
特別区議会議員講演会(令和6年度第1回)

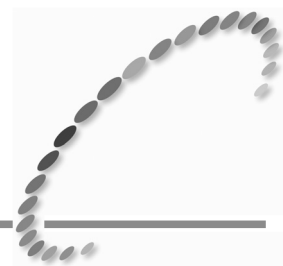
特別区の現状と課題

講演録

講師：特別区長会事務局次長
宮原 正量

日 時 令和6年7月24日(水)
場 所 東京区政会館 20階会議室

公益財団法人 特別区協議会



目 次

	頁
講 演 録	1

この講演録は、令和6年7月24日に行われた講演の
内容を集録したものです。

講師挨拶

司会から紹介のありました特別区長会事務局次長の宮原と申します。本日はどうぞよろしくお願いいたします。

今日はお忙しいところ、またお暑い中、そして雨も降ってまいりましたが足をお運びいただきましてありがとうございます。

最初に少しだけ私の自己紹介をさせていただければと思います。

私は今年の4月に特別区長会事務局次長に着任したところでございます。もともとは練馬区から派遣をされてございます。私自身は平成12年、西暦2000年に入庁をさせていただきました。20世紀最後の年でございますが、本日のテーマとの関連で申し上げれば、都区制度改革によって特別区が東京都の内部団体から基礎的な地方公共団体となった、まさにそのタイミングで入庁したところですよ。

あの頃を自分自身で振り返ってみますと、採用の初日の発令式で、当時の区長から「都区制度改革や介護保険制度の開始などによって区政は大きく様変わりしている」といったお言葉があったのを、今回勉強をするに当たって昔を振り返り、思い出したところでございます。

そのときをよく考えても少し恥ずかしい話で恐縮なのですが、当時の自分はやはり入庁したばかりということもあって、なかなかピンときていない部分もございました。しかしながら制度改革に伴って、清掃の事務がそのときから区に移管をされております。ほかにも新たな仕組みとして介護保険制度がちょうど始まったところだったかと思います。当時、新たに設置された部署に同期の仲間たちが配属されていくのを見て、やはり自分が飛び込んだ世界というのは、今まさに変革の真っ只中にあるのだなというふうに少しずつ理解していったところでございます。

私自身は、最初に配属されました職場は練馬区の練馬文化センターという、いわゆる公立ホールでございました。その後は選挙管理委員会の事務局、そして高齢社会対策課、その後、財政課に配属となりました。その後に縁あって管理職に昇任をさせていただいたところでございます。

管理職としては、最初に町会自治会やNPO、いわゆる地域活動団体のお手伝いをさせていただく協働推進課という部署の課長をやらせていただきました。その後、保育課、そして財政課長を何年かやらせていただいたところでございます。そして、この4月から今の職場に赴任したというところでございます。

今まで、区の財政課長もやっておりましたので、都区財政調整協議の幹事会に出席をしてきたところもございますけれども、今の立場となって、より直接的に関わる立場にさせていただきました。必死に勉強しながら対応しているところでございます。

本日の講演も、皆様にとって少しでもお仕事の役に立つようなお話ができればと考えております。精いっぱい務めたいと思いますのでどうぞよろしくお願いいたします。

I 特別区制度の現状と課題

それでは、本日のテーマに進ませていただきます。今回はこちらの「特別区の現状と課題」というテーマでお話をさせていただきます。

まず、前半は特別区の制度の現状と課題についてご説明したいと思っております。都区の財政調整制度など、今、我が国では東京 23 区のみ適用されている制度の概要などになります。こちらは様々な場で講演もされておりますので、もしかすると既に聞いたことがある方もいらっしゃるかと思います。その場合、繰り返しの内容になると思いますけれどもご容赦いただければと思います。

後半は、特別区の行政の現状と課題についてご説明いたします。特別区が抱える行政上の個別課題について触れてまいりたいと思っております。大きいところでは、国の地方制度調査会の動きですとか、国や東京都の関係がよく分かる児童相談所の移管・設置に関わる課題と対応について、また不合理な税制改正への対応についてなどをお話ししたいと考えております。その後にお時間があれば、地方創生や被災地の支援などについても少し触れさせていただきたいと考えております。

この後の説明では、本日配付資料の一番上にあります、こちらのパワーポイントのレジュメ資料を使いたいと思っておりますのでそちらをご覧くださいければと思います。

その他の配付資料ですが、こちらは全て説明用の資料に書かれた内容の根拠となる条文ですとか、数値などバックデータが主になります。こちらについてはお持ち帰りいただきまして、後ほど何かお調べになるときですとかにご活用いただければと思います。

まず、それでは説明資料のほうの 2 ページをお願いいたします。

お手元の紙のほうでは、資料 1 枚についてスライド 2 ページ分を掲載してございます。各スライドの右下にページ番号を打っております。ここからの私の説明ではこのページ番号を申し上げますのでそちらに従ってご覧くださいければと思います。

1 特別区制度とは

まず 2 ページ、講義前半のテーマの制度の現状と課題のところです。

1、特別区制度とはでございます。

令和 6 年（2024 年）は平成 12 年（2000 年）の都区制度改革から数えて 25 年目に当たります。約四半世紀が経過するといったところでございますが、残念ながらいまだ都区制度改革というのは

未完、完成していない状態でございます。

箇条書の矢印の一つ目のところに、特別区制度は政令指定都市制度では対応できない大都市地域に適用されますとあります。東京 23 区は、横浜市や大阪市のような大きな指定都市が単一の自治体として行政運営するのではなく、複数の基礎自治体で構成されています。しかしながら、23 区の行政機能というのは全くばらばらかというところではなく、一つの大都市制度として組み立てられているところです。この点が特別区制度のほかにない大きな特色でございます。

地方自治法の逐条解説などを読んでいきますと、特別区をほかの地域と区別し、行政上特別な対応を迫る決定的な要素は何かというところで、一つには人口規模、もう一つは人口に関連する諸機能の集中の度合いであるという旨が書かれております。現在、国内に 20 市ほど政令指定都市があるのはご承知かと思いますが、その中で一番人口が多い横浜市においても 370 万人余、これに対して 23 区の人口は 970 万人を超えています。また、昼間人口で見ますと 1,300 万人に迫ろうという規模かと思えます。これほど巨大な都市というのは国内ではほかに例がないというのは皆様もご存じかと思えます。

既存の政令指定都市を上回る規模で一体的になっている社会的実態がある、かつ、一人の政令市長で対応するには巨大過ぎる都市ということで、そういった 23 区の行政運営を円滑に進めていくためには、これにふさわしい仕組みが必要なかなというところでございます。

資料に書かれていない内容についてももう少し触れさせていただきたいと思えます。

現在、特別区制度が適用されているのは言うまでもなく 23 区のみでございます。ただ制度上の位置づけとしては東京都のみに限定されているわけではなくて、ほかの道府県でも導入すること自体は仕組み上可能です。これを試みようとした近年の事例としては、皆様もよくご存じの大阪都構想があるかと思えます。政令指定都市である大阪市を解体し、複数の特別区に分割するというものでしたが平成 27 年 5 月と令和 2 年 11 月の二度の住民投票の結果、実現はしなかったというところでございます。結果として、この制度は現在まで東京 23 区に適用されております。

話を戻させていただきまして、矢印の二つ目のところでございます。

特別区制度の特徴を表現した部分で、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ということでございます。これを実現するために下のアスタリスク二つに書いてあります仕組みが存在します。

一つ目は、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していること。

二つ目は、役割分担に応じた対応を可能にするために、事務分担、税配分、そして財調制度が設けられております。

次に、矢印の三つ目です。これらのことは、法定、法で定められた原則の下に都区の協議で決めるということになっております。この協議によって調整するという仕組みがほかに例のない制度の最も大きな特徴かなと思っています。こうした制度となっておりますのは、これまで各区の歴代の議員の皆様、そして執行機関である区長、そして区の職員、これらの先人の方々が長年にわたり努力されてきた自治権拡充運動、これの成果ではないかというふうに私も考えているところでございます。

大都市人口の比較

次に、3ページをお願いいたします。

こちらは先ほどお話しした政令指定都市の人口比較をまとめたものでございます。特別区と主な政令市の比較のグラフになっています。ご覧のように特別区は夜間人口が970万人超、昼間人口で見ますと1,200万人を超えているところなんです。これは一番右の5大市の合計にも匹敵する規模でございまして。こちらの数値は直近の国勢調査から引用しておりますが、特別区はコロナ禍を経て人口増の状態にまたなっておりますので、現在ではさらに増加していると思います。

これだけの人口規模を一人の政令市長さんが治めていくというのは実際にはなかなか難しいのではないかなというふうに思われるところなんです。こうした首都東京の行政を円滑に運営していくために、特別区制度が設けられているというふうにご理解いただければと思います。

都区制度の概要

続いて、4ページをお願いいたします。

都区制度の概要を見ていきたいと思います。ページ右上の点線の枠囲みの中は、先ほどご説明した内容でございまして。

まず、東京都と特別区は基本的に府県と市町村の関係、すなわち広域自治体と基礎自治体の関係でございまして。しかしながら、この図の中ほどを見ていただきますと、黄色い帯の上のところに重なって都が行う大都市事務と書かれているように、通常の府県と市町村の関係とは異なる点がございまして。具体的に申し上げますと、東京都に行政上の特例が置かれているということでございまして。一般的に市町村が担う事務のうちの一部、例えば、消防や上下水道の事務など、大都市で一体的・統一的に処理すべき事務というのを東京都は担っています。これはほかに例のない仕組みになっています。

少し下のほうに目を移していただきますと、この行政上の特例に対応する形で税制上の特例が置

かれています。当たり前のことなのかもしれませんが、通常は府県事務には府県の財源を充て、市町村事務には市町村財源を充てるということで地方税の制度は成り立っているのかと思います。さらには地方交付税の制度などで財源の補填がなされております。ただこれはあくまで府県と市町村という境目は明確にした上での財源補填になろうかと思います。

これに対して、東京都と特別区の場合はどうかといいますと、都が一般市の事務の一部を担うことにより、その財源として東京都に市町村税の一部を与える仕組みがつくられています。この都と区の事務配分、事務分担に応じて財源を分け合いながら行政を行っていくための大きな仕掛けというのが都区財政調整制度でございます。

中央の少し右下でございます。ピンク色の帯のところがあるかと思いますけれども、都区の共有財源というところがあります。固定資産税、市町村民税法人分、いわゆる法人住民税でございます。加えて、特別土地保有税というのは、これはあまり現在では課税はされておりませんが、これら三つの市町村税を都区の共有財源として都に留保していきました。これら三つの税を調整税というふうに呼んでございます。通常であれば、区が区税として賦課徴収すべきものを都が都税として賦課徴収しているというところでございます。都と区の間でこの調整税と、細かくはもう二つほど財源がありますが、これらの財源を共有財源として都、区、それぞれへの配分割合を定めて分け合っております。

令和2年度から現在の割合の都 44.9%、そして区 55.1%となりましたが、この配分割合をめぐることは現在も協議が続いているのは皆様もご存じかと思います。区立児童相談所の設置をめぐる協議の件でございます。こちらは後ほど詳しくご説明したいと思っております。

なお、都はこの 44.9%に加えて、都市計画税や事業所税といったまちづくり関係の市町村税もここでは都税として徴収をしてございます。それらを財源として都が行う大都市事務である市町村事務を行っているというのが全体像でございます。

一方で、区は残りの 55.1%と区自らが徴収している区税を合わせた財源で、区本来の市町村の事務を行っているわけでございます。東京という大都市地域をどのように制度化するかという視点でこうした仕組みが歴史的に考えられたというふうにご理解いただければと思います。

都と区市町村との分担関係（イメージ）

次に、5 ページに進んでいただければと思います。

こちらは都と区市町村との分担関係のイメージを図示したものでございます。

表の中央辺りに引かれました赤い太線のところにご着目ください。太線より上のところが府県財

源で対応する一般的な府県の事務、そして下が市町村財源で対応する一般的な市町村事務でございます。東京都の中には特別区と市町村が当然併存しているわけですが、市町村は 26 市 5 町 8 村ございまして、特別区は 23 区ですので、合計すると 62 自治体となります。市町村のところは通常の都道府県と市町村の関係で運営をされています。

一方で、特別区は繰り返しになりますが都区制度という特別な制度が適用されている状況です。

全体が緑色に塗られている部分が、現在東京都が事務を行っているところというふうに見えていただければと思います。市町村のほうで見ていただくと、消防等として例を挙げておりますが、消防事務については市町村のうち、自分のところでやっているのは稲城市と、島しょ地域の 2 町 7 村、計 10 の市町村のみです。残り 29 市の市町村は都に委託をしています。このため、緑色部分が市町村側に出っ張っているというつくりになっています。

一方で、特別区のほうをご覧くださいますと、保健所事務などが都から移管されているため、黄色の部分が上のほう、都側に出っ張っています。このほか右のほうでは緑色の部分が特別区側に大きく出っ張っています。都の大都市事務と書かれた部分を市町村財源を使って都が運営しているからでございます。

都区間の一般財源配分の状況（令和 4 年度決算）

続きまして、6 ページです。

都区間の一般財源の配分に係る、こちらは令和 4 年度決算の状況を示しております。一般財源配分と申しますのは、国庫補助や起債、いわゆる借金といった特定財源を除いた部分という意味でご理解いただければと思います。いわゆる税などで対応していく部分ということになります。これを東京都と特別区全体で見るとどうなるかを見ていきたいと思います。

まず東京都は都税等として、このときは 5.9 兆円の財源がありました。そのうち府県財源として 3.4 兆円、市町村財源である調整税等が 2.1 兆円、それに都市計画税、事業所税等が 0.4 兆円というふうになってございます。特別区のほうは特別区民税を中心に 1.5 兆円の財源がございます。

紫色中央の部分をご覧ください。

市町村財源のうち調整税等とある 2.1 兆円について、都区財政調整を通じて現在の配分割合である都 44.9%と区 55.1%に分けられております。

次に、青色の部分でございます。

都は都市計画税などの 0.4 兆円と調整税で残った 0.9 兆円を合わせた 1.3 兆円で、東京都が行ういわゆる市の事務というのを執行することになります。府県財源の 3.4 兆円と合わせた計 4.7 兆円

が東京都が実際に行っている事務全体の財源というふうに考えればよろしいかと思います。

一方、特別区のほうを見ていただくと、右側の黄色い部分になります。特別区税等の 1.5 兆円と都区財政調整による特別区の配分額 1.2 兆円を合わせた約 2.7 兆円が区の事務を執行するための財源というふうになっております。

全体を通してみますと、上のほうの徴収段階での税源配分では、市町村財源が 4 兆円のうち約 3 分の 2 の 2.5 兆円を東京都が都税として徴収し、特別区は残り約 3 分の 1 を持っているという形になります。

一方で、下のほうに目を移していただいて、都が行う市の事務と特別区が行う事務を見比べていただくとここで逆転します。都 3 分の 1、区 3 分の 2 というふうになります。都区財政調整を通じて特別区のほうに厚く配分されているというのが分かるかと思います。都・区それぞれの財源の規模感をご理解いただければと思います。

特別区財政調整交付金の規模（令和 4 年度）

次に、7 ページをお願いいたします。

こちらの円グラフでは、特別区財政調整交付金の規模感をつかんでいただければと思います。特別区の歳入合計は先ほど申し上げた 4.7 兆円です。このうち右下オレンジ色の部分が財政調整交付金で 1.2 兆円、約 24% という形になります。右上の青色の部分、特別区税の 1.2 兆円に匹敵する規模になろうかと思います。財調交付金は一般財源ですので、区としては当然自由に使えるお金です。ここがまさに各区の特色ある政策に生かされていく部分かと思います。ここはあくまでも特別区全体の固有財源であって、その用途についてはいろいろありますけれども、都から口出しされる筋合いはないというふうに区としては考えているところでございます。

