

特別区議会議員講演会(平成27年度第1回)

特別区制度と課題 講演録

講師：特別区長会事務局次長
入澤幸

日時 平成27年7月14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	15

〔 この講演録は、平成27年7月14日に行われた講演の内容を集録したものです。 〕

ただいま紹介いただきました、特別区長会事務局次長の入澤でございます。今日、2時間ほどお付き合いいただければと思います。

本日のお話でございますが、「特別区制度と課題」と少し欲張ったタイトルとなっています。といますのは、特別区の成り立ち、制度の発足のあたりから今現在の課題までということで、少々欲張ったお話になりますが、お付き合いいただければと思います。

今、ご紹介いただきましたが、私は平成3年のころから平成12年都区制度改革の準備組織で税財政制度改革の担当をしていました。その後10年ほどこの改革の担当をし、その後、今日都区制度の中でお話する都区財政調整制度の担当を6年、また今年から立場は変わりましたが、都区制度、主に財調制度であるとか東京都との関係について担当しております。

この都区制度改革を思い起こしますと、最初は平成7年度に実施をすることになっていました。当時、鈴木俊一都知事が公約として掲げていたところでもあります。しかしながら、平成7年には都知事選があり、そのときに青島幸男知事が当選されました。したがって、このときに公約と掲げていたこの都区制度改革というのは見送られました。湾岸の地域で予定しておりました都市博覧会も同時に見送られたところでもあります。私ども担当としては非常にショックを受けた都知事選であったわけですが、その後深谷自治大臣の登場などもありまして、平成10年に地方自治法の改正があり、平成12年に施行されたところでもあります。平成12年改革のころは、ちょうど地方分権改革が国全体で行われておりまして、非常に盛り上がりを見せていたところでありました。その平成12年からも既に15年経っておりまして、都区制度改革は歴史となってしまっている感があります。

しかしながら今日は、その改革が実は未完成であるということをお話ししなければなりません。このことについても、区の組織の中で少し意識が遠のいている感じが否めないというふうに考えています。したがって、今日は改めて特別区制度がどういうものか、また都区制度改革が未完成であるというのはどういうことなのか。その他の課題も含めてお話をしたいと思います。皆様も既にベテランの方もいらっしゃると思いますが、ご承知の話もあるかと思いますがお聞き取りいただければと思います。

本日は資料を二つ用意しました。一つは、「特別区制度と課題」というレジюмеと「参考資料」という少し分厚い資料です。これは、私どもがいろいろなところで特別区制度をお話するときの基礎資料として、毎年更新を重ねているものです。この資料は非常によくできておりますので、ぜひ今後の区政の参考にしていただければと思います。このレジюмеと参考資料を横に置きながらお話を聞いていただければと思います。よろしく願いいたします。

特別区制度をめぐる課題

まず初めに、特別区制度をめぐる課題です。区の変遷がありまして、参考資料の2ページをご覧ください。都区制度の一番最初といたしますか、この地域に自治制度が置かれたのは、明治11年(1878年)に制定された郡区町村編制法というものです。明治の初めに廃藩置県が行われて、東京府が置かれ、この区域に15区6郡が設置されました。ほぼ現在の特別区の区域がこれに当たります。その後、15区の区域に東京市が設置され、また神奈川県から多摩の地域を東京府に編入したということがありました。

キーとなるのは、大正11年(1922年)です。ここで、東京都市計画区域というものが当時の内閣総理大臣認可で公告されました。現在の特別区の区域であります。これはどういうことを意味するかといいますと、この区域を一つの大都市として整備することがこのときに決められたということであります。実は、その考え方がこの後ずっと引き継がれるということになります。

そして、昭和7年(1932年)に隣接の5郡82町村を東京市に編入しまして、ここに20区を新設したということです。それが下の地図になっているものです。現在の特別区と同じですが、これで35区になりました。

その後、日本は戦時体制に入っていきます。戦時体制に入るために、東京府と東京市があると一つの政策を推し進めるためには二層の自治体が邪魔だということで、東京都一本にする東京都制がしかれたということであります。したがって、自治がある意味否定され、都内の市町村は東京都の内部的下級団体になったということであります。

レジュメのほうに書いてありますが、明治11年(1878年)に15区設置されたとき、公選の議会が設置されています。区議会です。自治制度としてはこの後、都の内部団体となったり、様々あるのですが、公選の区議会はずっと続くこととなります。以来、皆様にご参加されている区議会に引き継がれてきたということで、この間の東京の自治についての自治権拡充運動の中心的存在となったのはこの区議会でありました。

参考資料の3ページをご覧ください。昭和22年(1947年)です。戦争が終わり、地方自治法が制定されました。そこで22区に再編され、8月には23区になりました。ここでは基礎自治体として、ほかの市や町と同じ自治権を有していました。ところが、このときも戦災復興をこの自治の存在が阻害しているというような言われ方をしまして、昭和27年(1952年)再び区は都の内部団体になりました。ここが、その後の自治権拡充運動の改革悲願の始まりだったというのが、これまでの歴史の位置づけです。その後、昭和39年(1964年)に特別区の権限は拡大され、福祉事務所や課税権について移管がされました。そして、昭和49年(1974年)の改正で、ようやく市並みの自

治権を得ることができ、区長公選が復活しました。皆様のご記憶にも新しいかと思いますが、このときにやっと人事権、事務配分についても基本的には市と同じ権限になりました。これにより、大都市における自治意識が高まったところですが、引き続き都が基礎自治体であるという位置づけは変わりませんでした。やはり、区長公選が復活しても、まだ東京都が市としての立場を維持し、この地域における基礎自治体であるという位置づけが変わらなかったということでもあります。

この後、区もきちんと市並みになるべきだということでさらに自治権拡充運動を進め、平成 10 年（1998 年）の改正を迎えました。ここで都区の二層制が復活したことで、役割分担、財源配分の原則が地方自治法上に明示されました。しかしながら、このように地方自治法で明確に原則が示されたにもかかわらず、実はまだその原則が徹底されていないというのが、今日の一番の主題である「未完の都区制度改革」というところです。これについては後ほど説明いたします。

4 ページの下の図をご覧くださいますと、特別区の変遷のイメージですが、内部団体になったり基礎自治体になったりというのを繰り返してきたというのがこれまでの経過です。戦争という非常に大きな課題があったことも、この自治制度の変遷に大きく関わるわけですが、ただ、その中で区議会を中心とした自治権拡充の思いがこの半世紀ずっと続いて、ようやく現在に至っているということなのです。

特別区制度の仕組み

それでは、こうした経緯をたどってきた都区制度は今どういう状況にあるのかというのを、参考資料の 10 ページをご覧くださいと思います。都区制度の概要となっています。特別区制度とも呼んでいますが、この都区制度は、政令指定都市制度では対応できない大都市地域に適用するというものです。13 ページをお開きください。大都市の人口の比較を載せています。ご案内のとおり、今特別区の人口数は 900 万人になっています。一番大きな市の横浜市が 370 万人、都構想であればほど大きく騒いでおりました大阪市でも 260 万人であります。旧 5 大市を合計して、ようやく特別区の人口に届くというようなところで、いかにこの地域が過密であり巨大であるかということでもあります。したがって、政令指定都市制度では対応できない、それまでの経緯もちろんあったわけですが、今の制度になっているということです。

もう一度 10 ページにお戻りください。この制度の特徴は、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ということです。したがって、このために複数の基礎自治体(各区)と広域自治体(東京都)の特別な役割分担で対応する。また、大都市制度としての特例に合わせるために、税の配分なども特別な仕組みになっています。

10 ページの上の図をご覧くださいますと、東京都と 23 特別区がありまして、府県事務と市町村事務があります。基本的に地方自治体が担う事務はこの二つに大別され、一般の府県事務、一般の市町村事務はそれぞれ県と市が行っているわけです。一般的な県と市では役割が明確に分かれています。特別区の場合は、市町村事務の一部を、行政の一体性を確保するために東京都が行っています。都が大都市事務として、消防や上下水道を行っているということです。では、真ん中の灰色のところの都が行う大都市事務に充てる財源をどうするかということで、都区の共有財源を設けています。調整税として、固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税を共有財源として分け合い、この特別な分担を調整していきましょう、というのがこの制度です。この共有財源を都側が 45%、区側が 55%とし、都・区が収入している自らの税を足したもので、それぞれ事務を行っているというのがこの制度の特徴です。

また、10 ページ下の図では、都と区市町村との分担関係(イメージ)がありまして、東京都でも市町村分のほうは左側のような分担になっていて、基本的には委託等を除けば上(府県事務)と下(市町村事務)で分かれるのですが、特別区側については、都の大都市事務というのが大きく張り出しているという感じになっています。

この制度のもう一つの特徴は、役割分担と財源配分が法定の原則のもとではありますが、都と区の協議で調整ができるという仕組みになっています。地方自治法の規定で都区協議会の設置が決められております。ご案内かと思いますが、行政というのは生き物です。区民の皆さんが行政に望むことは日々変化し、社会情勢、国際情勢も変わっていますが、都区制度は、この情勢に見合っただけで役割分担や財源について調整できるという実に優れた制度であります。私は、自治制度としては非常に優れた制度だと思っています。ただ、この都区協議は東京都と区が同じベクトルで一つの方向を向いていけばうまくいくのですが、時としてベクトルが違う方向を向いてしまったり、同じ目的のはずなのに右と左に分かれてしまったりということがあり、そうした場合に都区の協議というのはなかなかうまく進まないということがあります。

私ども区長会事務局では、23 区長が東京都と交渉するときはその事務局をしているのですが、その協議がなかなか難しい場面もあり、それが悩みの種であります。この制度自体は非常にいい仕組みなのですが、危険をはらんでいるとも言えます。これが、後ほどお話しをすることのきっかけとなるものであります。

次に、この都区財政調整制度について、参考資料の 65 ページをお開きください。都区財政調整制度が必要な理由として、大都市としての一体性・統一性を確保するため、事務配分や課税権の特例に対応した財源保障制度が必要であるということです。先ほど昭和 7 年の地図をご覧くださいま

したが、一つの大都市としてこれまで発展してきた理由の一つとして、一体性・統一性を確保してきたというようなことも有益な要素であったことは事実です。一方で、自治を確保しなければいけないということで、都に留保される事務には市町村税を充てる必要があります。このため、都と区の財源配分が必要であるということでもあります。しばしば都と区が対立するのは、この財源配分のところですが、また、特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で、行政水準の均衡、それぞれの特別区の財源保障機能、財源調整機能が必要だということ、この制度があるというものです。

68 ページをご覧ください。都と区で税を分けていますが、実際にはどういうふうに分けているのかを表したものです。都と区の財源を合わせて、実に約 5.7 兆円の規模がありますが、このうち東京都が収入している府県財源約 2.5 兆円以外は市町村財源で、約 3.1 兆円あります。一番右にある特別区民税等約 1.1 兆円は直接区が収入するものです。真ん中の紫色の部分が調整三税、都区の共有財源となっていますが、約 1.7 兆円の規模があります。これを都と区の役割分担に応じて、東京都 45%、区 55%で分けているというのが今の仕組みです。

東京都の方は、この 45%とさらに都市計画税、事業所税など約 0.3 兆円収入がありますので、合わせて都が行う市の事務として、消防や上下水道に充てているということです。非常に大きな財源規模でして、この辺が分ける際に議論になるところです。

区のほうは、約 2 兆円の財源を使って事務を行うのですが、そのほか都や国の補助金などを合わせると、下の円グラフの合計で約 3.3 兆円の規模があります。非常に大きな規模であることがお分かりいただけますが、これを財源に都と区で事務を行っています。

ただ、この財源の中でも、今年の議員講演会の議題でしたが、地方の財源に偏在がある、東京に一極集中しているのではないかという議論のもとで、調整三税のうち市町村民税法人分の財源がその是正のために一部国税化されています。したがって、平成 26 年度から共有財源が減らされた形になっているところであり、この地方法人課税の国税化の問題は、今後消費税を 10%化するときにもさらに偏在是正の取り組みを進めると、政府が方針として示しているところです。都と区は、それに反駁しているところですが、またその波が押し寄せてきますので、特別区、東京都が力を合わせてこれに対抗していくこととしています。

また、レジュメ 1 ページに書いていますが、主な課題の一つ目には現行制度上の諸課題ということで、いくつかの調整税が減収になった場合、また特別交付金の割合を少し下げるべきだという議論や都市計画交付金の議論などもあります。調整税の減収ということではいいますと、記憶に新しいかと思いますが、リーマンショックのときに単年度で 2,000 億円が減収となったことがあります。調整税は東京都が一旦収入してから配られるものから、区のほうで減収対策を行おうとしても

行えません。したがって、この減収対策をきちんと特別区側の判断でもできるように制度を直すべきであると主張しているところです。

また、都市計画交付金です。都市計画税という本来の市であれば市町村が収入する市町村税なのですが、そのうち都市計画交付金として特別区に配分されているのはわずか9%未満です。実際に都と区で都市計画事業をどれだけやっているかを比べますと、概ね都が7割、区が3割です。9%ということでは非常に都市計画税の配分が低いのではないかと、この制度を改めるべきであると東京都に申し入れているところです。こうした議論もあり、なかなか難しいところですが、都区財政調整協議というのは毎年度都と区で行っています。これを区長会事務局調査第2課で担当しているのですが、毎年非常に厳しい議論がされています。

未完の都区制度改革

非常に大まかに都区制度をお話ししましたが、レジュメの2ページの未完の都区制度改革(平成12年都区制度改革)の説明に移りたいと思います。

先ほど申し上げましたが、都区の役割分担に見合った財源配分を実現すべき、それぞれの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べきであると、当時の国会答弁でも言われていますが、それが実は完成していません。といいますのは、平成12年改革のときに財源配分の割合を見直す協議が行われました。それまでは区の割合が44%、都が56%だったのですが、12年改革のときは移管事務相当分の割合を上乗せしただけにすぎなかったのです。当時の移管事務は、清掃事業が一番大きなものでした。その割合に相当する8%が上乗せされたにすぎなかったのです。では、もともとの44%というのがどのように決まったのかということです。改革の歴史で昭和50年の改革がありましたが、そのときに割合を44%に決めたのです。それを何で決めたのかというと、東京都が内部団体として区に予算を配分していた規模を単純に割合化しただけなのです。それ以来全く改められてこなかったのです。

平成12年改革のときも、都と区の事務配分の決算を全部洗い出して協議をしたのですが、結局都と区で意見が折り合わず、配分割合は移管事務相当分の上乗せだけしかできなかったということです。この整理ができなかったことについて、他の4課題と合わせて主要5課題として、平成12年2月の都区協議会で当時の石原都知事と区長会会長の西野大田区長が合意・確認を図ったものが、このレジュメ2ページの①から⑤まで書いてあるものです。これについては、参考資料の28ページをご覧ください。四角で囲んである「主要5課題」の内容の①です。今回財源配分に反映させない清掃関連経費については、区の財源配分に反映させる課題として整理し、都の実施経費を踏まえ

て平成 17 年度までに協議する。それから、③今回の配分割合は、清掃事業について一定期間特例的な対応を図ること等を踏まえたものであり、都区双方の、市町村財源を充てる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、と平成 12 年のときに確認されたということでもあります。この協議が平成 17 年度まで続いたということです。

30 ページをご覧ください。どのようにその意見が分かれたかということですが、上の表をご覧ください。ただきたいと思います。法令の留保事務などについてはそれほど大きな見解の差はなかったのですが、一般的には府県事務とされているもののうち、政令指定都市が行う事務を東京都側は市町村財源を充てて行う事務だと主張し、そこが非常に大きな差になったということです。ここで 2,500 億円くらいの差が出ているかと思いますが、ここが一番大きかったということです。

政令指定都市事務を振り返ってみますと、横浜市などを例にとればわかるのですが、県の事務を一部横浜市にやらせるために横浜市の事務と財源を拡充する形で、政令指定都市という制度が設けられているわけです。ですから、権限と財政が一致しています。ところがこの都区制度では、区は基礎自治体に位置づけられたわけですから、一体性・統一性の必要がある事務以外は基本的には区がやるということになりますので、政令指定都市の役割分担とは大きく違うはずですが、したがって、政令指定都市の事務をわざわざ府県である都の「市」の財源を充てて行う事務とするというのは非常におかしい議論なので、特別区としては反駁したというところですが、この話を長くすると何時間あっても切りがないのでこのぐらいにしますが、こういうことで都と区が一致できなかったということでもあります。

30 ページの下の図にありますように、主要 5 課題をそれぞれ解決するためにいくつかの合意が図られ、過去の清算分や交付対象事業の追加などが、当時の決着の小さなお土産としてついてきました。しかし、一番上の都区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については新たな検討組織を設置して、そこで議論した上で決着しましょうと、平成 12 年改革の積み残し課題がさらに後ろに追いやられたということでもあります。新たな検討組織では、今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方、税財政制度等を根本的かつ発展的に検討するというので、議論が行われたわけです。役員区長がそのメンバーとなったのですが、これについてもなかなか議論が進んでいないというのが現状です。

この都区のあり方検討委員会ではどういうことが行われたか、33 ページをご覧ください。今後の都区のあり方について、事務配分を根本的、発展的に検討するというので、まず東京都が行っている事務について改めて事業の仕分けを行いました。やはり、都と区の役割分担というのは、過去の歴史経過の結果やっている事務というのも多数ありますので、そうしたものを今の段階で改めて

見直した場合に、都が行うべきなのか区が行うべきなのかということで仕分けをしました。その結果、一番左下の黄色の部分で書いてある、区へ移管する方向で検討する事務ということで 53 事業が振り分けられました。都と区で一致したので、具体化を図りましょうと協議を進めようとしたところで、東京都のほうから、仕分けについては1区 50 万人規模の区を想定した役割分担である。したがって、特別区の区域の再編、区域のあり方の議論がないままこれ以上役割分担の協議は進められない、と具体化の検討を拒んできたということです。

区としては、区の再編の問題は当然住んでいる区域の区民の問題ですので、自らのあり方を検討する中でそれぞれの区が主体的に判断すべきものだと反駁したのですが、協議がここでストップしてしまっています。

53 事業の内容が 33 ページの下の表です。ご案内かと思いますが、児童相談所設置など児童福祉に関する事務というものがあります。この協議を行っている当時、江戸川区でお子さんが亡くなってしまう悲しい事件が起こりました。東京都が設置する児童相談所と区の子ども家庭支援センターの連絡がなかなかうまくいかなかったことによって、子どもの命を奪うことにつながってしまったのではないかという事件でした。これは直ちに解決すべきであると、区長会としてはこの 53 事業のそのほかはとりあえず置いておいてもいいので、児童相談所の事務については早急に移管するように求めました。それがレジュメの 3 ページ児童相談所の区移管実現に向けての対応ということです。

この都区のあり方検討委員会の議論の中から、そうした区側の申し入れもあって、「児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会」が設置されました。これが平成 22 年 6 月のことです。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解決策、都区の連携のあり方等について検討を進め、都区のあり方検討委員会とは切り離して都区間で実務的に検討する、として一致しました。切り離すとしたのは都区のあり方検討委員会は先ほどお話ししましたように、区域再編の問題で中断していますので、児童相談所の事務についてはそのままにしておくわけにはいかないということで、切り離して検討を始めたということです。その後、平成 24 年 1 月から実務的な検討が行われており、児童相談行政の体制のあり方について特別区側としては移管すべきであるということを中心に議論をしているところです。

東京の自治のあり方研究会

そして、一方で都区のあり方検討委員会が中断している問題の一つとして、特別区の区域のあり方の議論がないままこれ以上移管事務の議論は進められないという主張を都がしたと申し上げまし

た。それについては、東京の自治のあり方研究会の結果を待つ必要に応じて議論しましょう、とする申し合わせがありました。「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、その結果を待つ必要に応じて議論する」という申し合わせをして、それから5年半経って今年の3月に最終報告が出されています。

この自治のあり方研究会は、学識経験者、地方自治関連の学者や経済学の先生も交えての議論だったのですが、一番特徴的なことは500メートルメッシュで2050年までの人口動向の将来推計を行ったことです。これを踏まえた地域ごとの将来の姿と課題を分析したというのは非常に大きな成果です。

また、今後の東京の自治のあり方の方向性として、都区の役割分担、住民自治のあり方とともに効率的・効果的な行財政運営のあり方について言及がされています。まだその見解を伺ったわけではないのですが、東京都側としては、恐らくこの研究会の最終報告を踏まえて区域の再編の議論を進めていく必要があるのではないかという考えを持っているのだと思います。

一方、特別区のほうは、もちろん研究会の報告を踏まえて、今後高齢化が非常に進み、人口が減るということについて、これから都区の役割分担や住民自治のあり方については研究する必要があると思いますが、この報告をもって、直ちに、区域のあり方について関係自治体間で議論をすることにはならないのではないかと。先ほど申し上げましたように、それぞれの区が自主的に判断すべき問題だということであるのだと思います。だと思いと申し上げたのは、研究会の最終報告の受けとめ方については今後区長会の中で改めて議論しようということになっていまして、まだ結論は出ていません。これでもって何か動くということではないのですが、行政の参考にしていくということだと思えます。

非常に駆け足で見ましたが、自治のあり方研究会の最終報告については参考資料の60ページをご覧ください。自治のあり方研究会での分析のもととなった人口動向を踏まえた地域ごとの将来の姿は、非常に参考になるのでぜひご覧いただきたいと思えます。高齢者の急激な増加と高齢化の進展ということです。例えば、2050年には75歳以上人口が倍増する。また、高齢化率が40%以上の地域も存在してくるということです。高齢化率というのは65歳以上人口の割合を指しますので、65歳以上の人々が4割いるというような社会になっていくということです。一方、2050年までに生産年齢人口は4割以上減るということです。生産年齢人口は税収に非常に大きく影響するもので、今のまま何もしない場合には、現在の行政サービスの水準は維持できないのではないかと推測されます。

また、東京の特徴として高齢者単身世帯と空き家の急増ですが、2050年には高齢者の単身世帯が2割、また老老世帯を加えた高齢者のみが住居する世帯が約3割に達します。これは非常に大きな問題で、今でも介護の担い手不足が叫ばれていますが、その状況が大きく進むのではないかというものです。また、空き家が170万戸を超えるであるとか、少子化のさらなる進展が見込まれるといったことが課題としてあります。

60 ページ右側が最終報告となった内容ですが、一般的な分析でありまして、役割分担、住民自治の担い手のあり方、また効率的・効果的な行財政運営のあり方について検討が必要であるという投げかけがされているところです。これは一般的なものですので、後ほどご覧いただければと思います。

61 ページの東京の人口の推移ですが、2020年をピークに人口は減少に向かっていくということで、非常に大きな減少になります。2100年には、第二次世界大戦のころの人口になってしまうのではないかという推計になっています。こうしたこともあり、これから特別区の区政の課題というのは非常に大きなものがあります。

特別区行政の課題

これらのことはレジュメの4ページに書いています。先ほどふれました、人口減少と経済・財政危機なども見込まれるということで、特に人口減少社会については2040年までに日本全体でも2,000万人が減少し、東京都においても2050年までに141万人の減が見込まれます。

それから、国の財政構造はさらに悪化が見込まれ、今でも長期債務は国では811兆円、地方でも200兆円ありますが、これをどうやって返していくのか、我々の後の世代に全て任せていいのかどうかというのは非常に大きな課題です。また、それに伴いセーフティーネットの危機ということで、年金、医療、介護問題などについても対策が望まれています。平成29年4月に予定されている消費税10%化のときに、この見直しが避けられないだろうということが考えられます。消費税率の見直し議論は、社会保障と税の一体改革の中で進められたものです。持続可能な社会保障がその財源の一番の目標ですので、社会保障制度のありかたの議論が今後非常に先鋭化してくると思われま

