

特別区議会議員講演会(平成25年度第1回)

## 特別区制度の沿革

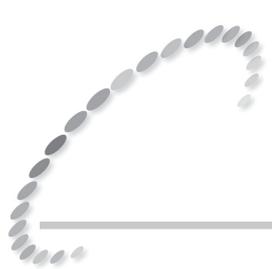
— その生い立ちから、第30次地方制度調査会までの概観 —

### 講 演 録

講師：特別区長会事務局次長  
高 木 直 樹

日 時 平成25年5月20日(月)・21日(火)  
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
質 疑 応 答 等 . . . . .	30

〔 この講演録は、平成25年5月20日に行われた講演の内容を集録したものです。 〕

先生方、こんにちは。ただいまご紹介いただきました特別区長会事務局次長の高木と申します。

本日は2時間弱お時間をいただきまして、「特別区制度の沿革」ということで、「都の区は、これを特別区という」という特別区の生い立ち、そして、今現在、第30次地方制度調査会で特別区制度を含みます大都市制度が検討されておりました、中間報告が出されておりますけれども、その中間報告から、今、都と区の関係がどうなっているのか、都と区の見解の違いといったものをお伝えしたいなと思っております。

私ども事務局の職員は、都区協議会でありますとか、財調協議会、東京の自治のあり方研究会、それから見相の検討会、また第30次地方制度調査会、こういったところに臨席をさせていただいたり、場合によっては委員の1人として参加させていただいたりしております。資料の収集、情報の収集、それから相手団体との事前の協議、こういったことを職務にしておりますので、そこでの生のお話ができるのではないかなと思っております。

今日一番スポットとしてお話をしたいのは、都と区の関係が今どうなっているかということであり、生のお話をお聞かせすることができると思っておりますので、よろしくお願いいたします。

また、私のお話は、実務上必要な範囲にとどまるものでございますので、必ずしも先生方の期待に応え切れるかどうかわかりませんし、至らぬところ、多々あろうかと存じますけれども、その辺はどうぞお許しをいただきたいと思います。

お手元にレジュメと資料を用意させていただいております。本日のお話は資料に基づきましてさせていただきますけれども、まず、レジュメによりまして、資料の骨子、流れをご説明したいと思います。

レジュメをご覧ください。「特別区制度の沿革—その生い立ちから、第30次地方制度調査会までの概観—」ということでございます。

1番目、沿革といたしまして、まず①でございますが、明治11年に郡区町村編制法、また府県会議規則といった近代的な地方制度の基礎が確立されてから昭和22年の地方自治法の施行までです。この間、明治21年には15区の区域をもって東京市が設立し、昭和7年には35区から成る大東京市が発足しております。昨年、区制80周年を迎えた区があろうかと存じますけれども、それはこの昭和7年の大東京市の発足がルーツであります。また、昭和18年に東京都制が帝都防衛といった敗戦色が濃くなった中で設立されたことなどが資料としてございます。

②でございますが、昭和22年5月1日から始まりました自治権拡充活動の歴史、先ほど少し触れました「都の区は、これを特別区という」といった特別区の誕生から、昭和27年に区長公選制

が廃止されまして、都の内部団体になっております。そして、昭和 39 年に福祉事務所の移管、昭和 49 年には区長公選制が復活いたしまして、そして、平成 12 年、制度改革が実現されたことによりまして基礎的な自治体に特別区になった、そこまでが沿革として記述されてございます。

2 番目といたしまして、特別区の人口と税の偏在ということで、グラフによりまして特別区のイメージをご覧いただければと思っております。そして、その税の偏在に財政調整制度を加えるとどうなるのかといったことも目で見えるような資料をつくってございます。

3 番目といたしまして、平成 12 年の地方自治法の改正でございますけれども、都区制度改革の趣旨は何であったのか、法の規定と国会答弁、それから逐条地方自治法に見る改革の趣旨を記載してございます。

4 番目といたしまして、平成 12 年の都区制度改革、この改革の核心、確認された原則、これは一体何だったのか、都区制度の概要、都と区の間関係を確認しております。

5 番目といたしまして、平成 12 年改革以降の都区制度をめぐる都と区の間関係の経緯ということで、主要 5 課題、都区のあり方検討委員会、都区の事務配分の検討結果と膠着状態になりました区域のあり方について記載してございます。

1 枚おめくりいただきまして、6 番目でございますが、都区のあり方検討委員会から派生いたしました東京の自治のあり方研究会、今まさにやっているとございますけれども、この資料、それから児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討状況について記載してございます。

7 番目に、都区財政調整制度の仕組みはどのようなものかということで、基準財政需要額、基準財政収入額とは何なのか、財源配分の原則、都区協議の経緯の資料がございます。

8 番目に、都市計画交付金でございますが、これは市町村税の都区配分の状況からそのあり方を考える資料を用意してございます。

9 番目、第 30 次地方制度調査会、ここが本日の話の中心になってございますが、第 8 回の専門小委員会におきまして、区長会会長と都の総務局長が都区制度に関するヒアリングに臨んでおります。その状況につきましてお話をさせていただきたいと思っております。そして、地制調の審議過程で示されました大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点、そして危機感を抱いた第 18 回専門小委員会ということで、特別区制度を実質的に審査いたしましたこの第 18 回専門小委員会を傍聴させていただいて、これは少し危ない話ではないかといったような思いを抱きましたので、その辺のお話をさせていただきたいと思っております。また、昨年 12 月に出示されました大都市制度についての専門小委員会の中間報告と、それから専門小委員会中間報告のとりまとめに向けた考え方に対する区と都の意見、このような資料の順となっております。

盛りだくさんの内容でございまして、全て丁寧に話しますと4時間ほどかかってしまいます。本日お時間をいただいたのは2時間弱でありますので、まず、一番お伝えしたい第30次地方制度調査会の審議から都と区の意見の相違をお話しします。その中で、平成12年改革の趣旨、原則、平成12年改革以降の都区制度をめぐる検討の経緯を振り返ってみたいと思います。そして、特別区制度を実質的に審議いたしました第18回専門小委員会の生の声をお届けしたいと考えておりますので、よろしく願いいたします。

なお、資料につきましては、基本的に目で追えるように工夫したつもりでございます。パワーポイントを見るような感じで見ていただければと思います。

それでは、早速でございますが、資料の35ページをお開きいただきたいと存じます。

「第30次地方制度調査会について」と書かれているものでございますが、地方制度調査会は、先生方ご案内のように、地方制度調査会設置法に基づきまして、内閣総理大臣の諮問に応じて地方制度に関する重要事項を調査審議するために、昭和27年に設置されたものでございます。

今回、第30次の諮問でございますけれども、諮問事項は3つございます。1つ目は、住民自治のあり方、2つ目は特別区制度を含みます大都市制度のあり方、3つ目は基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方というものでございます。

構成といたしましては、内閣総理大臣により任命されます30名以内の委員で構成されております。任期は2年、30次の任期が23年8月24日から25年8月23日ということで、今年の夏に答申が出される予定になっております。

第1回の総会におきまして、専門小委員会の委員になっていただく方は、お手元の委員名簿の学識経験者18名の方々となりました。この専門小委員会が実質的な議論をする場でございます、ここで方向性が出されるというものでございます。また、今後の審議に当たり、地方六団体の皆様にもご出席の意向を確認し、希望があればご出席いただくと。この確認に基づきまして、24年の3月に第8回の専門小ヒアリングで都と区のヒアリングが実施されてございます。後ほど詳しくお話をさせていただきます。

右側のページでございます。「第30次地方制度調査会委員・臨時委員名簿」と書かれておりますが、ここの委員、学識経験者、先ほど言いました専門小委員会の委員の方々でございますが、都区制度を検討する上でキーマンが3人いらっしゃいます。

ひとは上から2人目の伊藤正次先生。首都大学東京の教授でありまして、特別区制度調査会委員、また特別区制度懇談会委員でございまして、行政学、都市行政論が専門でございます。特別区

とは大変関係の深い先生でございます。

もうおひとり、下から6人目でございますが、辻塚也先生。一橋大学の教授でございまして、東京自治制度懇談会委員、東京の自治のあり方研究会座長ということで、公共政策がご専門。都と非常に関係の深い先生でございます。

もうおひとり、その辻先生のすぐ下でございますが、中村廣子先生。新宿区中里町町会の会長さんでございまして、住民の立場から、児童相談所は住民に近い区にあるべきだといった発言を一貫していただいた先生でございます。

1枚おめくりをいただきまして、37ページでございます。第8回専門小ヒアリングということで、都と特別区のヒアリングを行った結果をまとめた概要がここに記載されてございます。これは第30次地方制度調査会の事務局が小委員会の終わるたびに、議論の内容をまとめているものでございます。

その右隣の38ページに、「基礎自治体連合構想と都区制度の現状・課題（説明メモ）」といった資料がございます。この38ページから44ページにわたりまして、第8回専門小委員会に区側が提出した資料でございます。

区側が提出した資料の中で、まず、「総論」というものがございます。これが区といたしましては都区制度をどのように考えているかといったものを記載したものでございまして、少し読ませていただきますと、「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」と。「身近な自治と行政の一体性を共に確保する」というのが1つのキーワードになります。

そして、丸の2つ目でございますが、「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」と。これは昭和61年の2月に都区制度改革の基本的方向の合意がされてございます。ここで清掃事業をはじめとした事務の移管が合意され、平成12年の地方自治法改正が施行されたというものでございます。

単純に都と区が足並みをそろえてきたわけではなく、都と特別区は、様々な課題に直面して、厳しい協議、話し合いを重ねつつ、自主的に解決しながら制度を運用してきたと。

しかしながら、現行制度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——この「都が一体的に処理する『市町村事務』の具体的な整理」に都区双方の議論があります。ここの処理が進まないために、都区のあり方検討委員会もいまだ終了していないといっ

た状況に置かれています。この「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」と。「そのことを通じて、住民に対する都区の行政責任の明確化を図り、基礎自治体である特別区の行財政基盤の強化と都が広域的課題に専念できる体制を確保し、都区の真のパートナーシップ確立による住民福祉の向上と大都市東京の発展を期するものである」。

ここまでの第8回専門小委員会に出した特別区側の制度としての認識でありました。

この認識がどこから出ているのかということでございますけれども、これは地方自治法でございます。

7ページをおあげいただきたいと存じます。「都区制度に関する規定等」ということで、地方自治法を抜粋したものでございます。

第281条の2に「都と特別区との役割分担の原則」と規定されておりますが、この前の条の281条に「都の区は、これを特別区という」といった条文がございます。「都と特別区との役割分担の原則」ですけれども、このように書かれています。「都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第2条第5項において都道府県が処理するものとされている事務——これは広域にわたるもの、市町村連絡調整、一般の市町村が処理することが適当でないもの——ということでございます。そういった事務——及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第3項において市町村が処理するものとされている事務——これは都道府県が処理するものとされているものを除き、地域における事務。この地域における事務が基本的に市町村が処理するものとされているものでございます——のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から——ここに『行政の一体性及び統一性の確保の観点から』ということとは法定されているということがわかります——当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理する」ということでございまして、都が一体的に処理することが必要であると認められる市町村事務を東京都が処理するといったことが都の役割として書かれているというものでございます。

それから、第2項に、「特別区は、基礎的な地方公共団体として」ということで、基礎的な地方公共団体が法定化されております。「前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第2条第3項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする」ということで、先ほど言いましたように、地域の事務を処理するというものでございます。

そして、282条に「特別区財政調整交付金」のことが書かれてございまして、「都は、都と特別区

及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令の定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする」と書かれております。ここに「特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保する」ということで、財源保障の機能が法定されたということでございます。

また、この第2項におきまして、「前項の特別区財政調整交付金とは、地方税法第5条——これは固定資産税、市町村民税法人分、それから特別土地保有税ということで、財調の調整3税が都税として課されていて、その——収入額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしく行うべき事務を遂行することができるように都が交付する交付金をいう」ということで、現在、この調整3税の55%が都から特別区に交付されているというものでございます。

そして、282条の2に「都区協議会」について書かれてございまして、「都及び特別区の事務の処理について都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもつて都区協議会を設ける」ということでございます。

法律にはこう書かれているわけですがけれども、字面を追っただけではなかなかご理解しづらいと思いますので、10ページをお開きいただきたいと存じます。

10ページの上の四角の囲いの中に「都区制度の概要」と書いてございますけれども、大都市地域に複数の基礎自治体が併存ということで、23区ありますと。都区制度は大都市制度の1つですということで、大都市制度は政令指定都市制度、それから中核市、また特例市といったものがございまして。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ていて、大都市地域における身近な自治と行政の一体性をともに確保するために、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する制度ですということございまして、中ほどに東京都と23区、矢印で分かれてございますけれども、東京都は、当然広域自治体といたしまして、府県事務を行っております。23区、特別区は、当然基礎自治体といたしまして市町村事務をやっているわけですが、黄色く囲った中に一部、「都が行う大都市事務」というものがございまして。これが先ほど来言っております大都市地域の行政の一体性・統一性の確保という観点から都が行う事務ということでございます。こういった特例が設けられておりますので、あわせて税制上の特例と財源調整の特例が設けられているということでございます。

税制上、財源調整の特例は、先ほど申し上げましたように、固定資産税と市町村民税法人分、それから特別土地保有税、これが調整3税といたしまして、その一定割合を東京都に留保し、その一定割合を財調交付金として特別区に交付するというものでございます。

市町村事務を行っております特別区ですがけれども、どういった財源を使っているかといいますと、

当然区税、それから特定財源、それに加えて財調交付金、こういったものを使って市町村事務を展開してございます。

さらに、東京都は、府県事務は府県財源で賄っておりますし、この真ん中の都が行う大都市事務については、財調の一定割合の 45%が都に留保されておりますので、それを財源とすると。また、これだけではなくて、事業所税、都市計画税、この2税は目的税でありますけれども、本来市町村税でございます。この市町村税が都の特例ということで都税とされています。したがって、調整3税と、その事業所税と都市計画税、これらを含めたものを都が行う大都市事務に充てているというものでございます。

このお話をさせていただいた後に、先ほど専門小委員会が開かれましたということで、37 ページに戻っていただけますでしょうか。

都と区のヒアリングをしたものを地方制度調査会の事務局でまとめたものでありますけれども、都と区の認識の違いが対比できるということで、ご用意いたしました。

まず、今少しお話いたしました都区制度のことにつきまして、一番上に書かれておりますけれども、考え方の違いがここにもあらわれております。東京都側の意見であります、「現行の都区制度は、巨大都市東京の一体性、統一性の確保と住民自治の両立が可能な首都東京固有の制度であり、最適かつ必須の制度」という立場であります。これに対しまして特別区側でございますけれども、「都区制度は、東京都と特別区双方の認識が一致すれば非常に良い制度であるが、全てが円満とは言えず、必ずしもモデルとなるものではない」というものでございます。このモデルというのは大阪都構想のことを指しております。

これがどこから来たかということでございますが、先ほど法律の説明をさせていただきました、8ページをお開きいただきたいと存じます。

都区制度に関しまして、平成 10 年に地方自治法等の一部を改正する法律案に関する国会答弁がされてございます。ここで都区の役割分担の原則といったものが質疑応答されておりますので、おむねこの都区制度の原則といったものが理解できるかと思ひまして、ご用意したものでございます。

まず、「特別区は身近な行政を都に優先して行う」という原則がございます。ゴシック体のところを読んでまいります、「特別区は、一般の市町村と同様に、住民に身近な地方公共団体ということで、住民に身近な行政を、いわば広域団体である都に優先して行うという役割分担の原則が明確にされるものと考えております」ということで、当時の行政局長が答弁してございます。これは今一般に言われております基礎自治体優先の原則が特別区にも当てはまると、そういった原則

が確立されましたということでございます。

また、先ほど特別区と都の間に都が行う大都市事務がありますというお話をしましたけれども、その「都の市町村事務は限定される」という原則でございます。「特別区の存する区域を通じて一体的に処理することが必要であるかどうか、必要であると認められる事務に限って都が限定的に事務を担当する、特別区はそれ以外のものを一般的に担う」ということでございます。したがって、「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だ」と、こういった都の市町村事務は限定されるという原則が確立されております。

また、「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」という原則でございます。協議は話し合いでございます。「法令に根拠のない一般公共事務でございますが、それにつきましては、新たにこの 281 条の 2 の役割分担の原則に沿って客観的に判断されるべきものがありますが、具体的には、都と特別区間の協議によって決まってくる」というようなものでございます。7 ページの下に「参考」と書かれているものを記載いたしましたが、これは逐条地方自治法解説から引用したものでございまして、少したどってまいりますと、「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。（中略）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。（中略）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（中略）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。

「一体性及び統一性の確保の要請があれば、即、都による直接の処理が認められるものではない。まずは、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整機能を行わせ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」ということでございます。

また 37 ページにお戻りいただきまして、先ほど申しましたように、都は最適かつ必須の制度と言っておりますけれども、特別区側は、都区双方の認識が一致すれば非常によい制度であるけれども、全てが円満とは言えないとっており、実はこの法解釈の原則についても都と区の間では見解の違いがございます。

そして、その次の丸でございますが、この都区のあり方検討委員会で、東京都の 444 項目の事務を都が行うべきなのか、区が行うべきなのかといったことを足かけ 6 年にわたって検討してきたも

のでございますけれども、そこでの認識でございます。「都区合意のもと、5年前から『都区のあり方検討委員会』で、①事務配分、②区域、③税財政制度について検討。各項目は独立しているものではなく、3つが一体として切り離せない関係」と。「①事務配分について検討が必要。②については、最適規模を人口 50 万人を目安に区域を再編し、その後、事務を振り替えることが適当」という考え方を都は持っています。これに対しまして区側でございますが、「現行制度の下での最大の課題は、都が一体的に処理するとされている市町村事務の範囲が明らかになっていないこと。」これは先ほど図で見ていただきました真ん中に置かれている事務の範囲が明らかになっていないと。これが都と区の最大の課題であると。そして、「都と区の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の確立が必要」だと。また、「区域の再編など区域のあり方については、それぞれの区が主体的に判断すべきもの。事務配分の議論の前提と位置付けるべきではない」と。この事務配分の議論と区域の再編は前提と位置付けるべきでないという主張は、地制調の中間報告の中で区側の意見が取り入れられております。

その次の丸は財調に関するものでございます。都側の意見でございますが、「都区財政調整制度のしくみは、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するための制度として有効に機能」という認識であります。これに対しまして特別区側でございますが、「特別区間の財政調整について、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」ということを言っています。これは何かと申しますと、財源配分後の 55%というのは特別区の固有財源でありますので、その固有財源の使い方については、特別区間の自主的な調整を基本に整理すべきではないかと区は財調協議会で続けて主張しているわけでありまして、東京都側は、この特に基準財政需要額、これは「あるべき財政需要額」と言われているものでございますが、このあるべき財政需要額をめぐって合理的かつ妥当な水準にあるのかといったことを一つひとつ言ってまいります。都区の財調協議会の幹事会の中で一番時間がかかるのは、この基準財政需要額の合理的かつ妥当な水準といったものをめぐって都と区の間で議論が行われるというものでございます。

その次の丸は、事務配分についてです。「都区特有の事務配分として行われている事務について、例えば、消防、水道事務はスケールメリットを活かせる典型的な事務と認識。都の事務として引き続き実施していくことが適当」、「児童相談所については、移管の是非よりも、児童虐待防止という観点から、どういったサービスの提供形態がいいのか議論すべき」といたしています。都区のあり方検討委員会の中では、児童相談所については、特別区に移管を検討すると整理されておりますけれども、この地制調の場では、「移管の是非よりも」ということで発言がされていることに注目せ

ざるを得ないのかなと思います。また、特別区側でございますが、「特別区にもっと権限を移譲すべきであり、能力的にも可能。特に児童相談所については区に移管する方向で協議を早期に進めたい。また、例えば水道管の耐震補強も区がそれぞれ実施した方が早くできる」というものでございまして、兎相の協議につきましては 24 年の 2 月から事務協議が始まっております。また、水道管の耐震補強も区が実施したほうが早いというこの趣旨であります。特別区の道路の 89%は実は区道であります。その区道の下には水道管が埋まっておるわけでありますから、区道の補修をするときにあわせて水道管の耐震補強ができるならば、東京都が行うよりもよほど効率的にできるという主張をしたというものでございます。

また、一番下の丸、都区制度の見直しについてですが、都は「現行の都区制度の見直しについては、特別区との協議を行うことで課題の解消は可能であり、制度改革のニーズはほとんどないと認識」しているということでございます。これに対しまして特別区側は、「都区間の役割分担及び財源配分について、現行制度の協議による解決を図るべく運用改善を優先して取り組んでいるが、——これは都区のあり方検討委員会等で協議をしているがということでございます——協議による解決の限界を克服する方策として、『都の区』の制度を廃止し、東京大都市地域の基礎自治体を『東京〇〇市』とする『基礎自治体連合』の構想も選択肢の一つである」といった説明をいたしました。この基礎自治体連合につきましては、後ほど詳しく申し上げたいと思います。

この第 8 回専門小委員会で、概要はこのようにまとまっているわけですが、実は区長会会長と都の総務局長の間で、この場でちょっとした空中戦が行われました。手元に傍聴メモが残っておりますので、聞いていただければと思います。

まず、特別区長会会長の西川区長の発言であります。都区関係の現状についてですが、「例えば私ども区長会の代表として墨田区長をトップにいたしまして、足かけ 5 年間、東京都と 444 項目の事務の再分担、振り分けについて議論をしまいましたが、結果的に 53 項目が区に分けてしかるべきという結論に達しました。結果として、東京都との交渉の中で児童相談所を、それもいつという限定なしに、改めてこれからそのことについて検討していこうという方向だけが笠井さんと私の間で——笠井さんというのは都の総務局長です——締結をいたしまして、この作業にこれから具体的に入ってまいります。したがって、長い時間をかけて 444 項目の仕分けをいたしましたが、具体的に私どもが得られるであろうと現時点で期待いたすものは、児童相談所の問題であります。東京都は、いつもこの問題になりますと、区域の分合をすぐにおっしゃいます。私どもは、今、緩やかな任意団体として区長会がございまして、しかし、例えば児童相談所、50 万人に準拠して東京都が分割するというなら、それについては我々が区を超えて、子供さんたちをお預かりする施設

は3つの区でも共同経営もできましょうし、そういうことは柔軟に、連担している地域でございませぬから、地方の市のように郡部の中に飛び飛びにあるものと違いますので、こうしたことは私どもで可能であると。これをすぐ何かというと、私たちができないのを承知で、合体しろ、合体しろというのはやらないということの別の言い方である。まだ、依然として東京都は我々に対して内部組織として見ているところがあるんです。上から目線があるんです。笠井さんのさっきの報告を聞いてみると、全てが順調にうまく話し合いがいつているようですが、今回の調整3税の中のいろいろな振り分けにしても、特に都市計画税の配分についても議論をする余地もないみたいな、ぴしゃっと扉を閉めて非常に不愉快な結果に今年は終わったんです。そういう結果をぜひ東京都に反省してもらいたい。」

これに対しまして都の総務局長からこのような発言がございました。「私は、西川会長さんのように政治家ではございませんので、なかなか歯切れのいいことが言えなくて恐縮ですが、都と区の関係はある意味でうまくいっていましたが、ある意味ではぎくしゃくしていたところもございます。それは強いて言えば、都区財政調整制度、言ってみれば、最終的には財政の問題に入ってくるわけですが、それぞれのところで自分たちで裁量のできる仕事をやりたい。これは誰でも思うわけですが。そういうことで、5年前に都区のあり方検討委員会を設置しまして、本当に真摯に事務配分はどうするんだということを検討しようということで始めました。そのときに3つの検討事項、そしてそれは両方で、都と区でお互いにしようしようということで決めたのですが、1つは、先ほど西川会長から申しあげました444の都が担っている事務です。これをどう配分するのが一番適当なのだろうか、的確なのだろうか。そしてもう1つは、今の23区の区域でよろしいのでしょうか。例えば千代田区とか中央区みたいな人口的には小さいところと、世田谷区みたいな80万人を超える区民を有するところが同じ区として存在していることが住民サービスにとって一番いいのだろうか。その辺も検討しなければしょうがないですね。そして、最終的には税財政、税の配分はどういう形にすればいいのか。この3つは、それぞれが独立ではなくて、一緒になって考えていかなければならないことなので、それを検討しようということで、都区のあり方検討委員会を始めました。最初に事務事業の配分から手をつけようということで、444の事業の振り分けを始めたわけですが、私ども東京都は、事務の配分をするに当たって、区域の再編、人口大体どのくらいのレベルの区域が住民サービスをするのに一番合理的なのかを考えまして、私どもは、先ほど西川会長もおっしゃいましたが、おおよそ50万人ぐらいの基礎自治体を前提として、そして府県事務と市町村事務を振り分けるのがよろしいのではないかとということで、それを前提として、この事務は区のほうにやっていただきましょ

という形で、我々も積極的に区のほうにやっていただくということで賛成したこともございます。ところが、444 の振り分けについては一通り終わったのですが、先ほども西川会長がおっしゃられましたけれども、その次に区域の再編という話になって、なかなか特別区さんのあたりで、それぞれの区に持ち帰ると非常に困難であるということで、今、足踏み状態になっているのは事実でございます」ということでございます。

この中で、何気なく総務局長が都の考え方の核心ではないかなといったことに触れられております。それは「最終的には財政の問題に入ってくるわけですが、それぞれのところで自分たちで裁量のできる仕事をやりたい。これは誰でも思うわけですが」という部分であります。ですから、児童相談所の問題にしても、東京都が自分の裁量の中でやりたいといったようなことをここで何気なくおっしゃったのではないかなと私見ですが考えております。

それで、このような都区制度の特別区側の考え方を持ってこの第8回の専門小ヒアリングに臨んで、都と区の考え方の違いなどを地制調に示しました。さらに、この都区の関係を行う上で、現在、都区のあり方検討委員会や財調協議会などの話し合いで行っている部分の限界を超えるために、基礎自治体連合構想というものを持っていますといったようなお話でございますけれども、そのことにつきましてお話をさせていただきたいと思っております。

38 ページの下から2番目の丸でございます。「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」と書かれています。先ほど法定の原則というようなお話をいたしました。その法定の原則に都と区の間で認識の違いがあるといったお話もさせていただきました。その認識の違いから協議がどうしてもデッドロックに乗り上げるわけでございますけれども、その協議の限界を打ち破る方策が「『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想」ということでございます。

1枚おめくりをいただきまして、この39ページにつきましては、第8回の専門小ヒアリングに提出した資料ではなくて、今日のご説明のために付加したものでございます。

そして、40ページが専門小ヒアリングに提出した資料でございます、この囲みの中をご覧くださいと存じます。

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」ということで、この特別区制度調査会は区長会の諮問機関でございます、この第二次特別区制度調査会は

17年の12月に発足いたしましたして、19年12月に答申、報告を行ったものでございます。

この改革の基本的な考え方といたしましては、東京大都市地域において、先ほど言いました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と。特別区が名実ともに住民に身近な政府としてみずからを確立していくためには、「都の区」の制度から離脱することが必要と。

「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だと区長会に第二次特別区制度調査会が答申をしたということで、具体的には39ページをご覧くださいとわかります。

「『都の区』の制度廃止後の基礎自治体の姿」ということでございまして、「都の区」の制度廃止後は、東京大都市地域の基礎的自治体は、「東京〇〇市」として実現するというので、千代田区は千代田市、葛飾区は葛飾市というように市として実現しますよと。そして、その市は、東京都から分離・独立した存在として、地域における行政を自主的かつ総合的に担っていくんですと。特別区が「都の区」とされてきたことから脱却していくためにも、政令指定都市の行政区、あるいは基礎自治体の内部団体である地域自治区などと区別するためにも、「区」という名称から決別すべきであるといったことで、「市」というものが出てきます。

そして、その「東京〇〇市」については、「対等・協力」の関係で「基礎自治体連合」といったものをつくっていくということでございます。なぜ「基礎自治体連合」といった連合が必要なのかということですが、最大の理由は、東京大都市地域には、行政需要や財源の極端な偏在が現存しているということでありまして。そこで、今までは都と区の間で協議をして決めてきたことを新たな基礎自治体間の関係を構築することで処理をしていきたいと思います。また、これまでの歴史的な沿革を乗り越えることができる行財政の仕組みをつくっていきましょうということでございます。そして、この基礎自治体の横断的な関係は、基礎自治体の新しい「対等・協力」の形で、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計すると。「基礎自治体連合」は、住民投票により承認された憲章の下に、地域の実情に合った多様な自治の選択を可能とする新たな制度であると。