区域内の市町村財源と行政需要の比較（粗い試算）

次に、8 ページをお願いいたします。

こちらは区域内の市町村財源と行政需要の比較でございます。これはちょっと正確な額を算出するのが難しいため、表題のほうでは粗い試算と記載しておりますがご容赦いただければと思います。

青色の棒グラフが区域内の市町村財源です。枠の中の各区の区税等々、都税市町村分相当というのが合計になります。

一方、オレンジ色の棒グラフは各区の行政需要となります。ご覧いただきますとおおむね都心区につきましては、区域内の市町村財源が行政需要を上回っている形になります。反対にいわゆる周

辺区は行政需要のほうを上回っているということがグラフから見てとれるかと思います。

区議会議員の皆様にご理解願いたい点として、こうした差は特別区の歴史的な経緯に基づいているということをご承知いただければと思います。歴史を遡っていきますと、まず明治 11 年にほぼ今の特別区の区域に当たるところに、15 区 6 郡が設置されました。それに始まって、昭和 7 年にはいわゆる大東京市が発足するなど、戦前から一体的に発展してきた経緯がございます。戦後は、都心区周辺は経済・商業の中心として町並みを整備した一方で、周辺区には住宅や生活基盤の施設などを配備して、特別区内のそれぞれで役割分担をしながら一体的な都市づくりが行われてきたところです。こうしたことから特別区の中で区ごとの収入と行政需要の格差ができる、これは当然なのかなというふうに思っています。

そこでこの財政規模の格差を調整する必要があることから都区財政調整における特別区相互の水平調整の機能というものがございます。

普通交付金区別算定額（令和 5 年度）

次の 9 ページをお願いします。

こちらは都区財政調整上の 23 区の需要額と収入額を算定した一覧表でございます。需要が収入を上回っている分だけ、その差分が都区財政調整交付金の普通交付金として交付されるという仕組みになっております。表を見ていただきますと、令和 5 年度は港区のみ収入が上回っていることから普通交付金は不交付となっている状況でございます。

ここまでが「特別区制度とは」というところになります。この特別区の制度が確立するために幾多の困難があったというところでございます。

2 都区制度改革の変遷

次の 10 ページをお願いいたします。

項番 2 の都区制度改革の変遷でございます。昭和 22 年、戦後すぐに都区 2 層制の改革が行われました。そのときに特別区は基礎自治体になるのですけれども、あまりこのときは実質的な権限はなかったようで、結果として都区の紛争が激化したという歴史がございます。

そのような状況下で、強力な基礎の存在が戦後の復興を阻害しているのではないかという都から国へ進言があったと聞いています。その結果として、昭和 27 年に地自法が改正されて、特別区は都の内部団体ということになりました。広域自治体である都が特別区の区域の基礎的な自治体としての性格も兼ね備えるということになるわけです。結果、区長公選制の廃止、また事務や財政

に関する権限の限定列挙など、特別区に関することは都がある意味自由に条例を定められるような仕組みになってしまったわけでございます。

その後、戦後の復興を経た東京の巨大都市化に伴いまして、市の事務というのは当然どんどん増えていくわけで、その重圧に耐えかねて東京都の行財政は破綻したという歴史がございます。東京都の行政の行き詰まりや特別区の自治権拡充運動を背景に、まず昭和 40 年には福祉事務所などが移管されるなど、順次、東京都から特別区への権限移譲が行われてきた経緯がございます。

昭和 49 年には、特別区に市並みの自治権を付与、同時に区長公選も復活したところです。しかしこの時点では、法改正によって、区は実質的に基礎的な自治体としての内実を備えたところですが、法的な位置づけは従前どおり東京都の内部団体のままでした。このため、当時の先輩方はさらなる自治権拡充運動を展開されたわけです。また、東京都とも制度改革の方向性は後に合意して国にも働きかけたというところでございます。

多くの区民や議員の皆様、そして区長など関係者による粘り強い運動が実を結んで、結果として平成 10 年の法改正、平成 12 年の施行に至り、都区制度改革が実現しました。

<参考>特別区の変遷イメージ

次の 11 ページをお願いいたします。

こちらは特別区の変遷のイメージです。特別区が都の内部団体となっていました昭和 27 年の改正は、戦後の復興優先のための体制整備だったというふうに評価をされております。それが幾度の改正を経ながらも平成 12 年まで続いてしまったということかなというふうに思っております。なお、特別区の前身となります東京都の区域で、先ほど 15 区 6 郡の話を申し上げましたが、それは明治 11 年までさらに遡ります。この辺りの流れにつきましては、本日、参考資料としてお配りしております資料の一つ目、「特別区の現状と課題（参考資料）」とある分厚い本があるかと思いますが、こちらをめくっていただいですぐの 2 ページのところに明治期から昭和 22 年に 23 特別区が設置されるまでの変遷を掲載してございますので、こちらはお時間のあるときにお目通しをいただければと思います。よろしくをお願いいたします。

3 平成 12 年都区制度改革

資料の本体に戻らせていただきまして、続いて 12 ページでございます。

項番 3 の平成 12 年都区制度改革に進みたいと思います。

本日のお話の冒頭で申し上げたところですが、今年は都区制度改革から 25 年目に当たっ

ておりますが、いまだ改革は未完のままです。この 12 年改革のときには大きく分けて 3 点の改革が行われました。

まずは都区の法的位置づけが確立し、区は明確に基礎的な地方公共団体に位置づけられたことでございます。

2 点目に財政自主権が強化され、税源の移譲が行われたことです。また、都区財政調整制度が地方交付税と同様に財源保障制度として法律上明確に位置づけられたというところでございます。

3 点目に、都区の役割分担の見直しが行われ、身近な事務の移管と役割分担の原則が法律上明確になったということです。いわゆる基礎自治体優先の原則、これを都と特別区の間へ適用するという形になったというのがポイントになっております。

これらの 3 点はいずれも、今、法律上明確になったというふうに私は申し上げました。12 年改革以前は区長が公選で選ばれて、かつ議会が設置された団体でありながら東京都の内部団体とされていたのは先ほど申し上げたとおりです。また政令で定められてはおりましたけれども、事務配分ですとか、財源の配分についてもやはりその時々々の政府の判断次第で見直しが可能な仕組みになっておりました。それは区にとっては不安定な制度と言えるかと思います。その点では、12 年改革というのは都区制度の一つの到達点であったかなというふうに考えられるかと思います。

残された問題点

しかしながら、問題点も残されておりました。例えば財源配分についてでございます。

住民に身近な事務は区が優先して行うという原則、これに照らせば特別区としてもきちんと仕事ができるように必要な財源を移譲するということがまず大原則なのかなというふうに考えます。ただし、特別区の場合は都が通常であれば市町村が行う事務の一部を行っているというわけでございますから、その財源には先ほど 6 ページのところでご説明した市町村財源を充てなければいけないというところです。当然、その部分については都に留保するということで、都の財源についても同時に保障するという仕組みになっているのだと考えます。

こうした考え方に基づき、都区の財源配分割合が適切に合意できればいいのですけれども、平成 12 年当時から現在に至るまで、残念ながら都区の配分割合については、一度で都区の意見が一致したことはありません。必ず意見の隔たりがありました。

平成 12 年改革のときには、区の配分割合というのはそれまで 44%であったところが 52%へと 8 ポイント増という結果になっておりますが、これはそれまでの配分割合にこのタイミングで区に移管された清掃事業などに係る財源を上乗せしただけという結論でございます。そこだけ申し上げる

と、「その何がおかしいのか」と思われるかもしれませんが、そもそも改革前の配分割合である都 56%、区 44%という配分自体が本当に、それまでの都と区の役割分担に沿ったものであったかどうか、実は整理できていなかったというのが 12 年改革の中での大きな問題でした。

具体的には、都が市町村財源を使って行う、先ほどから繰り返し申し上げているいわゆる大都市事務に要する経費は、そもそも一体どれくらいの規模なのかが確認できていなかったというのが実態でございます。さらに申し上げておきますと、都側の大都市事務に要する経費は、現在に至るまで一度も確認をされておられません。当然、区側としてはこれまで何度も確認、開示を求めているところですが、残念ながら東京都は答えてはいない状況です。

ここからは想像も混じりますが、東京都としてはこれを明らかにしてしましますと、自分たちに必要な財源はより少なくなってしまう、そんな試算が出るからではないのかなというふうに推測をしています。このため、都側の内情は明らかにしないままあくまで区側の財源の過不足に着目した議論を展開しているのではないかなというふうに我々は考えています。平成 12 年度改革での議論の記録を紐といていきますと、大都市事務の分析はそのときにも試みてはいます。昭和 62 年度から平成 8 年度までの通算 10 年分の決算を分析するというのは、規模としては非常に膨大な作業に当時の方々が取り組まれたというふうに聞いています。

結果としては、大都市事務として捉える事務の範囲について、都と区の見解は一致しないまま終わってしまいました。東京都は当初大都市事務イコール、先ほど 3 ページのところに出てきました横浜などの政令指定都市の 5 大市のレベルであるというふうに主張しまして、法令上の政令指定都市の事務が大都市事務に含まれているというふうに主張されてきたわけです。しかし、これらの事務というのは普通の市と府県の関係で考えますと、当然、府県の手務ということになりますよね。ですから我々としては東京都自身がやるべきものだというふうに考えています。

例えば、一つ当時の記録から例を挙げますと、都立高校の管理運営が焦点になりました。社会全体としては一部、いわゆる市立高校として設置されているものもあるわけですが、法律上、いわゆる公立高校は原則的には都道府県が設置するものとされています。全国的に見てもそのほとんどが都道府県立であるということから、特別区としては本来の府県の手務に当たるのではないかと考えています。最終的に都もこの主張は取り下げてきたようなのですけれども、それでも法律上の義務づけがない、いわゆる任意共管事務に当たるものにつきましては、政令指定都市レベルであるというふうに繰り返し主張をしてきました。我々は、都の大都市事務の範囲というのはあくまで一般市のレベルと同じと考えていますので、特別区の主張とは大きく乖離したわけでございます。

際立った例を挙げますと、今ある施設としては、例えば、上野動物園です。ほかにも東京国際フ

オーラムとか、江戸東京博物館です。当時、東京都はこれらの事務を都が市町村の立場で行っている事務に含まれていると主張しました。特別区としては、文化施設の運営というのは当然、それぞれの区でもいわゆる公立ホールがあろうかと思いますが、都の専門的あるいは大規模な施設というのは一般的な分担関係で見れば、東京都自身の事務ではないかと皆様も考えるのではと思います。当然、当時の特別区も反論しています。

ただ結局、都区双方で意見の一致は見られないまま、取りあえずというか、現行の 44%を前提にして、そのときは清掃事業の移管などいろいろなことが行われる分を上乗せして決めましょうということで、このときの検討は終わってしまったというふうに聞いてございます。

このほか、当時の配分割合の増加分 8%の算定についても、当時の協議の記録を読み解いていきますとなかなかすなりと決まったわけではないということが分かるところです。当時、都は清掃事業というのはごみの量がだんだん減っていった、当然それに併せて経費も減っていくという見込みを立てていたと聞いています。このため、例えば、その時点で財源を多めに渡してしまうと、結果としては都側が損をしてしまうのではないかという考え方で、清掃事業の経費を都区財政調整の需要には入れずに、別途、都独自の交付金をつくるからそれで措置したいということを協議の中で主張しています。

ごみの減量の傾向、トレンドの中で、将来の各年度の経費の減少をあらかじめ見込んでおく。その平均値を取ってそれを当初に算定するというのを都は考えたわけです。そうしますと、最初のほうの年というのはまだ減る前ですので、いわゆる財源不足をしてしまうという形になりますので、その間は一時的に別途のお金をつけますよという意味で主張されたのかなと思います。これは都独自の交付金とかにしておけば都の裁量で自由に制度変更ができる形になりますし、ごみの減量に努力するというのは、当然、今現在に至るまで各区で一生懸命取り組んでおるところですけれども、その分を見越して財源を少なめにつけておくというのは、これは明らかに都側に有利な内容なのではないかなと思います。当然、区側もこれに反論して協議を重ねたところがございます。

結果として、最終的に 8%の増となりましたが、このときに清掃事務の経費のうち財源配分には反映されないままに終わってしまった内容もあったところです。後ほど改めて説明したいと思います。

平成 12 年改革で確認された原則

続きまして、13 ページをお願いいたします。

平成 12 年改革で確認された原則についてでございます。

都と特別区の役割分担の原則のところでは赤字で表示したところ、都の市町村事務は限定されているということ、都と特別区の財源配分の原則のところでは、都に留保される事務の財源を都に留保する。配分割合については、都と特別区の市町村事務の分担割合に応じ定めるとというのが法の原則です。しかしながら平成 12 年改革の際、積み残しの課題として、この役割分担に応じた財源配分が未決着となって次の展開に進むということになりました。

4 未完の都区制度改革

14 ページに進ませていただきます。

未完の都区制度改革というところです。

この役割分担では都が市町村財源を使って行う事務は限定的であるべきなのだと思いますけれども、その範囲や経費の在り方というのは決着できず、本当に残念なお話ですが、これまで一度も納得のいく形で確認されたことはありません。これが大きな問題だと特別区としては考えております。

財源の配分も同様ですが、いわゆる財調の配分割合のほか、都市計画交付金、先ほどご説明した本来市町村税である都市計画税を都が徴収し、都と区、それぞれの都市計画事業の実施状況に応じて配分するというものが都市計画交付金でございます。しかしながら実態はそうになっておりません。特別区としては大きな課題だと認識しておりました。

5 主要 5 課題・都区のあり方検討

次に、15 ページをお願いします。

これら積み残しの課題を都と区で確認したのが次の 15 ページの都区のあり方検討というところでございます。主要 5 課題・都区のあり方検討です。

平成 12 年改革の際に積み残しとなった 5 つの課題、これを 12 年 2 月の都区協議会では、当時の石原都知事とともに課題として認識し、協議するということをその場で確認しました。これはいわゆる「主要 5 課題」というふうに呼ばれています。ちなみに東京都は主要 5 課題という言い方はしません。東京都は「主要 5 項目」という言い方をします。打ち合わせや電話等で話していても、本当にかみ合わないレベルなのですが、あくまで東京都によると「課題」という言葉は使わないという伝統のようです。

これ以降、清掃事業の特例的な対応期間が終了する平成 17 年度までに決着をつけようということで、都区協議が行われることになったというのが当時の経過でございます。

「主要 5 課題」の内容

次に 16 ページをお願いします。

主要 5 課題の内容です。赤字で表示しているところにご注目ください。

①今回財源配分に反映させない清掃関連経費、②今後の小中学校の改築需要急増への対応、③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、④都市計画交付金の都区双方の実施状況に見合った配分、⑤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の配分割合の変更協議、これら 5 つの課題について議論することになりました。

特に、赤字で囲みました③の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分については、様々な議論がありました。