す。また国民健康保険については広域化が予定されています。平成30年4月に都道府県が国民健康保険の財政的な責任を負う主体となることが決まっています。特別区の国民健康保険の保険料というのは、多くの一般財源を投入してそのレベルを維持しているところで、これが広域化されるのであれば市町村とも一緒にこの問題についてどうしていくかを考えていかなければいけないということになるかと思えます。

それから、経済再生、社会保障・税の一体改革、地方再生が急務となっています。東日本大震災からの復興については、明るい話題も聞こえてきますが、現地の話を聞くとまだまだ復興事業が必要であるということです。集中復興期間として設定されている期間がもうすぐ終わるということで、それ以降の復興事業をどうしていくかは今議論がされているところです。これについても予断を許さないというところであります。

それから、福祉需要の増大が見込まれています。現在も、特別区の歳出の7割は福祉・医療の分野です。先ほども研究会の最終報告のところでご覧いただきましたが、急速な高齢化と生産年齢人口の減少が見込まれています。また、生活保護の増大もその中では見込まれますし、空き家の問題もどう解決していくかというのは非常に大きな問題になるかと思えます。これまで空き家といいますが、一軒家の空き家のことがイメージされてきました。それらについては少しずつ法改正もされ、空き家の解消を図ることが行われるようになってきましたが、マンションの空き家をどうしていくかは大変な問題で、管理組合等の課題がある中でこの問題をどう解決していくかというのは非常に大きな課題かと思っています。

それから続きまして、老朽施設の増大です。特別区の施設には高度成長期時代に建てられたものが多くあります。特に小中学校がその中心ですが、今後20年間で区立の小中学校の8割は築後50年を経過します。一般的な鉄筋コンクリートの耐用年数が50年と言われています。改修を図ったり、いろいろな設備などを施して長寿命化を図るという対策をしているところですが、改築の経費が今後20年間で2兆円を超えるというような試算があります。したがって、更新であるとか統廃合または長寿命化など、長期的な視点での見直し・管理が必要であるということです。小中学校以外の施設もあります。例えば、橋、道路など様々なものが老朽施設となり、その改修が必要になってきます。

5ページをご覧ください。危機管理の問題です。特に最近では箱根や口永良部島などで地震の騒ぎがあります。東海、東南海、首都直下地震も非常に懸念されているところです。首都直下型地震の被害想定は、全壊建物が17万棟、死者も1万人を超えると見込まれています。これは中央防災会議での被害想定ですが、この点も非常に対策が必要であるということです。また、木造住宅密集地域は区のほうでも積極的に取り組んでいるところです。関東大震災の被害というのは、揺れもさることながらその後の火災が非常に大きな被害をもたらしたということもあり、こうしたことを防ぐためにも木密地域の解消などが求められています。

また、地球温暖化防止対策も忘れてはならない対策です。オゾン層の破壊や地球の平均気温が高くなるなど環境変化が徐々にあらわれ始めていまして、その対策も必要です。

それから、新感染症の対策もあります。韓国で起こっている感染症の問題やその前は新型インフルエンザについても話題になりました。発生に備えていざというときにどういう対策をとるのがいいのか、区としても保健所を中心に対策が必要になっています。

次に分権改革、都区関係の見直し等への対応です。一つは、2020年オリンピック・パラリンピックの開催を5年後に控えています。オリンピックを開催する前後の期間というのは、街全体が国際観光地化するわけです。街の案内表示や外国の方が店に行って道を尋ねたりといった場合にボランティアで対応するとか、また治安・環境対策をどうしていくのか、といったようなことがあります。記憶に新しいかと思いますが、スカイツリーができたときに地元の方々が大変苦勞されたのは、訪れた方のトイレの問題というふうに伺っています。こうしたことも含め、対策が必要になるのではないかということです。

それから特別区の将来像についても検討が必要であると考えています。特別区協議会では、特別区制度懇談会を設け、行政学等の先生方をメンバーとして、特別区の将来像について検討いただいています。それから、特別区制度研究会という、23区の若手職員をメンバーとする研究会があります。こちらも特別区の将来像について検討しています。こうした検討もあわせて進めていかなければいけないと思っています。

今日の主題である都区のあり方検討委員会は、事業の仕分けについては終わっていますが、その後保留状態になっていますので、これをどう進めていくか。また、児童相談所の区移管に向けての対応も必要であろうということです。

東京の自治のあり方研究会は、人口減少や高齢化の問題への対応等についての最終報告が出されましたが、それをどのように受けとめて都と区で検討していくかということについては、これから整理を進めていかなければいけません。

また、国の地方分権改革、税財政制度改革等についても対応していく必要があります。特に地方分権ということではないのですが、国は地方制度調査会を設置しています。今は第31次なのですが、第30次の地方制度調査会では大都市制度が議論の主題になっていました。もちろん、当時の大阪都構想に対する議論もあったのですが、あわせて東京の都区制度についても言及がされています。児童相談所などについては、人口規模にこだわらず移管を検討していいのではないかということが第30次の地方制度調査会の答申の中に言及されています。

また、今の第31次の地方制度調査会では三大都市圏の自治のあり方についての検討が行われています。こうしたことも注目すべきであると考えています。実は、平成12年の都区制度改革もこの地方制度調査会の第22次答申をもとに進められた地方制度改革で、この調査会は非常に力を持

ったといたしますか、地方制度が変わるきっかけをつくる調査会ですので、ぜひ注目していきたいと思っております。

それから、都区財政調整協議における主体性発揮の課題があります。特別区が自主・自立的な行政を行うに当たって、財源が必要であり、それが保障される必要があります。平成 12 年改革では都区の共有財源であること、特別区に配分された割合については特別区の固有財源的な取扱いとすることが確認されていますので、特別区間の配分等については区側が主体的に整理すべきということで検討を進めていきたいと思っております。

東京一極集中是正への対応

最後の課題になります、地方創生です。特に、東京一極集中の是正というのがこの地方創生の主たる目的に掲げられています。もちろん、全国各地域が非常に疲弊している状況は否定できないのですが、東京一極集中を是正するだけでそれが解決できるのかどうかということです。東京の持っている財源を取り上げて地方に配り直すというようなやり方で、本当に地方創生が成り立つのかどうか。

まち・ひと・しごと創生本部が国に設置されています。その中では、やはり東京一極集中を是正し、地方にも活気をもたらすのだということで議論が進められているわけですが、税制改正の中で東京の財源を削って地方に配り直すというのはいかかなものかということです。この動きについては特別区としても注視し、主張をしていかなければいけないと思っております。もともと、地方自治体の財源調整は、地方交付税によって行うべきもので、特別区、東京都の財源を地方に配り直すというのは地方税の原則に反しますし、地方分権改革にも逆行するものであるということを特別区は主張しているところです。

また、この議論の一番の欠点は、東京の大都市の行政需要を踏まえていないということです。先ほど見ていただいたような老朽化施設の対応、木造住宅密集地域の解消なども含めて大都市特有の行政需要があります。それを踏まえず財源だけを奪うというのは日本経済全体を停滞させることにつながりかねず、地方共倒れの理論であると国に対して主張しているところです。

また、こうした国の動きに対して、特別区としてもただ反論するだけではなく、特別区と全国各地域が共存共栄を目指していくべきではないかと、「全国連携プロジェクト」というものを区長会を中心に実施しています。お互いの強み弱みを共有した上で、協力・連携によって全国各地域の活性化、まちの元気につなげていきたいということです。これについて、一つ具体的なものとして、東北六魂祭がありました。5月30日、31日に行われたお祭りですが、これは東北6県それぞれの

県庁所在地の市がこれまで進めてきたお祭りで、東北地域の震災からの復興を目指して始められました。特別区も東北の震災からの復興については職員派遣を行い、現在 100 人規模の職員が活躍しています。継続的にそれぞれの地域職員の 1 人として復興のお手伝いをしているわけなのですが、その一環として、この六魂祭についても東北の復興を願ってということで 1 区 100 万円規模の協賛金を差し上げて、一緒に頑張りましょうということで連携をしたものです。この 6 市との関係は、お祭りだけに限らず、今後継続的な連携を図っていくことになっています。

また今、北海道町村会との連携も協議を進めています。まだ具体的にどうするかということまでには至っていないのですが、北海道の地域もいろいろな悩みがあるようです。例えば、23 区の地域と物産の提携をして、それを 23 区の区民に北海道の物産を買ってもらおうとか、北海道への旅行で子どもたちに自然を体験してもらおう、といったことを通じて連携を図ることも考えています。

また、少し前の例になりますが、岩手県の北上市と連携し、北上市と隣の西和賀町の雪を区民まつりなどに持ってきまして、子どもたちに遊んでもらおうということで連携を図りました。今年は 3 区の区民まつり等に活用しました。こうした取り組みも少しずつ進め、全国の地域と連携を図ってこの問題の解決に当たっていききたいということです。

大阪都構想に見る特別区制度のあり方

レジュメのほうは以上なのですが、参考資料の 138 ページをご覧ください。

住民投票で否決された大阪都構想の話題です。この大阪都構想でどういうことが議論になったかということなのですが、基本的に大阪の二重行政というものがあり、それが非常に無駄を生んでいて、ゆえにいろいろな政策が進められないという発想の中から出てきたものです。東京の自治制度にならい、新たな広域自治体と特別区を設置してこの解決に当たるというものでした。大阪には今 24 区あるのですが、それを 5 つの特別区に再編するという案でした。

この中でなかなか興味深いのは事務の役割分担のところで、東京の特別区と東京都が議論している中身を参考にしてこの振り分け案を作成しています。東京の特別区の課題を解決する形で案が作られておりますので、非常に特別区の問題解決の見本といいますか、参考となる議論だったかと思います。それが実際に大阪の人にとっていいものなのかどうかというのは、例えば今までの行政区のつながりが非常に濃いものであれば、5 つに改めて振り分け直すというのは少し乱暴であるのかもしれませんが。そういう意味で評価はなかなか加えられないのですが、税源配分についても東京の都区制度と同様に配分をし、この割合の振り分けについては事務分担に応じて財源を配分するというふうに明確になっているということでした。ある意味、現在の東京特別区の反省に基づいた制度

設計がされている大変興味深い改革ではあったのですが、ああいった形で幕を閉じることになりました。

23 区の区長もいろいろ聞かれたり、現地で答えたりこちらでお話をしたりというご対応をされました。

最後に

今日お話しする話題は以上です。もしよろしければ、この参考資料を今後、区政の参考にしていただければと思います。特に平成 12 年の制度改革のころの国会答弁を参考資料の 15 ページ以降に掲載しています。ある意味、ここに答えとといいますか我々が目指しているところが書かれています。それから、ぜひ見ていただきたいのは、96 ページのあたりです。先ほどお話ししました地方制度調査会の議論のときに、特別区の区長がヒアリングに呼ばれて出席した際の説明メモであります。これが現在の都区制度の現状であり、課題であるということで、まとまった表現になっています。

また、102 ページ以降には地方制度調査会側からの問題認識とその答えをそれぞれ書いています。このあたりもぜひご参考にしていただければと思います。

以上、大変駆け足になりましたが特別区制度全般、それから今の課題、今後の課題についてお話を申し上げました。もしよろしければご質問をいただいて、これからの参考にさせていただければと思いますが、私からの説明はこれで一旦終了させていただきます。

どうもありがとうございました。

【質疑応答】

【質問】本日は講義ありがとうございました。また、こちらの資料を拝見しましたが大変よくまとまっていて、帰りましてからじっくりと勉強する資料として有効活用します。

本日、特別区の制度と課題について、どんな問題意識を持って、今日のテーマを選んだのかということをもまず 1 点お伺いしたいです。なぜお聞ききするかというと、本日の話の中で都区制度改革は未完ですよ、と言われました。今未完の課題を議論していく都区のあり方検討委員会の中で、東京都から特別区の規模について検討するよという話があって、それで現在議論が先に進まなくなって、保留になっているというお話がありました。区の再編が保留になっていることについて、私ども特別区の区議会議員としてどのように受けとめればいいのか、どのような議論を今後していくべきなのかどうか。区の再編についてどのように私どもは考えていったらいいのかということにつきまして、もう少しご説明をしていただければと思います。

再編しなければこれ以上都区制度改革はないよ、というふうに私は受けとめているのですが、その東京都の主張そのものを私どもはどのように受けとめ、議論していけばいいのでしょうか。

【回答】まず、今日のテーマの問題認識ということです。それにつきましては、冒頭も少しお話ししたのですが、やはり都区制度改革から 15 年経ってその間、区の組織、区議会の先生方もいろいろ人が代わられました。その中で、都区制度改革、自治権拡充という一つの大きなテーマがあってこれまで動いてきたのですが、今物理的にも豊かさがありますし、人々の生活もそれほど大きな支障、もめごとがあるというような世の中ではない中で、どれだけその問題認識が継続できるかということだと思っております。

正直申し上げますと、私どもの区長会事務局で事務局をしている部長会、課長会のメンバーの中でも、若い方は都区制度改革の激動のころの感覚に直接接していない方も多くて、移管や目指すべき先について、どうも問題意識が少し薄れているのではないかなということがあります。それで、改めてもう一回、制度がどういうふう経過をたどってここに来ているかを振り返る必要があるのではないか、というのが一つの大きな問題認識でした。

したがって、区議会の先生方にとっては既にご承知のことも多いかと思いますが、改めてまとめて見ていただくのは非常に重要なのかなというふうに思って設定したものです。それが 1 点です。

それからもう 1 点の、東京都が主張している特別区再編についてどう受けとめればいいのかということです。自治制度の改革というのは実際にそれぞれ区民の方が困ったり行き詰ったりしたときに、やはり制度改革が必要なのではないかというニーズをもとに生まれてくるのだと思います。ですから、効率的な行政をやれ、という行政の都合で、上からの改革で特別区的地縁であるとかコミュニティを無視して再編していいのかどうかということは、非常に大きな問題があると私どもは思っています。東京都としても、これまでの議論の中で再編することによってどういうことが生まれるのかということになると、実際には効率的な行政運営ぐらいしか答えがないのです。したがって、実際に 23 区の現場で再編の機運というものが無い限り、区としてはその議論には乗れないと思っています。

私どもは全ての地域の意見を伺ったわけではないので何ともいえないのですが、やはり今あるコミュニティというものが非常に大事であって、それをベースにこれからの制度を考えていく必要があるのではないかと思っています。そういう意味では、特別区の再編の議論というのは、直ちにスタートするような問題ではない、と個人的に思っています。

【質問】レジュメ 3 ページの児童相談所の問題なのですが、都区のあり方検討委員会から切り離し

てまでも検討会をつくったということで、私はこれはすごく良かったなと思っています。ですが、3年半も経過して、なぜこんな重要な問題の検討会が6回しか開けなかったのかという点を説明ください。あと要望なのですが、区側が移管を求めている以上は、事務局の皆さん側から東京都に対して検討会をもっと開いてくれ、と。私としてはできれば年4回ぐらい開いていただきたいと思います。やはり、お互い話さなかったらこの問題は前に進まないと思うのです。何としても、事務局の皆さんのお力でこれをもう少し開けるように努力してもらいたいという要望をします。

【回答】ありがとうございます。児童相談所の協議についてエールをいただいたものというふうに受けとめさせていただきます。私どもも本当にこの問題については、平成22年のときの事件を踏まえて直ちにやるべきだと申し上げたところであります。区側としてもこれまで何度も申し入れましたし、この会議の開催についても申し入れを進めています。ただ、開催6回となっていますが、実はここに掲げてあるのは検討会の親会のほうで、この下にさらに部会も設けていまして、そちらでは実務的にもう少し回数を重ねて議論を行っています。

もう一つは、やはり特別区側も児童相談所の事務の全貌を承知しているわけではありません。子ども家庭支援センターの職員を中心に現場の意見を聞きながら検討を進めているわけなのですが、全部を見据えてさらに移管後の絵姿までつくるということになると、なかなか難しいというのも一方であります。そうした課題はもちろんあるのですが、今お話しいただいたように我々としてもこの具体化については今後精力的に進めていきたいと思っていますので、ぜひ応援いただければと思います。ありがとうございます。

【質問】今日はありがとうございました。参考資料の138ページのところに、大阪都構想における制度設計の基本的考え方が書いてあります。5月17日の住民投票で、反対が約70万票、賛成が約69万票ということで約1万票の差で可決されなかったのですが、全体を見て、可決されなかった原因をどのように考えるのかというのが一つ質問です。

それから、この大阪都構想がこれで終わってしまって大阪の改革というのは今後ずっとできないのかどうか、ということが二つ目の質問です。

もう一つは、これを見ますと、東京23区よりもなかなかいい内容の構想ではないかなというふうにおっしゃっていましたが、これが今後、例えば横浜市などそういったところに広がっていくような流れになるのかどうか、この3点についてどのようにお考えかお聞きしたいと思います。

【回答】なかなか難しい問題です。一つ目の住民投票ですが、実は高齢者の方が多く反対されていたというのが当時の結果を見て読み取れるところでした。若い世代には賛成が多かったということ

です。それが拮抗したということですが、高齢者の方については現状困っていないので今のままでいいのではないかという思いが強かったのではないかと。また一方で、若い世代については、大阪の経済も先行かないこともあるので改革を求めたという、そういう住民投票だったのではないかなと思っています。先ほども申し上げましたように、東京で議論になっていることが大阪の議論では解決されているような構想だったということで、非常に参考になるものであったし、大阪都構想が実現した場合には、大阪ではこうなったので東京の特別区でもこうするべきではないか、という議論も今後出てくるのではないかなと個人的には思っていました。したがって、仕事の的には非常に忙しくなるなということに不安には思っていたのですが、実際には成立しなかったわけです。やはり一度こういう結果が出たので、同じ構想はもう一回はないとは思いますが、ただ、今大阪の中でも、横浜市と同じように区の権限を政令市の中でも少し強くして地域課題を解決するような道筋も議論の中に上がっていると伺っています。

いずれにしても、大都市制度というのは解決の正解という制度は多分ないのではないかと思います。今そういう動きがあって地域課題を解決するために何がいいのか、できるだけ身近なところに権限を預けて解決するのがいいのではないかと。横浜市、名古屋市や新潟市のほうでも議論がありますので、そうしたいろいろな議論を見ながら特別区としても考えていかなければいけないかなと思っています。

お答えになっているかどうか、以上でございます。

【質問】平成12年改革のときには、財源配分の問題などを一生懸命議会でも取り上げた記憶があるのですが、その後月日も経ち意識も薄れてきたかなという感じで、都政新報などで時折記事を見る程度になってしまっていたなと思います。

東京都のほうは、区域の再編とセットだということで、この間東京の自治のあり方研究会の結論を待ってからということで3月に一応最終報告が出ました。これからこの内容も分析して理論構築もしていくということになるかと思うのですが、今後のスケジュールというのはどういうふうにお考えなのか、その辺を教えてください。

【回答】今お話をいただいた、東京の自治のあり方研究会の最終報告を受けて区長会で検討する、というふうに申し上げた今後のスケジュールということですが、正直申し上げて整理されたものはありません。例えば特別区のほうが事務配分について議論を進めるべきだというと、東京都は区域の再編もあわせて検討しろとなり、どうしても水かけ論になってしまいます。そうした議論をしている中でも、地方法人課税の見直しが国で行われたり、東京オリンピック・パラリンピックの開催

もまもなく控えているということなど当面の課題も解決しなければなりませんので、これをがちゃがちゃやって都と区の関係が悪くしてどうなのかというところもあります。非常に難しいところではあるのですが、特別区としては引き続き我々の事務配分のあり方については議論を進めると主張はしつつも、今都と区を割ってまでの議論にするかどうかというのは難しい判断になるかと思えます。

そうした難しい状況なので、今の段階ではスケジュールまでは至っていないというところですが、明確な答えにならず、申し訳ございません。

【質問】 今日はお話をありがとうございました。1点お伺いをしたいのですが、先ほど特別区制度のところの移管検討対象事務 53 項目の中で、参考資料 36 ページの 6、教育庁で挙げられている、「県費負担教職員の任免、給与決定などに関する事務」というところが私は気になっています。区のほうで何か起きたりしても人事権が都にあるので、これはいつごろになってくるか、その次の代替教員の対応が遅れるかもしれません、という話が出てきています。やはりいろいろなところの現場の方、校長先生からは、人事権を早く区へ移管してほしいという話が出てきています。これについて、何か見込みなどはありますか。

【回答】 実は、かなり前から教員の人事権については、特別区側に移管してほしいということで国、東京都にも申し上げています。児童相談所もそうなのですが、やはり現場に近いところで現場の体制などが決められるということが自治の基本なのだろうと思っています。したがって、そうすべきだということなのですが、国の対応がこれに追いついていないところです。なかなか先が今見えていないのですが、引き続き国にも言っていきたいと思っております。

【質問】 一つ確認なのですが、先ほどの話の中で、大阪都構想を肯定するような発言がありました。これはあくまで現行の都区制度と大阪都構想の仕組みを比べたものとしての評価であって、現行の政令市の評価と大阪都構想というところまで踏み込むべき内容ではないように感じたのですが、そのことについてお伺いしたいのが1点です。

もう一つは本日の講演を通じて、都区制度の課題といいますと財源、権限であったり事務分担の問題と、やはり自治権という住民の声をどれだけ区政に反映できるのか、その上での特別区制度というものがどうなのかという部分があると思いますが、そのあたりについてはどのようにお考えになっているのかお伺いできればと思います。

【回答】 1点目の大阪都構想のお話ですが、自治制度についてそれぞれの地域の実態がありますの

で、それぞれの地域に見合った自治制度というのが一番の正解といいますか理想に近いものだと思います。では、大阪都構想が本当にいいのかどうかということは、今おっしゃっていただいたように全てが全ていいものではないというふうに思っています。大阪都構想の中でいくつか、東京の特別区が権限の移譲なり求めていることについての答えがありました。例えば一つは、児童相談所や教員の人事権について区に持たせるというような案になっていました。その意味では、大阪都構想の一部の考え方というのは非常にいいものといいますか、ある意味特別区が目指すものと共通するものであったということです。

いずれにしても、どういう自治制度が本当に正解なのかということは地域事情もありますし、またそれぞれの区民の考えもあるので、必ずしも全面的に肯定しているわけではありません。それが1点です。

それから、やはり自治権の問題というのが非常に重要だということです。様々言われておりますが、自治権の中身としては役割分担をできるだけ身近に持つておく必要があるということと、また大きくはそれに伴う財源が必要だということです。そして、もちろんそれぞれを決定する権限というものが重要であることは間違いありません。したがって、今の教員の人事権も含めまして、特別区側の権限をより拡充して地域課題を解決していくというのが我々としては目指している次第です。以上でございます。

【質問】 私はかなり古い議員ですが、どこでも同じような 23 区の財源、都区財政調整の問題が区長会、議長会であったと思うのです。都区制度改革の中、23 区の中で自治がどのぐらい本当に浸透しているだろうか、今このままでいいのだろうか。

今日は質問がいろいろな内容で出ています。この中身を質問していったら大変なことになると思うので、質問はいたしません。この講演会は第何回までやって、目的か何か考えていらっしゃるのですか。

【回答】 この議員講演会について、特別区協議会のほうから説明いたします。特別区議会議員講演会は、年度内3回ほど予定しています。本日が第1回目ということなのですが、このテーマをずっと続けていこうと固定しているわけではありません。このようなテーマの講演を聞きたいとか、こういう先生がいるのでぜひお話を伺いたいとか、そういったご希望がありましたらぜひお手元のアンケート用紙に記入いただいて、我々事務局のほうでその先生と折衝するとかあるいはテーマに合った講師を探してみるとか、そういう努力をしています。ご理解いただければと思います。

