特別区人事・厚生事務組合等、事務の共同処理
- 特別区の将来構想、地方分権改革・不合理な税制改革への対応、全国連携プロジェクト、調査研究機構等の共同行動

平成12年改革によって、特別区は名実ともに基礎的な地方公共団体としてのスタートを切ったわけですが、その後様々な取組みを進めてきました。このあと幾つか紹介していきたいと思います。

## 財源配分問題と都区のあり方検討

### 平成12年改革で確認された原則

#### 《都と特別区の役割分担の原則》

- 特別区は身近な行政を都に優先して行う
- 都の「市町村事務」は限定される
- 法令に根拠のない事務の分担については、都区の協議によって決まる

#### 《都と特別区の財源配分の原則》

- 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調整税の一定割合を配分する
- 都に留保される事務の財源を都に留保する
- 配分割合は、都と特別区の「市町村事務」の分担に応じて、都区の協議に基づいて定める

積み残し  
の課題

都区の役割分担に  
応じた財源配分が  
未決着

財源問題の協議を経て  
都区のあり方検討へ

まず、一番大きな財源配分問題と、都区のあり方検討についてです。

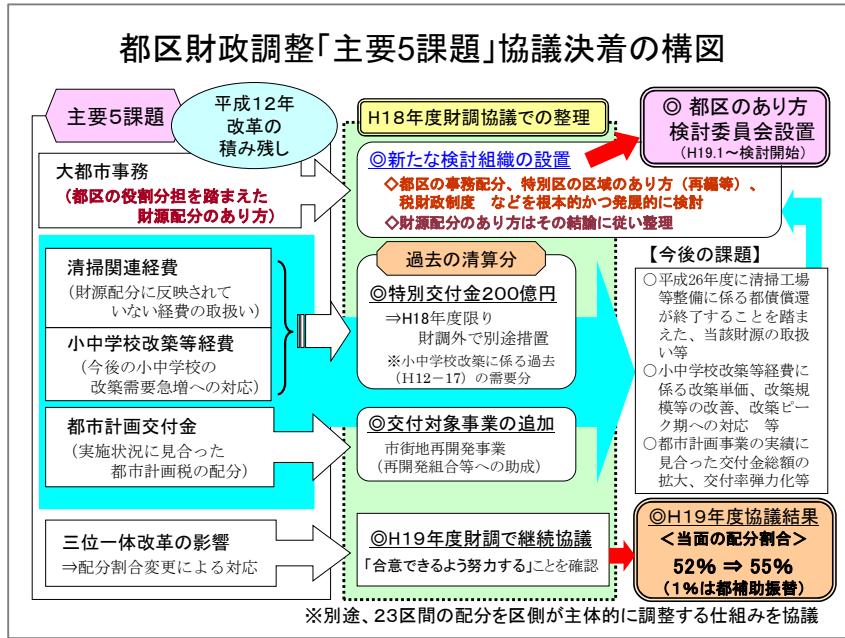
先に、平成12年改革で確認された原則を見ておきたいと思います。

一つは、都と特別区の役割分担については、特別区が優先的に行うということと、都の市町村事務は限定されることとあわせて、法令に根拠のない事務の分担については、都と特別区の協議で決めるべきだという考え方です。

もう一つは、財源配分の原則として、特別区が行うべき事務を遂行できるように調整税の一定割合を配分することと、その際、都に留保される事務の財源を都に留保するという考え方で整理をすること。つまり、役割分担に応じて分けるということで、配分割合については、そういう分担に応じて都と特別区の協議で定めるという考え方です。

こういうことが、当時、法律改正をする過程で確認されています。

原則に従って、平成12年改革のスタート時にきちんと整理しなければならなかつたのですが、実際は、財源配分問題の協議が都区間でかなり難航して、結局制度改革後の協議にゆだねざるをえなくなり、それが解決を見ないまま今日に至っているということなのです。



平成12年改革を迎えて、改革時に整理できなかった都区間の財源配分に係わる課題を解決しようということで行われたのが、主要5課題の協議というものです。

一番メインとなるのが、都区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方を整理するということですが、その他にも財源配分関係の課題として解決できなかつたものがいくつかありました。

詳細を説明する時間はありませんので、後程参考資料等でご確認をいただきたいと思いますが、図の一番上の「都区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方」については、解決がつかず、新たな検討組織を設けて、再度根本的かつ発展的な検討を経た上で、その結論で整理をしようということになりました。

その他の課題については、若干整理をしたものがありますけれども、基本的な整理ができずに、その後の検討の中での課題にせざるをえなかつたのです。

また、分権改革のところでお話しした、三位一体改革の影響が都と特別区にも非常に大きな規模で及ぶこととなり、対応を協議した結果、都補助金該当事業の特別区の自主事業への転換分1%も含めて、配分割合を3%アップすることになり、その時点での当面の配分割合を整理しました。

### ◇役割分担を踏まえた財源配分が決着せず

➤財源問題(主要5課題)協議の結果、都の事務のうち「市」の財源を充てるべき範囲をめぐって、都区の見解は大幅に乖離  
(H15年度決算)  
※都 232事業 1兆2千億円 ⇄ 区 33事業 6千8百億円

#### ＜都の主張＞

「一般的に市町村が処理する事務」に限定されず、少なくとも政令指定都市の事務を含む。

#### ＜区の主張＞

法は、「一般的に市町村が行う事務」の範囲に限定している。  
政令指定都市の事務は特別区の区域では「府県事務」。

都区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方の協議で、都と特別区の一番大きな見解の相違となつたのは、都が市町村財源を使って行うべき事務の範囲についてでした。

これは、都は、府県財源を充てる府県事務と市町村財源を充てる市の領域の事務の二つの事務を処理するわけですが、その境をはっきりさせないと、都と特別区の事務と財源の分担関係

がはっきりしないという課題です。

そこで、都が市町村財源を充てて行っている事務を示してもらうことにしたのですが、都是、都が留保している市町村財源以上に市の領域の事務があるということを示してきました。

しかし、特別区の側でそれを分析したところ、都が示した事業の多くは市の領域の事務ではないということで、双方の見解の相違が5千億円以上の規模になってしまったのです。

一番大きな相違点は、都が、通常府県事務であるものが政令指定都市にまかされている事務をはじめ、府県事務として府県財源で対応すべきものを市の領域の事務として盛り込んできたことでした。

### ◇未完の都区制度改革

▶「都区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方」  
は、都区のあり方検討の結果で整理することで  
暫定的に決着

※都区のあり方検討委員会設置(H19年1月から)  
(事務、区域、税財政など根本的かつ発展的に検討)

※三位一体改革等で配分割合を55%に  
(H19年度から)  
(税制改正、分担変更等が無い限り当面安定化)

結局、役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、主要5課題の協議を経ても、どうしても都区間で折り合いがつかず、都区のあり方検討というところにステージを移して、その結果で整理をし直そうということになったのです。

### 都区のあり方に関する検討の方向

H19.6.5 区長会総会

検討の  
基本的  
枠組み

- 当面、現行法制度の下でなしうる根本的な都区  
関係の改革を検討
- 現行法制度自体の改革は、都区双方の今後の  
検討を踏まえ、別途検討



#### ① 都区の事務配分について

基礎自治体優先の原則を踏まえ、都が実施しなければならないもの以外は特別区が担うことを基本に、都が実施する事業を例外なく検討し、都区の役割分担のあり方を整理

#### ③ 税財政制度

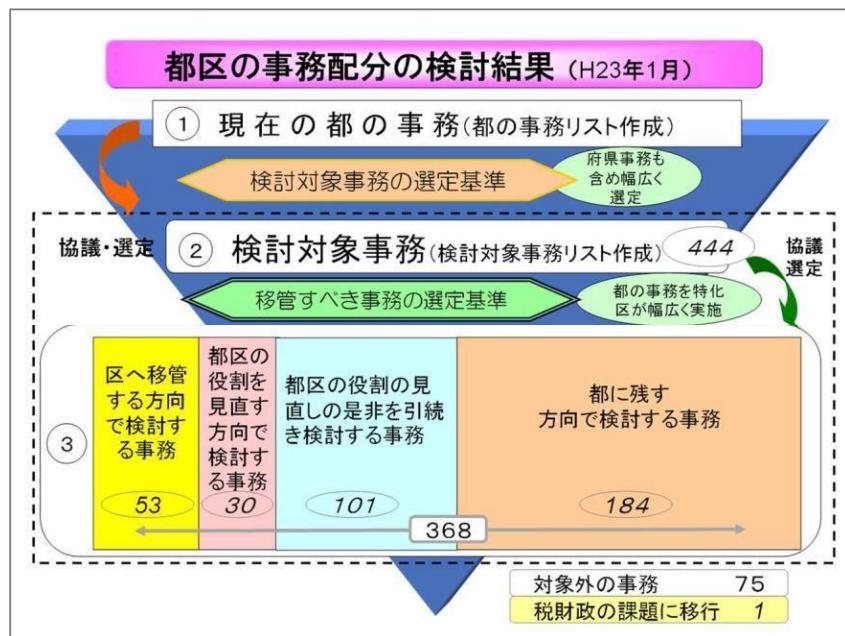
都区の事務配分の見直しによる  
**事務移譲に応じた財源移譲**  
・財調交付金の配分率変更  
・事務処理特例交付金の交付  
特別区の主体性の強化等

#### ② 区域のあり方

都区の事務配分のあり方を  
踏まえ、都が示す考え方を  
参考に、  
**特別区が主体的に判断**

都区のあり方検討についてですが、もともと都の方から申し入れがあつて特別区が受けたことになったのですが、受ける以上は、ということで特別区の側でも、まずスタンスを整理して臨みました。

基礎自治体優先の原則を踏まえて、都が実施する事業を例外なく検討して、特別区が受けていること。また、区域のあり方というのは、実は特別区の中でも、これを課題に載せることについてはかなり抵抗があったのですが、東京都が示す考え方を聞いた上で、それぞれの区が判断するということで臨んでいこうということ。そして、税財政制度の問題については、事務移譲に応じた財源移譲を図っていくということを中心に整理をしていこうということ。このような方針で進めることにしました。



事務配分については、都の事務を洗いざらい検討しようということで、ほとんどの事務を検討対象事務に選び、その検討対象事務をどのように仕分けするかという基準を都区間で合意して、その基準に照らして検討を進めました。

444項目ということですけれども非常に膨大な量です。

時間はかかりましたが、最終的に四つの分野に分けたということで、これはひととおり、検討の方向を整理しております。

例えば特別区に移管する方向で検討する事務とされたのが53項目出てきました。

**事務配分の検討状況(例)**

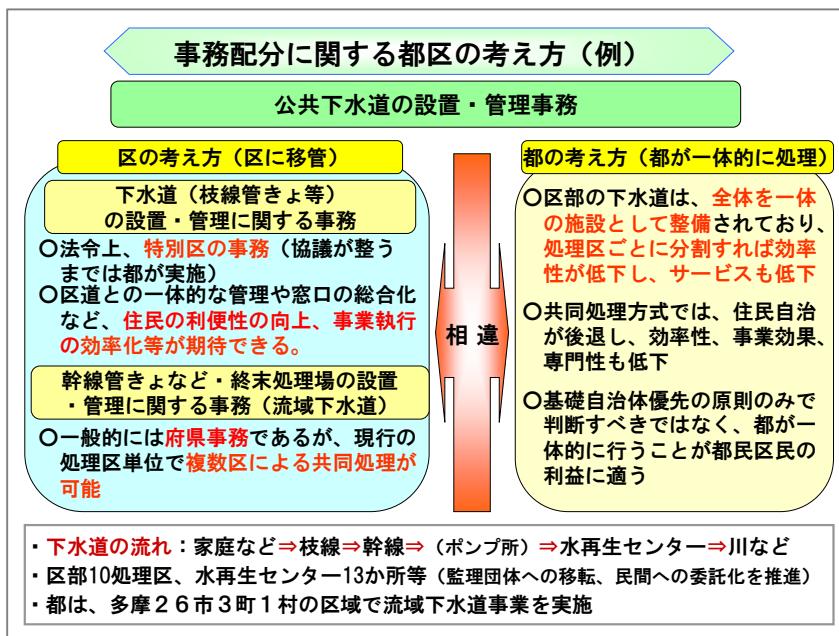
事務名	評価			
	都評価	区評価	結果	
一般的に市が実施	都市計画決定に関する事務(特定街区で面積が1haを超えるものなど)	都	区	継
	上水道の設置・管理に関する事務	都	都区	継
	公共下水道の設置・管理に関する事務	都	区	継
	消防に関する事務	都	区	継
特定の市が実施	延床1万m <sup>2</sup> 超の建築物にかかる建築確認等の事務	都	区	継
	児童相談所設置など児童福祉に関する事務	区	区	区
	指定区间外国道管理などに関する事務(特例都道含む)	都区	都区	継
	県費負担教職員の任免、給与決定などに関する事務	区	区	区
政令指定都市等が実施	一級河川の管理などに関する事務	都区	都区	継
	都市高速鉄道の建設助成に関する事務	都	都	都
	都営住宅の供給に関する事務	都	都区	継
	医療費助成に関する事務	都	区	継

(注)「評価」欄の「都」「区」は役割分担の方向。「都区」は、当該事務を分担して担う方向。「結果」欄の「継」は、都区の見解の相違又は役割分担の考え方を調整する必要から、引き続き検討するものとして整理したもの。

例として、いくつか挙げてあります。

この中で、特別区に移管する方向で検討するとして都区間で一致したもののうち、一番大きなものは、児童相談所の事務と、県費負担教職員の任免、給与決定に関する事務の二つですが、実は、いずれもかつて制度改革の経緯等の中では、都区間で特別区に移管する方向で合意していたものなのです。

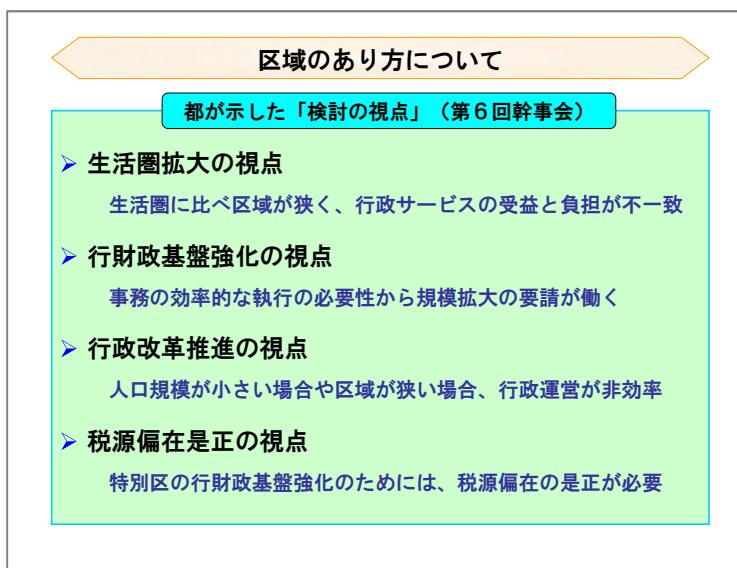
ただ、その後の経緯の中で実現できていなかったということがあったので、都も特別区に移管する方向としたのではないかと思いますが、クリアすべき大きな課題があるということを示してきましたので、積極的とは言えないと思っています。



詳しく説明する時間はありませんが、一つの例として、非常に大きな下水道の事務について、触れておきたいと思います。

特別区の側は特別区に移管する方向を示しました。都からは、特別区の主張は非常識だという反応があったのですが、実は下水道というのは、もともと市町村の事務と府県の事務に分かれています。そして、市町村事務に当たる枝線関係の事務は、法律上すでに特別区の事務になつていて、協議が整うまでの間は都が実施することになっているんですね。さらに、府県事務に当たる幹線管きょや終末処理等の事務も、23区の区域をいくつかの処理区に分けて実施されているので、複数区で共同処理することで分割が可能ではないかと。

そのようなことも含めて特別区の側は議論を進めていったということをご覧いただければと思います。



次に、区域のあり方についてですが、都が様々な資料を出してきました。

その一つとして、検討の視点を四つ挙げてきているのですが、特別区の側は、一般的な市町村合併の議論の域を出ていない内容だととらえています。

## 区域のあり方について

### 区が示した参考論点<抜粋>（第8回幹事会）

- ◆ 生活圏に比べて区域が狭いと言っても、特別区だけの問題ではなく、東京圏全体の問題であり、生活圏と行政区域を一致させるとすれば、基礎自治体の再編よりも広域自治体のあり方を議論すべきではないか。
- ◆ 特別区は、一定の規模や行財政能力を有しており、都区財政調整制度による財源の均衡化も含めて考えれば、今後の分権改革の中で基礎自治体に期待される役割を担えるだけの受け皿を持っており、通常言われている合併のメリットは働きにくいのではないか。
- ◆ 特別区の区域はひとつの大都市地域として形作られてきた沿革から、個々の区域ごとに見れば財源が偏在しているのは当然のことであり、再編によって偏在を是正することはできないのではないか。

特別区の側としては、この区域の問題に積極的に関与していく方針を取らなかったのですが、参考論点という形でいくつか示しています。

ここでは、例示として3点抜粋していますが、都が言っている生活圏と区域が一致しないというような問題は、もしそれを言ってしまうと、個々の特別区の問題ではなく、東京圏全体の問題になってしまふのではないかということ。あるいは、特別区は合併が必要なほど行財政能力は劣っていないし、都区財政調整制度があるので、財源の問題もクリアできるということ。そしてそもそも、特別区の区域の特殊性を踏まえて都区制度ができているので、財源の偏在を云々しても、それはあまり議論にならないのではないかということ。

そういうことで、特別区の側は、都区制度の特質から見たときに、都の主張は説得力がないと認識していたのです。

## 都区のあり方検討の状況

- ◆ 都が、事務配分と区域のあり方は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噛み合わず
- ◆ 都区のあり方検討は、都が、区域の再編議論抜きにこれ以上進められないとして、平成23年12月以来保留状態
- ◆ 区長会は、協議の再開を繰り返し要求

いずれにしても、都区のあり方の検討については、都区の見解がかみ合いませんでした。

都は、区域のあり方を見直して、その先に事務配分があるということでセット論を持ち出してきました。区域の議論がない中では、さらに進められないと言うのです。

しかし、特別区の側は、区域の再編の問題というのは、そもそも、それぞれの区が主体的に判断するべきものなので、事務配分の議論の前提となるのはおかしいということを言って、両者がかみ合わないまま、議論が止まってしまったのです。

平成23年12月以来ということですから、もうすでに相当の期間がたってしまいました。区域の議論の前に東京の自治のあり方の議論が必要ということで都と区市町村の研究会も設けたのですが、打開には至りませんでした。

区長会としては、協議の再開を繰り返し求めているところです。

区域再編の議論を抜きに進められないという都の主張についてですが、都区のあり方検討の

中で、都の方から様々な資料が出されていて、特別区の側からもそれなりのものを出していま  
すから、議論は出尽くしているというのが特別区側の認識です。

これ以上議論をしろと言われても一体何を求めるんだろうかという思いなんですね。

特別区の側からすれば、都はこれ以上議論を前に進めないためのブレーキに使っているので  
はないかと疑わざるをえない状況であるということです。

### 共通する諸課題への対応

一番大きな問題である財源配分問題と都区のあり方検討について見ていただきましたが、そ  
の他の共通する諸課題に特別区が取り組んできたことをいくつか紹介したいと思います。

#### 特別区の児童相談所設置の経緯

- ✓ 「都区制度改革の基本的方向」の中で児童相談所の移管を都区合意(S61.2) ※国の方針で断念
- ✓ 都区のあり方検討で、区に移管する方向で検討す  
ることで一致(H20.6 幹事会)
- ✓ 都区のあり方検討と切り離して、都区間で児童相  
談行政に関する検討会で検討(H24.2~)  
※移管の是非については平行線
- ✓ 国の専門委員会の提言を受け、児童福祉法が改  
正され、特別区も政令指定により児童相談所の設  
置が可能に(H29.4施行)  
※国は、児童相談所設置拡大に向け支援の方針

まず、特別区による児童相談所の設置についてです。

都区制度改革の経緯の中で、特別区に移管する方向で都区が合意していたことがあり、都区  
のあり方検討でもそういう方向で一致したということを踏まえつつ、喫緊の課題として、都区  
のあり方検討と切り離して協議することを特別区の側から申し入れて、検討会が設けられました。  
しかし、移管の是非の問題については、平行線をたどりました。

ところが、国の方で児童虐待問題が非常に大きな課題として浮かび上がり、専門委員会が児  
童福祉法の抜本改正を提言するに至るわけですが、その中で、特別区も政令指定によって児童  
相談所の設置が可能となるようすべきであるということになり、法改正が行われました。

この児童福祉法の改正によって、平成29年4月以降、特別区は児童相談所を設置できることとなり、国としては、児童相談所設置自治体の拡大に向けて最大限支援をしていくということになったのです。

#### 特別区の児童相談所設置状況

##### ◆ 児童相談所設置区(令和8年度予定まで) ※令和6年1月時点の情報

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)

令和6年度 品川区(10月)

令和7年度 文京区(4月)

令和8年度 大田区、杉並区、北区

##### (参考)都の動き

- 都児童相談所のサテライトオフィス設置  
(R2練馬区、R3台東区・中央区、R4渋谷区)
- 都児童相談所に区子ども家庭支援センター分室設置(R5新宿区)
- 練馬区に都児童相談所新設予定(R6.4以降開設予定)

これを受け、特別区の児童相談所の設置が進んでいくことになります。

令和2年度の3区開設を皮切りに、徐々にではありますが、順次設置が進んでいます。令和8年度には、半数を超える特別区が設置することになる予定です。

一方で都は、設置区以外の地域において、都の児童相談所のもとでの独自の動きを進めていることがあります。

## 特別区のあり方をめぐる提言

### 第二次特別区制度調査会報告 H19.12.11

- 「都の区」の制度を廃止し、都は「府」に純化、区は「東京〇〇市」に移行
- 東京大都市地域の特殊性を踏まえた対応は、相互の財政調整も含め「基礎自治体連合」で対応

### 東京自治制度懇談会報告「議論の整理」 H19.11.20

- 自治法上に都が大都市経営の担い手となる旨明確化すべき
- 特別区の区域の再編が必要(大規模な基礎自治体を想定する可能性も)

次に、特別区のあり方をめぐる提言ということで、将来構想の話です。

特別区制度調査会では、平成15年に区長会が依頼し、検討していただきました。最終報告の中では、都と区の制度を廃止するという方向が出されています。

そのうえで、基礎自治体の領域は基礎自治体がすべて担うということで、大都市地域の特性を踏まえた対応、つまり、例えば今都が行っているような、共同での事務処理や、財源の調整等も含めて、基礎自治体連合という仕組みを設けて対応することとしてはどうかという提言です。