都が行う「大都市事務」の分析結果（17.6.10 現在）

次の 17 ページをご覧ください。

都が行う大都市事務の分析結果でございます。平成 17 年 6 月当時のものでございます。

表の中の黄色い部分、都案とあるところの分析では、都が市町村財源を充当して行う事務の規模は 1.2 兆円に及ぶという規模が出ています。片や緑色になりますが、区側は実際に市町村財源を充てるべき範囲というのはもっと小さいはずだと主張しまして、右側の青色の部分、差分にして約 5,161 億円の乖離が当時生じています。この要因は先ほど、ご説明させていただいたとおり、都の案では法令等により都道府県が実施する事務の中で、政令指定都市がやっている事務も含まれていること、一方で、区側は、地自法が規定しております都が行う大都市事務の範囲というのは一般的に市町村が行う事務であって、政令指定都市の事務は含まれないと考えています。ここが大きな違いでございます。

こうして都、区の主張というのは、このときも真っ向から対立したわけでございます。

都区財政調整「主要 5 課題」協議決着の構図

その決着が、次の 18 ページ、都区財政調整「主要 5 課題」協議決着の構図というところがございます。

左端に縦に並べている 5 つの内容が主要 5 課題の内訳となっています。その協議が一番上に大都市事務というふうに書いてございますが、都区の財源配分の問題で、非常に協議が難航したと聞いております。ようやく平成 18 年 2 月の段階で一部の整理をしたものの、いまだ現在に至るまで都区間で未解決の課題となっています。当時もやはり議論が途中で膠着してしまったため、財源配分

の問題は一旦保留として、その前にもう一度、都区のあり方の検討をやり直そうという意図で設置されたのが、右上のピンクの枠のところにあります。都区のあり方検討委員会というのが、ここで唐突に出てくるわけでございます。

都区のあり方検討委員会

次の 19 ページに、都区のあり方検討委員会のことを記載しております。

上段の黄色い部分、一つ目のポツをご覧ください。

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。二つ目のポツの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、その結果に従い整理を図るという目的を掲げて、平成 19 年 1 月から検討をスタートしました。

当時の検討の方向性については、次の 20 ページをご覧ください。

平成 19 年 6 月の区長会において、①のところにありますように、都区の事務配分については、都が実施する事業を例外なく検討して、その役割分担のあり方を検討するというのがその場で確認されました。

次に、21 ページをお願いいたします。

検討対象とする事務は、そのときは 444 項目としました。かなりの量かと思います。23 区を含む区域内で行われている事務で、その内訳としては法令に基づく事務が 336 項目、任意共管事務が 108 項目です。

都議会関係、あるいは組織運営などのいわゆる内部事務的なものとしての 54 項目は検討対象外というふうに当時仕分けされたところです。

その次の 22 ページがその検討の結果でございます。

平成 23 年 1 月までに全項目の仕分けを行いました。一番左の黄色い部分のところが、その中で区へ移管をする方向性で検討する事務として全 53 項目の事務が都区で合意ができたところです。そこで区側はこの時点で移管の具体化に向けた協議を行うことを提案しています。

次に、23 ページをお願いいたします。

こちらが事務配分の検討状況の例です。表の中での 6 段目、児童相談所設置など児童福祉に関する事務や、8 段目、県費負担教職員の任免などに関する事務は都と区の評価が一致しまして、区に移管する 53 項目の中に含まれるということで整理されました。

次に、24 ページをご覧ください。

それが移管検討対象事務、53 項目の一覧という形になっております。

ここでその他の配付資料 1 の先ほど申し上げた分厚い資料、「特別区の現状と課題（参考資料）」の中の 33 ページと 34 ページをお願いいたします。

参考資料の 33・34 の 34 ページの一番下、注記のところをご覧ください。

この一覧表のうち、網かけとなっているところは、検討の終了後に別のところで地方分権一括法によって結果として特別区に移譲されている事務でございます。現在まで既に 11 事務の全部または一部が譲渡されています。

次に 34 ページの一番上のところをご覧ください。

「児童相談所設置など児童福祉に関する事務」というのがあります。

多くの方がご存じだと思いますが、平成 22 年 1 月のお話です。江戸川区で児童虐待による死亡事件が発生しています。区の小学校や子ども家庭支援センターで危機につながる虐待のサインは察知していたところですが、都の児相との連携のはざまに落ち込んでしまったことで、残念ながら幼い命を救うことができなかったという大変痛ましい事例だったと記憶しております。

この事件の発生を契機に、児相の設置につきましては、都区のあり方検討委員会とは切り離して検討を行うということを特別区側から提案をしています。それで協議をするところまで行きました。詳しくは、後半の行政の現状と課題のところでも改めてご説明したいと思います。

それでは、説明資料、本体の資料のほうにお戻りいただければと思います。

都区のあり方検討「区域のあり方」の取扱い

25 ページをお願いいたします。

移管の事務の整理の中で、実は突如、都側が「区域のあり方」の取扱いについて発言をしました。

上段、都の考えのところをご覧ください。

都区の事務配分の検討と区域のあり方の検討はセットですべきであると。都の評価は、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と突然主張しました。いわゆる区域の再編とセットでなければ事務分担の具体的な協議に入らないというふうに主張したわけです。

一方、区の考えは、区域の再編というのはそれぞれの区や地域のあり方に関わるものであって、23 区がこの点については統一的な見解を持ちうる性格の問題ではないというふうに考えています。それはおのおのの区が基礎自治体として自らのあり方を構築していく中で、それぞれの区が主体的に判断するものであるというふうに反論をしています。

区域のあり方自体は、先ほど 19 ページのところにもちょっと書いてあるのですが、検討事

項には含まれてはおります。しかしながら、このタイミングで主張をしたというところで、結果としてそれ以降の議論は全くかみ合わなくなり、協議は結局保留状態で今日まで至っておるところです。444 項目から 53 項目というのは結果としてはどうなったのだと疑問もありだと思いますけど、結局その後は進んでいないというのが実態でございます。

当時の協議の経過を読んでいきますと、東京都は、人々の生活圏に比べて特別区の区域が狭い、だから行政サービスの受益と負担というのは一致しないのではないかと、人口規模が小さい場合ですとか、区域が狭い場合に行政運営がいわゆるスケールメリットみたいなときに非効率的になるのではないかと主張していたというふうに記録を見ると書いてあります。

ただ、これは別の観点から考えますと、当時、皆さんもご承知かと思いますが、いわゆる平成の大合併が進んでいた頃です。平成の大合併を進める際に国が言っていた論理と正直全く同じなのですよね。区としては、そもそも特別区の区域は、一つの大都市地域を一つの自治体で、単一自治体で担うということが難しいからこそ、住民自治の観点を重視して複数の基礎自治体を置いているわけであって、そもそも自治体の規模を拡大しても逆に制度の複雑化を招くことになるし、また、生活圏に比べて区域が狭いというのは特別区だけの問題ではないと思います。東京圏全体の問題であって、いわゆる生活圏と行政区域を一致させるということであれば、基礎自治体の再編だけではなくて広域行政のあり方も含めて議論すべきではないかと反論しましたけれども、残念ながら話は平行線のままで終わっています。

東京の自治のあり方研究会

26 ページをお願いします。

東京の自治のあり方研究会についてでございます。

こちらは名前がちょっと紛らわしいのですけれども、先ほどからお話ししている都区のあり方検討委員会とは別物でございます。先ほど 22 ページでお話した移管の検討対象となる事務の仕分けを行う流れと並行して別に進んできた話だというふうに頭を切り替えていただければありがたいです。

都側から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だというふうに話が出てきまして、いわゆる学識経験者の有識者を交えた東京の自治のあり方研究会というのを設置し、その結果をもって議論をするということを提案されておりました。

27 ページにお進みください。

区側も一旦はこれに合意し、結果として研究会が設置されました。この研究会は平成 21 年 11 月

に第1回を開催して以降、5年4か月とかなりの長い間検討を行って平成27年3月に最終報告が発表されています。

3つ目の丸のところをご覧ください。

最終報告では、特別区の区域の再編について「直ちに検討すべき」といった内容ではなかったことから、区長会としては元々の主張である、「事務の移管や事務分担に見合った財源配分を求める」ということを改めて確認するとともに、都区のあり方検討委員会の再開について、都に対して申し入れを行いました。

都区のあり方検討委員会のほうは18ページのところで先ほどご説明したとおり、平成19年1月に都区協議会のほうで設置しましたが、平成23年12月を最後に中断したまま現在に至っているところでございます。

長々とお話しして恐縮でございました。前半の特別区制度の現状と課題につきましては以上となります。都区のあり方検討の経緯につきましては、その他の配付資料の1「特別区の現状と課題（参考資料）」の23ページのところに整理された記載をしておりますので、ご興味がおありの方は後ほどそちらをお目通しいただければと思います。

ここまでのお話で私から申し上げたかったことは、平成12年の都区制度改革で法律に書かれた原則が、残念ながら必ずしも実現されてはいないこと。そして、特別区は未完のままとなっている改革の実現に向け、その取組を続けているということを皆様にご承知おきいただければというところでございます。

Ⅱ 特別区行政の現状と課題

1 第33次地方制度調査会

それでは、後半はパワーポイント資料の28ページからお願いいたします。

Ⅱの特別区行政の現状と課題でございます。

まず、項番1の第33次地方制度調査会のところです。

ここで出された結論や方向性によって、後々法改正などが行われるということが度々ございますので、区長会並びに各区の担当としてもこちらの動きは注視しているところかなと思います。過去には都区制度についても議論されておりますし、この後お話しさせていただきます児童相談所の移管の流れもかつて第30次の地制調の中で議論されてきたものでございます。地制調は学識経験者の委員が18名ほど、国会議員さんが6名、地方六団体から各6名が委員となっておるというふう

に聞いております。

まず、令和4年の1月、第33次の地制調にデジタル・トランスフォーメーションの進展、またコロナ禍、コロナ対応で直面した課題などを踏まえ、ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点から、国と地方公共団体、地方公共団体相互間の関係、その他必要な地方制度のあり方について議論するよう諮問がされています。こちらの検討から法改正の流れについて少しご紹介させていたいただければと思います。

続く29ページをお願いいたします。

地制調の専門小委員会で整理された審議項目の抜粋でございます。

1は諮問文でも書かれた内容です。また、2も諮問文に書かれていた内容でございますが、括弧書きのところ、国と地方の役割分担のあり方、国と地方公共団体との間の連携協力のあり方と書かれています。また下の3、その他のところで括弧書きのところ。地方議会のあり方について議論が進められることになったところでございます。

こちらは地方議会に関することですので、皆様既にご承知と思いますが、遡ると令和4年4月の統一地方選挙では、全国のうち41道府県で県議選がありましたが、その4割弱の348選挙区で無投票になったと聞いています。割合ですと、大体当選した方の四人にお一人ぐらいが無投票当選になったという結果かと思います。これによって議員さんの成り手がいないという問題ですとか、コロナ禍で議会の議論が進まないというケースなどが問題点として当時指摘されていたと思います。

これに対して、30ページのところでございますが、令和4年12月18日に地制調会長から岸田総理宛てに答申が出されております。多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申ということで、詳しくは次の31ページをお願いいたします。字が小さくて見づらいので大変申し訳ございません。

こちらの資料は答申文の概要をまとめたものでございます。

項番2から項番5までが課題に対する解決策の提言部分でございます。この中の一部は既に地自法が改正されまして地方議会の役割、議員さんの職務の明確化などに係る規定が整備されていること、またデジタル化などについて、本年4月から施行されていることは皆さんもご承知のことかと思えます。

次に、32ページです。

順序が逆になって恐縮ですが、今度は審議項目1番と2番の話です。

こちらは33ページのとおり、昨年12月の時点で答申が出されております。

続く34ページから36ページまでがその答申の概要をまとめたものでございます。最初の34ペ

ージのところをご覧ください。

大きく 3 点。

1、DXの進展を踏まえた対応は、デジタル技術を積極的に活用した業務改革により、行政職員等をより創意工夫を要する業務にシフトしていくこと。国・地方のデジタル化の共通基盤等の整備、セキュリティの確保、デジタル人材の確保・育成等の促進。

2、地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私との連携では、他の地方公共団体や多様な主体との連携・協働の取組を深化。

3、大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応では、現行の地方自治法の国、地方の関係等の一般ルールを尊重しつつ、国民の安全に重大な影響を及ぼす様々な事態に対して、地自法に国と地方の関係等の特例を設ける必要について提言をしています。

次の 37 ページをお願いいたします。

こうした地制調会長からの答申を受けて、地自法の改正が行われました。

2 児童相談所の移管

(1) これまでの経緯

続きまして、次の 38 ページをお願いいたします。

次の課題に進ませていただきます。項番 2、児童相談所の移管についてでございます。

まずは、これまでの経緯について簡単にご説明させていただきます。

児童相談所の移管につきましては、まず昭和 61 年 2 月、前半でお話ししました平成 12 年改革の基となっております都区制度改革の基本的方向というのが出ております。これは都と区でこの点は合意したものでございます。

この中で清掃事業などと一緒に児童相談所設置事務についても都から区に移管するという内容が盛り込まれてございました。しかしながら、国と相談を重ねていく中で、その事務を特別区に移管することは難しいという当時の国の判断があり、そのときは断念をしているところでございます。

しかし、そこから時代は移りまして、先ほどご説明した平成 20 年 6 月のところ です。都区のあり方検討委員会幹事会での議論の中で再び区に移管する方向で検討する事務として、都区双方が一致しています。この頃は先ほど触れました江戸川区での虐待死事件も発生しています。これを契機に、これまでも主張してきた児相の移管について、先行して検討するということを申し入れました。都区のあり方検討委員会とは切り離して協議し、別途検討するということを都区で確認したところ です。これが平成 23 年 12 月のお話でございます。

次に、平成 25 年 6 月には、第 30 次の地方制度調査会で、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という答申が出されました。地制調で取り上げられたことで、この後の潮目が変わってきたのかなと振り返ると思うところです。

次に、39 ページをお願いいたします。

平成 28 年 3 月のところです。児童虐待等が増加しているという現状をどうにか打開する対策を検討するために、厚労省が設置した学識経験者による専門委員会が開催されまして、様々な対策の一つとして、特別区を児相の設置主体とすべき旨というのがここで記述されています。

厚労省はその提言に基づいて児童福祉法の改正法を国会に提出しました。その改正法は平成 28 年 5 月に成立しまして、平成 29 年 4 月から施行されています。

その後、平成 29 年 6 月からはモデル的確認事業を開始、その後平成 30 年 11 月には令和 2 年度に設置予定区の政令による設置市指定に向けた国との協議を開始したところです。

次に、令和元年 8 月です。世田谷区をはじめ、荒川区、江戸川区を児相設置市に指定する児童福祉法施行令の一部を改正する政令というのが公布されました。

次に、40 ページをお願いいたします。

令和 2 年 4 月のところです。世田谷区、江戸川区が児童相談所を設置、同年 7 月には荒川区が設置しました。その後、令和 3 年 4 月には港区、令和 4 年 4 月には中野区、同年 7 月に板橋区、令和 5 年 2 月には豊島区、同じ年の 10 月には葛飾区が児童相談所を設置し、現在、合計 8 区が設置している状況でございます。

今年度は、今後 10 月に品川区が設置予定というふうになっております。また、来年 4 月に設置予定の文京区ですが、7 月 12 日に政令指定される旨が閣議決定をされております。

この来年度以降の予定につきましては資料に記載のとおりでございます。令和 8 年度末までには合計 12 区が設置するということになろうかと思えます。

ここまでの内容について、お時間の関係でここまでにさせていただきますが、詳しい経緯につきましては、先ほどの分厚い参考資料「特別区の現状と課題（参考資料）」の 41 ページ以降のところにまとめてございますので、こちらはご興味がおありの方は後ほどお目通しいただければありがたいと思います。