特別区制度と課題

—平成27年度第1回特別区議会議員講演会—

27.7.14 特別区長会事務局次長 入澤

<特別区制度をめぐる課題>

◆ 区の変遷

- M11 「郡区町村編制法」(最初の地方自治制度)により、15区6郡を設置
 - * 「十五区会規則」公選の議会を開設。以来公選議会は継続。
- T11 「東京都市計画区域」を公告(現在の23区の区域)
- S 7 隣接の5郡82町村を東京市に編入し、20区を新設(35区の大東京市)
- S18 「東京都制」施行(東京都の内部的下級組織)
- S22 「地方自治法」制定⇒22区に再編(8月から23区)(基礎自治体)
- S27 「自治法」改正⇒都の内部団体、区長公選廃止、事務限定列挙
- S39 「自治法」改正⇒権限を拡大(課税権付与、福祉事務所移管)
- S49 「自治法」改正⇒「市」並自治権(区長公選、人事権、保健所移管)
- H10 「自治法」改正⇒「基礎自治体」、役割分担・財源配分原則明記、清掃移管

◆ 特別区制度とは

- ・政令指定都市制度では対応できない大都市地域に適用
- ・大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保
 - 複数の基礎自治体と広域自治体の特別な役割分担で対応
 - 大都市制度としての特例(事務分担、税配分、財調制度)
- ・役割分担、財源配分は、法定の原則の下に、都区協議で調整
- * 一つの大都市として一体的に発展してきた経緯がある。

◆ 都区財政調整制度

○ 都区財政調整が必要な理由

- ・大都市としての一体性・統一性を確保するため、事務配分や課税権の特例に対応した財源保障制度が必要。
- ・都に留保される事務に市町村税を充てるため、都区間の財源配分が必要(垂直調整)
- ・特別区相互間に著しい財源の偏在がある中で、行政水準の均衡が必要(水平調整)

○ 主な課題

- ・現行制度上の諸課題(調整税の減収対策、特別交付金の割合、都市計画交付金のあり方等)
- ・地方法人課税国税化や消費税率引上げ影響の反映
- ・協議における主体性発揮(自主・自立的な区間調整の展開等)

◆ 未完の都区制度改革（平成12年都区制度改革）

○ 都区間の財源配分

- ⇒ 都区の役割分担に見合った財源配分を実現すべき。「それぞれ市町村の事務を都と特別区で分担する割合に応じて財源配分がされる」
- 12年改革での整理は従前の配分割合に移管事務相当分の割合を上乗せしただけにすぎず、都側の配分割合については整理できなかった。
- 他の4課題と合わせ「主要5課題」として今後都区で協議する課題として確認した。
 - ① 都区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方
 - ② 財源配分に反映されていない清掃関連経費の取扱い
 - ③ 今後の小中学校等改築需要急増への対応
 - ④ 実施状況に見合った都市計画税の配分（都市計画交付金）
 - ⑤ 大きな制度改正やどうしても対応できない事態が発生した場合の配分割合の変更の協議

○ 主要5課題の協議

- ⇒ 都の事務のうち「市」の財源を充てるべき範囲をめぐって、都区の見解は大幅に乖離
- ⇒ 財源配分のあり方は、都区のあり方検討の結果で整理（暫定的決着）

○ 「都区のあり方検討委員会」を設置

- ⇒ 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。
- ⇒ 都の実施事務全体の仕分け（対象444項目）
 - 区移管：53、役割見直し：30、是非を引き続き検討：101、都：184
 - 税財政の課題に移行：1 対象外：75
- ⇒ 今後、具体化の検討を行う必要がある。（保留状態）

○ 区域のあり方

- 都：事務配分の検討と区域のあり方はセット（評価は50万人以上前提）
- 区：区再編の問題は自らのあり方を構築する中で主体的に判断するもの

○ 児童相談所の区移管実現に向けての対応

- ⇒ 「児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会」
「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解決策、都区の連携のあり方等について検討を進める。」
- ⇒ 「都区のあり方検討委員会」とは切り離して、都区間で実務的に検討する。
- ⇒ これまでの検討会の経緯
 - 24.1 第1回 検討会の趣旨、検討項目や進め方の確認
 - ①現行の役割分担の下での課題と対応策について（部会で検討）
 - ②児童相談所行政の体制のあり方について
 - 25.1 第2回「現行の役割分担下での課題と対応策」を都区で確認
 - 26.3 第3回「特別区児童相談所移管モデル」を提示
 - 26.3 第4回「移管モデル」に対する都の見解が提示される
 - 26.11 第5回「都の見解」に対する区の見解を提示
 - 27.3 第6回「移管モデル」の具体化についてを提示。
「体制のあり方」についての検討の開始を確認

○ 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もうけることとし、その結果を待って、必要に応じ議論する。」（21.2「都区のあり方検討委員会」）
- ⇒ これまでの経緯
 - 21.11 研究会発足
 - 25.3 中間報告
 - 25.6 部会発足
 - 27.3 最終報告
- 人口動向（500mメッシュでの2050年までの将来推計）を踏まえた地域ごとの将来の姿と課題の分析
- 今後の東京の自治のあり方の方向性として、都区の役割分担、住民自治のあり方とともに効率的・効果的な行財政運営のあり方について言及

<特別区行政の課題>

◆ 経済危機・財政危機・人口減少と急速な少子・高齢化

- ・人口減少社会に転換
2010 ⇒ 2040 : 12,805 万人 ⇒ 10,727 万人 (2,078 万人減)
*東京都 2010 ⇒ 2050 : 1,316 万人 ⇒ 1,175 万人 (141 万人減)
- ・国、地方の財政構造はさらに悪化
⇒長期債務 : 国 811 兆円、地方 200 兆円 (国税+地方税 78.1 兆円)
*26 年度予算・地方財政計画の数値
- ・セイフティネットの危機 (年金、医療、介護等)
⇒人口減少・少子高齢化の中での持続可能性が問われる。
(29 年 4 月消費税 10%化)
⇒国民健康保険の広域化 (30 年 4 月) の円滑な実施。
- ・経済再生、税と社会保障の改革、地方の再生 (震災復興を含む) が急務

◆ 福祉需要の増大

- ・特別会計も含めた歳出の 7 割は福祉・医療
- ・急速な高齢化と生産年齢人口の減少
2010 ⇒ 2040 特別区の人口 総数は 895 万人⇒840 万人 (55 万人減)
65 歳以上 180 万人 ⇒ 277 万人 (97 万人増)、総人口の 20% ⇒ 33%
*東京都 : 37.6%、高齢単身世帯約 2 割 (老老世帯約 1 割) (2050 年)
生産年齢 619 万人 ⇒ 494 万人 (125 万人減)、総人口の 69% ⇒ 59%
*東京都 4 割以上の減少 (2050 年)
- ・生活保護の増大その他医療・福祉需要の増大
- ・空き家 170 万戸超 (2050 年、全家屋の 2 割超)

◆ 老朽施設の増大

- ・今後 20 年間で区立小中学校 (1,200 校強) の 8 割は築後 50 年を超過
- ・公共施設の改築経費は、今後 20 年間で 2.4 兆円規模
*更新、統廃合、長寿命化等長期的な視点での見直し・管理が必要

◆ 危機管理

- ・地震災害対策 ⇒東日本大震災に続き、東海、東南海、首都直下も懸念
 - *首都直下型地震の被害想定（全壊建物約 17 万棟、死者約 11,000 人）
 - *木造住宅密集地域の解消など
- ・地球温暖化防止対策 ⇒まったなしの環境変化（原発事故の影響も）
- ・新型感染症対策 ⇒発生に備えた対応が必要

◆ 分権改革、都区関係の見直し等への対応

- ・2020 オリンピック・パラリンピック開催に向けての対応
 - ⇒ 街全体が国際観光地化（案内表示、ボランティア、治安・環境対策等）
- ・特別区の将来像の検討〈特別区協議会〉
 - *特別区制度懇談会、特別区制度研究会
- ・都区のあり方検討委員会・幹事会
 - *都の事業仕分け終了後保留状態
- ・児童相談所の区移管実現に向けての対応
- ・東京の自治のあり方研究会（都と区市町村共同の調査研究）
- ・地方分権改革、税財政制度改革等の動きへの対応
- ・都区財政調整協議における主体性発揮（自主・自立的な区間調整の展開等）

◆ 地方創生（東京一極集中是正問題、全国連携プロジェクト）への対応

- ・「東京一極集中是正」を目的に地方創生施策が進められているが、その中で東京が何を指すのか問われる。
- ・地方法人課税のあり方をめぐる議論への対応
 - ⇒ 地方自治体の財源調整は「地方交付税」により行うべきであり、地方税の原則に反し、地方分権に逆行し、大都市の行政需要を踏まえない見直しは、大都市の活力を失わせるだけでなく、日本経済全体を停滞させることにつながりかねない地方「共倒れ」の理論である。
- ・特別区と全国各地域の共存共栄を目指し、お互いの強み弱みを共有したうえで、協力・連携により東京を含めた全国各地域の活性化、まちの元気につなげる取組みとして「特別区全国連携プロジェクト」をスタートさせた。今後、どのように連携事業等を進めていくか。

特別区制度と課題（参考資料）

- I 都区制度改革の経緯と現行制度の概要
- II 都区間財源問題と都区のあり方検討
- III 都区財政調整制度と協議の現状
- IV 地方分権改革と特別区のこれから

特別区長会事務局
2015. 7.14

目 次

I 都区制度改革の経緯と現行制度の概要

○ 23 区域の変遷	2
○ 昭和 7 年東京市（大東京市）の市域	2
○ 23 区の変遷	3
○ 都区制度改革の変遷	4
○ 特別区の変遷イメージ	4
○ 制度改革の歩み	5
○ 都区制度に関する規定等	6
○ 都と特別区、都道府県と市町村に関する規定の対比	7
○ 地方自治法（特別区に関する規定）	8
○ 都区制度の概要	10
○ 都と区市町村との分担関係	10
○ 地方自治体の事務の範囲	11
○ 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	11
○ 指定都市等の事務と特別区の手務の比較	12
○ 大都市人口の比較	13
○ 区域内税収と行政需要の比較	13
○ 平成 12 年の都区制度改革	14
○ 平成 12 年改革で確認された原則	14
○ 国会答弁にみる都区制度改革の趣旨	15
○ 都区の基本的性格等に関する平成 10 年地方自治法等改正の趣旨	17
○ 政令指定都市制度と都区制度の比較	19
○ 特別区間の協議・共同機関	20
○ 「都区財政調整」及び「都区のあり方検討」に係る検討体制について	22
○ 特別区議会議員定数の「法定上限数」との比較	23

II 都区間財源問題と都区のあり方検討

○ 平成 12 年改革以降の都区制度をめぐる検討の経緯	25
○ 都区のあり方検討の経緯と現状のポイント	26
○ 平成 12 年改革後の協議で目指したもの	27
○ 未完の都区制度改革	27
○ 主要 5 課題に関する都区協議の概要～主要 5 課題の確認から当面の配分率の決着まで～	28
○ 都が行う「大都市事務」の分析結果	30
○ 都区財政調整「主要 5 課題」協議決着の構図	30
○ 都区のあり方検討委員会	31
○ 都区のあり方に関する検討の方向	31
○ 検討対象事務の選定基準と項目数	32
○ 移管すべき事務の選定基準	32
○ 都区の事務配分の検討結果（23年1月）	33
○ 事務配分の検討状況（例）	33
○ 事務配分に関する都区の考え方（例）	34
○ 都区のあり方検討 移管検討対象事務（53項目）一覧	35
○ 児童相談所の移管をめぐる経緯	37
○ 児童相談所のあり方に関する検討の申し入れ	39

○ 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	40
○ 各検討会・検討部会における検討状況	41
○ 児童相談所のあり方検討資料	43
○ 特別区児童相談所移管モデル抜粋	45
○ 特別区児童相談所移管モデルのポイント	46
○ 「特別区児童相談所移管モデル」にかかる都の見解＜概要＞	47
○ 「特別区児童相談所移管モデル」にかかる都の見解に対する特別区の意見【概要版】	49
○ 「特別区児童相談所移管モデル」の具体化について【概要版】	51
○ 児童相談所事務の設置権限の特別区への移譲に係る国の動き	53
○ 大阪府市大都市局のパッケージ案（児童相談所分）に対する国との調整状況	54
○ 区域のあり方について	55
○ 分権の受け皿論	55
○ 都区のあり方検討 「区域のあり方」の取扱い	56
○ 東京の自治のあり方研究会	56
○ 東京の自治のあり方研究会の検討状況	57
○ 東京の自治のあり方研究会「中間報告」概要	58
○ 東京の自治のあり方研究会部会「これまでの議論を踏まえた論点整理」概要	59
○ 東京の自治のあり方研究会「最終報告」について	60
○ 東京の人口の推移	61
○ 東京の将来人口推計（年齢別3区分別）	62
○ 税財政制度について～区が示した「論点」～	63

III 都区財政調整制度と協議の現状

○ 2つの財源保障（財政調整）制度	65
○ 都区財政調整制度が必要な理由	65
○ 特別区に関する財政制度上の特例措置	66
○ 市町村税等の都区配分の状況	67
○ 都区間の財源配分の状況	68
○ 特別区財政調整交付金の規模	68
○ 都区財政調整制度のあらまし	69
○ 特別区財政調整交付金算定の仕組み	72
○ 都区財政調整交付金の算定方法	73
○ 普通交付金区別算定額	74
○ 歳入決算額と財調算定額との関係	74
○ 都区財政調整関係協議の主な経緯	75
○ 都区財政調整基準財政需要額の推移	76
○ 都区間配分割合変更の考え方	76
○ 都区財政調整協議等の流れ	77
○ 平成27年度都区財政調整区側提案事項	77
○ 平成27年度都区財政調整協議結果のポイント	78
○ 都区協議会における発言概要	79
○ 平成27年度都区財政調整（フレーム対比）	80
○ 都区財政調整制度の算定方法等の規定状況（概要）	81

○ 都区間の税配分の特例と都区財政調整制度の概要	82
○ 都区財政調整制度の運用上の課題（例）	83
○ 都区の事務配分・財源配分に応じた交付税算定（試算）	84

IV 地方分権改革と特別区のこれから

○ 地方分権改革と特別区の将来像に係る動きのポイント	86
○ 国、地方公共団体間の役割分担に関する地方自治法の規定（抜粋）	88
○ これまでの地方分権改革の成果	89
○ 「個性を活かし自立した地方をつくる」＜概要＞	92
○ 大都市制度のあり方をめぐる各団体の主張	93
○ 基礎自治体連合構想と都区制度の現状・課題（説明メモ）	96
○ 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】	102
○ 第30次地制調第18回専門小委「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	104
○ 第30次地制調「とりまとめに向けた考え方について（案）」と各団体の意見の要点	108
○ 「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」の要点	113
○ 第30次地方制度調査会「答申」に対するコメント（抜粋）	113
○ 第30次地制調「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」	114
○ 第30次地方制度調査会答申を受けた取組状況について	129
○ 大阪「都」VS特別自治市	130
○ 参考「特別市」について	130
○ 大都市地域における特別区の設置に関する法律	131
○ 大阪における大都市制度の制度設計（パッケージ案）の要点	135
○ 「特別区設置協議会」の構成	136
○ 大阪都構想における制度設計の基本的考え方	138
○ 道州制関連の動き	140
○ 道州制に関する意見	141
○ 道州制ビジョン：東京圏をどうするのか（レジュメ）＜一部省略＞	147
○ 道州制と東京の扱いの議論	150
○ 大都市地域における自治制度の論点	151
○ 基礎自治体と広域行政	151
○ 「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想（概要版）	152
○ 東京自治制度懇談会報告	156
○ 第二次特別区制度調査会報告	156
○ 東京や大都市制度に関する記述等	157
○ 当面する特別区の重大課題（例示）	159
○ 特別区長会会長就任あいさつ	160
○ 2020年オリンピック・パラリンピック競技大会開催都市決定についてのコメント	161
○ 2020年オリンピック・パラリンピック開催に向けた取り組みについて（緊急要望）	161
○ 地方法人課税のあり方をめぐる議論	162
○ 都道府県・市区町村人口順	165
○ （参考）特別区の基礎データ	166

I 都区制度改革の経緯と現行制度の概要

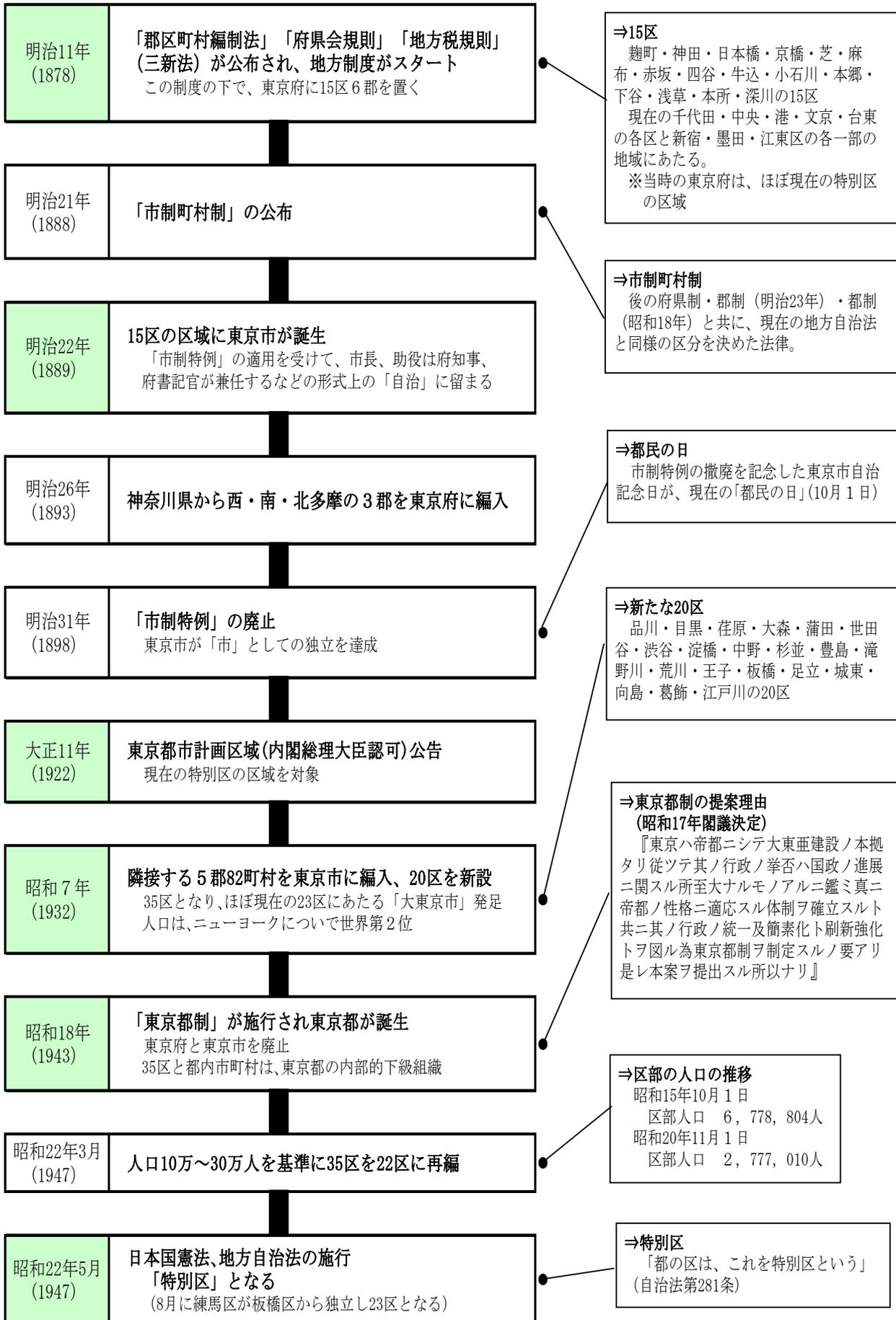
23区域の変遷



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



2 3 区 の 変 遷



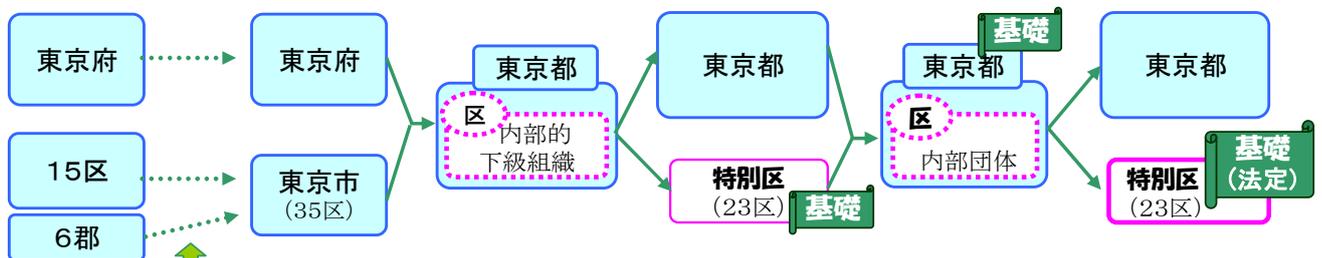
都区制度改革の変遷

大都市の一体性を確保しつつ
身近な自治を強化

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

<参考> ●特別区の変遷イメージ

明治11年 昭和7年 昭和18年 昭和22年 昭和27年 平成12年
 1878年 1932年 1943年 1947年 1952年 2000年
 (区の誕生) (隣接郡町村編入) (戦時体制) (戦後の民主化) (戦後復興優先) (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、2ページ上段の表をご参照ください。

制度改革の歩み

昭和22年	特別区の誕生 原則として市と同一の機能 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	区長公選制廃止など自治権が大幅に制限 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	事務権能が強化 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・運搬は特別区の仕事（別に定める日まで都が処理）
昭和49年	区長公選復活、事務の処理は原則として市並み 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」の事務・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	「『特例』市の構想」を提示（特別区政調査会答申） 普通地方公共団体に改めることを提言
昭和61年 2月	「都区制度改革の基本的方向」を都区合意 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	第22次地方制度調査会答申 基礎的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	都区制度改革に関する中間のまとめ 地制調査会を踏まえ、検討した途中経過を都区で発表
平成6年 1月	「新しい23区」実現大会開催 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	清掃移管を都が提示 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	「都区制度改革に関するまとめ」を都区合意 「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	自治大臣へ法改正要請 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	特別区制度改革実現決起大会開催 住民代表が、国会議員に対し法改正を要請
平成10年	特別区を基礎的な地方公共団体として位置づけ 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	都区制度改革実施大綱の決定 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	制度改革の実現 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つて、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制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、都が基礎的的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つて、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ふような意味からいへば、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ございませんが、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ふ、従前憲法上の自治体でなかつ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合ったものであり、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を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をされたものと認識をいたしておるところでございます。

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ところである。

○ 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使することにより対応すべきである。こうした対応では足りず、一の統一的な意思決定の下、事務を処理しなくてはならない必要がある場合に、はじめて都がとりこむ形で一体的に事務を処理することとなるものである。