イメージ図を見ていただきますと、「東京〇〇市」という23の市が連合を組むということでありまして、この「憲章」と書かれたところでございますが、憲章は、基礎自治体間で協議をして、各議会の議決を経て住民投票による承認を得て成立するものだ。と。「基礎自治体連合」は、「対等・協力」の具体的な内容（事務配分、徴税、財調などのこと）をこの憲章に定めるとしております。

そして、「対等・協力」関係のところ、これは自主的な財政調整を行うということでありましてけれども、「基礎自治体連合」では、特別区間に現に存する地域特性を踏まえ、「東京〇〇市」間の

財政の均衡化を図るために、「対等・協力」の関係のもとで自主的な財政調整を行う財政調整制度を設けるということであります。東京大都市地域には独自の財政調整制度が適用されてきた経緯を踏まえ、「基礎自治体連合」では「共有税方式」または「分賦金方式」による財源の確保が考えられると。それから、地方交付税算定につきましては、今現在も特例が設けられておりますけれども、一括して「基礎自治体連合」へ適用するなど、特例を設ける必要があるといったことでありました。

この地制調の中でこういった区の考え方に対しましては、一般市と比較して公平性の観点からいかなものかといった発言が委員の中から出されておりました。

41 ページに丸が3つありますけれども、下から3つ目の丸でございます。この構想につきましては、「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」と説明いたしましたところでございます。

「基礎自治体連合」といった考え方を特別区長会側は一応持っているわけでありましてけれども、実際にこれを制度として実現していくにはなかなか時間がかかるのではないかと思います。

43 ページをお開きいただきますと、都区のあり方検討について記載をしたものがございます。

現行の特別区制度につきましては、平成 12 年の改正地方自治法の施行に伴いましてでき上ったものでありますけれども、先ほどご説明いたしました法改正の趣旨にのっとり財源配分は未完であるといったことを国に説明いたしております。

また、財源配分問題の協議が難航して、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善を目指すことにこの都区のあり方検討委員会はなっておりますといった説明をさせていただきました。

この都区のあり方検討のお話をする前に、平成 12 年改革以降どのような協議が行われてきたかといったことを 12 ページに記してございますのでお開きいただきたいと存じます。

平成 12 年、地方自治法が施行されまして、特別区が基礎的な地方公共団体に法定されたわけですが、ここに、15 年の 3 月に「『都区財政調整主要 5 課題』の協議」と書かれておりますが、これは 12 年 2 月 10 日に行われました都区協議会において確認をされたものでございます。法定された都区の役割分担に基づきます財源配分の財源問題が未決着といったことで、平成 17 年度までに解決を目指して行われた都区協議が都区財政調整主要 5 課題の協議でありました。協議内容については後ほど申し上げますけれども、この主要 5 課題について、17 年度までに決着を目指し

たわけでありませんが、ここでも決着がつかず、18年の2月に行われました都区協議会で、新たな検討組織を設置して、今後の特別区のあり方について根本的・発展的に検討して、事務配分、特別区の区域のあり方、税財政制度を検討いたしましようということで、先送りされてございます。

都区のあり方検討を行う前段で、都区のあり方に関する検討会が18年5月から11月の間に行われまして、検討の大枠を整理した上で、19年の1月から都区のあり方検討委員会の幹事会が始まりました。これは何度も申し上げておりますけれども、事務配分444項目の検討の方向づけについて検討してきたというものでございます。

この都区のあり方検討委員会が行われている間に、特別区側は、特別区制度調査会が「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想を出し、東京都側が、東京自治制度懇談会報告で、都の考えの哲学の1つとなっている、都が大都市経営の担い手となるといった考え方を出してございます。

この大都市経営とは何かということが問題になるわけでありまして、東京都はこのように定義しています。「大都市の安全性、機能性及び快適性を維持向上させるという大都市全体の利益のために、その地域の行政課題を総合的・一体的に解決することによって、集積のメリットを効果的に発揮し、集積のデメリットを効率的に解消していくこと」。

何のことかなかなか理解が難しいわけでありまして、大都市経営の主体といたしまして、「最も効率的、効果的な大都市経営を行うという観点から、大都市の経営主体を決定すべき」で、都が大都市経営の担い手であるということでありまして。これは先ほど平成12年の地方自治法の改正の趣旨、原則ということをお願いしたけれども、基礎自治体優先の原則にある意味反するのではないかと特別区側は考えております。「最も効率的、効果的な」経営主体ということでありまして。ですから、「最も効率的、効果的な」ということであるならば、今、移管を受けている清掃事務を都が行うべきではないのかとか、そういった考え方に戻る可能性がございまして。これは第18回の専門小ヒアリングの中でそれに近い考え方が委員の中から出ておりましたので、後ほど生の声としてお届けしたいと思います。

こういった2つのそれぞれの報告があった中で、特別区側は、特別区制度調査会の報告を受けた後、特別区制度懇談会というものを設けました。これは、第二次特別区制度調査会の方向を踏まえて今後の特別区のあり方を検討するために、公益財団法人特別区協議会に設置されたものでございます。ですから、いつでも第三次の特別区制度調査会が開かれる体制を現在でも維持しているというものでございます。

そして、特別区制度研究会でございまして、これは23区職員と特別区協議会職員の共同による研究会でございまして。今後の都と区の議論においては、職員がしっかりした考え方や主張な

どを持っている必要がございます。そういった議論に備えるため、基礎的な調査研究を進めようと、特別区協議会に設置したものでございます。そして、この都区のあり方検討委員会において、区域の問題で都と区の協議が膠着状態になったときに、東京の自治のあり方研究会を設けて、将来の都制度や東京の自治のあり方について調査研究すべきであるといった都区合意ができて、現在、都・区・市・町村共同設置で、東京の自治のあり方研究会が開催されております。先年度末で終わる予定でありましたけれども、2年間延長されておまして、26年3月まで開かれることになりました。最初の1年間につきましては、都と区市町村の事務方レベルで基礎自治体と広域自治体のあり方、どこに課題があって、どういった整理をすべきかといったことを調査研究することになっています。

そして、最後でありますけれども、22年の1月に江戸川で7歳の男の子が虐待されて死亡するという事件を受け、児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会が24年の2月から開催されております。現行の課題と対応策、児童相談行政の体制のあり方といった調査研究が、現在進められておるわけでございますけれども、今、東京都側から、区側が児童相談所の移管を受けたら一体どのように運営していくのか青写真を示すべきではないかといった主張がされています。東京都側からその意見が出る前に、特別区長会からも、区が実際に児童相談所を受けた場合どのような運営をしていくのか青写真をつくる必要があるとの意見が出されました。

今、23区の児童主管部長会と、その下の課長会に実質的な議論をしてもらい、児相の青写真の作成に取りかかっています。8月中には中間報告が区長会にできるくらいを目途で進めておりますけれども、児童相談所と一口に言いますが、人口80万人を超える区から、30万人の区、20万人に至らない区もございます。その大規模な区と中規模な区と小規模な区で持ち方が異なることも想定しながら検討を進めているところでございます。

13ページをお開きいただきたいと存じます。

「都区財政調整『主要5課題』協議決着の構図」というものがございます。

この主要5課題が出てまいりましたのは、先ほど言いましたように、平成12年の2月10日の都区協議会で出てきたわけでありまして、これは当時の区長会会長の西野大田区長さんのお話しになったことから出てきたものでございます。当時の資料を引用してまいりましたので、核心のところだけ少し読ませさせていただきます。

「これまでの協議の中で確認した事項のうち、特にこれから申し上げる5つの点について、今後都区双方誠意を持って協議すべき主要課題として明確にご確認いただいた上で、第1号協議案、第

2号協議案及び第3号協議案を提案どおり了承することといたします」と。この協議案というのは、平成12年度の財調協議のことでございまして、配分割合を44%から52%にする、その条例改正を了承するというものでございます。

この主要5課題の決着の構図の一番左側のところをご覧いただきながら聞いていただければと思いますが、「まず、1点目は、今回財源配分に反映されてい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点目は、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点目は、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を踏まえたものであり、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点目は、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合った配分が行われるよう検討する課題とする。

5点目は、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、大きな制度改革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。

以上5点について、今後の主な協議課題としてご確認をお願いいたします」と。

これに対しまして石原都知事から、「今、西野区長さんから発言がありました5つの点については、都としても、今後、区側と協議すべき重要な課題として、しっかり確認をいたします」と。

ここから主要5課題の協議が始まることになりました。

この主要5課題がどのような経過をたどったかということでお話をさせていただきますと、平成15年の3月から行われたということは先ほど申しましたけれども、平成17年度末にかけて都区検討会が28回開催されました。その後、都区検討会の上部機関であります都区財政調整協議会の集中審議、さらには区長会正副会長によります知事あるいは副知事のトップ交渉が数回重ねられたわけですが、都区間の隔たりが大きくて、協議は難航をきわめました。

特に上の囲み「都が行う『大都市事務』の分析結果」の中ほどをご覧いただきますと、一般財源所要額の区側が府県事務とするもののうち、都側が大都市事務——先ほど言いました都と区の間にある事務ですね——を主張する項目204事務、金額にして2,783億円に対しまして、区は、204項目とも府県事務で、大都市事務は金額にして0円だという主張をしておりますけれども、ここに一番端的にあらわれております。

都の考え方はこういうものです。特別区の歴史を踏まえると、都が行う「大都市事務」の行政水

準は、いわゆる5大市と同等で、都が行っている広域自治体としての事務であっても、5大市と同程度の水準のものは都が特別区の立場で行っている。すなわち大都市事務であるというものでございます。

これに対し区の考え方がありますが、法改正の趣旨では、都が行う「大都市事務」は、一体的に処理すべき事務に限られるが、この事務は府県行政との一般的な分担における市町村の事務の範囲にとどまるといった主張をいたしました。

これは何かということでございますけれども、都が大都市事務として、要するに府県が行う事務ではなく、本来市町村と同じ基礎自治体である区が行うべき事務を、統一性・一体性の観点から都が大都市事務として行っているんですよといったことで、例示してきた事務があります。それを申し上げますと、まず、東京武道館、国際展示場、江戸東京博物館、東京国際フォーラムの運営。これは半分大都市事務ですよという主張を東京都はいたしました。それから、動物園。これは、府県事務ではなくて、本来区が行うけれども、大都市の統一性・一体性の観点から都が行っている事務である。すなわち大都市事務ですよという主張をしています。

これは、どちらに説得力があるのでしょうかということでございますが、もう一度法律を見てみましょう。7ページです。

281条の2の「都と特別区との役割分担の原則」であります。特に3行目からです。「同条第3項において市町村が処理するものとされている事務——これは先ほど言いましたけれども、都道府県が処理するものとされているものを除き、地域における事務です——のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理する」であります。「同条第3項において市町村が処理するものとされている事務」です。どこに5大市が書いてありますでしょうか。このように、都と区の事務配分の考え方にはかなりすれ違いがあります。

そして、この主要5課題でありますけれども、具体的にどのように推移してきたかということですが、都側から、18年の1月に今後の都区のあり方について改めて根本的かつ発展的な協議を行う場を設けて、その検討の結果に従って財源問題の整理をするという最終的な提案がされました。しかしながら、国の三位一体改革の影響に対応する配分割合等の区側にとって不十分な提示にとどまっておりましたので、合意に至りませんでした。一時決裂の可能性がありますけれども、区長会会長と都副知事による交渉が再開されまして、その結果、三位一体改革の影響の反映については引き続き協議をするということで、1年先送りされまして、19年度財調で見ていきたいと思いますということになりました。

どのような形で合意をされたかということでございますけれども、13 ページの下の真ん中のあたりをご覧くださいければと思います。

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、税財政制度など根本的かつ発展的に検討することとし、協議が調い次第、このための検討組織を都区共同で設置すると。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すると。一番上でございますが、そういうふうにされた。これが都区のあり方検討委員会設置につながっています。

そして、清掃関連経費及び小中学校改築に係る課題については、平成 18 年度都区財政調整協議において整理することとし、都は、財政調整交付金とは別に、200 億円の特別交付金を平成 18 年度限りに設けると。都市計画交付金については、対象事業に市街地再開発事業（再開発組合等への助成）を追加すると。三位一体改革の影響についての対応としては、都から提案された調整率の 2%アップについては、影響の全体像を見きわめて、平成 19 年度財調協議にて合意ができるように努力するということございまして、19 年度の財調協議においては、右下に書かれておりますように、都の補助金の一部を区の自主事業に振りかえることによって 1%を反映する形で、区側の配分率を 52%から 55%にすることで 19 年の 1 月の都区協議会において合意がされました。

このような形で主要 5 課題については一定の決着がついたわけではありますが、ここに都市計画交付金が出ておりますけれども、実は都市計画税というものが都税とされており、それが東京都全体で 2,100 億円程度ございます。都市計画事業は都だけがやっているのかといったことは決してありません、区もやっているわけでありまして。都と区の都市計画事業をやっている比率は、おおむね都が 7、区が 3 であります。先ほど言いましたように、都市計画税は 2,100 億円ほどありますから、都と区の仕事の割合でその税を割り振れば、約 600 億が区の固有財源であってしかるべきでありますけれども、今年度、都市計画交付金という形で都から予算として認められたのは 195 億円であります。

この 195 億円について、都と区の事務配分に見合った形で協議をしてくださいよということを言いますと、都は、この主要 5 課題で既に決着済みであると、こういう発言をされます。ですから、この都市計画交付金については、この主要 5 課題の決着では、市街地再開発事業が 1 事業加わったにすぎないわけでありまして、先ほど地方自治法の原則の中では、都と区の役割分担に見合った財源配分がされるべきだということにも反するのではないかと区側は主張しているわけでありまして。

続きまして、都区のあり方検討委員会の検討の経緯をお話いたします。

15 ページをお開きいただきたいと存じます。

非常に小さな字で恐縮であります。このページの見方でございますが、左側の四角囲いの中に「第何回」と書かれております。その検討委員会や幹事会でどういったことが確認されたのかということを書かせていただいて、右側の引っ張った少し大き目の四角の中に細かい説明が入っております。

第1回の検討委員会・幹事会が開催されたのが19年の1月であります。移管対象事務の選定基準、それから具体的な事務移管の是非を判断する基準、具体的な事務配分、区域のあり方に関する検討の視点などが議論されまして、検討スケジュールはおおむね2年とされ、今6年目ですけれども、まだ決着がついておりません。特筆すべきことなのですが、第1回の検討委員会において冒頭に都の横山副知事が次のような発言を行っています。

「既に、都区の検討の枠組みとして、事務配分、再編を含む区域のあり方、そして税財政制度について、議論を深めていくことになっています。事務配分については、都は、大都市の一体性確保のために必要な事務を引き続き行って、それを除いた事務については、都から特別区への移管をさらに進めていくことになると思いますが、相応の事務移管が進んでいる現在、さらに事務移管を進めるためには、これまで全く議論されてこなかった区域のあり方、そのことをあわせて議論する必要があると考えています」と。

これに対しまして区側の区長会会長は、「特別区の自治権拡充の歴史の中で、今回はさらにできるだけ事務を特別区に移せるものは移そう。そのときには移された事務処理の機能、能力も当然体制としてつくり出されなくてはならない。そうすると区の再編問題も議論の俎上に上るであろうという筋書きになったものと思う」と。第1回目から、この区域の問題は大きな波乱要素であったということがわかります。

また、第2回検討委員会でも都側が「東京に税収が偏在しているという議論、東京の自治再編の議論がある中で、第27次地方制度調査会答申の一番の肝は合併推進であり、総務省の合併推進課長が、『大都市部こそ合併効果が高いことから、特別区はより一層の行政サービスの向上を目指して合併すべき』と口頭で指摘している」といった趣旨の発言をしております。また、先ほど少し触れましたが、都の戦略的な思考の根幹となります都知事が所信表明でおっしゃった大都市経営論に言及がされています。大都市経営の考え方は、先ほど述べましたが、要約して申し上げますと、大都市全体の利益のために、その地域の行政課題を総合的・一体的に解決することで最も効率的・効果的という観点から、大都市経営の担い手は都であるというものでありまして、この考え方は東京

の自治のあり方研究会でも出てまいりました。

区側からは、今回の事務配分の検討を通じて都と区の役割分担を明確にすることが一番の眼目であると話をしたところであります。

第3回検討委員会では、検討対象リスト444項目が決定されています。

第7回では、上下水道・公共下水道の設置管理に関する事務が検討されて、区側からは、複数区による共同処理を行えば区が担えるといった主張をしています。

1つ飛ばしまして、第11回の幹事会では、都から、特別区が人口50万人程度の規模になった場合、どんな事務が移管できるかという前提を置いて事務の掘り起こしを行ったということで、50万人という数字が示されました。

第13回幹事会では、児童相談所を区に移管する方向で検討することで一致しています。

第6回検討委員会におきまして、「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、必要に応じて議論する」ことが確認されまして、先ほど触れました東京の自治のあり方研究会が設置されたというものでございます。

右のページに移っていただきまして、第22回の幹事会では、消防に関する事務の検討がされました。

ここに記載されておられません、先ほど少し触れたように、22年1月に江戸川区におきまして、7歳の児童が両親に食事に時間がかかるからと暴行、死亡させられるという事件がありました。亡くなった子供の体には、やけどや古い傷があつて、長期に虐待を受けていた可能性がある。この事件を受けまして、第25回の幹事会で、児童相談所のあり方について、ほかに先行して実務的な検討の場を設け、移管するとした場合の課題とその解決策、都区の連携のあり方等について議論を進めてはどうかと区側から申し入れを行いました。ここから1年半かかりましたけれども、児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会の設置につながっております。

そして、23年の1月に第28回の幹事会で444項目の方向づけが終了いたしました。23年3月11日に発生いたしました東日本大震災の影響で検討委員会は8カ月ほど休会状態でした。

23年12月の13回検討委員会におきまして、都区のあり方検討委員会幹事会の平成22年度検討状況の取りまとめが了承されまして、児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討についての確認がされたということでございます。

しかしながら、最後に記してありますように、「区へ移管する方向で検討する」ことで一致いた

しました事務の具体化等、事務の配分の今後の取り扱いについては未定でございます。私たちは、これを「未完の制度改革」と呼んでいるところでございます。

資料の 17 ページをお開きいただきますと、444 項目の検討対象の事務がどのような振り分けになったかということに記載してございます。

区へ移管する方向で検討する事務が 53 項目。都区の役割を見直す方向で検討する事務が 30 項目。都区の役割の見直しの是非を引続き検討する事務が 101 項目。都に残す方向で検討する事務が 184 項目。税財政の課題に移行する項目が 1 項目とされたところでございます。

18 ページの下をご覧くださいますと、膠着状態になってしまいました都区のあり方検討の「区域のあり方」の取り扱いの違いを書いております。

まず、都の考え方ではありますが、「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」と。事務配分、税財政配分、それからこの区域の問題はセットですと。「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。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」と。

区の考え方ではありますが、「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」とされたものでございます。

これが平成 12 年以降の都区の協議の概要でございますけれども、44 ページをお開きいただきまして①でございます。今まで説明したことを総括的に書いた文書でありますけれども、「都区の役割分担に応じた配分割合の合意はかねてより懸案事項である」と。「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、特別区優先の原則により限定され、法定の事務のほか、都区の協議で決められるべきものであり、その事務の処理に必要な限りにおいて都が特別区の区域の『市町村財源』を留保するという考え方）に基づいて、都が、府県事務以外の、一体的に処理する『市町村事務』の範囲を明示し、それをもとに都区の協議により財源配分の整理を行うべきとするのが特別区の主張である」というものであります。都が行う市町村事務の法定されたものというのは、消防であり、上下水道であり、それから一定規模以上の都市計画事業であります。

このようなものを踏まえた上で、45 ページをお開きいただきますと、地制調が大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点といったものを示しております。

ここで特筆すべきことは 2 点あると思います。45 ページの下にポツが 3 つありますけれども、

まず下から3つ目のポツであります。「人口減少等社会構造の変化を踏まえると、大都市圏においては、今後急速に高齢化が進むと予想されるため、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等への対応が求められているのではないか」。

人口減少社会に入ったということでもありますけれども、東京の自治のあり方研究会の中で、その人口減少はどの程度になるか分析したものを付けてございます。

19 ページでございます。「東京の人口の推移」と書かれたものであります。

これは3月に国立社会保障・人口問題研究所が日本の地域別将来人口推計というのを出しておりますけれども、それとは別に、東京の自治のあり方研究会で行った推計であります。

2020年に東京都の人口は1,335万人でピークを迎えて、そこから加速度的に減少が始まって、2100年には713万人になりますと。要するに53%になってしまいます。47%減りますということであります。

20 ページの左上のグラフを見ていただきまして、一番下の水色が年少人口、その上の小豆色が生産年齢人口でありますけれども、年少人口は、2010年で150万人、2050年には既に3分の1減ってしまって102万人、さらに2100年には2010年の3分の1の54万人に減ってしまうと。生産年齢人口についても、2010年で898万人、2050年には3割減、2100年には4割以上減の331万人になりますよと。一方、老年人口は、65歳以上の者ですけれども、2010年で268万人、2050年に6割増の441万人でピークになりますよと。こういったような人口の減少と人口の構成の変化があるといったようなことを推定しております。

次に、また45ページにお戻りをいただきまして、下から2つ目のポツです。「大都市圏においては、高度経済成長期に整備した社会資本が更新時期にきており、これまでと同様の社会資本を維持するのかどうかなど、社会資本整備のあり方の見直しが課題となっているのではないか」ということでもありますけれども、各区の小中学校は、昭和40年の後半から50年代にかけて、児童生徒の急増期に多くが整備されています。築25年以上で改修を要する施設が約7割と言われておりまして、20年後には小中学校の7割、その他施設の3割が耐用年数である50年を超えるということでもありますので、長期にわたって膨大な財政需要が継続すると見込んでおります。これは24年度の財調単価ベースで試算を——粗い試算ではありますが——いたしますと、24年度から37年度ぐらいまで、毎年23区で1,000億円程度の財政需要が出てまいります。一方で人口が減ってきてまして、一方で施設の更新需要があるということですので、今までどおりの施設更新はできないでしょうと。そのときに、どういう工夫をして、人口が減少する中で整備をしていくのかということでもあります。

ちなみに、先ほど3月に出されました国立社会保障・人口問題研究所の2040年レベルでの推計

なんですけれども、都心区は 2040 年でも、例えば千代田区ですと 14%ぐらい人口が増えています。港区でも 5%ぐらい増えていますし、江東区は、埋立地を抱えておりまして、8%ぐらい人口が増えます。ただ、一方で、足立区ですと 22%減少、葛飾区でも 20%人口が減少すると出されています。この中で施設更新をどのようにしていくのか。今までのようにフルセット型の施設整備を進めるのか、それとも統廃合して、あるいは施設の複合化を進めていくのかといったことは、各区でかなり重たい課題になってくるのではないかなと思います。これが、大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点がいみじくも示されたのかなと思います。

51 ページをおあげください。

ここから本日一番話したかった中身に入ります。第 18 回専門小委員会での検討状況です。

まず、この第 18 回専門小委員会では、左側に「検討の視点」と書かれておりますけれども、7 つの検討の視点が示されました。1 つ目は、「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」。2 つ目が「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」。3 つ目が「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」。4 つ目が「特別区の区域のあり方について、どう考えるか」。53 ページに参りまして 5 つ目が「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」。6 つ目が「都と特別区間の調整は有効に行われているか。法定されている都区協議会の運用状況についてどのように考えるか」。7 つ目が「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」。この 7 つでございます。

右側に「主な議論」とまとめたものがございますけれども、これは先ほど言いましたように、地制調事務局で当時その日に行われた議論をまとめて示したものでございます。

そして、55 ページをお開きいただきたく存じます。

この「都と特別区に関する検討の視点」に関しましても、特別区の考え方を地制調の場に届けています。

特に第 18 回の専門小ヒアリングを傍聴した際、このままこの意見で審議されると特別区がどう

なってしまうのかなという危機感を抱いて、区の考え方は何とかしつかり伝えたいと思っております。では、どんな意見だったのかということでもありますけれども、手元に傍聴メモがありますので、こんな意見があつて、区側としてはこういった反論を伝えたというような方式でお話をしたいと思えます。

まず、1番目ですけれども、「全般的になります、御意見を申し上げたい」と。「現行の都区制度についても大分限界点に近づいて来ているのも事実です。（中略）23区間の財政力格差は、戦後、ずっと拡大傾向にある中で、格差が拡大している団体に同様に多くの仕事をしてもらうために、調整率を引き上げ、都区財調依存度を高める形で制度改革が行われてきました。問題は、これから更にどういう改革をしていくかということになります。今後、東京都の人口は若干増えた後、急速に高齢化、人口減少していきます。一方、調整率は従来に比べれば高い水準にあり、更に調整率を引き上げ、23区の財調依存度が更に高まることで、23区にモラルを維持して、自立して仕事をこなしてもらえるのかという課題があります。（中略）単純に仕事を増やすのではなくて、仕事の入れ替えをして、改めて23区と都のあり方を考えるなりしなければならぬのか。それとも、調整率を引き上げて、都区財調の調整機能を強化していくのか。どれも単純にわりきれぬ問題で、大きな分岐点に来ているように思えます」と。まず、こういう話であります。

これに対しては、58ページをお開きいただきたいのですが、上から2番目のポツであります。なお書き以降であります、  
「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政調整を行う都区財政調整制度の趣旨を踏まえるならば、指摘はあたらぬ」といった考え方を表明いたしました。

また51ページにお戻りをいただきまして、「主な議論」の上から2つ目の丸であります。ここに、「都が処理している事務を特別区が共同処理すればよいという考え方があるが、その際には民主的統制や効率性もよく考慮すべきではないか」とまとめたものがあります。

それから、52ページの真ん中、下の丸です。「区に移譲された事務においても、ごみ処理や人事・勤務条件、国保などは、23区間の公平性や効率性を維持するために23区が共同処理等をしている。よって、区単位に事務移譲をする場合、他の市町村に事務移譲をするのと同様の効果は望めないのではないか」と。これは一部事務組合とか共同処理についての発言で、まとめはこのようななっておりますが、実際はこのような感じでありました。

「23区の特別区がそれぞれ個別に業務をやるよりは一部事務組合で処理をして、より効率的に

なっていることは基本的に認められると思います」と。「しかし、都が一括してやった場合と、一部事務組合で共同処理していた場合にどちらが効率的、効果的なのか、という観点も必要です。民主制という点からしても、どちらがわかりやすいかについては、私は大いに議論の余地があると思っています」と。「今回紹介された幾つかの法の中でも昔の東京市の伝統を引き継いでいるものがあります。23区一括で算定するものが残っていたり、23区全体で財源保障をしたりというものがあります。（中略）23区が基礎的な団体といっても、ある部分は一括になっていて、ある部分は自主的にやっているという中途半端な状況になっていると思うのです」。「なるべく現場に近いところで業務ができればそれにこしたことはないと思うのですが、23区の場合、特徴的なのは、（中略）23区に清掃事務を移管したといっても、清掃一部事務組合は23区共通にやっているということです。さらに、教職員もさることながら、23区の職員についても全体で人事委員会を1つ持っていて、勤務条件に関しては23区一体ということです。そこは、普通の個別の市と根本的に異なっているのです。国保料金に関しても、国保の保険料については23区共通。ですから、実際は東京全体で制度設計がされていて、個々の事務だけ各区でやっているということで、通常のように23区にそれぞれ個別に分権しているのと大きく事情が異なっているのです。それぞれ区ごとに受益と負担を一致させて、見えやすい行政をやっているということでは必ずしもないのです。だから、職員配置の問題ですとか勤務条件の問題で各区において問題になっていても、最終的には二十三区事務組合の方に逃げていかれることがあり、各区だけで対応できるところには限界があります。逆に言えば、ある程度こういう体制をとらないと全体の効率で維持できないということだと思えます。（中略）清掃事務組合の件や特別区人事・厚生事務組合の件が基本的に現行どおりで、国保の料金体制も今のままだとすると、本当に23区が別々にあって、普通の基礎自治体に想定できる効果が期待できるかという点、私はストレートにそういう話にならないのではないかと考えています」と、このような発言でございます。

これに対しては、56ページをおあけください。1番目のポツであります。「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——要するに地方自治法に認められた事務処理方法の1つですよ——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、——先ほど言いました地方自治法改正の趣旨であります——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」と。

「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」と。「また、意見調整に要する非効率性の指摘についても、各団体の議会における審議と同様、議論を尽くしたうえでできる限り多くの意見を反映させるための経過であり」と、こういったものであります。

