

令和 5 年 4 月 1 日

都区制度（東京の大都市制度）について

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的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。

（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。」

「現行制度は、都の広域的な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。」

◇ 都区の役割分担と財源の調整

特別区は、東京大都市地域の基礎自治体として、区民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。

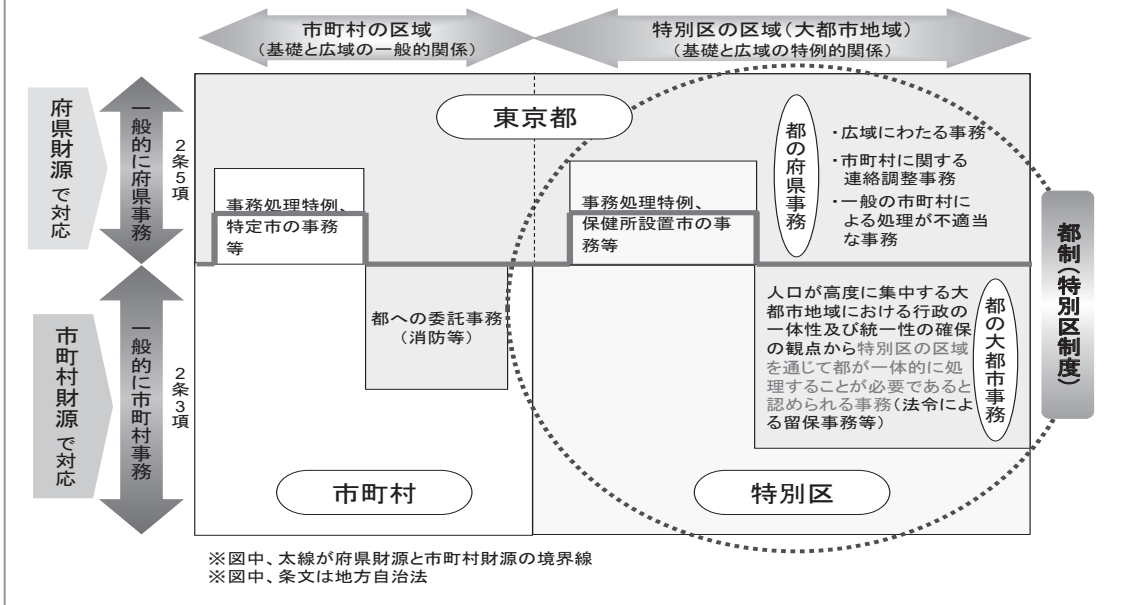
一方、特別区の区域は 23 の基礎自治体でひとつの大都市地域を構成していますが、区ごとに見ると、その税源は大きく偏在しています。

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。

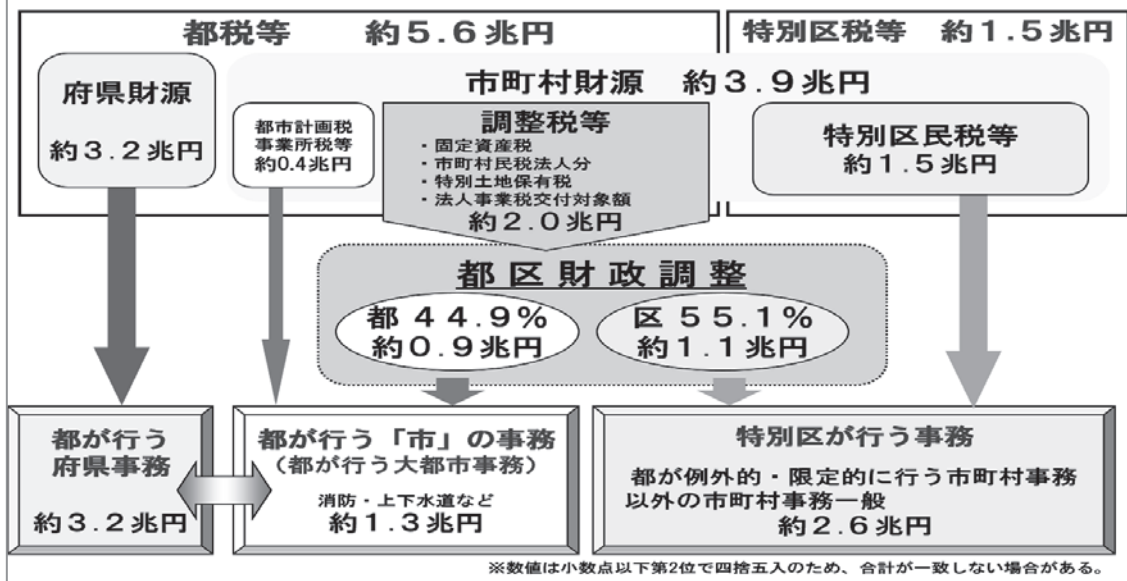
この財政調整を行うための財源として、通常は市町村税であるもののうち、固定資産税や法人住民税等が都税とされています。東京都と特別区は、毎年財政調整のための協議を行っています。

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、東京都と特別区は一括して算定され(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。

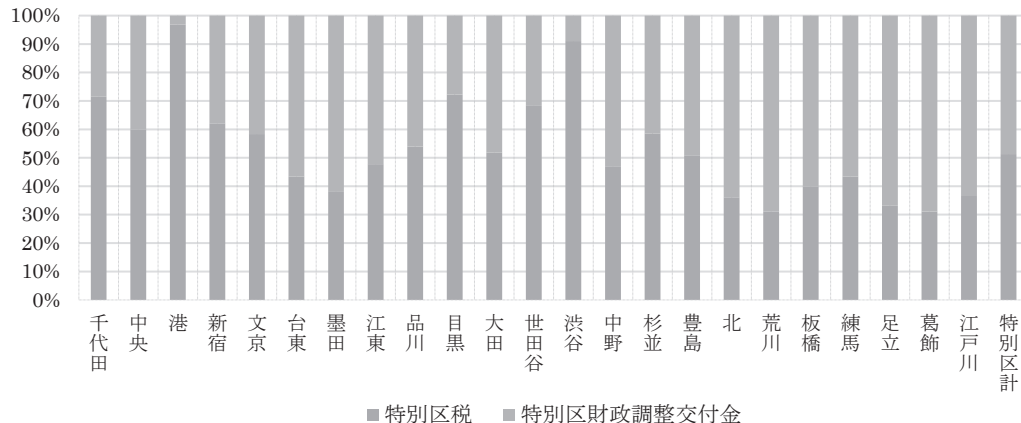
都と区市町村との分担関係(イメージ)



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)



◇ 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。

（参考）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）

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なってしまったのです。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となります。

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。

(参考) 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）

◇すぐに都の内部的な団体に転落（昭和27年）

◇自治権拡充運動を背景に順次特別区の権限を拡大

※昭和40年施行（福祉事務所の移管等）

「市」の事務の重圧で都の行政が麻痺《単一自治体での対応限界》

※昭和50年施行（区長公選復活、人事権移譲、保健所の移管等）

原則「市並み」＝事実上の基礎自治体 ⇒ 制度上は都の内部的な団体

◇都区合意のもとに国に制度改革を求め、ようやく特別区が法的に基礎自治体に

※平成12年施行 ⇒ 都制のもとでの到達点 《二層制の実現》

○政令指定都市制度では対応できない大都市地域に適用

○大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保

・複数の基礎自治体と広域自治体の特別な役割分担で対応

・大都市制度としての特例（事務分担、税配分、財調制度）

○役割分担、財源配分は、法定の原則の下に、都区協議で調整

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な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譲が行われました。

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。

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年度に改めてあり方を協議することとなりました。しかし、現在まで協議は整っていません。

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。

(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。

これを受けて、「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。

(3) 児童相談所の設置自治体の拡大

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日前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、設置予定時期が早い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・江戸川区（令和2年4月）、荒川区（令和2年7月）、港区（令和3年4月）、中野区（令和4年4月）、板橋区（令和4年7月）及び豊島区（2月）が児童相談所設置市となっています。令和5年度中の設置を予定している葛飾区（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。

(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「東京〇〇市」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。

(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生き活きとしたまちづくりを進め、ともに発展・成長し、共存共栄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・東北絆まつりへの協賛、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1,000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。

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の活用・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、等々課題が山積しています。

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。

(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配分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、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ます。