——「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

○都と特別区、都道府県と市町村に関する規定の対比

都と特別区に関する規定	都道府県と市町村に関する規定
<p>○地方自治法 (特別区)</p> <p>第 281 条 都の区は、これを特別区という。</p> <p>2 特別区は、法律又はこれに基づく政令により都が処理することとされているものを除き、地域における事務並びにその他の事務で法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされるもの及び法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされるものを処理する。</p> <p>(都と特別区との役割分担の原則)</p> <p>第 281 条の 2 都は、特別区の存する区域において、<u>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。</u></p> <p>2 特別区は、<u>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。</u></p> <p>3 都及び特別区は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。</p>	<p>○地方自治法 (地方公共団体の法人格とその事務)</p> <p>第 2 条</p> <p>2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。</p> <p>5 都道府県は、<u>市町村を包括する広域の地方公共団体として、第 2 項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。</u></p> <p>3 市町村は、<u>基礎的な地方公共団体として、第 5 項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。</u></p> <p>4 市町村は、前項の規定にかかわらず、次項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模又は能力に応じて、これを処理することができる。</p> <p>6 都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当たっては、相互に競合しないようにしなければならない。</p>
<p>○地方自治法 (特別区財政調整交付金)</p> <p>第 282 条 都は、<u>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。</u></p> <p>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<u>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。</u></p>	<p>○地方交付税法 (この法律の目的)</p> <p>第 1 条 この法律は、地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによつて、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする。</p> <p>(用語の意義)</p> <p>第 2 条 この法律において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。</p> <p>一 地方交付税 第 6 条の規定により算定した所得税、法人税、酒税、消費税及びたばこ税のそれぞれの<u>一定割合の額で地方団体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国が交付する税をいう。</u></p> <p>(都の特例)</p> <p>第 21 条 都にあつては、道府県に対する交付税の算定に関しては<u>その全区域を道府県と、市町村に対する交付税の算定に関してはその特別区の存する区域を市町村と、それぞれみなして算定した基準財政需要額の合算額及び基準財政収入額の合算額をもつてその基準財政需要額及び基準財政収入額とする。</u></p>

地方自治法

第二章 特別区

(特別区)

第二百八十一条 都の区は、これを特別区という。

2 特別区は、法律又はこれに基づく政令により都が処理することとされているものを除き、地域における事務並びにその他の事務で法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされるもの及び法律又はこれに基づく政令により特別区が処理することとされるものを処理する。

(都と特別区との役割分担の原則)

第二百八十一条の二 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、第二条第五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、同条第三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、第二条第三項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。

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

(特別区の廃置分合又は境界変更)

第二百八十一条の三 第七条の規定は、特別区については、適用しない。

第二百八十一条の四 市町村の廃置分合又は境界変更を伴わない特別区の廃置分合又は境界変更は、関係特別区の申請に基づき、都知事が都の議会の議決を経てこれを定め、直ちにその旨を総務大臣に届け出なければならない。

2 前項の規定により特別区の廃置分合をしようとするときは、都知事は、あらかじめ総務大臣に協議し、その同意を得なければならない。

3 都と道府県との境界にわたる特別区の境界変更は、関係特別区及び関係のある普通地方公共団体の申請に基づき、総務大臣がこれを定める。

4 第一項の場合において財産処分を必要とするときは関係特別区が、前項の場合において財産処分を必要とするときは関係特別区及び関係市町村が協議してこれを定める。

5 第一項、第三項及び前項の申請又は協議については、関係特別区及び関係のある普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

6 第一項の規定による届出を受理したとき、又は第三項の規定による処分をしたときは、総務大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、これを国の関係行政機関の長に通知しなければならない。

7 第一項又は第三項の規定による処分は、前項の規定による告示によりその効力を生ずる。

8 都内の市町村の区域の全部又は一部による特別区の設置は、当該市町村の申請に基づき、都知事が都の議会の議決を経てこれを定め、直ちにその旨を総務大臣に届け出なければならない。

9 第二項及び第五項から第七項までの規定は、前項の規定による特別区の設置について準用する。この場合において、第二項中「前項」とあるのは「第八項」と、「廃置分合」とあるのは「設置」と、第五項中「第一項、第三項及び前項の申請又は協議」とあるのは「第八項の申請」と、「関係特別区及び関係のある普通地方公共団体」とあるのは「当該市町村」と、第六項中「第一項の規定による届出を受理したとき、又は第三項の規定による処分をしたとき」とあるのは「第八項の規定による届出を受理したとき」と、第七項中「第一項又は第三項」とあるのは「次項」と、「前項」とあるのは「第九項において準用する前項」と読み替えるものとする。

10 都内の市町村の廃置分合又は境界変更を伴う特別区の境界変更で市町村の設置を伴わないものは、関係特別区及び関係市町村の申請に基づき、都知事が都の議会の議決を経てこれを定め、直ちにその旨を総務大臣に届け出なければならない。

11 第二項及び第四項から第七項までの規定は、前項の規定による特別区の境界変更について準用する。この場合において、第二項中「前項」とあるのは「第十項」と、「廃置分合」とあるの

は「境界変更」と、第四項中「第一項」とあるのは「第十項」と、「関係特別区が、前項の場合において財産処分を必要とするときは関係特別区」とあるのは「、関係特別区」と、第五項中「第一項、第三項及び前項の申請又は協議」とあるのは「第十項の申請又は第十一項において準用する前項の協議」と、「関係のある普通地方公共団体」とあるのは「関係市町村」と、第六項中「第一項の規定による届出を受理したとき、又は第三項の規定による処分をしたとき」とあるのは「第十項の規定による届出を受理したとき」と、第七項中「第一項又は第三項」とあるのは「第十項」と、「前項」とあるのは「第十一項において準用する前項」と読み替えるものとする。

12 この法律に規定するものを除くほか、第一項、第三項、第八項及び第十項の場合において必要な事項は、政令でこれを定める。

第二百八十一条の五 第二百八十三条第一項の規定による特別区についての第九条第七項、第九条の三第一項、第二項及び第六項並びに第九十一条第三項及び第五項の規定の適用については、第九条第七項中「第七条第一項又は第三項及び第七項」とあるのは「第二百八十一条の四第一項若しくは第三項及び第六項又は同条第十項及び同条第十一項において準用する同条第六項」と、第九条の三第一項中「第七条第一項」とあるのは「第二百八十一条の四第一項及び第十項」と、同条第二項中「第七条第三項」とあるのは「第二百八十一条の四第三項」と、同条第六項中「第七条第七項及び第八項」とあるのは「第二百八十一条の四第六項及び第七項」と、第九十一条第三項中「第七条第一項又は第三項」とあるのは「第二百八十一条の四第一項、第三項、第八項又は第十項」と、同条第五項中「第七条第一項又は第三項」とあるのは「第二百八十一条の四第一項又は第八項」とする。

(都と特別区及び特別区相互の間の調整)

第二百八十一条の六 都知事は、特別区に対し、都と特別区及び特別区相互の間の調整上、特別区の事務の処理について、その処理の基準を示す等必要な助言又は勧告をすることができる。

(特別区財政調整交付金)

第二百八十二条 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、地方税法第五条第二項に掲げる税のうち同法第七百三十四条第一項及び第二項第三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。

3 都は、政令の定めるところにより、第一項の特別区財政調整交付金に関する事項について総務大臣に報告しなければならない。

4 総務大臣は、必要があると認めるときは、第一項の特別区財政調整交付金に関する事項について必要な助言又は勧告をすることができる。

(都区協議会)

第二百八十二条の二 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 前条第一項又は第二項の規定により条例を制定する場合においては、都知事は、あらかじめ都区協議会の意見を聴かななければならない。

3 前二項に定めるもののほか、都区協議会に関し必要な事項は、政令で定める。

(市に関する規定の適用)

第二百八十三条 この法律又は政令で特別の定めをするものを除くほか、第二編及び第四編中市に関する規定は、特別区にこれを適用する。

2 他の法令の市に関する規定中法律又はこれに基づく政令により市が処理することとされている事務で第二百八十一条第二項の規定により特別区が処理することとされているものに関するものは、特別区にこれを適用する。

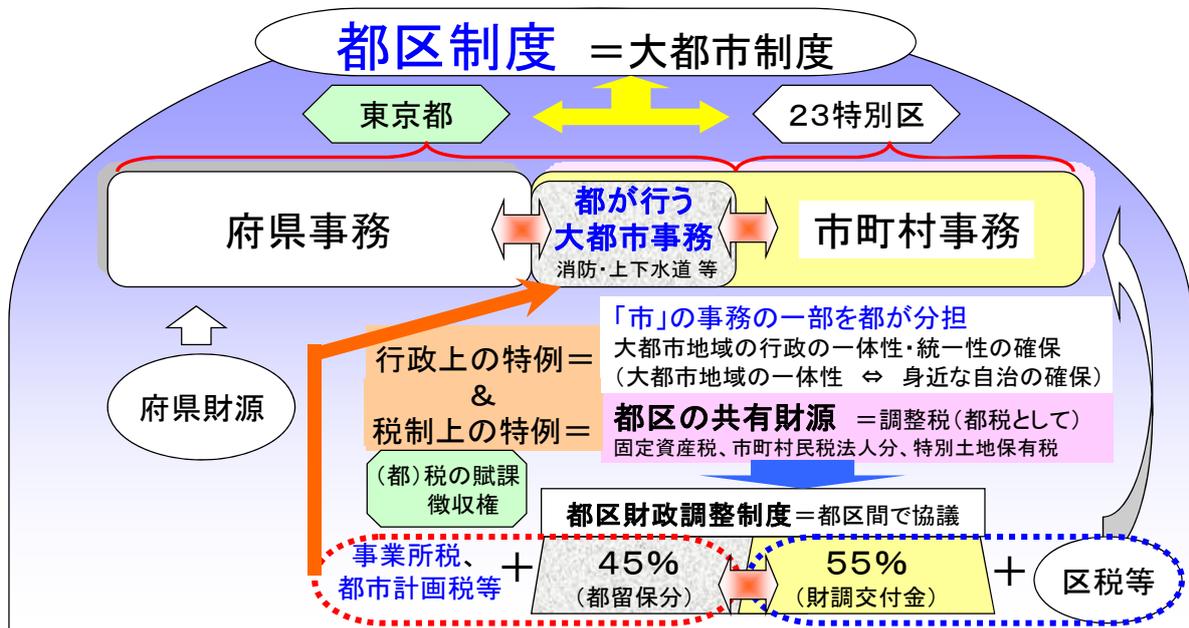
3 前項の場合において、都と特別区又は特別区相互の間の調整上他の法令の市に関する規定をそのまま特別区に適用しがたいときは、政令で特別の定めをすることができる。

都区制度の概要

大都市地域に複数の基礎自治体が併存

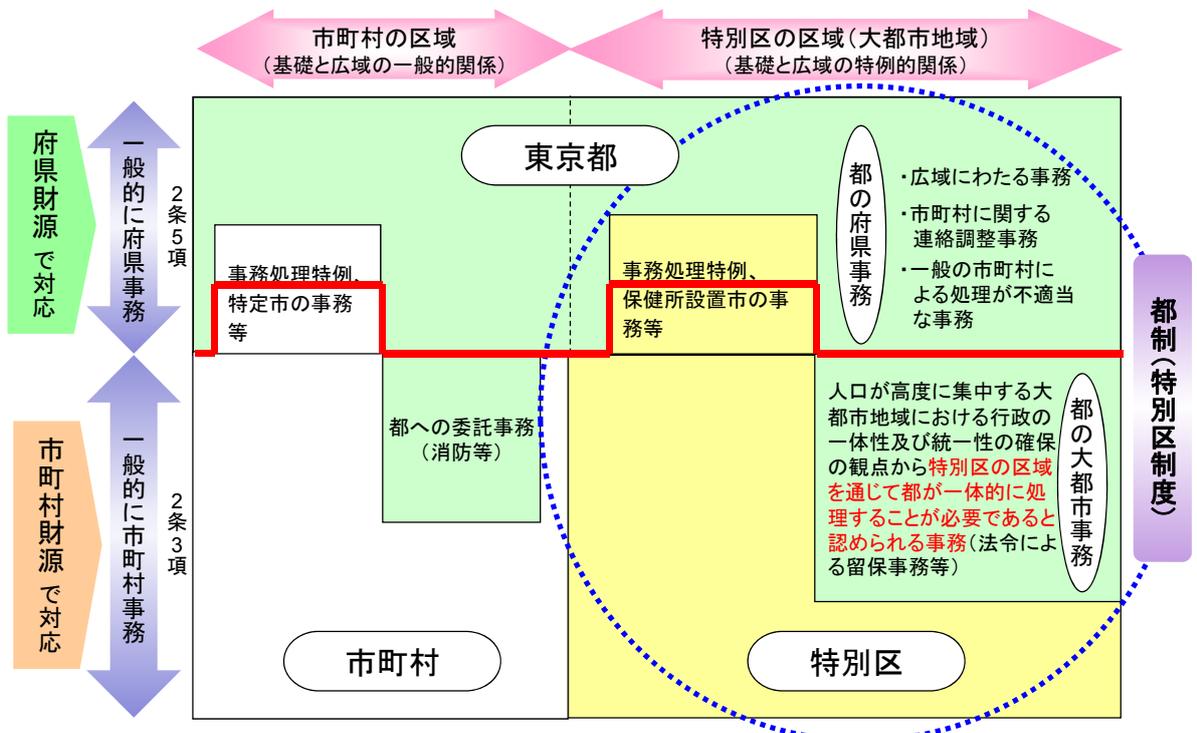
平成12年都区制度改革で法定

- 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



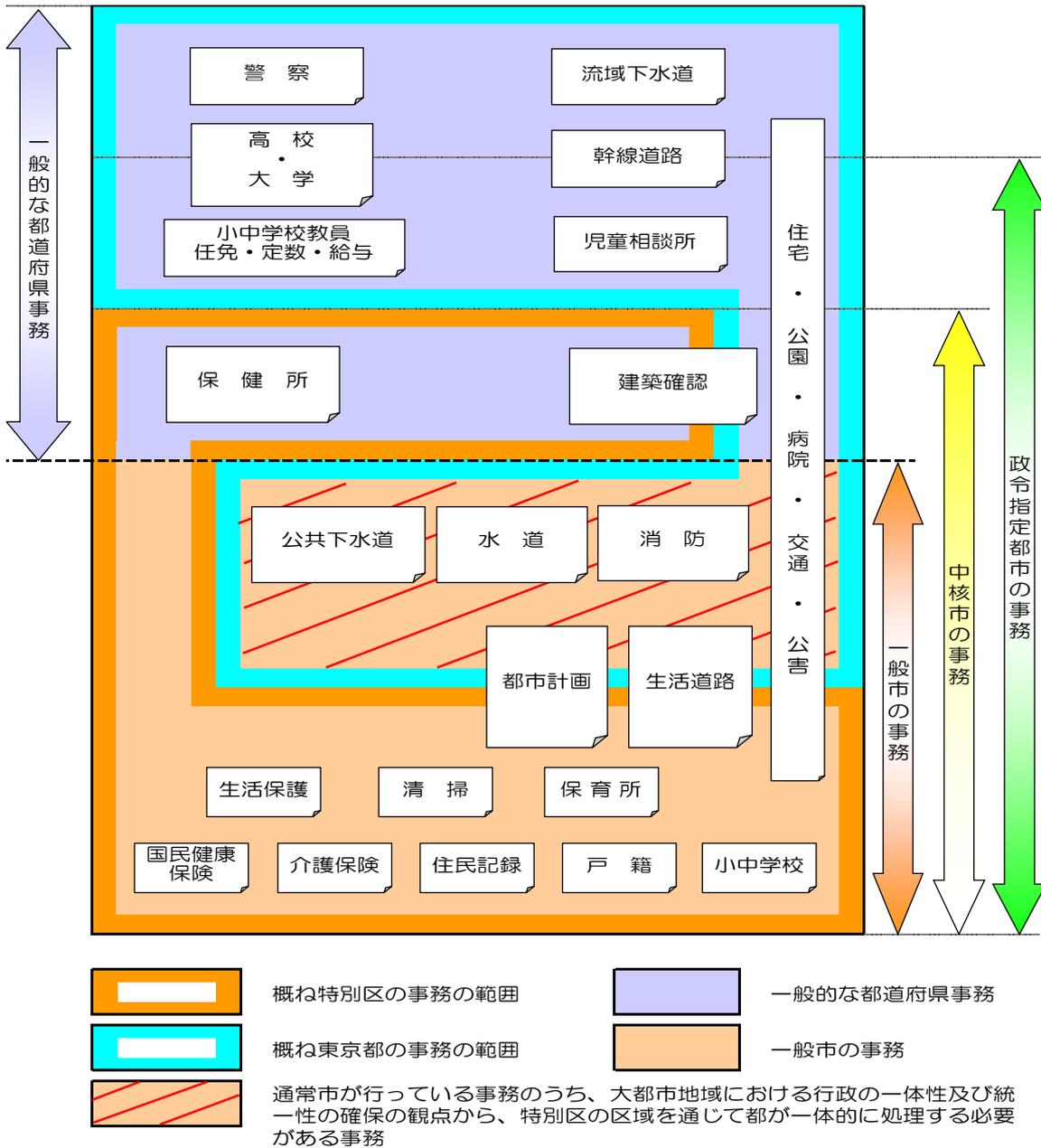
※地方交付税は都区合算で算定 ※財調交付金(区間財源調整) = 基準財政需要額 - 基準財政収入額
 ※事務処理特例(府県事務の移譲)、都市計画交付金(都市計画事業に対する都から区への交付金)の標記は省略

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 5 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）

指定都市等の事務と特別区の事務の比較

指定都市・中核市・特例市が処理する主な事務と、そのうち特別区が実施しているもの（ 網掛けした部分）を以下に示した。

- ＜注＞ ・「※1」は、法令に基づき特別区が実施している事務。
 ・「※2」は、条例による事務処理特例制度に基づき特別区が実施している事務（「県費負担教職員の研修」は一部実施）。

平成27年4月1日現在

指定都市の区域においても都道府県が処理する主な事務

- | | |
|--|--|
| <p>(教育)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・私立幼稚園・専修学校・各種学校に関する認可、指導等 ※2 | <p>(治安・安全・防災)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・警察（犯罪捜査、運転免許等） |
|--|--|

指定都市が処理する主な事務

- | | |
|--|--|
| <p>(保健衛生)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・精神障害者の入院措置 ・動物取扱業の登録 <p>(教育)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・県費負担教職員の任免、給与の決定、定数の決定、給与等の負担、小中学校学級編成基準の決定 <p>(まちづくり)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（一つの指定都市の区域内の都市計画区域に係るもの） ・都道府県道、産廃施設、流通業務団地等に関する都市計画決定 ・市街地再開発事業に関する都市計画決定 ・市内の指定区間外の国道の管理 | <p>(福祉)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・児童相談所の設置 <p>(環境)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・建築物用地下水の採取の許可 <p>・区域区分に関する都市計画決定</p> <p>・市内の県道の管理</p> |
|--|--|

中核市が処理する主な事務

- | | |
|--|--|
| <p>(保健衛生)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・保健所の設置 ※1 ・飲食店営業等の許可 ※1 ・浄化槽設置等の届出 ※1 ・温泉の供用許可 ※1 ・高度管理医療機器（コンタクトレンズ等）販売業等の許可 ※1 <p>(福祉)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・身体障害者手帳の交付 ・母子・寡婦福祉資金の貸付け ※2 ・保育所、特別養護老人ホーム、生活保護施設の設置認可・監督 ・介護サービス事業者の指定 | <ul style="list-style-type: none"> ・民生委員の定数決定、指導訓練等 <p>(教育)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・県費負担教職員の研修 ※2 <p>(環境)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ばい煙発生施設の設置の届出 ・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の設置の許可 <p>(まちづくり)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・屋外広告物の条例による設置制限 ・サービス付き高齢者向け住宅事業の登録 |
|--|--|

施行時特例市が処理する主な事務

- | | |
|--|---|
| <p>(まちづくり)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 ※2 ・土地区画整理組合の設立の認可 ※2 ・宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可 ※2 | <p>(その他)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・計量法に基づく勧告、定期検査 |
|--|---|

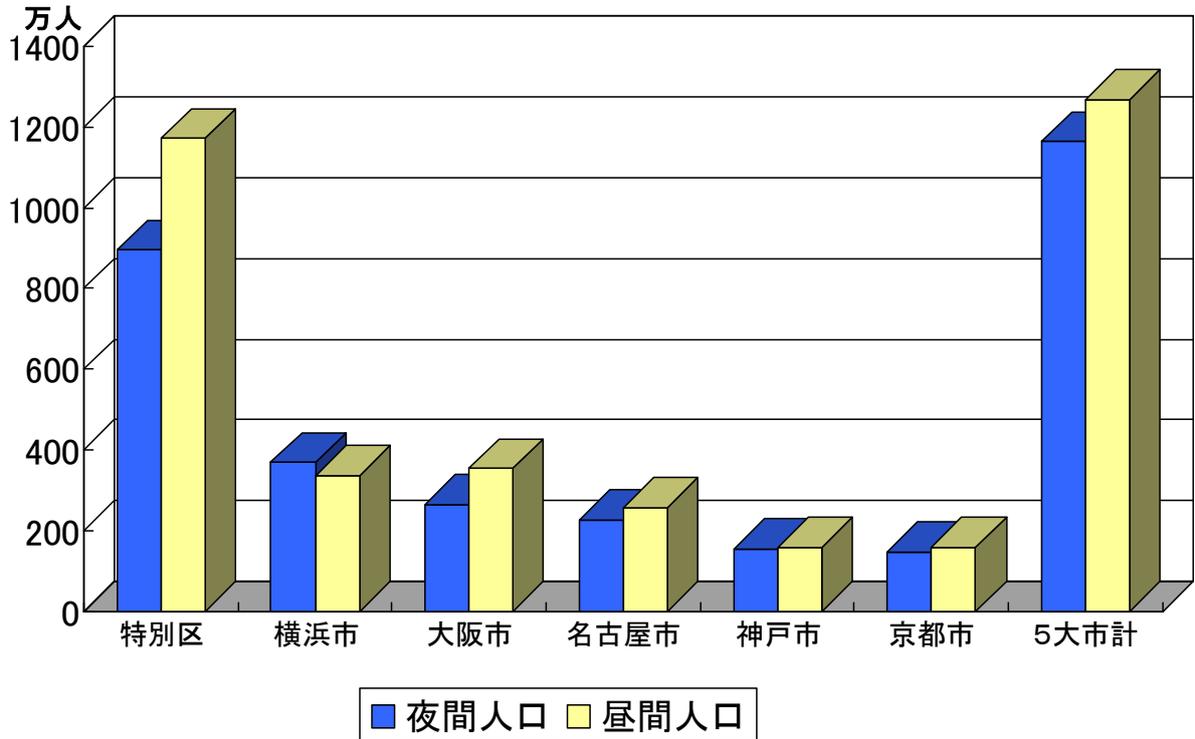
(参考) 市町村が処理する事務のうち都が一体的に処理する事務

- | | |
|--|---|
| <p>(まちづくり)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・上下水道の整備・管理運営 ・都市計画決定（上下水道、用途地域等関係） | <p>(治安・安全・防災)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・消防・救急活動 |
|--|---|

