

IV 地方分権改革と特別区のこれから

## 地方分権改革と特別区の将来像に係る動きのポイント

### ◇地方分権改革

#### ○地方分権改革推進委員会（平成 19 年 4 月設置）

- ・第 1 次勧告（平成 20 年 5 月）～第 4 次勧告（平成 21 年 11 月）

#### ○地域主権戦略大綱（平成 22 年 6 月 22 日）

- ・義務付け・枠付けの見直し等（第 1 次見直しと合わせ 371 項目 649 条項）
- ・基礎自治体への権限移譲（68 項目 251 条項）

\*3 法（第 1 次一括法・国地方協議の場・自治法）23.5.2 公布

\* 第 2 次一括法 23.8.30 公布

#### ○義務付け・枠付けの更なる見直しについて（平成 23 年 11 月 29 日）

- ・第 3 次見直し（通知・届出・報告、公示・公告等の 291 条項の見直し）

\* 旧第 3 次一括法⇒衆議院解散に伴い廃案

#### ○義務付け・枠付けの第 4 次見直しについて（平成 25 年 3 月 12 日）

- ・基礎自治体への権限移譲と併せて、地方からの具体的な提案を受けた見直し

\* 第 3 次一括法（旧第 3 次一括法+第 4 次見直し）25.6.14 公布

#### ○事務・権限の移譲等に関する見直し方針について（平成 25 年 12 月 20 日）

- ・国から地方公共団体への事務・権限の移譲等と併せて、第 30 次地制調答申において都道府県から指定都市へ移譲すべきとされた事項について見直し

\* 第 4 次一括法 26.6.4 公布

#### ○地方分権改革に関する提案募集の実施方針（平成 26 年 4 月 30 日）

- ・委員会勧告方式に替えて、個々の地方公共団体等から改革に関する提案を募集し、実現に向けて検討

\* 第 5 次一括法 27.6.26 公布

\* 第 6 次一括法 28.5.20 公布

\* 第 7 次一括法 29.4.26 公布

### ◇事務配分関連の最近の動き

#### ○教職員人事権（給与負担、定数、任命権、学級編制基準）

- ・個別の任命権移譲は事務処理特例制度で可能と回答

※大阪府 3 市 2 町で平成 24 年度から実施（採用選考、人事交流等を協議会で共同処理）

- ・事務処理特例制度の運用状況を踏まえつつ、中核市等に権限を移譲する方向で検討を行い、小規模市町村を含めた関係者の理解を得て、結論が得られたものから順次実施

#### ○児童相談所設置市の指定

- ・事務執行体制、都道府県との連携体制等に支障が無ければ、政令指定都市以外に個別に希望する市を指定 ※金沢市、横須賀市

- ・「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」という改正を含む児童福祉法等の一部を改正する法律が成立（28.5.27）、公布（28.6.3）

#### ○都市計画決定権限

- ・平成 24 年度から指定都市の権限を市町村に移譲 ※うち用途地域等は特別区のみ除外

### ◇特別区のあり方をめぐる提言

#### ○東京商工会議所 「道州制と大都市制度のあり方」 20.9.11

- ・都区制度を廃止し、東京 23 区部を一体とする新たな「東京」が必要

○経済同友会 「道州制移行における課題」 22.5.19

- ・現在の東京 23 区を「東京特別州」として創設

○第二次特別区制度調査会報告 19.12.11

- ・「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」 19.11.20

- ・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）

◇今後の特別区のあり方に関する検討の方向（20.3.14 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）

※平成 28 年 5 月から第 5 期（自治体間連携の課題と展望）

◇第 30 次地方制度調査会答申 25.6.25

- ・児童相談所をはじめ特別区へのさらなる権限移譲を検討すべき
- ・今後の社会経済情勢の変化を踏まえた特別区の区域の見直しの検討が必要

◇特別区の制度的課題

○基礎自治体としての役割発揮（経済財政危機、福祉需要、老朽施設、危機管理等）

○法の趣旨に則った都区間関係の確立（役割分担の明確化、財源配分の明確化）

○地方分権改革への対応（特別区の権限拡充と体制整備、自治制度改革への備え）

## 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望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は

○全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施

○その他

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

第1条の3 地方公共団体は、普通地方公共団体及び特別地方公共団体とする。

2 普通地方公共団体は、都道府県及び市町村とする。

3 特別地方公共団体は、特別区、地方公共団体の組合及び財産区とする。

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。

6 都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当つては、相互に競合しないようにしなければならない。