区長会はこの提言について、方向性としては是としながらも、平成12年改革で実現しようとしたものがいまだ実現できないでいる中では、まずは現行制度の運用の改善を優先すべきであるということで取り組んでいるのが現状です。

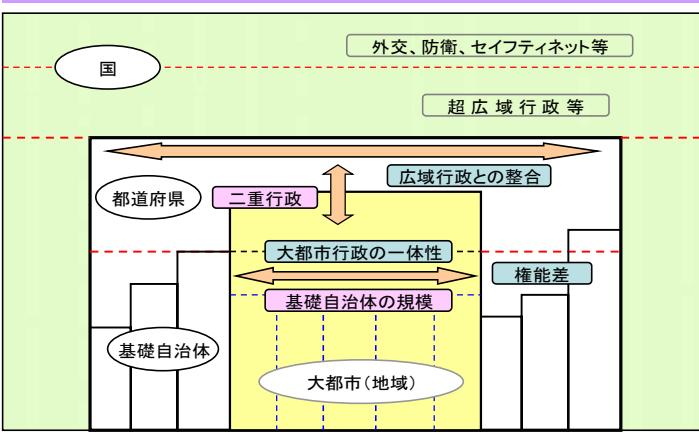
都も同じ時期に東京自治制度懇談会というものを設けて提言が出されています。

ここでは、自治法上に都が大都市経営の担い手となる旨明確化すべきだという方向が示されました。

特別区の側からすると、平成12年改革で特別な役割分担のとともに都と特別区の二層制が実現したのに、そこにさらに新たに大都市経営の担い手という規定を置けというのは、議論を混乱させるだけではないかということになるのですが、いずれにしても、都と特別区が真向から違う提言を受けているということなのです。

この二つの提言からもう遙かな時が経ってしまいました。

## 大都市地域における自治制度の論点



自治制度をめぐっては、様々な議論があるのですが、国と都道府県と基礎自治体という三層の枠組みの中で、それぞれの役割分担をどこで線引きするのかが問題になってきます。

いまの法律の作りで言えば、国と地方との関係では地方優先、都道府県と基礎自治体の関係では基礎自治体優先ということで作られています。基礎自治体が基本的に役割を担い、都道府県が補完するということで、できる限り基礎自治体の権限を広げていく方向に向かってきています。

それぞれの基礎自治体には体力差があり、一律に同じようなことができるわけではありません。できるところは、より多くの権限を分担するということで、指定都市や中核市の制度などがありますが、担えない自治体はどうするのかについては、自治体間の連携や他の自治体による補完等の仕組みが必要になります。

政令指定都市は、大都市地域の行政の一体性を基礎自治体の立場で担っていくということで、多くの事務を処理する権限を持っていますが、身近な自治をどうするかについては、いろいろ問題を抱えています。

政令指定都市は、現在県が持っている仕事も含めてすべて受け持つ特別自治市制度を設けることを求めていますが、都道府県からすれば、政令指定都市の区域が外れた場合にその役割を果たせるのか等の問題が出てきます。

もう一つの大都市制度である都区制度は、都と複数の基礎自治体の特別な役割分担で大都市地域の行政の一体性と身近な自治とともに確保する仕組みとなっています。ただし、運営上問題を抱えていることはこれまでお話ししたとおりです。

一方、都道府県と国との関係で言えば、できるだけ地方に任せるということからすれば、都道府県の区域を越える課題に対応できる道州制をも視野に入れた議論がついて回ります。

こうした様々な論点をめぐって自治制度のあり方が問われ続けているとご覧いただくと、いろいろな議論が見えてくるのではないかと思っています。

## 不合理な税制改正等への対応

- 税源偏在是正を名目とした特別区等の地方税源の吸い上げは、応益負担・負担分担の原則に反し、不合理
- 財源の多くを東京の納税者が負担している地方交付税も合わせれば、東京の地方財源が突出しているわけではない
- 特別区は今後も膨大な需要を抱え、多くの財源が必要
- 国の責任において地方税財源総体を拡充し、自治体が責任をもって役割を果たすことができるようになるのが地方分権の本来の姿

※平成27年度～令和5年度 累計約1兆6,000億円の影響

※令和5年度は3,246億円の影響

- ・法人住民税の一部国税化 1,999億円
- ・地方消費税の清算基準の見直し 418億円
- ・ふるさと納税 829億円

それから、不合理な税制改正というのを、お聞きになっていると思います。

特別区も非常に大きな影響を受けていますが、税源偏在の是正という名目で、東京の地方財源を全国に配り直すということが行われてきているわけです。

この措置は、言ってみれば、国が地方の財源を保障するということが行き詰まりを見せた中で、東京の地方財源に目を向けて、それを吸いあげて活用しようということなので、地方自治の精神からいってもおかしいということを、区長会として申し入れているところです。

## 特別区全国連携プロジェクト

### ◇平成26年9月に区長会が趣意書採択

東京・特別区が、人材の交流はもちろん、経済、生活全般にわたり、全国各地に支えられて成り立っていることを踏まえ、東京を含む全国各地域が連携して活き活きとしたまちづくりを進め、ともに発展・成長し、共存共栄の関係を作っていくことが必要

- ✓ 各区それぞれの取組みも含め、全国1,105自治体と連携
- ✓ 専用ホームページの開設
- ✓ 魅力発信イベントの実施、シンポジウム・講演会の開催
- ✓ 市長会、町村会との連携協定締結(13団体、372自治体)
- ✓ 民間企業と包括連携協定(4社)
- ✓ 被災地支援(復興支援金、職員派遣、救援物資)
- ✓ 東北六魂祭・東北絆まつりへの協賛

そういう中で、特別区全国連携プロジェクトというものが行われていますが、これは今見ていただいたような、税の奪い合いで事を収めていくこうというの、いわば共倒れの議論なのではないかと。

そうではなく、やはり全国各地域が連携して、お互いの発展の道を探ることこそが必要なのではないかということで、区長会が趣意書を採択して進めてきているものです。

現在、各区それぞれの対応も含めて、1,100以上の自治体と連携関係を結んで、様々な取組みが行われています。

## 特別区長会調査研究機構

### ◇平成30年に区長会の下に設置

特別区及び地方行政に関わる課題について、諸機関と連携して調査研究を行い、区長会における諸課題の検討に資するとともに、特別区の発信力を高める趣旨

※各区が提案 賛同区、学識者、コンサル等を交えて検討

令和元年度 8テーマ、令和2年度 12テーマ、

令和3年度 6テーマ、令和4年度 6テーマ（一部継続含む）

#### ◆令和5年度のテーマ ( )内は、提案区

- ✓ 帰宅困難者対策における初動対応体制の確立に向けた取組み(港)
- ✓ 水素を中心としたクリーンエネルギーの利活用推進(大田)
- ✓ 特別区における女性を取り巻く状況と自治体支援の方策(世田谷)
- ✓ 複式簿記・発生主義会計に基づく財務書類の活用策(中野)
- ✓ 少子化の傾向が顕著な特別区で有効な少子化対策(葛飾)
- ✓ 特別区におけるCO2の地産地消に向けて～清掃工場のCO2分離・活用と23区の役割～(清掃一組)

それからもう一つ、調査研究機構というものを紹介しておきたいと思います。

これは、区長会のもとに置かれ、公益財団法人特別区協議会が事務局となって、各区がテーマを提案し、賛同区、あるいは学識経験者、コンサルタント等を交えて検討を行い、諸課題の解決を目指していくこうという取り組みです。

すでに令和元年度から研究の成果が出ていますが、今年もいくつかのテーマを検討中です。

日頃よりの仕事に追われて、なかなか深掘りができるないという悩みが職員にもあるかと思いますが、そういう時に、この研究機構を活用して検討することができれば、非常に有効だと思っています。

## 区長会が都に求めている重点事項

- 都区のあり方検討の再開  
協議を再開し、その結果で財源問題を決着
- 都市計画事業のあり方に関する協議の実施  
用途地域等都市計画決定権限、都市計画税の取扱い
- 固定資産税の減免等についての事前協議  
都区財政調整の調整財源は都区共有財源
- 特別区の児童相談所設置の促進  
都区の連携で課題解決できる方向での支援・協力
- 都区の事業実績に見合う都市計画交付金増額  
実績は都7:区3 現状は7%(200/都市計画税2,789億円)
- 特別交付金のあり方の見直し  
特別区財政調整交付金の5%(597億円)⇒2%へ(透明性・公平性)

以上が、基本的なお話を内容なのですが、今現在区長会が東京都に求めている重点事項をいくつか紹介しておきたいと思います。

まず、都区のあり方検討の再開ということで、先ほどご紹介したとおり、区域の問題を理由とするのではなく、協議を再開して、財源問題をできるだけ早く決着したいということです。

次は、都市計画事業のあり方について協議をしてもらいたいということ。これは用途地域について、全国の市町村の中で唯一特別区だけが権限を持っていませんが、そういうような問題も含めて、全般的なあり方の検討をすべきであるということです。

次は、固定資産税等というのは、先ほど言いました、共有財源です。共有財源である以上は、都が政策的に減免をしたりするときには、事前に協議をするよう求めていきます。

次は、児童相談所の設置、準備が進んでいるわけですが、何よりも都と特別区の連携で課題解決できる方向での支援・協力をしてもらいたいということです。特別区が児童相談所を設置してそれで終わりではなく、都は広域自治体としての役割を果たしてもらいたいということも含めて、都の対応を求めていきます。

次は、都区の事業実績に見合う都市計画交付金の増額をすべきということです。都市計画税というものが、基礎自治体の税としてあるのですが、都の場合には、都が都市計画事業の大部分を担っているということで都税とされています。しかし、特別区も都市計画事業を実施していますので、基礎自治体の税である以上は、特別区にも応分のものが来てしかるべきだということです。現在、都から特別区に交付する都市計画交付金という独自の制度があります。都市計画事業の実績は、概ね都7割、区3割という状況ですが、都市計画交付金は都市計画税の7%分しか来ていませんので、事業実績に見合う充実を求めていきます。

次は、特別交付金の見直しです。これは、特別区財政調整交付金の中の、普通交付金を配った後の災害その他の特別な事情に応じて配られるものですが、全体の5%分あるのです。5%というと、今だと600億円近い、非常に巨額です。ところがこの特別交付金というのは基準が曖昧なんですね。補助金と比べても、透明性に欠けるということで、これをできるだけ減らして普通交付金で目に見える形にすべきだということを求めていきます。

## 特別区の児童相談所に係る配分割合協議

▶ 令和2年度に、特例的な対応として都区財政調整の配分割合を55.1%(+0.1%)とし、令和4年度に改めて協議することとされた。

※令和5年度の所要額 125億円(8区)、0.6%に相当

▶ 令和4年度に行われた配分割合見直しの協議は、翌年度に持ち越された令和5年度都区財政調整に関する協議の結果として、検討組織を設けて継続することになった。

・児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付けの整理  
⇒検討組織(PT)を設けて検討

・児童相談所に関する都区連携  
⇒既存の「東京都児童相談体制等検討会」で検討

それから、今児童相談所をめぐって財源配分割合の協議が暗礁に乗り上げているというの は、お聞き及びと思います。

令和2年度に世田谷区をはじめとして特別区の児童相談所が設置され、都と特別区の役割分担が大幅に変わるということを契機として、特別区の側から、都区財政調整の配分割合を変更するよう求めたわけですが、その当初の段階では、きちんとした整理ができませんで、とりあえず0.1%乗せるということにしておいて、令和4年度に改めて協議をしようということになっていたんですね。

ところが、協議が難航して、いまだに解決できていません。

都区財政調整の協議は毎年行われていますが、協議が新年度に持ち越したのは、昭和54年以来44年ぶり、8月の各区への配分に間に合わなかったのはかつてない事態でした。

とりあえず令和5年度の算定自体は昨年9月の都区協議会でまとまったのですが、配分割合に関しては、協議を継続し、検討組織を設けて論点を整理したうえでとりまとめました。

都からは、どうしてそれがこの協議に必要なのかわからないようなものも含めて、たくさんの「論点」が示されており、来年度に検討結果を反映させることはできませんでした。一日も早い解決がまたれるところです。

## 令和5年度都区財政調整に関する協議での配分割合協議の主な争点

### <都の主張>

特別区の児童相談所設置は、大幅な役割分担の変更には当たらず、また配分割合を変更しなくとも財源は足りている。

### <区の主張>

特別区の児童相談所設置自体が大幅な役割分担の変更であることに加え、設置区数が順次増加していく(令和8年度には過半数)こと、また所要額が無視できない規模であることから、都区制度改革時に都区で合意した配分割合の変更事由に該当する。

配分割合を変更しなくとも財源は足りていると主張することは、都が認める範囲で特別区の財源を保障すれば足りるとする、特別区を内部団体視した考え方であり、法の原則を違え、長年の都区の取組みによって実現した都区制度改革の成果を無にするものである。

令和4年度に行われた協議を振り返ると、都は、この特別区の児童相談所の設置というの は、大幅な役割分担の変更には当たらないし、配分割合を変更しなくてもお金は足りているとい う主張でした。

しかし、平成12年改革の際に、配分割合は役割分担の変更等に応じて変更されるべきもの

であることが、制度的にも、都区の合意事項としても確認されています。

児童相談所は、児童相談行政の中核をなすもので、都から特別区に移ること自体、その区にとって大幅な役割分担の変更となるものであるわけですし、設置区が順次増えてきており、所要額も決して無視できない規模であるということも含めれば、当然配分割合を変更すべきものであると特別区の側は主張しています。

また、お金が足りているという言い方は、都の裁量で特別区の財源を措置すれば足りるという、特別区を内部団体扱いするものであり、長年の取組みによって都区を独立対等の関係に改めた平成12年改革の成果を無にするものであるということです。それは、都の裁量で左右される内部団体的関係を無くすのが特別区を基礎的な地方公共団体に位置付ける要件だったからです。実は、この都の考え方が役割分担に応じた配分割合実現の妨げになっています。

児童相談所をめぐる配分割合の協議は、根の深い問題を抱えているのです。

### 特別区をめぐる諸課題(例)

- ✓ 都区関係の改善  
連携して東京大都市地域の課題を解決していく体制の構築、  
都区財政調整制度の運用改善 等
- ✓ 人口減少社会への転換に伴う行政のあり方の見直し
- ✓ 急速に進む少子・高齢化への対応
- ✓ 児童相談体制の拡充
- ✓ 感染症対策
- ✓ 懸念される首都直下地震・大規模水害等への備え
- ✓ 老朽化が進む小中学校等公共施設の更新、再編
- ✓ 環境問題、格差問題等持続可能な社会への取組み
- ✓ 全国各地との共存共栄

いろいろお話をさせていただきましたが、特別区をめぐっては、非常に大きな課題が山積している状態にあります。

一つひとつ説明する時間はありませんが、とくに、人口減少社会を迎えて行政のあり方を抜本的に見直していかなければならないということも含めて、特別区は取り組むべき多くの難問を抱えています。

### 特別区の制度的課題

- 基礎自治体としての役割発揮
  - ・自律と連携(23区間、都区間、全国)による諸課題解決
  - ・人口減少社会における行政のあり方の見直し
- 法の趣旨に則った都区間関係の確立
  - ・役割分担の明確化(都区のあり方検討)
  - ・財源配分の明確化(役割分担に応じた配分)
- 権限拡充と自治制度改革等への対応
  - ・特別区の権限拡充と体制整備
  - ・大都市制度、税財政制度等の改革議論への備え

### 基礎自治体としての特別区の基盤強化

これまでのお話を踏まえて、特別区の制度的課題をざっくりと整理しておきますと、何といっても、まずは基礎自治体としての責任を持って、役割を発揮していかなければなりません。

そのキーワードは、自律と連携ということで、それぞれの区がみずから律していくというこ

と併せて、23区間の連携を中心軸に、様々な連携方策を模索しながら、諸課題を解決していくことが必要です。

そして、法の趣旨に則った都区間関係がいまだ確立できていない状況にありますので、それを解決していかなければなりません。

さらに、今、自治制度改革の動きは下火と言われていますが、国、地方を通じて大きな課題を抱えた中では、これからさらに改革が求められていくことになると思います。そういう動きに備えていくことも必要です。

こうした取組みを行いながら、基礎自治体としての特別区の基盤を強化していくことが求められているのではないかと思います。

## ま　と　め

特別区制度は、自治権の拡充を目指して長い年月をかけて改革が行われ、平成12年改革で東京大都市地域における独立対等二層制の大都市制度として一つの到達点に達した

特別区の活動の枠組みであり、基礎自治体としての自治の営みを支えるのが特別区制度

現行制度に至った経緯と意義、その後の取組みを踏まえながら、制度を守り、運用し、改善を続けていくことが必要

最後に粗いまとめですが、特別区制度というのは、自治権拡充を目指して、長い年月をかけて改革が行われ、平成12年改革によって、ようやく東京大都市地域における二層制の大都市制度として一つの到達点に達したものです。

そして、特別区制度は、特別区の活動の枠組みであり、職員と関係者の日々の自治の営みを支えているもので、決してないがしろにはできません。

現行制度に至った経緯とその後の取組みも含めて、平成12年改革の意義を踏まえながら、制度を守り、運用し、改善を続けていくことが必要なのではないかと思っています。

以上、雑駁で、不十分な説明で申し訳ありませんでした。問題提起ということで、皆さんに供したいと思います。

## 特別区制度改革の歩みとこれから

### < 目 次 >

◇改めて特別区制度改革を考える意味～平成12年改革からまもなく24年 (P2)

1 都区制度（特別区制度）の概要 (P2)

◇ 都区制度（特別区制度）とは (P2)

◇ 都区の役割分担と財源の調整（都区財政調整制度） (P5)

（都区間財源配分、特別区間の財政調整）

◇ 特別区制度の歴史 (P11)

2 平成12年改革の意義 (P14)

○平成12年度改革の概要 (P14)

○都区の思惑を超えた法改正内容 (P15)

○大都市地域に広域自治体と複数の基礎自治体による二層制の自治制度を確立 (P17)

○積み残しの課題（新制度施行時） (P18)

3 平成12年改革以降の動き (P18)

(1) 都区間の財源配分（主要5課題協議、児童相談所をめぐる協議） (P18)

(2) 都区のあり方検討（都区のあり方検討委員会、東京の自治のあり方研究会） (P24)

(3) 児童相談所設置自治体の拡大 (P30)

(4) 特別区制度調査会 (P32)

(5) 地方分権改革の流れの中で (P33)

4 都区制度（特別区制度）のこれから (P39)

（特別区制度をめぐる議論、今後の特別区の制度的課題）

（参考）特別区長会が東京都に求めている重点事項 (P45)

(1) 都区のあり方検討の再開 (2) 都市計画事業のあり方に関する協議の実施

(3) 固定資産税の減免等についての事前協議 (4) 児童相談所設置の促進

(5) 都区双方の事業実績に見合う都市計画交付金の増額

(6) 特別交付金のあり方の見直し

（参考）区立児童相談所に係る都区財政調整配分割合を巡るいくつかの論点 (P46)

（参考）特別区の児童相談所に係る配分割合協議の主な争点 (P51)

◇まとめ (P53)

（参考）特別区制度をめぐる動き (P54)

◇改めて特別区制度改革を考える意味～平成12年改革からまもなく24年

- ・都区制度（特別区制度）は、特別区の活動の基盤
  - ・都道府県と市町村の一般的な制度では説明しきれない
  - ・“負い目”からの解放（半人前の制限自治体？）
    - ・市に比べ権限が制約されている？
    - ・財政面で都に依存している？
    - ・住民の自治意識が薄い？
    - ・区や区議会に無駄が多い？
- 形式的な比較  
他と違う≠制約  
役割分担の違い
- (参考) 大阪市会 定数 81 人 (人口 2,752,412 人) \*1/33, 980  
 特別区議会 23 区計 定数 902 人 (人口 9,733,276 人) \*1/10, 790  
 堺市議会 定数 48 人 (人口 826,161 人) \*1/17, 211  
 世田谷区議会 定数 50 人 (人口 943,664 人) \*1/18, 873
- ・実態上都が差配できる外形があり（税、条例、都議会）、制度論抜きに対抗できない
  - ・自分たちで守らなければならない（都の主張は法の趣旨からは疑問：主要 5 課題協議）
  - ・都区間財源配分の課題がいまだ解決しておらず、制度改革が運用面で未完のままとなっている
- etc.