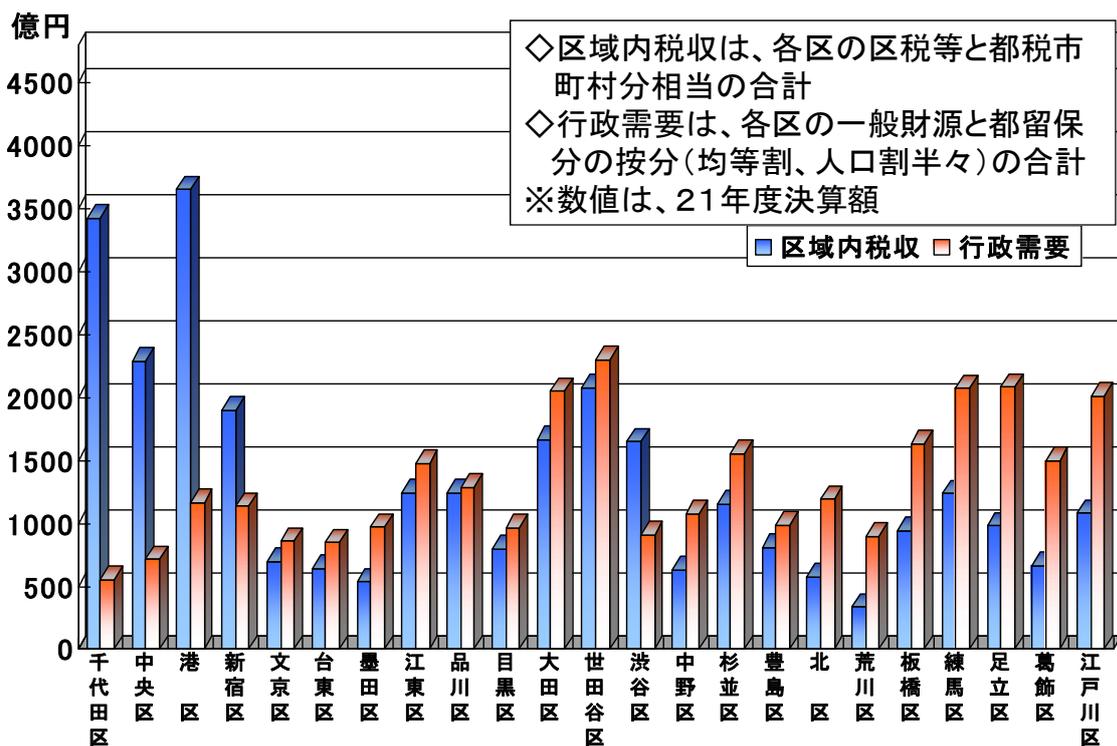


大都市人口の比較

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)



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 & 財調

(ゴルフ場利用税交付金、入湯税等)

法律による
財源保障

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

都区の役割分担見直し

都区の役割分担、
行政責任の明確化！！



都が行う市町村事務は限定！
住民に身近な事務は23区へ
⇒清掃事業 など

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

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と財源配分について －

※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）]

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りまして、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いうふ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ございまして、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りまして、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ございまして、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でございますので、そういう実際に分担する事務分担を前提として十分な話し合いを行っていただきたい、その結果で調整割合を定めていくということになるろうかと思っております。

自治省といたしましては、この都区財政調整制度の運用に当たりまして、今回の法改正の趣旨も踏まえまして、特別区の自主的な財政運営に支障が生ずることがないように、地方自治法の二百八十二条で、助言・勧告等を行うという規定が自治大臣にございます。そういうことによりまして適切に対応してまいりたいというふうに考えております。

[二橋財政局長（衆4／7、太田昭宏）]

都区の基本的性格等に関する平成10年地方自治法等改正の趣旨(国会質疑抜粋)

平成10年4月2日 第142回国会 衆議院地方行政委員会議録第10号から抜粋

○西川太一郎委員 …今回新たに281条の2が設けられたわけでありましてけれども、これによって都区の役割の分担に指針が与えられたというふうに理解をいたすわけでありまして。

これまで、都と特別区の役割分担というのは、行政責任がある意味では不明確であった、こういうふうには言えると思います。これの新設によって大きな効果を持つというふうには感ぜざるわけでありまして、この新しい条文の中で、特別区は基礎的な地方公共団体と明確に位置づけられている。このことは非常に大事でありまして、これによって特別区は東京都の内部団体的な性格を払拭されて、名実ともに基礎的な地方公共団体になる。言わずもがなのことでありましてけれども、これに対して御所見を伺いたい、こういうことでありまして。

○鈴木政府委員(自治省行政局長) お答えいたします。

特別区が基礎的な地方公共団体としてそういう実質を備えるということと考えてみますと、二つの要件があると思います。一つは、都の内部団体としての性格が払拭されること、もう一つは、原則として、法制度上、住民に身近な事務を処理する地方公共団体として位置づけられること、この二つが必要であると考えております。

今回の制度改革後の特別区につきましては、今ほど大臣から御説明ございましたが、廃置分合、境界変更の発議の権能が特別区に付与される。また、都の調整条例というものの規定が廃止される。またさらに、いわゆる区長委任条項というものが廃止される。さらに都区財政調整制度の見直しが行われ、自主性、自立性の観点からの改正を行うということでもございまして、立法面から、また行政面から、また財政面から、いずれにいたしましても、一般の市町村と遜色のない状態に至るということでもございまして、都の内部団体としての性格は払拭されるものと考えております。

また、事務の面でも、改革後の特別区に対しましては一般廃棄物の処理に関する事務などが移譲されまして、大都市の一体性、統一性の確保の観点から都に留保される事務はございましてけれども、一般の市町村が処理する事務は、大半特別区が処理するということになります。

こういうことで、特別区は、基礎的な地方公共団体としての実質を備えるということでもございまして、いわば自己決定、自己責任ということで、それだけ責任も重いものであると考えております。

○西川(太)委員 …同じ条文の中で、今度は東京都について、特別区を包括する広域の地方公共団体という位置づけをされたわけでありましてけれども、これは、従前の都の性格と変わるものなのではないでしょうか。どういう理解をしておりますでしょうか。

○鈴木政府委員 今回の都区制度改革におきましては、特別区の性格の変更を行いまして、今ほど申し上げましたように、地方自治法上、特別区を基礎的な地方公共団体として位置づけようとするものでございまして、これに伴いまして、都は、特別区の存する区域において、基礎的な地方公共団体ではなく、特別区を包括する広域的な地方公共団体としての性格に徹することになるものである、このように考えております。

○西川(太)委員 ただいま二つの質問に対する局長の御答弁を伺いますと、今回の改正によって特別区の自主性、自立性が強化される、これは大変意義深い重要なことである。

しかし一方で、一つの大都市としての一体的に発展してきた経緯というものが二十三区にあるわけですが、これが都区制度を論ずる上には非常に大事だと私は思っております。まして、大都市としての一体性や統一性の確保ということを欠いてしまった都区制度の改革というのは、これは困るわけでございます。

この大都市の一体性、統一性の確保というものに対して今回の法改正ではどういう御配慮をなさったのか、改めて伺いたいと思います。

○鈴木政府委員 今回の都区制度改革におきまして、大都市行政の一体性、統一性の確保という観点から申し上げますと、例えば消防、上下水道などの事務は引き続き都において処理することといたしております。また、都知事の特別区に対します必要な助言・勧告の制度、また都区協議会というものの制度を残しまして、都と特別区の間、また特別区相互間の十分な連絡、連携、調整のもとに事務が円滑に処理されるようにしているところでございます。

あわせて、特別区の財政運営の自主性を高めるための見直しを行った上で、都区財政調整制度につきましてもこれを残しまして、特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で、大都市行政の一体性、統一性を確保するため、行政水準の均衡を図ること、このようにいたしております。

政令指定都市制度と都区制度の比較

	政令指定都市制度	都 区 制 度
広域自治体の役割	<p>府県事務 - 指定都市への移譲事務</p>	<p>府県事務 + 一体的処理が必要な市町村事務の一部 - 府県事務の一部 (一般的に市町村が行う事務の範囲：保健衛生等) 消防、水道等)</p>
基礎自治体の役割	<p>市町村事務 + 府県事務の一部 (福祉、保健衛生、道路等)</p>	<p>市町村事務 - 一体的処理が必要な市町村事務の一部 + 府県事務の一部 (保健衛生等)</p>
基本的な特徴	<p>大都市としての一体性・統一性確保のため、単一の基礎自治体が大半の事務を処理</p>	<p>複数の基礎自治体が基本的に事務を処理するが、広域自治体が、府県事務のほか、大都市としての一体性・統一性確保のため単一の意思により一体的に処理すべき市町村事務を処理</p>
財 源	<p>財源は、道路財源を基礎自治体に移譲するほか、交付税算定で調整</p>	<p>財源は、広域自治体が府県財源のほかに市町村財源の一部を持ち、都区間及び特別区間の財源を調整</p>
制度適用の要件	<p>人口 100 万人程度の規模で、相応の面積規模を持った大都市地域 (H24. 4. 1 現在 20 都市)</p>	<p>指定都市制度では対応しきれない規模で、1 つの基礎自治体で対応するには問題がある大都市地域 (人口数百万程度で一体となった社会的実態がある区域)</p>

特別区間の協議・共同機関

(1) 特別区間の共同処理機関等

- 特別区長会（区長会、副区長会ほか）
- 特別区議会議長会
- 特別区人事・厚生事務組合
（人事行政の企画、共同研修、特別区人事委員会、生活保護関係施設、ほか）
- 東京23区清掃一部事務組合（一般廃棄物の中間処理）
- 東京23区清掃協議会（廃棄物収集・運搬に係る請負契約事務の管理・執行、連絡調整）
- 特別区競馬組合（競馬の開催）
- 東京都後期高齢者医療広域連合（後期高齢者医療制度：都内62区市町村）
- 公益財団法人特別区協議会（自治に関する調査研究・普及啓発、東京区政会館の管理運営、区事業の支援、ほか）
- 公益財団法人東京都区市町村振興協会（宝くじの収益金等を活用した区市町村への貸付事業等、区市町村を支援する事業：都内62区市町村）

(2) 特別区長会の概要

1 設立年月日

昭和22年5月1日

2 設立目的

特別区間の連携を図り、もって特別区政の円滑な運営と特別区の自治の進展に資する。

3 会の性格

特別区23区長が組織する任意団体

4 役員等

役職名	定数	任期	選出方法	根拠規定
会長	1名	2年	総会において選挙	規約§6、7、8
副会長	2	2	同上	同上
幹事	5	1	ブロックで各1名推薦し、総会で決定	同上
会計監事	2	1	役員を除く区長から選出	監事規程§2、3

- 第1ブロック 千代田 中央 港 新宿
- 第2ブロック 文京 台東 北 荒川
- 第3ブロック 品川 目黒 大田 世田谷 渋谷
- 第4ブロック 中野 杉並 豊島 板橋 練馬
- 第5ブロック 墨田 江東 足立 葛飾 江戸川

5 会議・検討体制

組織名称		内 容	構 成
会 議	総 会	本会の目的を達成するために必要な事項を審議する。	全区長
	役員会	総会に付議すべき重要な案件を審議する。	役員区長（会長、副会長、幹事）
	ブロック会	ブロック内の連絡調整及び意見集約を行う。	当該ブロックに属する区長

検討体制	部会等	総会からの依頼案件を検討し、結果を役員会に報告する。 大都市制度部会、税財政部会、政策課題部会、公務員制度部会、防災・まちづくり部会*、就労支援研究会*	各ブロック選出の区長をもって構成。 (*については、全区長を持って構成)
------	-----	---	---

6 会議の開催

総会及び役員会は、原則として月1回開催する。

(原則として役員会は10日、総会は16日に開催)

7 事業

- (1) 特別区に共通する課題についての連絡調整及び調査研究
- (2) 特別区の自治の進展を図るため必要な施策の立案及び推進
- (3) その他本会の目的を達成するために必要な事業

8 予算

51,911千円(平成27年度当初予算額)

各区分担金 1区1,800千円

9 事務局

事務局を設置する。(規約 § 22)

事務局に事務局長を置き、任期は2年間、但し再任を妨げない。

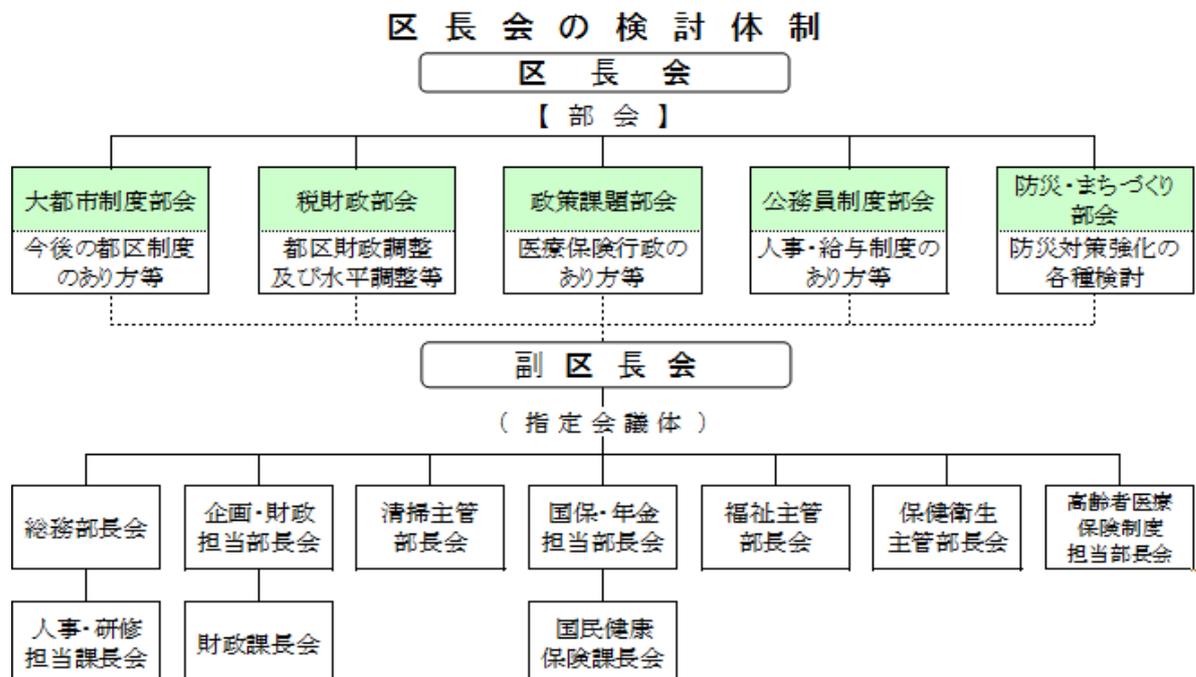
(事務局設置要綱 § 3、5)

事務局の組織は、調査第1課、調査第2課とする。(同上 § 2)

事務局に次長(参事を含む)、課長(担当課長・副参事を含む)、主査、職員を置く。

(事務局処務規程 § 2)

- 事務局長は、特別区人事・厚生事務組合常勤副管理者が兼務し、
 その他事務局職員は同事務組合職員が兼務している。



「都区財政調整」及び「都区のあり方検討」に係る検討体制について（H27. 5現在）

都区協議会	
都側委員	区側委員
知事 3人 副知事 東京都技監 政策企画局長 総務局長 財務局長	特別区長 会長 2人 同 副会長 5人 同 幹事

地方自治法第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、都及び特別区をもっ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おいては、都知事は、あらかじめ都区協議会の意見を聞かなければならない。
3 省略

【都区財政調整】
下命

【都区のあり方検討】
下命

都区財政調整協議会	
都側委員	区側委員
総務局総務部長 同 行政部長 財務局主計部長	特別区副区長 会長 2人 同 副会長 5人 同 幹事 協議会が指名するもの 特別区長会事務局長

下命

都区のあり方検討委員会	
都側委員	区側委員
副知事 3人 総務局長	特別区長 会長 2人 同 副会長 2人 特別区長会事務局長

下命

都区財政調整協議会幹事会	
都側委員	区側委員
総務局行政部政課長 同 区政課行政係長 同 区政課都区財政調整係長 同 区政課税務係長 同 区政課財政係長 財務局主計部財政課長 幹事会が指名するもの 主計部財政課副参事	特別区財政課長 幹事長 1人 同 副幹事長 6人 幹事会が指名するもの 特別区長会事務局調査第2課長 同 副参事

都区のあり方検討委員会幹事会	
都側委員	区側委員
委員会が指名するもの 総務局長 総務局行政部長 同 行政改革推進部長 財務局主計部長 総務局自治制度改革推進担当部長 同 同	委員会が指名するもの 区長 3人 副区長 2人 企画・財政担当部長 1人 特別区長会事務局長次長

特別区議会議員定数の「法定上限数」との比較（23.4.1現在）

（単位：人）

法定上限数		該当区数	法定上限	定数	差	内 訳		
						該当区	人口	定数
50万人以上90万人未満	56人	7区	392	340	52	世田谷区	877,138	52
						練馬区	716,124	50
						大田区	693,373	50
						足立区	683,426	50
						江戸川区	678,967	44
						杉並区	549,569	48
						板橋区	535,824	46
30万人以上50万人未満	46人	6区	276	248	28	江東区	460,819	44
						葛飾区	442,586	40
						品川区	365,302	40
						北区	335,544	44
						新宿区	326,309	38
						中野区	314,750	42
20万人以上30万人未満	38人	7区	266	238	28	豊島区	284,678	36
						目黒区	268,330	36
						墨田区	247,606	32
						文京区	206,626	34
						港区	205,131	34
						渋谷区	204,492	34
						荒川区	203,296	32
10万人以上20万人未満	34人	2区	68	62	6	台東区	175,928	32
						中央区	122,762	30
5万人以上10万人未満	30人	—						
5万人未満	26人	1区	26	25	1	千代田区	47,115	25
合 計		23区	1,028	913	115		8,945,695	913

（注1）人口は、平成22年国勢調査確定値

（注2）議員定数の法定上限数は、平成23年5月2日施行の地方自治法一部改正により廃止

Ⅱ 都区間財源問題と都区のあり方検討

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;">地方自治法の一部改正（施行）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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 	
H15 年 3 月	<p style="text-align: center;">「都区財政調整主要 5 課題」の協議</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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><協議内容></p> <p>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><主要 5 課題の協議決着> H18. 2. 16 都区協議会合意事項</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新たな検討組織を設置し、今後の都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） ・その結論に従い、役割分担を踏まえた財源配分を整理 	
H18 年 2 月		
H18 年 5 月 ～11 月	<p style="text-align: center;">都区のあり方に関する検討会（H18. 5～H18. 11）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・都区のあり方検討に係る今後の検討の大枠を整理 	
H19 年 1 月 ～	<p style="text-align: center;">都区のあり方検討委員会・幹事会（H19. 1～）</p> <p><検討項目></p> <ul style="list-style-type: none"> ・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） 	
H19 年 11 月		<p style="text-align: center;">東京自治制度懇談会報告（H19. 11）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・議論の整理 （都が大都市経営の担い手）
H19 年 12 月	<p style="text-align: center;">特別区制度調査会報告（H19. 12. 11）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想 	
H20 年 6 月 ～	<p style="text-align: center;">特別区制度懇談会（H20. 6～）</p>	
H20 年 8 月 ～	<p style="text-align: center;">特別区制度研究会（H20. 8～）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・第 1 期（H20. 8～H22. 3） ・第 2 期（H22. 5～H24. 3） ・第 3 期（H24. 5～H26. 3） ・第 4 期（H26. 5～ ） 	
H21 年 11 月 ～	<p style="text-align: center;">東京の自治のあり方研究会（H21. 11～H27. 3）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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） 	
H24 年 2 月 ～	<p style="text-align: center;">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～）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現行の課題と対応策 ・児童相談行政の体制のあり方 	

都区のあり方検討の経緯と現状のポイント

◇検討に至る経緯

- 平成12年都区制度改革時に、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根本課題が積み残し
- 財源問題（主要5課題）協議の結果、都の事務のうち「市」の財源を充てるべき範囲をめぐって、都区の見解は大幅に乖離
 - ※都1兆2千億円、区6千8百億円（平成15年度決算）
- 財源配分のあり方は、都区のあり方検討の結果で整理することで暫定決着
 - ※都区のあり方検討委員会設置（平成19年1月から）＜事務、区域、税財政など＞
 - ※三位一体改革等で55%に（平成19年度から）＜分担変更時等以外は当面安定化＞

◇検討に臨む方針（19.6.15 区長会総会）

- 事務配分は、基礎自治体優先の原則を踏まえ都が実施する事業を例外なく検討
- 区域のあり方は、都が示す考え方を参考に、特別区が主体的に判断
- 税財政は、事務移譲に応じた財源移譲及び特別区の主体性の強化等を目指す

◇検討の状況

○事務配分

- ・内部管理事務等を除き、都の全ての事務を対象に検討（444項目）
- ・検討対象事務について検討の方向付けを完了
 - ※区に移管：53 都区の役割見直し：30 引き続き検討：101
 - 都に残す：184 検討対象外：75 税財政制度の課題として整理：1
- ・区に移管する方向で一致した事務の具体化等、事務配分の今後の取扱いは未定
＜参考＞都の考え方

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。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。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。

○区域のあり方

- ・都区双方から論点等を出し合い検討。都は、再編を含む区域のあり方について議論が必要と主張、区側は、それぞれの区が主体的に判断するものと主張し、議論が噛み合わず
- ・議論の中で、当面、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ことに
 - ※東京の自治のあり方研究会：学識7名 行政実務者10名、平成21年11月開始

○税財政制度

- ・区側から論点を示したが、今後の検討課題の議論の推移を踏まえて整理

○児童相談所のあり方等

- ・都区のあり方検討委員会と切り離して、都区間の連携や体制等について幅広く検討することを都区間で確認
- ・児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会設置（24.2.13）

平成12年改革後の協議で目指したもの

○都が限定的に行う大都市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

《特別区優先、都の事務の限定、役割に応じた財源配分》



○住民に対する都区の行政責任の明確化

○基礎自治体である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の強化

○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

未完の都区制度改革

➤ 財源問題(主要5課題)協議の結果、都の事務のうち「市」の財源を充てるべき範囲をめぐって、都区の見解は大幅に乖離

※都1兆2千億円、区6千8百億円(15年度決算)

➤ 財源配分のあり方は、都区のあり方検討の結果で整理することで暫定的に決着

※都区のあり方検討委員会設置(19年1月から)

(事務、区域、税財政など根本的かつ発展的に検討)

※三位一体改革等で55%に(19年度から)

(税制改正、分担変更等が無い限り当面安定化)

主要5課題に関する都区協議の概要

～ 主要5課題の確認から当面の配分割合の決着まで ～

(1) 都区財政調整「主要5課題」の確認

平成12年4月1日施行の都区制度改革により新たなスタートを切った都区制度であったが、法に定められた都区の役割分担に基づく財源配分の問題等については、都区で合意に至らず、課題として積み残された。平成12年2月10日開催の都区協議会において、都区で確認した「都区財政調整主要5課題」である。

これ以降、清掃事業の特例的対応期間が終了する平成17年度までの解決をめざして、都区協議が行われることとなった。

「主要5課題」の内容

- ①今回財源配分に反映させない清掃関連経費については、区の財源配分に反映させる課題として整理し、都の実施経費を踏まえて平成17年度までに協議する。
- ②今後の小中学校の改築需要急増への対応について、実施状況等を踏まえて協議する。
- ③今回の配分割合は、清掃事業について一定期間特例的な対応を図ること等をふまえたものであり、都区双方の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、今後協議する。
- ④都市計画交付金について、都区双方の都市計画事業の実施状況に見合った配分が行われるよう検討する課題とする。
- ⑤清掃事業の特例的な対応が終了する平成17年度の時点で配分割合の見直しを行うことは当然として、それまでの間、大きな制度改正やどうしても対応できない事態が発生した場合には、配分割合の変更について協議を行う。

(2) 主要5課題の暫定的整理

主要5課題を事務的に検討する場として平成15年に都区検討会（大都市事務検討会、清掃関連経費検討会、小中学校改築経費等検討会）が設置される等、都区協議が進められたが、各課題とも双方の見解は大きく乖離し、協議は難航を極めた。しかし、協議の最終年度である17年度に入り、都区検討会の検討結果を踏まえた都区財政調整協議会での検討を経て、11月以降に行われた区長会正副会長と都副知事とのトップ交渉等が行われた結果、平成18年2月16日の都区協議会において、主要5課題の暫定的な整理の合意を見るに至った。