「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」というふうにいたしました。

そして、59 ページをお開きいただきまして、真ん中のポツであります。「特別区が基礎的な地方公共団体といっても、個別法の中に東京市の伝統を引き継いで一括になっている部分もあり、非常に中途半端な状態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」と。要は、都区制度の特殊性を踏まえた整理ですよといったような主張をしております。

そして、52 ページの区域の再編について少し申し上げます。一番下の真ん中の丸と一番下の丸です。「23 区間の財政力格差が広がる中で、区に事務権限を移譲し、かつ特別区財政調整交付金の調整三税に占める割合を高めないためには、区域の再編が必要ではないか」、「23 区全域での区域再編は難しいが、一部だけでも規模の適正化を図り、財政力や人口、面積の均衡をとることができれば、個別の区を前提とした事務移譲が進むのではないか」ということであります。

これについては、時間の関係で生の声は省略いたしますが、55 ページをお開きいただきまして、2 番目の四角の下の方のポツ 3 つであります。「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」と。「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」ということであります。

そして、56 ページの下、「特別区の区域のあり方について、どう考えるか」ということですが、「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」としたところであります。

これらの議論を踏まえまして昨年の暮れに中間の報告が出されてございます。

60 ページでございます。

まず、「まえがき」といたしまして、上から5行目でございますが、「人口減少社会に入り、社会経済や地域社会の状況は大きく変容している。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おり、その主要な供給主体である基礎自治体のあり方そのものが問われている」とした上で、66 ページ、都区制度についてでございます。

まず、「都区制度の現状」に、「昭和 39 年」と書かれているんですけども、これは、大阪都構想、大阪に関する記述に影響するので、都区制度の時系列的、時間の感じを入れたという説明がありました。「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」というものであります。「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」という認識が示されております。

「具体的な方策」であります。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」と。ですから、今やっている都区のあり方検討の中で、都が区域の問題と事務移譲の問題はセットですと言っているけれども、それを基準にする必要はないのではないかといった考え方が示されました。

それから、児童相談所に関しては、「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」ということで、先ほど言いましたように、大規模区、中規模区、小規模区、それぞれどういった移管後の運営が考えられるかということで、今現

在、青写真をつくっているところでもあります。その中では、やはり連携したり共同設置したりといったことが必要なのではないかという意見が出されているところでもあります。

それから、「特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他についてはそれぞれの事務に必要な規模・能力を踏まえて移譲を進めることとし、その際には、都とそれぞれの特別区の協議により、条例による事務処理特例制度を活用する方向で検討すべきである」としています。特別区側は、実はこの審議の過程では、事務移譲は法令でもらいたいという話をいたしました。事務処理特例は、都と区の合意がなければできない中身であります。その都と区の合意をする——同じ方向を向いているのであれば非常に有効でありますけれども、児相の移管にしても、必ずしも同じ方向を向いておりませんので、これを事務処理特例で行うということになりますと、都の考え方に一致する区については事務処理特例を認めるけれどもというような選択的要素が入ってくるのが想定できます。特別区側としては、一定の事務の移譲は法令でやっていただきたいと主張しましたけれども、規模の差があるので、事務処理特例制度を活用する方向で検討すべきであるといった考え方が示されたところでもあります。

それから、区域の見直しについてもここで示されました。「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」とされました。ですから、都区のあり方検討委員会の事務の移譲に関しては関連づける必要はないけれども、社会経済情勢、先ほど言いましたように、人口減少、あるいは公共施設の更新需要、これらを考えると、区域の見直しも検討することが必要ですよという話になっています。

それから、都区協議会について、対立したとき、裁定する必要があるのではないかということでも言ったんですけれども、都も、特別区も、自治紛争処理委員会といった調停があるので、それほど必要性は感じていないと主張したところ、その必要については引き続き検討するとされたところでもあります。

今まで大変雑駁な話で恐縮でございましたけれども、最初、第8回の専門小ヒアリングで総務局長がいみじくも、都区財政調整制度と申しますか、最終的には財政の問題に入ってくるわけで、それぞれのところで自分たちで裁量のできる仕事をやりたい、これは誰でも思うわけですよといったようなところに都の考え方の核心があるような気がいたしますし、そして、我々、特別区といたしましては、平成12年の改正自治法の趣旨をどうやって実現していくのかといったようなことで、今、都区のあり方検討、その他の財調協議など進めているところでもあります。

いずれにいたしましても、事務方レベルで検討する、協議をするといったことにはやはりおのず

と限界が伴うものであります。こういったものは最終的には政治の力で解決されてくるのではないかなと思います。

先ほど司会の特別区協議会の事務局長から折しも都議選というような話がありましたけれども、特別区側が地方自治法改正の趣旨に従って特別区優先の原則であるとか、東京都が行っています大都市事務というのは限定されるべきであるとかそういったことを、ぜひ応援される都議候補の先生にはお伝えいただいて、少なくとも都議会がこの特別区制度改革の応援団になっていただければなと、私たち特別区長会の事務局としては考えております。

2時間弱でございましたけれども、最後までご清聴どうもありがとうございました。

〔質疑応答〕

【質問】 今日はありがとうございました。今日の講義が今まで聞いた中で一番わかりやすく、大変参考になりました。

23区という区割りの問題と権限移譲の問題は、切り離していくべきとのお話でした。しかし基本的には、将来、やはり区割りの問題は避けて通れないと思います。

では、実際、この地方分権の流れの中で、最終的な目標をどちらに持っていくのかというのは、どこかで整理しておかないと、ずっと議論が平行線になると思うんですね。区長会の議論をずっと聞いていますと、23区はやはり死守するということに聞こえます。先程メモ書きをお読みにならなかったんですが、この区割りの問題の最終的な持っていく方、今の区長会の中でどこまで本音で話しているのかというのが一番知りたいところなんです、その辺はいかがでしょうか。

【回答】 まず、分権との関係でありますけれども、23区を死守するように聞こえるということではありますが、23区は沿革的に同じような発展をたどってきていて、地域の役割分担の結果として税源の偏在がものすごくあります。その税源の偏在を無視して23区が独立をするということになりますと、今の区民サービスができない区が恐らくたくさん出てくると思います。ですから、財政調整については、どんなに分権が進んでも、23区の中でやるというようなことは残るのではないかと思います。ただ、人事委員会が1つでやっておりますけれども、23区が同じようなスタイルで、例えば主任主事選考とか、係長選考だとかやっているわけではありませんので、そういった部分では各区の主張が恐らく色濃く出てくるんだと思いますけれども、23区が共通でやっているメリットというのものもあるわけですし、そういった部分との比較になってくるんだろうなと思います。今は23区で統一してやるメリットが各区ともかなり享受できているのではないかなと思います。

今、税源の問題、特に法人税関係の議論が国でされておりますけれども、仮に法人住民税が財調

3税から外れるというようなことになると、これは本当に23区の財政を根本的に見直さざるを得ないような状況が出るかもしれません。

もう1つ、区割りの問題は、もう既に1つの区で政令指定都市になれるぐらいの区割りを持っている区もあれば、やっと5万人を超えた区まで、様々でありまして、先ほど固定資産税の分布で見ただけでも、やっと5万人を超える区の固定資産税と、80万人を超える区の固定資産税を比較していただければわかるように税源の偏在があるわけです。それをどう踏まえて区割りをしていくのか。区割りも税財政の問題とは切り離せないのではないかなと思います。もう1つは人口減少です。これをどう捉えるか。ご回答になったかどうかわかりませんが、そのように考えます。

**【質問】** おっしゃるとおりだと思うんですが、財政調整をいつまでも前提に考えるとそうなってしまいますよね。今おっしゃるように、財政力という指数がありますけれども、数字的にはどうしても1にいかないわけですよね。ですから、そこに1つの大きなテーマがあって、その部分を外した議論というのはないのでしょうか。要するにもう一回全部落とそうと。市町村民税を富裕区と富裕区じゃない区と一緒にあって、今、50万都市ぐらいのことを考えようという議論がその次にあるわけですよね。その議論というのが一歩進まないのでしょうか。

**【回答】** 財政調整は東京の特例に対する制度でありますので…現在の区民サービスが維持できなくなるということは、首長さんにしてみますと耐えられないのではないかなと思います。

# 【特別区制度の沿革】

(平成 25 年度版)

—その生い立ちから、第 30 次地方制度調査会までの概観—

特別区長会事務局

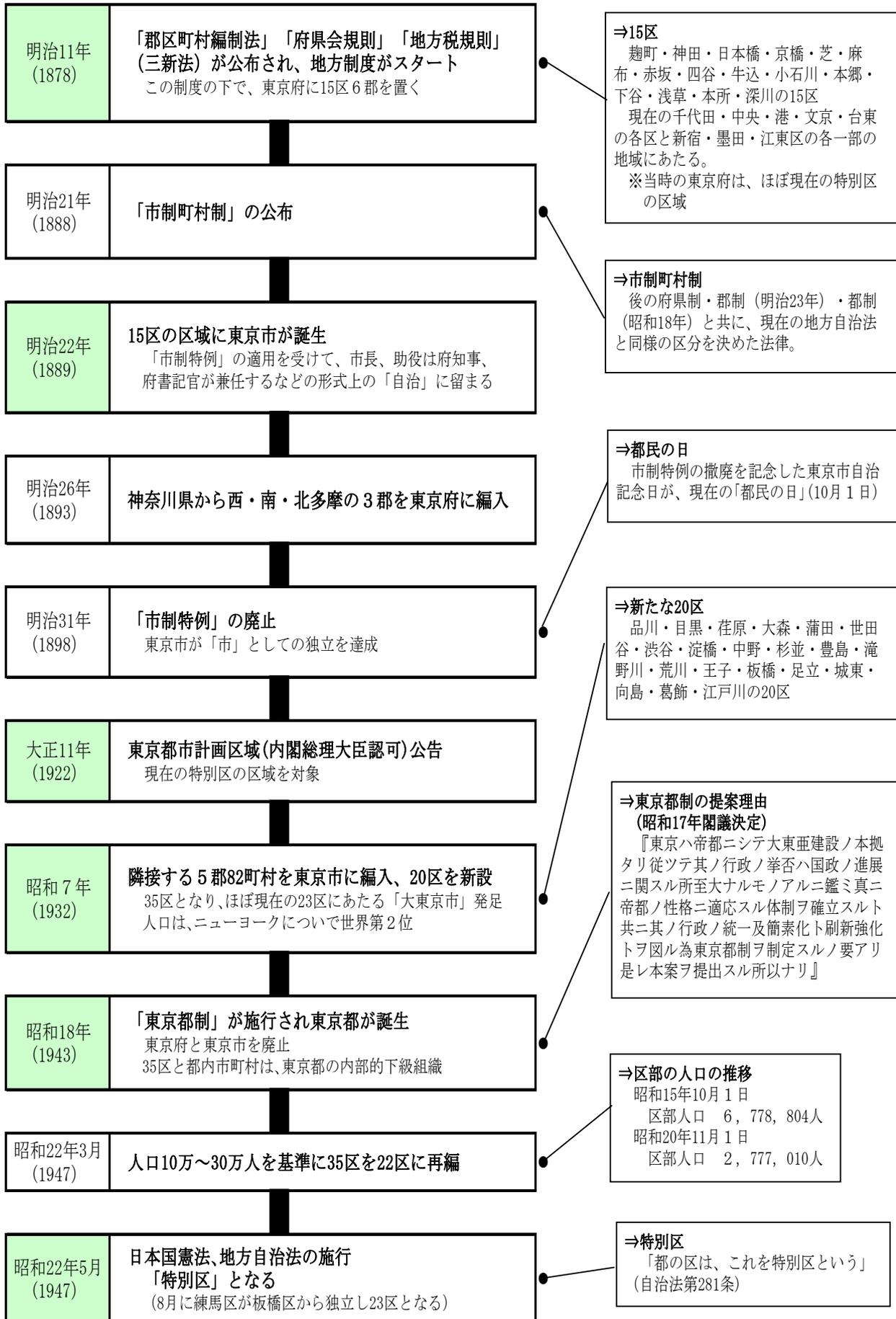
次長 高木直樹

## 目 次

○23 区の変遷	1
○23 区域の変遷	2
○制度改革の歩み	3
○都区制度改革の変遷	4
○大都市人口の比較	5
○区域内税収と行政需要の比較（粗い試算）	5
○区別に見た固定資産税（都税）収入額と歳入決算総額	6
○都区制度に関する規定等	7
○国会答弁にみる都区制度改革の趣旨（都と特別区との役割分担について）	8
○12 年の都区制度改革	9
○平成 12 年改革で確認された原則	9
○都区制度の概要	10
○都と区市町村との分担関係（イメージ）	10
○地方自治体の事務の範囲（主な役割主体・例示）	11
○平成 12 年改革以降の都区制度をめぐる検討の経緯	12
○都が行う「大都市事務」の分析結果	13
○都区財政調整「主要 5 課題」協議決着の構図	13
○都区のあり方検討委員会	14
○都区のあり方に関する検討の方向	14
○「都区のあり方検討委員会」検討の経緯	15
○都区の事務配分の検討結果（23 年 1 月）	17
○区域のあり方について	18
○都区のあり方検討「区域のあり方」の取扱い	18
○東京の人口の推移	19
○東京の将来人口推計（年齢 3 区分別）	20
○東京の自治のあり方研究会	21
○東京の自治のあり方研究会の検討状況	21
○東京の自治のあり方研究会「中間報告」概要	22
○児童相談所のあり方に関する検討の申し入れ	23
○児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討について	24
○各検討会における検討の状況	25
○平成 23 年度児童相談所のあり方に関する区側メンバー検討状況のまとめ	26
○都区財政調整制度のしくみ	27
○国会答弁にみる都区制度改革の趣旨（都と特別区との財源配分について）	28

○特別区財政調整交付金算定の仕組み	29
○交付金の算定方法	30
○都区財政調整基準財政需要額の推移	31
○都区内の財源配分の状況	36
○都区財政調整関係協議の主な経緯	32
○都市計画交付金のあり方	33
○市町村税等の都区配分の状況	34
○第 30 次地方制度調査会について	35
○第 30 次地方制度調査会委員・臨時委員名簿	36
○地方制度調査会第 8 回専門小委員会における都区制度に関するヒアリングの概要	37
○基礎自治体連合構想と都区制度の現状・課題（説明メモ）	38
○大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について	45
○都と特別区（地制調第 18 回専門小委）	51
○大都市圏域の調整（地制調第 14 回専門小委）	54
○第 30 次地方制度調査会第 18 回専門小委員会で示された 「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	55
○大都市制度についての専門小委員会中間報告（第 30 次地制調専門小委）	60
○「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	72
○「とりまとめに向けた考え方について（その 2）（案）」に対する東京都の意見	75

# 2 3 区 の 変 遷

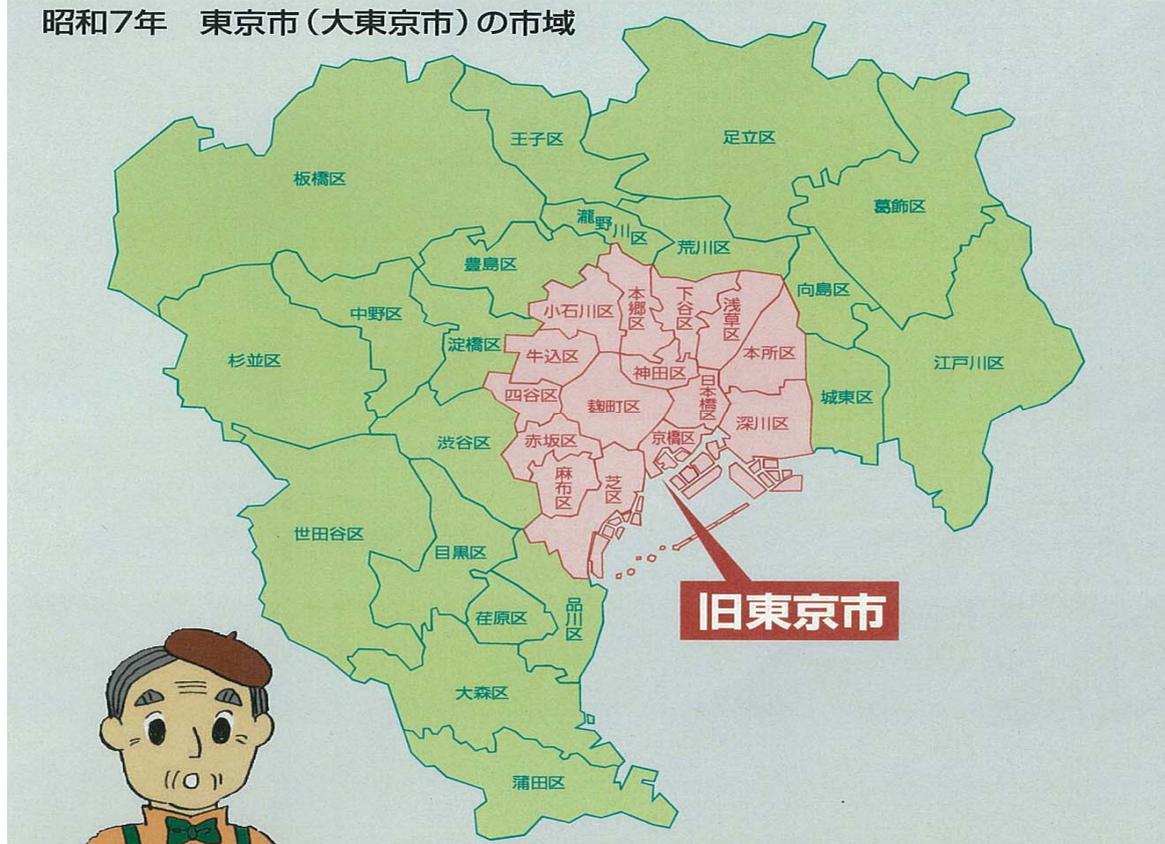


## 23区域の変遷



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

昭和7年 東京市(大東京市)の市域



# 制度改革の歩み

昭和22年	<b>特別区の誕生 原則として市と同一の機能</b> 地方自治法制定（昭和22年5月3日 日本国憲法と同時施行） ・基礎的な自治体である特別地方公共団体に位置づけ ・区長は公選 ・事務の多くは都に留保
昭和27年	<b>区長公選制廃止など自治権が大幅に制限</b> 自治法改正により、昭和27年9月1日から ・都の内部団体に位置づけ ・区長公選制廃止（都知事の同意を得て区議会が選任） ・事務が制限列举（それ以外の事務は都）
昭和39年	<b>事務権能が強化</b> 自治法改正により、昭和40年4月1日から ・福祉事務所等列举項目が10から21に増（一部は概括例示へ） ・地方税法上の課税権を獲得する ・ごみの収集・運搬は特別区の手務（別に定める日まで都が処理）
昭和49年	<b>区長公選復活、事務の処理は原則として市並み</b> 自治法改正により、昭和50年4月1日から ・都が処理すべき事務（消防・水道等）を除く「市」の手務・保健所設置市の事務等を移管 ・都配属職員制度の廃止
昭和56年 8月	<b>「『特例』市の構想」を提示（特別区政調査会答申）</b> 普通地方公共団体に改めることを提言
昭和61年 2月	<b>「都区制度改革の基本的方向」を都区合意</b> 普通地方公共団体に位置づけ、清掃事業をはじめとした事務の移管を合意し、改革を方向づけた
平成2年 9月	<b>第22次地方制度調査会答申</b> 基礎的な自治体に位置づけながらも特別地方公共団体とし、事務事業の移譲等一括実施を答申
平成4年 10月	<b>都区制度改革に関する中間のまとめ</b> 地制調答申を踏まえ、検討した途中経過を都区で発表
平成6年 1月	<b>「新しい23区」実現大会開催</b> 地方分権が叫ばれる中で開催、自治大臣が大会に初出席
平成6年 5月	<b>清掃移管を都が提示</b> 特別区に清掃事業の全責任、特別区は大筋において了承
平成6年9月	<b>「都区制度改革に関するまとめ」を都区合意</b> 「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」を都区間で正式に合意
平成6年 12月	<b>自治大臣へ法改正要請</b> 関係者間の合意も得、自治大臣に正式に法改正を要請し受理された
平成7年 2月	<b>特別区制度改革実現決起大会開催</b> 住民代表が、国会議員に対し法改正を要請
平成10年	<b>特別区を基礎的な地方公共団体として位置づけ</b> 自治法改正により、平成12年4月1日から ・特別区の内部団体性の払拭 ・一般廃棄物の収集、運搬、処分等の事務の移管 ・都区財政調整制度の改正等財政自主権の強化
平成12年 3月	<b>都区制度改革実施大綱の決定</b> 都区協議会において実施大綱を都区双方で確認のうえ決定
平成12年 4月	<b>制度改革の実現</b> 基礎的な地方公共団体

昭和22年3月17日 第92回帝国議会貴族院特別委員会補足説明  
 ●鈴木俊一政府委員（内務省行政課長）  
 都内の区なり市町村と云うものは、矢張り是が基礎的な団体であって、他の府県の市町村と同じ性格のものである。都は其の上に立つ所の複合的な団体である。即ち性格として道府県と同じものであると云う風に規定して居るのであります。

昭和27年6月18日 第13回国会参議院地方行政委員会  
 ●岡野清豪国務大臣  
 地方自治法制定の際は、特別区は憲法上の地方公共団体として発足したものでありますが、その後の特別区の制定に鑑みまして、都道府県市町村とはその性格が異なっておりますので、今回改正を加えまして、憲法上の本来の地方公共団体ならざるものとして立案いたしましたのであります。従いまして区長公選制を廃止いたしましても憲法違反の問題は起こらないと存じます。以上の見解は……政府の統一解釈として申し上げる次第であります。

昭和39年1月31日 第46回国会衆議院地方行政委員会  
 ●早川自治大臣  
 ……都は、……一つの経営体としての円滑かつ能率的な経営が期せられなくなり、首都として、また大都市としてその機能を十分に果たすことができない状態になっている……このような都行政の現状を改善するため、……都と特別区との間において、その事務及び税源の合理的な配分をはかるとともに、当該事務の処理について都と特別区及び特別区相互間の連絡調整を促進し、あわせて特別区の議会の議員の定数の定限に関する規定の整備を行おうとするものであります。  
**大臣答弁資料（「改正地方制度資料第16部」自治省編）**  
 今後においても、特別区の存する区域においては、都が基礎的な地方公共団体として、大都市行政の一体性を保つとともに、特別区は制限自治体として住民に身近な事務を实情に即して処理するものであって、今回の改正により都及び特別区の性格に変更を生ずるものではない。

昭和49年5月16日 第72回国会衆議院地方行政委員会  
 ●林忠雄政府委員（自治省行政局長）  
 今回の改正によりまして、特別区は区長の公選制も採用する、事務も原則として一般の市並みに近づけるというような意味からいえば、特別区の自治体として独立性を強める方向であることはまさに間違いないと思いますが、しかし政府といたしましては、今回の改正によって特別区の性格が変わるといって、従前憲法上の自治体でなかったものが憲法上の自治体になるとは考えておりません。  
 ●同政府委員  
 （特別区は）今回相当独立性を強めたが、……大都市行政の一体性の上で非常に支障がでるといふことになれば逆の方向も考えなければいけない。そういう意味で、……これは一つの試みと考えざるを得ないので……

平成2年9月20日都区制度改革に関する答申について  
 ●鈴木俊一都知事コメント  
 ……答申は、特別区の自主性・自律性を強化する方向での改革を提言しており、なかでも都と特別区が強く要望していた特別区の性格変更について「都の特別区の存する区域における基礎的な地方公共団体」として明らかにしている。また、住民に身近な事務の特別区への移譲や特別区に関する特例措置の見直しも大筋で都区合意に沿ったものであり、全体的にみて評価できるものである。……

平成10年4月7日 第142回国会衆議院地方行政委員会  
 ●上杉自治大臣  
 ……今回の改正で、特別区は、基礎的な地方公共団体として位置づけられ、市町村と同じような扱いを受ける、……都の内部団体としての性格が払拭されたわけでございます。また、大都市の一体性、統一性の確保の要請に配慮しつつ、原則として市町村の処理する事務を受け持つ、……昭和22年の制度改革の意図は基本的に達成されたものと認識をいたしておりますのでございます。