## 1 都区制度（特別区制度）の概要

◇ 都区制度（特別区制度）とは

東京都内には 62 の区市町村がありますが、その中で、23 区は「特別区」と呼ばれています。特別区は、それぞれ公選の区長、議会や条例制定権、課税権を持ち、一般の市町村と同じ基礎自治体です（大阪市や横浜市などの政令指定都市にある「区」は、行政区と言い、市の内部機構であり、自治体である特別区とは性格も仕組みも異なります）。

一方、東京 23 区の区域は、970 万人を超える人びとが暮し、1 千 3 百万人近い人びとが活動する巨大な大都市地域です。人口や産業が高度に集積するこの地域の行政は、全体として滞りなく円滑に行われる必要があります。

このため、それぞれの特別区が身近な自治体として基本的な役割を担いつつ、広域自治体である東京都との特別な役割分担のもとに、相互に連携して東京大都市地域の行政に責任を持つ大都市制度が設けられています。この仕組みを都区制度あるいは特別区制度と呼んでいます。

**都区制度は、人口が高度に集中する大都市地域において、広域自治体と複数の基礎自治体の特別な役割分担により、大都市行政の一体性確保と身近な自治の両立を図る大都市制度**であり、現在のところ、東京の特別区の存する区域にのみ適用されているものです。

通常は市が行う上下水道や消防などを都が実施することや、都と 23 区間の財政調整の仕組みがあること、また、都区間及び特別区間の連絡調整を行うための法定の協議組織が設けられていることなどが特徴です。

政令で指定される大都市制度である**指定都市**においては、大都市としての一体性・統一性

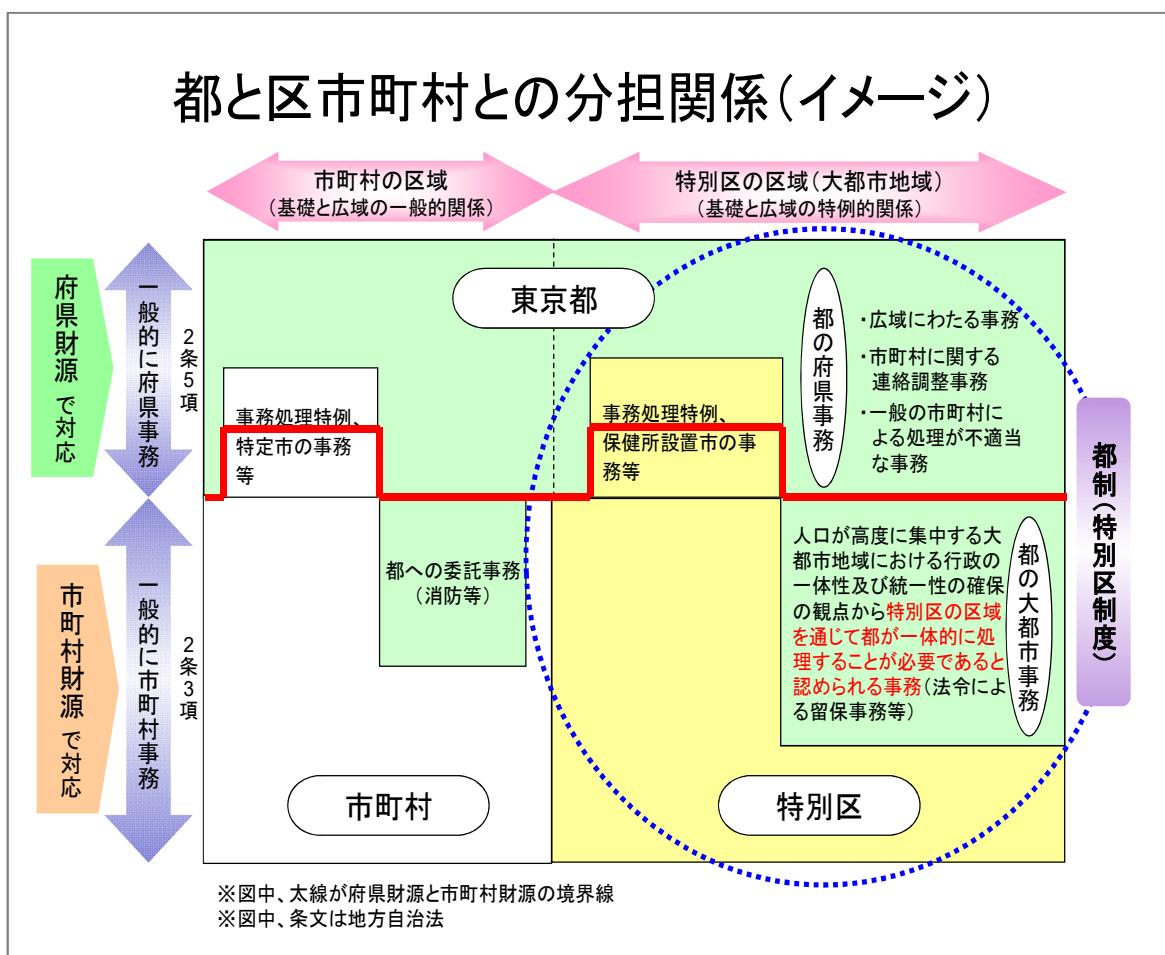
確保のため、単一の基礎自治体が都道府県の事務を含め大半の事務を処理するのに対し、都区制度では、指定都市という1つの基礎自治体では対応しきれない高度に集中する大都市地域において、複数の基礎自治体（特別区）が基本的に事務を処理する一方、広域自治体である都が、府県事務のほか、通常市町村事務とされるもののうち、大都市としての一体性・統一性確保のため単一の意思により一体的に処理すべき事務を処理するものとされています。

### 23区の区域を一つの大都市地域として制度を組み立て

○都区制度は、政令指定都市制度では対応できない、人口が高度に集中する大都市地域において、広域自治体と複数の基礎自治体の特別な役割分担により、大都市行政の一体性確保と身近な自治の両立を図る大都市制度

**都が市の領域の事務の一部を処理**

※そのための特例：事務分担・税配分、都区財政調整制度、都区協議



### 東京都は二つの制度が併存

（参考）「逐条地方自治法」（松本英昭著）の第281条の2に関する記述抜粋

「特別区の存する区域の有する様々な地域特性のうち、当該区域を他の地域と区別し、行政上特別な対応を迫る決定的な要素は、人口規模及びそれに関連する諸機能の集中度である。現行の地方自治制度においては、大都市の制度としては指定都市制度も存することから、特別区の存する区域は、指定都市制度では対応しきれない規模として既存の指定都市を相当上回る人口数百万程度で一体となった社会的実態がある区域であると同時に、当該区域の行

政について一つの普通地方公共団体である指定都市で対応することには問題があると思われるものであると言える。これらを端的に「人口が高度に集中する大都市地域」としているのである。」

### 東京都区部の人口集中度と歳出の大都市比較

	人口	面積 (km <sup>2</sup> )	人口密度 (人/km <sup>2</sup> )	昼夜間人口 比率	歳出 (百万円)	一人当歳出 (千円)
東京都区部	9,733,276	627.53	15,510	132.2	4,529,469	465
札幌市	1,973,395	1,121.26	1,760	99.7	1,215,839	616
仙台市	1,096,704	786.35	1,395	105.3	626,497	571
さいたま市	1,324,025	217.43	6,089	90.9	657,349	496
千葉市	974,951	271.76	3,588	97.1	527,564	541
川崎市	1,538,262	142.96	10,760	83.6	786,996	512*
横浜市	3,777,491	437.71	8,630	91.1	2,072,932	549
相模原市	725,489	328.91	2,206	86.2	317,528	438*
新潟市	789,275	726.27	1,087	101.2	427,945	542
静岡市	693,389	1,411.83	491	102.9	349,545	504
浜松市	790,718	1,558.06	508	99.3	383,252	485*
名古屋市	2,332,176	326.50	7,143	111.9	1,419,456	609
京都市	1,463,723	827.83	1,768	109.0	946,555	647
大阪市	2,752,412	225.33	12,215	132.5	1,906,783	693
堺市	826,161	149.83	5,514	93.3	461,228	558*
神戸市	1,525,152	557.03	2,738	102.5	963,658	632*
岡山市	724,691	789.95	917	103.1	375,818	519
広島市	1,200,754	906.69	1,324	101.0	705,188	587
北九州市	939,029	491.71	1,910	102.1	643,026	685*
福岡市	1,612,392	343.46	4,695	110.8	1,142,879	709
熊本市	738,865	390.32	1,893	102.2	403,175	546

\*「歳出」は令和4年度普通会計決算、その他の項目は令和2年度国勢調査

※歳出欄のうち、川崎市、相模原市、浜松市、堺市、神戸市、北九州市は令和3年度数値

### ※23区の人口規模（令和2年国勢調査）

### もし「東京市」だったら？

- 特別区部の人口（9,733,276人）は、東京都以外の道府県の規模を上回る。

- 各区それが大都市、中核都市並み

指定都市並み 5区（世田谷区（943,664人：13位）、練馬区（752,608人：18位）、  
大田区（748,081人：19位）、江戸川区（697,932人：23位）、  
足立区（695,043人：24位））

※いずれも3つの県より多い。世田谷区は8つの県より多い。

中核市並み 16区

中央区（169,179人）158位、千代田区（66,680人）415位／1,747市区町村中

- 人口密度：特別区は、1位（豊島区）～16位（中央区：13位）、18位、22位～24位、  
26位、27位、84位（千代田区）

(参考)「逐条地方自治法」(松本英昭著)の第281条の2に関する記述抜粋(続き)

「現行制度は、都の広域的地方公共団体としての役割の純化が図られたものであり、特別区の基礎的な地方公共団体としての地位をできる限り充実・強化したものである。しかし、かかるシステムが真に効果的かつ民主的な大都市行政をもたらすかどうかは、その実際の運用にかかっている。とりわけ重要なことは、一方では特別区の自主性・自立性を強めながら、他方では大都市行政の一体性・統一性を実現することである。この課題は、二律背反の要素を含むものであって、その成就のためには、賢明な行政運営が要請されるところである。」

「(都の性格に対比しての特別区の位置付けは) 都道府県の性格に対比して市町村が基礎的な地方公共団体とされるのと同等の位置づけであり、大都市地域で展開される地方自治における特別区優先の原則が明確にされている。」

「都が特別区に係る市町村事務を処理するのは、特別区における全体としての一体性及び統一性の確保が要請されるためである。・・・しかしながら、当該事務について、一体性及び統一性の確保の要請があれば、即、都による直接の処理が認められるものではない。まずは、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整権能を行使することにより対応すべきである。こうした対応では足りず、一の統一的な意思決定の下、事務を処理しなくてはならない必要性がある場合に、はじめて都がとりこむ形で一体的に事務を処理することとなるものである。単に、「行政の一体性及び統一性の確保」の必要のある事務とはせず、「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」と規定しているのは、この意味に他ならない。」

①特別区優先の原則 ⇒都が担う市の領域の事務は限定的

②特別区は、自地域だけでなく、東京大都市地域全体にも責任

#### ◇ 都区の役割分担と財源の調整 (都区財政調整制度)

特別区は、東京大都市地域の基礎自治体として、区内に身近な行政を担っています。しかし、この大都市地域全体を一体として処理する必要がある事務もあり、通常は市が行う事務のうち例外的に東京都が処理しているものがあります。たとえば、水道、下水道、消防、大規模な都市計画などです。

一方、特別区の区域は23の基礎自治体でひとつの大都市地域を構成していますが、区ごとに見ると、その税源は大きく偏在しています。

このため、東京都と特別区が役割分担に応じて財源を分け、また23区の税源の偏在を調整して、それぞれが均衡ある行政を行えるようにするための制度として、都区間と特別区相互間の財政調整を行うしくみが設けられています。これを都区財政調整制度と言います。

この財政調整を行うための財源として、通常は市町村税であるもののうち、固定資産税や法人住民税等が都税とされています。東京都と特別区は、毎年財政調整のための協議を行っています。

なお、地方公共団体間の財政調整の仕組みとしては、地方交付税制度がありますが、この制度の中では、東京都と特別区は合算して算定され(ただし、収入超過と計算され不交付)、都と個々の23区の調整については、都区財政調整制度を通じて行うこととされています。

○都区財政調整制度は、都区制度に対応した地方交付税制度と並ぶ法律上の財源保障制度

- ① 通常基礎自治体が行っている事務のうち特別区の区域を通じて一体的に処理する必要のある事務（上下水道、消防等）を都が処理する特例に対応して、それに見合う基礎自治体の財源を都にも配分することが必要
- ② 個々の特別区の間には著しい税源の偏在があり、特別区の区域の行政が大都市地域としての均衡を保つためには、特別区間の財源調整を行って、必要な財源を担保することが必要
- ③ このため、通常基礎自治体の財源とされる税の一部を都が都税として徴収し、都区の協議により、都区間及び特別区間の財源調整を実施

※地方交付税は都区合算で都に適用し、都と 23 区は都区財政調整で保障

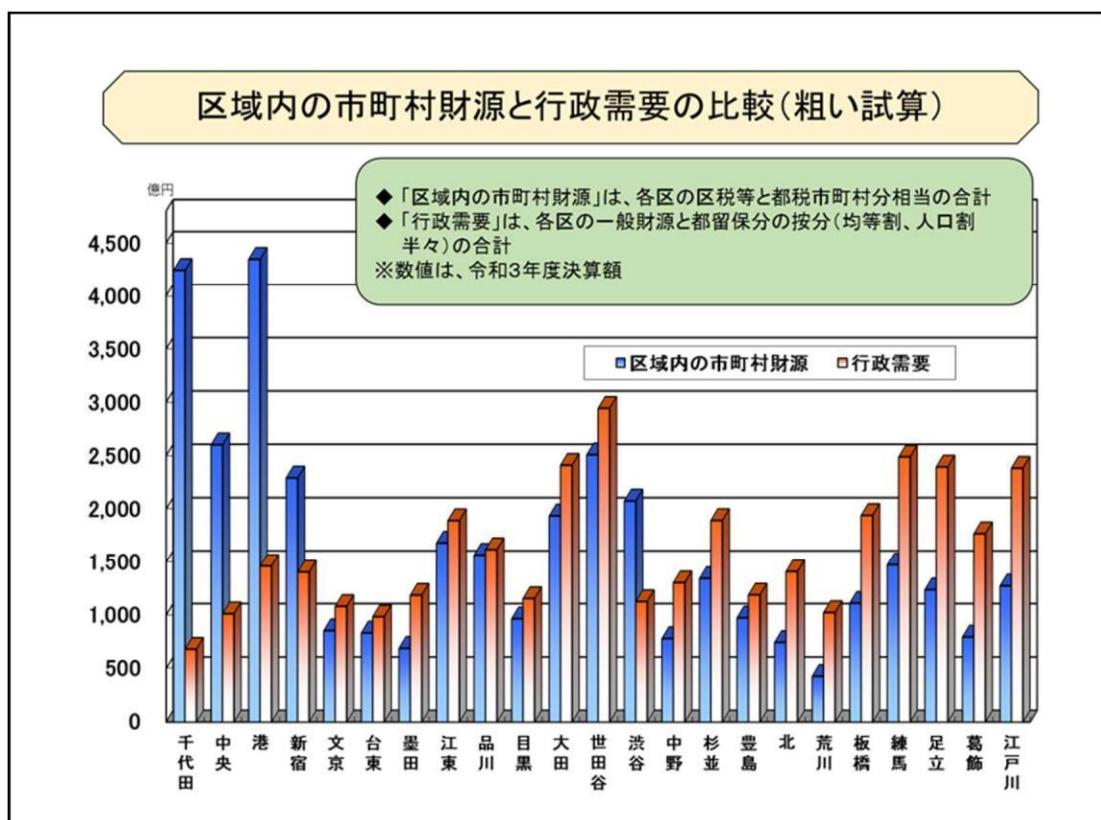
- ・全国の普遍的・標準的な行政水準を確保する交付税制度の中で、都区間の事務や財源区分等の特例に応じた個別算定は技術的に極めて困難
- ・交付税制度と都区財政調整制度が相まって都区双方の財源を保障

※都区間の財源配分と特別区間の財源調整は、都区協議で定めることとされており、「都区財政調整協議会」での協議をもとに、「都区協議会」において合意する手順

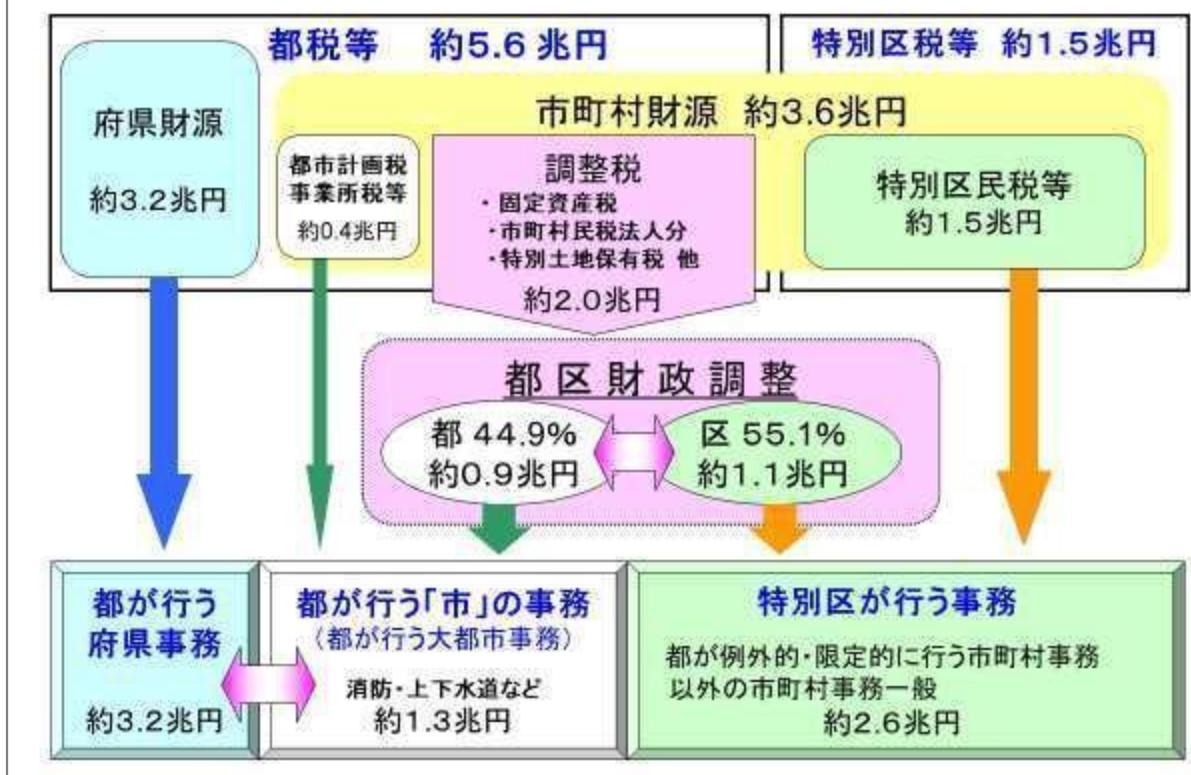
※R5 フレーム：基準財政収入額 1兆 3,235 億円 基準財政需要額 2兆 4,582 億円  
普通交付金 11,347 優円 特別交付金 597 優円

※23 区間の税源偏在の状況

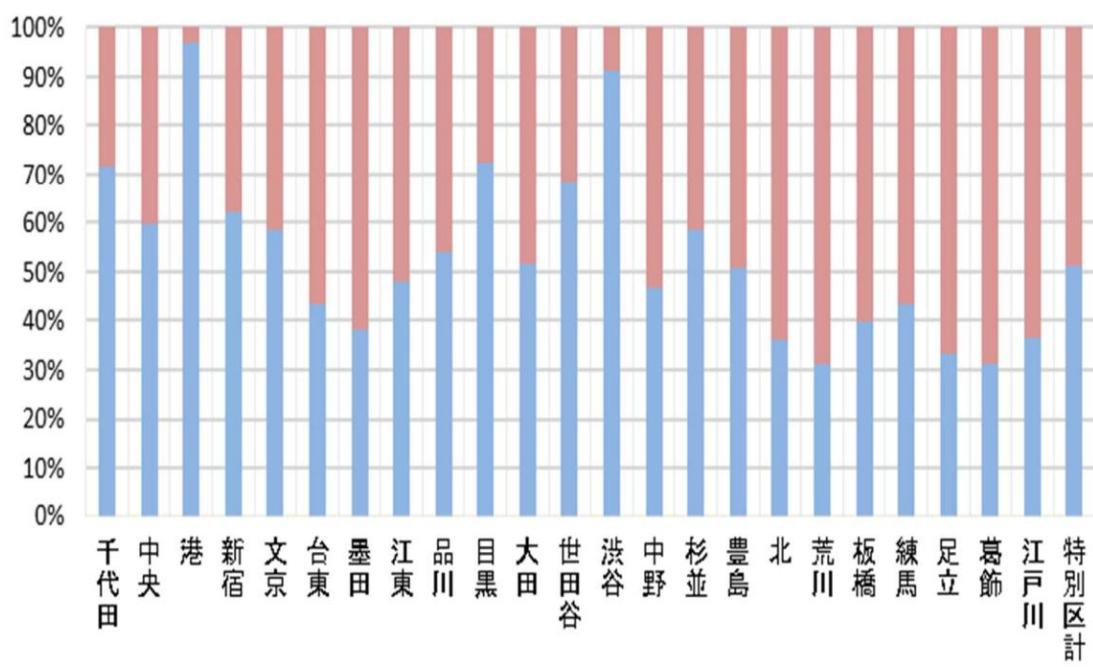
一つの大都市地域内での社会経済的分担関係



## 都区間の財源配分の状況(令和3年度決算)



## (参考)区税と財調交付金の割合(令和3年度)



## 都区間財源配分

※配分割合＝都区間の事務配分に応じた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）、法人事業税交付対象額、固定資産税減収補填特別交付金の一定割合

※調整3税が都区財政調整の財源とされた理由

- ・特別区相互間において特に税源の偏在が見られる税であること
- ・都と特別区の財源調整を賄うに足りる規模を有すること
- ・税の使途が制限されていないこと

○都区の役割分担に応じた配分割合の合意は未決着（P17 3(1)「都区間の財源配分」参照）

○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

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（H12.3.28 都区協議会「都区制度改革実施大綱」）を行い、以後、区側は、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実施

できるだけ争いごとを避ける知恵だったはず

- ・平成12年度 44→52%（清掃事業の移管ほか）
- ・平成19年度 52→55%（三位一体改革の影響2%、都補助事業の区自主事業化1%）
- ・令和2年度 55→55.1%（特別区が設置する児童相談所に係る特例的対応 ※令和4年度に改めて協議）⇒協議継続中

## 特別区間の財政調整

※特別区財政調整交付金

普通交付金（95%）＝基準財政需要額－基準財政収入額（財源超過の場合は不交付）

\* 「基準財政需要額」は、各特別区が標準的水準で行政を行う場合に必要な経費のうち一般財源で賄うべき額を一定の基準により算定したもの

特別交付金（5%）＝災害等特別の財政需要が生じた場合に交付

○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状況

○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都との協議に対応

区側提案まとめ ⇒ 都区財政調整協議会・同幹事会 ⇒ 都区協議会 ⇒ 都条例・予算等

### (参考) 基準財政需要額について

特別区財政調整交付金は、各特別区がひとしくその行うべき事務を遂行できる財源を保障すべく交付されるものであり、基本的には普通交付金における基準財政需要額をもとに積算される。その総額及び水準は、都区の役割分担に応じて定められる配分割合及び税収等の状況に即して決定される。

基準財政需要額は、各特別区の個々の具体的な財政支出の実態をそのまま捕捉するのではなく、特別区に共通する普遍性のある行政を合理的かつ妥当な水準において行うのに必要な経費等を基準に、いわば「るべき需要」として算定されるものであるが、それは特別区の実態からかけ離れた算定内容であって良いという趣旨ではなく、あくまでもその時々の状況に応じて特別区の現実的な財政需要を合理的に捕捉する観点から組み立てられるべきものである。

その範囲は、特別区が法令により処理することを義務付けられている事務はもちろん、法令上の義務は無くとも全国的あるいは特別区の区域を通じて行われている事務で特別区が処理するのが適当と考えられるものの全てにわたる。

都区財政調整は、地方交付税において、都と特別区が合算で算定されることに対応して、都と特別区の間の財源配分及び個々の特別区の財源保障を行う制度であり、地方交付税制度との整合が求められる。