(4) 児童相談所設置の促進

児童相談所の設置については、令和 2~4 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。

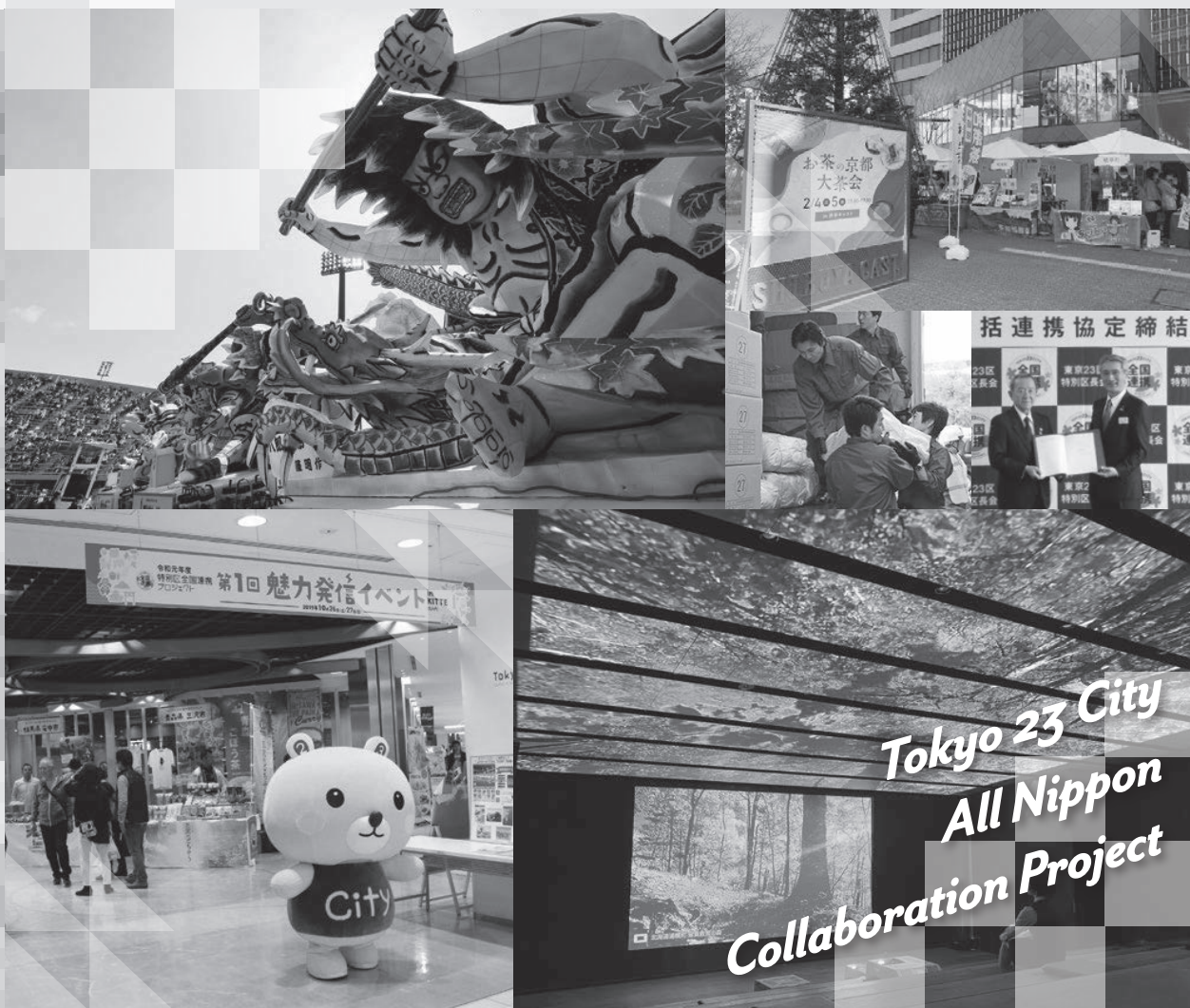
(6) 特別交付金のあり方の見直し

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ます。

特別区全国連携プロジェクト



東京23区が全国各地域と連携して進める日本の元気づくり



◆ ◆ ◆ 特別区全国連携プロジェクトとは ◆ ◆ ◆

特別区（東京23区）と全国各地域がともに発展・成長し、共存共栄を図ることを目的に、産業・観光・文化・スポーツなど様々な分野で、経済の活性化、まちの元気につなげるための連携・交流事業を行う取り組みとして、平成26年（2014）9月に特別区長会が立ち上げたプロジェクトです。

※特別区長会とは、東京23区間の連携を図り、特別区政の円滑な運営と特別区の自治の進展に資するため、昭和22年5月1日に設立された特別区23区長が組織する任意団体です。

※事業実施にあたっては、特別区長会と公益財団法人 特別区協議会が連携して取り組んでいます。

特別区全国連携プロジェクトの現状

◆特別区全国連携プロジェクトの展開と目標



▲プロジェクトロゴマーク

特別区全国連携プロジェクト（以下「プロジェクト」）は、東京と各地域とを対立する関係として捉えるのではなく、お互いがともに発展することを目指し、特別区（東京23区）の特別区長会が平成26年（2014）9月に趣意書（下記参照）を発表し、取組みを開始しました。

東京23区は、区民の日常の暮らしが、全国各地域における農林水産業などに支えられて成立してきたことを再認識し、各地域の人口が減少し衰退していくことは、区民の生活基盤も沈んでいくことにつながるという状況に向き合い、具体的な**3つの目標**を掲げ23区が一体となってプロジェクトを推進します。

3つの目標

- ◆ 共存共栄による日本の元気創造
- ◆ 相互補完による地域課題の克服
- ◆ 信頼関係・絆の強化

趣意書

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

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

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

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組みとして、「特別区全国連携プロジェクト」を展開してまいります。

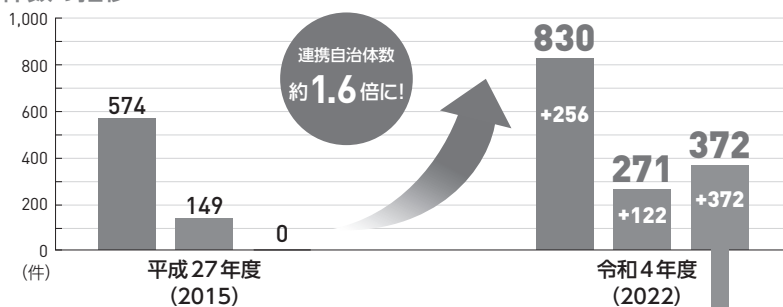
それぞれの地域が、自らの特長を活かし、活力あるまちづくりを展開していけるようホームページを立ち上げるなど、特別区は微力ながら努力してまいります。

平成26年（2014）9月16日 特別区長会

◆東京23区の自治体連携の状況

東京23区の自治体連携は年々拡大しており、令和4年度（2022年度）の東京23区と連携・交流している総自治体数は、プロジェクト開始当初の平成27年度（2015年度）から約1.6倍になっています。

連携自治体数の推移



東京23区と連携・交流している総自治体数

全国 **1,105** 自治体*

■ = 各区分と交流事業を行った自治体数
 ■ = プロジェクト会員登録自治体数
 ■ = 広域連携協定締結団体の加入自治体数

*特別区長会調べ
 各項目の合計から重複している自治体を除いた実数

特別区長会との広域連携協定締結団体

団体名	協定締結年月日	加入自治体数
北海道町村会	平成28年4月26日	144
京都市市長会		15
京都府町村会		11
青森県市長会	平成28年6月25日	10
青森県町村会		30
千葉県町村会	平成29年1月19日	17
広島県町村会	平成29年1月27日	9
奈良県町村会	平成30年2月21日	27
群馬県市長会	平成30年4月16日	12
群馬県町村会		23
埼玉県町村会	平成30年5月1日	23
千葉県市長会	令和元年10月26日	37
山梨県町村会		14
合計	9道府県13団体	372

地域別の交流

- ・釧路地域 ↔ 荒川区
- ・上川地域 ↔ 杉並区
- ・石狩地域 ↔ 中野区
- ・檜山地域 ↔ 大田区
- ・渡島地域 ↔ 江戸川区
- ・胆振地域 ↔ 世田谷区
- ・オホーツク地域 ↔ 江東区
- ・宗谷地域 ↔ 港区
- ・日高地域 ↔ 文京区
- ・十勝地域 ↔ 台東区

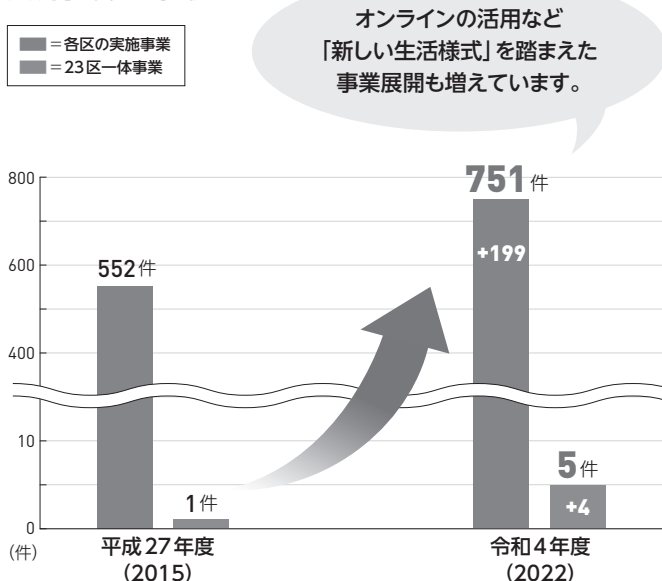


◀千葉県市長会、山梨県町村会との連携協定締結式。(令和元年(2019)10月26日)特別区長会は、全国の市長会・町村会との連携協定の締結を進めていきます。

◆東京23区の連携・交流事業

全国各地域の自治体との連携・交流を深めるため、23区それぞれが様々な分野で連携・交流事業を行っており、その数は年々拡大しています。

交流事業数の推移



オンラインの活用など「新しい生活様式」を踏まえた事業展開も増えています。

各区の実施する連携・交流事業の例



◀「ゆきのひろば」コーナー(江東区)
 「江東こどもまつり」の会場に、岩手県北上市・西和賀町から提供を受けた雪で「ゆきのひろば」コーナーを設置し、コロナ禍ながら、来場者が岩手の雪に直接触れて楽しめるイベントになりました。