# 都区制度改革の変遷

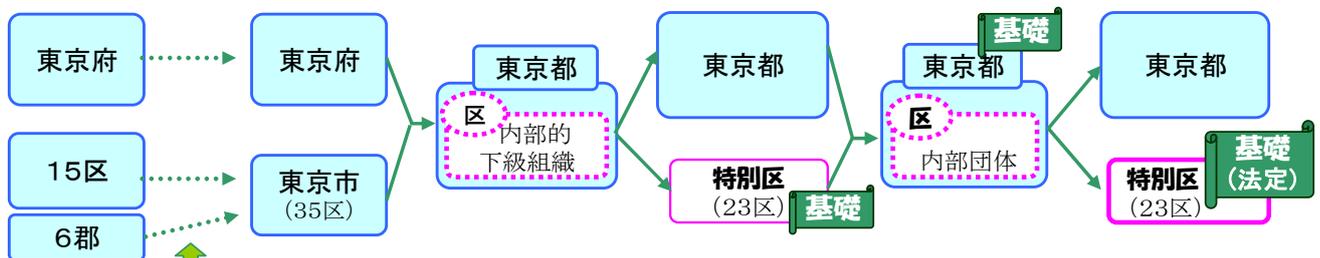
大都市の一体性を確保しつつ  
身近な自治を強化

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

## <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】

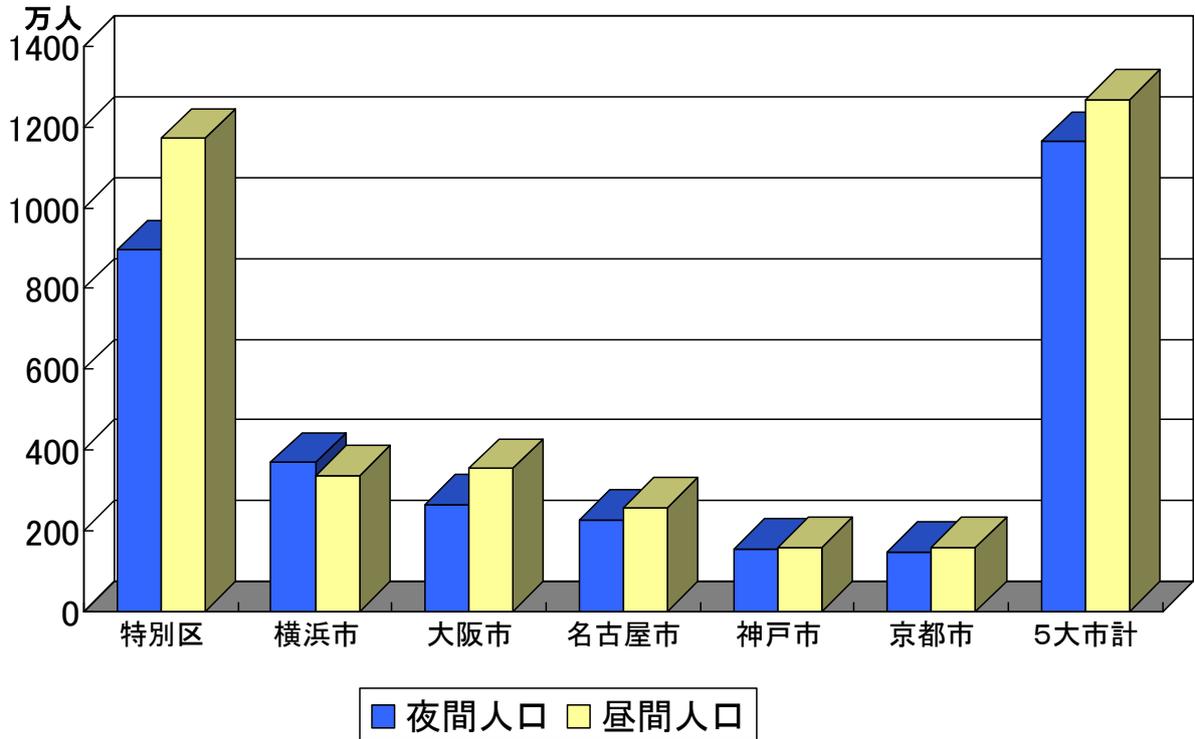


明治11年以降昭和7年までの間の変遷については、1ページ上段の表をご参照ください。

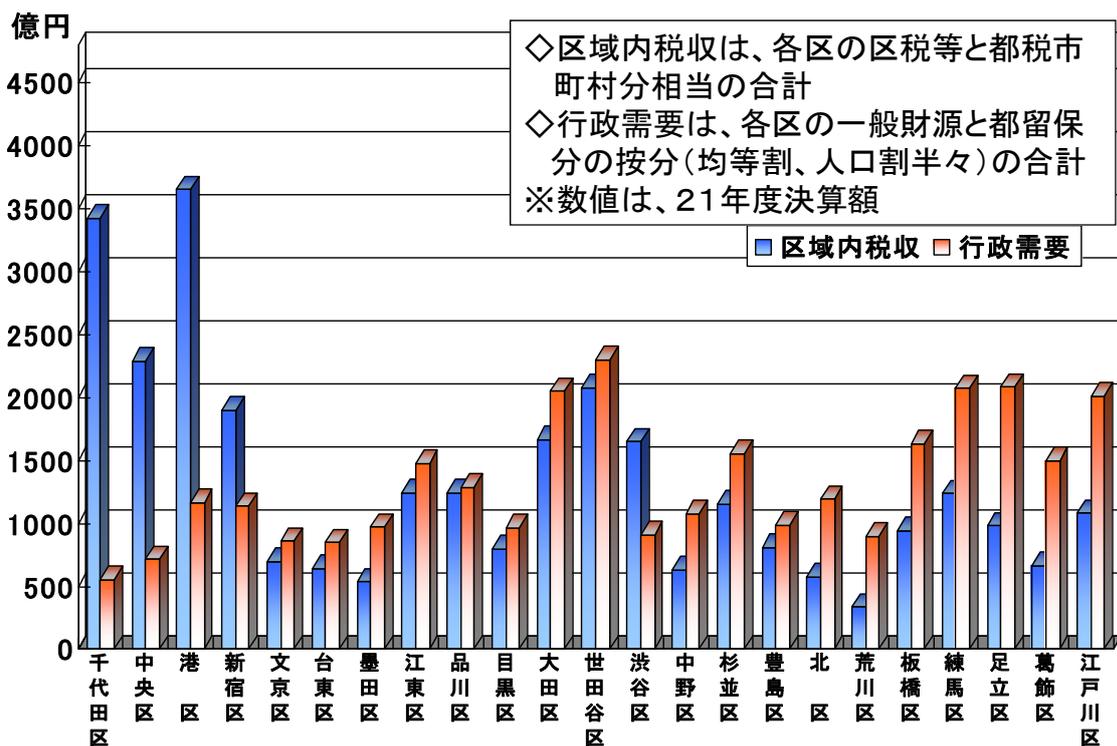


# 大都市人口の比較

平成22年国勢調査

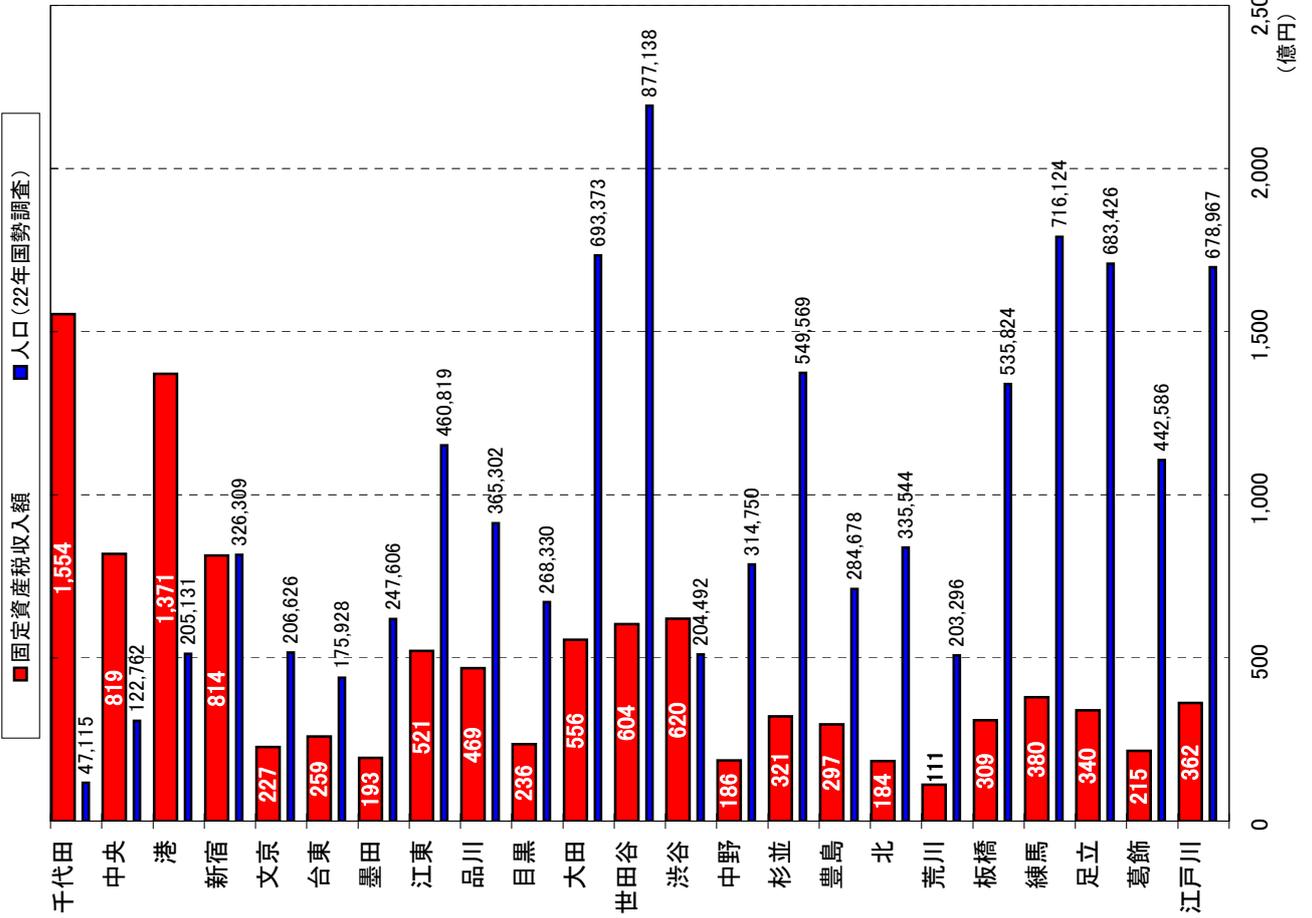


# 区域内税収と行政需要の比較(粗い試算)

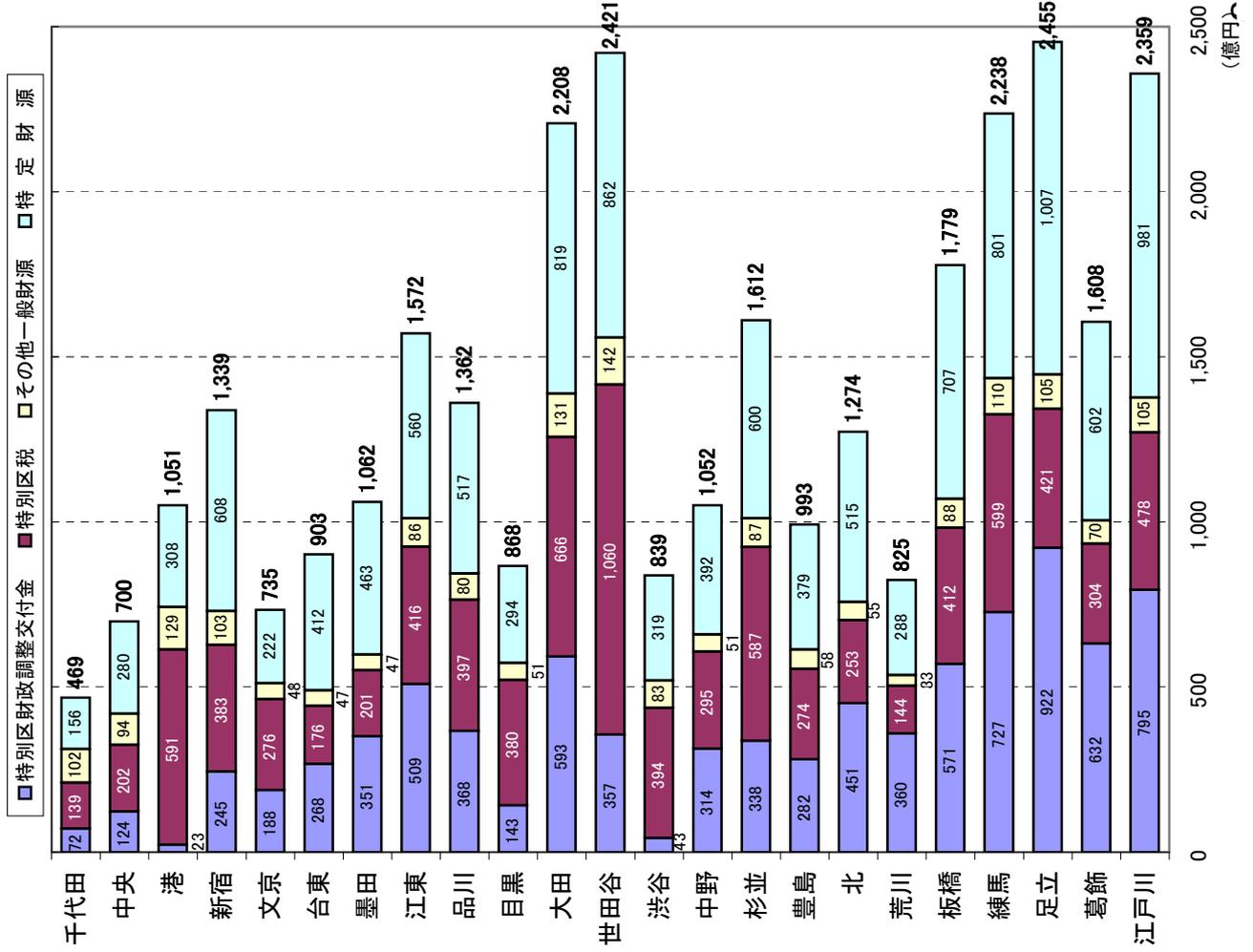


# 区別に見た固定資産税（都税）収入額と歳入決算総額

区別 固定資産税（都税）収入額（22年度決算）



区別 歳入決算総額（22年度決算）



## 都区制度に関する規定等

### ○地方自治法

(都と特別区との役割分担の原則)

**第281条の2** 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第2条第5項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第3項において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。

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

(特別区財政調整交付金)

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

2 前項の特別区財政調整交付金とは、地方税法第5条第2項に掲げる税のうち同法第734条第1項及び第2項第3号の規定により都が課するものの収入額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように都が交付する交付金をいう。

(都区協議会)

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

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

### (参考)

○ 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場所である。

○ 都が特別区に係る市町村事務を処理するのは、特別区における全体としての一体性及び統一性の確保が要請されるためである。・・・しかしながら、当該事務について、一体性及び統一性の確保の要請があれば、即、都による直接の処理が認められるものではない。まずは、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整機能を行わせ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。

——「逐条地方自治法」(松本英昭著)の第281条の2に関する記述から抜粋

## 国会答弁にみる都区制度改革の趣旨

### － 都と特別区との役割分担について －

※平成10年地方自治法等の一部を改正する法律案に関する国会答弁

#### 都区の役割分担の原則

##### ①特別区は身近な行政を都に優先して行う

- <法改正の中で、都と特別区の位置付けをどのように明確にしたのかという趣旨の質問に対して>特別区が基礎的な地方公共団体として位置づけられますと、まず、特別区は、一般の市町村と同様に、住民に身近な地方公共団体ということで、住民に身近な行政を、いわば広域団体である都に優先して行うという役割分担の原則が明確にされるものと考えております。

[鈴木行政局長（衆4／2、下村博文）]

##### ②都の「市町村事務」は限定される

- 都と特別区の役割分担、特に、都道府県としての都でなくて、市町村が処理する事務のうち都はどの部分を担うのか、こういうことにつきましては、今度の改正におきまして都と特別区の役割分担の原則を定めております。特別区の存する区域における行政の一体性、統一性の観点から、要するに、特別区の存する区域を通じて一体的に処理することが必要であるかどうか、必要であると認められる事務に限って都が限定的に事務を担当する、特別区はそれ以外のものを一般的に担う、こういう考え方でございます。

[鈴木行政局長（衆4／7、太田昭宏）]

- <特別区を基礎的自治体として位置づけ、都から特別区への事務・権限と財源の移譲をして特別区の自治権を拡充するという今回の法改正の趣旨は尊重されるべきで、大都市の一体性・統一性の観点からの都が行う事務というのは、今後出てきたとしても非常に限定されたものになると思うがいかがかという趣旨の質問に対して> 今のお話の趣旨に沿いまして、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だ、このように考えております。

[鈴木行政局長（衆4／7、中島武敏）]

##### ③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

- まず、二百八十一条の二の、一体的に処理する必要がある事務かどうかということにつきましては、特別区が基礎的な地方公共団体として、一つは、一般的に市町村が処理する事務を処理するという観点、もう一つは、大都市行政の一体性、統一性の確保の観点、この二つを踏まえまして客観的に判断されるべきものでありますが、法令に根拠を要する事業につきましては、当該法令の趣旨、目的等を踏まえた上で、この原則の上に立って法令において明らかに規定する、こういうこととなります。

なお、法令に根拠のない一般公共事務でございますが、それにつきましては、新たにこの二百八十一条の二の役割分担の原則に沿って客観的に判断されるべきものでありますが、具体的には、都と特別区間の協議によって決まってくる、このように考えております。

[鈴木行政局長（衆4／7、中島武敏）]

# 12年の都区制度改革



## 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

(ゴルフ場利用税交付金、入湯税等)

### & 財調

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

# 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

積み残し  
の課題

都区の役割分担に  
応じた財源配分が  
未決着



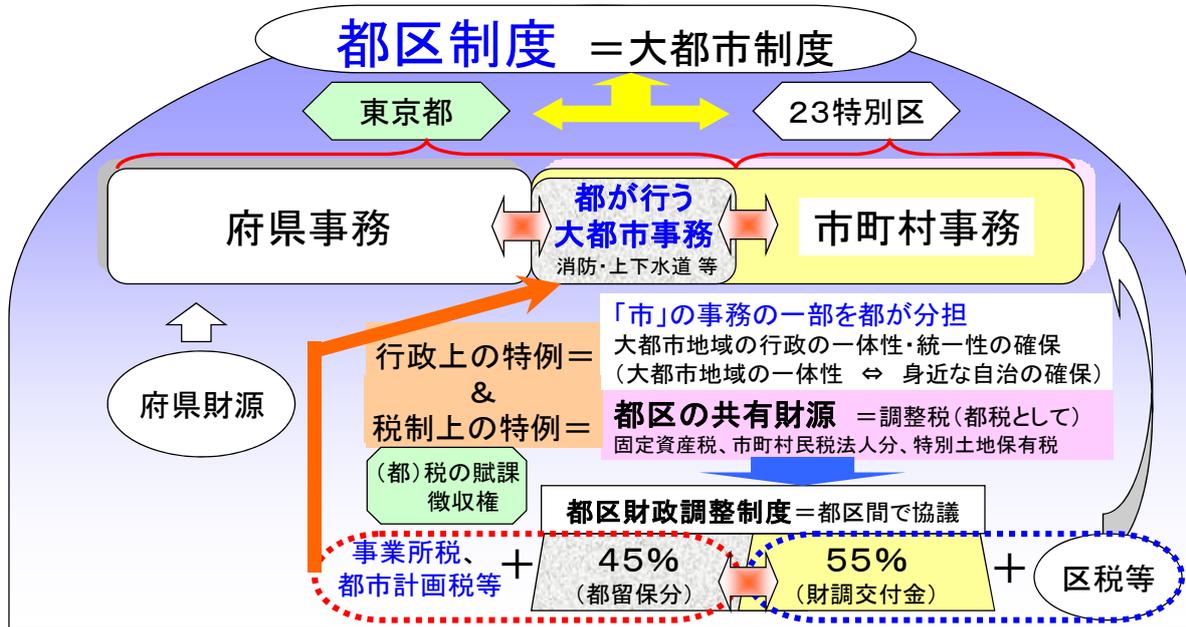
財源問題の協議を経て  
都区のあり方検討へ

# 都区制度の概要

## 大都市地域に複数の基礎自治体が併存

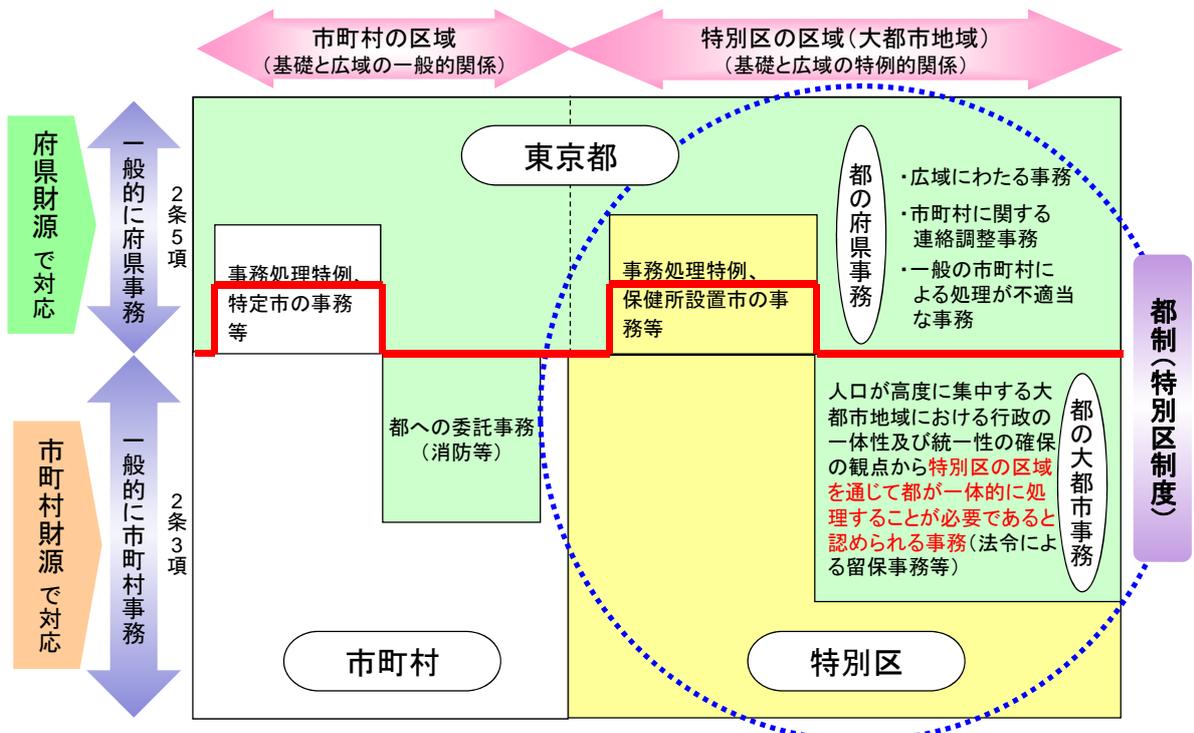
平成12年都区制度改革で法定

- 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



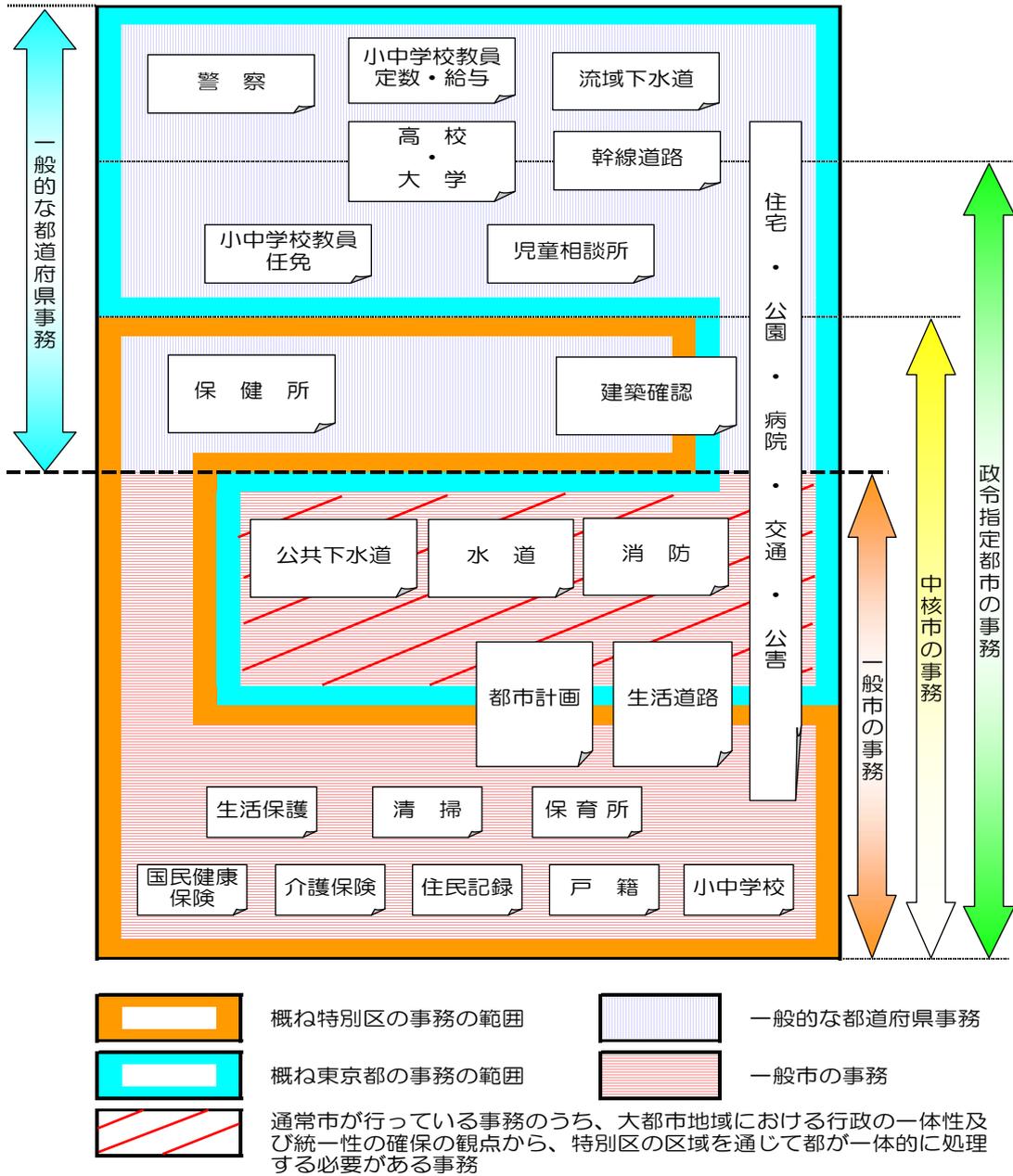
※地方交付税は都区合算で算定 ※財調交付金(区間財源調整) = 基準財政需要額 - 基準財政収入額  
 ※事務処理特例(府県事務の移譲)、都市計画交付金(都市計画事業に対する都から区への交付金)の標記は省略

## 都と区市町村との分担関係(イメージ)



※図中、太線が府県財源と市町村財源の境界線  
 ※図中、条文は地方自治法

● 地方自治体の事務の範囲（主な役割主体・例示）



(参考) 通常市が処理する事務で都が実施又は特別区の連携で対応している例

都が処理しているものの例

上水道・公共下水道の設置管理、消防事務、一定規模以上の都市計画決定

特別区が共同で又は連携して処理しているものの例

- ・ 清掃事業の中間処理（一部事務組合：平成 12 年度清掃事業移管時から）  
⇒ 2 1 清掃工場他 各区の収集運搬事業と連携、最終処分場共有（都が管理）
- ・ 生活保護施設の設置・管理（一部事務組合：昭和 40 年度福祉関係事務移管後から）  
⇒ 更生施設 9 所、宿所提供施設 5 所、宿泊所 8 所、路上生活者関係施設 6 所
- ・ 国民健康保険料の自主調整（平成 11 年度以前は都が調整）  
⇒ 基礎的な行政サービスである国民健康保険制度の性格を踏まえて、23 区間の協議により自主的に保険料を調整（同じ所得、世帯構成であれば同額）

## 平成 12 年改革以降の都区制度をめぐる検討の経緯

年次	特別区	東京都
H12 年 4 月	<p style="text-align: center;"><b>地方自治法の一部改正（施行）</b></p> <p style="text-align: center;">・都を広域の地方公共団体、特別区を基礎的な地方公共団体に法定</p>	
H15 年 3 月	<p style="text-align: center;"><b>「都区財政調整主要 5 課題」の協議</b></p> <p style="text-align: center;">・法定された都区の役割分担に基づく財源配分等の財源問題が未決着 ・平成 17 年度までの解決を目指して都区協議</p> <p><b>&lt;協議内容&gt;</b></p> <p style="text-align: center;">①役割分担を踏まえた財源配分 ②都に留保した清掃関連経費の取扱い ③小中学校改築需要への対応 ④都市計画交付金の配分 ⑤状況に応じた配分割合の変更</p> <p><b>&lt;主要 5 課題の協議決着&gt; H18. 2. 16 都区協議会合意事項</b></p>	
H18 年 2 月	<p style="text-align: center;"><b>新たな検討組織を設置し、今後の特別区のあり方について、根本的、発展的に検討（事務配分、特別区の区域のあり方（再編等）、税財政制度）</b></p> <p style="text-align: center;">・その結論に従い、役割分担を踏まえた財源配分を整理</p>	
H18 年 5 月 ～11 月	<p style="text-align: center;"><b>都区のあり方に関する検討会（H18. 5～H18. 11）</b></p> <p style="text-align: center;">・都区のあり方検討に係る今後の検討の大枠を整理</p>	
H19 年 1 月 ～	<p style="text-align: center;"><b>都区のあり方検討委員会・幹事会（H19. 1～）</b></p> <p><b>&lt;検討項目&gt;</b></p> <p style="text-align: center;">・都区の事務配分・特別区の区域のあり方・税財政制度 ※H23 までに事務配分 444 項目の検討の方向付け終了（事後の対応未定）</p>	
H19 年 11 月 H19 年 12 月	<p style="text-align: center;"><b>特別区制度調査会報告（H19. 12. 11）</b></p> <p style="text-align: center;">・「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想</p>	<p style="text-align: center;"><b>東京自治制度懇談会報告（H19. 11）</b></p> <p style="text-align: center;">・議論の整理 （都が大都市経営の担い手）</p>
H20 年 6 月 ～		
H20 年 6 月 ～	<p style="text-align: center;"><b>特別区制度懇談会（H20. 6～）</b></p>	
H20 年 8 月 ～	<p style="text-align: center;"><b>特別区制度研究会（H20. 8～）</b></p> <p style="text-align: center;">・第 1 期（H20. 8～H22. 3） ・第 2 期（H22. 5. ～H24. 3） ・第 3 期（H24. 5～予定）</p>	
H21 年 11 月 ～	<p style="text-align: center;"><b>東京の自治のあり方研究会（H21. 11～）</b></p> <p style="text-align: center;">・将来の都制度や東京の自治のあり方について調査研究 （都・区・市・町村共同設置）</p>	
H24 年 2 月 ～	<p style="text-align: center;"><b>児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会（H24. 2～）</b></p> <p style="text-align: center;">・現行の課題と対応策 ・児童相談行政の体制のあり方</p>	