それは、地方交付税に概ね準じた算定方法によって、少なくとも地方交付税において保障されるべき水準が確保されなければならないことを意味する。しかし、都区財政調整制度は、都と特別区の間にのみ適用される制度であり、地方交付税制度の理念と具体的な算定内容を踏まえつつも、特別区の置かれた実態に適合した内容とする必要がある。

制度的にも、地方交付税が算定対象とする需要の範囲に比して、構造上都区財政調整で算定対象とすべき需要の範囲は広く、地方交付税上は「自主財源事業」の範囲となる、基準財政収入額や調整税に係る自主財源比率の交付税との差分及び交付税算定上の財源超過分に係る需要も捕捉する必要がある。

### 交付税と都区財政調整の基準財政需要額捕捉範囲の比較

#### ◇普通交付税の仕組みイメージ図

基準財政需要額		
(交付団体)		
普通交付税	基準財政収入額	留保財源
(不交付団体)		
基準財政収入額	(財源超過分)	留保財源 (地方税等の25%)
※基準財政収入額 + 留保財源 = 標準的な地方税収入等見込み額		
◇都区財政調整基準財政需要額のイメージ図 (交付税の基準財政収入額のうち都に留保される分を除く)		
(区税等の基準財政収入額分)	(財源超過分)	(留保財源分) (区税等の10%)
(調整税の基準財政収入額分)	(財源超過分)	(留保財源分) (調整税の25%)

※( )内は、交付税の収入額算定との対比

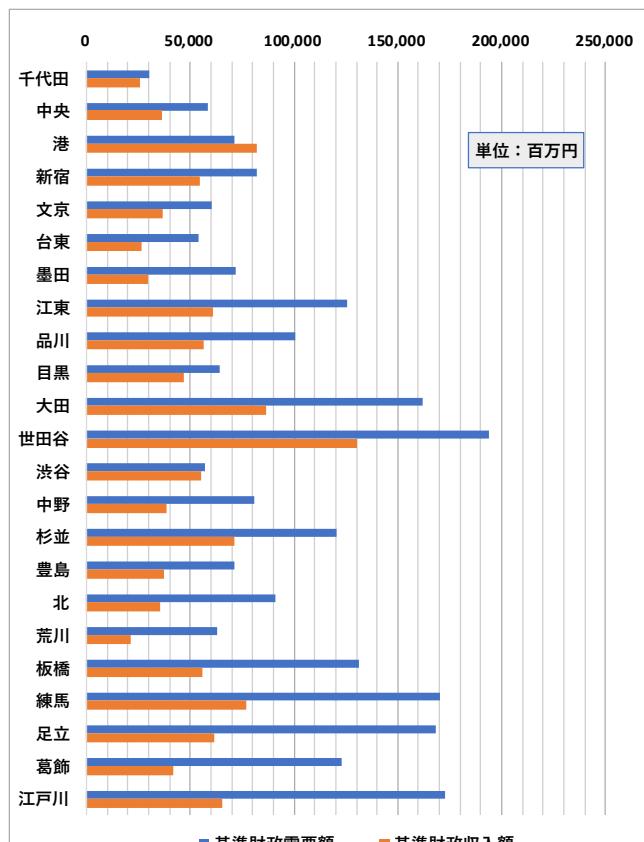
※点線の上段は都区財政調整の基準財政収入額に対応、下段は特別区財政調整交付金に対応

交付税では自主財源事業の範囲  
であるが、都区財政調整では、  
基準財政需要額として算定が必要

## 普通交付金区別算定額（令和4年度再調整後）

単位：百万円

	基準財政需要額	基準財政収入額	普通交付金
千代田	30,215	25,922	4,294
中央	58,743	36,203	22,541
港	71,151	82,226	0
新宿	82,407	54,422	27,984
文京	60,425	36,697	23,728
台東	54,203	26,471	27,732
墨田	72,177	29,867	42,310
江東	125,412	61,281	64,131
品川	100,354	56,685	43,668
目黒	64,110	46,849	17,261
大田	161,639	86,784	74,856
世田谷	193,777	129,953	63,824
渋谷	56,918	54,951	1,967
中野	80,882	38,876	42,006
杉並	120,503	71,275	49,227
豊島	71,299	37,374	33,924
北	90,992	35,321	55,671
荒川	62,654	21,154	41,499
板橋	131,306	55,809	75,497
練馬	170,333	76,874	93,460
足立	168,407	61,522	106,885
葛飾	123,053	41,604	81,449
江戸川	172,465	65,423	107,043
計	2,323,423	1,233,542	1,100,957

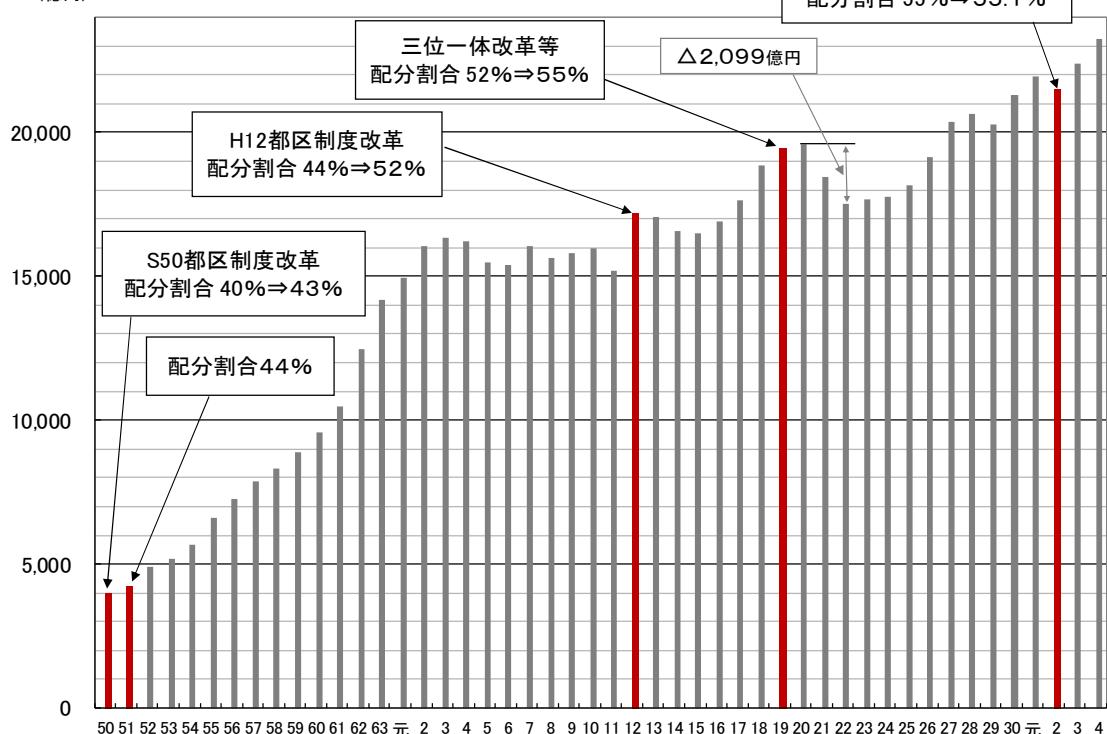


## 都区財政調整基準財政需要額の推移

(億円)

※再調整後

児相関連特例的対応  
配分割合 55% ⇒ 55.1%



基準財政需要額＝財源保障額

(参考) 都区制度に関する都の特徴的な説明（行政部資料から）※東京都中心の見方

○都区制度の目的のところで

「広域自治体である都が、大都市地域の一体性確保の役割を担う点がこの制度の大きな特色である」

○都に留保されている市町村税について

「これらの税は、都が大都市の一体性を確保する観点で事業を展開していくための財源として位置付けられたものである」

都区制度は都のためにある？

### ◇ 特別区制度の歴史

東京に自治制度としての区が誕生したのは、明治 11 年に制定された郡区町村編制法により、東京府に 15 区と 6 郡が置かれたのが始まりです。当時の東京府は、概ね今の特別区の区域であり、その中の 15 区は「江戸」の御府内とされた地域です（多摩地域が加わり、東京府が現在の東京都と同様の姿になったのは明治 26 年です）。

その後、明治 22 年には市制町村制の法律が施行され、この 15 区の区域は、区を存続させたまま、東京市となりました。大正 11 年に定められた東京都市計画区域を基本に、昭和 7 年、東京市は周辺 5 郡の 82 町村を再編した 20 区を併合し、35 区となりました。この区域が、ほぼ現在の特別区の区域です。

昭和 18 年、戦時体制下において、東京にのみ適用される制度として「東京都制」が敷かれました。それまでの東京府、東京市は廃止され、東京都が誕生しました。

終戦後、民主化政策により改正された「東京都制」のもとで、区の自治基盤を強化するため 35 区の再編が行われ、昭和 22 年 3 月に 22 区が発足しました。同年 5 月 3 日に施行された地方自治法により、区は「特別区」と位置づけられ、同年 8 月には、板橋区から練馬区が分離独立し、現在の 23 特別区となりました。

昭和 22 年 5 月 3 日、日本国憲法とともに施行された地方自治法では、特別区は一般市と同格の自治体として出発しました。ところが、実際には多くの事務権限が東京都に残されていたため、自治権拡充をめぐる都区間の紛争が生じました。

昭和 27 年の地方自治法改正では、特別区は基礎的な自治体としての位置づけが失われ、東京都の内部的な団体とされました。広域自治体である東京都が特別区の区域の基礎的な自治体としての性格を兼ねることとなり、区長の公選制も廃止され、事務や財政に関する権限も限定的なものとされてしまったのです。このときから、特別区は、基礎的な自治体の地位を取り戻すべく、半世紀に及ぶ自治権拡充のための運動を展開し続けることになります。

その後、東京の巨大都市化に伴う都の行政の行詰まりや特別区の自治権拡充運動を背景に、順次東京都から特別区への権限移譲が行われることとなります。

昭和 40 年には、福祉事務所等の移管が行われました。さらに、昭和 50 年には、特別区を原則市並みとする改革が行われ、区長公選制が復活し、東京都の職員を特別区に配属する制度が廃止されて人事権が確立されたほか、従来限定されていた事務権能についても、都が処理するものを除き一般市の規定を適用することとされ、保健所の移管も含め、大幅に拡大さ

れました。

しかしながら、この改正によって実質的に基礎的な自治体としての内実を備えたにもかかわらず、法的な位置付けは従前どおり都の内部的な団体のままとされました。

このため、特別区はさらなる自治権拡充運動を展開し、東京都とも制度改革の方向を合意して国に働きかけました。多くの区民や東京都と特別区の関係者の粘り強い自治権拡充運動が実を結び、平成 12 年 4 月 1 日から、特別区は東京都の内部的な団体から脱却して法律上の「基礎的な地方公共団体」として位置付けられ、今日に至っています。

○東京の「区」は、明治時代の自治制度発足時から、法人格を持った自治の単位として存続

◇「市」よりも先に「区」が誕生（明治 11 年郡区町村編制法）

\* 当時の東京府は 15 区 6 郡で、ほぼ現在の特別区の区域

※明治 11 郡区町村編制法による「区」

東京府 15 区（麹町区・神田区・日本橋区・京橋区・芝区・麻布区・赤坂区・四谷区・牛込区・小石川区・本郷区・下谷区・浅草区・本所区・深川区）  
京都府 2 区（上京区・下京区）、大阪府 4 区（東区・南区・西区・北区）  
札幌区、函館区、仙台区、横浜区、新潟区、金沢区、名古屋区、伏見区、神戸区、堺区、和歌山区、岡山区、広島区、赤間閑区、福岡区、長崎区、熊本区

※明治 22 市制町村制施行 15 区の区域に東京市（15 区は存続） 区 ⇒ 市

※明治 26 三多摩東京府編入

(参考) 昭和 15 年当時  
東京府人口 7,354,971 人  
うち区部 6,778,804 人  
(92.2%)

◇現在の特別区の区域で都市計画（大正 11 年） 一体の地域

⇒※昭和 7 東京市市域拡張 「大東京市」（35 区に）

◇戦時体制下に東京府と東京市を同時に廃止して都制発足（昭和 18 年） ※35 区は存続

○戦後の都区制度改革は、東京大都市地域の一体性確保と身近な自治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

◇戦後新都制の下で特別区として、「市」と同一権能で発足（昭和 22 年）

\* 区長公選、実態的権限無し（当初 22 区 ← 35 区、8 月から 23 区）

◇すぐに都の内部的な団体に転落（昭和 27 年） 都が基礎自治体を兼ねる

\* 区長公選廃止（区議会が都知事の同意を得て選任）、事務の限定列挙

◇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《单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 ⇒ 制度上は都の内部的な団体のまま

◇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 ⇒ 都制のもとの到達点 《二層制の実現》

(参考) 特別区が求めた制度構想

◇「二十三首都市」の方式 (S25. 12)

- 二十三特別区の名称を「首都市（仮称）」と改める。
- 二十三首都市の行財政については、一般市と同様にその自主自律性を確立する。
- 二十三首都市の区域は都の区域外とする。
- 二十三首都市は、その連合体（事務組合）を組織し、以下の事務を執行する。
  - ①二十三首都市の区域における警察、消防、交通、水道その他大都市的事務
  - ②二十三首都市の連絡調整に関する事務
  - ③二十三首都市の区域における府県の事務

◇首都行政制度の構想 (S36. 5)

- 機能を異にする二種の地方公共団体を置く。
  - ①特別区は、名称を特別市と改め、その性格を基礎的地方公共団体とし、権能は大都市の一体性保持に必要な事務を除く一般市の事務とする。
  - ②都は、包括的地方公共団体とし、特別市を包括し、概ね府県と同様の性格を与える、府県本来の事務のほか、「大都市としての特殊性により特別市の処理できない事務または処理することが適当でない事務」及び連絡調整の事務を併せ行う。
- 都と特別市及び特別市相互間の調整と協力が必要である。

- 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

※昭和 50 年以降の主な動き

- S56. 8 「『特例』市の構想」（特別区政調査会）
- S59. 6 「新しい都制度のあり方」（都制度調査会）
- S61. 2 「都区制度改革の基本的方向」を都区合意
- S61.11 「特別区制度の改革をめざす 1 万人の集い」開催
- H 2. 9 「都区制度の改革に関する答申」（第 22 次地方制度調査会）
- H 4.10 「都区制度改革に関する中間のまとめ」を都区間で確認
- H 6. 1 「新しい 23 区実現大会」開催
- H 6. 5 「特別区における清掃事業の実施案」を都が提示（処理・処分も責任）
- H 6. 9 「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」を都区合意
- H 6.12 都区で自治大臣に法改正を要請
- H10. 5 地方自治法等の一部を改正する法律公布（H12.4.1 施行）
- H12. 3 「都区制度改革実施大綱」決定（都区協議会）
- H12. 4 都区制度改革施行

- 都区制度は、都区間の認識次第で諸刃の制度

※法の原則を踏まえて都区間の協議により運用（認識が一致しないと協議に限界）

- 都区間の協議は、法定の都区協議会をはじめ、様々な態様で実施

## 2 平成 12 年改革の意義

平成 10 年 5 月に公布され、平成 12 年 4 月に施行された地方自治法改正では、**自治体としての都と特別区の法的位置付けを初めて明確に規定しました。**

東京大都市地域において、都は府県と市の両方の性格を併せ持つという二重の性格が払拭され、特別区を包括する「広域の地方公共団体」として位置付けられる一方、都の内部的な団体とされてきた特別区は、第一義的に直接住民に責任を有する「基礎的な地方公共団体」であることが明文化されたのです。

この改革により、都は、府県事務のほかに、一般的には市が処理する事務のうち、特別区の存する区域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から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限定的に行うこととされました。この都が処理する事務以外は、特別区が一般市町村と同様に優先的に処理することとなりました。

この役割分担の原則に基づき、清掃事業をはじめとする大幅な**事務移管**が行われました。

財政面でも、市相当の財源のうち、都が処理する市相当の事務の財源及び特別区間の財源の均衡化を図るための財源を都に帰属させ、それ以外の市相当の財源は特別区に帰属させる観点から、**税配分等の見直しが行われました。**また、都区間及び特別区相互間の財政調整の仕組みを法律上の**財源保障制度**として位置付け、都と特別区の役割分担に応じて財源配分を行う原則が定められました。

さらに、大都市制度としてのその他の特例についても、法定の協議組織である都区協議会の運用改善をはじめ、**都の内部団体的性格を払拭**するための見直しが行われ、特別区は、名実ともに東京大都市地域における基礎自治体としての地位を得ることとなりました。

都区制度改革が施行された平成 12 年 4 月は、国と地方の関係を大幅に見直す**地方分権一括法**が同時に施行されたときでもありました。特別区は、長年にわたる自治権拡充運動の成果として、自治法上の「基礎的な地方公共団体」に位置付けられたと同時に、地方分権改革によって強化された「基礎的な地方公共団体」の権限も獲得したのです。

### ○平成 12 年都区制度改革の概要

#### ◇特別区を東京大都市地域の基礎的な地方公共団体として法定

- ・都は広域の地方公共団体、特別区は基礎的な地方公共団体として性格付け
- ・都の内部団体性を問われる特例措置を廃止（事務調整条例制定権の廃止等）
- ・二層制による大都市制度としての都区制度と身近な自治の確立

#### ◇都区の役割分担原則の法定

- ・特別区優先の原則の明確化
- ・都が大都市地域の行政の一体性確保の観点から行う「市」の領域の事務を限定
- ・清掃事業、都に留保されていた教育委員会の事務等都から区への大幅な事務移管

#### ◇財政自主権の法的確立

- ・可能な限りの税源移譲（入湯税等）
- ・都区財政調整制度を法律上の**財源保障制度**として確立  
(目的・調整財源・交付の基準等を法定化、総額補填・納付金制度廃止、役割分担に)

応じた都区間財源配分原則の明確化等)

- ・都の内部団体性を問われる制度を廃止（起債制度等）

◇都区協議会の存置

- ・都区間の独立対等性担保のもとでの法定の協議システムとして存置

○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

(参考) 改革後も都区財政調整制度を存置する理由

- 1 今回の都区制度改革により、原則的には、特別区が基礎的な地方公共団体と位置付けられる以上、都の内部団体的性格を表す規定は廃止し、一般の道府県及び市町村と同様の規定を適用することとなるが、なお、大都市としての一体性・統一性を確保する必要があることから、消防、上下水道等の事務が法令で都に留保される等の事務配分の特例や課税権の特例（調整3税、都市計画税、事業所税等が都税）が存続することとなる。
- 2 この場合、大都市としての一体性・均質性の確保の観点から都に留保される事務については本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものであるため、そのための都と区間の財源配分を適切に行う必要がある。（都と特別区の財源配分機能）
- 3 また、特別区の存する区域にあっては、特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で大都市の一体性及び統一性を確保するためその行政水準の均衡を図る必要がある（特別区の財源保障機能。財源調整機能）
- 4 これらの要請を満たすためには、今回の改革後においても、都の内部団体としての性格を払拭する観点から見直しを行った上で、都区財政調整制度により都区間の事務処理の特例等に応じた財源保障を講じることが適當と考えられる。

<平成12年都区制度改革に関する自治法等改正案想定問答から抜粋>

○都区の思惑を超えた法改正内容

H6.9 都区制度改革に関するまとめ（協議案） ※改良型 特例を出来るだけ減らす

- ・特別区を「基礎的な地方公共団体」に位置づけ
- ・清掃事業等事務移管
- ・税財政制度の改善（固有財源拡充、都区財政調整制度の改善、等）
- ・特別区に関する特例措置の見直し

⇒ H10.5 改正自治法 ※抜本改革 協議案だけでは区を「基礎」にはできなかった

- ・都と特別区の役割分担原則の法定
- ・都区財政調整制度の法定等財政自主権の確立
- ・内部団体性の払拭と必要な調整措置の存置（特例≠自治の制約）

## (参考) 都と特別区との役割分担と財源配分について

### —平成10年自治法改正時の国会答弁にみる都区制度改革の趣旨—

#### 【都区の役割分担の原則】

<地方自治法>

(都と特別区との役割分担の原則)

第281条の2 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第2条第5項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第3項において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。

2 特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第2条第3項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。

3 都及び特別区は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。

(都区協議会)

第282条の2 都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るために、都及び特別区をもつて都区協議会を設ける。

2、3 (略)

#### ① 特別区は身近な行政を都に優先して行う

「特別区は、一般の市町村と同様に、・・・住民に身近な行政を、・・・広域団体である都に優先して行うという役割分担の原則が明確にされる」[鈴木行政局長(衆4/2、下村博文)]

#### ② 都の「市町村事務」は限定される

「特別区の存する区域を通じて一体的に処理することが・・・必要であると認められる事務に限って都が限定的に事務を担当する、特別区はそれ以外のものを一般的に担う」鈴木行政局長(衆4/7、太田昭宏)

#### ③ 法令に根拠のない事務の分担は、法の原則に沿って、都区の協議によって決まる

「法令に根拠のない一般公共事務・・・につきましては、・・・二百八十二条の二の役割分担の原則に沿って客観的に判断されるべきものでありますが、具体的には、都と特別区の間の協議によって決まってくる」[鈴木行政局長(衆4/7、中島武敏)]

#### 【都区の財源配分の原則】

<地方自治法>

(特別区財政調整交付金)

第282条 都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令の定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

- 2 前項の特別区財政調整交付金とは、地方税法第5条第2項に掲げる税のうち同法第734条第1項及び第2項（第2号に係る部分に限る。）の規定により都が課するもの（※固定資産税、特別土地保有税、市町村民税法人分）の収入額と（※中略：法人事業税交付対象額と固定資産税減収補填交付金の額）との合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で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よく都が交付する交付金をいう。
- 3 都は、政令の定めるところにより、第1項の特別区財政調整交付金に関する事項について総務大臣に報告しなければならない。
- 4 総務大臣は、必要があると認めるときは、第1項の特別区財政調整交付金に関する事項について必要な助言又は勧告をすることができる。

（都区協議会）

第282条の2 （略）

- 2 前条第1項又は第2項の規定により条例を制定する場合においては、都知事は、あらかじめ都区協議会の意見を聴かなければならない。 3 （略）

**① 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調整税の一定割合を配分する**

「都区財政調整制度は、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よく都が交付するのだという・・・規定を置くことによりまして、・・・財源保障がされる」

「具体的には、この特別区に配分される割合が、もちろん事務事業の移管とかあるいは将来の財政需要の変化に対応して変更される」〔二橋財政局長（衆4／2、畠山健治郎）〕

**② 都に留保される事務の財源を都に留保する**

「都に留保される事務につきましては、本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のもので・・・そのために都と区の間で財源配分を適切に行う必要がございます。」