◀くしろ地域特産品販売キャンペーン(荒川区)
 北海道くしろ地域の特産品を購入した区内在住・在勤者に、購入総額の一部の区内共通お買い物券を進呈し、より多くの区民等にくしろ地域の魅力を感じてもらうことで、関係人口の拡大や双方の経済活性化を図りました。

◆東京23区一体事業

各区が実施する連携・交流事業に加え、東京23区が一体となった事業を実施しています。

●自治体間連携シンポジウム等の開催

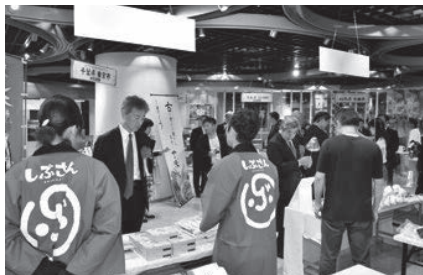
自治体間連携や地域活性化などに関するシンポジウム、講演会を開催しています。



◀令和4年度(2022年度)に「豊かな地域づくりに向けた官民連携のあり方を考える」をテーマに実施した全国連携講演会

●魅力発信イベントの実施

23区内の施設やスペースを利用して、全国各地域の魅力を発信するイベントを実施しています。



◀令和元年度(2019年度)にKITTE(千代田区)で実施した魅力発信イベント

●各地域との連携を推進する事業への支援

自治体や公益団体が取組む自治体間連携を進める事業について、支援を行っています。



◀◀東北6県の自治体が連携して主催する「東北絆まつり2022秋田」への支援

●東京区政会館を活用した情報発信

東京区政会館の1階エントランスホールを活用して、プロジェクトのPRや連携自治体の情報発信を行っています。



◀令和4年度(2022年度)に実施した千葉県市長会の紹介展示

◆企業との包括連携協定と事業の実施

●包括連携協定の締結

特別区長会はプロジェクトの趣旨に賛同し、連携して取組みを推進すると申し出があった企業と包括連携協定を締結しています。

協定締結企業一覧

締結企業名	締結年月日	主な取組み
第一生命保険株式会社	平成30年8月23日	○ビジネス交流会の開催 ○「けんしん」活動の推進
損害保険ジャパン株式会社 (旧:損害保険ジャパン日本興亜株式会社)	令和元年5月31日	○ドローンを活用した防災対策推進への取組み ○美術館を活用した芸術教育の連携
三井住友海上火災保険株式会社	令和元年9月11日	○経営サポートセンターの活用 ○被災者生活再建支援サポート
明治安田生命保険相互会社	令和4年3月29日	○異業種交流会「東京倶楽部」を通じたビジネスマッチング ○「全国連携講演会」等への講師派遣

●協定にもとづく事業

協定にもとづく東京23区や各地域自治体を対象とした事業を実施していきます。

また、事業の継続的な実施に向けた調整等を行っていきます。



◀「ビジネス交流会の開催」
「東京・首都圏と地方企業をつなぐ」をコンセプトに、地域振興・経済活性化を目的として開催。



◀「経営サポートセンターの活用」
特別区や特別区が連携する各地域の中小企業に対する支援により、産業振興を図っていくことが期待される。

◆被災自治体への支援

特別区長会は、地震や大雨など大規模な災害にあった自治体に対し、復旧・復興のための様々な支援を実施しています。

継続して支援を行っている主な災害

◆東日本大震災

未曾有の大災害となった東日本大震災では、保健師、技術職員、事務職員の派遣、支援物資や復興支援金の提供、災害廃棄物の受け入れ、23区内での避難所・避難住宅の提供等を行いました。

- ・23区共同で復興支援金10億円拠出・救援物資による支援
- ・職員派遣：累計7,190人 ※令和4年(2022)10月1日現在

◆平成28年熊本地震

熊本を中心に九州を突然襲った地震では、復興支援金を提供するとともに、支援物資の提供や保健師、技術職員、事務職員の派遣を行いました。

- ・23区共同で復興支援金5,500万円拠出・救援物資による支援
- ・職員派遣：累計431人 ※令和4年(2022)4月1日現在

特別区が連携して対応した災害支援の状況

発生時期	災害名	主な支援内容	
平成20年 6月14日	平成20年岩手・宮城内陸地震	復興支援金の提供(岩手県市長会/宮城県市長会)	
平成23年 3月11日	東日本大震災	復興支援金の提供(岩手県/宮城県/福島県/茨城県/栃木県/千葉県)、職員派遣・支援物資等の提供	
平成25年 10月16日	平成25年台風26号(伊豆大島土砂災害)	復興支援金の提供(東京都大島町)、職員派遣	
平成28年	4月14日～16日	平成28年熊本地震	復興支援金の提供(熊本県/大分県)、職員派遣・支援物資等の提供
	8月30日～31日	平成28年台風10号	復興支援金の提供(北海道/岩手県)
	10月21日	平成28年鳥取県中部を震源とする地震	復興支援金の提供(鳥取県)
平成29年	7月5日～6日	平成29年7月九州北部豪雨	復興支援金の提供(福岡県/大分県)
	7月22日～23日	平成29年7月22日からの梅雨前線に伴う大雨	復興支援金の提供(秋田県)
	9月16日	平成29年台風18号	復興支援金の提供(大分県)
	10月21日	平成29年台風21号	復興支援金の提供(三重県/京都府/和歌山県)
平成30年	6月18日	平成30年大阪府北部を震源とする地震	復興支援金の提供(大阪府)
	7月	平成30年7月豪雨	復興支援金の提供(岐阜県/京都府/兵庫県/岡山県/広島県/山口県/愛媛県/高知県/福岡県)、職員派遣
	9月6日	平成30年北海道胆振東部地震	復興支援金の提供(北海道)、職員派遣
令和元年	8月	令和元年8月の前線に伴う大雨	復興支援金の提供(佐賀県)
	9月	令和元年房総半島台風	見舞金の提供(東京都島しょ部)、職員派遣・支援物資等の提供
	10月	令和元年東日本台風	復興支援金の提供(岩手県/宮城県/福島県/茨城県/栃木県/埼玉県/長野県/群馬県市長会/群馬県町村会/千葉県市長会/千葉県町村会)、職員派遣・支援物資等の提供
令和2年 7月	令和2年7月豪雨	復興支援金の提供(山形県/福岡県/熊本県/大分県市長会/大分県町村会)	
令和3年	2月	福島県沖を震源とする地震	復興支援金の提供(福島県)
	7月	令和3年7月1日からの大雨	復興支援金の提供(静岡県)
	8月	令和3年8月11日からの大雨	復興支援金の提供(広島県/福岡県)
令和4年	3月	福島県沖を震源とする地震	復興支援金の提供(宮城県/福島県)
	8月	令和4年8月3日からの大雨及び台風8号	復興支援金の提供(青森県/新潟県/石川県)
	9月	令和4年台風14号	復興支援金の提供(宮崎県)
	9月	令和4年台風15号	復興支援金の提供(静岡県)



▲支援物資の搬送



▲給水車による支援



▲派遣した職員による被害状況の調査

特別区全国連携プロジェクト今後の展開

(令和5年度～令和8年度)