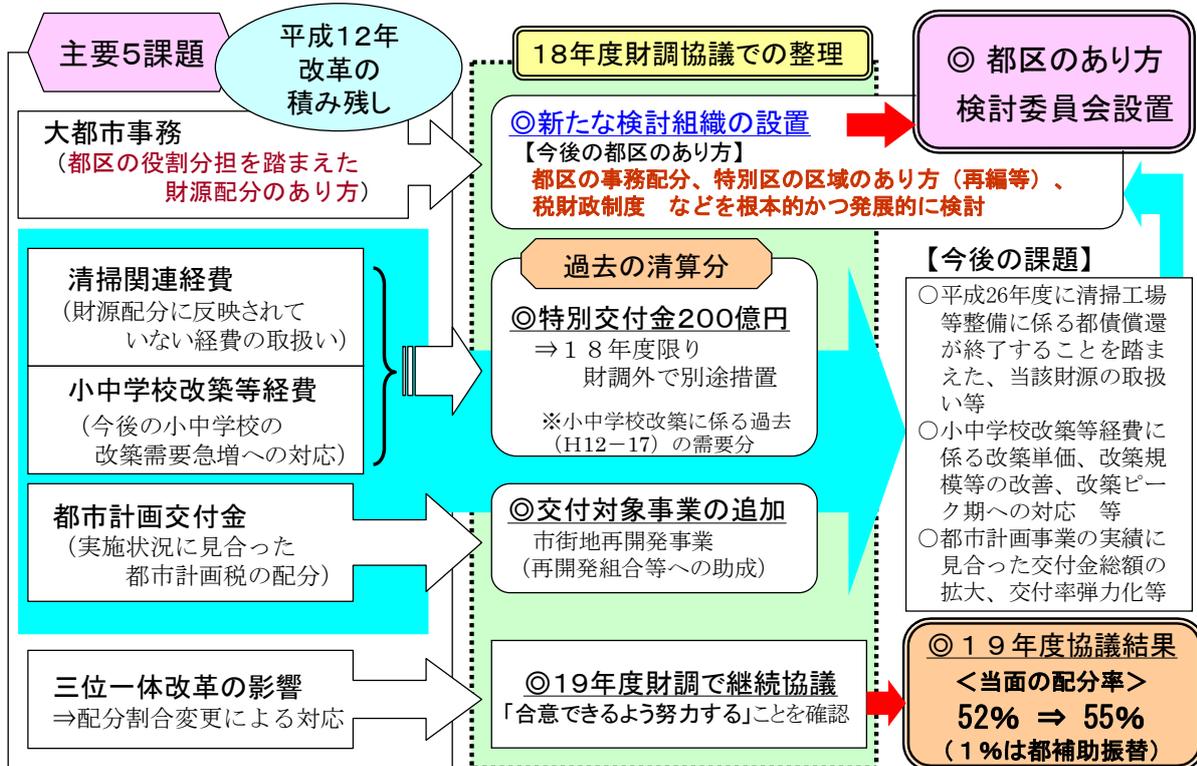
## 都が行う「大都市事務」の分析結果(17.6.10現在)

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
<b>合 計</b>	<b>237</b>	<b>11,964</b>	<b>6,803</b>	<b>5,161</b>
大都市一般財源		10,699	10,246	452
<b>所要額 — 大都市一般財源</b>		<b>1,265</b>	<b>△3,443</b>	<b>4,709</b>



※「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

## 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

# 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(3名)、総務局長、区側:区長会正副会長(3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

## 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

# 「都区のあり方検討委員会」検討の経緯



H21.7.30	○第22回 幹事会 ・「消防に関する事務」検討
H21.12.22	○第23回 幹事会 ・「都区の事務配分の基本的方向とりまとめ」選択肢を3つから4つに変更 ・「任意共管事務（108項目）」検討開始
H22.6.29	○第25回 幹事会 ・区、児童相談所のあり方に関する検討について申入れ
H23.1.19	○第28回 幹事会 ・検討対象事務 444 項目の方向付けが終了 ・都、「都区のあり方検討の今後の進め方」について申入れ（⇒平成 22 年度の幹事会の検討状況の取りまとめは、改めて幹事会を開催して整理することに）
H23.11.24	○第29回 幹事会 ・「都区のあり方検討委員会幹事会の平成 22 年度検討状況」取りまとめ
H23.12.19	◇第13回 検討委員会 ・「都区のあり方検討委員会幹事会の平成 22 年度検討状況報告」を了承 ・「児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討」について確認

●消防に関する事務

【都】・現在の消防力の配置は特別区を一体的に処理することを前提としており、区域に応じた再配置・再構築が必要。また、ハイパーレスキューやヘリコプターの運用等、高度な専門性を必要とする人材・施設を各区で配置することが必要。

・特別区には、行政機関、国会、空港等の首都中枢機能が集中しており、これらの施設に対する消防責任はそれぞれの特別区のものとするべきできなく、首都東京における危機管理体制の一環として統一的に都が果たしていくことが必要不可欠。

【区】消防本部、消防署、消防団の事務を合わせて特別区が担うことにより、区が実施する水防や災害対策と密接に連携した災害応急体制等を組むことが可能となり、より地域の実情に応じた総合的、効率的な対応が期待できる。

●「都区の事務配分の基本的方向とりまとめ」選択肢

- ・区へ移管する方向で検討する事務
- ・都区の役割を見直す方向で検討する事務
- ・都区の役割の見直しの是非を引き続き検討する事務
- ・都に残す方向で検討する事務

●児童相談所のあり方に関する検討について

【区】・都が所管する児童相談所と区が所管する子ども家庭支援センターの連携不足等から、あってはならない事故が発生しており、児童相談所のあり方について一刻も早く検討に入ることが必要。

・区側としては、早急に区に一元化して体制を整えるべきと考えているが、移管するには、解決すべき様々な課題があり、法制的な面も整備する必要があることは承知。

・従って、まずは児童相談所のあり方について、他に先行して実務的な検討の場を設け、移管するとした場合の課題とその解決策、都区の連携のあり方等について議論を進めてはどうか。

●都区のあり方検討の今後の進め方について

【都】・都区の事務配分に関する検討については、今日が一つの節目。

・今後検討していかなければならない積み残しの問題があるが、具体的にどのような新しいステージに入っていくのか。児童相談所の問題は、緊急を要するというので、できるだけ早く検討体制等を都区の間で調整して、実務的な課題の整理から始めることを確認しているの、ぜひその方向でやっていきたい。

・都区のあり方検討委員会の問題は、事務配分の問題だけでなく、非常に重たいテーマなので、今後の進め方については少し時間をいただき、区側と緊密に相談しながら進めていきたい。

◆児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討について

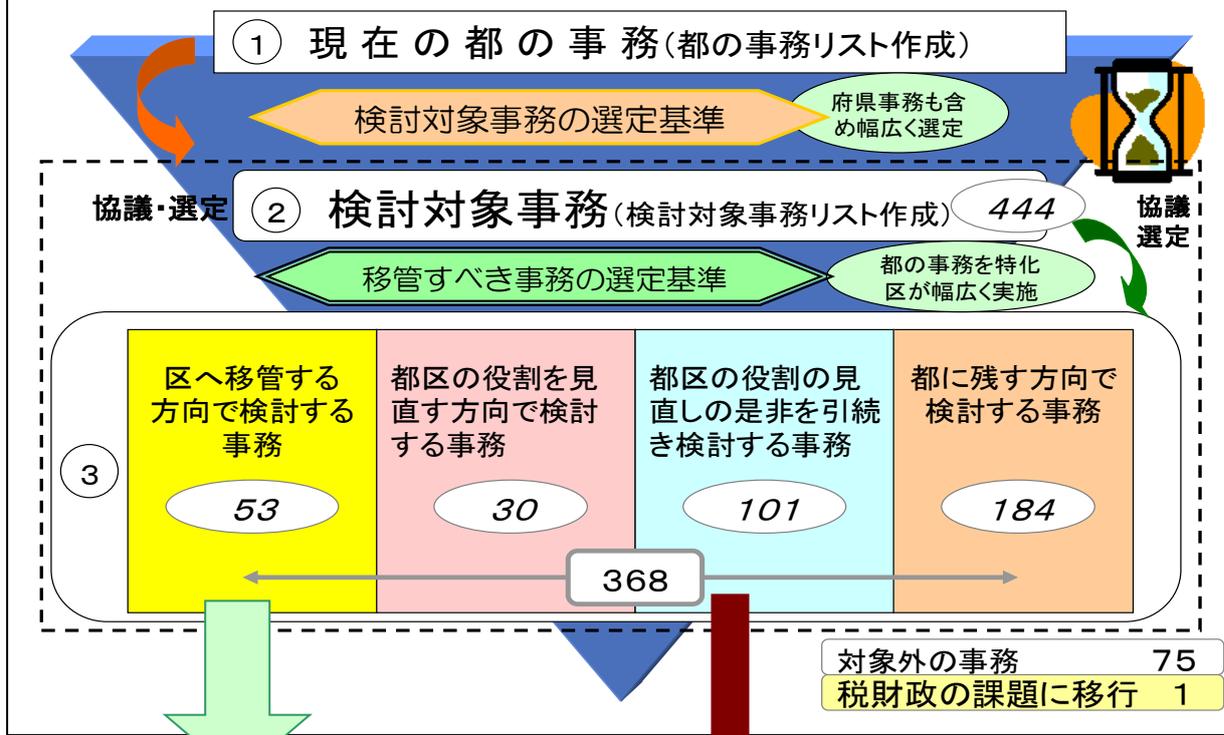
昨今の都内における児童虐待死事件等の発生や児童虐待相談対応件数の急増は、非常に憂慮すべき事態である。児童相談行政のあり方については、それを担う都と区が協力し、都区間の連携や体制等について、幅広く検討すべき課題となっている。

このため、この都区のあり方検討委員会と切り離して、今後の進め方等について都区間で協議し、別途整理していく必要がある。

「区へ移管する方向で検討する」ことで一致した事務の具体化等、事務配分の今後の取扱いについては未定

※児童相談所のあり方等については、都区のあり方検討委員会と切り離して、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」において検討中（H24.2 検討開始）

## 都区の事務配分の検討結果（23年1月）



### <区へ移管する方向～主な法令事務>

#### ◇課題はあるが

#### 区に移管する方向で一致

- 県費負担教職員の任免、給与決定などに関する事務
- 児童相談所の設置
- 介護老人保健施設の開設許可などに関する事務
- 民生委員に関する事務
- 狂犬病関連事務、犬及びねこの引取りに関する事務

### <引続き検討～主な法令事務>

#### ◇都が例外的に行っている

#### 「市」の事務の評価はすれ違い

- 上下水道に関する事務
- 消防に関する事務
- 都市計画決定に関する事務

#### ◇区の役割を増やす方向で検討を行う

- 指定区間外国道管理などに関する事務
- 一級河川の管理などに関する事務

○都：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：事務配分の検討は、もともと区域のあり方を前提とするものではなく、事務配分の検討の結果として区域のあり方の検討が必要になる場合がありうるとしても、あらかじめ一定規模への再編を想定した議論はおかしい。

## 区域のあり方について

### 都が示した「検討の視点」(第6回幹事会)

- 生活圏拡大の視点  
生活圏に比べ区域が狭いため、行政サービスの受益と負担が不一致
- 行財政基盤強化の視点  
事務の効率的な執行の必要性から規模拡大の要請が働く
- 行政改革推進の視点  
人口規模が小さい場合や区域が狭い場合、行政運営が非効率
- 税源偏在是正の視点  
特別区の行財政基盤を強化するためには、税源偏在の是正が必要

### 区が示した参考論点<抜粋>(第8回幹事会)

- ✦ 特別区は、一定の規模や行財政能力を有しており、都区財政調整制度による財源の均衡化も含めて考えれば、今後の分権改革の中で基礎自治体に期待される役割を担えるだけの受け皿を持っており、通常言われている合併のメリットは働きにくいのではないかと。
- ✦ 基礎自治体の行政は、住民の身近なところでより多くのサービスを効率的に提供することが基本であり、行財政運営の創意工夫や自治体間の相互補完関係、民間活動との連携等の方策も含めれば、区域の再編が不可欠とは言えないのではないかと。
- ✦ 現状において、特別区の区域再編を行わなければならないほどの積極的な事情はないので、今後事務事業の大幅な移管を検討していった先に、その受け皿として必要があれば、それぞれの区の判断で、区域の再編を検討することになるのではないかと。

## 都区のあり方検討 「区域のあり方」の取扱い

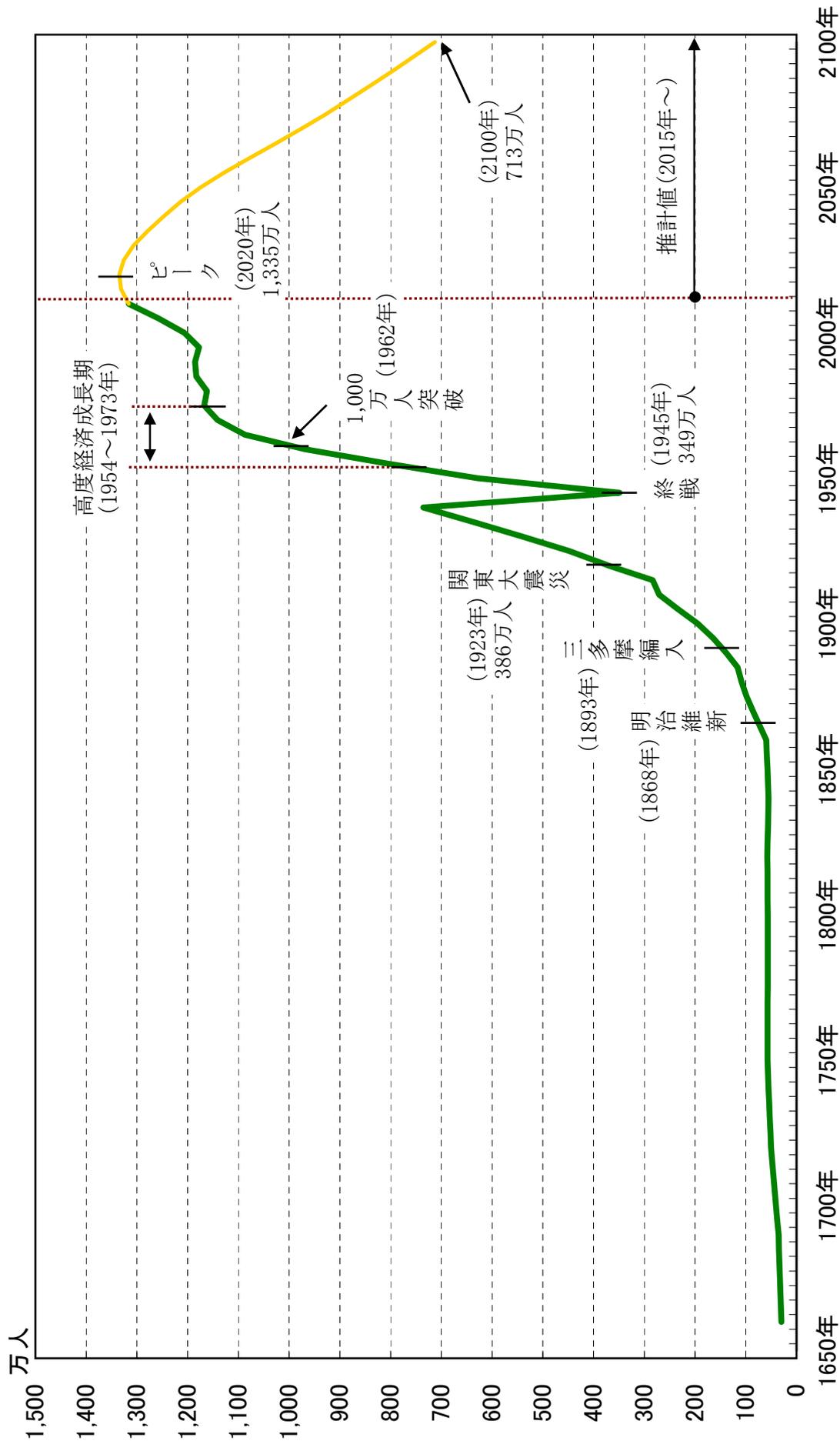
### 《都の考え》

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。

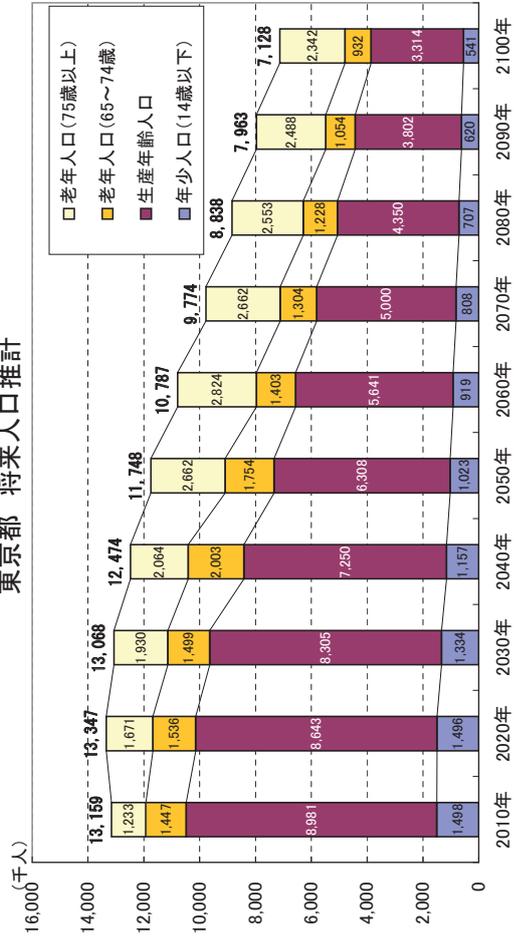
# 東京の人口の推移



※1867年以前(江戸時代)は『大江戸まるわかり事典』(大石学編・時事通信出版局・2005.7)より作成(ただし江戸の町人口のみ)  
 ※1872年~2035年は東京都統計部「東京都の人口(推計)」より作成、ただし2015年~2035年は推計値  
 ※2035年以降は「東京の自治のあり方研究会」による推計

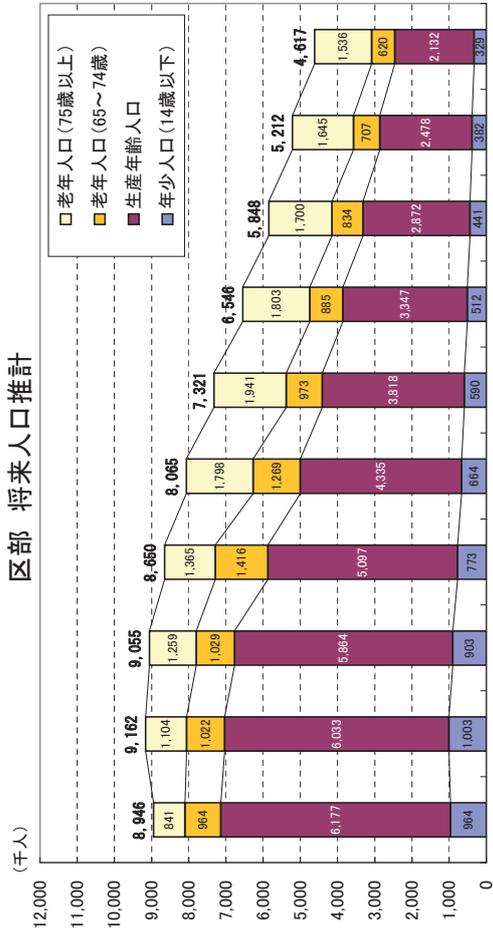
# 東京の将来人口推計(年齢3区分別)

東京都 将来人口推計



年少人口比率	11.4%	10.2%	9.3%	8.7%	8.5%	8.3%	8.0%	7.8%	7.6%	
生産年齢人口比率	62.2%	64.2%	63.6%	58.1%	53.3%	52.3%	51.2%	49.2%	47.7%	46.5%
老年人口(65~74歳)比率	11.0%	11.3%	11.5%	16.1%	14.9%	13.0%	13.9%	13.2%	13.1%	13.1%
老年人口(75歳以上)比率	9.4%	12.3%	14.8%	16.5%	22.7%	26.2%	27.2%	28.9%	31.2%	32.9%

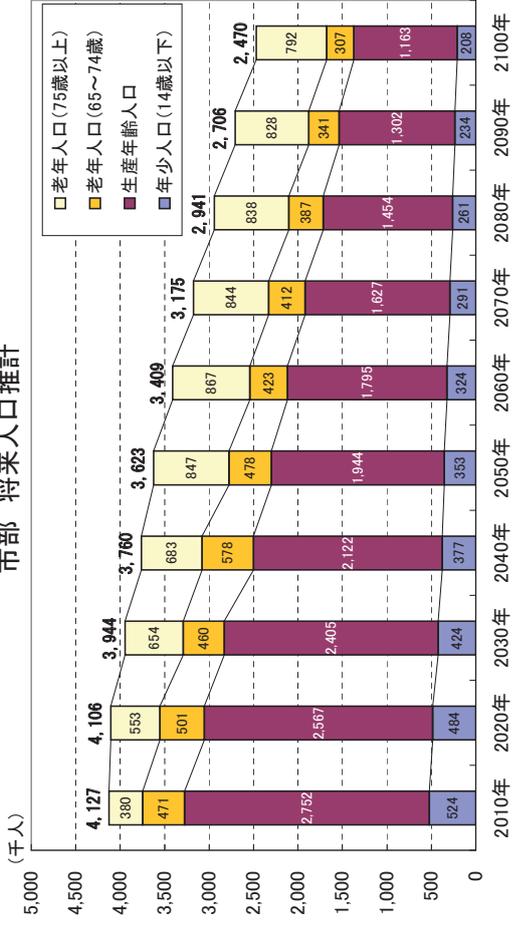
区部 将来人口推計



年少人口比率	10.8%	10.9%	10.0%	8.9%	8.2%	8.1%	7.8%	7.5%	7.3%	7.1%
生産年齢人口比率	69.0%	65.9%	64.8%	58.9%	53.7%	52.1%	51.1%	49.1%	47.6%	46.2%
老年人口(65~74歳)比率	10.8%	11.2%	11.4%	16.4%	15.7%	13.3%	13.5%	14.3%	13.6%	13.4%
老年人口(75歳以上)比率	9.4%	12.0%	13.9%	15.8%	22.3%	26.5%	27.5%	29.1%	31.6%	33.3%

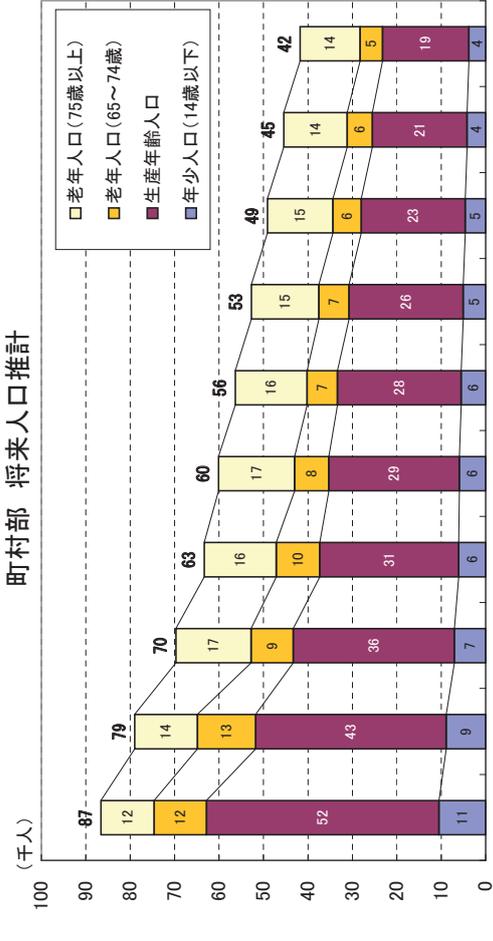
※「東京の自治のあり方研究会」による推計

市部 将来人口推計



年少人口比率	12.7%	11.8%	10.8%	9.8%	9.5%	9.2%	8.9%	8.6%	8.4%	
生産年齢人口比率	66.7%	62.5%	61.0%	56.4%	53.7%	52.7%	51.3%	49.4%	47.1%	
老年人口(65~74歳)比率	11.4%	12.2%	11.7%	15.4%	13.2%	12.4%	13.0%	12.6%	12.4%	
老年人口(75歳以上)比率	9.2%	13.5%	16.6%	18.2%	23.4%	25.4%	26.6%	28.5%	30.6%	32.1%

町村部 将来人口推計



年少人口比率	12.2%	11.2%	10.1%	9.6%	9.8%	9.8%	9.6%	9.3%	9.2%	9.0%
生産年齢人口比率	60.4%	54.3%	52.0%	49.3%	48.9%	49.4%	48.8%	47.7%	46.9%	46.5%
老年人口(65~74歳)比率	13.6%	16.3%	13.6%	15.5%	12.8%	12.1%	12.9%	13.0%	12.5%	12.1%
老年人口(75歳以上)比率	13.8%	17.9%	24.3%	25.6%	28.5%	28.7%	28.8%	30.9%	31.4%	32.3%

## ◇ 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)

## ◇ 東京の自治のあり方研究会の検討状況

	検討事項	検討の視点
第1回 (H21. 11. 5)	東京を取り巻く状況 (総論)	
第2回 (H22. 2. 3) 第3回 (H22. 5. 19) 第4回 (H22. 7. 27)	東京を取り巻く状況 ・社会状況 ・行政需要の変化 ・予測される東京の将来の姿 (素案)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・世界の中の東京</li> <li>・他の大都市圏や隣接県との違い</li> <li>・企業行動</li> <li>・都市インフラの老朽化への対応</li> <li>・子育て政策のあり方</li> </ul>
第5回 (H22. 10. 21)	東京を取り巻く状況 ・財政面 ・職員数等行政体制 ・予測される東京の将来の姿 (素案)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・歳入予測</li> <li>・地方税制のあり方</li> <li>・住民との協働のあり方</li> <li>・都制度の歴史的経緯</li> </ul>
第6回 (H24. 1. 31)	予測される東京の将来の姿 (素案) ・東日本大震災後の状況の変化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・震災後の社会情勢の変化</li> <li>・社会保障と税の一体改革</li> </ul>
第7回 (H24. 4. 19)	2100年までの東京の人口推計 予測される東京の将来の姿 (素案)	・将来人口等の推計から読み取れる東京の将来の姿
第8回 (H24. 7. 31)	予測される東京の将来の姿 (案) 「東京の自治のあり方」の方向性(案)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都と区市町村の役割分担のあり方</li> <li>・住民自治 (自治の担い手) のあり方</li> <li>・効率的・効果的な行財政運営のあり方</li> </ul>
第9回 (H24. 9. 10)	大都市経営及び産業政策・社会保障制度 市町村合併の取組、職員数等の現状	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大都市経営の意味</li> <li>・産業政策及び社会保障制度における都と区市町村の役割分担</li> <li>・市町村合併及び行財政改革の現状</li> </ul>
第10回 (H24. 12. 20)	「東京の自治のあり方」の方向性 (案)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都と区市町村の役割分担のあり方</li> <li>・住民自治 (自治の担い手) のあり方</li> <li>・効率的・効果的な行財政運営のあり方</li> <li>・「東京の自治のあり方」の方向性 (案) の位置づけ</li> </ul>
第11回 (H25. 3. 19)	中間報告のまとめ 今後の進め方	

## 東京の自治のあり方研究会「中間報告」 概要

### 東京の自治のあり方研究会について

- 目的 : 将来の都制度や東京の自治のあり方について、都と区市町村共同の調査研究を行う
- 検討方法 : 東京を取り巻く現状などの客観的なデータや資料に基づいて具体的な東京の将来像を描き、その中から取り組まなければならない将来課題を具体的に抽出した上で、それに対する収入構造を踏まえつつ、東京の自治のあり方を検討
- 検討経過 : 平成21年11月から検討開始。11回開催
- 委員 : 学識経験者7名及び行政実務者10名で構成
- 事務局 : 東京都、特別区長会事務局、東京都市長会事務局、東京都町村会事務局の共同で構成

### 中間報告の概要について

- 2100年までの東京の将来人口推計の結果、少子高齢化の急激な進展など、東京が将来、非常に厳しい環境下におかれることが明らかとなった。

#### 現在の傾向を基にした基本推計

- ・東京都総人口 : 2020年をピークに2100年にはピーク時の半数強の713万人まで減少
- ・老年人口 : 65歳以上の老年人口は2050年には2010年の約6割増に  
うち、75歳以上老年人口は2060年には2010年の約2.3倍に
- ・高齢化率 : 約20% (2010年)、30%超 (2040年)。その後も上昇し約46%に (2100年)

#### 基本推計を基にした2つの仮想推計

- ・出生率回復シナリオ及び外国人受入シナリオでも人口減少に歯止めはかからない。
- ・仮想推計を実現するためには、新たな行政需要の発生を考慮する必要がある。

- これらを前提に、以下の観点から東京の自治のあり方についてこれまでの議論を整理。

#### 都と区市町村の役割分担のあり方

- ・少子高齢社会への対応を見据えた都と区市町村の役割分担
- ・大都市東京という特性を踏まえた都と区市町村の役割分担
- ・多様な地域性に応じた都と区市町村の役割分担

#### 住民自治（自治の担い手）のあり方

- ・少子高齢社会における今後の地域コミュニティ
- ・行政サービスに関する市民への情報提供や住民への説明責任
- ・官民の役割分担や連携のあり方

#### 効率的・効果的な行財政運営のあり方

- ・受益と負担を考慮した効率的・効果的な行政サービスの提供
- ・効率的・効果的な行政体制のあり方
- ・都市インフラ面から見た効率的・効果的な行財政運営
- ・徹底的な行財政改革