〔二橋財政局長（衆4／7、中島武敏）〕

**③ 配分割合は、都と特別区の「市町村事務」の分担に応じて、都区の協議に基づいて定める**

「調整三税を最終的に都と特別区で、分担する市町村の仕事に応じてどういうように分けるかという調整割合、これは都区間の協議に基づいて条例で定める」「今後の事務の変動あるいは移管ということが行われます場合には、それに応じて都区間で適正に協議がされて、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されていく」〔二橋財政局長（衆4／7、石井紘基）〕

○大都市地域に広域自治体と複数の基礎自治体による二層制の自治制度を確立

⇒ 「基礎的な地方公共団体の要件」をクリア 特殊性はあっても市町村と同じ

**①地方公共団体としての独立性～内部団体性の払拭**

廃置分合・境界変更や調整条例等の特例見直し、都区財政調整制度の法定

**②法制度上、住民に身近な事務を包括的に処理する位置づけ**

役割分担原則の法定、一般廃棄物の処理等事務移管

※憲法上の自治体？ ⇒市と同じ「基礎的な地方公共団体」

S38 最高裁判決では否定  
当時は「基礎」ではなかった

※制限自治体？ ⇒制度上独立対等性を担保、一つの大都市制度の中での役割分担

※他都市でも、水道、下水道、消防は府県処理や広域処理の流れ

※中核市権限の中枢は保健所

※一体性？ ⇒自治制度の単位＝東京大都市地域＝特別区の存する区域

「都区一体性」ではなく、大都市地域の行政の一体性

## ○積み残しの課題（新制度施行時）

①法定原則に基づく役割分担の明確化と安定的な財源配分の確立

⇒「主要 5 課題」協議を経て「都区のあり方検討」へ

②清掃事業従事職員身分切替えと可燃ごみの中間処理のあり方

⇒平成 18 年 4 月身分切替え、中間処理は「当分の間」一部事務組合で

## 3 平成 12 年改革以降の動き

### (1) 都区間の財源配分

平成 12 年改革の出発時点においては、法改正の趣旨に即した都区の役割分担に応じた財源配分の整理についての都区間の合意が得られず、配分割合は、従前の 44% を基本に事務移管その他の変動を加味して 52% とする決着が図られ、**都区間の財源配分のあり方**については、改革後に引き続き協議する課題として残されました。

しかし、その後の協議においても、**都区間の協議が難航**したことから、平成 18 年 2 月の都区協議会において、財源問題についての当面の対応を整理した上で、**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こととなり、**都区間の財源配分問題**の解決は、その検討の結果に委ねることとなりました。

その上で、平成 19 年度以降の配分割合は、三位一体改革の影響と都の補助事業の区事業への振替えを反映した 55% とし、都区のあり方に関する検討の結論が出るまでの間は、大規模な制度改正や役割分担の変更等が無い限り、安定化させることとなりました。

その後、特別区の児童相談所の開設に伴う配分割合の見直しの協議の中で、令和 2 年度に開設する 3 区の所要額を算定することと合わせて、令和 2 年度から特例的に配分割合を 0.1% 引き上げ 55.1% としたうえで、令和 4 年度に改めて配分割合のあり方を協議することとなりました。しかし、現在も協議は継続中で、解決に至っていません。

この**財源配分の課題**は、通常市が処理する事務のうち都が一体的に処理するものを明確にしつつ、法に定められた原則に則った役割分担の明確化と役割分担に基づいた安定的な財源配分の確立を目指すものです。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す。

この課題は現行制度下で未解決の最大の懸案となっており、平成 12 年都区制度改革は運用面で未完の状態にあります。

○平成 12 年改革における法改正の趣旨に則った財源配分は未完 都区制度改革は未完状態

- ・平成 12 年改革（平成 10 年自治法改正）により、都区の二層制と特別区優先の役割分担・財源配分原則が確立
- ・都区の見解の相違で改革時に解決できず、改革後の課題に残した財源問題の協議でも、都が一体的に処理する「市町村事務」の範囲をめぐる都区の見解が大幅にかい離
- ・制度改革でを目指した役割分担の明確化と住民に対する行政責任の明確化が達成できないままの状態

○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

- ・都区の役割分担に基づく財源配分の整理は、昭和 50 年改革以来の懸案
- ・平成 10 年自治法改正時に整理された考え方<sup>(注)</sup>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
- ・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當して処理する事務）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扱い（ただし、検討は凍結状態）

**(注) 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

**都は、都区制度改革で定まった法の原則を否定**

(参考) 平成 11 年当時の都の考え方 (H11. 9. 17 第 21 回税財政検討会)

「財調の仕組みは、改革後においても、区の側の需要と収入を計って必要額を都が交付するものであり、財調制度における都区間配分は、区の財源が足りていれば良く、残る財源は都に留保されてしかるべきものである。都に留保されている大都市事務やその経費を区側に示してその当否を特別区側と議論するようなことは、都として全く考えていない。都に留保された財源は都の一般財源であって、知事の予算編成権や都議会の議決権の範囲を越えるものではなく、区のチェックを受ける考え方は持っていない。」

○平成 12 年改革後の財源配分問題の協議が難航し、事務配分をはじめ、都区のあり方を再度根本的かつ発展的に検討した上での解決を目指すことに

## 財源配分問題（主要 5 課題）協議

### 改革時に解決できず

◇平成 12 年度の財源配分は、S51～H11 の配分割合（44%）+ 清掃移管等変動経費（8%）= 52% で仮決着

※<44%>の妥当性（都区の役割分担に見合っているか）の検証は未決着

⇒ 「主要 5 課題」協議へ

◇財源配分に係る 5 つの課題を都区で確認し、平成 17 年度までに協議することに

#### <主要 5 課題>

①今回財源配分に反映させない清掃関連経費については、区の財源配分に反映させる課題として整理し、都の実施経費を踏まえて平成 17 年度までに協議する。

\* 都に留保した清掃関連経費 = 清掃工場建設の償還費等（745 億円、配分割合 5 %相当）

②今後の小中学校の改築需要急増への対応について、実施状況等を踏まえて協議する。

\* H10 財調協議：繰り延べ問題決着時の懸案 \* H18 以降 20 年間で 2 兆 7 千億円の規模

③今回の配分割合は、清掃事業について一定期間特例的な対応を図ること等をふまえたものであり、都区双方の大都市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、今後協議する。

\* 「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」の懸案 \* 最大の課題

\* 改正自治法の規定に則った配分（都の「市」の事務は限定、その限りで財源を都に留保）

④都市計画交付金について、都区双方の都市計画事業の実施状況に見合った配分が行われるよう検討する課題とする。

\* 「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」の懸案

\* 都市計画税 1 千 9 百億円の 8%のみ（都区の実施状況では区が 2 割）（当時）

⑤清掃事業の特例的な対応が終了する平成 17 年度の時点で配分割合の見直しを行うことは当然として、それまでの間、大きな制度改正やどうしても対応できない事態が発生した場合には、配分割合の変更について協議を行う。

\* 結果として三位一体改革への対応

◇三つの都区検討会での検討（H15. 3～H17. 7）の後、都区財政調整協議会の集中検討（H17. 7～H17. 10）を経て、平成 18 年度都区財政調整協議へ

◇都の事務のうち「市」の財源を充てるべき範囲をめぐって、都区の見解は大幅にかい離し、他の課題も協議は難航 金額にして 5 千億円規模のかい離（都案は府県事務混入）

都案：236 事業、1 兆 2 千億円 区案：33 事業、6 千 8 百億円（平成 15 年度決算）

※都は、「都が行う大都市事務」の範囲を拡大解釈（政令指定都市の事務ほか）

#### 都の主張の要点

自治法は、大都市事務の範囲や財源の使途を具体的に規定していない。特別区の区域の膨大な行政需要や税収の大きさ等を考えると、都が行う大都市事務の範囲は、「一般的に市町

村が処理する事務」に限定されず、少なくとも政令指定都市の事務を含む。政令指定都市は、市の財源で賄っている。

#### 区の主張の要点

自治法は、都の事務を「府県事務」と「一般的に市町村が処理する事務のうち、都が一体的に処理する必要がある事務」に区分して規定している。「一般的に市町村が処理する事務」の一部を都が行うために市町村財源を留保するというのが法の趣旨であり、都が行う大都市事務の範囲は限定される。政令指定都市の事務は、指定がない限り「府県事務」であり、府県財源を充てるべきである。都の府県財源は、それを賄う規模を持っている。

◇主要5課題協議の決着を目指し、都議会、区議会を巻き込みつつ、区長会正副会長と都副知事の直接交渉等を重ねた結果、都区のあり方検討で仕切り直しをすることに

- ・新たな検討組織を設け、事務配分、特別区の区域のあり方（再編等）、税財政制度等、今後の都区のあり方について根本的、発展的に検討
- ・その結論に従い、役割分担を踏まえた財源配分を整理
- ・配分割合は、暫定的に決着

(H19～三位一体改革の影響(2%)及び都補助振替(1%)を反映させ 52%⇒ 55%に)

#### (参考) H18. 1. 31 都区協議会でのとりまとめ

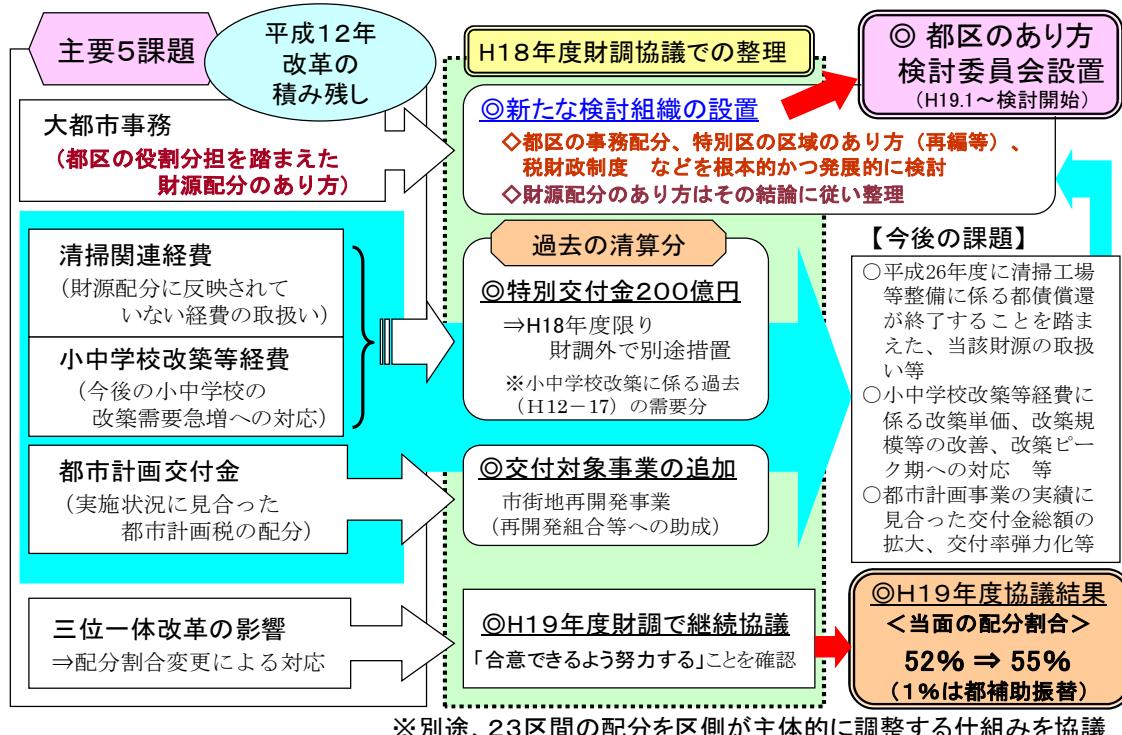
- 1 今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方（再編等）、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討することとし、協議が整い次第、このための検討組織を都区共同で設置する。  
都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、この検討を行う中で、その結論にしたがい整理を図る。
- 2 平成18年度都区財政調整協議において、清掃関連経費及び小中学校改築に係る課題を整理することとし、都は財政調整交付金とは別に200億円（注：小中学校改築に係る過去(H12-17)の需要分）の特別交付金を平成18年度に限り設ける。  
特別区都市計画交付金については、対象事業に市街地再開発事業（再開発組合等への助成）を追加する。
- 3 「三位一体改革の影響」への対応として都から提案された調整率の2%アップ（19年度以降）については、影響の全体像を見極め、平成19年度財調協議において合意できるよう努力する。

#### (参考) 平成19年都区財政調整方針 H19. 1. 31 都区協議会

- 1 三位一体改革による特別区民税の減収及び国庫補助負担金削減の影響に係る都区財政調整上の対応については、配分率を2%アップすることとする。
- 2 都区のあり方検討が開始され、東京都から特別区への更なる事務移管等の方向が出されたことを踏まえ、先行的に東京都の補助事業の一部を特別区の自主事業とし、配分率を1%アップすることにより、特別区の自治の拡充に資する。

※このほか、交付金総額に対する特別交付金の割合を2%から5%に変更

## 都区財政調整「主要5課題」協議決着の構図



いずれの課題も未解決 ⇒ 議論のステージを転換

○都区のあり方検討委員会・同幹事会が検討を開始（次項「都区のあり方検討」参照） H19.1～

### 児童相談所をめぐる協議

○特別区が児童相談所を設置することに伴う配分割合の見直しについて、特例的な対応として0.1%増加させたうえで、令和4年度に改めて協議することに 再び配分割合が争点

(参考) 令和2年度都区財政調整方針 R2.1.28 都区協議会

都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みであり、都区間の配分割合は、中期的には安定的なものを定める必要がある。

しかしながら、配分割合に関しては、児童相談所の運営に関する都区の連携・協力を一層円滑に進めていく観点から、今回、特例的な対応として、特別区の配分割合を令和2年度から0.1%増やし、55.1%とする。

今回の特例的な対応により変更した分も含め、令和4年度に、配分割合のあり方について、改めて協議することとする。

○令和4年度に行われた配分割合見直しの協議は、翌年度に持ち越された令和5年度都区財政調整に関する協議結果として、検討組織を設けて継続することに

◇児童相談所の事務の都区財政調整上の位置付けの整理 ⇒ 検討組織(PT)を設けて検討

(①児童福祉法上の確認、地方自治法上の事務の整理 ②平成12年都区制度改革実施大綱に定める「役割分担の大幅な変更」の検証 ③児童相談所の事務における「役割分担の大幅な変更」についての整理) ⇒ PT終了後、児童相談所に関する都区財政調整上の議論に移行

◇児童相談所に関する都区連携 ⇒既存の「東京都児童相談体制等検討会」で検討

(人材育成の共同推進、専門的見地からのバックアップ機能強化、連携の拠点作り(サテライトオフィス、子ども家庭支援センター分室)、相談体制の強化(子ども家庭支援センター機能の強化)

(参考) 令和5年度都区財政調整方針 R5.9.6 都区協議会

都区間の配分割合に関する事項については、当面の間、令和2年度都区財政調整方針を維持することとし、配分割合の協議については、令和4年度の協議を継続するものとする。

(参考) 特別区の児童相談所設置に伴う財源配分協議について

- ・特別区の児童相談所設置に伴う配分割合変更をめぐる協議が整わず、令和5年度都区財政調整に関する都区合意がなされないまま、条例改正なしに令和5年8月に区別当初算定が行われ、2,152億円余の交付残額が生じることに。
- ・令和5年1月27日に都の予算原案が発表されたが、都区財政調整に関する協議の都区合意がなされないまま発表されたのは、平成18年以来17年ぶりのことであり、新年度に入る前に都区財政調整条例の改正が行われなかつたのは、昭和54年以来44年ぶりという異常事態。条例改正なしに当初算定が行われたのは、かつて経験したことがない事態。
- ・その後、都と区長会の間で調整が行われ、令和5年8月29日の臨時区長会で、配分割合をめぐる協議は検討組織を設けて継続する扱いとしたうえで、児童相談所を含め基準財政需要額の算定について合意することを確認（令和5年9月6日の都区協議会で合意し、同年11月16日の都区協議会で区別再算定結果を合意）。
- ・都区財政調整の配分割合は、都が市町村事務とされるものの一部を担っていることを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村税源を分け合うためのものであり、特別区の所要額の積み上げによって定めるものではなく、都区間の役割分担に応じて定め、役割分担等の変更に応じて変更されるべきもの。
- ・その際、配分割合については、税財政制度の変更や役割分担の変更等の事由が生じた場合に変更を行うこととし、税の自然増減等による変動については、都区双方がそれぞれの財政運営に責任を持つとすることで、中期的に安定的なものとすることを平成12年都区制度改革時に都区が合意。
- ・役割分担に応じた財源配分によって特別区総体の財源保障を行ったうえで、その財源をもとに、特別区間の財源の均衡化が図られるよう、区ごとの基準財政需要額と基準財政収入額を測定して特別区財政調整交付金を交付し、各特別区の財源保障を行うのが、都区財政調整の基本的仕組み。
- ・これは、平成12年都区制度改革において、自治法上に都区の役割分担の原則と都区財政調整制度が法定された際に定められた法の原則であり、都が認める範囲で特別区の財源を保障すれば足りるとする従来の考え方を否定し、特別区が都の内部団体的位置付けから脱却し、基礎的な地方公共団体となるための要件となつたもの。
- ・こうした法の原則と都区の合意事項を踏まえ、特別区の児童相談所設置により都区間の役割分担が大幅に変更されることに伴い、都区制度改革時の都区合意に従って配分割合を変

更し、設置区の所要額に見合う財源を確保すべきであるというのが特別区の主張。

- ・これに対し、都は、特別区の児童相談所設置は大幅な役割分担の変更には当たらず、また、配分割合を変更しなくとも財源は足りていると主張。
- ・しかし、児童相談所は、深刻化する児童虐待問題等に対処する児童相談行政の中核となる機関であり、設置区において法令に基づき都からその権限が移譲されることは、それ自体大幅な役割分担の変更となるもの。しかも、設置区は令和5年度に8区となり、令和8年度には半数を超える12区となることが計画されており、その後も順次増えていく予定。
- ・また、配分割合を変更しなくとも財源は足りていると主張することは、都から特別区への役割分担の変更によって生ずる所要経費を、都から移すことなく、都の采配で特別区の固有財源である既定の財源配分枠の中に押し込むことであり、特別区を都の内部団体として扱うのと同義。長年の都区の取組みによって、内部団体性を脱却し、独立対等の二層制の関係を実現した都区制度改革の成果を無にするもの。
- ・このまま合意できない状態が続ければ、特別区の行政運営に深刻な影響を及ぼす事態となるだけでなく、将来にわたって都区制度の運用にも支障がでることが懸念。さらに、児童相談行政に関する都区の連携にも影響。
- ・そもそも、令和2年度に配分割合を0.1%増やしたのは、特別区の児童相談所の実績が検証できない中でも、配分割合を動かすことによって解決の方向を示し、令和4年度に改めて設置区の実績を踏まえた協議を行うことで合意点を見出すという都区双方の意思表示であったはず。
- ・当時、都区の合意を受けて、都が条例改正案を上程し、都議会が議決したことはきわめて重い意味を持っていることも斟酌すべき。
- ・一刻も早く、平成12年都区制度改革で確立された法の原則と都区の合意事項に沿った解決が図られるべき。

## (2) 都区のあり方検討

平成18年2月の都区の合意を受けて、都区のあり方検討委員会及び幹事会が設置され、平成19年1月から検討が進められました。

事務配分の検討では、府県事務を含めた都の事務のうち、内部管理事務等を除く検討対象事務444項目について、都区いずれが担うべきかの検討が行われ、平成23年1月までに、53項目の事務が「区に移管する方向で検討する事務」として整理されました（今後の取扱いについては、都が、特別区の区域の再編議論抜きに進められないとして、未定となっています）。

また、特別区の区域のあり方の検討では、都から資料や論点等が示され、区からも資料や参考論点等を示したもの、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都区双方の議論がかみ合わず、特別区の区域の議論の前に、都区のあり方検討とは別に、将来的都制度や東京の自治のあり方について、学識経験者を交えた、都と区市町村の調査研究

の場を設けることとし、その結果を待って、必要に応じて議論することとなりました。

これを受け、「東京の自治のあり方研究会」が設置され、平成21年11月から検討が進められ、平成27年3月に、地域別の将来人口推計（500m メッシュ）等のデータに基づき、地域ごとの課題を踏まえた最終報告がとりまとめられました（この報告を受けた後の都区のあり方検討の取扱いについても、未定となっています）。

税財政制度の検討については、区から論点を提示したものの、具体的な議論を行う状況に至っていません。

- 区長会正副会長と都副知事全員による「都区のあり方に関する検討会」（H18.5～H18.10）での検討の方向の整理を踏まえ、「都区のあり方検討委員会・幹事会」を設置し、平成19年1月から検討を開始

#### ＜都区のあり方に関する検討会のまとめ内容＞

- 大都市の一体性確保のために都が行う必要があるとされた事務を除き、都から特別区への事務移管を更に進めるべきである。
- 再編を含む区域のあり方について、議論が必要である。
- 税財政制度のあり方については、今後の検討課題の議論の推移を踏まえて最終的に整理する。

### 都区のあり方に関する検討の方向

H19.6.5 区長会総会

#### 検討の 基本的 枠組み

- 当面、現行法制度の下でなしうる根本的な都区関係の改革を検討
- 現行法制度自体の改革は、都区双方の今後の検討を踏まえ、別途検討



#### ① 都区の事務配分について

基礎自治体優先の原則を踏まえ、都が実施しなければならないもの以外は特別区が担うことを基本に、都が実施する事業を例外なく検討し、都区の役割分担のあり方を整理

#### ③ 税財政制度

都区の事務配分の見直しによる  
**事務移譲に応じた財源移譲**  
・財調交付金の配分率変更  
・事務処理特例交付金の交付  
特別区の主体性の強化等

#### ② 区域のあり方

都区の事務配分のあり方を踏まえ、都が示す考え方を参考に、  
**特別区が主体的に判断**

- 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 <444項目> 府県事務を含めてほぼ全ての事務を対象

※区に移管：53 都区の役割見直し：30 引き続き検討：101

都に残す：184 検討対象外：75 税財政制度の課題：1

- ・今後の対応は、都が区域の再編議論抜きに進められないとして、保留状態
- ・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