今後もそれぞれの地域が抱える諸課題を解決していくため、これまでの取組みも踏まえながら、より広域的な取組みとなるよう各事業を推進していきます。

◆新たな広域連携事業の創出

複数の特別区と複数の自治体が広域で連携して取り組む事業の創出に取り組みます。

●これまでに実施した広域連携事業の例（国の地方創生推進交付金を活用して実施）



◀渋谷区と京都山域12市町村との連携事業（京都やましろ地域のお茶を渋谷区内の施設でPRしたイベント）



◀台東区・墨田区と北海道十勝地域18町村との連携事業（十勝地域の特産品を台東区・墨田区内で販売したイベント）

◆23区一体事業の推進

23区が一体となって協定締結団体と行う事業をさらに推進していきます。

●これまでに実施した協定締結団体との事業の例



◀広域連携協定締結団体による東京区政会館での特産品販売



◀包括連携協定締結企業の施設（明治安田生命丸の内本社ビル）を活用したPR展示

◆各区が実施する連携・交流事業のさらなる展開

各区が実施する連携・交流事業への支援を推進し、さらなる展開を目指します。

●各区が行った事業の例



◀交流都市地方物産展（品川区）



◀大船渡市連携協定締結10周年イベント（板橋区）

◆ 主な事業計画

	(令和5年度) 2023	(令和6年度) 2024	(令和7年度) 2025	(令和8年度) 2026
1 広域連携事業の支援	広域連携事業の支援（特別区及び広域連携協定締結団体等支援、各地域のイベントの活用による関係性の強化）			
2 新たな広域連携の醸成	<ul style="list-style-type: none"> 新たな市長会、町村会からの要望把握と調整 協議等が整った団体との協定締結（新規） 			
3 協定締結自治体等との連携推進実施	<ul style="list-style-type: none"> 各市長会、町村会、自治体主催事業等との連携 京都市町村との東京23区・京都市町村絆づくりプロジェクト推進協議会の開催準備、開催 			
4 自治体間連携シンポジウム等の開催	<ul style="list-style-type: none"> 各年度2回程度開催 連携協定締結を行っている地域・企業等と開催内容を検討 			
5 魅力発信イベントの実施	<ul style="list-style-type: none"> 各年度2回程度開催 連携協定締結を行っている地域・企業等と開催内容を検討 			
6 各地域との連携を推進する事業への支援	東北絆まつりへの支援、PRイベント（開催地・23区内）の検討・実施			
7 東京区政会館を活用した情報発信	<ul style="list-style-type: none"> 年度2回程度開催 協力関係団体との開催方法や交流会等実施を検討 			
8 全国連携プロジェクトの情報発信・PR	<ul style="list-style-type: none"> ホームページの充実強化 全国連携NEWSの刊行 パンフレット・ポスター等の製作 企業等との連携による情報発信など 			
9 関係人口拡大に向けた事業実施	事業等の検討	<ul style="list-style-type: none"> 事業の実施準備、試行、実施 関係自治体、協定締結企業との事業検討 		
10 国の施策等を活用した事業の検討	国の施策、民間事業者によるプロジェクトとの連携による事業の検討			
11 関連事業助成金の見直し・創設	準備・試行等	新たな助成金制度の実施（提案型・デジタル関連等）		
12 包括連携協定の締結	締結要望企業との協定締結			
13 協定に基づく事業の実施	<ul style="list-style-type: none"> 「主な取り組み」に掲げられた事業の実施（各地域自治体の参加）、23区一体事業の共催 事業の実施結果等のPR 継続実施に向けた企業等との調整 			
14 被災自治体への支援	大規模災害等被災自治体支援、復興支援金の拠出			

今後も幅広い分野で全国各地域と連携、協力を図るため
各々の事業を着実に進めていきます。

全国の自治体との 連携の輪が広がっています!

特別区長会との協定締結
自治体・団体数

372 自治体
13 団体

各区(23区)の
交流自治体数

830

令和4年(2022)8月1日
特別区長会調べ

京都市長会
京都府町村会

奈良県町村会

広島県町村会

北海道町村会

青森県市長会
青森県町村会

群馬県市長会
群馬県町村会

埼玉県町村会

千葉県市長会
千葉県町村会

山梨県町村会

会員専用ホームページ
登録自治体数

295

●=登録自治体
令和5年(2023)3月1日 現在 ※23区等を除く

東京23区と連携・
交流している
総自治体数

1,105

令和4年(2022)8月1日 特別区長会調べ

特別区全国連携プロジェクト ホームページ



最新情報や
イベント情報など
随時更新!

パソコン・スマートフォン・
タブレットからご覧いただけます。

全国連携

検索

<https://collabo.tokyo-23city.or.jp/>



一般用ホームページ

全国自治体の皆様へ

会員登録のご案内

※本ホームページの登録・利用は無料です。

特別区全国連携プロジェクトホームページは、全国自治体の皆様に、会員専用のホームページを用意しております。会員登録をさせていただきますと、掲示板機能を使った東京23区との連携事業に関する情報交換や、本ホームページ上での貴自治体情報のPRが可能になります。

お問い合わせ

●特別区全国連携プロジェクトに
ついて

03-5210-9747

特別区長会事務局 調査第1課 全国連携プロジェクト担当

●会員専用ホームページ、会員登録、
公式Twitterについて

03-5210-9067

公益財団法人特別区協議会 事業部事業推進課

公式Twitter 配信中です

よろしければフォローお願いします!



全国連携プロジェクト
@Zenkoku_Renkei



プロジェクトのイベント情報を
発信するほか、連携している
市町村のイベント情報なども
発信しています。

財政各論②：人口・地域

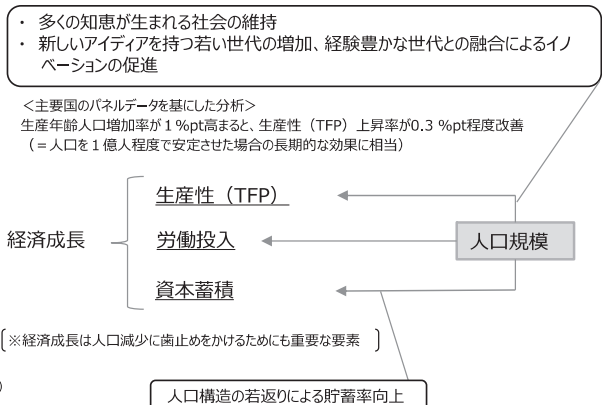
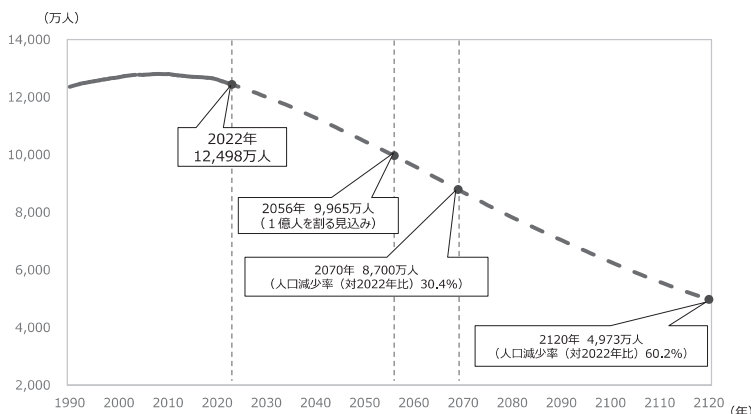
財務省

2023年4月28日

我が国の人口減少

- 我が国は、本格的な「人口減少社会」を迎えつつある。こうした人口減少は、労働投入・資本投入の減少や生産性の低下をもたらし、我が国経済力の一層の低下をもたらす可能性がある。
- また、特に地方においては、民間の事業活動や行政サービスの担い手が不足することで、経済社会活動が衰退していくおそれがある。

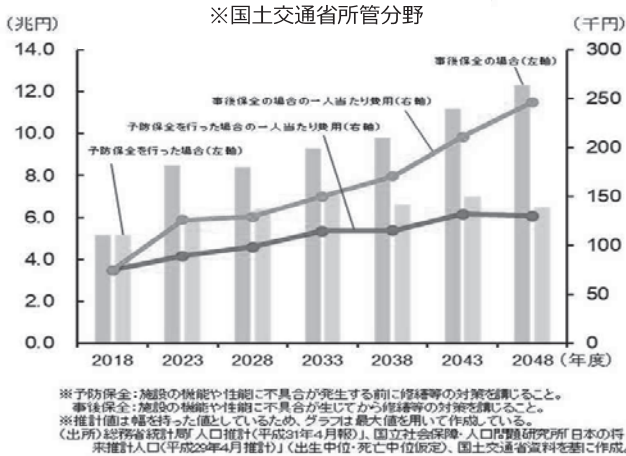
- **人口が減少することは、労働投入の減少に直接結びつく。**技術進歩などによる生産性上昇に伴って成長率が上昇するのに加えて、人口増によって労働力人口が増加して成長率が高まることを「人口ボーナス」と呼び、この反対の現象を「人口オナーズ」と呼ぶ。今後、人口オナーズに直面し、成長率が低減することが懸念される。また、**人口減少は資本投入へも影響を及ぼす。**例えば、人口が減ることで必要な住宅ストックや企業における従業員1人当たり資本装備は減少することになる。また、高齢化が進むことで、将来に備えて貯蓄を行う若年者が減少し、過去の貯蓄を取り崩して生活する高齢者の割合が増えることで、社会全体で見た貯蓄が減少し、投資の減少にもつながる。
- 生産性についても、生産年齢人口が増えていく経済と減っていく経済について比較すると、**生産年齢人口が減っていく経済では生産性が落ちる可能性が指摘**されている。
- 地方圏以上に出生率が低い東京圏への人口流入が続いていくと、人口急減・超高齢化の進行に拍車をかけていくということであり、今後、地方圏を中心に4分の1以上の**地方自治体で行政機能をこれまで通りに維持していくことが困難になるおそれがある。**（出所）内閣府：「選択する未来－人口推計から見えてくる未来像－」



人口減少と行財政のあり方

- 人口減少下においては、歳出増加を前提とせずとも、一人当たりの行政サービスの水準を維持・強化することは可能であることを踏まえ、歳出改革に取り組む必要。
- 地方行財政については、広域連携やデジタル技術活用を進めることで、自治体ごとの人手不足等に対応するとともに、行政サービスの効率化を徹底していく必要がある。

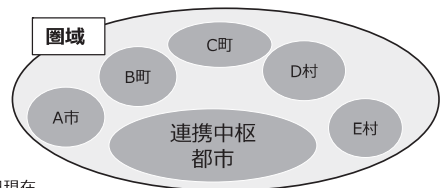
◆社会資本ストックの維持更新コストの見通し



◆人口減少下での行政効率化の例

人工知能(AI)を行政の効率化に生かす自治体が増えている。総務省によると、2020年度の市区町村への導入率は21.6%と、19年度から13.4ポイント上昇した。人口減少の加速で人員や予算の確保が難しくなる中、先端技術を生かして「危機」に立ち向かう自治体の姿を追った。(中略)県内自治体と連携することでスケールメリットを創出し、初期導入費や運営費などのコストを抑制することを目指す。(中略)滋賀県は「滋賀県ICT推進戦略」を掲げ、22年度にAI共同導入を予定する。単独導入に比べ、2割程度の運用コスト削減が見込める。(日本経済新聞 2021年11月27日)