（２）設置にかかる課題と対応

それでは、スライドのほうの 41 ページをお願いいたします。

（２）設置にかかる課題と対応についてでございます。

先ほどは文京区の政令指定について触れたところですが、政令で指定されるためには、設置区の業務の執行体制や東京都との連携体制など、それらが支障ないということを確認することが要件となってきます。したがって、こうした手続上の課題も含めて、児童福祉行政を担う東京都の支援・協力というのも欠かせないところでございます。また移管を受ける特別区としても設置に係る諸課題はございます。

それは、まず①の人材の確保・育成で、それが難しいために開設時期を後ろ倒ししたという区もおられるところです。各区では東京都や近隣の県、また政令市の児童相談所のほか、遠方の府県まで職員を派遣して準備を進めているところもおられるというふうに聞いてございます。

皆さんもご存じかと思いますが、児童相談所には、児童福祉司（スーパーバイザー）や児童心理司、保健師、弁護士、精神科医等の配置が求められるところでございます。特に児童福祉司の配置基準は、管轄地域の人口3万人に1人、プラス虐待の相談件数に応じて上乘せされるという決まりになっています。この人口3万人に1人という基準は令和4年の4月から改正されています。それまで4万人に1人という基準でしたので、さらなる確保が必要になっているというのが現場の実情かと思っています。

また次に②の施設の確保ということで、当然ながら用地、建物の確保も必要です。それに充当する財源も当然ながら必要となります。子どもたちの支援というのは、当然ながら一時保護所で終わるものではないというのはご承知のとおりかと思っています。一時保護した後、ご家庭に戻るといったことができればいいのですけれども、残念ながらそうではないという場合に③の社会的養護の里親、乳児院、あるいは児童養護施設といったその後の処遇というものも考えていかなければならないかと思っています。里親になってくれる方やその家庭の開拓や、児童養護施設の誘致なども必要となってきます。また虐待の場合には親が一時保護所に取り返しに来るといった事例も当然想定されるわけですが、また転居を繰り返すケースへの対応ですとか、一時保護所の相互利用なども含めて、④の広域の調整システムが同時に必要になっていきます。

やはり一番のネックはその中でも⑤、当然のことかと思いますが、先ほど触れた財源の確保というのは非常に重要になっていきます。

次のページからはその話題について触れたいと思いますが、その前に資料にないことも、少しだけお話しさせていただきたいと思っています。

先ほど41ページのところで掲げた課題なのですが、これらの多くは区の児童相談所はもちろんですが、都児相においても同様の状況でございます。

今日の資料では、区児相の構造を抜粋して記載しておりますが、これ以外の動きとして本年6月

1日に練馬区に新たな都児相が設置されたことは皆さんも既にご存じかと思います。新たな都児相の設置というのは三十数年ぶりだというふうに伺っております。ほかにも足立区は既に区児相は設置しない考えを表明されています。これらの区では、都児相と区の子ども家庭支援センターの緊密な連携等により対応していくというのが基本の方針になるかと思います。

私としては区児相と都児相、どちらを設置するのが良いかという観点で申し上げるつもりはございません。それぞれの区が、自区の状況に応じて何が最適かを、ご判断をされた上でのことと考えてございます。ただ、区児相、都児相、いずれであっても、人材の確保をはじめとする諸課題は同様かと思います。そしてその解決には、区児相、都児相それぞれで取り組むだけではなくて、少なくとも特別区全体を見渡す必要、さらに言えば多摩格差の話もありますので、都児相としては東京都全体を見渡していくという視点も必要なのだと思います。

いずれにしても、子どもたちの最善の利益を守るという観点からは、どこの区にお住まいであったとしても必要なときに必要な支援を受けられる体制が整えられていることが望ましいと思うところ です。

先日、先ほど申し上げました練馬区で都児相が設置された際に、練馬区長からコメントが出されております。「区児相と都児相が併存する状況を踏まえ、児童福祉司などの育成と交流、施設入所の調整などに都と区が協力して取り組み、広域的な調整機能と専門機能を確立しなければならない。」といった趣旨を述べられています。

また東京都も今年度から都の児童相談センターの体制を強化する方針を打ち出しております。区児相、あるいは子ども家庭支援センターと一体となって広域化、専門化していく課題に対応できるように総合調整機能を発揮するとして、福祉局の内部に新たに総合連携室という部署を設けております。そちらとは、私ども区長会事務局としても、今後の進め方について様々、協議させていただいているところです。

今年度は実際に都と区がどういった連携を取っていくか、方針を取りまとめ、実行に移していく段階に入っていくと思います。区長会としても、各区の考えを尊重しながら23区全体の児童相談体制の強化につながるように取り組んでいきたいと考えてございます。

話が脱線してしまいました。申し訳ございません。

令和2年度都区財政調整協議会（令和元年度実施）

区の児童相談所の設置に伴う都区間の財源配分割合の課題に話を進めたいと思います。42ページを改めましてお願いします。

42 ページは、令和元年度に行いました令和2年度都区財政調整協議会の経緯でございます。紛らわしいのですが、その年に次年度分の協議を行っています。令和元年度に実施しているのが、「令和2年度協議」だにご理解ください。

区側は、「児童相談所関連の事務が特別区の事務となることから、記載のとおり、都と特別区の役割分担に大幅な変更が生じるものとして、都区の配分割合を変更した上で、財調算定し、財源保障を図ることが必須である」というふうに主張しています。

都側は、「児童相談所の経費が、実態を踏まえたあるべき需要であるのか、合理的かつ妥当な水準となっているのかは区児相が一定数増えた段階ではじめて検証や分析が可能である。」というふうに主張しています。また、現時点では判断が付かない。今後、開設予定の22区、ここは当時、練馬区以外の全区が開設を予定していたので、こうした記載になっていますが、22区の半数である11区の児童相談所の決算が出た時点で、改めて協議すべきと、都は主張し、結果として協議は決裂しています。

下のほう、その後、区長会で都に申し入れとあります。当時、区長会会長であった山崎江東区長と、都の多羅尾副知事との間で、水面下で調整されたと聞いています。その結果、都側から特例的な対応として、令和2年度から配分割合を0.1%増の55.1%とすること、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という提案がなされました。なお、当初の特別区側の提案では0.26%でございました。大体0.1%が約20億円とご理解いただければと思います。パーセンテージなので、総額が上がるのももちろん変わりますが、当時の換算としてはおよそ0.1%で約20億円程度であったとご理解いただければと思います。

ここで令和4年度の協議となったのは、令和2年度設置の3区の児相で、通年の決算が出揃う令和3年度決算を基に、令和4年度にもう一度協議をするということでございます。細かいのですが、荒川区は年度途中の令和2年7月に設置したため、令和2年度決算では1年を通じた決算にならず、3年度決算から1年分の決算を確認できるようになるからという意味です。

当時の区側としては、その規模や考え方もやはり区側の主張とは乖離はしていますが、ここは都のぎりぎりの判断として一旦は受け入れました。当時は、課題は沢山あるが、都と協力して全国モデルとなるような児童相談行政を実現していくべきと考え、ご判断されたと聞いてございます。

令和5年度都区財政調整協議会（令和4年度実施）

次に43ページです。

こちらは令和4年度に行った5年度財調協議の経過でございます。

区側は、「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したのであり、設置済みの区の所要額に見合う財源を確保すべきである。配分割合は、平成 12 年度都区制度改革時の合意に従って変更すべきである」というふうに主張しています。

これに対して都側は、「特別区の児童相談所設置は都区間の役割分担が大幅な変更には当たらない」と、ここがまさに真っ向から対立する見解を主張してきたところです。

なぜ当たらないかというところですが、その根拠として、①設置の区数が4年度末時点で7区あること、②設置区以外の区域では、都に設置義務があること、これは設置していない区に関しては当然、都側にあるという意味です。そして、③設置区以外の区域において、サテライトオフィスの設置を進めていること。また、④設置区が担う義務を都が担っていることを挙げております。

④だけ少し補足させていただきます。こちらは具体的には児童自立支援施設を指しています。法的には区に設置義務があるにも関わらず、東京都に委託をしており、法的義務を果たしていないのではないかと、つまり一人前に児相業務をやっていないのではないかと、というのが都の主張です。我々としては、東京都の言っている話は的外れな話だと考えています。

当時、児相を設置している政令市及び中核市は 24 市あったそうですが、このうち4市しか児童自立支援施設は設置していません。もしも、都の論理が正しいならば、残りの 20 市は一人前の運営ができていないのか、という話になってしまいます。当然、区側からは、そうした反論をしました。その後、都はこの点については、いつの間にか主張はなくなり、現在の協議では既に論点からは消えています。

次の黒ポチ、一番下のところで、配分割合の変更がなければ、財政運営に支障があるのかというふうにございます。ここは都区の見解が乖離する中で重要なポイントになります。これは配分割合の変更がされなければ、特別区は財政運営に支障を来してしまうのか、そんな状況になるのかという意図でございます。一言で言えばお金は足りているでしょうということが言いたいわけかと思えます。

ここは皆様に、ご理解いただきたい重要な点です。前半の都区制度のところで触れましたが、調整3税などのいわゆる財調の財源は、本来、市町村の税源でございます。これを都と区の役割分担に応じて分け合うところからこの制度は始まっているわけです。決して、おのおのの区の財政が苦しいかどうかということを基準に議論するものではありません。それは、特別区に配分された総額を、特別区相互間で配分する際の水平調整において考えるべき事柄です。都区間での配分はあくまで、都区の役割分担に応じて配分されるべきと考えます。そうでなければ、例えば各区が努力して経費の節減に努めれば努めるほど、かえってそれぞれの区の財政需要が減ってしまうわけですね

と。当然、その分の配分総額が減少してしまうわけで、それはおかしいと思います。

そうなれば代わりに都のほうの財源が増えてしまうという、当然、総額に対する配分割合ですから、区への配分が減った分だけ、都の配分が増えてしまうことになるわけで、それは良いのかという話はあろうかと思います。

また、そもそも財政調整制度の財源である固定資産税、法人住民税、そして区の一般財源である区民税、いずれも皆様がよくご存じのとおり景気の動向によって増減する性質の歳入です。不景気になればそもそも総額が減少してしまうということもあるわけです。そうである以上は、配分割合はその時々々の財政、財源の過不足によって決まるというものではないというふうに考えています。

これは国から地方に交付されます地方交付税交付金とちょっと仕組みが似ているところがありますので、誤解されやすいところかと思うのですが、都区財政調整制度では、都と市町村の立場と、東京都が市町村の立場でやっている事務、先ほど何回かお話ししましたが、それがあって、まず都区間の役割分担のあり方を決め、都に留保する財源を残すという形になっています。これは地方交付税にはない仕組みです。これを無視して、最初から都が国のように、各区の財政の過不足のみに着目して交付の割合を決定するというのでは、地方交付税制度の一部分だけを都合良く切り取った仕組みであり、あたかも都から区への補助金のように聞こえます。

1点目の役割分担の大幅な変更の考え方、2点目としての配分割合の変更と財政運営上の支障の有無の関係性、これらはいずれも当然、区側としては様々な角度から当時の質問や反論を展開したところなのですが、これも残念ながら都は質問には答えず、同じ発言を繰り返したのみで、結果として議論にはならず、その結果、協議が中断したというのは皆様もご承知と思います。

次に、44ページに進みます。

1ポツ、2ポツのところで、財調協議が当該年度内に調わなかったのは、昭和54年以来44年ぶりのこととなっています。さらに年度が替わった令和5年6月の都議会までも協議が調わなかったというのは、これは本当に過去に例がない事態でございます。その後、令和5年8月に入りまして、都側から「児相に関する都区の連携と児相の事務の財調上の位置づけの整理は切り分けて議論をする」という提案がありました。区側の考えとは噛み合っていないところはあるのですが、区長会としてはこれ以上協議の中断を長引かせることは望ましくないという判断から一旦は受け入れたところでした。

これにより9月には一応の形で都区の合意が交わされました。この辺りは各区の議会でも報告されているところですので、皆様ご承知かと思います。その後、都の三定議会で都条例の改正も行われまして、各区に交付金が交付されたというところでございます。このときには、都区の配分割合

は現状維持、すなわち区側は 55.1%とされました。

次の 45 ページの調整方針の第一のところに書かれています。

その上で焦点となった都区の配合割合はどうするかを議論するため、まず財調協議に進んでいく前に、区児相の事務の財調上の位置づけを整理することとなりました。

具体的には 44 ページのタイトルのところに書いておきましたが、都区の P T というものが設置されたところでございます。その設置・作成につきましては、46 ページに記載のとおりでございます。

46 ページをお願いします。

P Tには、区側は副区長会の正副会長と区長会事務局で税財政を所管する調査第 2 課長がメンバーとなっています。その下にあるワーキンググループという表示もございます。実際にはより詳細にわたる議論を行うため、区側からは企画財政担当部長会及び財政課長会の代表が出席するワーキンググループ下部組織を P Tの下に設置しました。その中に特別区長会事務局次長も含まれておりまして、私もこの 4 月に着任して以来、このワーキンググループのほうには出席させていただいているところでございます。

本年 7 月 24 日までに、P Tは 1 回、ワーキンググループは通算 6 回開催しましたが、いまだに都とは平行線が続いているところもございまして、協議は継続中でございます。

私どもとしては、今年度後半に行われる次の 7 年度の財調協議では、配分割合について円滑に議論ができるようにしたいと考えています。何としてでもこれに間に合うスケジュールで進めたいところです。区議会の皆様には、先週の 7 月 18 日の議長会の総会にて、令和 7 年度に向けた東京都への要望事項を取りまとめられたと伺っています。その中で、特別区における児相の設置、運営において必要な財源が確保されるよう、都区財政調整において配分割合の変更を行うことを要望する旨が盛り込まれたというふうに仄聞しています。私どもにとってもこれは大きな後押しになるものであります。お力添えに改めて感謝を申し上げます。引き続き、私どもも全力で取り組んでまいります。

3 不合理な税制改正等への対応

続きまして、47・48 ページをお願いいたします。

今度は不合理な税制改正等への対応についてでございます。ここにはこれまで特別区が影響を受けてきた税制改正について簡単に記載をしております。

重要な点としては、特別区がこれまで強く主張してきたにもかかわらず、ここに挙げられた制度

改正、私たち特別区としては、「不合理な」と主張している税制改正が続けられてきたことです。その背景は皆様ご承知のとおり、東京一極集中、いわゆる東京はお金があつて裕福だから様々なサービスが実現できるのですよねといった東京、あるいは特別区への批判というものがやっぱりあるかと思っています。

この辺りは、国の財政制度等審議会などにおいても毎回のよう指摘されています。この流れを受けて、国は法人住民税の一部国税化や地方消費税の清算基準の見直しやふるさと納税といった制度改正を続けているところです。

次の 49・50 ページでございますが、こちらはふるさと納税に対するこれまでの経過や特別区間の要請活動の経過を簡単に記してございます。

皆さんもご承知の内容も多いかと思います。この中で、これまでの働きかけでは返礼品の 3 割条件が設けられるなど制度改正につながった点もございます。しかし、いまだ抜本的な見直しに至っていないというのが現状でございます。ここも引き続き取り組んでいく必要があると考えてございます。

続く 51 ページをお願いいたします。

今度は「税源偏在是正議論」の問題点というページでございます。

国への働きかけの際には、特別区としてはここに書かれた趣旨を主張しています。

① 先ほどお話ししたように、地方税財源全体が不足していることが元々の問題であるのに、これを東京とその他の地方の間での偏在是正議論、東京一極集中にすり替えられていること。