7 特別地方公共団体は、この法律の定めるところにより、その事務を処理する。

## これまでの地方分権改革の成果

### <第一次分権改革>

平成5年6月 地方分権の推進に関する決議(衆参両院)

※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

平成6年12月 地方分権の推進に関する大綱方針(閣議決定)

平成7年5月 地方分権推進法成立 7月 地方分権推進委員会発足(委員長:諸井虔)

※平成8年12月第1次勧告～ 平成10年11月第5次勧告、平成13年6月最終報告

平成10年5月 地方分権推進計画(閣議決定)

平成11年7月 地方分権一括法成立(平成12年4月施行)

※国と地方、都道府県と市町村の役割分担原則の法制化、機関委任事務制度の廃止等

### <三位一体改革>

平成13年7月 地方分権改革推進会議発足(議長:西室泰三)

※平成15年6月 三位一体の改革についての意見

平成14～17年6月 骨太の方針(閣議決定)(毎年) 11月政府・与党合意

※国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税改革

### <第二次分権改革>

平成18年12月 地方分権改革推進法成立

11月 地域主権戦略会議設置(議長:内閣総理大臣)

平成19年4月 地方分権改革推進委員会発足(委員長:丹羽宇一郎)

平成20年5月 第1次勧告(重点行政分野の見直し、基礎自治体への権限移譲等)

平成20年12月 第2次勧告(出先機関改革、義務付け・枠付けの見直し等)

平成21年10月 第3次勧告(義務付け・枠付けの見直しの重点事項、国と地方の協議の場の法制化等)

平成21年11月 第4次勧告(地方税財政等)

平成21年12月 地方分権改革推進計画(閣議決定)

平成22年6月 地域主権戦略大綱(閣議決定)

平成23年4月 第1次一括法(義務付け・枠付けの見直し等)、国と地方の協議の場法等成立

8月 第2次一括法(義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲)成立

平成25年3月 地方分権改革推進本部設置(本部長:内閣総理大臣)

平成25年4月 地方分権改革有識者会議発足(座長:神野直彦)

平成25年6月 第3次一括法(義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲)成立

平成26年4月 地方分権改革に関する提案募集の実施方針

※個々の地方公共団体等からの「提案募集方式」の導入

平成26年5月 第4次一括法(国から地方公共団体への権限移譲、都道府県から指定都市への権限移譲)成立

平成27年6月 第5次一括法(地方公共団体への事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの見直し)成立

平成28年5月 第6次一括法(地方公共団体への事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの見直し)成立

平成29年4月 第7次一括法(指定都市等への事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの見直し)成立