主要5課題の整理についての都区の合意事項

- 1 今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方（再編等）、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討することとし、協議が整い次第、このための検討組織を都区共同で設置する。

都区の大都市事務の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、この検討

を行う中で、その結論にしたがい整理を図る。

- 2 平成 18 年度都区財政調整協議において、清掃関連経費及び小中学校改築に係る課題を整理することとし、都は財政調整交付金とは別に 200 億円の特別交付金を平成 18 年度に限り設ける。

特別区都市計画交付金については、対象事業に市街地再開発事業（再開発組合等への助成）を追加する。

- 3 「三位一体改革の影響」への対応として都から提案された調整率の 2%アップ（19 年度以降）については、影響の全体像を見極め、平成 19 年度財調協議において合意できるよう努力する。

この合意に基づき、平成 18 年度から都区のあり方に関する検討が始まり、平成 18 年 11 月 14 日に、都区協議会の下に都区のあり方検討委員会が設置された。

(3) 当面の配分割合の決着

平成 19 年度都区財政調整協議は、都区間の配分割合改定に向け、各区の三位一体改革の影響額を調査したうえで行われた。しかし、三位一体改革の影響の範囲や、都区財政調整交付金不交付区における影響額の取扱い等について都区の見解が相違し、協議は難航した。

最終的には、都の補助事業の一部を区の自主事業に振り替える分も含め、区側の配分割合を 3%アップすることで合意し、都区のあり方に関する検討の結論が出るまでの間は、大規模な制度改正や役割分担の変更がない限り、都側 45%、区側 55%の配分割合をもって財政調整が行われることとなった。

また、平成 19 年度に、都区財政調整交付金総額に対する特別交付金の割合を 2%から 5%に変更し、交付対象を拡大するほか、不交付区における三位一体改革の影響に対する激変緩和措置をとることとなった。

配分割合変更等に関する都区の合意事項

- 1 都区間の配分割合の変更

平成 19 年度から、都区の配分割合を東京都 45%、特別区 55%に変更する。

○三位一体改革の影響への対応

三位一体改革の影響に係る都区財政調整上の対応については、配分率を 2%アップすることで整理する。

○都支出金の一般財源化

東京都の補助事業の一部を特別区の自主事業とし、配分率を 1%アップすることで整理する。

- 2 普通交付金と特別交付金の割合の変更

交付金総額に対する特別交付金の割合を 2%から 5%に変更する。

（普通交付金 95%、特別交付金 5%）

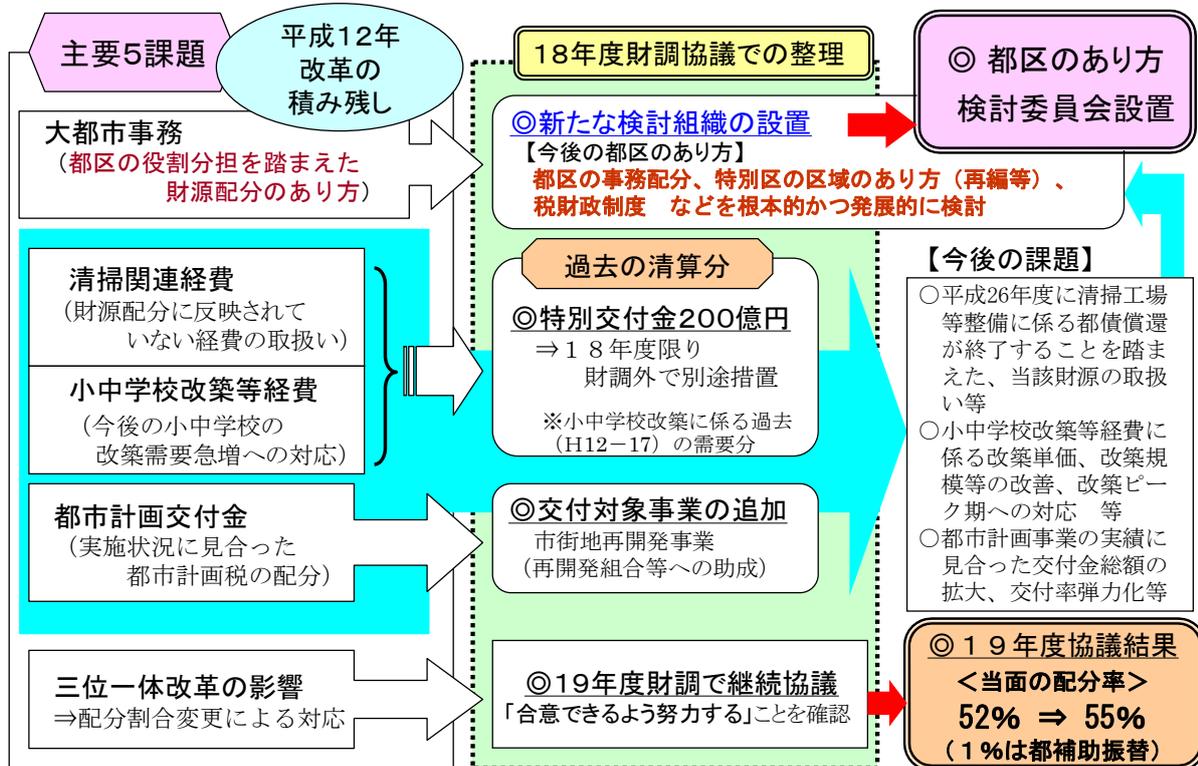
都が行う「大都市事務」の分析結果(17.6.10現在)

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



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

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

検討対象事務の選定基準と項目数

検討対象とする事務（444項目）

23区を含む区域内で行っている事務

法令に基づく事務（336項目）

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

任意共管事務（108項目）

(公営住宅、都市公園、公立高校等)

視点

検討対象は、
府県事務を
含め、幅広く
選定！

検討対象外（54項目）

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

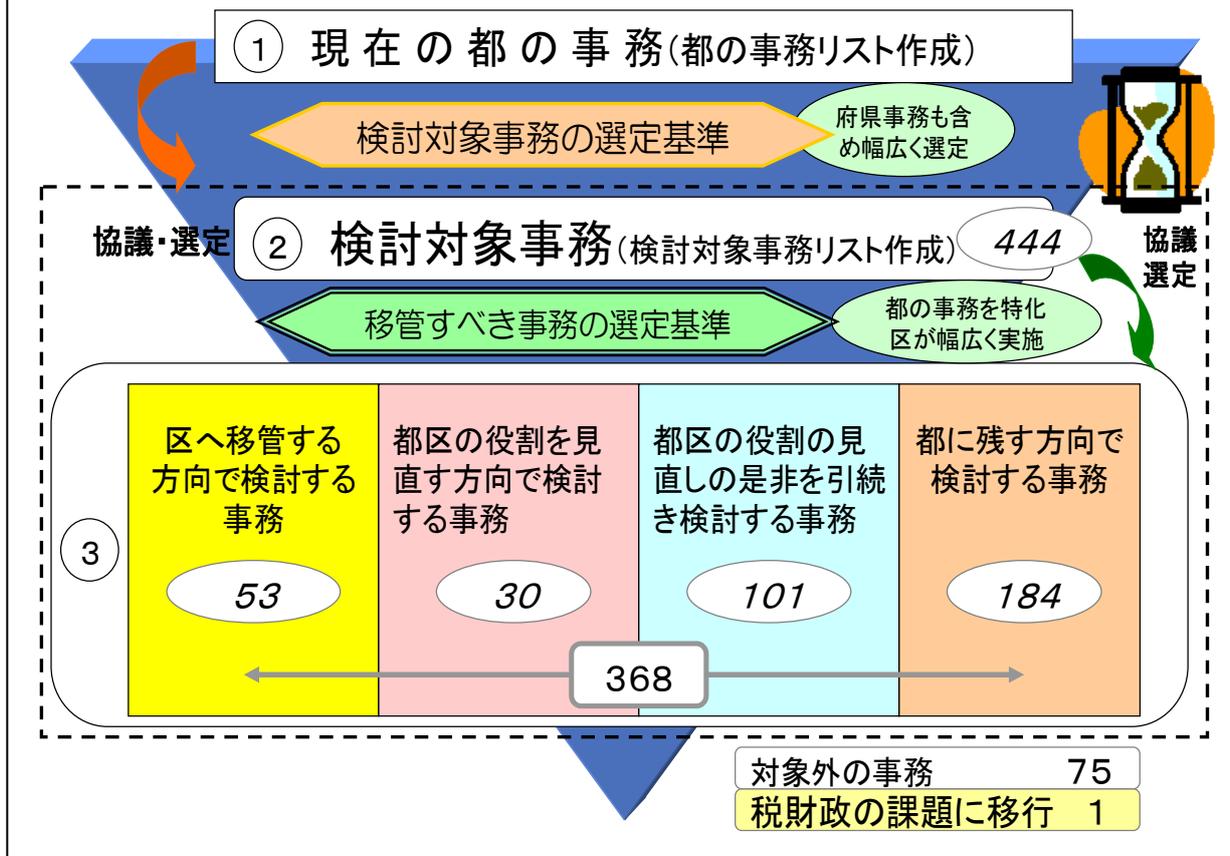
移管すべき事務の選定基準

基本的方向

- 🌿 都は、広域自治体として、大都市東京のさらなる発展を支えるための施策の展開にできる限り特化
- 🌿 特別区は、基礎自治体として、より幅広く地域の事務を担う

- (1) 各特別区の区域を超える事務のうち、都が広域的な立場から処理することが必要な事務かどうか
- (2) 都から特別区に移管することにより、事業効果や事業効率に著しい支障が生じると考えられる事務かどうか
- (3) 人材や施設など専門性の確保の観点から、特別区が処理することが困難な事務かどうか
- (4) 事業規模や施設の規模・配置などの観点から、特別区が処理することが困難な事務かどうか
- (5) 大都市東京の安全性、機能性及び快適性の維持向上を図るため、都が一体的に処理することが必要な事務かどうか
- (6) 法令の趣旨目的その他法令上の制約等により、移管することができない事務かどうか
- (7) その他特段の事情があるかどうか

都区の事務配分の検討結果（23年1月）



事務配分の検討状況(例)

事 務 名		評 価		
		都評価	区評価	結果
一般的に市が実施	都市計画決定に関する事務(特定街区で面積が1haを超えるものなど)	都	区	継
	上水道の設置・管理に関する事務	都	都区	継
	公共下水道の設置・管理に関する事務	都	区	継
	消防に関する事務	都	区	継
特定の市が実施	延床1万㎡超の建築物にかかる建築確認等の事務	都	区	継
政令指定都市等が実施	児童相談所設置など児童福祉に関する事務	区	区	区
	指定区間外国道管理などに関する事務(特例都道含む)	都区	都区	継
	県費負担教職員の任免、給与決定などに関する事務	区	区	区
	一級河川の管理などに関する事務	都区	都区	継
任意共管事務	都市高速鉄道の建設助成に関する事務	都	都	都
	都営住宅の供給に関する事務	都	都区	継
	医療費助成に関する事務	都	区	継

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

事務配分に関する都区の考え方（例）

公共下水道の設置・管理事務

区の考え方（区に移管）

下水道（枝線管きよ等）の設置・管理に関する事務

- 法令上、**特別区の事務**（協議が整うまでは都が実施）
- 区道との一体的な管理や窓口の総合化など、**住民の利便性の向上、事業執行の効率化等**が期待できる。

幹線管きよなど・終末処理場の設置・管理に関する事務（流域下水道）

- 一般的には**府県事務**であるが、現行の処理区単位で複数区による**共同処理**が可能

都の考え方（都が一体的に処理）

- 区部の下水道は、全体を**一体の施設**として整備されており、**処理区ごとに分割すれば効率性が低下し、サービスも低下**
- 共同処理方式では、**住民自治が後退し、効率性、事業効果、専門性も低下**
- 基礎自治体優先の原則のみで判断すべきではなく、**都が一体的に行うことが都民区民の利益に適う**

相違

- ・下水道の流れ：家庭など⇒枝線⇒幹線⇒（ポンプ所）⇒水再生センター⇒川など
- ・区部10処理区、水再生センター13か所等（監理団体への移転、民間への委託化を推進）
- ・都は、多摩26市3町1村の区域で流域下水道事業を実施

事務配分に関する都区の考え方

法令上区への移譲が可能とされている事務（第11回幹事会）

区の考え方（区に移管）

特定計量器、犬・ねこの引取りに関する事務

- 施設の偏在を踏まえつつ、各区間の連携等により対応
- 地域の実情に応じた**効率的できめ細かな対応**が期待できる

汚水、ばい煙、ダイオキシンなど公害関係の事務

- 地域の実情に応じた**迅速できめ細かな対応**が期待できる

方向は一致

都の考え方（区に移管）

特定計量器、犬・ねこの引取りに関する事務

- 区が**一定以上の規模**になることにより、人材、施設を確保すれば可能

汚水、ばい煙、ダイオキシンなど公害関係の事務

- 区にも**専門職員**がいるが、**区が一定以上の規模**になることで、より**効果的効率的な執行**が可能

相違

《都の考え方》特別区が人口50万程度以上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おいて、事務の掘り起こしを行った。政令指定都市並みの規模であれば、支障なく事務の遂行が可能であろうという意味合いである。50万でなければ駄目というわけではなく、規模も要素の一つということである。

都区のあり方検討 移管検討対象事務（53項目）一覧

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

1 生活文化スポーツ局（3項目）

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

2 都市整備局（11項目）

- (1) 「④-30 住宅街区整備事業の認可などに関する事務」
- (2) 「④-33 賃貸住宅の建設・管理に関する計画認定などに関する事務」
- (3) 「④-37 高齢者向け賃貸住宅整備計画認定などに関する事務」
- (4) 「④-50 宅地造成工事規制区域の指定などに関する事務」
- (5) 「④-56 流通業務地区公共施設都市計画決定などに関する事務」
- (6) 「④-75 特定建築物の基準適合報告などに関する事務」
- (7) 「④-76 マンション建替組合の設立の認可などに関する事務」
- (8) 「④-79 交通結節機能高度化構想の作成及び国土交通大臣との協議などに関する事務」
- (9) 「④-81 地域住宅計画に記載された配慮入居者への特定優良賃貸住宅の全部又は一部の賃貸の承認などに関する事務」
- (10) 「④-82 雨水浸透阻害行為の許可、条件の付加などに関する事務」
- (11) 「④-87 特定優良賃貸住宅を特定入居者に賃貸することの承認に関する事務」

3 環境局（8項目）

- (1) 「③-2 汚水等を排出する特定施設の設置届の受理などに関する事務」
- (2) 「③-3 ばい煙の排出の規制及び粉じんに関する規制などに関する事務（工場に係るものを除く）」
- (3) 「④-25 ばい煙の排出の規制及び粉じんに関する規制などに関する事務」
- (4) 「③-4 公害防止統括者等の届出の受理などに関する事務」
- (5) 「③-5 ダイオキシン類を発生する特定施設の設置届の受理などに関する事務」
- (6) 「③-6 土壌汚染状況調査の実施の命令などに関する事務」
- (7) 「④-52 指定区域内建築物用地下水採取許可などに関する事務」
- (8) 「⑤-44 ガス事業者などの事業場への立入検査などに関する事務」

4 福祉保健局（22項目）

- (1) 「②-3 狂犬病予防員の設置、犬の登録、犬の捕獲などの事務」
- (2) 「③-7 犬及びねこの引取りに関する事務」
- (3) 「④-67 動物取扱業者の登録などに関する事務」

- (4) 「④-1 児童相談所設置など児童福祉に関する事務」
- (5) 「④-2 民生委員の推薦など民生委員に関する事務」
- (6) 「④-4 保護施設設置など生活保護に関する事務」
- (7) 「④-5 行旅病人等に関する費用弁償に関する事務」
- (8) 「④-13 墓地経営の許可など墓地、埋葬等の規制に関する事務」
- (9) 「④-6 施設届出受理など社会福祉事業に関する事務」
- (10) 「④-8 資金貸付など母子家庭及び寡婦の福祉に関する事務」
- (11) 「④-9 居宅生活支援事業届出受理など老人福祉に関する事務」
- (12) 「④-83 構造改革特別区区域内の特別養護老人ホーム不足区域における特別養護老人ホーム設置認可申請の審査などに関する事務」
- (13) 「④-10 指定養育医療機関の指定など母子保健に関する事務」
- (14) 「④-16 事務費用補助など結核の予防に関する事務(結核指定医療機関の指定など)」
- (15) 「④-42 社会福祉法人設立に係る定款審査などに関する事務」
- (16) 「④-57 非課税証明書の発行などに関する事務」
- (17) 「④-66 貸付金償還免除などに関する事務」
- (18) 「⑤-62 広告事項の許可などに関する事務」
- (19) 「⑤-72 有料老人ホームの設置者等に対する質問及び立入検査などに関する事務」
- (20) 「⑤-73 介護老人保健施設の開設の許可などに関する事務」
- (21) 「⑤-74 指定障害福祉サービス事業者への勧告などに関する事務」
- (22) 「⑥-59 教育、保育等を総合的に提供する施設の認定などに関する事務」

5 産業労働局（4項目）

- (1) 「④-22 特定工場の新設届出受理などに関する事務」
- (2) 「④-31 農住組合の土地交換分合計画認可などに関する事務」
- (3) 「④-36 大規模小売店舗新設届出受理などに関する事務」
- (4) 「④-88 第一種大規模小売店舗立地法特例区域の指定などに関する事務」

6 教育庁（5項目）

- (1) 「④-21 県費負担教職員の任免、給与決定などに関する事務」
- (2) 「⑥-116 県費負担教職員の定数の設定などに関する事務」
- (3) 「⑥-117 県費負担教職員の給与の負担などに関する事務」
- (4) 「④-41 重要文化財の現状変更許可などに関する事務」
- (5) 「⑤-77 発掘に関する指示及び命令などに関する事務」

児童相談所の移管をめぐる経緯

- S61.2.19 「都区制度改革の基本的方向」の中で、**児童相談所に関する事務の移譲を都区で合意**
- H 2.9.20 第 22 次地方制度調査会「都区制度改革に関する答申」の中で、「都区制度改革の基本的方向」に掲げられている事項については、概ねその方向で移譲すべき旨言及
- H 6.9.13 国に提出する最終案として都区合意した「都区制度改革に関するまとめ(協議案)」で、それまでの都による**国との折衝で移管が困難と判断される事務**(政令指定都市の事務等)のひとつとして**児童相談所の移管を断念**
- H20.6.26 第 13 回都区のあり方検討委員会幹事会において、児童相談所設置などに関する事務について**区へ移管する方向で検討することで一致**
- H22.6.29 第 25 回都区のあり方検討委員会幹事会において、児童相談所のあり方について、**他に先行して実務的な検討の場を設け、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ることを区から都に申入れ。**
- H22.10.27 第 27 回都区のあり方検討委員会幹事会において、区の提案に対し、都から、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したい旨回答。
- H23.1.19 第 28 回都区のあり方検討委員会幹事会において、都から、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との表明。
- H23.12.19 第 13 回都区のあり方検討委員会において、児童相談行政のあり方について、都区が協力し、都区間の連携や体制等を幅広く検討すべき課題となっており、**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と確認。**
- H24.2.13 第 1 回児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会を設置し、現行の役割分担の下での課題と対応策及び児童相談行政の体制のあり方について検討を開始。
- H25.1.18 第 2 回児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会で、現行の役割分担下での課題と対応策について、部会の検討結果を確認。都から、体制の議論にあたっては、区が児童相談所を担う場合の具体的なイメージが必要との発言。
- H25.3.12 「義務付け・枠付けの第 4 次見直しについて」(閣議決定)の中で、「児童相談所の設置権限の特別区への移譲については、**第 30 次地方制度調査会の審議状況、東京都と特別区の協議の結果を踏まえつつ、検討を行う**」と記述。
- H25.6.25 第 30 次地方制度調査会の「大都市制度改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」の中で、「**都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、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**」と記述。
- H25.11.15 区長会総会で、**区側で検討した「特別区児童相談所移管モデル」を了承。**都に検討の再開を申入れ。

- H26.3.27 第3回児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会で、「特別区児童相談所移管モデル」を説明。都から、今後、移管モデルに対する意見や見解を述べさせていただくと発言。
- H26.5.28 第4回児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会で、都が「特別区児童相談所移管モデル」に対する見解を提示。特別区には、児童福祉司等の専門職になり得る人材や業務ノウハウがなく、移管することが現行体制と比べて最善の方法であるか判断できない。今行うべきことは、現行体制を強化することである。また、区が移管後の体制を検討する際は、都の既存の施設、人材は移管されないことを前提に検討することが必要との内容。区からは、一度持ち帰り、後日検討結果をお示しすると発言。
- H26.11.7 第5回児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会で、「特別区児童相談所移管モデル」にかかる都の見解に対する特別区の意見を説明。都から、引き続き具体性を深め、一定の整理がついた段階で、改めて検討結果をお示しいただき、今後議論していきたいと発言。
- H27.1.30 「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」（閣議決定）の中で、「児童相談所の設置権限の特別区への移譲については、東京都と特別区の協議状況を踏まえつつ、協議が整った場合には、その結果に基づいて必要な措置を講ずる」と記述
- H27.5.13 第6回児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会で、区から「特別区児童相談所移管モデル」の具体化について説明し、以下の事項について確認。
- ①「児童相談行政の体制のあり方」について検討を開始し、具体の検討は、課長級メンバーによる部会を中心に行うこと
 - ②部会には、必要に応じてメンバーを追加できること。
- また、都から、区長による児童相談所等の視察の実施について提案

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私も賛同している。

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・検討部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。

第3回都区検討会（平成26年3月27日）

○「特別区児童相談所移管モデル」を都に提示

区側から「特別区児童相談所移管モデル」の内容について都に説明した。都から「この検討会が移管ありきではないと理解して臨んでいる。」との発言があり、区からは「この検討会の検討項目は2つある。体制のあり方イコール移管とは言わないが、区が移管を視野に入れていることは認識していただきたい。区は、都からいただいた意見を真摯に受け止め、改めて検討する。」と発言した。

第4回都区検討会（平成26年5月28日）

○「特別区児童相談所移管モデル」に対する見解が都から提示

都側から「特別区児童相談所移管モデル」に対する見解が示された。都から「移管を前提とせずに移管モデルを広く検討し、意見を述べるものである」との発言があり、区からは「今後、特別区として検討した結果を、後日お示しすることとしたい。区が移管を視野に入れていることは認識いただきたい」と発言した。

第5回都区検討会（平成26年11月7日）

○「特別区児童相談所移管モデル」にかかる都の見解に対する特別区の意見を都に提示

区側から「特別区児童相談所移管モデル」にかかる都の見解に対する特別区の意見について説明を行った。区から「移管モデルや都の見解、都の見解に対する特別区の意見を素材に、検討会の再開をお願いしたい」また、「職員の確保・育成や社会的養護の拡充等については、整理ができ次第改めてお示ししたい」と述べたのに対し、都からは「引き続き具体性を深め、一定の整理がついた段階で、改めて検討結果をお示しいただき、今後議論していきたい」との発言が出された。

第6回都区検討会（平成27年5月13日）

○「特別区児童相談所移管モデル」の具体化についてを都に提示

区側から「特別区児童相談所移管モデル」の具体化について説明を行い、以下の事項について確認を行った。

- ①「児童相談行政の体制のあり方」について検討を開始し、具体の検討は、課長級メンバーによる部会を中心に行うこと
 - ②部会には、必要に応じてメンバーを追加できること。
- また、都側から、区長による児童相談所等への視察について提案があった。