②税額のみに着目しており、本来は地方自治体間の財源格差の議論、地方自治体間の財政財源格差の調整は地方交付税の役割であること、これを忘れていてのではないかと。

③東京対地方の対立構造にしている。地方財源を国税化して再配分する手法というのは、我々としては地方税の本質に反していると考えます。これは地方分権に逆行するものだというのが我々の見解です。

そもそも全体のパイは増えていないのですから、結果として税源の奪い合いにしかならないと思っています。これは最終的には地方、いわゆる共倒れになってしまうという議論があるということです。いずれにしても、今後の減収の見込みの状況ですとか、国の新たな措置を警戒しながら引き続き不合理な税制改正をしないように国に求めていく必要があります。

ただ、これには行政からの要請はもちろんですが、政治レベルの働きかけも欠かせないものと考えております。先ほどの議長会の皆様からの国への要望の中には、ふるさと納税制度の見直し、また地域間の税収格差の是正は、法人住民税の一部国税化ではなくて国の責任において自ら行うこと、

そして地方消費税の清算基準は税収を最終消費地に帰属させるという清算基準本来の趣旨に沿った基準を用いること、これらの内容も盛り込まれたと仄聞しております。今後とも、区議会の皆様とお力を合わせて取り組んでまいりたいと考えております。

我が国の財政運営の進むべき方向（抜粋）

ここで、その他の配付資料 4 として「〔参考資料〕我が国の財政運営の進むべき方向」というものがあるかと思いますが、こちらをご覧くださいませでしょうか。

こちらは今年の 5 月 21 日に財政制度等審議会に取りまとめられたものでございます。一番後ろのページの東京一極集中と行政サービスの格差とあるパワーポイントの資料、こちらの中に要点がまとめられていますので、一番後ろのページをご覧くださいませと思います。小さくて申し訳ございません。

東京が豊かな財政力を背景に手厚い行政サービスを実施していることが、東京都と地方の間、さらには東京圏内においても行政サービスの格差拡大につながっていること、そして東京一極集中の是正が国全体の少子化の流れを変えていくために重要であるというふうに位置づけて、先日東京隣県の 3 県の知事さんからの要請なども例に挙げながら、東京都や特別区への批判がここに展開されてございます。残念ながらこれも現在特別区にとっては非常に不利な状況なのかなというふうに思っております。今後の議論を注視していくとともに、我々としても一生懸命働きかけていく必要があらうかと思っています。

次に、何度も恐縮ですが、本体の資料のほうにお戻りいただき、52 ページをお願いします。

4 地方創生（東京一極集中是正問題、全国連携プロジェクト）

本紙の 52 ページ、項番 4 の地方創生（東京一極集中是正問題、全国連携プロジェクト）とあるページをお願いいたします。

「東京一極集中是正」を目的に国は地方創生施策を進めているという中で、東京 23 区として何をなすべきなのかが問われているところかと思っています。そこで、平成 26 年の 9 月に始まったのが「特別区全国連携プロジェクト」という取組みでございます。今年はちょうどプロジェクト開始から 10 年の節目を迎えております。特別区と全国各地域の共存・共栄を目指して、お互いの強み弱みを共有した上で知恵を出し合い、協力・連携により東京を含めた全国各地域の活性化、そしてまちの元気につながる取組みとして開始したものでございます。

具体的な取組内容の説明につきましては、本日は時間の都合上割愛をさせていただきますが、そ

の他の配付資料の三つ目として、全国連携プロジェクトのパンフレットを配付させていただいてございます。後ほどお時間のある際にお目通しいただければ幸いです。

また、現在この建物、東京区政会館の1階で「全国連携プロジェクト 10 年の歩み」というテーマで企画展示を行ってございます。お時間のある方はお帰りの際に1階の展示もご覧いただければ大変ありがたく思います。よろしくお願いいたします。

5 被災地への支援

続きまして、53 ページをお願いいたします。

項番5、被災地への支援でございます。ただいまお話しいたしました全国連携プロジェクトの一環として実施しているものでございます。東日本大震災、熊本地震などに対して23区を挙げて支援をさせていただいております。

発生当初から物資の支援や職員の派遣を継続して行っているところです。職員の派遣は、全国市長会を通じて被災地から派遣要請がありまして、調整の上、各区から順に派遣をしていただいております。

延べの実績ですが、東日本大震災には7,201名、熊本地震には432名、平成30年7月豪雨では111名、胆振地震には28名を派遣しております。個人的なお話で恐縮ですが、私も平成23年5月には宮城県亘理町にしばらく派遣をされておりました。そのときは町が設置した避難所の運営のお手伝いをさせていただきましたが、私自身にとっても非常に貴重な経験だったと記憶しております。

次の54ページをお願いいたします。

(2)のほうは、今年元旦に発生しました能登半島地震の対応について簡潔にまとめたものでございます。現在、延べ230名の職員を派遣しています。このほか復興支援金として石川県に3,000万円、新潟県に500万円、富山県に300万円を支給しているものでございます。こちらは区長会が定めた基準に基づく金額でございます。

災害は言うまでもなく起こらないことが一番かとは思いますが、災害列島とも呼ばれる日本でありますし、やはり地球温暖化の影響で異常気象、集中豪雨や台風の発生などが頻繁に起こるようになってしまいました。特別区自身も大災害に見舞われる可能性は当然いつもあろうかと思っています。被災地に派遣された職員の体験・知見というのは今後さらに重要になってくるかと思うますので、引き続き対応していく必要があろうかと思っています。

6 その他 様々な課題等

最後に 55 ページ、その他、様々な課題のところでは。

箇条書で項目だけ記載しておりますが、どれも今始まった課題ではなく、それぞれ重要なものがあります。お時間の関係があるため、詳細は割愛させていただきますが、どれも並行して検討を進めていく必要があるものばかりです。

大変拙い講義で恐縮でしたが、私からのお話は以上とさせていただきたいと思います。ありがとうございました。

令和6年7月24日（水）

特別区議会議員講演会（令和6年度第1回）

「特別区の現状と課題」

（その他の配付資料一覧）

- 1 特別区の現状と課題（参考資料）（令和6年4月24日）
- 2 都区制度（東京の大都市制度）について（令和6年4月1日）
- 3 特別区全国連携プロジェクト パンフレット（令和6年3月発行）
- 4 「参考資料」 「我が国の財政運営の進むべき方向」
（令和6年5月21日 財政制度等審議会 資料より抜粋）

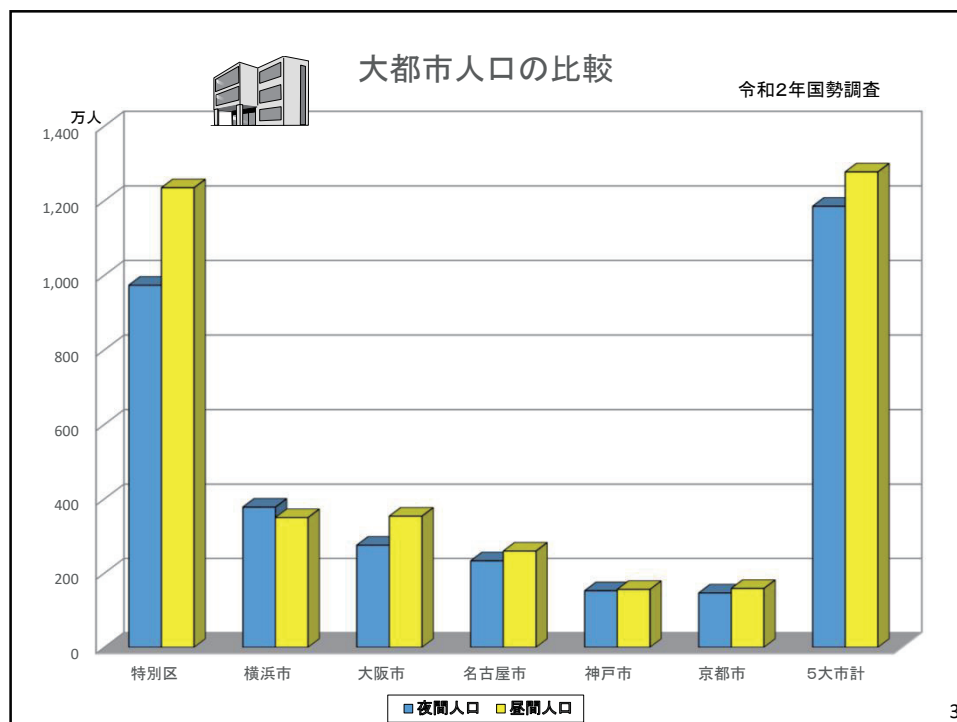
1

I 特別区制度の現状と課題

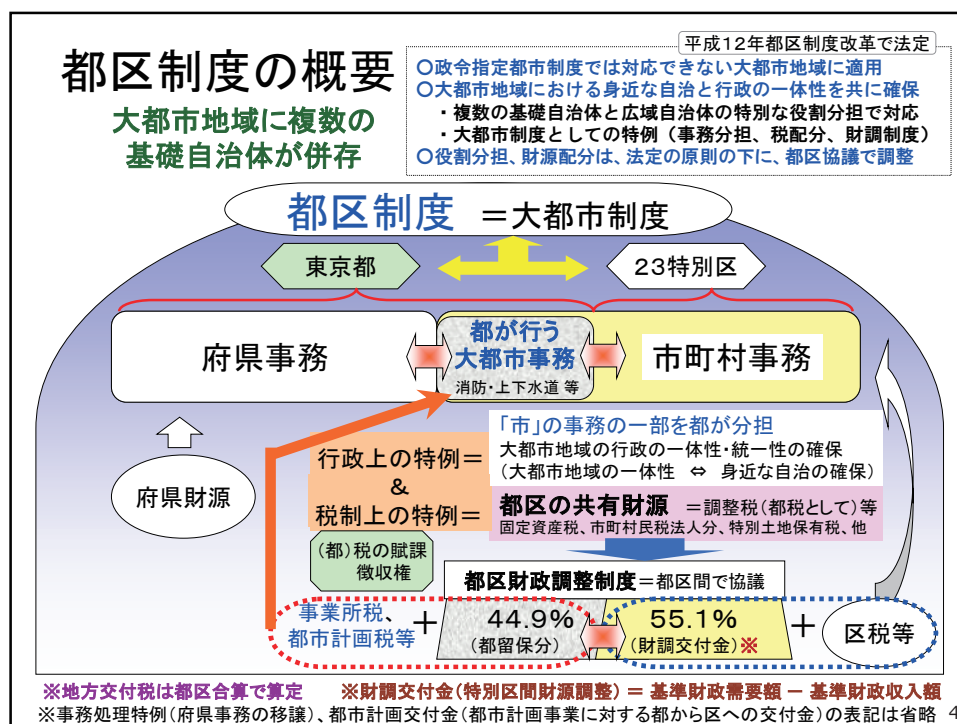
1 特別区制度とは

- 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
- 現行制度は、長年にわたる自治権拡充運動の成果

2

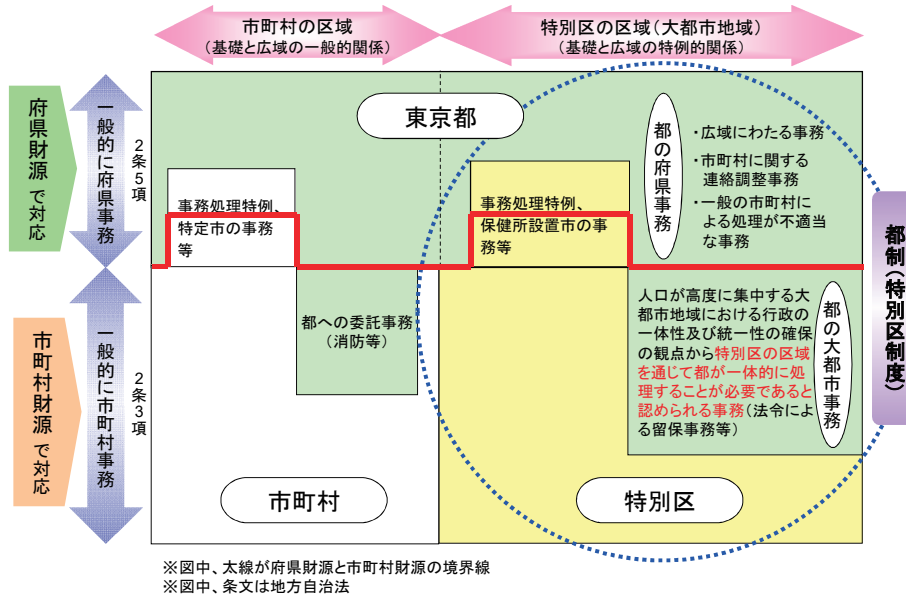


3



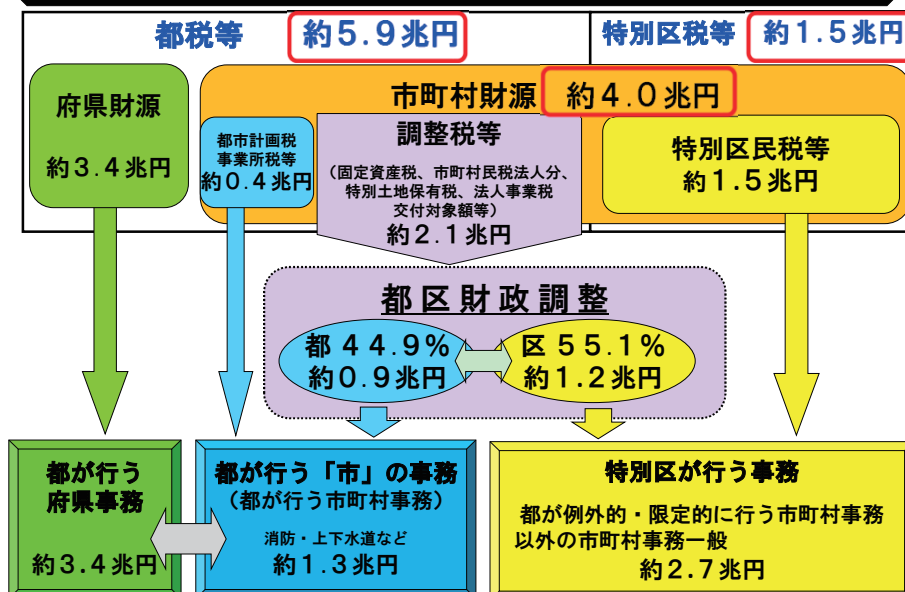
4

都と区市町村との分担関係(イメージ)



5

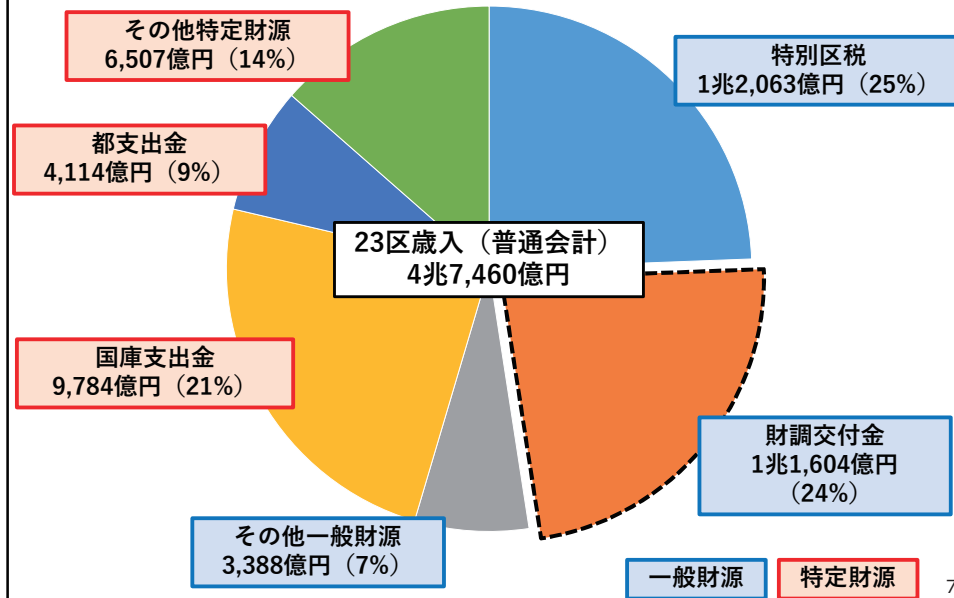
都区間の一般財源配分の状況(令和4年度決算)