## ※移管すべき事務の選定基準

### <基本的方向>

- 都は、広域自治体として、大都市東京のさらなる発展を支えるための施策の展開にできる限り特化
- 特別区は、基礎自治体として、より幅広く地域の事務を担う

- (1)各特別区の区域を超える事務のうち、都が広域的な立場から処理することが必要な事務かどうか
- (2)都から特別区に移管することにより、事務効果や事業効率に著しい支障が生じると考えられる事務かどうか
- (3)人材や施設など専門性の確保の観点から、特別区が処理することが困難な事務かどうか
- (4)事業規模や施設の規模・配置などの観点から、特別区が処理することが困難な事務かどうか
- (5)大都市東京の安全性、機能性及び快適性の維持向上を図るため、都が一体的に処理することが必要な事務かどうか
- (6)法令の趣旨目的その他法令上の制約等により、移管することができない事務かどうか
- (7)その他特段の事情があるかどうか

## 事務配分の検討状況(例)

事務名		評価		
		都評価	区評価	結果
一般的に市が実施	都市計画決定に関する事務(特定街区で面積が1haを超えるものなど)	都	区	継
	上水道の設置・管理に関する事務	都	都区	継
	公共下水道の設置・管理に関する事務	都	区	継
	消防に関する事務	都	区	継
特定の市が実施	延床1万m <sup>2</sup> 超の建築物にかかる建築確認等の事務	都	区	継
政令指定都市等が実施	児童相談所設置など児童福祉に関する事務	区	区	区
	指定区間外国道管理などに関する事務(特例都道含む)	都区	都区	継
	県費負担教職員の任免、給与決定などに関する事務	区	区	区
	一級河川の管理などに関する事務	都区	都区	継
任意共管事務	都市高速鉄道の建設助成に関する事務	都	都	都
	都営住宅の供給に関する事務	都	都区	継
	医療費助成に関する事務	都	区	継

(注)「評価」欄の「都」「区」は役割分担の方向。「都区」は、当該事務を分担して担う方向。「結果」欄の「継」は、都区の見解の相違又は役割分担の考え方を調整する必要から、引き続き検討するものとして整理したもの。

- 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噛み合はず

都の説明は、都区制度の特質から見て説得力無い

<都が示した「検討の視点」>

- 生活圏拡大の視点⇒生活圏に比べ区域が狭いため行政サービスの受益と負担が不一致
- 行財政基盤強化の視点⇒事務の効率的な執行の必要性から規模拡大の要請が働く
- 行政改革推進の視点⇒人口規模が小さい場合や区域が狭い場合、行政運営が非効率
- 税源偏在是正の視点⇒特別区の行財政基盤を強化するためには税源偏在の是正が必要

<区が示した参考論点（抜粋）>

- 生活圏に比べて区域が狭いと言っても、特別区だけの問題ではなく、東京圏全体の問題であり、生活圏と行政区域を一致させるとすれば、基礎自治体の再編よりも広域自治体のあり方を議論すべきではないか。
- 特別区は、一定の規模や行財政能力を有しており、都区財政調整制度による財源の均衡化も含めて考えれば、今後の分権改革の中で基礎自治体に期待される役割を担えるだけの受け皿を持っており、通常言われている合併のメリットは働きにくいのではないか。
- 特別区の区域はひとつの大都市地域として形作られてきた沿革から、個々の区域ごとに見れば財源が偏在しているのは当然のことであり、再編によって偏在を是正することはできないのではないか。
- 財源偏在を是正する手段として都区財政調整制度があり、特別区の区域全体で受益と負担のバランスを保つつつ、行政水準の均衡化が図れているのではないか。
- 基礎自治体の行政は、住民の身近なところでより多くのサービスを効率的に提供することが基本であり、行財政運営の創意工夫や自治体間の相互補完、民間活動との連携等の方策も含めれば、区域の再編が不可欠とは言えないのではないか。

『都の考え方』 事務配分の検討の途中から

都区の事務配分の検討と特別区の区域のあり方の検討はセットで検討すべきである。  
都の事務配分の評価は、特別区が人口 50 万人以上の規模となった場合を想定した評価である。区側が区域の再編の議論に応じないため、都区のあり方検討は中断。

『区の考え方』

区域の再編の問題は、それぞれの区や地域のあり方に係わるものであり、23 区が統一的な見解を持ちうる性格の問題ではなく、今回の都区のあり方検討を通じて、都区の役割分担のあり方を整理した上で、それぞれの区が基礎自治体としての自らのあり方を構築する中で主体的に判断するものである。

※区域再編が事務配分の前提となる理由は無い。

※都から様々な資料、論点の提供や説明を受け、区からも資料、参考論点を示し、都からの質問に回答しており、論点は出尽くされている。 [これ以上何を？ ブレーキ？](#)

- 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い、最終報告をまとめたところで止まっている状態

(参考) 都区のあり方検討委員会から幹事会への下命事項 (H21. 2. 2)

特別区の区域のあり方については、引き続きの課題とするが、当面、都区のあり方検討とは別に、将来の都制度や東京の自治のあり方について、学識経験者を交えた、都と区市町村共同の調査研究の場を設けることとし、その結果を待って、必要に応じ議論する。

※H21.11～H27.3 「東京の自治のあり方研究会」

都区市町村実務者＋学識経験者で構成、H27.3 に最終報告

(参考) **東京の自治のあり方研究会「最終報告」(H27.3)の概要**

<人口動向を踏まえた地域ごとの将来の姿と課題> ※2050 年までの変化を想定

**高齢者の急激な増加と高齢化の進展**

- 今後高齢者、特に 75 歳以上人口が著しく増加。生産年齢人口の減少もあり、人口構成や財政環境の変化に伴い、今後、現在の行政サービス水準の維持・存続が困難となる地域が発生することが予想

**高齢者単身世帯と空き家の急増**

- 全世帯のうち高齢単身世帯が約2割、高齢者のみ世帯も含めると約3割を占める予想
- 空き家数が倍増し、空き家率は多くの地域で 2 割を超えると予想され、地域コミュニティの維持・存続が困難となるおそれ

**東京における少子化の更なる進展**

- 東京はもとより、全国の大都市で人口集中・低出生傾向。大都市における低出生傾向の改善が図られなければ、人口減少の根本解決にならず、東京と地方はともに「消滅」しかねない

<今後の東京の自治のあり方の方向性>

- 2030 年頃まで、東京の人口構造は比較的穏やかに変化、危機的な状況への認識の遅れを懸念
- 都内には、都市部を中心に小規模面積の自治体が数多く存在。人口規模・地域特性は多様。こうした特性を踏まえ、東京の自治のあり方を検討する必要

**都と区市町村の役割分担のあり方**

- 人口減少社会の到来等、東京を取り巻く実態を踏まえ、役割の担い方について十分な議論が必要
- 事業の性質や各地域が抱える課題を考慮した都と区市町村の役割分担の検討が必要
- 基礎自治体間の連携、広域自治体による事務の補完等も含めた検討が必要
- 地域特性を踏まえ、互いの強みを生かした自治体間連携も有効

### 住民自治（自治の担い手）のあり方

- ・地域の担い手の減少に対し、担い手を育成しつつ、コミュニティの再構築や、地域の様々な活動主体との協力による新しいコミュニティの形成を支援していくことが必要
- ・増加する空き家を新たな行政需要への対応等に積極的に活用していく視点が必要

### 効率的・効果的な行財政運営のあり方

- ・大都市の膨大な行政需要を踏まえた国による地方財源の確保が不可欠であるが、まずは、都と区市町村による主体的な対応検討が必要
- ・変化増大する行政需要に対し、既存の行政体制の維持存続にとらわれず早急な見直しの検討が必要
- ・各区市町村は、危機的な状況に陥る前から、合併、共同処理、相互補完、機能分担等、多様な選択肢について、主体的に検討、判断していく必要
- ・地理的状況、人口規模、人口・産業の集積状況、地域の連坦、面積等地域特有の状況を踏まえ、合併・連携等の多様な選択肢の中で、より有効な手段について、関係自治体間の議論が重要

### （参考）東京の自治のあり方研究会最終報告に対する区長会の考え方

「研究会報告は、各区で今後議論する際の参考として受け止める。

特別区の区域のあり方については、都区間で直ちに検討が必要との提言にはなっていないという理解である。従来どおり、各区が主体的に判断する課題として、都から具体的に提案があった場合に対応する。」

（H27.10.16 第34回大都市制度部会・政策課題部会合同会議での部会長まとめ）

○税財政制度の検討は、区から論点を示したが、事務配分等の議論の推移を踏まえて議論する扱い

#### <税財政制度について区が示した論点>

##### ○財源の移譲に関する指針の整理

- 事務移譲に応じた財源の移譲（当該事務の執行に充てられていた金額と等しい財源の移譲）
- 事務の性格に応じた財源移譲の方法

（財調交付金配分率、事務処理特例交付金、都市計画交付金）

##### ○財源移譲後に想定される課題の整理

- 特別区の主体性の強化（協議のあり方、政策税制協議、調整税の会計上の取扱い）
- 法令改正を伴う事項の検討（税源移譲、税制改正等を踏まえた財調制度の見直し等）

○都区のあり方検討の今後の対応は、都が、区域の再編議論抜きに進められないとして、保留状態が続いているが、区長会は、区域再編の問題は事務配分の議論の前提となるものではないとして、協議の再開を繰り返し要求

### (3) 児童相談所設置自治体の拡大

都区のあり方検討委員会で事務配分の検討を行う中で、都内における児童虐待死事件等の発生や児童虐待相談件数の増加を背景に、児童相談行政のあり方について、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して、都区のあり方検討委員会とは切り離して、都区間で協議をしていくことが、平成23年12月に確認されました。

これを受けて、都区の実務者で構成する「児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会」が設置され、平成24年2月から検討が進められましたが、特別区が求める児童相談所の移管については大きな進捗が見られない中で、**平成28年5月**、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の**「児童福祉法等の一部を改正する法律」**が成立し、同年6月に公布されました。

この改正により、平成29年4月以降、政令で定める**特別区が児童相談所を設置できるよう**になり、併せて、政府が、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できるよう必要な支援を実施することとされました。

法改正を受けて、22の区が児童相談所の設置に向けて検討を進めることを表明し、準備の整った区から順次開設していくこととして、平成29年6月から、設置予定期が早い3区（荒川区、世田谷区、江戸川区）の児童相談所設置計画案について、都によるモデル的な確認作業が行われ、その経過を設置希望区にフィードバックしながら設置準備が進められてきました。また、平成30年5月から、都区間で、児童養護施設等の入所や一時保護に関する広域調整に係る検討が行われました。

一方、令和元年度から、特別区に児童相談所が設置されることも視野に入れつつ、東京全体の児童相談体制のあり方に関する都と区市町村合同の検討会が設置され、検討が行われています。

現在、世田谷区と江戸川区（令和2年4月）、荒川区（同年7月）、港区（令和3年4月）、中野区（令和4年4月）、板橋区（同年7月）、豊島区（令和5年2月）及び葛飾区（同年10月）が児童相談所設置市となっています。令和6年度中の設置を予定している品川区（10月）のほか、後続の区においても、円滑な移行に万全を期するため、都との調整をはじめ検討が進められています。

○児童相談行政のあり方について都区間で検討会を設置して検討中に、**「児童福祉法の改正」**で、特別区が政令指定により児童相談所の設置が可能となり、準備が整った区から設置することで取組み中

※児童相談所設置区と設置予定区（令和8年度予定まで） ※令和6年1月時点の情報による

- ◇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）
- ◇令和6年度 品川区（10月）
- ◇令和7年度 文京区（4月）
- ◇令和8年度 大田区、杉並区（11月）、北区

令8で半数を超える

## ※特別区の児童相談所設置に係る主な経緯

- ・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過程で、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 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
- ・都区間の連携や体制等について幅広く検討する趣旨で、平成 24 年 2 月から「児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会」で検討開始  
(平成 25 年 1 月 18 日の検討会で、「現行の役割分担の下での課題と対応策」の検討結果を確認した後、体制のあり方の検討に向けて、特別区が「児童相談所移管モデル」を策定し (H25.11)、これをもとに検討を続けた (~H27.11) ものの大きな進捗がないうちで、国の専門委員会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。」
- ・児童福祉法改正 (H28.6.3 公布)      必置を都と中核市が反対
  - ・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。      設置自治体拡大の方針  
ステージが変わった      22 区が設置に向けた検討を表明      都もしぶしぶ協力

## ※平成 28 年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における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

- 都児相のサテライトオフィス  
(R2 練馬、R3 台東・中央、R4 渋谷)
- 都児相に区子家セン分室  
(R5 新宿)
- 練馬区に都児相新設予定  
(R6.4 以降開設予定)

#### (4) 特別区制度調査会

特別区長会は、(財)特別区協議会に設置された特別区制度調査会（会長：大森彌東京大学名誉教授）に、都区制度改革後の特別区のあり方についての調査研究を依頼しました。調査会は、平成15年10月から検討を開始し、平成17年10月の第1次報告を経て、平成19年12月に「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」という第2次報告をまとめました。

この報告は、特別区が名実ともに住民に身近な政府として自らを確立するためには、「大東京市の残像」を内包する「都の区」の制度から離脱し、特別区の区域における「行政の一体性」の観念から脱却して、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必要があるとしています。

このため、**都が、通常基礎自治体が行う事務の一部を処理することや、都区間の財政調整を行う特例を廃止して、特別区（名称を「東京○○市」に変更）が、対等・協力の相互補完関係で事務の共同処理や財政調整等を行う「基礎自治体連合」の仕組みを活用しながら、東京大都市地域における全ての基礎自治体の仕事と財源に責任を持つ仕組みに改めること**を提言しています。

特別区長会は、特別区（基礎自治体）優先の原則に則った東京大都市地域の自治の確立に向けて、現行制度の下での運用改善を優先しつつ、地方分権改革や都区のあり方検討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ます。

○特別区優先の原則の下での東京大都市地域の自治の確立が課題

区長会が学識経験者に調査研究を依頼

○調査会は、都区の協議に解決を委ねる現行制度の限界を乗り越える制度を提案

⇒都は府県に純化、基礎自治体の領域は共同処理や財政調整を基礎自治体連合で行うことも含め全て特別区（東京○○市）が担う

⇒「基礎自治体連合」は、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、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能にする制度

○選択肢は現行都区制度の下での改革か「基礎自治体連合構想」のいずれか

⇒当面は、現行都区制度の下での改革を優先

（参考）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○○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

#### (5) 地方分権改革の流れの中で

平成5年の衆参両院決議を受けて進められてきた地方分権改革は、平成12年4月に施行された第一期改革とその後の三位一体改革に引き続き、平成19年以降進められた第二期改革で順次義務付け・枠付けの見直しと自治体への権限移譲等が行われ、平成26年以降は、自治体からの提案に基づく改革に移行しています。

平成12年に基礎的な地方公共団体に位置づけられた特別区も、この改革の中に身を置いています。

大都市制度のあり方等について調査審議を行った第30次地方制度調査会は、平成25年6月、都区制度は概ね円滑に運営されていると評価し、東京都から特別区への更なる事務移譲と区

域の再編を関連づける議論について、一般的に人口規模のみを捉えて基準にする必要はないとしたうえで、児童相談所の事務を例に挙げて、都から特別区への更なる事務移譲を検討すべきとする一方、今後の社会経済情勢の変化を踏まえると、区域の見直しについても検討が必要とする内容を盛り込んだ答申を行いました。

一方、少子高齢化が進行し、全国的な地域の衰退が懸念される中で、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくことを目的に、「まち・ひと・しごと創生法」が平成26年11月に施行され、国と全国の都道府県・市区町村において、それぞれ人口ビジョンや総合戦略を策定して様々な取組みが進められています。

特別区長会は、この取組みと並行して、東京・特別区が、人材の交流はもちろん、経済、生活全般にわたり、全国各地に支えられて成り立っていることを踏まえ、東京を含む全国各地域が連携して活き活きとしたまちづくりを進め、ともに発展・成長し、共存共栄の関係を作っていくことが必要であるとの考え方のもとに、平成26年9月に趣意書を採択し、全国の自治体に呼びかけて、**特別区全国連携プロジェクト**を展開しています。

これまでに、各区の取組みと合わせ、専用ホームページの開設、13の市長会、町村会(372自治体)との連携協定締結、東北六魂祭・東北縄まつりへの協賛、魅力発信イベントの実施、シンポジウム・講演会の開催、被災地支援等の取組みを展開し、現在千を超える自治体と様々な形で連携・交流を行っています。民間企業とも4社と連携協定を結んでいます。

#### ○地方分権の推進に関する衆参両院決議（平成5年6月）

- ・東京一極集中の排除
- ・中央集権的行政のあり方の問い合わせ
- ・国と地方の役割の見直し
- ・地方公共団体の自主性、自律性の強化
- ・21世紀にふさわしい地方自治の確立

#### (参考) 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合わせ、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。

(参考) 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。」

○第1期地方分権改革～上下関係から対等・協力関係へ～ (H7～H12.4.1施行)

都区制度改革と同時

<第1期分権改革の成果>

・国と地方、都道府県と市町村の役割分担原則の法定 市区町村優先の原則

- ・機関委任事務の廃止 ⇒ 自治事務と法定受託事務に再編成
- ・関与等の基本原則（法定主義等）、基本類型、紛争処理手続き等を法定
- ・権限移譲（事務移譲、特例市制度創設、条例による事務処理特例制度創設）
- ・付属機関・職員等に係る必置規制等の廃止、緩和
- ・自主的な市町村合併の推進 <平成の大合併>

平成11年 3,229市町村 → 平成22年 1,727市町村

- ・地方議会の活性化、定数見直し

(参考) 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っ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  
に関する制度の策定及び施策の実施に当たつて、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と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と認められるものを処理するものとする。

<残された課題> (地方分権推進委員会最終報告)

- ・ 地方税財源の充実確保と地方財政秩序の再構築  
(税源移譲、国庫補助負担金の見直し等)
- ・ 法令による義務付け・枠付けの緩和
- ・ 分権や合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みの検討
- ・ 事務事業の移譲
- ・ 制度規制の緩和と住民自治の拡充方策
- ・ 「地方自治の本旨」の具体化

○三位一体改革 (H13～H17)

- ・ 国庫補助負担金改革 約4.7兆円
- ・ 税源移譲 約3兆円
- ・ 地方交付税改革 約△5.1兆円

○第2期地方分権改革 (H18～ )

- ・ 地方に対する規制緩和 (義務付け・枠づけの見直し)
- ・ 基礎自治体への事務・権限移譲
- ・ 国と地方の協議の場設置

※H26～自治体からの提案方式に移行 国主導の改革は一段落

○第30次地方制度調査会答申 (H25.6.25)

「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」

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

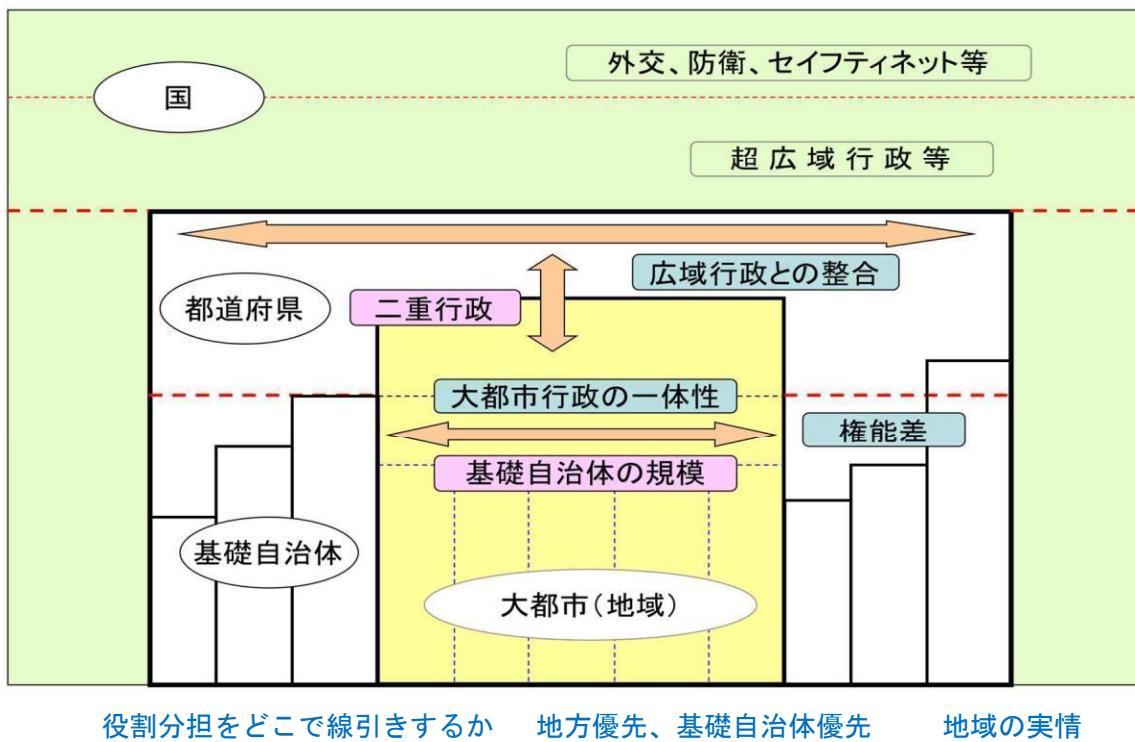
## ②基礎自治体の行政サービス提供体制

- ・**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自ら選択**

### <答申の意義>

- ・**都区制度は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つたが、**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。**
- ・都がセツだと主張している**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上で、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される。
- ・**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



### ○特別区全国連携プロジェクト

### 自治体同士の連携

(参考) 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。全国各地域あっての東京であり、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って、東京、全国各地域が抱える課題を共に克服していくなければなりません。東京を含む全国各地域が、活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く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

#### 4 都区制度（特別区制度）のこれから

大都市としての特性が顕著で首都機能を有する東京については、これまでの国における大都市制度や道州制の検討でも、現在の都の区域、特別区の存する区域、あるいはその一部の区域に、事務配分や税財政制度等の特例や区域についての特例を設ける必要があると指摘されています。

東京都や特別区における検討、あるいは経済団体や民間の研究機関の検討においても、都区制度（特別区制度）の将来をめぐっては様々な議論があります。

大阪府・大阪市では、特別区制度（いわゆる「大阪都構想」）の実現に向けて大都市制度改革の検討が進められ、平成27年5月と令和2年11月の2度にわたって、大都市地域における特別区の設置に関する法律に基づく、特別区設置協定書の住民投票が行われました。いずれも僅差で否決されましたが、大きな議論を呼びました。大阪では、今後に向けて、現行制度のもとでの府と大阪市の一体的な行政運営を推進する取組みが進められています。

今後の特別区のあり方については、以上のような、分権改革の動向、都区制度（特別区制度）に関する提言、都区間の検討状況や国の動向等を踏まえながら、引き続き検討していく必要があります。