### 今後の調査研究について

これまで積み重ねてきた議論を土台に、さらなる検討が必要な事項等について議論を継続

## 児童相談所のあり方に関する検討の申し入れ

### ◇第25回都区のあり方検討委員会幹事会（22.6.29） 議事要旨<抜粋>

○区側：今後の事務配分に関する検討の進め方について区側から提案させていただきたい。

事務配分の検討を始めてからすでに4年目になるが、今年度は任意共管事務について検討を行い、当初設定した444項目の事務について、ひととおりの方向付けが終わることになる。その後、これまでの検討を踏まえて具体化の検討に入ることになっているが、そのための検討体制をどのようなものにするかについても、当幹事会の検討事項となっている。

従って、区側としては、具体化の検討に入るのは来年度からと考えており、そのための準備も始めているが、1点だけ例外扱いをぜひお願いしたいと考えている。

それは、都が所管する児童相談所と区が所管する子ども家庭支援センターの連携不足等から、あってはならない事故が発生しており、児童相談所のあり方について一刻も早く検討に入る必要があるということである。児童相談所については、これまでの検討で区に移管する方向で検討することで都区が一致しており、国においても設置を希望する市の体制と都道府県との連携が確保できることが確認できれば速やかに設置市の指定を行うとしている。区側としては、早急に区に一元化して体制を整えるべきものと考えており、もちろん移管するには、解決すべき様々な課題があり、法制的な面も整備する必要があることは承知している。

従って、まずは児童相談所のあり方について、他に先行して実務的な検討の場を設け、移管するとした場合の課題とその解決策、都区の連携のあり方等について議論を進めてはどうかと考えている。この検討委員会の枠組みの中で行うのが良いか、あるいは別枠で検討の場を設けるのが良いかは、今後の協議ということであり、検討委員会の場で取り扱いを整理していただく必要があるかもしれないが、前向きに受けて止めていただき、児童相談所については、例外的な取扱いをお願いしたいということを申し入れさせていただく。

○都側：昨年度の江戸川区の事件を契機に、児童相談所と区の連携の重要性を改めて痛感している。こういった悲劇が繰り返されないようにするために、すでに関係者間では一生懸命対策に努力されていると思うが、ご指摘のように都と区で協議する必要性は大いにありと子どもも賛同している。

この件についての検討にあたっては、今回のケースをよくよく分析して何が原因で、何を改善すべきであるかということ洗い出すことがとても大切だと思っている。今の区側の提案の趣旨は私どもとしても受け止めさせていただき、所管である福祉保健局にも改めて相談したいと思っている。

### ◇第27回都区のあり方検討委員会幹事会（22.10.27） 議事要旨<抜粋>

○都側：前々回、6月29日の幹事会で区側から提案のあった児童相談所の協議の件について、先日、都側の考えを事務的に示したところである。

我々も、昨年度の江戸川区の児童虐待事件のような悲劇を二度と繰り返してはならないと考えており、今後、検討方法や検討体制などの詳細を引き続き事務的に調整させていただきたいと思っているので、よろしくをお願いしたい。

### ◇第28回都区のあり方検討委員会幹事会（23.1.19） 議事要旨<抜粋>

○都側：児童相談所の問題は、緊急を要するというので、できるだけ早く検討体制等を都区の間で調整して、実務的な課題の整理から始めることを確認しているので、ぜひその方向でやっていきたいと思っている。

### ◇第13回都区のあり方検討委員会（23.12.19） 確認事項

#### ○児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討について

昨今の都内における児童虐待死事件等の発生や児童虐待相談対応件数の急増は、非常に憂慮すべき事態である。児童相談行政のあり方については、それを担う都と区が協力し、都区間の連携や体制等について、幅広く検討すべき課題となっている。

このため、この都区のあり方検討委員会とは切り離して、今後の検討の進め方等について都区間で協議し、別途整理していく必要がある。

## 児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討について

### ○検討会の名称

児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会

### ○検討会の趣旨

昨今の都内における児童虐待死事件等の発生や児童虐待相談対応件数の急増は、非常に憂慮すべき事態である。児童相談行政のあり方については、それを担う都と区が協力し、都区間の連携や体制等について、幅広く検討すべき課題となっている。

このため、都区のあり方検討委員会とは切り離して、児童相談行政のあり方について、都区間で実務的に検討していく。

### ○主な検討項目

- ・ 現行の役割分担の下での課題と対応策について
- ・ 児童相談行政の体制のあり方について

### ○検討会の公開について

非公開とする

### ○検討会の事務局

都側：総務局行政部区市町村制度担当

区側：区長会事務局制度担当

### ○今後の検討の進め方

課長級を中心とした部会を設けて検討を進める。

部会のメンバーは別紙のとおり。

### ○今後のスケジュール

- ・ 本日の意見・議論を踏まえ、次回は部会を開催する。
- ・ 平成24年12月を目途に検討会を開催し、それまでの検討内容を確認する。
- ・ なお、部会の検討状況によっては、必要に応じて、事務局で調整の上、検討会を開催する。

## 各検討会における検討の状況

### 第1回都区検討会（平成24年2月13日）

#### ○検討会の趣旨、検討項目や進め方についての確認、フリーディスカッション

区側から「現場において制度的な問題があるなら見直したい。区は移管を視野に入れて検討会に臨んでいる。」と述べたのに対し、都側からは「この検討会は、現実の問題を都区でどう解決していくかの実務的な検討をする場であると認識している。制度論としてこうあるべきということが前提にあるならテーブルにはつけない。」との発言が出された。

### 第1回検討部会（平成24年3月29日）

### 第2回検討部会（平成24年5月14日）

#### ○現場の問題点等について区から都に説明

区は、児童相談行政の現場の問題点についてまとめ、都側に提示するとともに、都側の質問に答える形で、役割分担が明確ではない現状等を具体例に挙げながら、都側に伝えた。

### 第3回検討部会（平成24年7月4日）

#### ○現行制度の下での課題と解決策の抽出、整理

都から、前回までの話し合いで出された課題について、解決の方向性（共通ガイドラインの作成等）が大まかに示された。区からは、区側から見た課題を具体例とともに一覧にして提示した上で、都の考える解決策について具体的に示すよう求めた。

### 第4回検討部会（平成24年8月6日）

#### ○現行制度の下での課題と解決策の抽出、整理

現行制度下における課題について、都区で確認した。

また、都から現行のルールを改善する内容の解決策を提示され、区からは、23区の現場の声をまとめた区側が考える具体的な解決策を提示した。

### 第5回検討部会（平成24年9月3日）

#### ○体制のあり方の検討を都に提示

区は、項目を追加して区側が考える解決策を再度都に提示した。また、現行制度下では根本的に解決しない課題を解決するため、次の段階で児童相談行政の体制のあり方を検討するよう都に求めた。

### 第6回検討部会（平成24年11月5日）

#### ○「現行の役割分担下での課題と対応策」について都区で認識を共有

都区で提示した対応策について、「見解が一致した事項」「概ね方向性を共有できた事項」「引き続き検討が必要な事項」に整理した。

### 第2回都区検討会（平成25年1月18日）

#### ○部会からの報告を確認、今後の進め方について意見交換

「現行の役割分担下での課題と対応策」について、部会で検討した内容を都区で確認した。今後の進め方について、区は、「児童相談行政の体制のあり方」の検討に入り、児相移管を含め議論したいとし、区が児相を担う場合のモデルを作成する旨伝えた。都からは、これまで検討した解決策の具体化を図りたい、体制の議論にあたっては、区が児相を担う場合の具体的なイメージが必要との発言があった。

# 平成 23 年度児童相談所のあり方に関する区側メンバー検討状況のまとめ

## 1 区が児童相談所を持つ意義

- ① 責任の明確化
  - ・責任が明確化し、区が主体的に一貫して、子どもの権利を守ることができる。
- ② 区有情報の活用
  - ・区が保有する税情報、福祉・保健サービスの受給状況などの情報を活かすことで、総合的な相談対応ができる。
- ③ 総合的なアプローチ
  - ・児童虐待や子どもの非行など課題の共有化が進むことで、保健、教育、福祉等の各部門との連携が緊密になり、早期に総合的なアプローチを行うことができる。
- ④ きめ細かな対応
  - ・地域を熟知した区が担うことで、地域性を踏まえて子どもの状況を捉えるため、関係部署で危機感を共有しやすく、きめ細かな対応ができる。

## 2 児童相談所を区へ移管する際の課題と対応の方向性

課 題	対応の方向性
児童相談所の設置	区が総合力を発揮しながら一貫して相談から措置までを行うためには、 <b>1区に1所</b> 配置する。
一時保護所の設置	児童相談機能の一部を担う場であることを踏まえ、 <b>相互利用や機能分担</b> を考えていく。
専門的人材の確保・相談対応力の強化	区が保有する保健師、保育士、ケースワーカー等の活用を含め、長期的視点で人材育成を図る。また、都に対して、派遣や人事交流の支援を求める。
都との役割分担・連携	施設入所など広域的な調整や中央児童相談所の専門的な支援機能の活用など、都と協議のうえ整理していく。

## 3 児童相談所設置市に移管される主な事務

- ◇児童相談所の設置
  - ・専門的な知識及び技術を要する児童相談（一時保護を含む）
  - ・施設入所や里親委託
  - ・措置費に関する事務
  - ・療育手帳等に係る判定業務
  - など
- ◇その他
  - ・児童福祉審議会の設置
  - ・里親に関する事務
  - ・児童委員の指揮監督
  - ・障害児施設給付費の支給
  - ・児童福祉施設の認可
  - など

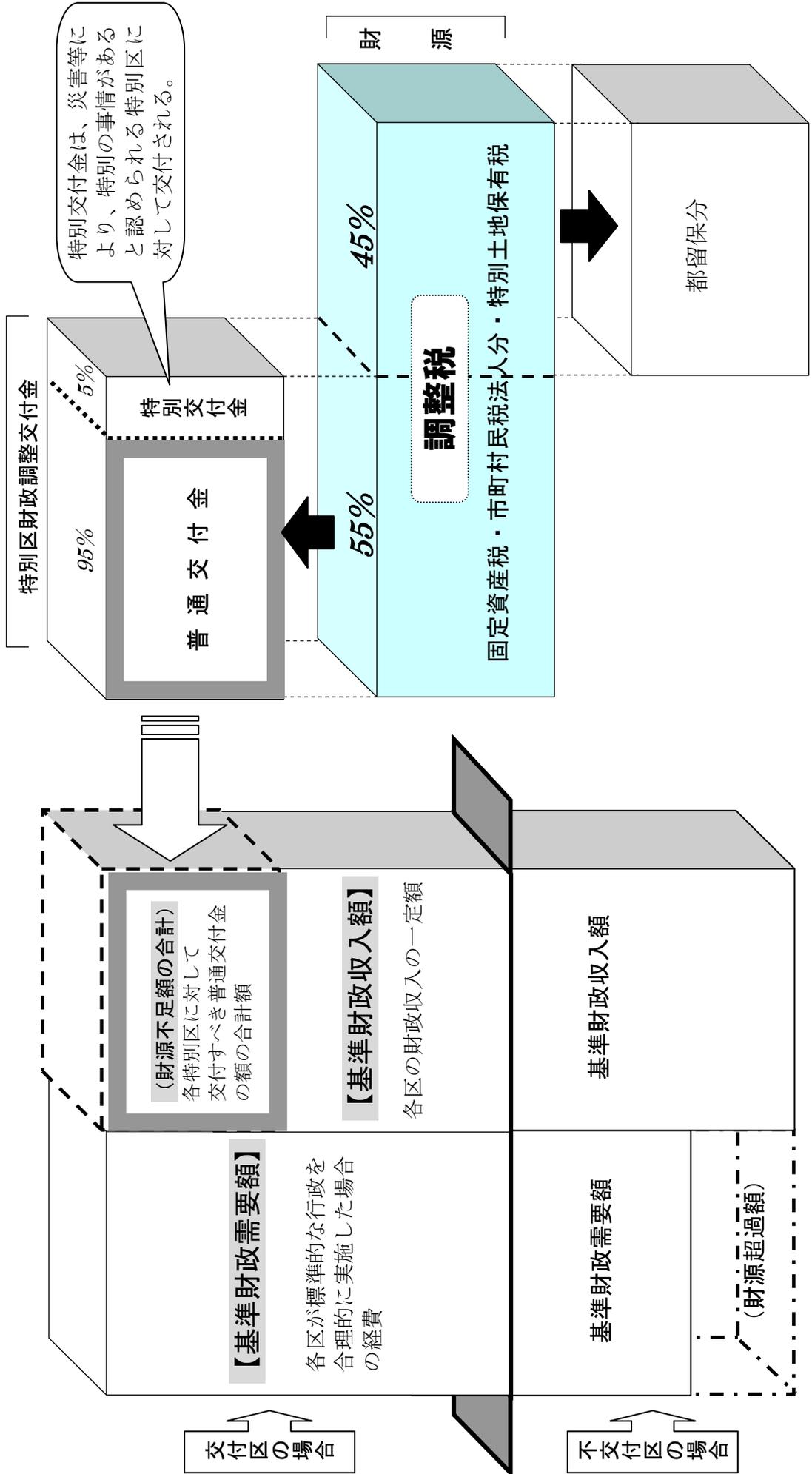
### <児童相談所設置市の考え方>

児童相談所における相談業務のみならず、援助活動を実施するための児童福祉施設の設置の認可、里親の認定、要保護児童の保護措置及び家庭裁判所送致等を一貫して行うことが必要であり、児童相談所設置市の事務の範囲は指定都市が行うこととしている事務と同様のものである。児童相談所設置市になるためには、こうした事務を遂行するための人的体制等の整備が必要である。（厚労省通知）

# 都区財政調整制度のしくみ

## ■ 都区財政調整制度とは

都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するための制度



## 国会答弁にみる都区制度改革の趣旨

### － 都と特別区との財源配分について －

※平成10年地方自治法等の一部を改正する法律案に関する国会答弁

#### 都区の財源配分の原則

##### ①特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように調整税の一定割合を配分する

- 今回の法改正におきましては、具体的には二百八十二条の第二項でございますが、この都区財政調整制度は、特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように都が交付するのだということを法律上明記いたしておきまして、こういうことから申しますと、今委員がおっしゃいましたような事務事業の移管とかあるいは将来の財政需要の変化に対応いたしましても、こういう規定を置くことによりまして、都区財政調整制度において財源保障がされることになると思います。

具体的には、この特別区に配分される割合が、もちろん事務事業の移管とかあるいは将来の財政需要の変化に対応して変更されるということになると考えますので、そういう意味でも財源保障はされるのではないかとこのように考えておる次第でございます。

[二橋財政局長（衆4／2、畠山健治郎）]

##### ②都に留保される事務の財源を都に留保する

- <都区財政調整制度は、特別区の財源保障とともに都が行う市町村事務の財源を保障するためのものと考えて良いのかという趣旨の質問に対して>今回の改正で特別区は基礎的な地方公共団体として位置づけられることとなりますが、なお、消防あるいは上下水道等の事務は法令で都に留保されることとなります。この都に留保される事務につきましては、本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものでございまして、したがって、そのために都と区の間で財源配分を適切に行う必要がございます。

そういうことから、調整三税を原資とする都区財政調整制度が、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わけでございますが、そういう意味で、御指摘のとおり、都に留保される、一般であれば市町村が行う事務の財源としてこの調整三税の、要するに都に留保される分がそういう財源保障の機能を持つということでございます。

[二橋財政局長（衆4／7、中島武敏）]

##### ③配分割合については都と特別区の「市町村事務」の分担に応じて、都区の協議に基づいて定める

- 今回、都区財政調整制度の基本的な仕組みは存続されるわけでございますが、そのときに、いわゆる調整三税、これにつきましては法律で明確にするという形にいたしておきまして、これは、この制度自体の安定性あるいは特別区の財政運営の自主性といいますか、安定性を図る上でそのことが望ましいという趣旨で法律に書くということにいたしておるわけでございます。そのことで、かえって硬直的になりはしないかという御懸念でございますが、御案内のように、調整三税を最終的に都と特別区で、分担する市町村の仕事に応じてどのように分けるかという調整割合、これは都区間の協議に基づいて条例で定めるということになるわけでございますが、今後の事務の変動あるいは移管ということが行われます場合には、それに応じて都区間で適正に協議がされて、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されていくものというように考えております。

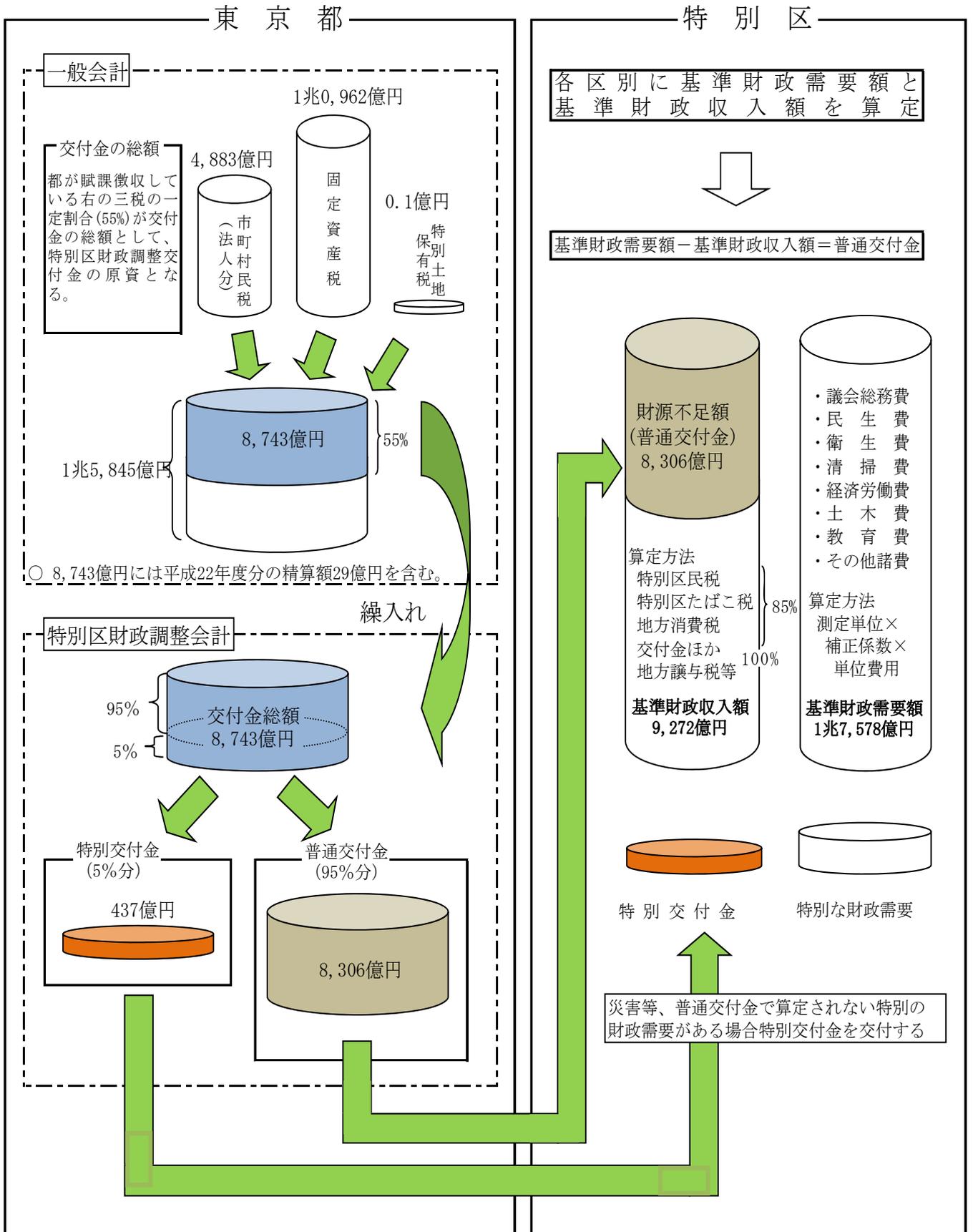
[二橋財政局長（衆4／7、石井紘基）]

- いわゆる調整三税の調整割合を定めるということが都分と特別区分とのシェアを分けることになるわけでございますが、これにつきましては両者間で十分な話し合いを行って、あくまでもその基本となりますのは実際に行います事務分担に応じてその財源の配分を行うということ。

[二橋財政局長（衆4／7、太田昭宏）]

# 特別区財政調整交付金算定の仕組み

(図中の数値は、平成24年度フレーム(注)に基づく)



※端数の調整により合計が合わない場合があります。

(注) フレーム：都区財政調整方針に基づく算定見込額

# 交付金の算定方法

## ①基準財政収入額

### 基準財政収入額の算定方法

**特別区税・税交付金の見込額** × 基準税率85%

※標準的な収入歩合等で算定

+

**地方譲与税等の見込額**

**自主財源の考え方**

基準税率外の15%  
+  
「その他行政費」  
(特別区民税等の10%相当額を人口等で算定)  
※特別区の財源の均衡を配慮

**25%を確保** = 市町村並み

**☆財調と地方交付税**

	財調	地方交付税
基準税率があるもの	85%	75%
	地方税 (特別区民税、特別区たばこ税等) 税交付金 (地方消費税交付金等) 地方特例交付金	地方税 税交付金 市町村交付金 地方特例交付金
100%算入	地方譲与税 交通安全対策特別交付金	地方譲与税 交通安全対策特別交付金

**☆三位一体改革の影響対応**

※特別区民税・・・H19～21(特例的算定)  
 ※特例加減算額の設定  
 ...税源移譲分の影響100%算入

**各税目の当初フレーム額** ×  $\frac{\text{当該区の前3カ年決算調定額}}{\text{23区全体の前3カ年決算調定額}}$

**区別算定方法**

## ②基準財政需要額

### 基準財政需要額の算定方法

**単位費用**

×

**測定単位**

×

**補正係数**

...測定単位当たりの必要経費(一般財源)  
(標準区経費÷経費種類ごとに設定の標準規模)  
Ex. 人口35万人、道路面積2,322,000㎡など

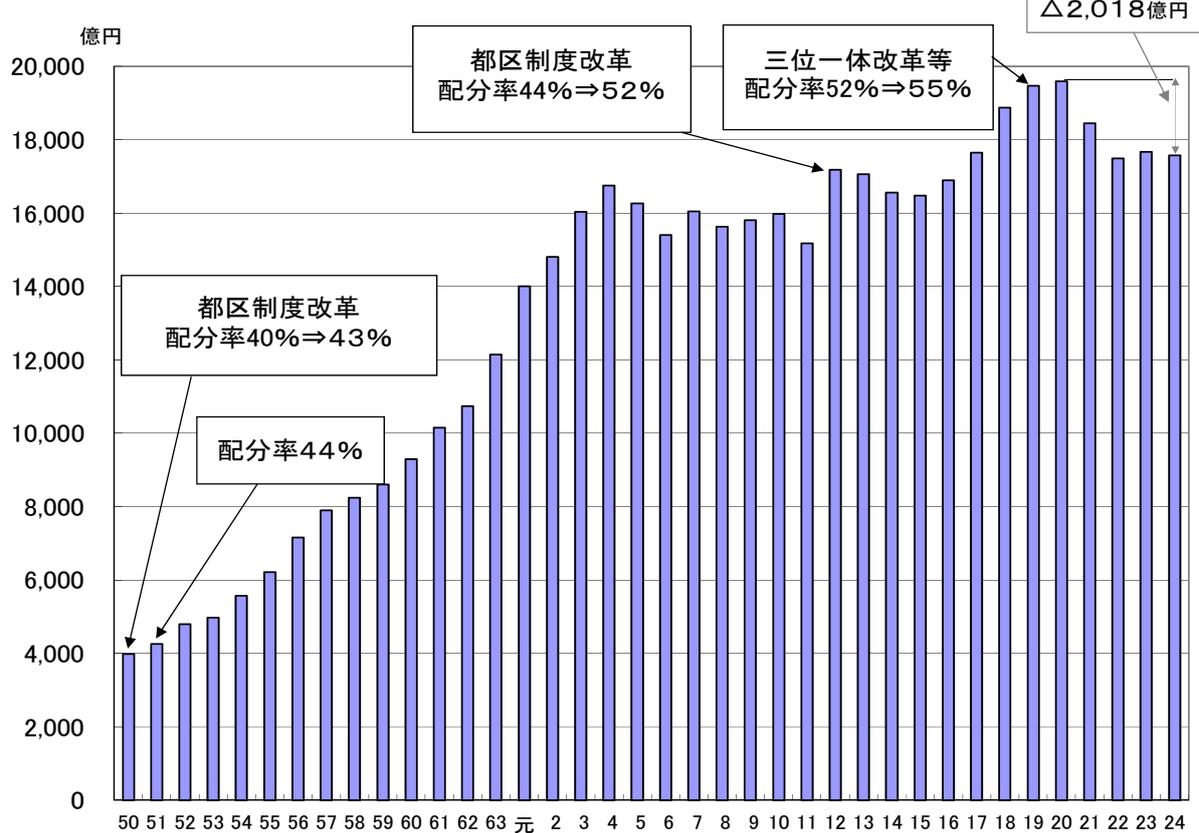
...経費種類ごとに需要額を的確・客観的に算定するための指標 Ex. 各区の人口、道路面積など  
※要件: 需要額との相関性が高い、客観的、信頼性

...測定単位に正比例しない行政需要等を反映  
※種別補正、段階補正、密度補正、態容補正の4種

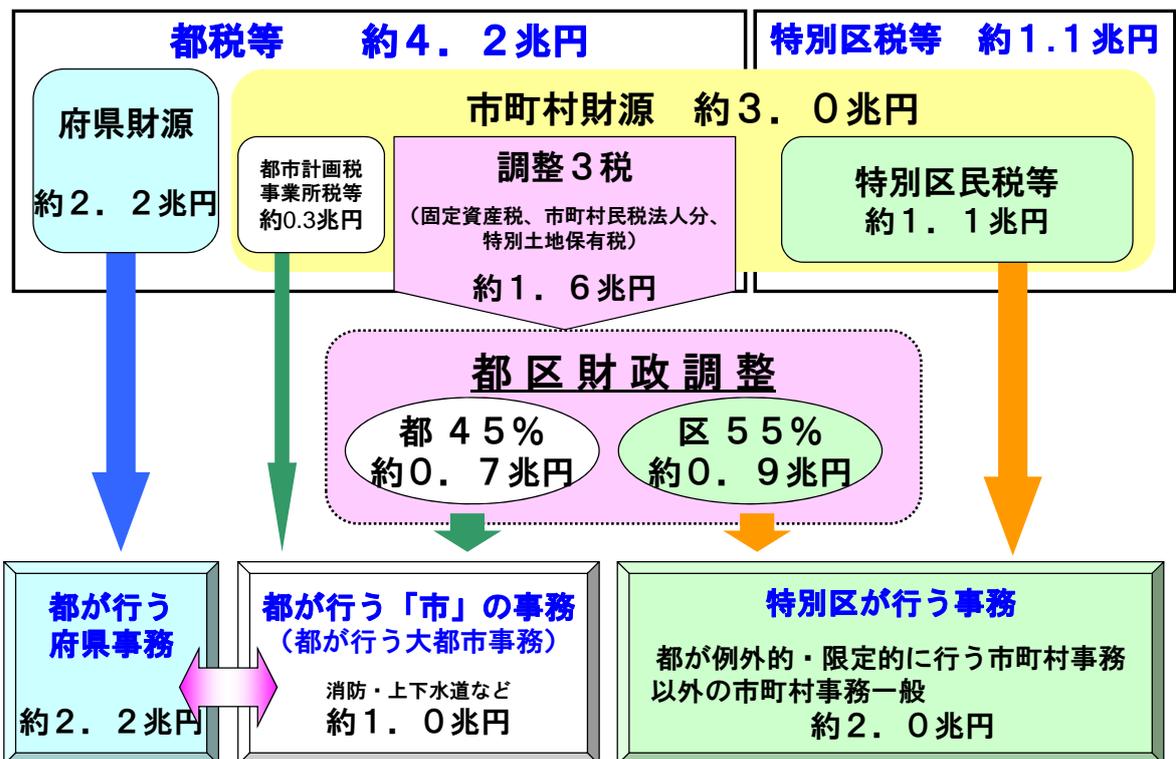
**H23財調ベースで120種の補正**

種類	補正の必要性(例示)
種別補正	同じ道路面積でも、幅員によって単価が異なる
段階補正	人口規模によって、一人当たり経費が割安又は割高になる
密度補正	同じ人口規模でも、区によって対象者の出現率が異なる
態容補正	地域的条件の違い等によって、23区一律に算定できない