第7回検討部会（平成27年6月26日）

○区の現場で起こっている課題、部会の進め方などについてワーキングセッション

子ども家庭支援センターで起こっている問題や課題、児童相談行政をめぐる都区共通課題について意見交換を行った。次回は、都から、区がまとめた「移管モデル」の具体化等に対する都の考え方を提示し、これらをもとに議論を行うことを確認した。

児童相談所のあり方検討資料

1 児童相談所の設置主体

① 都道府県

- 児童福祉法第12条
都道府県は、児童相談所を設置しなければならない。

② 指定都市

●児童福祉法第59条の4第1項

この法律中都道府県が処理することとされている事務で政令で定めるものは、地方自治法第252条の19第1項の指定都市及び同法第252条の22第1項の中核市並びに児童相談所を設置する市として政令で定める市(児童相談所設置市)においては、政令で定めるところにより、指定都市若しくは中核市又は児童相談所設置市が処理するものとする。(以下、略)

●児童福祉法施行令第45条の2

法第59条の4第1項の政令で定める市は、横須賀市、金沢市及び熊本市とする。

●平成20年8月29日付厚生労働省雇用均等・児童家庭総務課長通知「児童相談所を設置する市について」

2 国における政令指定の手続きについて
国は、児童相談所設置市への移行を希望する市から政令指定の要請があった際には、希望市における事務執行体制や希望市と都道府県の連携体制等について支障がないことを確認し、速やかに政令指定に必要な手続を行うこと。

③ 児童相談所設置市（横須賀市、金沢市、熊本市）

<H23.3.31住民基本台帳人口>

横須賀市：423,821人 金沢市：445,100人
熊本市：724,773人 (H24.4.1 指定都市移行予定)

2 都児童相談所における現状の課題

東京都児童福祉審議会「児童虐待死亡ゼロを目指した支援のあり方について(江戸川区事例 最終報告)」 (平成22年5月11日)より作成

- ◆課題・問題点
《児童相談所の対応について》
○子ども家庭支援センターに対して、児童の状況等についての問い合わせやフォローアップ等を行わなかった。
○区市町村によって虐待対応の成熟度は異なっているが、それを認識していないながら、実態に即した適切な支援ができていなかった。
○児童相談所の職員が、子ども家庭支援センターの受理会議に出席し助言を行ったことがないなど、スーパーバイズができていなかった。
《共通した問題点》
○子ども家庭支援センターや児童相談所は、児童と直接会っておらず、小学校や医療機関も児童から直接事情を聴くことがなかった。
○子ども家庭支援センターは小学校に、児童相談所は子ども家庭支援センターにそれぞれ支援を任せきりにしていた。
○関係機関の連携が不十分で、情報が共有できていなかった。



- ◆提言
《児童相談所の取組について》
○「情報提供」ケースについても、その後の対応状況を定期的に確認するなど、進捗管理を行うこと。
○子ども家庭支援センターの相談援助の実態を調査し、実情に応じた支援を実施すること。
○子ども家庭支援センターの受理会議等に参加し、助言指導を行うなど、区市町村の専門性強化を支援すること。

平成23年度第2回東京都児童福祉審議会(平成23年6月14日) 資料5「児童虐待 地域・現場での対応力のさらなる強化に向けて(仮称)」より作成

- 【課題1】 増え続ける虐待相談件数、重篤化するケース内容への迅速的確な対応
○専門性を支える人材の育成(児童相談所)
⇒ 基幹職員の育成、若手職員の専門性の強化
○子供家庭支援センターの体制や対応力のレベルアップ
○警察等との連携強化

【課題2】 関係機関の埋まらない隙間で生じる重大事例

- 児童相談所と子供家庭支援センター、他県児童相談所間での連携強化
○学校、医療機関など独立性の強い機関と児童相談所・子供家庭支援センターとの連携強化
○要保護児童対策地域協議会の一層の活用

【課題3】 虐待の未然防止策が進展していない

- 乳幼児はハイリスク「生命の危機あり」
⇒ 4割が0歳児、6割が0歳～2歳児
○育児疲れ、子育て不安群のフォローの徹底(虐待要因の17%)
○特定妊婦への対応

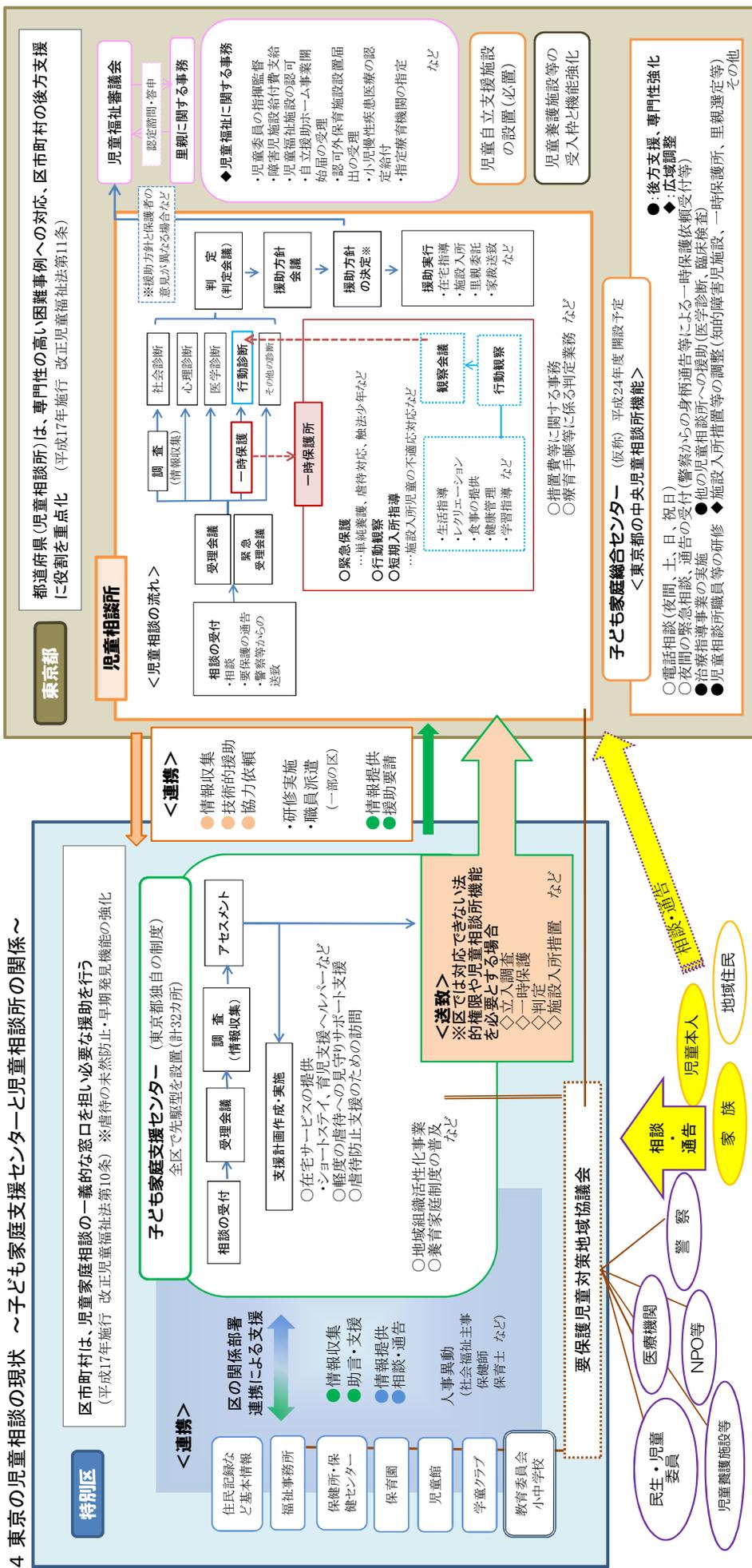
[参考]

- ◇虐待相談件数
⇒ 都：4,450件(H22年度)
※前年度比約1.4倍
区市町村は、H21年度 5,510件
- ◇児童相談所の体制強化
⇒ 児童福祉司
H13年度：106名 → H23年度：183名

3 区が児童相談所を持つ意義

- 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。
- 区民の視点では、区に一元化されることで分かりやすくなり、児童相談所が身近になる。行政側としても通報などの情報の錯綜が避けられ、的確に対応できる。
- 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、子どもや保護者等の状況を迅速・総合的に把握できるため、総合的な相談対応ができる。
- 一つの相談事例の中には複合的な問題があるので、保健所、保育園、学校、児童委員、福祉事務所など関係部署との連携を活かすことができ、幅広い支援体制が組める。
- 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、保育、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。
- 予防の視点を持って早い段階から係わることで、重篤な虐待ケースに陥ることを未然に防ぎながら、在宅での見守りを続けることができる。
- 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、きめ細やかな対応ができる。

4 東京の児童相談の現状 ～子ども家庭支援センターと児童相談所の関係～



5 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1】児童相談所(本体)の設置

[現状] 都の児童相談所がある区…新宿(センター)、墨田、品川、世田谷、杉並、北、足立の7カ所

＜施設整備・財政負担＞

- 既存施設の扱いを含めた児童相談所と支援機能をもととする子ども家庭支援センターの位置づけ
- 新規の整備費用及び運営経費

＜子ども家庭支援センターとの関係＞

- 強権発動的な機能を有する児童相談所と支援機能をメインとする子ども家庭支援センターの位置づけの整理

【対応の方向性】

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、1区に1所配置する。

【課題2】一時保護所の設置

[現状] 都の一時保護所がある区…新宿(センター)、足立、練馬(西部)の3カ所 定員112名

※都は全国的に見て定員が少なく、常に供給不足

※運営が基本で、児童福祉施設最低基準を運用

＜施設整備・財政負担＞児童相談所と同じ

＜施設規模と需要の問題＞

- 相談業務の実効性を担保するためには、各区が自由に使える一時保護機能を持つ必要がある。

【対応の方向性】

児童相談所機能の一部を担う場であることを踏まえ、相互利用や機能分担を考えたいく。

【課題3】専門人材の確保・相談対応力の強化

[現状] 都:経験年数の浅い職員が増えている

区:子ども家庭支援センターのレベル差がある

都の児童福祉司(特別区の区域の児相) 124名

都の児童心理司(同) 43名

子ども家庭支援センター相談担当職員 221名

うち児童福祉司任用資格者 113名

＜法定要件を満たす職員の配置＞

＜継続的な人材の育成＞

【対応の方向性】

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。

都に対して、派遣や人事交流の支援を求める。

【課題4】都との役割分担・連携

[現状] 東京都独自の制度として子ども家庭支援センターが設置され、児童相談所との連携については東京ルールに従い、虐待対応を含めかなりの部分を区が担っている。

＜施設入所など広域的な調整＞

＜中央児童相談所の専門的な支援機能の活用＞

【対応の方向性】

都と協議のうえ整理していく。

特別区児童相談所移管モデル（平成 25 年 11 月）抜粋

<児童相談所の移管に向けて>

厚生労働省の調査によると、全国的に児童相談所での児童虐待相談対応件数は、年々増加し、東京都も同様の傾向にあります。また、虐待によって子どもの命が奪われる悲惨な事件も、後を絶ちません。

東京都では、区市町村が設置している子ども家庭支援センターを児童相談の第一義的窓口とし、都が設置している児童相談所を専門性の高い困難事例の対応窓口としています。

児童相談所と子ども家庭支援センターは、連携して虐待をはじめとした児童相談行政を行っていますが、二つの機関が存在することによって、認識に温度差が生じ、迅速な対応や子どもの状況の変化に合わせたきめ細かな対応がとれないことがあります。

都と区の狭間に落ちて子どもの命を守ることができないなど、深刻な事例も起き、また、一時保護所の定員が不足している状況から、区が保護を必要とした子どもを保護できないことも生じています。

このため、都と区の間では、現行体制下における課題の解決策について検討し、現行ルールを見直すなどの取り組みを行っています。

しかし、二つの機関が存在することによって生じる体制そのものの課題を解決するためには、児童相談所を特別区に移管することが必要であると考えています。

国の第30次地方制度調査会は答申の中で、都から特別区に移譲すべき事務の例として児童相談所の事務を挙げ、「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」と提言しています。

住民に密着した基礎自治体の権能拡大は時代の潮流であり、大都市東京の基礎自治体である特別区が児童相談行政を一元的かつ総合的に担うことは、時宜を得た取り組みであります。

児童相談所を特別区に移管し、特別区という一つの体制の下で児童相談行政を総合的に担うことによって、あってはならない悲惨な事件や事故から子どもたちを守ることができるものと確信しています。

現行体制上の課題・問題点

- 1 相談件数や困難事例の増加等により、児童福祉司が不足している
- 2 一時保護所の定員が不足している
- 3 児童相談所と子ども家庭支援センターの狭間に落ちるケースがある
- 4 通告・相談先が2カ所あるため、わかりにくい
- 5 二元体制により、時間のロスと認識に温度差が生じる

特別区が目指す児童相談行政のすがた

- 児童相談所を23区すべてに設置
・児童相談所 7カ所 → 23カ所
- 児童福祉司・児童心理司の配置を充実
・児童福祉司 約120人 → 約220人
・児童心理司 約50人 → 約90人
- 一時保護所の定員を拡充
・定員 約150人 → 約260人

- すべての相談に対応
・各区に設置する児童相談所で、全ての相談に対応
- 一貫した対応
・各区に設置する児童相談所が、法的措置から家庭復帰後まで一貫して対応

- 1 児童相談体制の充実・強化
児童福祉司・児童心理司の配置の充実、一時保護所の定員拡充、広域自治体としての東京都との連携(特に高度な専門的知識及び技術を要する相談に関する技術的援助や助言等)により、児童相談体制を充実・強化。
- 2 責任や窓口の明確化
区民や関係機関から通告・相談先がわかりやすくなり、児童相談所が身近に。また、通告などの情報の錯綜をなくし、責任と窓口の所在を明確化。
- 3 一貫した支援体制の構築
虐待の未然防止をはじめ、早期発見、相談・調査・保護・再統合、その後の見守り、里親・養護施設など社会的養護の必要な子どもへの対応等、切れ目のない一貫した支援体制を構築。
- 4 総合的なアプローチの実施
保健所、保育園、学校、障害福祉所管課、福祉事務所など、区の関係部署が連携した幅広い支援体制を組み、総合的なアプローチを実施。
- 5 地域全体による見守り体制の充実
区民に身近な特別区が地域の関係機関と連携することで、子どもの状況を的確に把握しながらきめ細かに対応、見守り体制を充実。

移管モデル

【基本的な考え方】

- 1 移管の方法
 - 児童福祉法等の改正により、児童相談所設置市を目指す。
- 2 児童相談所
 - 1区1所。
- 3 一時保護所
 - 1区1所。ただし、必要に応じて共同設置も検討。
- 4 人材育成
 - 職員を、順次、児童相談所に派遣し、具体的な事務のノウハウを習得。移管当初は、都から児童相談所経験者の派遣を受入。
 - 児童福祉司は、子ども家庭支援センター相談員や保健師、保育士等を活用し、計画的に育成。
 - 児童心理司は、心理職を計画的に任用し、子ども関連部署で育成。
 - 23区で職員を確保。

5 児童相談所設置市の事務等

- 児童相談所設置市の事務は、各区で実施。ただし、広域的・統一的判断を要する事務や特に高度な専門的知識を要する事務等については、23区が連携して実施することも検討。
- 子ども家庭支援センターの機能のうち、虐待対応については基本的に児童相談所が担当。その他子育て支援に関することは、各区の実情に応じ、区内の関係所管課を含め、児童相談所の移管に向けた児童相談体制の見直しの中で検討。

【移管モデル(規模別モデル)】

- 23区を人口規模別に大規模・中規模・小規模の3つに分けて試算。
- 職員配置や一時保護所の定員の基準は「指定都市・児童相談所設置市の平均」。
- 主な試算項目
 - ・児童相談所・一時保護所の職員配置
 - ・児童福祉司・児童心理司の人数
 - ・一時保護所の定員
 - ・財政規模(建設費、運営経費など)

「特別区児童相談所移管モデル」にかかる都の見解 <概要>

1 基本的な考え方

- 児童相談体制のあり方については、いかにして子どもの安全・安心を守るかという視点から慎重かつ十分な議論が必要。
- 区側が移管の必要性の根拠としている「現行体制上の課題・問題点」が、移管によって解決されるものなのか、また、移管が現行体制と比べても最善の方法なのか、移管の必要性について十分示されていない。

2 内容に対する見解

(1) 総論

- 児童相談所は、虐待のみならず、非行や障害など子どもに関するあらゆる相談に対応。また、虐待対応も相談、一時保護、施設入所や家庭復帰後のケアなど、その業務は広範かつ多岐。
- 区が作成した「移管モデル」は、虐待を中心としており、児童相談所業務の一部しか述べていない。その内容も抽象的な体制整備にとどまり、具体性のあるものとなっていない。

(2) 各論

- 「移管モデル」は、専門的な人材確保・育成策、特別区間、都区間の連携・調整の仕組みなどについて具体的な言及がなく、どのような仕組みにより児童相談体制の対応力の維持・向上が図られるのか読み取れない。

<人材の確保・育成>

- ・ 都は、児童福祉司等の多様な専門職の配置・増員を図ってきたが、その確保・育成は難しい状況。
- ・ 保健師や保育士などの活用とあるが、これらの職員には介入型アプローチの経験がほとんどない。また、子ども家庭支援センターには、非行相談に関するノウハウはほとんどない。
- ・ 24 時間対応の子育て支援サービスを直営で行っている区はなく、一時保護所の運営ノウハウがない。
- ・ 児童相談業務に欠かせない人材の育成・確保、業務ノウハウの習得、相談対応力の向上について、「移管モデル」から具体策を読み取れない。

<区間の連携・調整等の仕組み>

- ・ 一時保護所の共同設置や相互利用等、その具体の運用や区間・都区間調整の仕組みについて言及がない。個々の児童に応じた柔軟な連携・調整を行うことができるかどうか読み取れない。

<福祉資源の確保>

- ・ 児童相談体制の強化には、児童養護施設や里親等、地域の福祉資源の強化が不可欠であるが、各区のサービス基盤は十分とはいえない。

＜様々な各区の状況＞

- ・国は、児童相談所について、人口 30 万以上の都市に設置を想定。特別区は人口が様々であり、児童相談所での相談件数が年間 2 ケタの区も存在。
- ・各区の状況が異なる中で、一律に設置することは非効率に思えるが、各区に設置する必要性が具体的に示されていない。

(3) 結論

- 「移管モデル」は、児童相談所の業務を行う観点から不十分な記述であり、移管することが現行体制と比べても最善の方法であるか判断することができない。
- 都としては、子どもの安全・安心を守ることを最も最優先すべきと考えており、現行体制下で都区間の連携をさらに深化することが重要。また、各区が今行うべきこととして、先駆型子ども家庭支援センターの体制強化を図ることが重要であり、移管の議論をする前に、まずはこれらの取組を進めることが必要。

3 今後の体制のあり方の議論について

児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会において体制のあり方の議論を継続する場合、まずは、児童相談所の移管の必要性について、区側で整理し、明確に示すことが必要。

4 その他

区部の児童相談所の人材や施設等は、引き続き都が活用するため、区が移管を検討する際は、人材や施設等は都から移管されないことを前提に検討することが必要。

「特別区児童相談所移管モデル」にかかると都の見解に対する特別区の見解【概要版】

はじめに

平成25年度における児童相談所での児童虐待相談対応件数は、全国で73,765件(速報値)の過去最多を記録。都においても10年前の約2.5倍となる5,414件を記録しているが、この件数には、子ども家庭支援センターが対応した件数が含まれておらず、子どもを取り巻く環境は、より一層憂慮すべき非常に深刻な状況であると認識。

このような状況の中で、子どもの最善の利益を考慮し、子どもの身体・生命を守るための一元的・総合的な児童相談体制の実現に向けた様々な検討を行い、平成25年11月に特別区が目指す児童相談行政の青写真として、児童相談所を担うための大枠の方向性を示した「特別区児童相談所移管モデル」を策定。

第1 基本的な考え方

◇都の見解:特別区には、児童相談所を担うノウハウがなく、「移管モデル」は具体性に欠け、移管の必要性が明確でない。また、都の人材や施設が移管されないことを前提に検討することが必要。

○特別区は、多くの福祉関連の現場を持ち、広範な福祉人材を保有。さらに、児童行政に関する機関や地域の福祉資源と直接的な関係を持ち、日々住民と密接した行政活動を展開。このような基盤・強みのうえに移管を求めている。

○特別区が児童相談行政を一元的・総合的に担うことで、関係部署との連携による総合的なアプローチを機動的に実施することが可能。また、日頃の顔の見える関係を活かして、地域の関係機関との緊密な連携により、現場性を活かした継続性のある地域での見守りが可能。

○福祉事務所や保健所などの移管に際しては、都の支援と協力のもとにノウハウを引き継ぎ、職員や施設の移管などにより、円滑に移管を行ってきた経緯があり、児童相談所の移管においても、同様な対応により進めていくべき。

○今後、都との協議の中で支援と協力を得ながら、移管に向けた実現可能な対応方策を検討し、総合的な相談体制を構築することで、制度による隙間を生じさせない児童相談行政の姿をつくっていく。

第2 「内容に対する見解」についての意見

1 「総論」に対する基本的な考え方

◇都の見解:「移管モデル」は虐待中心で、非行や障害についてほとんど述べられていない。また、相談と一時保護の部分が大半を占めているなど、児童相談業務の一部しか述べられていない。

○児童相談所の移管を受けるにあたっては、あらゆる相談に対応することは当然。「移管モデル」では、特に重篤事例に結びつく虐待事例に焦点を当てた。

○家族再統合や家庭復帰後のケアについては、児童相談所から子ども家庭支援センターに依頼される事例も存在。また、障害分野においては、保健所等で各種発達相談に応じるとともに、教育委員会・学校において特別支援教育の充実。障害福祉部門では、様々な相談援助を行っている。

2 人材の確保・育成

◇都の見解:保健師・保育士などには介入型アプローチの経験がほとんどない。

○特別区には、第一線の現場で日々区民と接しながら、困難であっても具体的な対応が求められる業務に従事している職員が数多く存在し、児童相談業務に関する資質や潜在能力は高い。

○保健師は、育児不安を抱えている保護者や精神的に不安定な保護者に対し、介入型アプローチを交えて支援を行っている。感染症法や母子保健法、精神保健福祉法の領域でも同様。また、保育士は、子どもの保育だけでなく、日々の保育活動等の中で、虐待等の予防・早期発見に努め、不適切な養育が疑われる場合は、関係機関と連携して問題解決にあたっている。

○また、福祉事務所では、DV被害の母子への対応など、職権介入的対応を要する業務を行っている。保育士等の職員もケースワーカーとして従事。

◇都の見解：子ども家庭支援センターには非行に関するノウハウがない。

○教育センター等で非行に関する相談を受け、個別のケースには、教育委員会や警察、医療機関等でサポートチームを編成して対応。その際に、子ども家庭支援センターの職員も同行して対応する中で、非行に関するノウハウも蓄積されてきている。

◇都の見解：どのように人材を確保・育成し、業務ノウハウを積ませることで、相談対応力を向上させていくのか。

○子ども家庭支援センターに児童福祉司の任用資格者を配置し、日々の業務の中で介入型アプローチのスキルを高め、実践を積んだ職員を移管後の児童相談所の中核職員とする。また、児童相談所への職員派遣を継続し、都の支援と協力ののもとで、派遣職員数の増加や対象職場を一時保護所へ広げ、中核職員となる人材を計画的かつ着実に育成。