人口減少社会における行政のあり方の見直し（行政の役割の見直し、ICT 活用・自治体間連携等による効率化、等）、急速に進む高齢化・少子化への対応、感染症等への対応、切迫性が叫ばれている首都直下地震や大規模水害等巨大災害への備え、全国各地域の活性化に寄与する取組み、等々課題は山積しています。

一方、厳しい経済状況をはじめ、法人住民税の一部国税化、地方消費税清算基準見直し、ふるさと納税制度など、東京の地方財源を狙い撃ちにした不合理な税制改革等の影響を受けて、特別区の財政は厳しい環境に置かれています。

東京都と特別区は、多くの課題を抱えながら、東京大都市地域の行政を担うパートナーとして、連携・協力して取組んでいかなければなりません。

こうした動きの中で、都区制度（特別区制度）のあり方が問われていくことになります。

## 特別区制度をめぐる議論

### ○都区制度をめぐる提言

▽特別区制度調査会「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」(H19.12.11)

- ・「都の区」の制度を廃止し、都は「府」に純化、区は「東京〇〇市」に移行
- ・東京大都市地域の特殊性を踏まえた対応は、相互の財政調整も含め「基礎自治体連合」で対応

▽東京自治制度懇談会報告「議論の整理」(H19.11.20)

- ・自治法上に都が大都市経営の担い手となる旨明確化すべき
- ・特別区の区域の再編が必要（大規模な基礎自治体を想定する可能性も）

二層制で整理された都区関係に  
新たな概念の制度を持ち込み  
⇒混乱のもと

#### (参考) 東京自治制度懇談会「議論の整理」(H19.11.20 最終報告) のポイント

##### ①大都市制度のあり方

- ・大都市制度を制度的に位置づける法改正が必要
- ・大都市経営のための地域自治の仕組みが必要

##### ②税財政制度のあり方

- ・地方の役割に必要な財源は地方税収で賄われることが重要
- ・大都市経営の実効性を担保する税制等の仕組みが必要
- ・団体間の財政調整制度（地方交付税）をなくすことは困難

##### ③道州制における広域自治体のあり方

- ・首都圏における道州は、少なくとも1都3県を包含する必要
- ・首都圏の道州の役割を検証することが必要
- ・国、道州、基礎的自治体の役割の明確化が必要
- ・首都圏の道州における大都市経営の主体は現行と同様

（大都市の範囲が複数の基礎的自治体に分かれている場合は、道州）

##### ④東京における大都市制度のあり方

- ・自治法上に都が大都市経営の担い手となる旨明確化すべき
- ・道州が導入された場合、特別区又はその周辺区域を含めて一つの基礎的自治体となって大都市経営を担うのも選択肢の一つ
- ・都が大都市経営を行う上で必要な事務は、経営上の必要性のほか効率性の観点からの検討も重要
- ・特別区の区域の再編が必要（多摩地域についても、特別区の再編統合の検討状況を視野に入れながら合併を含めあり方の検討が必要）
- ・大都市東京の特殊性を踏まえた新たな観点から特別区の再編のメリット、デメリットを示し、合併構想等都の考え方を示すべき
- ・税財政制度については、事務配分、区域の方向性が明らかになった段階で検討することが必要

▽東京商工会議所 「道州制と大都市制度のあり方」 H20.9.11

- ・都区制度を廃止し、東京 23 区部を一体とする新たな「東京市」が必要
- ・新たな大都市制度としての市と区の役割を築くための検討が必要

基礎自治体についての  
具体的提案無し

▽経済同友会 「道州制移行における課題」 H22.5.19

- ・現在の東京 23 区を「東京特別州」として創設
- ・東京特別州内の基礎自治体については、現在の 23 区を前提とせず再編

○特別区のあり方に関する検討の方向 (H20.3.14 区長会総会)

- ・調査会報告で示された方向を基本に地方分権改革等の動向を踏まえつつさらに検討
  - ①現行制度のもとでなしうる抜本的な改革を実現すべく都区のあり方検討の協議に臨む
  - ②当面特別区制度懇談会を設置（第三次調査会発足の是非は今後の推移を見て判断）
  - ③今後の議論に備えるための基礎的な調査研究を進める（特別区制度研究会を設置）

○「大阪都構想」は都区制度の運用にも示唆 東京の都区制度の運用上の課題を改善

※H24.9 大都市地域における特別区の設置に関する法律公布

⇒H27.5.17 大阪で特別区設置協定書住民投票（賛成 694,844 反対 705,585）

R2.11.1 大阪で再度の特別区設置協定書住民投票（賛成 675,829 反対 692,996）

※R3.4.1 大阪市及び大阪府における一体的な行政運営の推進に関する条例（大阪市）、大阪府及び大阪市における一体的な行政運営の推進に関する条例（大阪府）施行

（参考）「大阪都構想」で特に注目すべき内容

- ・基礎自治体と広域自治体の役割分担を徹底し、住民に身近な事務は、基礎自治体優先の原則のもと、特別区が実施
- ・調整財源の配分割合は、事務分担に応じて（特別区 78.7% : 大阪府 21.3%）
- ・大阪府は、毎年度、財政調整制度の運用状況や、大阪府に配分された調整財源の充当状況等を（仮称）大阪府・特別区協議会に報告し、検証、必要に応じ協議
- ・目的税二税（都市計画税、事業所税）は特別区と大阪府双方の事業規模に応じて、目的税交付金として特別区に交付（特別区 53% : 大阪府 47%）
- ・普通税三税及び目的税二税は、（仮称）財政調整特別会計で歳入するものとし、財政調整に係る経理は、全て当該特別会計で行うことにより、透明性を確保

## ○不合理な税制改正等への対応

(特別区の主張の要点)

- ・税源偏在是正を名目とした特別区等の地方税源の吸い上げは、応益負担・負担分任の原則に反し、不合理
- ・財源の多くを東京の納税者が負担している地方交付税も合わせれば、東京の地方財源が突出しているわけではない。
- ・特別区は今後も膨大な需要を抱え、多くの財源が必要
- ・国の責任において地方税財源総体を拡充し、自治体が責任をもって役割を果たすことができるようにするのが地方分権の本来の姿

(不合理な税制改正等による特別区の減収影響額)

- ・平成 27 年度から令和 5 年度までの累計で約 1 兆 6,000 億円
- ・令和 5 年度は 3,246 億円（法人住民税の一部国税化 1,999 億円、地方消費税の清算基準の見直し 418 億円、ふるさと納税 829 億円）

## ○特別区長会調査研究機構の設置

特別区及び地方行政に関わる課題について、大学その他の研究機関、国及び地方自治体と連携して調査研究を行うことにより、特別区長会における諸課題の検討に資するとともに、特別区の発信力を高めることを目的に、特別区長会の下に設置（H30.6.15）

※事務局は、（公財）特別区協議会に委嘱

### 各区が提案 賛同区、学経、コンサル等 共通する課題の解決策

(参考) 特別区長会調査研究機構の研究テーマ

※ ( ) 内は提案区

#### <令和元年度>

- ・特別区が取り組んでいる施策の効果が日本全体に与える影響（港区）
- ・基礎自治体におけるテレワークの活用と実現方法（品川区）
- ・AI 等の先端技術を活用した業務効率化（電子自治体への移行に向けて）（大田区、葛飾区）
- ・特別区のスケールメリットを生かした業務効率化（渋谷区）
- ・「持続可能な開発のための目標（SDGs）」に関して、特別区として取り組むべき実行性のある施策について（荒川区）
- ・自尊感情とレジリエンスの向上に着目した、育児期女性に対する支援体制構築に向けての基礎研究（板橋区）
- ・大局的に見た特別区の将来像（江戸川区）
- ・特別区における小地域人口・世帯分析及び壮年期単身者の現状と課題（基礎調査）

#### <令和 2 年度>

- ・基礎自治体におけるテレワークの活用と実現方法【継続】（品川区）
- ・特別区のスケールメリットを生かした業務効率化【継続】（渋谷区）
- ・「持続可能な開発のための目標（SDGs）」に関して、特別区として取り組むべき実行性のある施策について【継続】（荒川区）

- ・自尊感情とレジリエンスの向上に着目した、育児期女性に対する支援体制構築に向けての基礎研究【継続】(板橋区)
- ・大局的に見た特別区の将来像【継続】(江戸川区)
- ・特別区における小地域人口・世帯分析及び壮年期単身者の現状と課題【継続】(基礎調査)
- ・特別区における職場学習の現状と効果的な学習支援のあり方(千代田区)
- ・特別区におけるごみ減量に向けた取り組みの推進と今後の清掃事業のあり方(江東区)
- ・将来人口推計のあり方(世田谷区)
- ・特別区が行うソーシャルビジネスの活動支援策～地域課題の現状把握を踏まえて(世田谷区)
- ・債権管理業務における生活困窮者支援・外国人対応(中野区)
- ・地域コミュニティ活性化のためにとりうる方策(葛飾区)

#### <令和3年度>

- ・特別区のスケールメリットを生かした業務効率化【継続】(渋谷区)
- ・特別区における森林環境譲与税の活用～複数区での共同連携の可能性～(中央区)
- ・新型コロナウイルスによる社会変容と特別区の行政運営への影響(港区)
- ・公共施設の樹木の効果的なマネジメント手法(江東区)
- ・食品ロス削減に向けたナレッジをはじめとする行動変容策(荒川区)
- ・「ゼロカーボンシティ特別区」に向けた取組み(葛飾区)

#### <令和4年度>

- ・「ゼロカーボンシティ特別区」に向けた取組み【継続】(葛飾区)
- ・タワーマンション等大規模集合住宅を含む地域コミュニティの醸成(中央区)
- ・特別区の未来を見据えた子育て支援(港区)
- ・水害時の避難及び共同住宅の機能強化(江東区)
- ・循環型経済の推進による持続可能な経済発展に向けて、特別区が取り組むべき施策(世田谷区)
- ・特別区におけるDXの推進～データの取得・分析・活用に向けて～(板橋区、葛飾区)

#### <令和5年度>

- ・帰宅困難者対策における初動対応体制の確立に向けた取組み(港区)
- ・水素を中心としたクリーンエネルギーの利活用推進(大田区)
- ・特別区における女性を取り巻く状況と自治体支援の方策(世田谷区)
- ・複式簿記・発生主義会計に基づく財務書類の活用策(中野区)
- ・少子化の傾向が顕著な特別区で有効な少子化対策(葛飾区)
- ・特別区におけるCO<sub>2</sub>の地産地消に向けて～清掃工場のCO<sub>2</sub>分離・活用と23区の役割～(東京二十三区清掃一部事務組合)

#### <令和6年度> (新規分・調整中)

- ・区民等の理解と共感を醸成するための情報発信のあり方(港区)
- ・生活保護受給者の日常生活上の支援の現状と今後の課題(大田区)
- ・特別区における老朽マンション対策の推進(大田区)
- ・生成AIを活用した特別区におけるDXの推進(葛飾区)

## **今後の特別区の制度的課題**

### ○基礎自治体としての役割発揮

#### ・自律と連帶の行財政運営

自主的・自律的行財政運営、23区間連携対応、少子・高齢化対策、老朽施設の更新、被災地支援等地方との連携、等

#### ・都との連携による課題解決

感染症対策、首都直下地震・大規模水害対策、地方法人課税の見直し等東京バッティング対応、児童相談所の移管、都区財政調整制度の運用改善（特別交付金、都市計画交付金等）、等

### ○法の趣旨に則った都区間関係の確立

#### ・役割分担の明確化（都区のあり方検討）

#### ・財源配分の明確化（役割分担に応じた配分）

### ○地方分権改革、税財政制度改革等への対応

#### ・特別区の権限拡充と体制整備

#### ・自治制度改革議論への備え（都区制度、大都市制度、道州制、税制等）

#### ・全国自治体との連携関係構築

## (参考) 特別区長会が東京都に求めている重点事項

### (1) 都区のあり方検討の再開

都区協議会のもとに設置している都区のあり方検討委員会での協議が、平成 23 年 12 月の書面開催を最後に中断しています。平成 19 年以来進めてきた検討の蓄積を生かし、事務配分や税財政制度の根本的かつ発展的な検討のため、協議を再開することを求めていきます。その結果を踏まえて、都区間の最大の懸案である、役割分担に応じた財源分配の決着を図る必要があります。なお、特別区の区域の再編の問題については、これまでの検討で論点は出尽くしております、どのように取り扱うかは各区の自主的な判断に委ねられるべきものです。

### (2) 都市計画事業のあり方に関する協議の実施

用途地域の都市計画について、全国の市町村の中で、特別区のみが決定権限を持っておらず、東京都にその権限が残されたままとなっています。その他の都市計画決定権限、都市計画税の取扱いを含めた都市計画事業全体のあり方について、都区の協議の場を、都区協議会の下に設けることを求めていきます。

### (3) 固定資産税の減免等についての事前協議

固定資産税や市町村民税法人分は都区財政調整制度の財源であり、都区の共有財源です。このため、都において政策的に減額・免除の新設・拡大を検討する際には、特別区に事前協議することを求めていきます。

### (4) 児童相談所設置の促進

特別区の児童相談所の設置については、令和 2~5 年度の開設区に続いて順次開設が予定されています。設置希望区それぞれにおいて都から区への移行が円滑に進められるよう、人材の育成・確保、広域的な調整、財政措置等も含め、都区の連携で課題解決が図られる方向での支援・協力を求めていきます。

### (5) 都区双方の事業実績に見合う都市計画交付金の増額

基礎自治体が行う都市計画事業の財源である都市計画税が、特別区の区域では、都市計画事業のかなりの部分を都が実施すること等を理由に都税とされています。一方、特別区も都市計画事業を実施していることから、その財源の一部に充てるため、都の要綱で都市計画交付金が設けられています。しかし、都市計画事業の実績は、都市計画費で見ると、およそ都が 7 割、特別区が 3 割となっているのに対し、都市計画交付金は、200 億円で、都市計画税 2,789 億円（令和 5 年度）の 1 割にも満たないため、事業の実態に見合った交付金の増額を求めていきます。

### (6) 特別交付金のあり方の見直し

特別区財政調整交付金のうちの特別交付金は、年度途中の災害の発生や普通交付金の算定基礎である基準財政需要額等では捕捉しきれない特別な財政需要等がある場合に交付されるものです。現在、交付金総額の 5%、597 億円（令和 5 年度）を占めていますが、透明性、公平性を高めるため、その割合を 2% を基本に引き下げ、財源を普通交付金に移行させるよう求めていきます。補助金に比べ交付基準が大雑把で不透明

## (参考) 区立児童相談所に係る都区財政調整配分割合を巡るいくつかの論点

### 令和2年度都区財政調整方針 R2.1.28 都区協議会

都区財政調整は、基準となる財政上の需要と収入の差を普通交付金とする仕組みであり、都区間の配分割合は、中期的には安定的なものを定める必要がある。

しかしながら、配分割合に関しては、児童相談所の運営に関する都区の連携・協力を一層円滑に進めていく観点から、今回、特例的な対応として、特別区の配分割合を令和2年度から0.1%増やし、55.1%とする。

今回の特例的な対応により変更した分も含め、令和4年度に、配分割合のあり方について、改めて協議することとする。

(令和2年度の算定)

配分割合 0.1%分 1,841 百万円

児童相談所関連需要算定額 4,863 百万円

(令5) 8区 125億円 0.6%

## (参考) 区立児童相談所の財調算定を巡る都議会質疑の概要（令和2年第1回定例会）

<自民党の主張>

○今回の都区間配分の変更は、都区財政調整制度の運用に当たり、丁寧に歴史を積み重ねてきた都行政、都議会の先人たちの努力を無にし、都区財調制度の根幹を破壊する暴挙だ。

○昨年度の時点では、都の主張は、一括して移管することを都区合意した清掃事業、保健所と同様のものとは考えておらず、配分割合を変更する理由には当たらない、財調算定すること自体検討する状況にないとしてきたのに、今回根拠もなく急転直下で方針を覆した。

○最終的に、都区間の協議で決める事項であることは承知しているが、都区間の配分変更は、都の財政運営に直接影響するものであり、都内部の関係局の議論はもとより、都議会とも慎重に協議検討した上で判断すべき事項だ。

○児相を設置する区が再来年度以降増えるが、それでも0.1%の中で見るということは、あまりにも雑な決着だった。

○都区財調の配分割合は、都区のあり方検討で、事務配分、特別区の区域、税財政制度について最終的に整理したうえで改めて検討することになっていたはずである。55%に引き上げた際に区域のあり方もセットで行うと言っていた約束はどこに行ったのか。

○実績に基づいて算定する基準財政需要額と収入額の差の不足分を配分するのが都区財調の考え方である。一部の区がみずから手を挙げて個別に事業を開始する話をなぜ配分率の引き上げで財源措置するのか。児童相談所を設置したい区に対して都の財政支援が必要であれば、配分率の変更ではなく、個別補助金で対応すべき

○令和4年度の協議は、今回の0.1%も含めてゼロベース（白紙に戻す）で協議し、配分割合のなし崩し的なさらなる引き上げではなく、都区財調の本来のルールに戻して協議すること。

<都の答弁>

- 1区設置ごとに都区の配分割合を変更すべきとする特別区側の主張と、設置予定の半数、11区の実績を見て議論すべきとする都側の主張が対立し、協議は平行線となつたが、初の区立の児童相談所の設置を控え、その運営に関し、都区の連携協力を一層推進する必要がある中で、協議がまとまらないことは避けるべきとの考え方から、都区双方が歩み寄り、特例的な対応として、特別区の割合を0.1%増やすことで合意したものである。
- この特例的対応による0.1%分も含め、来年度開設する3区の通年の実績が明らかになる令和4年度に、配分割合のあり方について、改めて協議をしていくこととしている。このことをゼロベースと捉えるということであればそういうことになる。
- 都側の考え方の基本は、役割分担の変更が配分割合に直ちに連動するものではなく、児童相談所の算定経費が合理的かつ妥当な水準であるかどうかは、区の設置が一定数に達した段階で初めて検討、分析が可能であり、現時点では判断がつかないというものである。
- 地方交付税における取扱いと同様、児童相談所運営経費を補助金ではなく、一般財源による都区財政調整の基準財政需要額の算定対象とした。

(参考) 平成11年当時の都の考え方 (H11.9.17 第21回税財政検討会)

「財調の仕組みは、改革後においても、区の側の需要と収入を計って必要額を都が交付するものであり、財調制度における都区間配分は、区の財源が足りていれば良く、残る財源は都に留保されてしかるべきものである。都に留保されている大都市事務やその経費を区側に示してその当否を特別区側と議論するようなことは、都として全く考えていない。都に留保された財源は都の一般財源であって、知事の予算編成権や都議会の議決権の範囲を越えるものではなく、区のチェックを受ける考え方は持っていない。」

◇設置区数、規模からみて配分割合を変更する必要はない？

- 特別区による児童相談所の設置は、児童相談所設置自治体の拡大をめざす児童福祉法改正の趣旨に即したものであり、今後も準備の整った区から順次設置していくことが予定されている。  
設置区においては、都から当該区に権限が移譲され、児童相談行政に関する都区の役割分担が大幅に変更されることとなるものであり、設置区数が順次増加していくこと、また、所要額が無視できない規模であることを踏まえて、配分割合の変更によって対応すべきである。
- 仮に配分割合を変更せずに対応した場合、設置区の需要増分が特別区全体の他の事務の需要減をもたらし、設置区以外の区にも影響を及ぼすこととなり、不合理である。
- 地方交付税においても、児童相談所設置市となった場合は、当該府県の需要額を減額し、設置市の需要額を増加させることにより、関連経費の財源が移転する措置が採られる。

◇配分割合を変更するには、需要と収入の差で不足するかどうかを見ることが必要？

○現行の都区制度への改正を行った平成10年地方自治法改正時の国会審議で、国は、都区間の財源配分は、事務分担に応じて行うものであり、事務の変動あるいは移管が行われる場合には、それに応じて都区間で適正に協議がされ、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されると答弁している。

(参考) 平成10年地方自治法改正時の都区間配分に関する考え方

(H10.4.7 衆議院地方行政委員会での自治省財政局長答弁から抜粋)

- ・「都に留保される事務につきましては、本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものでございまして、したがいまして、そのために都と区の間で財源配分を適切に行う必要がございます。」[二橋財政局長 (衆 H10.4.7 中島武敏)]
- ・「いわゆる調整三税の調整割合を定めるということが都分と特別区分とのシェアを分けることになるわけでございますが、これにつきましては両者間で十分な話し合いを行って、あくまでもその基本となりますのは実際に行います事務分担に応じてその財源の配分を行うということでございますので、そういう実際に分担する事務分担を前提として十分な話し合いを行っていただきたい、その結果で調整割合を定めていくということになろうかと思います。」[二橋財政局長 (衆 H10.4.7 太田昭宏)]
- ・「今後の事務の変動あるいは移管ということが行われます場合には、それに応じて都区間で適正に協議がされて、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されていく」  
[二橋財政局長 (衆 H10.4.7 石井紘基)]

○配分割合は、自治法上の都区の役割分担に基づく市町村財源の都区間配分（都が行う「市の事務の財源を都に留保）であり、各区の基準財政需要額と基準財政収入額の算定は、配分割合で得られる総額をもとに区間配分を行うための手法である。

(参考) 都区間財源配分関連規定（抜粋）

<地方自治法>

第282条 都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令で定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

2 前項の特別区財政調整交付金とは、(中略：調整三税等)の合算額に条例で定める割合を乗じて得た額で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<sub>に都が交付する</sub>交付金をいう。

<地方自治法施行令>

第210の11

2 普通交付金の総額は、交付金総額に一定の割合（次項において「普通交付金に係る割合」という。）を乗じて得た額とする。

**第 210 の 12 普通交付金は、地方自治法第 281 条第 2 項の規定により特別区が処理することとされている事務の処理に要する経費につき、地方交付税法(昭和 25 年法律第 211 号)第 11 条から第 13 条までに規定する算定方法におおむね準ずる算定方法により算定した財政需要額(次項及び第 210 の 15 において「基準財政需要額」という。)が、(中略: 特別区が課する税及び特別区に交付・譲与される交付金、譲与金について、地方交付税で 75% でカウントされるものを 85% としたうえで、地方交付税法第 14 条に)規定する算定方法におおむね準ずる算定方法により算定した財政収入額(次項及び第 210 条の 15 において「基準財政収入額」という。)を超える特別区に対して、次項に定めるところにより交付する。**

○役割分担の変更がある場合には、配分割合の変更により財源を移転し、総体の財源を確保したうえで、必要な額を交付(算定)する必要がある。

役割分担の変更に伴う配分割合の変更がなければ、特別区の側は役割が増えたにもかかわらず、財源が増えない結果、全体として財源が不足し、他の経費の財源を圧迫することとなる一方、都の側は役割が減じたにもかかわらず、財源はそのままとなり、不均衡が生じる。

そもそも、調整税等の一定割合の額は、特別区の共有財源であり、固有財源と言いうるものである。特別区の需要を都の判断で積み上げて、配分割合の過不足を云々するのは、区を内部団体視する発想である。

○需要と収入の差で配分割合の是非を判断するとすれば、毎年の税収の増減等に応じて、すべての需要の是非を争うことになることから、これを避けるために、都区間配分と区間配分を区別し、都区間配分は、一定の変更事由が生じた場合に限って変更を行うことで、配分割合を中期的に安定的なものとするのが、平成 12 年改革時の都区合意の趣旨である。

#### (参考) 配分割合の変更に関する都区合意と経緯

「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」 (H12.3.28 都区協議会「都区制度改革実施大綱」)

※以後、区側は、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実施

- ・平成 12 年度 44→52% (清掃事業の移管ほか)
- ・平成 19 年度 52→55%

(三位一体改革の影響 2%、都補助事業の区自主事業化 1%)

- ・令和 2 年度 55→55.1%

(区立児童相談所に係る特例的対応 ※令和 4 年度に改めて協議)

○現に、平成 19 年財調の協議において、三位一体改革の影響による 2% 増と合わせて、都の補助事業を区の自主事業化する役割分担変更に伴う 1% 増を実施し、変更事由に基づく配分割合の変更を行った実績がある。

(参考) 平成 19 年都区財政調整方針 H19. 1. 31 都区協議会

- 1 三位一体改革による特別区民税の減収及び国庫補助負担金削減の影響に係る都区財政調整上の対応については、配分率を 2 %アップすることとする。
  - 2 都区のあり方検討が開始され、東京都から特別区への更なる事務移管等の方向が出されたことを踏まえ、先行的に東京都の補助事業の一部を特別区の自主事業とし、配分率を 1 %アップすることにより、特別区の自治の拡充に資する。
- ※このほか、交付金総額に対する特別交付金の割合を 2%から 5%に変更

◇令和 2 年度に 0. 1 %を増やしたのは児童相談所の設置が理由ではない?