## 都区財政調整基準財政需要額の推移



## 都区間の財源配分の状況(H23年度決算)



## 都区財政調整関係協議の主な経緯

年次	都区間配分	需要算定（区間配分）
昭和50年 （都区制度改革）	移管等に伴う変更 <b>(40%⇒43%、44%)</b> ※配分のあり方は別途検討	一件算定⇒単位費用化
昭和54年～ （都財政再建）	都区双方の決算を基礎に配分検討 ※分析結果は合意に至らず、引続きの検討課題に	都補助金の財調振替え
平成4年～ （バブル崩壊の影響）		需要算定の繰延べ措置
平成10年 （自治法改正）	大都市事務決算分析 ※分析結果は合意に至らず （方式自体の限界）	
平成12年 （都区制度改革）	清掃事業の移管等に伴う変更 <b>(44%⇒52%)</b> ※配分割合の変更事由を確認（税財政制度の改正や役割分担変更等） ※役割分担を踏まえた財源配分のあり方は別途協議（主要5課題）	需要算定の改善合理化 普通交付金 95%⇒98%
平成15年～	主要5課題協議 ※都の大都市事務分析の結果は合意に至らず ※財源配分のあり方は、今後の都区のあり方の検討結果に従い整理	
平成19年	当面の配分率決着 <b>(52%⇒55%)</b> ・三位一体改革の影響 2% ・都補助金の区自主事業化 1% 都区のあり方検討を開始 （事務配分、区域、税財政）	特別交付金 2%⇒5% 区側の自主的な調整 結果反映の取組みを強化

平成10年度財調⇒繰延べ措置の決着  
※小中学校改築経費の財源措置は  
都区制度改革時に協議

## 都市計画交付金のあり方

都市計画税は本来、基礎自治体の都市計画事業の財源であるが、特別区の存する区域では都市計画事業の多くを都が担っていることから都税とされている。同税を区が直接活用できないため、都市計画交付金が設置されている。

都市計画事業は、都区双方で実施しているため、都区が実施している事業の規模に見合った財源が交付されるべきであるが、都市計画交付金の規模は、都区の都市計画費の実施状況と大きく乖離した状況にある。

### ◆都市計画税に占める都市計画交付金の割合

年度	都市計画交付金	都市計画税	対都計税割合
H20	185億	1,953億	9.5%
H21	190億	2,047億	9.3%
H22	190億	2,137億	8.9%
H23	190億	2,196億	8.7%
H24	190億	2,145億	8.9%
H25	195億	2,175億	9.0%
6年平均	190億	2,109億	9.0%

※都市計画税の24年度は最終補正予算額  
25年度は当初予算見込額

### ◆都区の都市計画費の決算状況

年度	特別区	東京都	特別区割合
H18	983億	2,203億	30.9%
H19	936億	2,336億	28.6%
H20	1,217億	2,596億	31.9%
H21	1,101億	2,450億	31.0%
H22	668億	2,415億	21.7%
H23	571億	1,481億	27.8%
6年平均	913億	2,247億	28.9%

### ◆特別区が行う都市計画事業と都市計画交付金対象事業(網掛け部分)

都市計画道路整備	都市防災不燃化促進事業
都市計画公園整備	市街地再開発事業(基本計画作成)
連続立体交差化事業	優良建築物等整備事業
市街地再開発事業(将来管理者負担金)	自転車駐車場整備事業
市街地再開発事業(再開発組合等への助成)	自動車駐車場整備事業
土地区画整理事業	都市再生交通拠点整備事業
火葬場整備事業	街路整備事業
密集住宅市街地促進事業	雨水流出抑制貯留施設建設事業
都心共同住宅事業	鉄道駅EV等整備事業
防災生活圈促進事業	首都圏新都市鉄道(株)出資金

### ◆事業費に対する交付率と財調算定

事業費(交付対象経費)

	1年目	2年目	3年目	4年目	5年目
特定財源	都市計画交付金	地方債収入相当額			
(国庫支出金等)	特定財源控除後の交付対象経費×25(±10)%	(特定財源控除後の交付対象経費×75(±10)% 都区財政調整制度の基準財政需要額に1/4ずつ算入)			
		1/4	1/4	1/4	1/4

→ 交付率に上限が設定されていることから一般財源を圧迫している

- 都区の都市計画事業の実施状況に見合う規模への拡大
- すべての都市計画事業を交付対象化
- 交付率の弾力化

市町村税等の都区配分の状況

(単位：千円)

区 分		都		区		備 考	
			23年度決算		23年度決算		
市	特別区民税(個人分)			○	821,316,531		
	市町村民税(法人分)	◎ (45%)	491,761,235 (221,292,556)	(55%)	(270,468,679)	(配分割合で按分後の数値)	
	普 固 定 資 産 税		1,135,631,968				
	純 固 定 資 産 税	◎ (45%)	1,126,154,906 (506,769,708)	(55%)	(619,385,198)	(配分割合で按分後の数値)	
	国有資産等所在市町村交付金	○	9,477,062				
	通 軽 自 動 車 税			○	2,718,280		
	特別区たばこ税			○	81,347,061		
	鉦 産 税			○	0		
	特別土地保有税	◎ (45%)	12,921 (5,814)	(55%)	(7,107)	(配分割合で按分後の数値)	
	法 定 外 普 通 税			○	383,350		
	計	64.24% (29.12%)	1,627,406,124 (737,545,140)	35.76% (70.88%)	905,765,222 (1,795,626,206)	(配分割合で按分後の数値)	
	村	入 湯 税			○	175,178	平成12年4月区移管
	目 事 業 所 税	○	94,343,260				
	都 市 計 画 税	○	219,648,840				
水 利 地 益 税					課税していない		
共 同 施 設 税					課税していない		
宅 地 開 発 税					課税していない		
法 定 外 目 的 税					平成12年4月制度創設		
税	計	99.94% (99.94%)	313,992,100 (313,992,100)	0.06% (0.06%)	175,178 (175,178)	(配分割合で按分後の数値)	
合 計	68.18% (36.93%)	1,941,398,224 (1,051,537,240)	31.82% (63.07%)	905,940,400 (1,795,801,384)	(配分割合で按分後の数値)		
交 付 金	利 子 割 交 付 金			○	12,198,460		
	配 当 割 交 付 金			○	5,437,194	平成16年4月から区に交付	
	株 式 等 譲 渡 所 得 割 交 付 金			○	1,210,893	平成16年4月から区に交付	
	地 方 消 費 税 交 付 金			○	132,141,412		
	ゴ ル フ 場 利 用 税 交 付 金			○	37,311	平成12年4月から区に交付	
	自 動 車 取 得 税 交 付 金			○	7,628,783		
	地 方 特 例 交 付 金 等			○	16,168,696		
	計				174,822,749		
地 方 譲 与 税 等	地 方 揮 発 油 譲 与 税			○	4,239,771	平成21年4月から区に交付	
	地 方 道 路 譲 与 税			○	19		
	特 別 と ん 譲 与 税	○	388,152				
	自 動 車 重 量 譲 与 税			○	11,003,695		
	航 空 機 燃 料 譲 与 税			○	699,726	平成12年4月から区に交付	
	交 通 安 全 対 策 特 別 交 付 金			○	1,235,278		
	国 有 提 供 施 設 等 所 在 市 町 村 助 成 交 付 金	○	29,049				
計		417,201		17,178,489			
合 計	63.88% (34.61%)	1,941,815,425 (1,051,954,441)	36.12% (65.39%)	1,097,941,638 (1,987,802,622)	合計 3,039,757,063 (配分割合で按分後の数値)		

(注) ◎は都区財政調整の調整税。参考として( )内に平成23年度の都区間の配分割合で按分した数値を記載した。

## 第 30 次地方制度調査会について

地方制度調査会は、地方制度調査会設置法に基づき、内閣総理大臣の諮問に応じて地方制度に関する重要事項を調査審議するため、昭和 27 年、総理府（現 内閣府）に設置。

### 【諮問事項】

- 住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方
- 我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方
- 東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方 など

### 【委員】

- 内閣総理大臣により任命される 30 名以内の委員で構成。
- 任期は 2 年（H23. 8. 24～H25. 8. 23）で、国会議員、地方公共団体の議会の議員、地方公共団体の長等及び学識経験者で構成。
- 専門小委員会は、学識経験者（18 名）で構成し、地方六団体に出席意向があれば参加。

#### 《第 1 回総会（H23. 8. 24）》

（西尾会長）

・・・専門小委員会の委員になっていただく方は、お手元の委員名簿の学識経験者の委員 18 名の方々とさせていただきます。

#### 《第 6 回専門小委員会（H24. 2. 2）》

（碓井委員長）

・・・今後の審議に当たりましては、地方六団体の皆様にも御出席の意向を確認し、希望があれば御出席をいただくこととしたいと考えております。

### 【審議開始】

- 第 3 回総会（H24. 1. 17）で、当面、「大都市のあり方」と「基礎自治体のあり方」について審議を進めることされ、第 6 回専門小委員会（H24. 2. 2）において、まず大都市のあり方について審議を進めることとされた。

#### 《第 3 回総会（H24. 1. 17）》

（西尾会長）

・・・3つの諮問事項のうち、差し当たり、当面は大都市制度のあり方という問題と、言わばその反面といいますか、片や人口が減少し、高齢化し、地域が衰退していくという小さな市町村の問題がその反面にあり、その最極端に、このたびの東日本大震災で被災した市町村に対する支援問題もございまして、かなり密接に関連した問題でもありますので、この大都市のあり方と基礎自治体のあり方という 2 点について、審議を進めていくことにしてはどうかと私は思います。・・・今後の専門小委員会におきましては、当面、大都市のあり方と基礎自治体のあり方について審議を進め、必要に応じて総会にお諮りしていくことにしたいと思っております。

#### 《第 6 回専門小委員会（H24. 2. 2）》

（碓井委員長）

・・・先月、17 日の第 3 回の総会におきまして、当調査会の諮問事項のうち、まず大都市の在り方及び基礎自治体の在り方から専門小委員会において審議することが決定されました。

そこで、本委員会では、まず大都市の在り方についての審議を進めることといたします。

### 第30次地方制度調査会委員・臨時委員名簿

(平成25年2月27日現在)

#### 委員

##### 【学識経験者 18名】

石原俊彦	関西学院大学教授
伊藤正次	首都大学東京教授
岩崎美紀子	筑波大学教授
★碓井光明	明治大学教授
江藤俊昭	山梨学院大学教授
太田匡彦	東京大学教授
大貫公子	行政相談委員
大山礼子	駒澤大学教授
○畔柳信雄	(株)三菱東京UFJ銀行相談役
小林裕彦	弁護士
斎藤誠	東京大学教授
田中里沙	(株)宣伝会議取締役編集室長
辻琢也	一橋大学教授
中村廣子	新宿区中里町町会会長、新宿区町会連合会常任理事
◎西尾勝	(公財)後藤・安田記念東京都市研究所理事長
林知更	東京大学准教授
林美香子	キャスター・慶應義塾大学特任教授
林宜嗣	関西学院大学教授

##### 【国会議員 6名】

うへの賢一郎	衆議院議員
大島敦	衆議院議員
土屋正忠	衆議院議員
松浪健太	衆議院議員
谷川秀善	参議院議員
柳澤光美	参議院議員

##### 【地方六団体 6名】

山田啓二	京都府知事(全国知事会会長)
山本教和	三重県議会議長(全国都道府県議会議長会会長)
森民夫	新潟県長岡市長(全国市長会会長)
関谷博	山口県下関市議会議長(全国市議会議長会会長)
藤原忠彦	長野県川上村長(全国町村会会長)
高橋正	群馬県榛東村議会議長(全国町村議会議長会会長)

(委員 30名)

#### 臨時委員

中尾修	(財)東京財団研究員
林文子	横浜市長

(臨時委員 2名)

(◎:会長、○:副会長、★:専門小委員会委員長)

## 東京都

- 現行の都区制度は、巨大都市東京の一体性、統一性の確保と住民自治の両立が可能な首都東京固有の制度であり、最適かつ必須の制度。
- 都区合意のもと、5年前から「都区のあり方検討委員会」で、①事務配分、②区域、③税財政制度について検討。各項目は独立しているものではなく、3つが一体として切り離せない関係。まず、①事務配分について検討が必要。②については、最適規模を人口50万人を目安に区域を再編し、その後、事務を振り替えることが適当。いずれにせよ、最大の関心は、住民サービスをより良くすること。
- 都区財政調整制度のしくみは、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するための制度として有効に機能。
- 都区特有の事務配分として行われている事務について、例えば、消防、水道事務はスケールメリットを活かせる典型的な事務と認識。都の事務として引き続き実施していくことが適当。
- 児童相談所については、移管の是非よりも、児童虐待防止という観点から、どういうサービスの提供形態がいいのか議論すべき。
- 現行の都区制度の見直しについては、特別区との協議を行うことで課題の解消は可能であり、制度改正のニーズはほとんどないと認識。

## 特別区長会

- 都区制度は、東京都と特別区双方の認識が一致すれば非常に良い制度であるが、全てが円満とは言えず、必ずしもモデルとなるものではない。
- 現行制度の下での最大の課題は、都が一体的に処理するとき残っている市町村事務の範囲が明らかになっていないこと。都と区の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の確立が必要。
- 区域の再編など区域のあり方については、それぞれの区が主体的に判断すべきもの。事務配分の議論の前提と位置付けるべきではない。
- 特別区間の財政調整について、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に整理すべき。
- 特別区にもっと権限を移譲すべきであり、能力的にも可能。特に児童相談所については区に移管する方向で協議を早期に進めたい。また、例えば水道管の耐震補強も区がそれぞれ実施した方が早くできる。
- 都区間の役割分担及び財源配分について、現行制度の協議による解決を図るべく運用改善を優先して取り組んでいるが、協議による解決の限界を克服する方策として、「都の区」の制度を廃止し、東京大都市地域の基礎自治体を「東京〇〇市」とする「基礎自治体連合」の構想も選択肢の一つである。

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」の構想

### 1 「都の区」の制度廃止後の基礎自治体の姿

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

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

### 2 「東京〇〇市」の「対等・協力」関係 —「基礎自治体連合」—

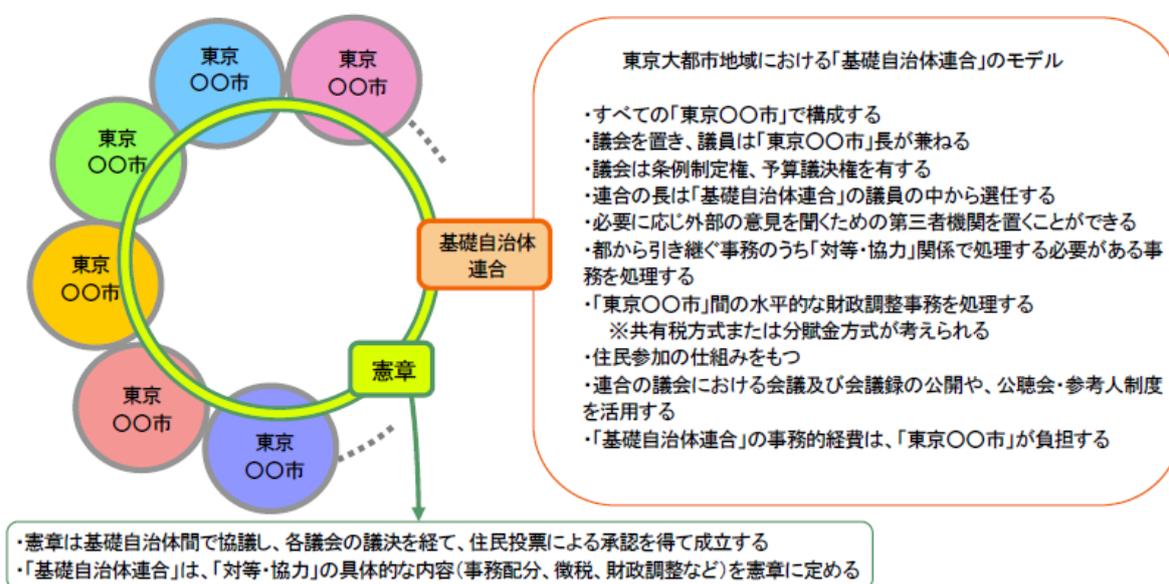
東京大都市地域には、行政需要や財源の極端な偏在が現存している。これらを踏まえ、実現可能な新たな基礎自治体間の関係を構想する必要がある。この基礎自治体横断的な関係は「東京〇〇市」が、これまでの歴史的沿革を乗り越える行財政の仕組みでなければならない。

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

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

### 3 「基礎自治体連合」による具体的な自治モデル

#### (1) 東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿（イメージ）



#### (2) 財政制度における「対等・協力」関係

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

東京大都市地域には独自の財政調整制度が適用されてきた経緯を踏まえ、「基礎自治体連合」では「共有税方式」または「分賦金方式」による財源の確保が考えられる。

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

## 「基礎自治体連合構想」の概要

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

### 第二次特別区制度調査会報告

#### 『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想（19.12.11）の要点

#### ◇改革の基本的な考え方

- ①東京大都市地域において、基礎自治体優先の原則に立った分権改革をさらに進めることが必要
- ②特別区が名実共に住民に身近な政府として自らを確立していくためには、「大東京市の残像」を内包する「都の区」の制度から離脱することが必要
- ③「行政の一体性」の観念から脱却し、分権時代にふさわしい新たな基礎自治体間の関係を構築することが必要

#### ◇「基礎自治体連合」の構想

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

#### ◇東京大都市地域における「基礎自治体連合」のモデル

- ①すべての「東京〇〇市」で構成する
- ②議会を置き、議員は「東京〇〇市」長が兼ねる
- ③議会は条例制定権、予算議決権を有する
- ④連合の長は「基礎自治体連合」の議員の中から選任する
- ⑤必要に応じ外部の意見を聞くための第三者機関を置くことができる
- ⑥都から引き継ぐ事務のうち「対等・協力」関係で処理する必要がある事務

を処理する

⑦「東京〇〇市」間の水平的な財政調整事務を処理する

※共有税方式または分賦金方式が考えられる

※地方交付税制度の特例を設ける

⑧住民参加の仕組みをもつ

⑨連合の議会における会議及び会議録の公開や、公聴会・参考人制度を活用する

⑩「基礎自治体連合」の事務的経費は、「東京〇〇市」が負担する

◇関連する課題についての考え方

①区域の再編の議論については、まず平成12年改革による都区の役割分担、財源配分の原則を実現し、その上で各特別区が自主的に取組むことが順当な道筋

②都が市の機能を内包したまま「州」になることは考えにくく、「基礎自治体連合」は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度

③「都の区」の制度が廃止されれば、都の首都としての役割は消失するため、東京〇〇市の連合又はいずれかの東京〇〇市が担うことも可能

④当面、特別区優先の原則を徹底し、都区の役割分担を整理することは、平成12年改革の趣旨の実現及び今後の改革の方向にも合致

⑤行政需要の違いと著しい財源の偏在を自らの手で調整するには、これまで培ってきた「互譲・協調」精神と、自主・自立への確固たる決意が必要

○構想は、東京大都市地域の特殊性を踏まえつつ、基礎自治体レベルで解決すべきものについては、財源の調整も含め、基礎自治体間の横断的な相互補完関係で対処する仕組みを提起したものであり、従来の都区関係のもとでの事務配分と財源配分の確執を解消し、本来の広域自治体と基礎自治体の連携関係を築くための方策を示した意義は大きい。

○また、東京大都市地域に限らず、基礎自治体同士が力を合わせ、合意の下にそれぞれの地域の実情に応じた自治のシステムを構築する選択肢を提起したことも、今後の自治制度のあり方を考えるうえで示唆に富むものである。

○特別区としては、平成12年改革の趣旨を踏まえつつ、現行制度の下での課題解決を優先して取り組むこととしており、将来のあり方については、引き続き検討していく課題としている。

## 自治権拡充の沿革

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

### (参考1) 東京大都市地域の変遷

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

### (参考2) 都区制度改革の歩み

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

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

## 都区関係の現状

### ◇都区のあり方検討

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

### ◇都区財政調整協議

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

①都区の役割分担に応じた配分割合の合意はかねてよりの懸案事項である。

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

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

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

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

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

#### ○特別区間の財政調整について

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

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

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

## 大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について

- ・人口が集中している大都市圏においては、人口減少社会の到来や少子高齢化の進行、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期に直面しているのではないか。また、住民のつながりが希薄化し、地域社会が大きく変容しているのではないか。
- ・これまで我が国の経済成長を牽引してきた大都市圏域において、引き続き我が国の活力を維持する役割を適切に果たすとともに、住民が安心して暮らせるようにしていく必要があるのではないか。
- ・そのためには、規制等に係る個別法の見直しや、重点的な社会資本整備など様々な対策を国として戦略的に実施するとともに、大都市における効果的・効率的な行政体制の整備や住民の意思がより適切に行政に反映される仕組みづくりなどが課題となるのではないか。
- ・このような課題に対して地方自治制度の改革によって対応すべき点を検証し、その解決方策について議論を進めていく必要があるのではないか。

### 1 大都市圏の抱える課題

三大都市圏のうち産業や人口が集積している都市や、郊外に所在し人口が集中しているベッドタウンとしての都市、地方の拠点都市など様々であり、その抱える課題も異なるのではないか。

(社会経済情勢の変化)

- ・人口減少等社会構造の変化を踏まえると、大都市圏においては、今後急速に高齢化が進むと予想されるため、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等への対応が求められているのではないか。
- ・大都市圏においては、高度経済成長期に整備した社会資本が更新時期にきており、これまでと同様の社会資本を維持するのかどうかなど、社会資本整備のあり方を見直しが課題となっているのではないか。
- ・大都市圏には、若い世代が比較的多いことを踏まえると、出生率の回復のため、少子化対策において果たすべき役割が大きいのではないか。

・大都市圏においては、独居老人も多く、老老介護の問題など家族やコミュニティの機能が低下しているのではないかな。

・東日本大震災を踏まえ、人口・産業が集中している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処が特に課題となっているのではないかな。また、大規模災害時における都道府県と大都市の役割分担についても見直すべき点があるのではないかな。

(経済の活性化)

・大都市圏が我が国の経済成長を牽引する役割を果たすべきであるという観点から、現行の大都市制度について見直すべき点があるのではないかな。

(行政改革)

・大都市圏においても、少子高齢化が急速に進む結果、これまでのような税収の伸びが期待できないこと等を踏まえれば、より一層の効率的・効果的な行財政運営が求められているのではないかな。

(大都市圏域全体の調整)

・三大都市圏のように通勤、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大都市圏においては、大都市圏域を前提とした行政サービスの提供やその調整などが求められているのではないかな。

## 2 地方の拠点都市の抱える課題

地方の拠点都市が抱える課題はどのようなものが考えられるかな。

・地方の拠点的な役割を果たしている大都市では、行政サービスの提供についての近隣市町村との更なる連携や都市構造の集約化といった課題があるのではないかな。

## 3 大都市制度の抱える課題

東京都の特別区、指定都市、中核市、特例市が現在抱える課題はどのようなものが考えられるかな。

(「二重行政」)

・大都市における広域自治体と基礎自治体の「二重行政」とは具体的にどのような状態を指すのか。事務の内容によっては、広域自治体と基礎自治体が複層的にサービスを提供することが必要なものもあるのではないか。大都市の区域内での広域自治体と基礎自治体の間の事務の調整のあり方をどう考えるか。

(住民自治)

・指定都市など特に大規模な都市では、住民に身近な行政サービスを適切に提供しにくくなっているのではないか。

・指定都市など特に大規模な都市では、住民の声が行政に届きにくく、より一層住民の意思を行政運営に反映させるための仕組みが必要ではないか。

・住民自治の観点から、住民がより積極的に行政に参画する仕組みが必要ではないか。地域自治区など、既存の仕組みの更なる活用や見直しを検討すべきではないか。

#### 4 大都市制度の見直しの方向性

・課題への対応策として、新しい大都市制度を検討することが考えられるか。

・例えば、東京都以外で指定都市の存する区域への特別区制度の適用、「特別市」（仮称）のような新しい大都市制度の創設、行政区域を超えた大都市圏の事務の調整の仕組みなどについてどう考えるか。

・現行の東京都の特別区制度、指定都市制度、中核市制度及び特例市制度の現状を踏まえ、課題に対応するために見直すべき点はないか。

##### 【新しい大都市制度】

(特別区制度の他地域への適用)

・現行の特別区制度は、一般制度ではあるものの、制度創設時に東京都以外の地域に適用することを想定していなかったと考えられる。

・仮に東京都以外の地域に特別区制度を適用する場合、どのような地域がふさわしいと考えられるか。人口の集中度合いや経済圏の実情等社会経済

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特別区制度を適用することが考えられるか。

・東京都以外の地域に現行の特別区制度を適用する場合、道府県と特別区の事務配分は現行制度と同じでよいか、道府県と特別区の税源配分、財政調整の仕組み、個別法の都・特別区に関する特例などについてどう考えるか。特別区以外の自治体の税財政に影響を与えないようにする必要があるのではないか。

（「特別市」（仮称）の創設）

・仮に都道府県に属さない大都市制度（「特別市」（仮称））を創設する場合、どのような課題があるか。例えば、区の性格、区の権限、議会や住民自治のあり方、税財政のあり方などについてどのように考えるか。

（大都市圏域全体の調整の仕組み）

・行政区域をはるかに超えた大都市圏において行政サービスを適切に提供する観点から、広域的な事務の調整の仕組み等は考えられないか。例えば、廃棄物処理、公共交通、病院などは、圏域全体で考えるべき行政サービスと言えないか。

（地方の拠点都市の連携の仕組み）

・地方の拠点都市が近隣市町村との広域連携を更に進めるための仕組みは考えられないか。

### 【現行制度の見直し】

（特別区制度）

・東京都の特別区制度について、都と特別区の間での事務配分は適切か、都区財政調整制度は有効に機能しているかなどについてどう考えるか。

（指定都市制度）

・指定都市制度について、

- ① 都道府県から更に指定都市に移譲すべき事務はあるか、
- ② 都道府県と指定都市との事務の調整等に課題はないか、
- ③ 現行の税財源の配分をどう評価するか、
- ④ 住民自治や行政サービスの提供の観点から、行政区のあり方について見直すべき点はないか、

などについてどう考えるか。

(中核市・特例市制度)

・中核市、特例市制度について、

- ① 都道府県から市への権限移譲が進み、特例市として固有に処理する都道府県の権限が減少していることから、特例市のあり方について見直す必要はないか、
- ② 中核市人口30万以上、特例市人口20万以上という区分は適切か、
- ③ 中核市、特例市に更に移譲すべき事務はあるか、
- ④ 現行の税財源の配分をどう評価するか、

などについてどう考えるか。

(大都市制度のあり方の再検討)

・現行の特別区制度、指定都市制度、中核市制度、特例市制度についてその適用区分のあり方について見直す必要があるか。その場合、人口規模で決める仕組みでよいか。大都市圏の都市か地方の拠点都市かといった他の要素を考慮する必要はないか。

・指定都市の議論をする際に、長い間指定都市であった市と、最近指定された市で分けて議論する必要はないか。

・人口が減少する中で、自ら大都市としての権限を返上することを認める仕組みを検討する必要はないか。

## 5 大都市制度の検討に当たり留意すべき点

大都市制度を検討するに当たり留意すべき点としてはどのようなものがあるか。

(地方自治制度全体のあり方)

・大都市のあり方の見直しは、大都市と大都市が所在する都道府県との関係、大都市とその周辺の市町村との関係、大都市圏とそれ以外の圏域との関係に大きく影響する。また、都道府県や市町村のあり方自体にも影響を与える。このような影響を十分踏まえ、地方自治制度全体のあり方について検討する必要があるのではないか。

(住民にとってのメリット)

・住民にとってどのようなメリットがあるのかという視点で検討する必要があるのではないか。例えば、大都市のあり方の見直しを通じて国全体の経済成長や地域経済の活性化等をどのように実現するかという観点から検討することが必要ではないか。

(住民の意思の反映)

・大都市のあり方を変更する場合には、住民がどのように関わるべきか。

(議会のあり方)

・大都市の住民参加としての議会のあり方については、例えば、一定の場合には議員が別の議会の議員等を兼職できるようにするなど、新たな視点で新しいタイプの議会像を考えることはできないか。

(その他)

・効率性と住民自治のバランスについてどう考えるか。

・現行の都と特別区の制度と首都制度との関係をどう考えるか。自治制度のみではなく、個別法の都・特別区に関する特例などを踏まえ検討する必要があるのではないか。

# 都と特別区①

第18回専門小委員会(H24.8.3)