◆連携中枢都市圏を中心とした圏域マネジメント



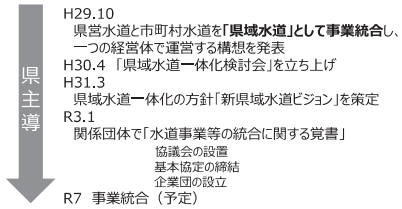
令和4年4月1日現在、
39市(37圏域)が連携中枢都市圏を形成
 (近隣市町村を含めた延べ市町村数：362)

- ✓ 連携中枢都市圏とは、地方圏において、昼夜間人口比率おおむね1以上の指定都市・中核市と、社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とで形成する都市圏のこと。
- ✓ 相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、人口減少・少子高齢化社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するために拠点形成。

(出所) 総務省「自治体戦略2040構想研究会第二次報告」、総務省「連携中枢都市圏の取組の推進」

(参考) 奈良県の水道運営の連携(奈良モデル)

県が自ら市町村と連携し広域化の取組を支援。

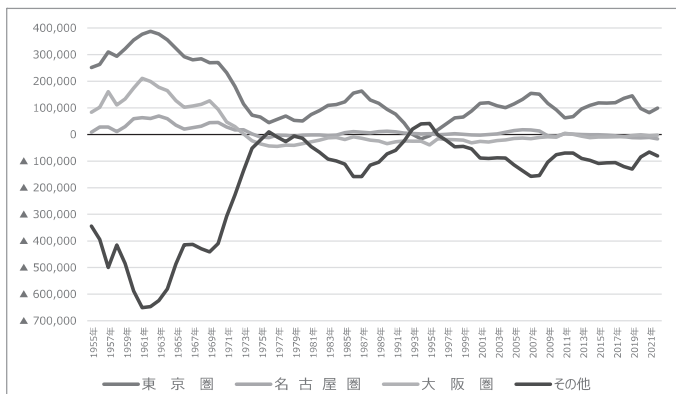


東京への過度な集中の是正

- これまで、東京に日本全体の人口が集中してきたため、地方においてより減少が加速しており、地域社会の在り方にも大きな影響。
- 一極集中が進みすぎると、経済変動や災害等のリスクへの脆弱性が増しかねない。多様な地方都市が自立的に持続していく社会を目指すことが望ましいとの指摘もある。

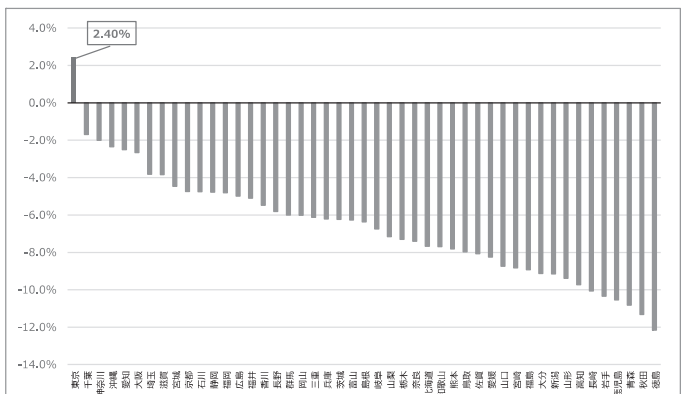
- 地方が消滅し、三大都市圏、特に東京圏のみが生き残る「極点社会」に持続可能性はあるのか。(中略)若年層を供給し続けてきた地方が消滅する一方で、すでに述べたように、人口稠密地域の大都市圏は一貫して低出生率である。東京都の出生率は2013年で1.13と際だって低い。(中略)大都市圏への人口移動によって出生率が低下している現象は、日本に限らず多くの国において報告されている。
- 「極点社会」は、経済変動への耐久力の面でも課題が多い。「極点社会」に於ける大都市には、集積効果を追求する経済構造が作り出される可能性が高いが、これは逆に大きな経済変動に弱い「単一的構造」ということができる。大規模震災などの大規模災害リスクに対応する点でも問題がある。首都直下型地震を初め、一部地域での大規模災害が日本全体を麻痺させかねないということがある。こうした観点から、我が国では、「極点社会」の到来を回避し、地方が自立した多様性のもとで持続可能性を有する社会の実現を目指すことが重要となるのである。(出所) 地方消滅 東京一極集中が招く人口急減 増田寛也編著(中公新書)

◆圏域別の転入超過推移



(出所) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」

◆2020年の生産年齢人口比(対2015年)



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集(2023年版)」

持続可能な地域社会のデザイン

- すでに人口減少は進行しており、今後出生率が反転したとしても効果が出るには数十年の時間を要するため、ある程度の人口減少を前提とした持続可能な地域社会のあり方をデザインする必要もある。
- 地方税源の偏在性を是正することにより、財源の多寡による行政サービスの地域格差が過度に広がらないようにすることが必要。また、少子化が進展する中で教育のあり方など、行政サービスの「質」の向上に向けた取組が必要。地域社会における人口減少は、経済活動に必要な「ハードな」インフラ維持や、行政サービスなど「ソフトな」インフラ維持のコストを増大させる傾向がある。コンパクトなまちづくり・農村等の地域整備や、デジタル技術の活用等の推進などにより、ハード面でのインフラ維持コストの抑制が必要。

- 人口減少は地域圏の経済活動において必要となるインフラ維持の一人当たり負担を増加させる。また、ハードなインフラ維持だけでなく、ソフトなインフラである行政サービスについてもこうした傾向がある。
- さらに、行政サービス以外にも、民間が提供する経済社会活動に必要なインフラサービスの提供において、人口減少が悪影響をもたらす。生活関連サービス施設（「飲食料品小売業」「ショッピングセンター」「飲食店」「郵便局」「銀行」「一般診療所」「歯科診療所」「介護老人福祉施設」「一般病院」「通所・短期入所介護事業」「介護老人保健施設」「救急告示病院」「有料老人ホーム」）の提供には、一定の需要規模、人口規模が不可欠となる。こうしたサービス提供に必要な人口規模を下回る市町村の面積割合について、都道府県別に計算した「生活関連インフラ維持危険度指数」を求めると、2019年時点においても、27%の面積相当の自治体（3大都市圏を除く）で生活インフラの提供が困難となるリスクがあり、2045年になると、34%程度の面積相当の自治体へと広がる。
- こうした事態を避けるために、生活関連サービスインフラが維持できるように集住の促進、公的設備等の集約化、さらにはハードに頼らないサービス提供体制の整備（デジタル化で代替できる設備は保有しない）など、早急な実施が求められる。
- 一方、人口規模は維持される見込みの東京圏においては、そうした懸念は小さいものの、一極集中による人口密度の高さから、一部は規模の不経済が生じている。

（出所）令和3年度経済財政白書

○ 東京一極集中・税源偏在と地方財政に関する課題

- 偏在性が小さい地方税体系の構築。
- コロナの5類変更に伴い、地方財政構造の平時化。

○ 人口減少下における持続可能な社会資本整備のあり方

- より効果的・効率的な社会資本整備。
- 人口減少・災害リスクを踏まえたコンパクトなまちづくり。

○ 人口減少下における農村等のあり方

- 農村での関係主体の連携による集落機能の集約的な活用。
- 農村のインフラ整備、農地支援の効率化。

○ 少子化が進展する中での教育の質の向上

- 少子化に伴う加配定数の合理化による財源の活用。
- 働き方改革等を通じた教職の魅力向上。

4

4

少子化総論

1. 東京一極集中・税源偏在と地方財政に関する課題

- 偏在性が小さい地方税体系の構築。
- コロナの5類変更に伴い、地方財政構造の平時化。

2. 人口減少下における持続可能な社会資本整備のあり方

- より効果的・効率的な社会資本整備。
- 人口減少・災害リスクを踏まえたコンパクトなまちづくり。

3. 人口減少下における農村等のあり方

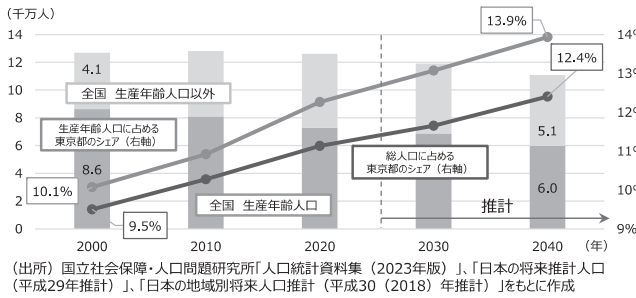
- 農村での関係主体の連携による集落機能の集約的な活用。
- 農村のインフラ整備、農地支援の効率化。

4. 少子化が進展する中での教育の質の向上

- 少子化に伴う加配定数の合理化による財源の活用。
- 働き方改革等を通じた教職の魅力向上。

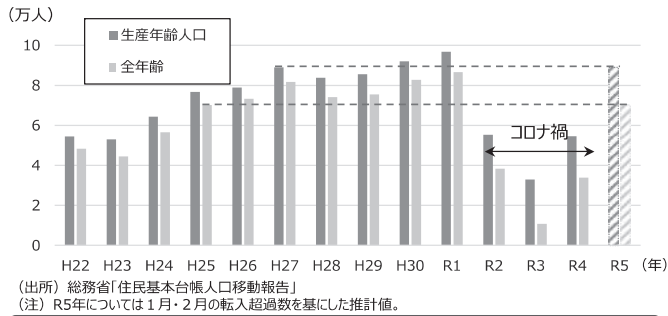
○ 我が国では近年、総人口が減少する中、人口動態や経済活動面において東京一極集中が続いてきている。