○令和 2 年度に配分割合を 0. 1 %増加させたのは、特別区の児童相談所設置に伴う対応についての協議の結果であり、その時点では実績が未定の段階であったため、特例的措置としたものである。その上で、令和 4 年度に改めて協議することとしたのは、区の実績を踏まえた配分割合とする趣旨である。

◇都区のあり方検討で整理がつくまでは配分割合の変更は行わない約束では?

○都区のあり方検討の結果に委ねたのは、平成 12 年改革時の積み残し課題であり、平成 18 年までに行われた主要 5 課題の協議でも解決できなかった「都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方」についてであって、平成 12 年改革時の配分割合の妥当性を問うものである。

○平成 12 年以降の税財政制度改正や役割分担変更等により、配分割合変更事由が生じた場合に配分割合の見直しを行う必要があるのは、都区制度改革実施大綱 (H12. 3. 28) で確認したとおりである。

平成 19 年度に、三位一体改革の影響や都補助事業の一部区自主事業への切替えへの対応で配分割合を 3 %アップしたのも同様の趣旨である。

(参考) H18. 1. 31 都区協議会でのとりまとめ

- 1 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（再編等）、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討することとし、協議が整い次第、このための検討組織を都区共同で設置する。

都区の大都市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、その結論にしたがい整理を図る。

- 2 平成 18 年度都区財政調整協議において、清掃関連経費及び小中学校改築に係る課題を整理することとし、都は財政調整交付金とは別に 200 億円（注：小中学校改築に係る過去（H12-17）の需要分）の特別交付金を平成 18 年度に限り設ける。

特別区都市計画交付金については、対象事業に市街地再開発事業（再開発組合等への助成）を追加する。

- 3 「三位一体改革の影響」への対応として都から提案された調整率の 2%アップ（19 年度以降）については、影響の全体像を見極め、平成 19 年度財調協議において合意できるよう努力する。

## (参考)特別区の児童相談所に係る配分割合協議の主な争点

(令和5年度都区財政調整に関する令和4年度の協議)

### ○都区双方の基本的主張

#### <都の考え方>

配分割合の変更を協議するのは、役割分担の大幅な変更があり、財源不足が生じることが要件となるが、今回のケースはいずれも当てはまらない。

#### <区の考え方>

都区財政調整の配分割合は、都が市町村事務とされるものの一部を担っていることを踏まえて、都区の役割分担に応じて市町村税源を分け合うためのものであり、特別区の所要額の積み上げによって定めるものではなく、都区間の役割分担に応じて定め、役割分担の変更に応じて変更されるべきものである。

特別区の児童相談所設置により都区間の役割分担が大幅に変更されることに伴い、平成12年都区制度改革時の都区合意事項に従い、配分割合を変更し、設置区の所要額に見合う特別区の財源を確保すべきである。

### ◇配分割合についての考え方

基本的事項	都の主張	区の主張
①都が一般的には市が処理する事務の一部を処理しているという都区の役割分担を踏まえて、市町村税源をもとに都と特別区との間の財源配分を行うものである。 (自治法逐条解説内容)	(言及無し)	平成12年改革によって整理された配分割合の大原則であり、都が認めた限りで特別区の財源を保障すれば足りるとする内部団体的取扱いを払拭するものである。
②配分割合を定める際には、都区の役割分担の状況を慎重に吟味する必要があり、中期的には安定的な割合を定めるべきことに留意する必要がある。 (自治法逐条解説内容)	この考え方により財源を配分すべきである。	配慮すべきではあるが、①を前提とした運用上の留意点である。
③平成12年都区制度改革時の都区合意事項である、「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」ものである。	・配分割合を変更する際の原則は、③と④であり、都区で協議して決めるものである。 ・今回のケースは、③は大幅でなく、現行の配分割合で財源不足は生じないので④にも該当しない。 ・平成19年度の配分割合変更は、都区財政調整方針に変更事由の記載がなく、都区の協議の結果合意した事実以外には無い。	・③④それぞれが配分割合変更の要件となるものであるが、同時に満たす必要は無い。 ・今回のケースは③であり、④は該当しない。 ・先例としても、平成19年度の配分割合の変更は、都区財政調整方針に記載のとおり、税財政制度の改正と役割分担の変更を事由としたものである。 ・現行配分割合で足りるとするのは、原則を違えて特別区を内部団体視する発想である。
④地方自治法施行令210条の14に規定する「普通交付金の総額が引き続き財源不足額合算額と著しく異なることとなる場合」には、配分割合を変更するものである。		

## ◇特別区の児童相談所設置が大幅な役割分担の変更に当たるかどうか

### <都の主張>

特別区の児童相談所設置は、現時点で、都と特別区の事務配分又は役割分担の大幅な変更に該当するものではない。また、設置区の需要はすでに措置しており、今後も措置可能であるので、財源保障はされているため、特例的対応以前の配分割合で対応可能である。

### <区の主張>

特別区の児童相談所設置自体が大幅な役割分担の変更であることに加え、設置区数が順次増加していくこと、また所要額が無視できない規模であることも踏まえれば、平成12年都区制度改革時に都区で合意した配分割合の変更事由に該当するものであり、配分割合を変更し、特別区全体の設置区の所要財源を保障したうえで、各設置区の需要を保障すべきである。

特別区の固有財源である現行の財源配分のもとでの算定内容を持ち出して、配分割合を変更しなくとも区の財政運営に支障は生じないと主張することは、都が認める範囲で特別区の財源を保障すれば足りるとする、特別区を内部団体視した考え方であり、法の原則を違え、長年の都区の取組みによって実現した都区制度改革の成果を無にするもので、到底容認できるものではない。

都が否定する根拠	都の主張に対する区の反論
①児童福祉法に基づく児童相談所の設置は都道府県に義務付けられており、特別区は政令で指定された場合のみ設置可能となっていること。	<ul style="list-style-type: none"><li>・特別区は、政令指定されることで、都から権限が移り、都と同様に児童相談所の設置が義務づけられることになる。</li><li>・児童相談所は、児童相談行政の中核を担う機関であり、都から特別区に権限が移譲されることは、それ自体大幅な役割分担の変更となるもの。</li><li>・しかも、特別区による児童相談所の設置は、児童相談所設置自治体の拡大をめざす児童福祉法改正の趣旨に即したものであり、今後も設置区の増加が予定されている。</li></ul>
②特別区のエリアにおける児童相談所の設置が、令和4年度末時点で7区が区立児童相談所を設置しており、他の16区は、都の児童相談所がその役割を担っていること。	<ul style="list-style-type: none"><li>・配分割合を変更するのは、設置区の所要額についてであり、たとえ設置区が限られていたとしても、設置区における役割分担の大幅な変更がある以上、都区の役割分担が大幅に変更されていることに変わりはない。</li><li>・しかも、設置区は、令和5年度に三分の一、令和8年度に半数を超える後も増える予定。都が主張する特別区のエリア全体という観点でも、大幅な役割分担の変更にあたると見える。</li></ul>
③都は特別区の求めに応じて、子ども家庭支援センターに都立児童相談所のサテライトオフィスを現在4区3か所に設置しており、来年度以降も設置を進めていく予定であること。	<ul style="list-style-type: none"><li>・都の指摘は、都の児童相談所の管轄区域の施策のことであり、特別区が児童相談所を設置した地域のことではない。当然、当該区の経費について特別区が財源移譲を求めているものでもない。したがって、そもそも議論の対象外である。</li></ul>
④児童相談所設置市に設置が義務付けられている児童自立支援施設を区が設置しておらず、本来特別区が担う業務についてもその一部を都が担っていること。	<ul style="list-style-type: none"><li>・児童自立支援施設については、対象児童を措置する法的責任を果たすために委託という手段を用いたのであって、それも含めて、政令指定申請を行い、都の副申と国の政令指定があつたものである。児童相談所設置区は、その他の権限と合わせて、法的責任は全て果たしている。</li><li>・そもそも、数多くの児童相談所関連事務のうちの一つを委託で処理していることをもって、大幅な役割分担の変更には当たらないほど都が担っていると主張すること自体不適切である。</li></ul>

## ま　と　め

- 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り、法定された都区間の役割分担及び財源配分についての原則のもとに、都区間の協議により課題を解決しようとするもの
- 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
- 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  
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途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ていく方針  
**20年以上経過したが未完　しかし、手をこまぬいてきたわけではない**
- 特別区は、平成12年都区制度改革以降、財源配分に関する都区協議、都区のあり方検討、児童相談所の設置、地方分権改革への対応、特別区の将来構想の検討、全国連携プロジェクトの推進、調査研究機関での共通課題の研究等の諸課題に連携して取組み  
**23区連携し、「基礎自治体」としての役割を發揮しつつ、地力を着実に高めてきた**
- 特別区は、平成12年都区制度改革の経緯はもとより、改革後の取組みも踏まえつつ、都区関係の改善、児童相談所の設置、都区財政調整制度の運用改善等を進め、行政のあり方の見直しを含む人口減少社会・少子高齢化への対応、首都直下地震・大規模水害等への備え、感染症対策、全国各地との共存共栄等の諸課題に連携して取り組むとともに、都区が連携して東京大都市地域の課題を解決していく体制を構築していくことが必要

特 別 区 割 度 を め ぐ る 動 き	~10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31/1 2~
<p>● S56.8 特別区政調査会 「[特別]市の構想」 ● S59.6 都制度調査会 「新しい都制度のあり方」 ● S61.2 都区合意 「都区前年度改革の基本的方向」 ● H2.9 22次地制調 「都区制度に関するまとめ」 ● H6.9 都区合意 「都区制度改革に関するまとめ」(協議案)」</p> <p>● S47.10 15次地制調 「特別区制度の改革に関する答申」 ● S50.4 特別区制度改革関連法施行</p>	<p>● H10.5 都区制度改革関連法成立 ←可燃中間処理一組で共同処理(地盤処理移行まで) H18.3まで清掃事業従事職員は都から派遣 ● H12.4 都区制度改革関連法施行</p> <p>● H12.4～国保統一保険料方式で対応(都の調整条例廢止に伴う自主調整) ● H13.4 区長会事務局、議長会事務局発足 特入厚、特別区協議会見直し</p> <p>● H12.4 清掃事務移管(収集・運搬は各区、中間処理以降は共同処理) ←可燃中間処理一組で共同処理(地盤処理移行まで) —→ H18.4～「当分の間」一組で共同処理(その他関連課題整理) H18.4～区職員に身分切り替え</p> <p>● H17.6 区政会館由橋移転 ● H19.4～研修所共同研修選抜制度へ(H19.9段下に廃止)、H28.3秋葉原に仮移転、R4.10.1段下に復帰 ● H19.4～互生組合公費負担廃止 ● H19.3～後期高齢者医療広域連合発足</p> <p>● H24.2 特別区協議会公益財團法人化 ● H26.9 特別区全国連携プロジェクト開始 特別区長会調査研究機構設置 → ● H30.6</p> <p>(H23.3 東日本大震災) 東京2020オリンピック・パラリンピック → ● R3.7～ H24.9 大都市地域における特別区の設置に関する法律公布 ● H28.5 大阪市で特別区設置住民投票否決 → ● R2.11 大阪市で2度目の特別区設置住民投票否決 → ● R2.11</p>
<p>● S50.4 都区財政調整配分割合変更 (44%⇒52%) (40%⇒43%、S51.4～⇒41%) &lt;移管等に伴う変更(財源配分のあり方は別途検討計) &gt;</p> <p>● 56.11 都区双方の財政需要による配分割合の検討(都区の分析結果・範囲) → ● H11.3 都市事務決算分析 (都区の分析結果範囲)</p>	<p>● H12.4～都区財政調整配分割合変更 (52%⇒55%) &lt;從前の44%+移管等変動経費&gt; &lt;主要5課題都区協議 →</p> <p>①今回反映させない清掃関係経費の財源配分への反映(償還費等) ②今後の小中学校改築需要急増への対応(H10.1財團協議会開催時) ③都区双方の大都市事務の役割配分を踏まえた財源配分のあり方(協議案)の懸案 ④都区双方の都市計画事業の実施状況に見合った都市計画交付金の配分(「協議案」の懸案) ⑤制度改正等が生じた場合の配分割合の変更協議</p> <p>● H17.6 都が行う大都市事務の分析(都区の分析結果範囲) ● H18.2 都区協議会 ①今後の都区のあり方を検討 ②財源配分のあり方はその結果に従い整理</p> <p>● H18.3～都区のあり方にに関する検討会(検討の方向整理) ● H19.1～都区のあり方検討委員会 → (H23.12以降保留状態) &lt;事務配分、区域のあり方、税財政制度&gt;</p> <p>● H21.11～東京の自治のあり方研究会 → ● H27.3 最終報告 ● H24.2～児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会</p>
<p>● H15.10 特別区制度調査会発足 ● H7.7 地方分権の推進に関する決議(衆参両院)</p>	<p>● H18.2 28次地制調 「道州制のあり方に関する答申」 平成の大合併(671市2,558町村 → 786市341町村) ← ● H19.1.2 「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想 ● H20.6 特別区制度懇談会発足 → ● H20.8 特別区制度研究会発足(以後2年ごとに報告)</p> <p>● H25.6 30次地制調 「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」 行政サービス提供体制に関する答申</p> <p>● H28.6 改正児童福祉法等公布 (H29.4から特別区の児童相談所設置が可能に) 世田谷区、江戸川区が児童相談所設置 → ● R2.4</p> <p>● H29.4～特別区のあり方等児童相談行政に関する答申</p> <p>● H19.28次地制調 「道州制のあり方に関する答申」 平成の大合併(671市2,558町村 → 786市341町村) ← ● H19.4 地方分権推進委員会発足 ● H11.7 地方分権一括法成立 ● H12.4 地方分権一括法施行 ● H16～H18 三位一体の改革(国庫補助負担金、税源移譲、交付税)</p> <p>● H23.8 第2次一括法成立 ● H25.6 第3次一括法成立 ● H26.5 第4次一括法成立 &lt;以後提案募集方式&gt; ● H27.6 第5次一括法成立 ～第13次一括法公布 → ● R5.6</p>

## <参考資料>

### <都区制度（特別区制度）の概要関係>

#### (制度全般)

- 新版 逐条地方自治法（松本英昭著 平成 13 年 10 月初版発行）
- 都区制度（東京の大都市制度）について（随時更新 特別区長会ホームページ）
- 特別区の現状と課題（参考資料）（随時更新 特別区長会ホームページ）
- 特別区職員ハンドブック（隔年）

#### (都区財政調整関係)

- 都区財政調整制度のしくみと沿革（昭和 58 年 3 月 財団法人特別区協議会）
- 都区財政調整制度のしくみと沿革（平成 14 年 3 月 特別区長会事務局）
- 都区財政調整関係資料（各年度 公益財団法人特別区協議会／特別区長会事務局）
- 都区財政調整区別算定結果（当初、再調整）  
（各年度 公益財団法人特別区協議会調査部／特別区長会事務局）

#### (関連資料参照ホームページ)

- 特別区長会ホームページ
- （公財）特別区協議会ホームページ
- 東京都総務局行政部ホームページ

#### ((公財)特別区協議会発行・編集資料)

- ・東京大都市地域の物語
  - 東京大都市地域の物語 東京 23 区のなりたち
  - 東京大都市地域の物語 2 自治へのたたかい
  - 東京大都市地域の物語 3 再生のいしづえ
  - 東京大都市地域の物語 4 運動のひろがり
  - 東京大都市地域の物語 5 復権へのみちのり
- ・基本テキスト 知ってとく（都区）する話
  - 東京 23 区のおいたち—東京大都市地域の自治史
  - 東京 23 区のふしぎ—自治のかたちと歴史の残像
- ・特別区ものしりガイド
  - 東京 23 区のしくみ—ユニーク自治体のプロフィール
  - 東京 23 区のわくぐみ—法令から読みとく制度の特徴
- ・特別区自治情報・交流センター ブックレット（学陽書房）
  - No.5 特別区が歩んだ自治のみちのり—特別区制度の 70 年を振り返る
  - No.3 大都市制度改革と特別区—第 30 次地方制度調査会答申からの展望
  - No.2 特別区制度改革の軌跡—中野区特別区制度調査会から平成 10 年自治法改正まで

#### (平成 12 年都区制度改革の記録)

- 平成 12 年都区制度改革の記録（平成 13 年 3 月 財団法人特別区協議会調査部資料室）
- 区政会館だより別冊 一区政会館だよりで振り返る都区制度改革—平成 12 年改革実現までの歩み（平成 26 年 4 月 24 日）（（公財）特別区協議会）
- 都区制度改革に伴う税財政分野の改正内容（平成 12 年 3 月 財団法人特別区協議会調査部）

<平成 12 年改革以降の動き関係>

(主要 5 課題協議関係)

都区財政調整「主要 5 課題」協議の記録（平成 18 年年 6 月 特別区長会事務局）  
都区協議会(平成 12 年 2 月 10 日)における 5 項目の確認事項に関する都区検討会の検討結果  
(平成 17 年 7 月 特別区長会事務局)  
都区協議会（平成 12 年 2 月 10 日）における 5 項目の確認事項に関する都区財政調整協議会  
の検討結果（平成 17 年 10 月 特別区長会事務局）

(都区のあり方検討関係 特別区長会事務局資料)

都区のあり方検討会の記録（平成 19 年 3 月）  
都区のあり方検討委員会・幹事会の記録 関係資料（平成 24 年 2 月）  
都区のあり方検討委員会・幹事会の記録 I～VI（平成 21 年 2 月～平成 24 年 2 月）  
都区の事務配分に関する検討状況（法令事務）関係資料集 I（平成 22 年 3 月）  
都区の事務配分に関する検討状況（法令事務）関係資料集 II（平成 22 年 3 月）  
都区の事務配分に関する検討状況（任意共管事務）関係資料集（平成 23 年 3 月）  
東京の自治のあり方研究会最終報告（平成 27 年 3 月）  
特別区のあり方をめぐる検討経緯等参考資料—特別区長会大都市制度部会・政策課題部会合  
同会議の記録—（平成 27 年 6 月～平成 28 年 5 月）（令和 3 年 3 月）

(児童相談所関係 特別区長会事務局資料)

児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会 東京都との検討の記録（平成 24 年 2 月  
～平成 25 年 1 月）（平成 26 年 3 月）  
児童福祉法等の一部を改正する法律（平成 28 年 6 月 3 日公布）関係資料（平成 29 年 3 月）  
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 関係資料（平  
成 29 年 3 月）

((財) 特別区協議会 特別区制度調査会の報告関連資料)

都区制度の改革 — 新たに問われる『平成 12 年改革』—  
(平成 17 年 1 月 「中間のとりまとめ」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 —  
(平成 17 年 10 月 第一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 第二次特別区制度調査会報告)  
地方交付税区別試算結果（平成 17 年度普通交付税算出方法に基づく試算）  
(平成 20 年 3 月 特別区長会事務局)  
特別区制度調査会資料一覧 第 I 卷、第 II 卷（平成 20 年 6 月）((財)特別区協議会)

(地方制度調査会答申関係)

第 30 次地方制度調査会 関係資料（「大都市制度のあり方」関係）（平成 26 年 2 月）(特別区長  
会事務局)

< 講 師 略 歴 >

特別区長会事務局参与 志賀 徳壽 (しが とくじ)

昭和 49 年 7 月 練馬区採用  
昭和 59 年 4 月 特別区人事・厚生事務組合に転籍  
平成 5 年 4 月 (財) 特別区協議会調査部副参事  
平成 5 年 7 月 同行財政担当課長 (都区財政調整協議等を担当)  
平成 7 年 4 月 (財) 特別区協議会制度改革推進室税財政担当課長を兼務  
平成 12 年 4 月 板橋区に派遣 (学務課長、財政課長)  
平成 15 年 4 月 特別区長会事務局次長  
平成 24 年 4 月 特別区人事・厚生事務組合 総務部長  
(公財) 特別区協議会総務部長、特別区長会事務局参事兼務  
平成 25 年 6 月 (公財) 特別区協議会 常務理事 (令和 3 年 6 月退任)  
平成 25 年 7 月 特別区人事・厚生事務組合 副管理者 (令和 3 年 6 月退任)  
特別区長会事務局長 (令和 3 年 6 月退任)  
令和 3 年 7 月 現職

特別区長会事務局講演会講演録

特別区制度 (特論)

～都区制度 (東京の大都市制度) について～

(講演資料編)

発 行 令和 6 年 3 月

編集発行 特別区長会事務局

東京都千代田区飯田橋 3-5-1

電話 03 (5210) 9736