※数値は小数点以下第2位で四捨五入のため、合計が一致しない場合がある。

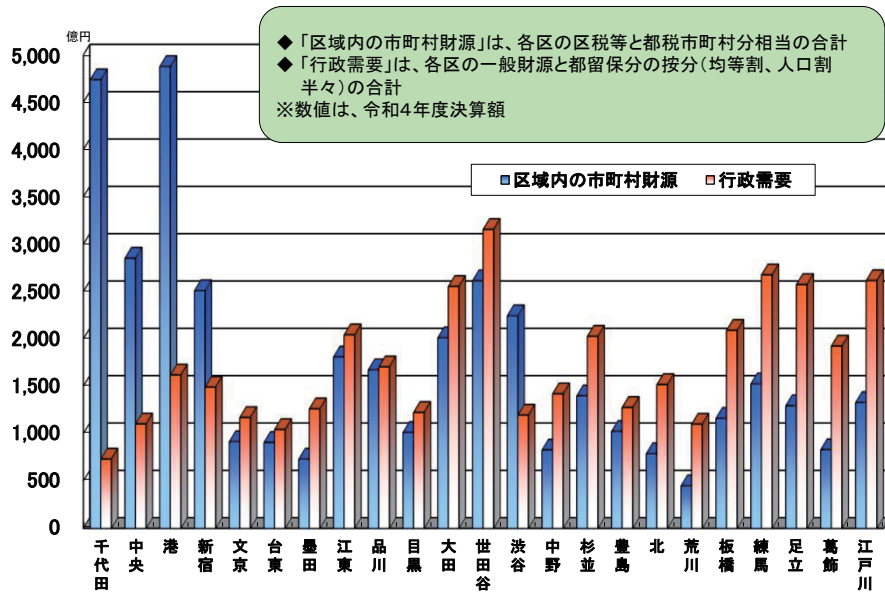
6

特別区財政調整交付金の規模(令和4年度)



7

区域内の市町村財源と行政需要の比較(粗い試算)

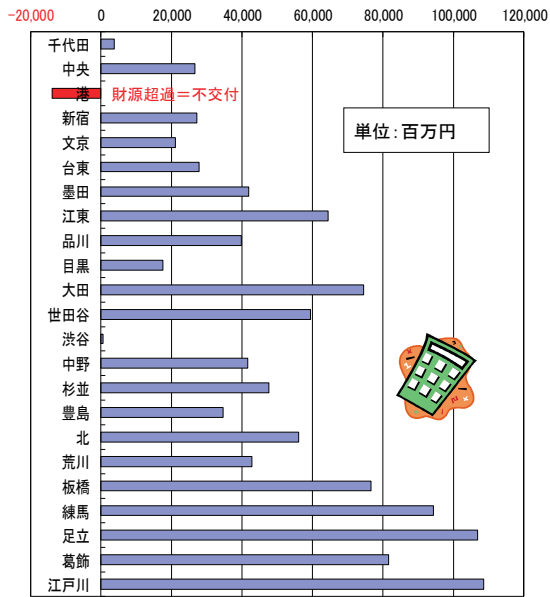


8

普通交付金區別算定額(令和5年度)

单位: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	31,613	27,928	3,685
中央	66,040	39,323	26,716
港	74,707	88,648	
新宿	85,712	58,556	27,156
文京	60,618	39,477	21,141
台東	56,496	28,706	27,790
墨田	74,275	32,369	41,906
江東	130,571	66,098	64,473
品川	100,944	61,209	39,735
目黒	67,013	49,442	17,571
大田	166,791	92,178	74,613
世田谷	197,537	138,047	59,491
渋谷	59,816	59,201	615
中野	83,643	41,957	41,685
杉並	123,416	75,804	47,613
豊島	74,679	40,027	34,652
北	94,149	38,138	56,011
荒川	65,666	22,850	42,817
板橋	136,442	59,826	76,616
練馬	176,771	82,385	94,386
足立	173,172	66,343	106,829
葛飾	126,334	44,703	81,631
江戸川	178,982	70,299	108,683
計	2,405,387	1,323,513	1,095,814



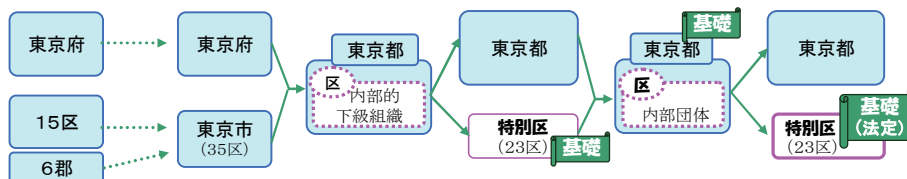
2 都区制度改革の変遷

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	都区2層制(特別区は「基礎」) ⇒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)	特別区は都の内部的団体に ⇒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)	特別区の権限を拡大 ⇒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)	特別区に「市」並み自治権付与 ⇒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 ※引続き都が「基礎」
平10改正 (平12施行)	都区2層制の復活(法定) ⇒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

<参考> ●特別区の変遷イメージ

明治11年 1878年 (区の誕生) 昭和7年 1932年 (隣接郡町村編入) 昭和18年 1943年 (戦時体制) 昭和22年 1947年 (戦後の民主化) 昭和27年 1952年 (戦後復興優先) 平成12年 2000年 (地方分権)
 【郡区町村編制法】 【大東京市発足】 【東京都制施行】 【地方自治法制定】 【改正自治法施行】 【改正自治法施行】



11

3 平成12年都区制度改革

都区の法的位置づけの確立

特別区＝都の内部的団体
からの脱却！

都：広域の地方公共団体
区：基礎的な地方公共団体

財政自主権の強化

都から区への税源移譲 & 財調
 (ゴルフ場利用税交付金、入湯税等) 法律による
 財源保障

・財源配分割合の見直し
 (区：44%→52%)
 ・総額補てん、納付金制度
 の廃止 等

都区の役割分担見直し

都区の役割分担、
 行政責任の明確化！！



都が行う市町村事務は限定！
 住民に身近な事務は23区へ
 ⇒清掃事業 など

12

平成12年改革で確認された原則

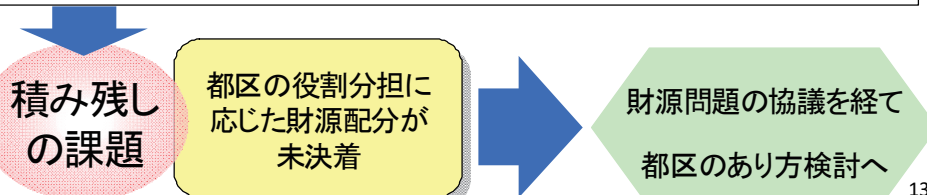
《都と特別区の役割分担の原則》

- 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に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
- 配分割合については、都と特別区の「市町村事務」の分担割合に応じて、都区の協議に基づいて定める



13

4 未完の都区制度改革

➤役割分担

- * 従来の経緯から都が行っている事務の中には基礎自治体が担うべき事務がある。「大都市の一体性、統一性の観点から都に留保される事務は限定的であるべき」

➤財源配分

- * 都区の役割分担に見合った財源配分を実現すべき。「それぞれ市町村の事務を都と特別区で分担する割合に応じて財源配分がされる」
- * 調整税の配分割合、都市計画交付金のあり方

14

5 主要5課題・都区のあり方検討

【都区財政調整「主要5課題」の確認】

- 平成12年4月1日、新たなスタートを切った都区制度
- 法に定められた都区の役割分担に基づく財源配分の問題等は、都区で合意に至らず、課題として積み残し
- 平成12年2月10日開催の都区協議会において、都区で確認した「都区財政調整主要5課題」
- これ以降、清掃事業の特例的対応期間が終了する平成17年度までの解決をめざして、都区協議が行われることとなった

15

「主要5課題」の内容

- 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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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。

16

都が行う「大都市事務」の分析結果(17.6.10現在)

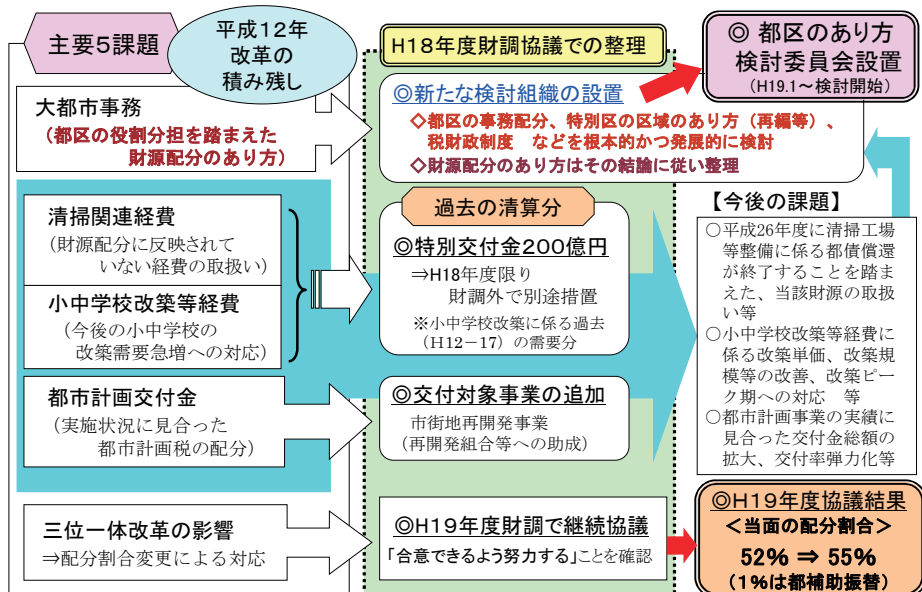
項 目	事務数	一般財源所要額 (単位: 億円)		
		都 案	区 案	都案—区案
大都市事務 (一部を含む) とするもの	28	5,741	5,109	632
法令留保事務	4	4,175	4,171	4
法令留保事務以外	24	1,566	938	628
府県事務とするもの	204	2,783	0	2,783
「政令指定都市」が行う事務等 (法令上の府県事務)	110	995	0	995
その他	94	1,788	0	1,788
総係的管理経費	5	3,440	1,918	1,522
財調基金充当分	—	0	△224	224
合 計	237	11,964	6,803	5,161
大都市一般財源		10,699	10,246	452
所要額 — 大都市一般財源		1,265	△3,443	4,709



※「項目」と「事務数」は、区案で分類
 ※「一般財源所要額」は、都が行う「大都市事務」の経費

17

都区財政調整「主要5課題」協議決着の構図



※別途、23区間の配分を区側が主体的に調整する仕組みを協議 18

都区のあり方検討委員会

● 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。

● 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、その結論に従い整理を図る。

18.2.16 都区協議会合意事項

● 平成19年1月から検討開始

<検討委員会>

・都側：副知事(4名)、総務局長、区側：区長会正副会長(4名)、事務局長

<幹事会>

・都側：総務局長、行政部長等7名、区側：区長(3名)、副区長(2名)等7名

● 事務配分の検討結果(都の実施事業全体の仕分け 対象444項目)

区移管：53 役割見直し：30 是非を引続き検討：101 都：184

税財政の課題に移行：1 対象外：75

19

都区のあり方に関する検討の方向

19. 6. 15 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

20

検討対象事務の選定基準と項目数

検討対象とする事務（444項目）

23区を含む区域内で行っている事務

法令に基づく事務（336項目）

- ①法令で都が処理する市町村事務
 - ・一般市の事務（上下水道、消防 等）
 - ・建築主事設置市、保健所設置市の事務
- ②政令指定都市等が処理する事務
- ③他府県で事務処理特例制度で処理する事務
- ④その他の府県事務（都区が指定するもの）

任意共管事務（108項目）

（公営住宅、都市公園、公立高校 等）

規定

検討対象は、
府県事務を
含め、幅広く
選定！

検討対象外（54項目）

- ・都議会関係事務
- ・都全体の組織運営等事務
- ・国・他団体との連絡調整事務
- ・23区域外の法令事務
- 任意共管事務

21

都区の仕事配分の検討結果（23年1月）

① 現在の都の事務（都の事務リスト作成）

検討対象事務の選定基準

府県事務も含め幅広く選定

協議・選定

② 検討対象事務（検討対象事務リスト作成）

444

協議・選定

移管すべき事務の選定基準

都の事務を特化
区が幅広く実施

③

区へ移管する
方向で検討する
事務

53

都区の役割を見
直す方向で検討
する事務

30

都区の役割の見
直しの是非を引続
き検討する事務

101

都に残す方向で
検討する事務

184

368

対象外の事務 75
税財政の課題に移行 1

22

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㎡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、引続き検討するものとして整理したもの。

23

都区のあり方検討 移管検討対象事務(53項目)一覧

≪法令上都の事務のうち、「区に移管する方向で検討する事務」として都区が一致した事務≫

1 生活文化スポーツ局(3項目)

- (1)「③-1 特定計量器に係る定期検査、勧告などに関する事務」
- (2)「⑤-20適正計量管理事業所の指定などに関する事務」
- (3)「⑤-48販売事業者に対する立入検査などに関する事務」

2 都市整備局(11項目)

- (1)「④-30住宅街区整備事業の認可などに関する事務」
- (2)「④-33賃貸住宅の建設・管理に関する計画認定などに関する事務」
- (3)「④-37高齢者向け賃貸住宅整備計画認定などに関する事務」

・
・
・

別冊資料「特別区の現状と課題(参考資料)」の33頁、34頁をご覧ください。

24

都区のあり方検討 「区域のあり方」の取扱い

《都の考え》

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。ただし、これをもって移管の前提条件とするものではない。

《区の考え》

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。

25

東京の自治のあり方研究会

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。

——— 21.2.2 都区のあり方検討委員会 幹事会への下命事項

- 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
- 東京都、特別区長会、東京都市長会、東京都町村会の4者共同で「東京の自治のあり方研究会」を設置
- 学識経験者7名、行政実務者10名(都4名、区2名、市2名、町村2名)で構成
- 平成21年11月から研究会の検討を開始
- 平成25年6月に研究会の下に行政実務者(各団体から2名ずつ)を中心とした部会を設置

26

東京の自治のあり方研究会「最終報告」 （平成27年3月）について

- 平成21年11月に第1回開催以降、5年4か月の検討
- 平成27年3月、最終報告を発表
別冊資料「特別区の現状と課題（参考資料）」の37頁参照
- 最終報告では、特別区の区域の再編について「直ちに検討すべき」といった内容ではなかったことから、区長会としては元々の主張である、「事務の移管や事務分担に見合った財源配分を求める」ことを改めて確認するとともに、都区のあり方検討委員会の再開について、東京都に対し申し入れを行った
- しかし現在まで、東京都は都区のあり方検討委員会の再開を受け入れていない