◆ 人口の推移と東京都のシェア



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集(2023年版)」、「日本の将来推計人口(平成29年推計)」、「日本の地域別将来人口推計(平成30(2018)年推計)」をもとに作成

◆ 東京都への転入超過数の推移 (生産年齢人口・全年齢別)

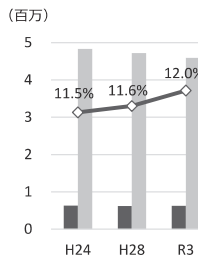


(出所) 総務省「住民基本台帳人口移動報告」
(注) R5年については1月・2月の転入超過数を基にした推計値。

◆ 第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」(2020改訂版) (令和2年12月21日閣議決定)

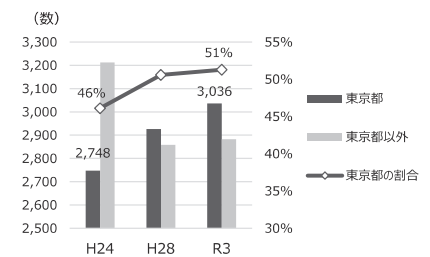
過度な東京圏への一極集中は、首都直下地震などの災害のリスク管理の面や生活環境の悪化などの課題を生じさせるとともに、地方における担い手不足を招くことから、その是正は喫緊の課題である。

◆ 事業所数の推移

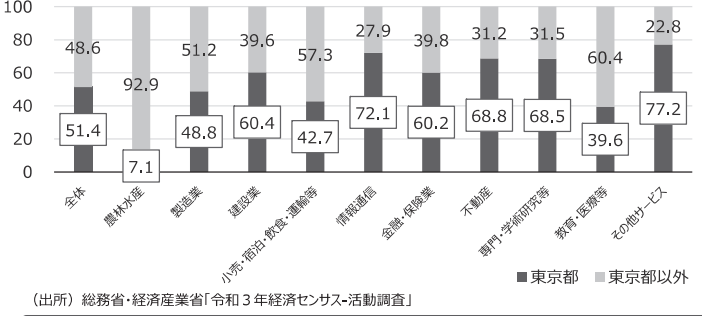


(出所) 総務省・経済産業省「経済センサス-活動調査」(注) 事業内容等不詳のものを除く。

◆ 資本金10億円以上の企業数の推移



◆ 従業員1,000人以上の事業所数における東京都のシェア (単位: %)



(出所) 総務省・経済産業省「令和3年経済センサス-活動調査」

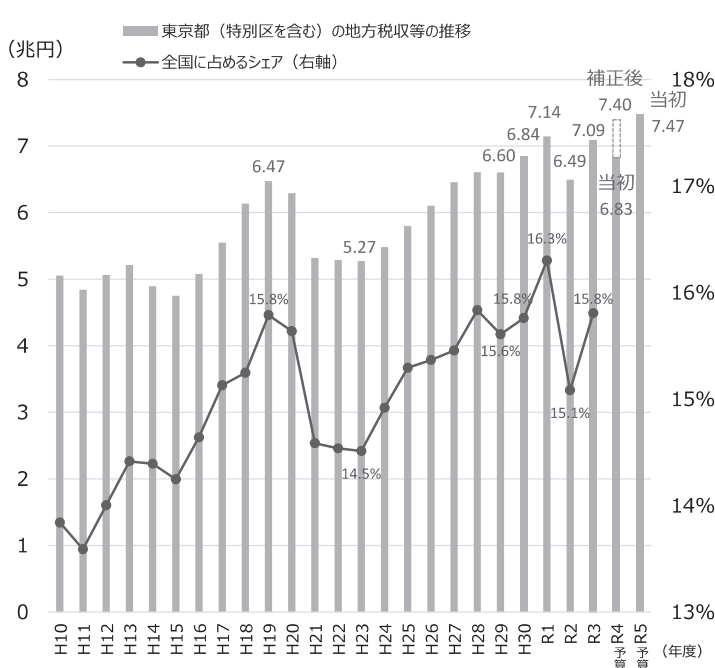
◆ 「デジタル田園都市国家構想基本方針」(令和4年6月7日閣議決定)

「全国どこでも誰もが便利で快適に暮らせる社会」を目指す。これにより、「集中から分散へ」という考えの下、東京圏への過度の一極集中の是正や多極化を図り、地方から全国へ、ポトムアップの成長を目指すデジタル田園都市国家構想を力強く推進していくことが今こそ必要である。

東京都の地方税収等の推移と全国シェア

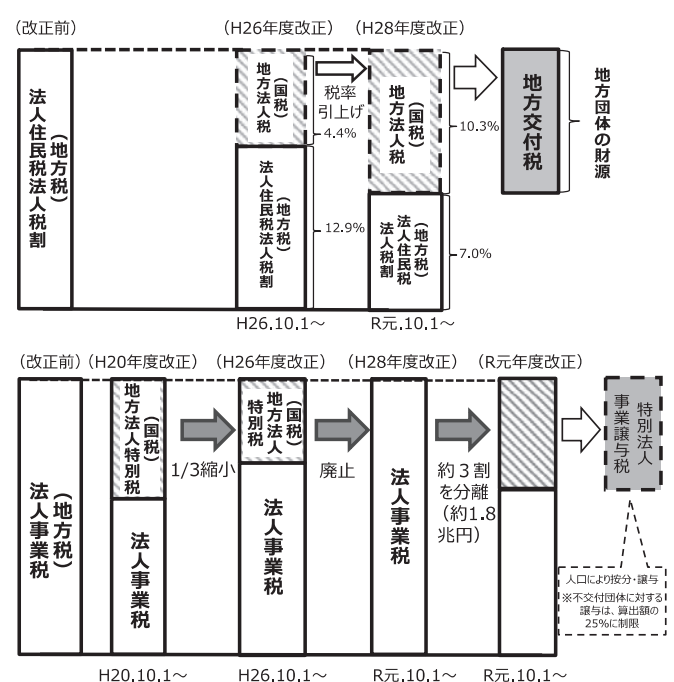
- 東京都(特別区を含む)の地方税収等は増加傾向となっている。
- 特に税源の偏在性が大きい地方法人課税については、平成20年度以降累次の是正措置が講じられてきたが、全国の地方税収等に占める東京都の税収シェアはなお高い水準にある。

◆ 東京都(特別区を含む)の地方税収等の推移と全国に占めるシェア



(出所) 総務省「地方財政状況調査」等、各自治体の予算書等。
(注) 地方税収等は、地方税収及び地方譲与税収(超過課税分、法定外税等を含む)。R3年度までは決算額。R4年度は当初及び最終補正予算額。R5年度は当初予算額。

◆ 地方法人課税の変遷



(出所) 総務省資料をもとに作成

事業形態の変化に伴う地方税の偏在の拡大①（電子商取引）

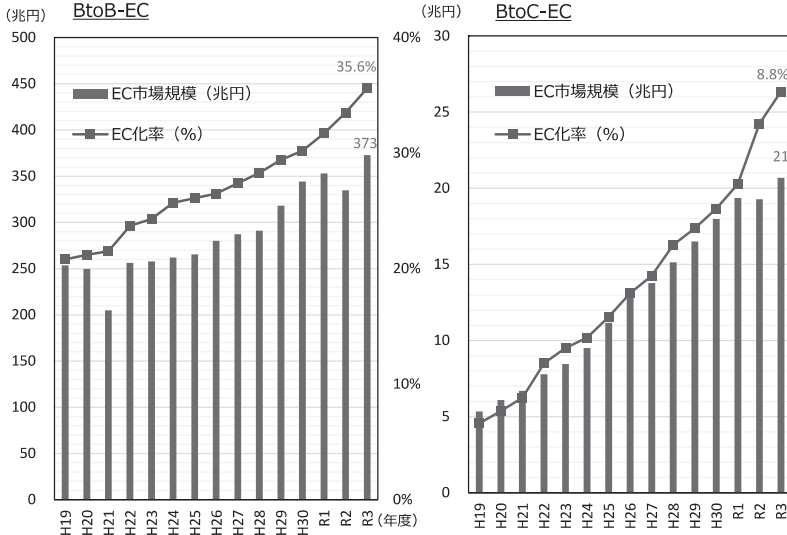
地方財政

○ 電子商取引（EC）は、本店以外の事務所等がなくとも全国での事業展開が可能であり、各地に事務所等を設けて販売する事業形態と比べて、本店所在地に税収が集中する。

(注) 地方法人二税については、事務所等の所在する自治体ごとの税額計算に当たり、事務所等の従業者数などに応じて課税標準額を分割することとされている。

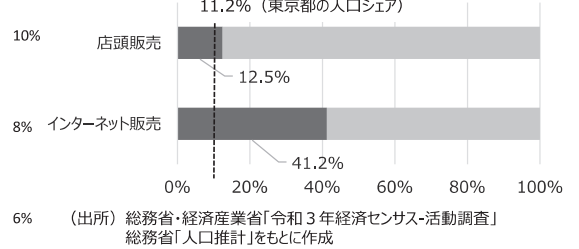
○ 小売販売額において、東京都のインターネット販売のシェアは店頭販売のシェアより大幅に高く、電子商取引の普及・拡大に伴って、東京都への税収の集中が今後も進展すると考えられる。