## ◇第1次分権改革

いわゆる地方分権改革一括法 ※平成12年4月施行 475本の法律を一括して改正

### 1 機関委任事務制度の廃止と事務の再構成

(1) 知事や市町村長を国の下部機関として国の事務を執行させる仕組みである機関委任事務制度を廃止

(2) これに伴い主務大臣の包括的な指揮監督権等も廃止（通達行政の廃止）

### 2 国の関与の抜本的見直し、新しいルールの創設

(1) 機関委任事務に伴う包括的指揮監督権を廃止

(2) 国の関与の新しいルールを創設（地方自治法）

関与は個別の法令の根拠を要すること、関与は必要最小限のものとすること、関与の基本類型を定め原則としてこれによること等

(3) 個別法に基づく関与を整理縮小（138法律）

### 3 権限移譲

(1) 個別法の改正により、国の権限を都道府県に、都道府県の権限を市町村に移譲（35法律）

(2) 特例市制度を創設し、20万人以上の市に権限をまとめて移譲

### 4 条例による事務処理特例制度の創設

それぞれの地域の実情に応じ、都道府県の条例により、都道府県から市町村に権限を移譲することを可能とする制度。

### 5 その他

(1) 必置規制の見直し（38法律）

(2) 市町村合併特例法の改正

## ◇三位一体改革

### ①国庫補助負担金改革 4兆6,661億円（H16～H18）

・地方が引き続き実施する必要があるもの⇒税源移譲に結びつく改革（3兆1,116億円）

・手続きの簡素化・執行の弾力化⇒交付金化（7,943億円）

・国・地方ともに事務事業そのものを廃止⇒スリム化（9,886億円）

### ②税源移譲 3兆94億円

国の所得税から地方の個人住民税へ税源移譲を実施（個人住民税は一律10%化）

### ③地方交付税改革 約△5兆1,000億円

地方交付税及び臨時財政対策債の総額の抑制、算定の簡素化・不交付団体の増加

## ◇第二次分権改革

### 1 地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）

・4次にわたり勧告で見直すべきとされた1,316条項中975条項の見直しを実施（実施率74%）

⇒従来は国が法令で全国一律の基準を定めていたが、地方公共団体が地域の実情に応じて条例で基準を設定（施設・公物設置管理の基準、職員等の資格・定数等）

- ・平成 26 年「提案募集方式」により、8 法律に係る義務付け・枠付けの見直しを実施（第 5 次一括法）
- ・平成 27 年「提案募集方式」により、4 法律に係る義務付け・枠付けの見直しを実施（第 6 次一括法）
- ・平成 28 年「提案募集方式」により、6 法律に係る義務付け・枠付けの見直しを実施（第 7 次一括法）

## 2 事務・権限の移譲等

### ①国から地方へ

- ・平成 25 年 9 月の「国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する当面の方針について」で検討対象とされた 96 事項中 66 事項の移譲等を実施（第 4 次一括法）
- ・平成 26 年「提案募集方式」により、7 法律に係る移譲等を実施（第 5 次一括法）
- ・平成 27 年「提案募集方式」により、2 法律に係る移譲を実施（第 6 次一括法）

### ②都道府県から基礎自治体へ

- ・第 2 次から第 4 次にわたる見直しにより、勧告事項と地方からの提案等を含めた検討対象 105 項目中 72 項目について移譲を実施（実施率 69%）また、第 30 次地制調答申を踏まえて検討対象とされた 64 事項中 41 事項の移譲を実施（第 4 次一括法）
- ・平成 26 年「提案募集方式」により、5 法律に係る移譲を実施（第 5 次一括法）
- ・平成 27 年「提案募集方式」により、2 法律に係る移譲を実施（第 6 次一括法）
- ・平成 28 年「提案募集方式」により、4 法律に係る移譲を実施（第 7 次一括法）

## 3 国と地方の協議の場

- ・国と地方の協議の場に関する法律が成立（H23.4.28）
- ・地方に関わる重要政策課題について、地方と連携して施策を進めていくため、同法に基づき引き続き運営

（25 年度）6/5 地方分権改革の取組、骨太の方針の策定等

10/11 平成 26 年度予算概算要求、地方分権改革の推進等

12/12 経済対策、平成 26 年度予算編成及び地方財政対策等

（26 年度）6/11 「骨太の方針」の策定等、地方分権改革の推進

（27 年度）6/17 「骨太の方針」の策定等、地方創生・地方分権改革の推進

（28 年度）6/2 「骨太の方針」の策定等、地方創生の本格展開・地方分権改革の推進

（29 年度）5/31 「骨太の方針」の策定等、地方創生・地方分権改革等

### 《参考》地方制度調査会の主な答申（平成以降）

第 22 次 1989 年(平成元年)12 月 6 日 小規模町村のあり方についての答申

〃 1990 年(平成 2 年)9 月 20 日 都区制度の改革に関する答申

第 23 次 1991 年(平成 3 年)12 月 6 日 地方交付税制度に関する基本的な考え方についての意見

〃 1993 年(平成 5 年)4 月 19 日 広域連合及び中核市に関する答申

第 24 次 1994 年(平成 6 年)11 月 22 日 地方分権の推進に関する答申

〃 1994 年(平成 6 年)11 月 22 日 市町村の自主的な合併の推進に関する答申

第 25 次 1997 年(平成 9 年)2 月 24 日 監査制度の改革に関する答申

〃 1998 年(平成 10 年)4 月 24 日 市町村の合併に関する答申

第 26 次 2000 年(平成 12 年)10 月 25 日 地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申