27

Ⅱ 特別区行政の現状と課題

1 第33次地方制度調査会

第33次地方制度調査会への諮問事項（R4.1.14）

【諮問文】

「社会全体におけるデジタル・トランスフォーメーションの進展及び新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等を踏まえ、ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点から、国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係その他の必要な地方制度のあり方について、調査審議を求める。」

28

【審議項目】（抜粋）

- 1 地方制度のあり方を調査審議するに当たり踏まえるべき、「社会全体におけるデジタル・トランスフォーメーションの進展及び新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等」及び「ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点」として、何を捉えるべきか。
- 2 1を踏まえ、「国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係」として、どのようなことが考えられるか。
（国と地方の役割分担のあり方、国と地方公共団体との間の連携・協力のあり方について等）
- 3 2のほか、「その他の必要な地方制度のあり方」として、どのようなことが考えられるか。
（地方議会のあり方について等）

29

令和4年12月28日

内閣総理大臣 岸田 文雄 殿

地方制度調査会
会長 市川 晃

多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に
向けた対応方策に関する答申

当調査会は、多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策について検討を重ねました結果、別紙のとおり結論を得ましたので、答申します。

30

多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申の概要

第3回総会(R4.12.21)で決定
→R4.12.28総理手交

1. 議会についての現状認識と課題

- 感染症のまん延等の緊急時における合意形成や、人口減少に伴う資源制約の下での合意形成を行う上で、地域の多様な民意を集約する議会の役割は大きい。このため、多様な人材が参画し、住民に開かれた議会を実現していくことが重要。
- しかしながら、議員の構成は、性別や年齢構成の面で多様性を欠いており、一部の議員の不適切な行為と相まって、住民の議会に対する関心を低下させ、住民から見た議会の魅力を失わせている。このことは、議員のなり手不足の原因の一つにもなっている。

【女性議員の割合】都道府県11.8%、市17.5%、町村11.7% 【60歳以上の議員の割合】都道府県43.0%、市56.5%、町村76.9%
【無投票当選者割合】都道府県26.9%、指定都市3.4%、市2.7%、町村23.3%
※女性議員が少ない議会や議員の平均年齢が高い議会において無投票当選となる割合が高い傾向

2. 議会における取組の必要性

- 各議会等において、次のような取組を行っていくことが必要。

① 多様な人材の参画を前提とした議会運営

勤労者等の議会参画
➡夜間・休日等の議会開催等
女性や若者、育児・介護に携わる者の議会参画
➡ハラスメント相談窓口の設置
会議規則における育児・介護の取扱いの明確化等
小規模市町村における処遇改善
➡議員報酬の水準のあり方を議論

② 住民に開かれた議会のための取組

デジタル技術を活用した情報発信の充実
➡SNSの活用、タブレット端末によるペーパーレス化にあわせた情報公開の充実等
住民が議会に参画する機会の充実
➡住民と政策や議会運営を考える場
(例：政策サポーター、議会モニター)

➡デジタル化について技術的・財政的課題を抱える小規模市町村への国・議長会の支援

③議長会等との連携・国の支援
➡ハラスメント対策に関する議長会の調査

3. 議会の位置付け等の明確化

- 議会の役割・責任、議員の職務等の重要性が改めて認識されるよう、全ての議会に共通する一般的な事項を地方自治法に規定することも考えられる。

【具体的なイメージ】

- ・ 議会の設置根拠の規定に、議事機関として住民が選挙した議員をもって組織されるという位置付けを追記
- ・ 地方公共団体の所定の重要な意思決定に関する事件を議決する等の議会の役割・責任を明確に規定
- ・ 議員は、議会の権限の適切な行使に資するため、住民の負託を受け、誠実にその職務を行わなければならない旨を規定（職務を行う上での心構えを示すもの）

4. 立候補環境の整備

- 各企業の自主的な取組として、立候補に伴う休暇制度を設けること、議員との副業・兼業を可能とすること等について要請を検討すべき。
※就業規則における対応
- 一律の法制化は、事業主負担や他の選挙との均衡等の課題に留意して引き続き検討。

5. 議会のデジタル化

- 本会議へのオンライン出席について、国会における対応も参考に、丁寧な検討を進めるべき。
・ どのような場合に可能とするか。
①事由を問わず幅広く可能
②原則は議場での出席だが、一定の場合に可能
③引き続き議場での出席を前提しつつ、議事定足数を緩和して、オンラインで「参加」
- ・ 本人確認、議事の公開、第三者の関与がないことの担保等をどのように行うか。その際、委員会へのオンライン出席の課題を検証。
※委員会へのオンライン出席の実施団体は3団体(R4.11現在)

- 議会への請願書の提出や議会から国会への意見書の提出等の手続について、一括して、オンライン化を可能とすべき。

地方自治法改正事項

31

【審議項目】（抜粋）

- 1 地方制度のあり方を調査審議するに当たり踏まえるべき、「社会全体におけるデジタル・トランスフォーメーションの進展及び新型コロナウイルス感染症対応で直面した課題等」及び「ポストコロナの経済社会に的確に対応する観点」として、何を捉えるべきか。
- 2 1を踏まえ、「国と地方公共団体及び地方公共団体相互間の関係」として、どのようなことが考えられるか。
（国と地方の役割分担のあり方、国と地方公共団体との間の連携・協力のあり方について等）
- 3 2のほか、「その他の必要な地方制度のあり方」として、どのようなことが考えられるか。
（地方議会のあり方について等）

令和5年12月21日

内閣総理大臣 岸田 文雄 殿

地方制度調査会
会長 市川 晃

ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申

当調査会は、ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方について検討を重ねました結果、別紙のとおり結論を得ましたので、答申します。

33

第33次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」の概要

基本認識

○新型コロナウイルス感染症危機がもたらした社会の急激な変化は、我が国がこれまで十分対応できていなかった課題を顕在化。

新型コロナ対応において感染状況把握などでデジタル技術の活用が進み、その可能性が広く認識。生成AIの登場など社会のDXは一層加速し、行政サービスの変革の期待。

人口減少・高齢化で各地・各分野で人材不足が生じ、地方の専門人材の確保が困難に。出生数は減少が継続。新型コロナの影響もあり、市町村の連携・協力の取組は道半ば。

災害、感染症への備えが進められてきたにもかかわらず、新型コロナの感染症危機に際して、想定されていなかった事態が相次ぎ、国と地方の役割分担等の様々な課題が指摘。

今後の地方行政のあり方に関し以下の課題への対応が必要

1. DXの進展を踏まえた対応

- デジタル技術を積極的に活用した業務改革を進め、人口減少により経営資源が制約される中で、職員等のリソースをより創意工夫を要する業務にシフト。
- 国・地方におけるデジタル化の共通基盤等の整備や、情報セキュリティの確保、デジタル人材の確保・育成等を促進。

2. 地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携

- 地方公共団体の経営資源が制約される中で、持続可能な形で行政サービスを提供し住民の暮らしを支えていくため、地方公共団体が、地域や組織の枠を越えて資源を融通し合い、他の地方公共団体や地域の多様な主体と連携・協働していく取組を深化。

3. 大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応

- 新型コロナ対応に際しての国と地方の役割分担等の課題を踏まえ、現行の地方自治法の国と地方の関係等の一般ルールを尊重しつつ、大規模な災害・感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす様々な事態に対して国と地方を通じた的確な対応が可能となるよう、地方自治法に国と地方の関係等の特例を設ける必要。

34

第3 3次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」の概要

1. DXの進展を踏まえた対応

(1) DXによる地方公共団体の業務改革

- ① フロントヤードのデジタル化
 - ・ オンライン手続へのシフト、マイナンバーカードを用いた公共サービスの改革、申請書の標準化等を推進。
- ② バックヤードのデジタル化
 - ・ 国の支援の下、標準標準システムへの円滑・安全な移行が必要。
- ③ フロントヤード・バックヤードのデジタル化の一体的取組
 - ・ 地方税以外の公金収納についてeLTAXを幅広く活用可能に。
- ④ デジタル技術を活用した意思形成と住民の参画
 - ・ より効果的に、意思形成に向けてデータを活用。生成AIなど最先端技術の適切な活用を含め、優良事例を横展開。

(2) 国・地方におけるデジタル化の共通基盤・共通機能等

- ・ 共通的なインフラやアプリケーションは、広域又は全国で共通化して整備。全国的な共通基盤・共通機能の整備については、地方の創意工夫を活かしつつ、国が制度面、財政面を含め役割を果たす。
…国と地方の役割分担の原則からも、国が役割を果たすべき、全国的な規模・視点の施策・事業、全国的に統一して定めることが望ましい活動に該当
- ・ 国・地方間の情報共有を効率化すべき個別分野において、国・地方がそれぞれの情報をクラウド上に保存し、必要な範囲で互いの情報を活用する仕組みを、各主体による情報の適切な管理を前提に、積極的に推進。

(3) 地方公共団体における情報セキュリティとデジタル人材

- ① 地方公共団体における情報セキュリティの確保
 - ・ 国が示す情報セキュリティ対策に係る指針を基に、地方に対し、情報セキュリティ対策の方針の策定義務及びその方針に基づく措置の実施義務を課し、対策の実効性を担保することを検討。
- ② デジタル人材の確保・育成
 - ・ 国がデジタル人材の育成・確保に係る指針を策定し、職員の育成、外部人材の確保、都道府県・指定都市等による市町村支援等を促進。

2. 地方公共団体相互間の連携・協力及び公共私連携

(1) 地方公共団体相互間の連携・協力

- ・ 市町村の自主的な連携による公共施設の集約化や専門人材の確保等の取組が重要。その上でニーズに応じた都道府県等による調整・支援を促進。
- ・ 「地域の未来予測」を踏まえた、目指す未来像の議論を積極的に支援。
※ 行政需要や経営資源に関する長期的・客観的な変化・課題の見通し

(2) 公共私連携

- ・ 地域の多様な主体と連携・協働して地域課題の解決に取り組む主体の位置付けについて、法律上、市町村の判断で明確化することを可能に。
- ・ 地域コミュニティ活動の持続可能性向上のため、デジタル技術の活用、行政協力業務の棚卸しが必要。

35

第3 3次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」の概要

3. 大規模な災害、感染症のまん延等の国民の安全に重大な影響を及ぼす事態への対応

(1) 情報共有・コミュニケーション

- ・ 感染動向等の情報が地方から迅速に提供されなかった、大量の通知に現場では対応できなかった等の指摘があり、地方の職員への国へのリエゾン派遣などの対応が採られた。
- ・ 国において感染症対応の方針の検討等を行う上で、地方からの情報提供を受け、十分なコミュニケーションを図る必要性が認識された。
※ 自治法上、国の地方への資料提出の求めは、地方への助言等のため

- リエゾン派遣等の双方向のコミュニケーションは今後も適切に確保
- 国が地方に資料の提出を求めることができる場合等を柔軟化
【場合】事態対処の基本方針の検討や国自らの事態対応のため等にも拡大
【対象】上記のため、国が地方に意見を求めることも可能に

(2) 役割分担

① 個別法が想定しない事態における国の役割

- ・ ダイヤモンド・プリンセス号対応(R2.2)では、患者の移送について広域的な対応を要する事態が生じ、国が調整の役割を果たしたが、個別法（感染症法等）上は想定されていなかった。
※ 自治法上、国から地方への指示・要求は、違法等のは正のため

- 国・地方間の迅速・柔軟な情報共有・コミュニケーションの確保を前提に、適切な要件・手続のもと、国から地方への補足的な指示を可能に
【要件】個別法の規定では想定されていない、事態のため個別法の指示が行使できず、国民の生命等の保護のために特に必要な場合（事態が全国規模である場合等、事態の規模・態様等に照らし判断）
【手続】閣議決定

② 保健所設置市区等の事務を含めた調整に係る都道府県の役割

- ・ 患者数の大幅増(R2春)に伴い、個々の保健所設置市区の区域を超えた効率的な病床配分が必要な事態が生じ、国の要請で都道府県入院調整本部が設置され、保健所設置市区の区域を含め役割を果たしたが、個別法（感染症法等）上は想定されていなかった。

- 国の指示により、都道府県が保健所設置市区等との調整の役割
【権限】都道府県の事務処理と、規模等に応じて市町村が処理する事務（保健所事務等）の処理との調整のために必要な措置
【要件】国が、上記の調整が必要と認め、指示する場合

(3) 必要な職員の確保

- ・ 保健所等の業務ひっ迫により、検査、入院調整、健康観察等が遅れるなどの事態が発生。地方相互間の応援に関し、国による調整等が行われた。
※ 自治法上、地方公共団体間の求めに基づく職員派遣について規定

- 地方相互間の応援・職員派遣について国の役割を規定
【権限】地方相互間の応援の要求・指示、職員派遣のあっせん
【要件】国民の生命等の保護のために必要な場合

36

地方自治法の一部を改正する法律の概要	
○ 第33次地方制度調査会「ポストコロナの経済社会に対応する地方制度のあり方に関する答申」（令和5年12月21日）を踏まえ、以下の改正を行う。	
1. DXの進展を踏まえた対応 ① 情報システムの適正な利用等 ・ 地方公共団体は、事務の種類・内容に応じ、情報システムを有効に利用するとともに、他の地方公共団体又は国と協力し、その利用の最適化を図るよう努めることとする。 ・ 地方公共団体は、サイバーセキュリティの確保の方針を定め、必要な措置を講じることとする。総務大臣は、当該方針の策定等について指針を示すこととする。 ② 公金収納事務のデジタル化 e!TAXを用いて納付するものとして長が指定する公金（地方税以外）の収納事務を、地方公共団体が地方税共同機構に行わせるための規定を整備する。	
2. 地域の多様な主体の連携及び協働の推進 地域住民の生活サービスの提供に資する活動を行う団体を市町村長が指定できることとし、指定を受けた団体への支援、関連する活動との調整等に係る規定を整備する。	
3. 大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態における特例 現行の国と地方公共団体との関係等の章とは別に 新たな章を設け、特例を規定する。 ① 国による地方公共団体への資料又は意見の提出の求め 事態対処の基本方針の検討等のため、国は、地方公共団体に対し、資料又は意見の提出を求めることを可能とする。 ② 国の地方公共団体に対する補足的な指示 適切な要件・手続のもと、国は、地方公共団体に対し、その事務処理について国民の生命等の保護を的確かつ迅速に実施するため講ずべき措置に関し、必要な指示ができることとする。 【要件】個別法の規定では想定されていない事態のため個別法の指示が行使できず、国民の生命等の保護のために特に必要な場合（事態が全国規模、局所的でも被害が甚大である場合等、事態の規模・態様等を勘案して判断） 【手続】閣議決定 【事後】国会へ報告 ③ 都道府県の事務処理と規模等に応じて市町村（保健所設置市区等）が処理する事務の処理との調整 国民の生命等の保護のため、国の指示により、都道府県が保健所設置市区等との事務処理の調整を行うこととする。 ④ 地方公共団体相互間の応援又は職員派遣に係る国の役割 国による応援の要求・指示、職員派遣のあっせん等を可能とする。	
【施行期日】	①①、②及び③：公布の日から起算して3月を経過した日（①①の一部は令和8年4月1日） ①②：公布の日から起算して2年6月を超えない範囲内において政令で定める日

2 児童相談所の移管

(1) これまでの経緯

- ▼S61.2 「都区制度改革の基本的方向」（都区協議会了承）
- ▼H20.6 都区のあり方検討委員会幹事会で「移管する方向で検討する事務」として整理
- ▼H23.12 都区のあり方検討委員会で、児童相談行政のあり方について、「あり方検討」とは切り離して、都区間で協議することを合意
- ▼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設置。検討開始
- ▼H25.6 第30次地方制度調査会答申で移譲すべき事務の例とされる