◆ 電子商取引（EC）の市場規模及びEC化率の経年推移

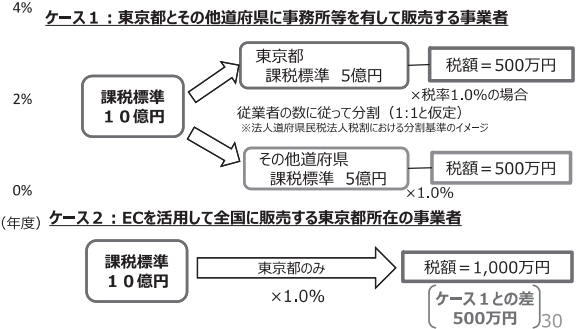


(出所) 経済産業省「電子商取引に関する市場調査」をもとに作成
(注) BtoC-ECのEC化率については、算出対象を物販系分野に限定している。

◆ 小売販売額における東京都のシェア



◆ 法人住民税収の差異

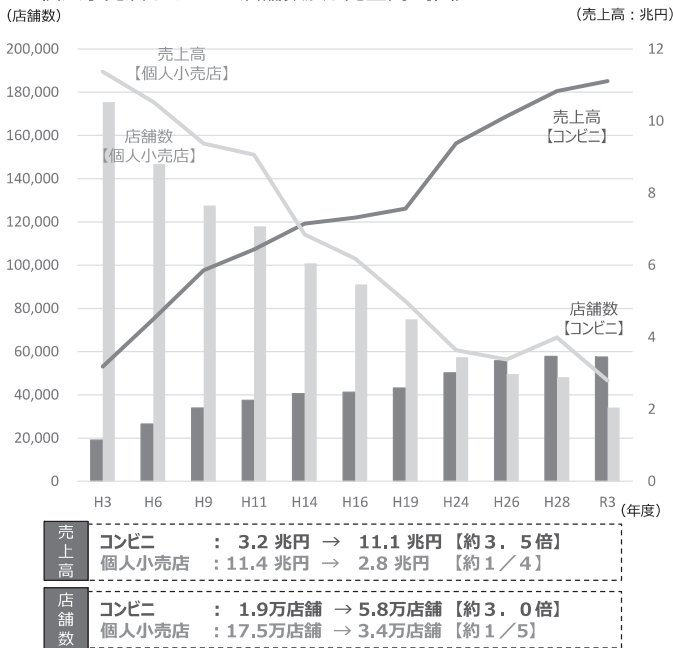


事業形態の変化に伴う地方税の偏在の拡大②（コンビニ）

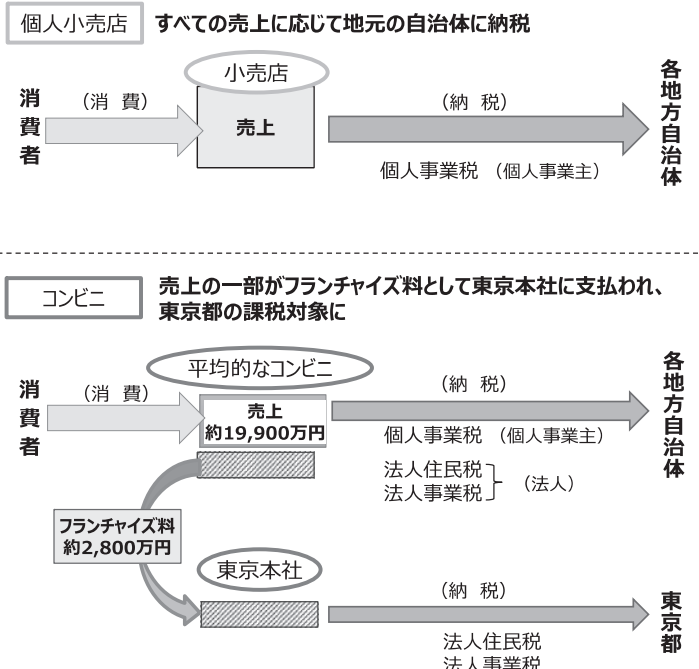
地方財政

○ 個人小売店の店舗数や売上が大きく減少する一方で、コンビニエンスストアは着実に増加。
○ コンビニエンスストアは売上の一部をフランチャイズ料として支払い（課税所得から減算）、本社では同額が課税所得に加算される。大手コンビニ3社の本社は東京都にあるため、店舗所在地の税収が本店所在地である東京都に移転。

◆ 個人小売店とコンビニの店舗数及び売上の推移



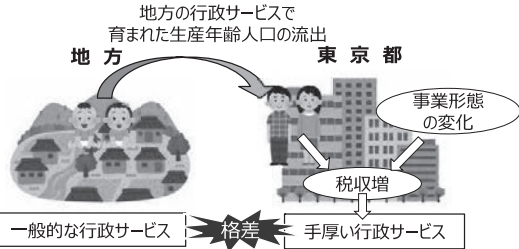
(出所) 総務省・経済産業省「令和3年経済センサス-活動調査」、日本フランチャイズチェーン協会「フランチャイズチェーン統計調査」等をもとに作成
(注) 個人小売店は、個人経営の小売店のうち、酒、食料品（野菜・果実、食肉、鮮魚）に係るものを合計。



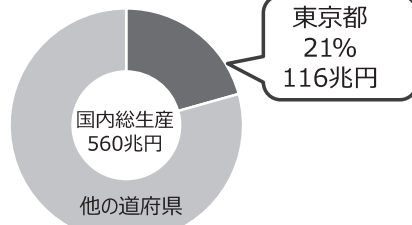
(注) コンビニの売上やフランチャイズ料については、大手3社の決算資料をもとに平均的な額を算出。

- それぞれの地域の教育・福祉等の行政サービスを受けて育まれた若年層が、学生・新社会人として東京都に転入することで一極集中が進んでいる。豊かな財政力を背景に手厚い行政サービスを実施する東京都と地方との間で行政サービスの格差が広がれば、地方からの更なる人口流出をもたらす可能性。
- 一方、東京都はヒト・モノ・カネの集積メリットにより国内総生産の約2割を創出するなど、日本経済を大きく牽引。昼間流入人口が多いこともあり、インフラ・防災対策など、大都市特有の行政サービス・投資を行う必要があることにも留意が必要。
- 各地域の実情に応じたきめ細やかな行政サービスを地方団体が安定的に提供していくための基盤として、偏在性が小さい地方税体系を構築することが重要。

◆ 地方から東京都への人口流出等と行政サービスの格差



◆ 都内総生産（名目）の対全国比

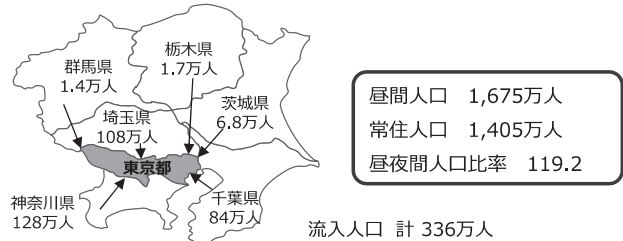


(出所) 東京都「都民経済計算年報 令和元年度」

◆ 令和5年2月15日 日本経済新聞 朝刊

東京23区が手厚い子育て支援策を相次ぎ打ち出している。A区は最大3600万円の給付型奨学金を創設するほか、B区は所得制限なしで子ども1人につき3万円の電子クーポンを配布する。…子育て支援を巡っては、東京都が2023年度、0～18歳の都民に1人あたり月額5000円の給付や、第2子の保育料の完全無償化を実施する。都の政策に連動して23区が大きな財政負担を伴う事業を打ち出すことで、23区外の自治体とのサービス格差が広がる。

◆ 東京都への流入人口（令和2年）



(出所) 東京都HP「東京都の昼間人口」の概要
(注) 流入人口とは、他の区域から当該区域へ通勤・通学する人口をいう。

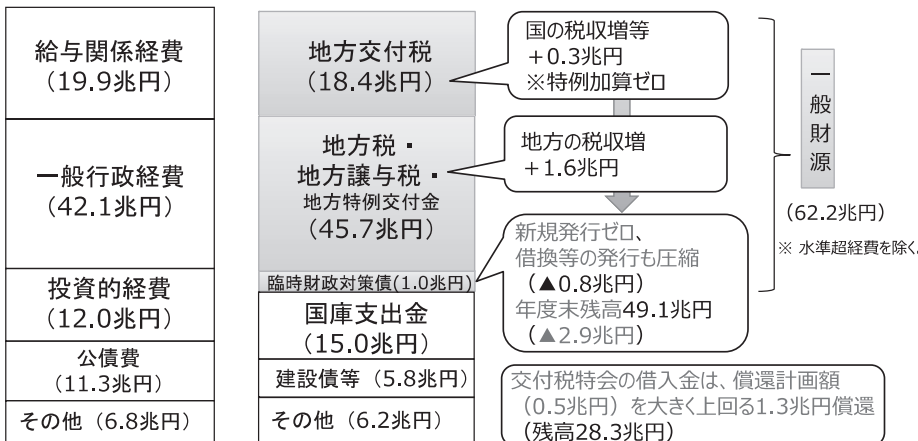
令和5年度地方財政計画

- 令和5年度地方財政計画については、税収増により前年度に引き続き折半対象財源不足は生じておらず、臨時財政対策債を過去最少の1.0兆円とし、交付税特会においても償還計画額を上回る1.3兆円の借入金償還を行うなど、財政健全化が進展している。
- 今後も、「一般財源総額実質同水準ルール」に基づく予算編成を通じて、地方の課題に対応しつつ、地方財政の健全化を進めていくべき。