検討の視点	主な議論
<p>○ 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。</p>	<p>○ 住民自治の充実という点では、選挙制度だけではなく、地域自治区や地域協議会の活用など幅広く議論すべきではないか。</p> <p>○ 都が処理している事務を特別区が共同処理すればよいという考え方があがるが、その際には民主的統制や効率性もよく考慮すべきではないか。</p> <p>○ 区へ事務を移譲する際には、区が共同処理するのではなく、都の事務のうち、まちづくりや都市計画など個別の区が担うべきものは何かという視点で考えるべきではないか。</p> <p>○ 政令市に移譲されている事務のうち、広域性のある事務は区への移譲は難しいのではないか。一方、大都市地域での需要の大きさから政令市に移譲されている事務を区にも移譲する場合には、一定の専門性のある職員の配置が可能かどうかを考慮する必要があるのではないか。</p> <p>○ 事務の移譲に関し、全ての区に一律ではなく、いくつかの区で共同して事務を処理する仕組みを積極的に取り入れ、できることからやっていくべきではないか。</p> <p>○ 都市計画に関する事務については、人口減少や高齢化の進展を考えると、区へ権限移譲することは、特定の区に過度な商業集積や人口集積を促進する可能性が危惧されるのではないか。</p> <p>○ 区への事務の移譲対象を考えるには、都市計画全体で捉えるのではなく、区がまちづくりや環境施策を行う上で支障になっているものがないかという視点で個別に検討する必要があるのではないか。</p> <p>○ 虐待などは地域の小さいところで発見されやすいものであり、より住民に身近な自治体が行うべきとの考えから、都より区が児童相談所の事務を行う方がよいのではないか。</p> <p>○ 児童相談所には、児童虐待の発見、通報といった機能と親権を奪うという侵害行政的な機能の両面の機能があり、事務配分に当たっても、2つの機能を分けて議論すべきではないか。</p>

## 都と特別区②

第18回専門小委員会(H24.8.3)

検討の視点	主な議論
<p>○ 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。</p> <p>○ 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。</p>	<p>○ 区の社会経済状況や歴史的経緯を踏まえると、人口規模だけを基準に、中核市や特例市と同様の事務権限の配分やそのための区の再編を考えるべきではないか。</p> <p>○ 区へ事務を移譲する際には、区が共同処理するのではなく、都の事務のうち、まちづくりや都市計画など個別の区が担うべきものは何かという視点で考えるべきではないか。(再掲)</p> <p>○ 区への事務移譲を考える際には、人口に加えて財政力にも着目する必要があるのではないか。</p> <p>○ 事務の移譲に関し、全ての区に一律ではなく、いくつかの区で共同して事務を処理する仕組みを積極的に取り入れ、できることからやっていくべきではないか。(再掲)</p>
<p>○ 特別区の区域のあり方について、どう考えるか。</p>	<p>○ 都が処理している事務を特別区が共同処理すればよいという考え方があがるが、その際には民主的統制や効率性もよく考慮すべきではないか。(再掲)</p> <p>○ 区に移譲された事務においても、ゴミ処理や人事・勤務条件、国保などは、23区間の公平性や効率性を維持するために23区が共同処理等をしている。よって、区単位に事務移譲をする場合、他の市町村に事務移譲をするのと同様の効果は望めないのではないか。</p> <p>○ 区の社会経済状況や歴史的経緯を踏まえると、人口規模だけを基準に、中核市や特例市と同様の事務権限の配分やそのための区の再編を考えるべきではないか。(再掲)</p> <p>○ 23区間の財政力格差が広がる中で、区に事務権限を移譲し、かつ特別区財政調整交付金の調整三税に占める割合を高めないためには、区域の再編が必要ではないか。</p> <p>○ 23区全域での区域再編は難しいが、一部だけでも規模の適正化を図り、財政力や人口、面積の均衡をとることができれば、個別の区を前提とした事務移譲が進むのではないか。</p>

## 都と特別区③

第18回専門小委員会(H24.8.3)

検討の視点	主な議論
<p>○ 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。</p>	
<p>○ 都と特別区の間で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。</p>	<p>○ 都区協議会などを通して都区間の調整について、調整がうまくいかない際に、何らかの仲裁的な制度を設けることも考えられるのではないか。</p>
<p>○ 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。</p>	
<p>(その他)</p>	<p>○ 区議会議員が50人という区がある中で、大選挙区制で選出される現行制度は、有権者も議員も全体を俯瞰することが難しいという問題があるのではないか。</p>

## 主な議論

- 人口を集積してきた中心都市は人口を吸収してきた後背地に対して行政サービスの円滑な提供が行われるよう支援する責任があるのではないかと。東京圏は全国に対して責任を果たす位置にあるといえるのではないかと。都市が自らの成長・発展を考える際には、このことをよく踏まえる必要があるのではないかと。
- 都市・郊外間交通整備は広域で調整する必要があるにも関わらず広域調整が行われていないが、一方で、小さい圏域をみると公共交通ネットワークは定住自立圏において連携が行われている。大都市圏の行政課題は、国が処理すべきか、県レベルの連携で行われるべきか、大都市レベルの連携で行うべきかはっきりしていないことがあるのではないかと。
- 環状道路を例に挙げても市・県・国がそれぞれ権限を持っている部分があり、いかに連携・調整していくかは、個別法の権限分担保まで整理して検討する必要があるのではないかと。
- 通勤・通学10%圏の区域に広がる大都市行政問題に対応するような行政制度がこれまでなかった。首都圏整備法は関東地方全体を対象地域としており、近畿圏整備法・中部圏開発整備法も同様に地方ブロック単位が対象範囲となっている。
- 9都府県首脳会議のような組織が、もう少し広範囲に恒常的に様々な問題を扱うことで、大都市圏の広域的な行政課題に対応する広域連合的な組織に発展することも考えられる。まずはこのような組織が圏域全体を包括した整備発展計画を作り、計画の実現に必要な権限を国が下ろしていくことという順番もあるのではないかと。

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りうるが、

その場合でも、事務処理は基礎自治体が役割を負うことが必要であり、現在特別区が実施している事務のうち、都の処理に全面的に委ねるべきものは想定できない。

- 一方、現在特別区が共同処理で行っている事務は、都区制度に直接依るものでも、23区一体ありきのものでもなく、事務処理方法のひとつとして特別区が協議により自主的に選択したものである。広域的な処理がふさわしい事務であっても、特別区優先の原則により可能な限り特別区の連携によって対処するのが、現行制度の趣旨であり、また、特別区が共同処理に責任を持つことにより、都が実施する場合と比べ、各特別区が実施する関連業務との連携がしやすいほか、住民に身近な各特別区の行政機関や議会、住民等の声を反映させやすく、効率的、効果的な執行が可能となっている。
- 共同処理について、効率性や民主制の面で問題があると指摘する意見もあるが、各特別区の住民代表が一部事務組合の執行機関や議会の構成員となっており、その権限を行使するについては、所属の各団体の議会や住民の意向を踏まえながら団体の代表として責任を持って対処することから、民主制が損なわれるものではなく、都が実施するよりも住民に身近な行政が確保できる。また、意見調整に要する非効率性の指摘についても、各団体の議会における審議と同様、議論を尽くしたうえでできる限り多くの意見を反映させるための経過であり、効率性にもとるものとは言えない。
- なお、例に上がっている人事委員会の共同設置については、特別区の人事行政に係わるものであり、都による処理の議論の余地はない。

○ 特別区の区域のあり方について、どう考えるか。

- 区域のあり方は、それぞれの自治体が、歴史的な経過と将来に向けての展望を踏まえながら、自らの生き方を自主的に選択する問題であり、そのいかんによって、事務権能や財源の制約が課されるものであってはならない。
- 特別区は、現在でも保健所設置市の事務を全ての区で担っているように、十分な行財政能力を有しており、都区財政調整の機能もあいまって、今後の権限移譲にあたっては規模の差による制約を受ける状況にはない。
- 特別区の区域のあり方については、東京大都市地域を複数の基礎自治体で担うこととしている現行制度の趣旨はもとより、各特別区の行財政能力、広域的対応についての特別区間の連携協力の実績、税源偏在を均衡化させる都区財政調整制度の存在等を勘案すれば、区域の再編をしなければならない必然性はなく、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、調整税が年度途中で減収となった場合に、一般の市町村がとりうる減収対策に見合う特別区の対応策の整備が必要である。現在は、東京都の区市町村振興基金を活用することで対応することとしているが、赤字債としての活用も含めて可能となるようにすべきである。
- ・ 現在特別区の区域において都税とされている都市計画税については、本来基礎自治体の都市計画事業の財源であり、特別区が実施する都市計画事業に充当されてしかるべきものである。現在都区間では、都の独自制度として都市計画交付金を設けて一部特別区の都市計画事業の財源としているが、今後の都区協議で都区双方の都市計画事業の実績に見合う配分ができないことが明らかになった場合には、何らかの制度的整理が必要になる。
- ・ また、同じく都税とされている事業所税については、今後特別区への事務移譲が進み、現在の調整 3 税では不足する事態に至った際は、調整税に組み入れる措置を講じるべきである。

(都区財政調整制度の実際について)

- ・ 都区財政調整制度は、都区協議会の下に実務レベルの協議組織が置かれ、毎年の協議の中で課題を確認し、順次改善を積み重ねながら運用している。
- ・ その意味では有効に機能しているが、都区の「市町村事務」の役割分担に応じた財源配分についての合意が未解決であるほか、特別区間の財政調整に関する区側の自主的な調整の反映や、調整税減収時の特別区の財源補てん措置、

都市計画税が都税とされている下での都区の事業実績に見合う都市計画交付金の配分、特別交付金の割合の縮小など、制度運用の根幹にかかわる事項について、都区の主張が折り合わず、解決が見通せない状況にある。

- ・ 今後の協議での解決が不可能になった場合には、制度そのものの改善が必要になる可能性がある。
- ・ なお、都から特別区への権限移譲が進み、特別区への財源配分が増えると、各特別区の特別区財政調整交付金への依存度が高まり、財政モラルが維持できなくなるおそれを指摘する意見があるが、東京大都市地域の行政の均衡を図るために、役割分担に応じた都区間の財源配分と各特別区の税源偏在を是正する財源調整を行う都区財政調整制度の趣旨を踏まえるならば、指摘はあたらない。

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

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

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

# 大都市制度についての専門小委員会中間報告 (H24.12.20 第30次地方制度調査会専門小委員会)

## まえがき

当専門小委員会は、平成24年1月17日の第3回総会以降、諮問事項の一つである社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方について、関係団体からの意見聴取を含め、第6回から第26回まで計21回の会議を開き、審議を行った。

人口減少社会に入り、社会経済や地域社会の状況は大きく変容している。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おり、その主要な供給主体である基礎自治体のあり方そのものが問われている。また、都市構造や土地利用のあり方についても、基礎自治体が果たすべき役割が問われている。当専門小委員会は、基礎自治体のうち、まず大都市等をめぐる課題について、地方自治制度の改革によって対応すべき点を検証し、具体的な方策について調査審議を進め、ここに中間的な報告を行うものである。

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。また、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。

当専門小委員会としては、この中間報告に対する各方面の意見を踏まえ、残された諮問事項である基礎自治体のあり方と併せて最終的な答申に向けて調査審議を続けていく所存である。

## 第1 大都市等をめぐる現状と課題

### (我が国における大都市等の位置付け)

少子高齢化が進行し、我が国が人口減少社会となったことは否定できない事実である。このことを前提にして、これからの我が国のあり方を真剣に考えていくことが必要である。人口減少下にあっても、経済を持続可能なものとし、国民が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるような国づくりが必要となっている。

このためには、国民の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要である。

人口減少社会に入った我が国において、三大都市圏の人口の比重は再び高まっていく見込みである。

三大都市圏や地方の中核都市を核とする圏域は、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期を迎える中で、引き続き我が国の経済

をけん引する役割を果たすことが必要である。

#### (大都市圏の抱える課題)

大都市圏、とりわけ三大都市圏は、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。これまで地方圏がその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、大都市圏、とりわけ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となる。大都市圏には若い世代が比較的多いことを踏まえると、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。

大都市圏においては、人を支えるコミュニティの機能が低下し、人々とのつながりが希薄化している。人々の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。

さらに、三大都市圏のように通勤、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大都市圏においては、大都市圏域を前提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。

#### (地方の中核都市圏の抱える課題)

地方の中核都市を核とする圏域は、三大都市圏に先行して、すでに高齢化や人口減少といった課題に直面してきた。地域住民が快適で安心して暮らせる都市環境を確保するとともに、三大都市圏から人の流れを作るためにも、地域を支える拠点の構築が課題となる。

このためには、地方の中核都市を核に、都市機能、生活機能を確保するとともに、都市構造の集約化と都市機能のネットワーク化を図っていくことが必要になる。

#### (地方自治制度の改革による対応)

大都市等に関する地方自治制度としては、昭和31年に特別市制度に代えて指定都市制度が創設された後、指定都市に準ずる規模の都市に規模・

能力に応じた事務移譲を進めるため、平成6年、11年にそれぞれ中核市制度、特例市制度が創設された。その後、中核市については人口要件以外の要件が撤廃され、指定都市については合併団体に対する運用上の人口要件が一時緩和された。現在、指定都市、中核市、特例市に指定されている市の数は、それぞれ20、41、40に増加している。

その結果、指定都市、中核市、特例市に指定されている都市も多様になり、各制度において一律に決められる事項と各都市のそれぞれの状況に対応しなければならない事項とが生じている。

また、都区制度は、昭和18年以降東京のみに適用されており、累次の改革において特別区への事務移譲等が進められてきた。

先に述べた三大都市圏や地方の中核都市圏の抱える課題に対しては、規制等に係る個別法の見直しや、重点的な社会資本整備など様々な対策を国として戦略的に実施することが必要である。これと並んで、大都市等に関する地方自治制度のあり方を議論することが必要な時期が到来している。

このような中で、新たな大都市制度や、現行の指定都市、中核市、特例市、特別区に係る制度の見直しについて、各方面から様々な提案が行われている。

この際、大都市等における効率的・効果的な行政体制の整備や住民の意思がより適切に行政に反映される仕組みづくりについて、地方自治制度の改革によって対応すべき点を検証し、その解決方策を示すことが必要である。

また、このことは、明治以来の区域を継承している都道府県についての議論、ひいては広域自治体のあり方の議論にもつながっていくものとなる。

## 第2 現行制度の見直し

### 1. 指定都市制度

#### (1) 指定都市制度の現状

指定都市は、地方自治法制定時に制度上存在したが実際には適用されなかった特別市に代わる制度として、昭和31年に創設された。以来、現在に至るまで、50年以上にわたり制度の基本的な枠組みは変更されていない。

#### (効率的・効果的な行政体制の整備)

この間、指定都市と都道府県との実際の行政運営の中で、いわゆる「二重行政」の問題が顕在化している。大都市における効率的・効果的な行政体制の整備のためには、この「二重行政」の解消を図ることが必要である。

もとより「二重行政」は、必ずしも指定都市と都道府県の間にある固有の課題ではないが、指定都市の規模能力が高く、都道府県庁所在地であること

も多いこと等から、特に指定都市と都道府県の間で深刻化してきたものと考えられる。

「二重行政」を解消するためには、指定都市の存する区域においてはできる限り同種の事務を処理する主体を一元化するとともに、事務処理に際しての指定都市と都道府県との間の調整のあり方を検討することが必要である。

#### （住民意思の的確な反映）

指定都市においては、市役所の組織が大規模化し、そのカバーするサービスも幅広くなるため、個々の住民との距離は遠くなる傾向にある。このため、住民に身近な行政サービスを適切に提供することや、住民の意思を行政運営に的確に反映させることが課題となっている。

指定都市においては、住民に身近な行政サービスを住民により近い組織において提供することや、住民がより積極的に行政に参画しやすい仕組みを検討することが必要である。少なくとも、指定都市のうち特に人口規模が大きい都市については、住民に身近な行政区の役割を強化し、明確にすることについて検討することが必要である。

### （２）具体的な方策

#### ①「二重行政」の解消を図るための見直し

##### （事務移譲及び税財源の配分）

指定都市と都道府県との「二重行政」の解消を図るためには、まず、法定事務を中心に、都道府県が指定都市の存する区域において処理している事務全般について検討し、指定都市が処理できるものについては、できるだけ指定都市に移譲することによって、同種の事務を処理する主体を極力一元化することが必要である。

都道府県から指定都市に移譲する事務としては、都市計画と農地等の土地利用の分野や、福祉、医療分野、教育等の対人サービスの分野を中心として検討すべきである。その際、少なくとも、県費負担教職員の給与負担や、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画決定など、既に地方分権改革推進委員会第1次勧告によって都道府県から指定都市等へ移譲対象とされたにもかかわらず移譲されていない事務は移譲することを基本として検討を進めるべきである。

事務の移譲により指定都市に新たに生じる財政負担については、適切な財政措置を講じる必要があり、県費負担教職員の給与負担等まとまった財政負担が生じる場合には、税源の配分（税源移譲や税交付金など）も含めて財政措置のあり方を検討すべきである。

##### （指定都市と都道府県の協議会）

これまで言われてきた「二重行政」を解消するためには、このような事務の移譲及び税財源の配分に加え、指定都市と都道府県が公式に政策を調整する場を設置することが必要である。このため、任意事務を中心に指定都市と都道府県が同種の事務を処理する場合等に適切に連絡調整を行う協議会を設置し、協議を行うことを制度化し、公の施設の適正配置や効率的・効果的な事務処理を図ることを検討すべきである。

協議会においては、例えば、都道府県による指定都市の区域内における公の施設の設置や指定都市と都道府県が処理している同種の事務のうち指定都市又は都道府県が協議を求めた事項等について協議の対象とすることを検討すべきである。また、指定都市と都道府県が処理している同種の事務のうち協議会で定めたものについてお互いに処理状況を報告することもこれに併せて検討すべきである。

協議会の構成員としては、指定都市と都道府県の執行機関と議会が共に参画することが協議の実効性を高める上で重要である。例えば、会長は市長又は知事とし、委員は、市長又は知事と各議長を充てるほか、その他の議員又は職員から選任することを検討すべきである。

協議会において、協議が調わない事項が生じた場合には、現行制度上、自治紛争処理委員による調停を利用することが可能である。しかしながら、調停は全ての当事者が受諾することが必要であるため、それでも解決が見込まれない場合を想定した何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることを検討すべきである。

## ②「都市内分権」により住民自治を強化するための見直し

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を検討すべきである。

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を検討すべきである。また、区長が市長から独立した人事や予算等の権限、例えば、区の職員の任命権、歳入歳出予算のうち専ら区に関わるものに係る市長への提案権、市長が管理する財産のうち専ら区に関わるものの管理権などを持つこととすることを検討すべきである。

このように、区長に独自の権限を持たせる場合には、現在は一般の職員のうちから命ずることとされている区長について、例えば副市長並みに、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検討すべきである。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。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ることも検討すべきである。

なお、現在、区には区の事務所の長（区長）、区の選挙管理委員会、区会計管理者を置くこととされているが、これに加え、現行の教育委員会制度を前提とする場合には、小中学校の設置管理等をできる限り区で処理できるようにする観点から、条例で、区に教育委員会や区単位の市教育委員会の事務局を置くことを可能にすることを検討すべきである。区の教育委員会等は、小中学校の設置管理など、必ずしも市で一体的に処理する必要がない事務のうち条例で定めるものを処理することとすることを検討すべきである。

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ることを検討すべきである。

## 2. 中核市・特例市制度

### (1) 中核市・特例市制度の現状

中核市と特例市は、市町村への権限移譲を規模能力に応じて段階的に進めるため、それぞれ平成6年と平成11年に設けられた制度である。これまで、住民に身近な権限を適切に行使するとともに、地域の中心的な都市として地域を支える役割を果たしてきたものと評価できる。

その後、平成23年8月に公布された義務付け・枠付けの見直し等に関する第2次一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）等により、まちづくりや環境規制の分野において一般市への事務の移譲が進展した。これを踏まえて、特例市に対して更なる事務の移譲を進めることが必要である。

### (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ることを検討すべきである。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して検討すべきである。

#### 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について検討すべきである。

条例による事務処理特例制度は、本来都道府県から市町村に事務の移譲を行う際に、両者間で適切に協議を行い、事務処理に必要な財源を適切に措置することにより、各市町村の規模・能力や地域の実情に応じた事務の移譲を行うことを企図した制度である。

しかしながら、移譲事務の内容については都道府県の意向が強く反映されているのではないかと、また、事務移譲に伴う財源措置が不十分なのではないかとの懸念も存在する。このような懸念を払拭するため、市町村の事情を十分踏まえて移譲が行われるようにするための方策について、引き続き検討する。

### ③住民自治の拡充

中核市・特例市においても住民自治の拡充は重要な視点であり、地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用することについて検討すべきである。

また、中核市・特例市の市議会議員の選挙区は、指定都市では区の区域をもって選挙区とされているのに対して、特に条例で選挙区を設けない限り市域全体とされている。より地域に密着し、住民との結び付きの深い市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について、引き続き検討する。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。

### ④中核市・特例市をはじめとする地方の中核都市の役割の強化

中核市・特例市のうち、地方の拠点である都市については、周辺市町村と適切な役割分担を行い、圏域全体の連携を進めるため、定住自立圏の考え方が有効である。このような都市をはじめとする地方の中核的な都市の担うべき役割とそれに伴う財政措置について検討すべきである。

また、定住自立圏の中心市と周辺市町村との間における都市機能の分担をはじめ、自治体間での柔軟な連携を可能とする仕組みについて、制度化する方法を基礎自治体についての議論と併せて検討する。

## 3. 都区制度

### (1) 都区制度の現状

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

都区制度は概ね円滑に運営されているが、平成10年以降も、特別区へ

の更なる事務移譲について、都区間で議論が行われている状況である。

## (2) 具体的な方策

### ①都から特別区への事務移譲

今後、都から特別区への更なる事務移譲について検討する際には、特別区の区域の再編と関連付ける議論もあるが、特別区の高い財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性等を踏まえると、一般的に人口規模のみを捉えて基準にする必要はないものと考えられる。

都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである。

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

### ②特別区の区域の見直し

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

### ③都区協議会

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

### 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について検討すべきである。

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

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

## (2) 具体的な留意点

### ①総括的な留意点

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

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

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

### ②事務分担

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

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

なお、特別区を設置しようとする指定都市の区で現に処理している事務を出発点として、これにどの程度の事務を加えれば特別区を設置したことが意義あるものと考えられるのかという観点にも留意すべきである。

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

指定都市を特別区に分割した場合、現行制度と同様に、地方交付税の算定については、特別区を一つの市とみなすことが必要である。さらに、道府県と特別区と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、道府県と特別区と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）について更に検討すべき課題

一方で、特別市（仮称）については、以下のように更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の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。

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

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

### （3）当面の対応

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

## 3. 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、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大都市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大都市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。

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。

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

「とりまとめに向けた考え方について(その2)(案)」に対する意見等

【説明メモ】

5. 都区制度

(1) 都から特別区への事務の移譲

- 都から特別区への事務の移譲について検討する際には、特別区の区域の再編と関連付ける議論もあるが、特別区の財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性等を踏まえると、人口規模のみを基準にする必要はないのではないか。
- 都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職の確保等の観点から小規模な区の間で連携するといった工夫を講じつつ、移譲することが考えられるのではないか。

- ・ 上記の二点については、正にご賢察の通りであり、特別区の行財政能力や特別区間の共同処理の実績と可能性等を踏まえれば十分対応できるものと考えている。
- ・ 特に、児童相談所の移譲については、現下の最大の課題であり、我々の切実な思いを受け止めていただいたものと感謝している。
- ・ 移譲に際して課題となる児童福祉司等の確保、育成については、特別区が保有する保健師・保育士・ケースワーカー等の幅広い人材の活用が可能であり、これまで、子ども家庭支援センターで培ってきたノウハウも生かしながら、総合的な人材確保と育成を進めていく所存である。  
また、一つの相談事例の中には複合的な問題が潜んでいることを考えると、住民生活に密着している特別区こそが、子ども家庭支援センター・保健所・福祉事務所・保育園・学校等のもとより、児童委員・民生委員、また地域の警察署との連携によって、幅広い支援体制やネットワークを組むことができる。  
特別区という一つの体制の下でよりスムーズな意思決定が可能となり、悲惨な事件や事故を防ぐことができると考えている。
- ・ 児童相談所を移譲していただき、相談、通告に始まり、調査、援助方針の確定、一時保護、家庭復帰等に至る一連の支援体制の構築に責任を持って対応し、区民の皆様、特別区に権限が来てよかったとだけ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する。
- ・ 仮に、これが効率化の視点からの問題提起であるとすると、一面的に過ぎるのではないか。

## (3) 都区協議会

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

- ・ この問題は、基本的には都と特別区が協議を尽くして調整を図るべきものであり、それが都区協議会を法定している制度の趣旨であるとする。

- ・ 自治紛争処理委員による調停に加え、ご指摘のような裁定の仕組みが設定可能かどうか、慎重な検討が必要ではないかと考える。

#### (4) 区議会議員の選挙区及び住民自治

- 特別区の区議会議員の選挙区についても、中核市・特例市と同様の課題があることを踏まえ、選挙区を設けることを制度化することについてどう考えるか。
- 選挙区を設けることを制度化する場合には、いわゆるグリマンダーを防ぐため、何らかの方策が必要となるのではないか。
- 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する。

#### 4. 特別区の他地域への適用

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

#### 6. 大都市圏域の調整

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

「とりまとめに向けた考え方について（その2）（案）」に対する東京都の意見

「とりまとめに向けた考え方について（その2）（案）」 の記載内容（「5. 都区制度」部分）	東京都の意見
<p>(1) 都から特別区への事務の移譲</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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。</li> <li>○ 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。</li> <li>○ 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。</li> </ul>	<p>&lt;特別区への権限移譲について&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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、きめ細かな住民サービスの両立が求められますが、それをどのように効果的に実現していくかが常に課題となります。</li> <li>○ 特別区への事務移譲を進める際には、事務処理特例制度を活用して規模・能力に応じて事務を移譲することも一つの方法かと存じます。</li> <li>○ いずれにいたしましても、現場を熟知している都と区で真摯に議論し、都民であり区民の行政サービス向上を目指して、様々な方法を活用しながら、適切な役割分担を実現していきたいと思えます。</li> </ul> <p>&lt;児童相談所について&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 地域における見守りの体制は市区町村を中心に整備されてきており、一時保護や施設への入所調整、家庭復帰や自立支援など、専門的かつ広域的な対応を都が担う体制となっております。</li> <li>○ 都においては、児童相談所と市区町村の子供家庭支援センターが連携しながら、児童虐待などのケースに対応しているわけですが、もし、こうした事務を全て市区町村に委ねていくということであれば、複雑化、深刻化する子供を取り巻く環境に専門的かつ広域的にも対応できる体制が、それぞれの市区町村において整備されることが必要不可欠であると考えております。</li> </ul>
<p>(2) 特別区の区域</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ これまで都と区の協議を通じて、東京都から特別区への事務移譲も進めてきましたが、都と市区町村で実施している研究会によりますと、今後、東京は2020年をピークに人口減少に向かい、2040年には高齢化率も30%を超え、2050年には約440万人の高齢者を抱える予想となっており、ご指摘のような、厳しい社会状況に対応できる行政体制の見直しも必要となってくると思われます。</li> <li>○ 今後とも、都民・区民に対する行政サービスの維持・向上を図るために、東京都と特別区の事務分担のあり方に加えて、特別区の区域のあり方についても検討が必要と考えており、都と区で真摯に議論していきたいと考えております。</li> </ul>
<p>(3) 都区協議会</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 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。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 特別区財政調整交付金の交付に関する条例はほぼ毎年改正を行っておりますが、条例改正にあたって開催された都区協議会において、これまで様々な議論はありましたが、都と区で合意に至らなかったことはございません。</li> <li>○ 私どももいたしましたし現時点では、裁定の仕組みをあらためて設ける必要は無いと考えております。</li> <li>○ 今後とも、現場を担い熟知する都と区で真摯に議論を積み重ね、連携・協力しながら必要な改善を行い、都民サービスの維持・向上に努めてまいります。</li> </ul>

特別区議会議員講演会（平成 25 年度第 1 回）  
「特別区制度の沿革—その生い立ちから、第 30 次地方  
制度調査会までの概観—」

講 演 録

発 行：平成 2 5 年 8 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

T E L 03 (5210) 9913

F A X 03 (5210) 9873