「今後、都から特別区への更なる事務移譲について検討する際には、特別区の区域の再編と関連付ける議論もあるが、特別区の高い財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性等を踏まえると、一般的に人口規模のみを捉えて基準にする必要はないものと考えられる。都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである。」

- ▼H25.11 区長会 「特別区児童相談所移管モデル」策定
- ▼H28.3 「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）」で特別区
を設置主体とすべき旨記述。⇒児童福祉法等一部改正法案が国会に提出
- ▼H28.4 区長会 準備が整った区から順次設置を進めることを確認
- ▼H28.5 改正児童福祉法成立（29.4施行）⇒特別区による児相設置が可能に
- ▼H28.6 移管準備連絡調整会議を設置し、ロードマップ、課題の抽出整理を実施
- ▼H28.12 都、設置計画確認の進め方を提示（2、3区をモデル的に全体にフィードバック）
- ▼H29.6 モデルの確認作業を開始。勉強会、講演会、研修を実施
- ▼H30.5 入所施設等の広域調整に係る検討会を設置、都と検討を開始
- ▼H30.11 政令による設置市指定に向けた国との事前協議を開始（R2年度設置予定区）
- ▼H31.2 移管に係る課題（531項目）の検討結果とりまとめ
- ▼H31.4 「児童相談所設置市」政令指定の要請（世田谷区、荒川区、江戸川区）
- ▼R01.5 東京都と区市町村合同で児童相談体制の検討を開始
- ▼R01.8 世田谷区、荒川区、江戸川区を児相設置市に指定する「児童福祉法施行令の一
部を改正する政令」公布（以下「政令指定という」）

39

- ▼R02.4 世田谷区、江戸川区が児童相談所を設置
- ▼R02.7 荒川区が児童相談所を設置
- ▼R03.4 港区が児童相談所を設置（R02.10政令指定）
- ▼R04.4 中野区が児童相談所を設置（R03.8政令指定）
- ▼R04.7 板橋区が児童相談所を設置（R03.12政令指定）
- ▼R05.2 豊島区が児童相談所を設置（R04.6政令指定）
- ▼R05.10 葛飾区が児童相談所を設置（R05.2政令指定） 設置区数計 8区
- ▼R06.10 品川区が児童相談所を設置予定（R06.3政令指定）
- ▼R07.4 文京区が児童相談所を設置予定
- ▼R08.11 杉並区が児童相談所を設置予定
- ▼R09.2 北区が児童相談所を設置予定 設置区数計 12区

詳しくは、別冊資料「特別区の現状と課題（参考資料）」の41頁以降をご覧ください。

40

(2) 設置にかかる課題と対応

- ① 人材の確保・育成（児童福祉司（スーパーバイザー）、児童心理司、保健師、弁護士、精神科医等の配置、派遣、研修、交流等）
⇒児童相談所での職務経験がある者の採用制度、法定研修を含めた研修体系構築等
- ② 施設の確保（用地、建物の確保、財産の移譲）
⇒各区で用地取得や周辺住民説明会の実施
- ③ 社会的養護（里親、施設養護等）の体制整備
⇒関係団体との協議等の実施
- ④ 広域調整システム等の確立、施設等の入所調整、一時保護所の相互利用、転居を繰り返すケースへの対応など
⇒広域調整に係る検討会において協議
- ⑤ 財源の確保（財調算定、都区間配分など）
⇒令和2年度都区財政調整協議会（令和元年度実施）での協議結果

41

【令和2年度都区財政調整協議会（令和元年度実施）】

- 区側： 都と特別区の役割分担に大幅な変更が生じるものとして、都区の配分割合を変更したうえで、財調算定し、財源保障を図ることが必須である
- 都側： 児童相談所の経費が、区立児童相談所の実態を踏まえたあるべき需要であるのか、合理的かつ妥当な水準となっているのかは、特別区の児童相談所が一定数増えた段階ではじめて、検証・分析が可能であることから、現時点では判断がつかず、今後、開設を予定する22区の半数である11区の児童相談所の決算が出た時点で改めて協議すべき

協議決裂

- ⇒ その後、区長会で都に申し入れを行った結果、都側からの「特例的な対応として令和2年度から配分割合を55.1%とすること、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」という提案を受け入れた。（区側の要求は0.26%増）
なお、児童相談所の経費を財調算定することについては、都区で合意

42

【令和5年度都区財政調整協議会（令和4年度実施）】

- 区側：・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
- ・設置区の所要額に見合う財源を確保すべき
 - ・配分割合は都区制度改革時の都区合意に従って変更すべき
- 都側：・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ない
- ①一斉移管ではなく設置区数が令和4年度時点で7区であること
 - ②設置区以外の区域では、都に設置義務があること
 - ③設置区以外の区域では、サテライトオフィスの設置を進めていること
 - ④本来設置区が担う業務を都が担っていること（具体的には児童自立支援施設）
- ・配分割合の変更がなければ、財政運営に支障が出るのか



43

【区児相の事務の財調上の位置付けの整理のための 都区PT設置経緯】

- ◆財調協議が中断後、区長会で議論を行うも都区の協議は膠着
 - ◆都議会2定においても財調条例改正案は未提出（過去に例のない異例の事態）
- 令和5年8月7日 区長会総会で、東京都から「児相に関する都区連携と児相の事務の財調上の位置付けの整理は切り分けて議論（区児相の事務の財調上の位置付けの整理のための都区PT設置）する」ことを提案。区長会は了承
- 8月29日 区長会臨時総会で、都から「令和5年度都区財政調整方針案」を提案。区長会は了承（スライド40参照）
- 同日 財調協議会を书面開催
- 9月6日 都区協議会で「令和5年度都区財政調整方針」を都区合意
- 9月19日 都議会3定開会。5年度単位費用改定等の財調条例改正案上程
- 10月4日 「第1回児相事務位置付け整理に向けた打ち合わせ」開催
- 10月5日 都議会3定最終日。財調条例改正条例案可決・公布
- 11月16日 「第2回児相事務位置付け整理に向けた打ち合わせ」
※ 書面開催

44

令和5年度都区財政調整方針

令和5年度の都区財政調整については、下記により行うものとする。

記

第一 都区間の配分割合の協議の継続

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。

第二 基準財政収入額

- 1 基準財政収入額は、各特別区の財政力を合理的に測定する趣旨を踏まえながら、過去の実績に基づく標準算定を行う。
- 2 算定に当たっては、社会経済及び税制改正の動向、国税の状況等を考慮しつつ、標準徴収率により算定する。

第三 基準財政需要額

- 1 基準財政需要額は、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、合理的かつ適正な方法により標準算定を行う。
- 2 特別区における行財政の実態を踏まえ、算定方法を見直すとともに、各測定単位における数値の増減、国・都の方針による増減等を見込むものとする。

第四 今後の措置

- 1 本方針に基づき、都及び特別区並びに特別区相互間の財政調整に関する条例の一部を改正する条例案を令和5年第三回東京都議会定例会に付議するものとする。
- 2 区別の算定は、上記条例の公布後に行う。

45

「児相事務位置付け整理PT」の設置について

【体制】※財調協議とは別に新たなPTを設置

- ・PTでは、本打ち合わせの整理に沿って議論を進めていく必要があることから、本打ち合わせのメンバーを中心として、全体の進行管理を行う
- ・ワーキンググループは、技術的な視点に加えて、複雑な都区双方の見解を、すり合わせ、判断し、まとめていくことが求められることから、全体の進行管理を行うPTメンバーから都部長と副区長各1名が参加する

○PT

都側（4名）：総務局行政部長

総務局都区制度担当部長

総務局行政部政課長

総務局行政部都区制度担当課長

区側（4名）：荒川区副区長（特別区副区長会会長）

品川区副区長（特別区副区長会副会長）

新宿区副区長（特別区副区長会副会長）

特別区長会事務局調査第2課長

○ワーキンググループ

都側（7名）：総務局都区制度担当部長

総務局行政部政課長

総務局行政部都区制度担当課長

総務局行政部政課課長代理（3名）

財務局調整担当部長（オブザーバー）

区側（7名）：副区長（1名）

企画財政担当部長（2名）

財政課長（2名）

特別区長会事務局調査第2課長

特別区長会事務局次長（オブザーバー）

※議論の柱①部分のみ区側メンバーとして、特別区長会事務局制度担当課長が参加

◆令和6年7月1日時点で計7回（PTを1回、WGを6回）開催

46

3 不合理な税制改正等への対応

(1) 法人住民税の一部国税化

(減収額約1,856億円：令和6年度)

○応益負担、負担分任という地方税の本旨を無視、地方分権に逆行

○国の責任において地方自治体の税財源を拡充すべき

(2) 地方消費税の清算基準の見直し

(減収額約410億円：令和6年度)

○税収を最終消費地に帰属させるために、統計カバー率を引き上げるべき

47

(3) ふるさと納税 (減収額約829億円:令和5年度)

○全区民が減収による行政サービス低下の影響を受けざるを得ない一方、制度を利用する区民のみが返礼品などの恩恵を受けるといった不公平が生じる等、制度の歪みが顕在化しているため、抜本的な見直しを行うべき



- ・住民税控除額の上限を設けること
- ・減収額について、地方交付税の不交付団体に対し地方特例交付金等で補填すること
- ・ワンストップ特例によって自治体が負担している所得税控除分は国が補填すること
- ・返礼品経費の上限を縮小し規制を強化を図ること

48

【参考：ふるさと納税にかかるこれまでの経過①】

- * 平成27～30年 総務大臣通知（各年4月1日）
返礼品の3割以下基準、地場産品基準について良識ある対応等を要請（法的拘束力なし）
- * 平成29年3月13日 特別区長会から総務大臣宛てに要望書を提出
制度本来の趣旨に立ち返った見直しをするよう求める
- * 平成30年7月17日 特別区長会から総務大臣宛てに要望書を提出
不合理な税制改正等に関する要望の項目の1つで、制度本来の趣旨を徹底するよう求める
- * 平成31年度税制改正 返礼品の規制強化
 - ・ 返礼品は地場産業に限り、寄附金額の3割程度の価格に抑えること
 - ・ 返礼品の価格や価格割合の表示を行わないこと
 - ・ 商品券・電子マネーなど金銭に代わるもの、資産性の高い電気機器等は返礼品にしないこと以上の基準を守る自治体を、ふるさと納税の控除対象として総務大臣が指定する方式
- * 令和2年8月6日 「ふるさと納税制度」に対する特別区緊急共同声明を発表
国への独自要望とあわせて制度の抜本的な見直しを求める
- * 令和3年11月25日 特別区長会から総務大臣宛てに要望書を提出（別添参考資料）
制度を巡る様々な問題に対処し、抜本的な見直しを図るよう求める

49

【参考：ふるさと納税にかかるこれまでの経過②】

- * 令和5年7月31日 特別区長会から総務大臣宛てに要望書を提出
制度の廃止を含めた抜本的な見直しを図るよう求める
- * 令和5年10月1日 指定係る返礼品基準の見直し・明確化
 - ・ 募集費用総額5割以下基準について、ふるさと納税の募集を行ったことや寄附金を受領したことにより発生したと考えられる費用は、全て含まれるものとされた
 - ・ 地場産品基準について、該当の適否に係る線引きがされた
- * 令和5年12月4日 東京都、特別区長会、東京都市長会及び東京都町村会から総務大臣宛てに共同要請を実施
地方税の原則や寄附本来の趣旨等を踏まえたものとなるよう、制度の抜本的な見直しを求めるとともに、「ワンストップ特例」の廃止と、廃止までの間の財源措置を求める

50

(4) 「税源偏在是正議論」の問題点

① 地方税財源の不足が元々の問題

⇒元々は地方財源の不足問題。偏在是正議論（東京一極集中）にすり替えられている

② 税額のみに着目している

⇒財源調整は本来地方交付税の役割（需要も含めた調整が本来）

③ 東京対地方の対立構造にしている

⇒地方財源を国税化して再配分する手法は、地方税の本質に反し、分権に逆行するもの。税源の奪い合いにつながる地方共倒れの議論

⇒今後の減収見込みの状況や国の新たな措置等を踏まえながら、引き続き、不合理な税制改正の是正を国に求めていく

51

4 地方創生（東京一極集中是正問題、全国連携プロジェクト）

○「東京一極集中是正」を目的に地方創生施策が進められている中で、東京23区が何をなすべきなのかが問われる

○特別区と全国各地域の共存共栄（全国各地域があって東京が成り立っている）を目指し、お互いの強み弱みを共有したうえで、知恵を出し合い、協力・連携により東京を含めた全国各地域の活性化、まちの元気につなげる取組みとして、平成26年9月、「特別区全国連携プロジェクト」を開始

○「まち・ひと・しごと創生総合戦略」において、国が促進・推進する事業として特別区全国連携プロジェクトの取組みが位置づけられていた

○プロジェクトの推進主体としてのプラットフォームの構築、多様な主体（民間事業者等）との連携、複数自治体同士による連携強化などの展開を図る

○各区による個別の連携のほか、23区全体と都道府県市長会・町村会の連携が実現

・9地域13団体＝北海道町村会、京都市市長会・町村会、青森県市長会・町村会、千葉県市長会・町村会、広島県町村会、奈良県町村会、群馬県市長会・町村会、埼玉県町村会、山梨県町村会

○連携している自治体数（令和6年4月1日現在）1,117自治体（全体の約6割）

・各区交流815、全国連携HP会員345、広域連携協定締結（9地域13団体）372

52

5 被災地への支援

被災地の復旧・復興のための様々な支援を実施
(全国連携プロジェクト開始後はその一環として実施)

(1) 東日本大震災等への支援

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

○23区を挙げて支援する旨を申し合わせ。発災当初から物資支援や職員派遣を継続

○職員派遣：全国市長会を通じた被災地からの派遣要請を受け、23区で調整の上、各区から派遣。[延べ人数＝東日本7,201名、熊本432名、平成30年7月豪雨111名、胆振地震28名（北海道町村会との連携協定を踏まえた取組）など]

○復興支援金：災害救助法が適用され、区長会で定めた基準を満たした自治体に提供【令和5年度末までに支援した額、総額14億5,100万円】

53

(2) 令和6年能登半島地震 被災地への支援（令和6年6月末時点の状況）

○23区を挙げて支援する旨を申し合わせ。発災当初から物資支援や職員派遣を継続

○職員派遣：延230名

① 短期派遣 229名、うち109名は総務省の応急対策職員派遣制度（平成30年3月創設）の対口（たいこう）支援として、石川県輪島市からの派遣要請を受け、23区で調整の上、各区から派遣したもの。
【担当業務：罹災証明書発行の受付等業務、住家被害認定2次調査業務など】

② 中長期派遣 事務職1名（令和6年6月1日から輪島市へ派遣）

○復興支援金： 令和6年能登半島地震に支援した総額3,800万円
（内訳：石川県3,000万円、新潟県500万円、富山県300万円）

54

6 その他 様々な課題等

- (1) 地方分権（提案募集方式への対応）
- (2) 安全・安心
- (3) 首都直下地震、台風・大規模水害等の災害への備え
- (4) 少子・高齢化対策（特に少子化対策）
- (5) 地球環境の保全に向けた環境対策
- (6) オール東京62市区町村共同事業（みどり東京温暖化防止プロジェクト）
- (7) 調査研究（特別区長会調査研究機構）
- (8) 特別区の国民健康保険事業
- (9) スケールメリットを生かした業務効率化
- (10) 高校生等医療費助成事業補助に係る都区の協議

他

55

ご清聴ありがとうございました

特別区長会事務局次長 宮原 正量

56