(注) 地方交付税総額については、財源不足に関する国・地方の折半ルール（地方交付税の法定率分等で不足する財源を、特例加算（国）と臨時財政対策債（地方）により折半で負担）と一般財源総額実質同水準ルールに基づいて算定が行われている。

◆ 令和5年度地方財政計画（単位：兆円）

歳出（92.0兆円） 歳入（92.0兆円）



「骨太2021」
(令和3年6月18日閣議決定)

③ 地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額について、2021年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する。

(注1) 一般財源総額とは、地方税、地方譲与税、地方特例交付金等、地方交付税及び臨時財政対策債の総額。

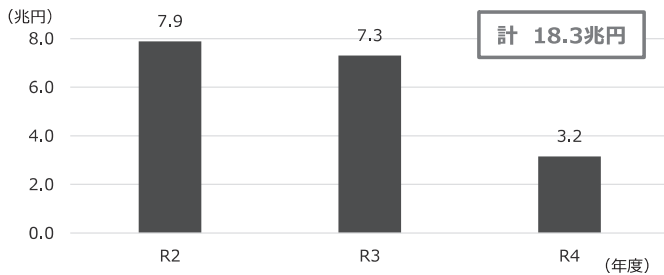
(注2) 上記では、説明の簡素化のため詳細については省略している。また、計数については四捨五入を行っているため、合計が一致しない場合がある。

コロナ臨時交付金と地方財政①

地方財政

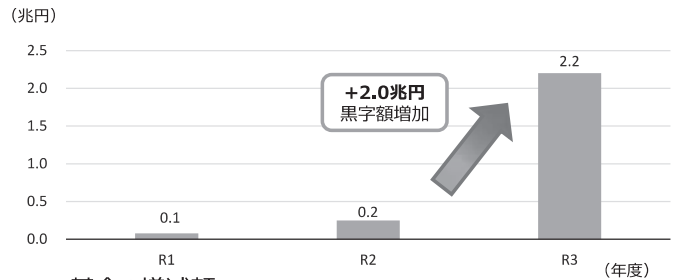
- 新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止とともに、地域経済や住民生活を支援し地方創生を図るため、地方公共団体が地域の実情に応じてきめ細やかに必要な事業を実施できるよう、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金（以下、「コロナ臨時交付金）」がこれまで18.3兆円措置されている。
- コロナ臨時交付金をはじめとする国から地方への財政移転が多額にのぼったことにより、一般財源の使用が節約され、令和3年度決算における実質単年度収支の黒字額や基金残高の大幅な増加につながった可能性。

◆ コロナ臨時交付金の措置額

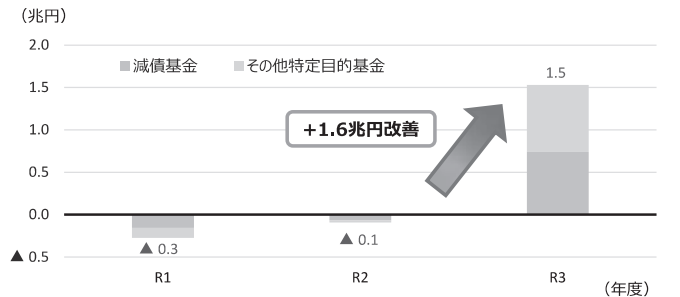


内訳	R2	R3	R4
地方単独事業分	3.7	1.0	—
コロナ禍における原油価格・物価高騰対応分	—	0.2	0.6
電力・ガス・食料品等価格高騰重点支援地方交付金	—	—	1.8 (うち低所得世帯支援枠0.5)
協力要請推進枠等	3.6	5.0	—
事業者支援分	0.1	0.5	—
検査促進枠	—	0.3	0.3
国庫補助事業の地方負担分	0.5	0.3	0.5

◆ 実質単年度収支の推移



◆ 基金の増減額 (減債基金・その他特定目的基金)



(出所) 総務省「普通会計決算の概要」及び「地方財政の状況」をもとに作成。
 (注) 実質単年度収支は、単年度収支から実質的な赤字要素（財政調整基金への積立額及び地方債の繰上償還額）を加え、実質的な赤字要素（財政調整基金の取崩し額）を差し引いた額。

12

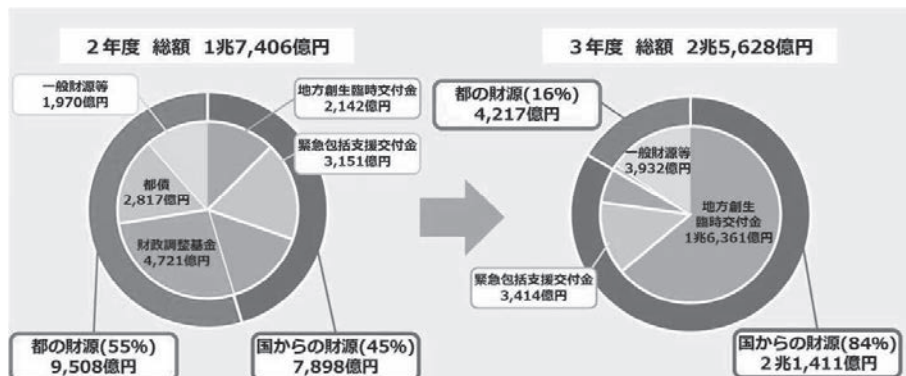
34

コロナ臨時交付金と地方財政②

地方財政

- 例えば、東京都の新型コロナ対策の財源構成は、令和2年度は財政調整基金の取り崩しを含めた都の財源が過半（55%）を占めていたが、令和3年度はコロナ臨時交付金や緊急包括支援交付金など国からの財源が8割超を占めており、財政調整基金は活用していない状況。
- 新型コロナウイルス感染症が5類感染症に位置付けられた後は、地方財政の構造を平時に戻すべき。

◆ 東京都における新型コロナウイルス感染症対策の財源内訳 (一般会計)



(出所) 東京都「令和3年度年次財務報告書」

◆ 「骨太方針2022」

(令和4年6月7日閣議決定) (抜粋)

新型コロナウイルス感染症対応として行われた国から地方への財政移転について、事業実施計画や決算等を踏まえて、その内容と成果の見える化を実施した上で、成果と課題の検証を進めるとともに、**感染収束後、早期に地方財政の歳出構造を平時に戻す。**

◆ 「過去最高の積立金残高 当初予算19%減が決算14%増に コロナ禍で焼け太り？」 (2023.3.20 日経グローバル)

地方自治体の積立金が膨らんでいる。2021年度末の残高は一部事務組合等を含めて25兆8083億円と前年度から14%増え、**過去最高を更新した。**(中略)

当初予算時点の見込みは違った。総務省が実施した「基金の状況調」のデータを入力して分析したところ、都道府県と市区町村の合計で4.8兆円取り崩し、残高は19%減る見通しだった。それが何度かの補正で積み増し、**最終的には当初予算と比べると41%も増えていた。**(中略)

コロナ禍で税収が大きく減ると想定しながら、むしろ増えたところも多い。**地方創生臨時交付金をもともと予定していた単独事業に充て、財政を改善させた例も目立つ。**コロナで自治体財政は「焼け太り」の様相を呈している。当初予算時点と比べ、積立金を2倍以上に増やしたのは12道府県と82市町村にのぼり、決算が当初予算を下回ったところは11市町しかなかった。

- 人口減少下、人口動態・経済活動面において、東京一極集中が続いている。税源の偏在性が大きい地方法人課税については、これまでも累次の偏在是正措置が講じられているが、東京都の地方税収等は、増加傾向が続き全国に占めるシェアも高い水準。
- 生産年齢人口の地方から東京都への流入に加え、電子商取引の普及・拡大、個人小売店の減少・コンビニエンスストアの着実な増加などの事業形態の変化が、地方税収の偏在の拡大要因。
- 税収が集中する東京都は、豊かな財政力を背景に手厚い行政サービスを実施。東京都と地方との間での行政サービスの格差は、地方からの更なる人口流出をもたらす可能性がある。各地域の実情に応じたきめ細やかな行政サービスを地方団体が安定的に提供していくための基盤として、偏在性が小さい地方税体系の構築が重要。
- コロナ臨時交付金をはじめ国からの多額の財政移転が、地方の黒字額や基金の大幅な増加につながった可能性。コロナが5類感染症に位置付けられた後は、地方財政の構造を平時に戻すべき。

特別区議会議員講演会（令和5年度第1回）

「特別区の現状と課題」

講演録

発行：令和5年12月

公益財団法人 特別区協議会

〒102-0072 千代田区飯田橋3-5-1

東京区政会館4階

TEL 03 (5210) 9075

FAX 03 (5210) 9873