第 27 次 2003 年(平成 15 年)4 月 30 日 今後の地方自治制度のあり方についての中間報告

〃 2003 年(平成 15 年)5 月 23 日 地方税財政のあり方についての意見－地方分権推進のための三位一体改革の進め方について－

〃 2003 年(平成 15 年)11 月 13 日 今後の地方自治制度のあり方に関する答申

第 28 次 2005 年(平成 17 年)12 月 9 日 地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申

〃 2006 年(平成 18 年)2 月 28 日 道州制のあり方に関する答申

第 29 次 2009 年(平成 21 年)6 月 16 日 今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申

第 30 次 2013 年(平成 25 年)6 月 25 日 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

第 31 次 2016 年(平成 28 年)3 月 16 日 人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申

## 「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～ 26.6.24 地方分権改革有識者会議

これまでの地方分権改革	個性と自立、新たなステージへ 地方分権改革の更なる展開
<b>地方分権改革の理念を構築</b> <ul style="list-style-type: none"><li>ー国・地方の関係が上下・主従から対等・協力へ</li></ul>	<b>改革の理念を継承し発展へ</b> <ul style="list-style-type: none"><li>ー個性を活かし自立した地方をつくる</li></ul>
<b>国主導による集中的な取組</b> <ul style="list-style-type: none"><li>ー一時限の委員会による勧告方式</li></ul>	<b>地方の発意に根ざした息の長い取組へ</b> <ul style="list-style-type: none"><li>ー地方からの「提案募集方式」の導入</li></ul>
<b>地方全体に共通の基盤制度の確立</b> <ul style="list-style-type: none"><li>ー機関委任事務制度の廃止</li><li>ー国の関与の基本ルールの確立</li></ul>	<b>政府としての恒常的な推進体制の整備</b> <ul style="list-style-type: none"><li>ー連携と補完によるネットワークの活用</li></ul>
<b>法的な自主自立性の拡大</b> <ul style="list-style-type: none"><li>ー自治の担い手としての基礎固め</li></ul>	<b>「手挙げ方式」の導入</b> <ul style="list-style-type: none"><li>ー「手挙げ方式」の導入</li></ul>
<b>地方分権推進に向けた世論喚起</b> <ul style="list-style-type: none"><li>ー地方分権の意義を普及啓発</li></ul>	<b>真の住民自治の拡充・財政的な自主自立性の確立</b> <ul style="list-style-type: none"><li>ー自治の担い手の強化</li></ul>
	<b>改革の成果を継続的・効果的に情報発信</b> <ul style="list-style-type: none"><li>ー住民の理解と参加の促進</li></ul>

### 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 24.3.16 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 24.3.16 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** 24.2.16 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** 24.2.16 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) 24.3.29 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** 24.3.29 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) 24.3.26 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
  - 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發揮をも妨げるということ
  - 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
  - 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** 24.3.29 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** 24.3.29 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

24.3.16 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○○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○○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○○市の連合又はいずれかの東京○○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、戦時体制下に東京都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分配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分配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分配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（24.8.3）で示された  
「都と特別区に関する検討の視点」に対する特別区の考え方

- 都区制度はすでに定着しており、基本的には大きな制度変更は必要ないと考えるか。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が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った場合に、一般の市町村がとりうる減収対策に見合う特別区の対応策の整備が必要である。現在は、東京都の区市町村振興基金を活用することで対応することとしているが、赤字債としての活用も含めて可能となるようすべきである。
- ・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。
- ・その意味では有效地に機能しているが、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で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  
(25. 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）  
(25.6.18 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っ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（25.6.17 総会）  
 <抜粋>

## 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すべきである。また、区長を公選とすべきかどうかについても引き続き検討する必要がある。さらに、区単位の行政運営を強化する方法として、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用すべきである。

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

## 2 中核市・特例市制度

### （2）具体的な方策

#### ①両制度の統合

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

#### ②都道府県からの事務移譲

今後、都道府県から中核市・特例市に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、中核市・特例市が多様である現状を踏まえると、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については条例による事務処理特例制度を活用することとすべきである。

## 3 都区制度

### （1）都区制度の現状

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

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

### （2）具体的な方策

#### ①都から特別区への事務移譲

今後、都から特別区への更なる事務移譲について検討する際には、特別区の区域の再編と関連付ける議論もあるが、特別区の高い財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性

等を踏まえると、一般的に人口規模のみを捉えて基準にする必要はないものと考えられる。  
都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、  
専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつ  
つ、移譲を検討すべきである。

また、特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他に  
についてはそれぞれの事務に必要な規模・能力を踏まえて移譲を進めることとし、その際には、  
都とそれぞれの特別区の協議により、条例による事務処理特例制度を活用する方向で検討  
すべきである。

## ②特別区の区域の見直し

一方、今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏ま  
えると、特別区の区域の見直しについても検討することが必要である。

## ③都区協議会

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

## ④住民自治の拡充

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

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

# 第3 新たな大都市制度

## 1 特別区制度の他地域への適用

### (1) 大都市地域特別区設置法の制定

現行の特別区制度は、一般制度ではあるものの、制度創設時には東京都以外の地域に適用  
することは想定外であった。仮に東京都以外の地域に特別区制度を適用する場合には、人口  
の集中度合いや経済圏の実情など、社会経済情勢が現在の東京都の特別区に近い地域、例えば大阪市  
の存する区域に適用することが考えられる。

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

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

### (2) 具体的な留意点

## ①総括的な留意点

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

また、長年存在してきた指定都市を特別区に分割することにより、分割される事務の処理に係る費用や、特別区間や道府県と特別区の間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税源配分及び財政調整

税源配分及び財政調整については、道府県と特別区が分担する事務の規模に応じて、税財源が適切に配分されることが必要である。その際、税源の偏在がある中で特別区において適切に行政サービスを提供できるよう、税源の配分と道府県と特別区の間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能够性を有する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を受けた取組状況について

## 1. 現行の大都市等に係る制度の見直し

### ① 指定都市制度の見直し【「二重行政」の解消】

- (1) 都道府県が指定都市の区域で処理している事務を指定都市へ移譲し、同種の事務を処理する主体を一元化

#### ○平成26年第4次一括法において措置

〔県費負担教職員の定数の決定、病院の開設許可、  
都市計画マスタープランに関する都市計画の決定ほか〕

- (2) 事務移譲により指定都市に新たに生じる財政負担について適切に財政措置(県費負担教職員の給与負担等まとめた財政負担には税源の配分も含め検討)

#### ○指定都市と関係道府県間の協議の結果、個人住民税所得割2%の税源移譲に合意

→平成26年度税制改正の大綱に明記(平成25年12月24日閣議決定)

- (3) 指定都市と都道府県が同種の任意事務等を調整する協議会の設置、協議が整わない場合の何らかの裁定等の仕組みが必要

#### ○平成26年地方自治法改正

- ・指定都市都道府県調整会議の設置
- ・指定都市の市長又は都道府県知事は、総務大臣に必要な勧告を行うよう申し出ることとする

### ② 指定都市制度の見直し【「都市内分権」による住民自治の強化】

- (1) 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ようすべき
- (2) 区長を市長が議会の同意を得て選任する特別職とし、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すべき
- (3) 市議会内に一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区に係る議案等の審査を行うこととすべき

#### ○平成26年地方自治法改正

- ・区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとする
- ・区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができるこことする

### ③ 中核市・特例市制度の統合

- ・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

#### ○平成26年地方自治法改正

- ・特例市制度を廃止し、中核市の指定要件を「人口20万以上の市」に変更するとともに、現在の特例市に係る必要な経過措置等を設ける

## 2. 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 新たな広域連携の制度

- (1) 市町村間の広域連携を一層促していくため、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
- (2) 広域連携では課題の解決が難しいときには、柔軟な連携の仕組みを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

#### ○平成26年地方自治法改正

- ・地方公共団体は、他団体と連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める「連携協約」を締結することとする
- ・地方公共団体は、その事務の一部を、当該団体の名において、他の地方公共団体の長等に管理・執行させること(事務の代替執行)ができるこことする

### ② 地方圏における市町村間の広域連携

- ・地方中枢拠点都市を核に、都市機能の「集約とネットワーク化」を図っていくことが重要であり、圏域における役割に応じた適切な財政措置を講じる必要

#### ○経済財政諮問会議(平成25年11月29日)において、新藤総務大臣より、地方中枢拠点都市の取り組み促進を提言

- ・平成26年度予算において、国費モデル事業として1.3億円を計上
- ・地方財政措置を検討