○その他、23区間の人事交流や児童心理司の23区統一採用、児童相談所OBの採用など、様々な専門的人材の確保・育成策を講じる。

3 区間の連携・調整等の仕組み

◇都の見解：一時保護所の共同設置等については、現在、23区に共通する課題として、共同設置の手法、共同設置する場合の定員・費用負担や相互利用の仕組み等について検討中。また、都区間の調整に関する事項は、都区共同で検討していくべき。

4 福祉資源の確保

◇都の見解：児童養護施設等は、人口比で見ると不足した状況にあり、各区のサービス基盤は必ずしも十分とは言いがたいが、この点に関する具体的対応策がない。

○福祉資源の確保を含めた社会的養護の拡充は、児童養護をめぐる大きな課題であり、今後十分に検討を行う。

○都立養護施設等は、都民・区民の共有財産という観点から、引き続き区が利用できるように、都区間の連携・調整・協力を図っていくべき。また、民間の児童養護施設等については、社会福祉法人への財政的支援を実施するなど、施設の拡充に向けた取組を行う。

○施設整備だけでなく、里親委託の促進など、これまで以上に家庭的養護を推進していくことが必要。区民に最も身近な基礎自治体としての強みを活かし、里親委託をより一層推進。

5 様々な各区の状況

◇都の見解：国は、人口30万人以上の都市に児童相談所設置を想定。人口規模や相談件数等各区の状況が異なる中で、一律に児童相談所を設置することは非効率に思えるが、各区に設置する必要性が不明確。

○地方自治法の改正により、中核市の指定要件が人口20万人以上に変更。23区中20区が人口20万人以上であり、中核市並みの役割を担うことは可能。また、すでに全ての区が中核市の中心的業務である保健所設置市の事務を行っているが、これまでに業務上の支障が生じたことはない。

○小規模な区においては、連携等の工夫を講じることに加え、児童相談所と福祉事務所等との統合や、教育委員会等の関係部署で行っている相談を整理統合することで、効率的・効果的な児童相談体制を構築することは可能。

○各区が児童相談所の権限を持つことにより、区の関係部署間の連携や地域の資源・ネットワークを活用しながら、一体的・総合的な児童相談行政を行うことが可能となり、各区に児童相談所を設置する意義は大いにある。

「特別区児童相談所移管モデル」の具体化について【概要版】

はじめに

- 平成26年3月の児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会において、児童相談所を担うための大枠の方向性を示した「移管モデル」を提示。
その後、各区で、「移管モデル」をもとに移管の具体化に向けた検討を行うとともに、移管にあたっての23区共通課題について検討。
- 今般、各区における移管の具体化に向けた検討の状況や、移管にあたっての23区共通課題の検討結果等を踏まえ、都の見解で示された指摘項目を含め、「移管モデル」の具体化についての特別区としての考え方を整理。
今後、検討会の中で、先に示された都の見解、これに対する特別区の意見、今回提示する「移管モデル」の具体化についての特別区としての考え方を素材に、「児童相談行政の体制のあり方」について議論し、さらに検討を深めていく。

第1 人材の確保・育成について

1. 基本的な考え方

- 開設時に必要となる職員は、都の児童相談所等への派遣を通じて実務経験を積ませることにより確保・育成することを基本とするが、開設当初から一定期間(3年間を目的)は、都からの職員派遣や都職員の身分切替を要請。
 - 児童福祉司任用資格保有職員を確保するため、福祉職の採用を拡大。
 - 児童福祉司等の職員や児童相談所長は、職員のスキルアップ、人事の停滞解消等を図るため、23区間での派遣交流及び人事交流を実施するとともに、都との派遣交流を要請。
 - 児童相談所等の職員は、児童相談関連部署への異動を重視した人事ローテーションを行い、関係部署間のネットワークを強化。
 - 特別区職員研修所による専門研修の実施や都主催の専門研修等の活用により、職員の相対対応力を向上。
- #### 2. 職員の確保・育成に係る基本的方向性(職種別)
- 《児童福祉司、児童心理司、一時保護所の職員(児童指導員・保育士)》
- 開設時に中核となる職員は、子ども家庭支援センター職員、ケースワーカー、保育士等や新たに採用する職員の一定数を、開設までの4年間に、都の児童相談所等へ派遣して実務経験を積ませることにより育成。また、派遣が終了し区へ戻った職員は、児童相談所等で習得した専門知識やスキルを活かすことができる児童相談関連部署等へ配置。
 - 移管後、新たに採用する場合は、現行の採用制度の活用に加え、現行制度で実施していない経験者採用等を実施する方向で検討。

《児童相談所長》

- 開設時の所長は、管理職の有資格者から任用することを基本に、任期付採用や経験者採用を検討するほか、都からの職員派遣を要請。
- 《児童福祉司・児童心理司スーパーバイザー》
- 開設後の児童福祉司のスーパーバイザー候補職員は、子ども家庭支援センターや生活保護ケースワーカー経験者等の中から一定数を、また、児童心理司のスーパーバイザー候補職員は、区に在職する職員及び新たに採用する心理職の職員の中から一定数を、開設までの4年間、都の児童相談所に派遣して実務経験を積ませることにより育成。

- 開設時から一定期間は、スーパーバイザーとして、都からの職員派遣を要請し、この間スーパーバイザー候補職員が都職員の派遣終了後のスーパーバイザーとしての役割を担うことができるように育成。

第2 社会的養護の拡充について

1. 基本的な考え方

- 国が示す「家庭養護(里親等)、家庭的養護(グループホーム等)、施設養護の各構成比を1/3にすることを将来的な目標として、現段階から、多様な地域資源を活用した里親登録者増加の取組や、用地の確保・提供など、都との連携・協力によるグループホーム誘致の取組等を実施し、社会的養護を充実、強化。
- 現在、都が利用している児童養護施設等は、他道府県の先行事例を参考に、定員協定の締結等により、都と特別区で利用。

2. 家庭養護(里親・ファミリーホーム)

《家庭養護(里親・ファミリーホーム)の基本的方向性》

- 地域ネットワークを活用できる強みを活かして里親等委託率向上のための取組を重点的に行うなど、家庭養護(里親・ファミリーホーム)を強力に推進。
 - 里親家庭に対する子育て支援サービスの充実や、児童相談所を中心に区全体で里親家庭を支援・フォローする体制を整備するなど、里親家庭が子育てしやすい環境作りを行う。
- 《里親登録数の向上に向けた取組、里親への支援》
- 保育ママやファミリーサポート、ショートステイの協力家庭の担当部署から里親に適している家庭を推薦する仕組みを作り、週末ホームステイ等の短期里親事業を実施することによって里親登録数につなげていく。
 - 里親家庭が子育て支援サービスを利用しやすくなるような制度や事業を整備、実施し、里親家庭の良好な子育て環境を醸成。(例:幼稚園・保育園の入園決定時の配慮、レスパイトケア(里親の一時的な休息のための援助)のためのショートステイ)

3. 施設養護

《施設養護の基本的方向性》

- 施設養護に関する各区の考え方や方針や都の推進計画等をもとに23区全体で調整し、各区が地域の実情等を踏まえて施設整備を行う。
- 乳児院、自立援助ホームは、社会福祉法人等が行う施設整備に関する情報を共有するなど、23区間で連携・協力を図りながら、各区が施設誘致の取組を行い、入所枠を確保。

《児童養護施設》

- グループホームを増設していくことを基本に、児童養護施設を整備。
- 施設が所在しない区は、里親支援機関等の地域支援の拠点として新規整備することも検討。また、施設が所在する区についても、区の実情に応じて新規整備することを検討。
- グループホームの整備にあたっては、都と連携して施設の小規模化を図り、社会福祉法人への財政支援等を実施。また、空き家の活用により、用地を確保・提供することも検討。

《児童自立支援施設》

- 児童相談所設置市に必置の施設であるが、他道府県の先行事例を参考に、当分の間、地方自治法に規定する「事務の委託」に基づき都へ委託。
- 都の児童自立支援施設への職員派遣等を通じて児童自立支援施設の運営ノウハウを蓄積し、将来的に23区共同で1か所設置することも検討。

第3 23区間及び都区間の連携・調整について

1. 一時保護所の共同設置

- 共同設置を予定している8区が地方自治法に基づく「管理執行協議会」方式により、3か所の一時保護所を共同設置。また、幼児・学齢児等の種別ごとの一時保護所を整備する方向で検討。
- 一時保護所の総定員は、共同設置を予定している8区の必要定員数をもとに57名とし、各区の定員枠を設定。各区の児童相談所が一時保護決定に基づいて入所手続を行い、各区の定員枠までは、各区の判断で入所させる。
- 職員は、各区が定員枠に応じて派遣することを基本。施設の建設費、運営費等についても、各区が定員枠に応じて負担すること基本に、利用実績に応じて調整。また、施設の維持管理は、施設所在区が行う。

2. 一時保護所の相互利用

- 自区の一時的保護所での保護を原則として、児童の居所を秘匿することが必要な場合など、自区の一時的保護所での保護が困難な場合に23区全体で相互利用を行う。
- 各区の一時的保護所（共同設置の一時保護所を含む）に相互利用のための定員枠は設定しないが、一時保護所に空きがあり、他区から相互利用の依頼があった場合には、原則として受け入れる。また、23区で相互利用を行うための協定、基本ルールを策定、締結。

3. 児童養護施設・乳児院・自立援助ホームの入所調整、利用方法

- 現在、都が利用している施設は、都と特別区で利用。特別区の利用分は、都との協議により定員協定を締結して入所枠（協定定員）を設定。
- 児童相談所移管後に整備した新規施設は、整備を行った区が利用することを基本として、空きがある場合には、他区や都も利用。

4. 里親委託

- 区内の里親への委託を原則とするが、区内に適切な里親がない場合や区外への里親委託が適切な場合には、他区や23区外の里親へ委託。

5. 23区間の情報共有

- 複数区に関わるケース対応や、統一的な判断、専門的な対応、国の制度改正など、23区全体でノウハウの蓄積等が必要な場合に、23区間で情報共有を行う。
- 情報共有を行う仕組みとして、23区間で必要な情報を閲覧できるシステム（掲示板）を導入する方向で検討。また、児童相談所長会をはじめとする23区の会議体を設置。

6. 児童相談所設置市事務の共同処理

- 「小児慢性疾患の医療給付に関する事務」の認定審査会は、23区合同審査や事務局の23区持ち回り等の方法により実施。

7. 23区共通の事務処理マニュアル、ルール等の策定

- ケース対応や児童相談所の運営等に関する事項について、都が作成・使用している現行のマニュアルを基本に、23区共通の事務処理マニュアルや統一基準を作成。また、児童相談業務を行っていく中で、各区の地域特性や業務実態に合わせたマニュアルを作成することも検討。

8. 都との連携

- 児童養護施設の入所及び里親委託は、区内・23区内を基本としながら、都と特別区が相互に入所・委託できるように連携・協力。また、都区間で職員の派遣交流を行い、都全体における専門職のスキルアップを図る。
- 児童相談センターで実施している治療指導事業の利用、高度な専門的知識・経験が必要なケース対応等への助言・援助をはじめ、児童相談所の立ち上げ支援、児童相談所開設時における都職員の派遣・区職員の派遣受入、マニュアルの提供や都主催の研修への参加、児童福祉施設の空き状況の情報提供等について要請。

児童相談所の設置権限の特別区への移譲に係る国の動き

第30次地方制度調査会『大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申』
(平成25年6月25日)

＜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。

『義務付け・枠付けの第4次見直しについて』（平成25年3月12日閣議決定）

＜基礎自治体への権限移譲＞

都道府県並びに指定都市及び政令で定める市が処理している児童相談所の設置権限の特別区への移譲については、第30次地方制度調査会の審議状況、東京都と特別区の協議の結果を踏まえつつ、検討を行う。

『平成26年の地方からの提案等に関する対応方針』（平成27年1月30日閣議決定）

＜都道府県から市町村への事務・権限の移譲等＞

児童相談所の設置権限の特別区への移譲については、東京都と特別区の協議状況を踏まえつつ、協議が整った場合には、その結果に基づいて必要な措置を講ずる。

◇大阪府市大都市局のパッケージ案（児童相談所部分）に対する国との調整状況

(25.10.30 第8回大阪府・大阪市特別区設置協議会)

<厚生労働省からの質問>

児童相談所を設置する自治体として政令で個別に定める際の考え方として、以下に掲げるものをお示ししているが、特別区が児童相談所を設置する場合には、以下の事項が満たされるよう、人的体制の整備や援助体制の確保等をどのように行う事を検討しているか。

- ① 児童相談所における相談業務のみならず、児童相談所での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等の実施を一貫して行う必要があり、児童相談所設置市の事務の範囲は指定都市が行う事務の範囲と同一である。こうした事務を遂行するための人的体制の整備や児童福祉施設の確保等が見込まれること。
- ② 一時保護や児童福祉施設の入所等に関しての広域的な調整、児童相談所立ち上げ当初の支援、特に高度な専門的知識及び技術を要する相談への対応などに関して、都道府県が適切に助言又は援助を行う体制が確保されると見込まれること。

<大阪府市大都市局の回答>

①について

- 政令指定都市の権限である児童相談所の設置等については、措置権限から措置先となる施設の管理・運営までを一貫して行うべきとの考え方から、いずれも特別区で実施するべく事務分担（案）を一致させたところです。
- 指定都市が行う事務の範囲と同一であることを前提に、現在、政令指定都市としての大阪市において児童相談所業務に従事している専門職等が特別区に移管され、また、実際に児童相談所を設置している政令指定都市等における人員配置等をモデルに職員体制を設計していることから、特別区において適切に業務が執行できるものと考えます。併せて、基本回答<職員体制・専門性の確保>を参照ください。
- 現在の大阪市域に所在する一時保護所や児童福祉施設等については、新たな大都市制度への円滑な移行という観点から、共同設置及び一部事務組合による管理ということと想定しております。
- なお、児童相談所の設置等については、東京都区間で特別区への権限移譲を含めあり方の検討が進められているほか、全国市長会でも特別区への権限移譲が要望されています。また、第30次地方制度調査会答申でも、中核市・特例市及び東京特別区に移譲すべき事務の例として掲げられています。

②について

- 現在、政令指定都市としての大阪市において児童相談所業務に従事している専門職等が特別区に移管されること、また、実際に児童相談所を設置している政令指定都市等における人員配置等をモデルに職員体制を設計していることから、特別区において適切に業務が執行できるものと考えます。その上で、広域的・専門的な調整等については、現在の大阪府と大阪市において既に適切な連携関係が構築されていることから、特別区設置後においてもその関係が継承されるものと考えます。

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。

分権の受け皿論

平成の大合併収束でも極小規模の自治体は多数存在

今後の選択肢は、自主合併、広域連携、広域補完

	団体数	構成比	人口 (平成17国調)	構成比	面積(km ²)	構成比
50万人以上	34	1.9%	34,935,652	27.3%	14,541	3.9%
30万人以上50万人未満	51	2.9%	19,473,033	15.2%	16,403	4.4%
20万人以上30万人未満	45	2.6%	11,031,512	8.6%	12,166	3.3%
5万人以上20万人未満	437	24.9%	41,397,324	32.4%	104,911	28.2%
1万人以上5万人未満	727	41.5%	18,537,347	14.5%	140,618	37.7%
1万人未満	459	26.2%	2,393,126	1.9%	83,930	22.5%
全国計	1,753	100.0%	127,767,994	100.0%	372,567	100.0%

※22.1.12 までに合併官報告示を終えたもの

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。

東京の自治のあり方研究会

特別区の区域のあり方については、引き続きの課題とするが、当面、都区のあり方検討とは別に、将来の都制度や東京の自治のあり方について、学識経験者を交えた、都と区市町村共同の調査研究の場を設けることとし、その結果を待って、必要に応じ議論する。

—— 21.2.2 都区のあり方検討委員会 幹事会への下命事項

- 将来の都制度や東京の自治のあり方について、学識経験者を交えた、都と区市町村共同の調査研究の場
- 東京都、特別区長会、東京都市長会、東京都町村会の4者共同で「東京の自治のあり方研究会」を設置
- 学識経験者7名、行政実務者10名(都4名、区2名、市2名、町村2名)で構成
- 平成21年11月から研究会の検討を開始
- 平成25年6月に研究会の下に行政実務者(各団体から2名ずつ)を中心とした部会を設置

◇ 東京の自治のあり方研究会の検討状況

《研究会》

	検討事項
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)
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)
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
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)
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)
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
第10回 (H24. 12. 20)	「東京の自治のあり方」の方向性 (案)
第11回 (H25. 3. 19)	中間報告のまとめ 今後の進め方
第12回 (H26. 7. 23)	東京の自治のあり方研究会部会 これまでの議論を踏まえた論点整理 東京の自治のあり方研究会の今後の進め方
第13回 (H26. 10. 28)	将来人口推計等を踏まえた今後の課題
第14回 (H26. 12. 19)	地域ごとの課題を踏まえた東京の自治のあり方
第15回 (H27. 3. 24)	東京の自治のあり方研究会最終報告

《部 会》

	検討事項
第1回 (H25. 6. 26)	東京の自治のあり方研究会部会の進め方等について
第2回 (H25. 9. 9)	・中間報告をもとにした考察 ・有識者ヒアリング
第3回 (H25. 12. 24)	東京の自治のあり方に関する論点について
第4回 (H26. 3. 28)	・2050年までの地域別の将来人口推計 (500mメッシュ) について ・東京の自治のあり方研究会部会とりまとめに向けて
第5回 (H26. 5. 29)	これまでの議論を踏まえた論点整理について

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

東京の自治のあり方研究会部会 「これまでの議論を踏まえた論点整理」(26.5.29) 概要

○部会での経緯、部会での議論の位置づけ

これまでの研究会での議論を土台に、さらなる検討が必要な事項等について議論を深めるため、部会を設置、調査・研究を開始した。

○東京の将来人口推計に関するさらなる分析

東京の自治のあり方研究会中間報告で示した2100年までの東京の将来人口推計についての評価・分析を行うため、有識者へのヒアリングを行った。

本部会では、議論の目標年次を2050年に設定し、2050年までの地域別の将来人口推計について、500mメッシュの分析を行い、地域ごとの人口の推移や年齢階層別の人口動向について明らかにした。

部会においては、出生率の上昇や高度人材外国人の受け入れといったことを想定せず、人口減少社会の到来、少子高齢化の更なる進展といった危機的な環境が到来することを前提にしている。

○人口動向を踏まえた地域ごとの将来の姿と課題の分析

推計結果を踏まえ、東京は他地域に比べ、人口減少が緩やかに変動する傾向があるため、人口変動に対する取組が遅れるおそれがあることを指摘するとともに、人口構造の変動が顕著に現れる地域とその地域における主な課題について整理し、研究会中間報告で示した3つの観点から、自治のあり方の方向性について検討した。

○東京の自治のあり方の方向性の検討

「都と区市町村の役割分担のあり方」では、地方分権の流れや社会保障に関する新たな役割分担のあり方に加え、事業の性質や各地域が抱える課題等を考慮しながら、今後の都と区市町村の役割分担を検討する必要があるとし、「住民自治のあり方」では、地域の担い手の減少に対応するため、これまで以上に行政と住民の役割分担を明確にし、住民が新たな自治の担い手として活躍できる環境の整備が必要であるとした。また、「効率的・効果的な行財政運営のあり方」では、合併や連携の効果や課題について一般的に言われていることを記載した上で、各区市町村が主体的に検討、判断していく必要があるとした。

また、区市町村が実施している「人口減少・少子化対策の具体的事例」や、「連携の事例」についても掲載し、これまでの取組みについて確認した。

○研究会におけるさらなる議論に向けて

本部会で整理した論点は、研究会に報告を行い、さらなる議論を展開し、今後の東京の自治のあり方への展望を示していく。

東京の自治のあり方研究会「最終報告」(平成27年3月)について

▽東京の自治のあり方研究会の設置

平成21年2月の都区のあり方検討委員会で、「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、その結果を待つて、必要に応じ議論する」ことを確認。同年11月から調整研究を開始

▽部会の設置

2050年までの500mメッシュ単位の将来人口分析を実施

▽中間報告で示した3つの論点について、最終報告とりまとめ

- (1) 都と区市町村の役割分担のあり方
- (2) 住民自治(自治の担い手)のあり方
- (3) 効率的・効果的な行政運営のあり方

1. 人口動向を踏まえた地域ごとの将来の姿と課題

【高齢者の急激な増加と高齢化の進展】

- ◇ 都内では、2030年代中頃以降、急激に高齢化が進展し、2050年には75歳以上人口は倍増。特に区部で急速に高齢化が進展。また、区部では、高齢化の進展の状況にばらつきが大きく、高齢化率が40%以上の地域も存在。
- ◇ 一方、生産年齢人口の減少幅は全国と比べて緩やかであるが、区西部や西多摩、島しょ地域では、2050年までに4割以上減少し、税収入等に大きな影響を及ぼすことが推定。
- ◇ こうした将来の人口構成や財政環境の変化に伴い、今後都内では、現在の行政サービス水準の維持・存続が困難となる地域が発生することが予想。

【高齢者単身世帯と空き家の急増】

- ◇ 2050年における都内の総世帯数に占める割合は、高齢者単身世帯が2割、これに「老老世帯」を加えた高齢者のみ居住する世帯が約3割に達する。
- ◇ 2008年時点ですべての都内の空き家は、約40年後の2050年には倍増し、170万戸を超える見通し。また、空き家率も全ての地域で上昇し、多くの地域で2割超。
- ◇ こうした地域においては、地域での見守り機能が弱くなるほか、治安の悪化等を招き、ひいてはコミュニティの維持・存続が困難となる恐れ。

【東京における少子化の更なる進展】

- ◇ 都内の出生数は、1970年には23万人にのぼったが、現在は11万人に半減。さらに、東京都の合計特殊出生率は1.13で最下位にあり、人口置換水準の2.07を大きく下回る。
- ◇ 人口減少の問題は、「東京対地方」という単純な構図で論じるのではなく、東京をはじめとする大都市において、重点的・集中的に少子化対策を実施することにより、低出生傾向の改善が図られなければならない。東京と地方はともに消滅することに。

2. 東京の自治のあり方の方向性

◇ 全国の他地域と比較すると、東京の人口構造は比較的緩やかに変化していくと推計されている

るため、危機的な状況が迫っていることについて認識が遅れることも懸念され、都や区市町村は危機意識を共有しながら、将来に向けた対策を適切に行っていくことが重要。

- ◎ 東京の進むべき方向性を考えるにあたっては、東京と地方が共存し、共に発展していくために、東京がどのような役割と責任を果たしていくことができるのかといった視点も重要。
- ◎ 将来東京が直面することが見込まれる危機的な状況をあらかじめ想定し、厳しい環境にも対応しうる具体的な自治のあり方をただちに検討していく必要がある。
- ◎ 都内自治体の人口規模は、町村部のほか、5万人規模から50万人を大きく上回る区市町村まで様々。また、面積規模は、平均30km²程度にとどまっており、特に区部及びその近隣地域には、市街地が連担した地域に小規模面積の自治体が数多く存在。今後の東京の自治のあり方を検討するにあたっては、こうした特性を踏まえる必要がある。

(1) 都と区市町村の役割分担のあり方

- 事業の性質や各地域が抱える課題等を考慮しながら、今後の都と区市町村の役割分担のあり方について検討する必要がある。
- 都内における今後の人口減少社会の到来や少子高齢化の更なる進展を踏まえ、広域自治体として都が、今後どのように対応していくのかについても、検討が求められる。

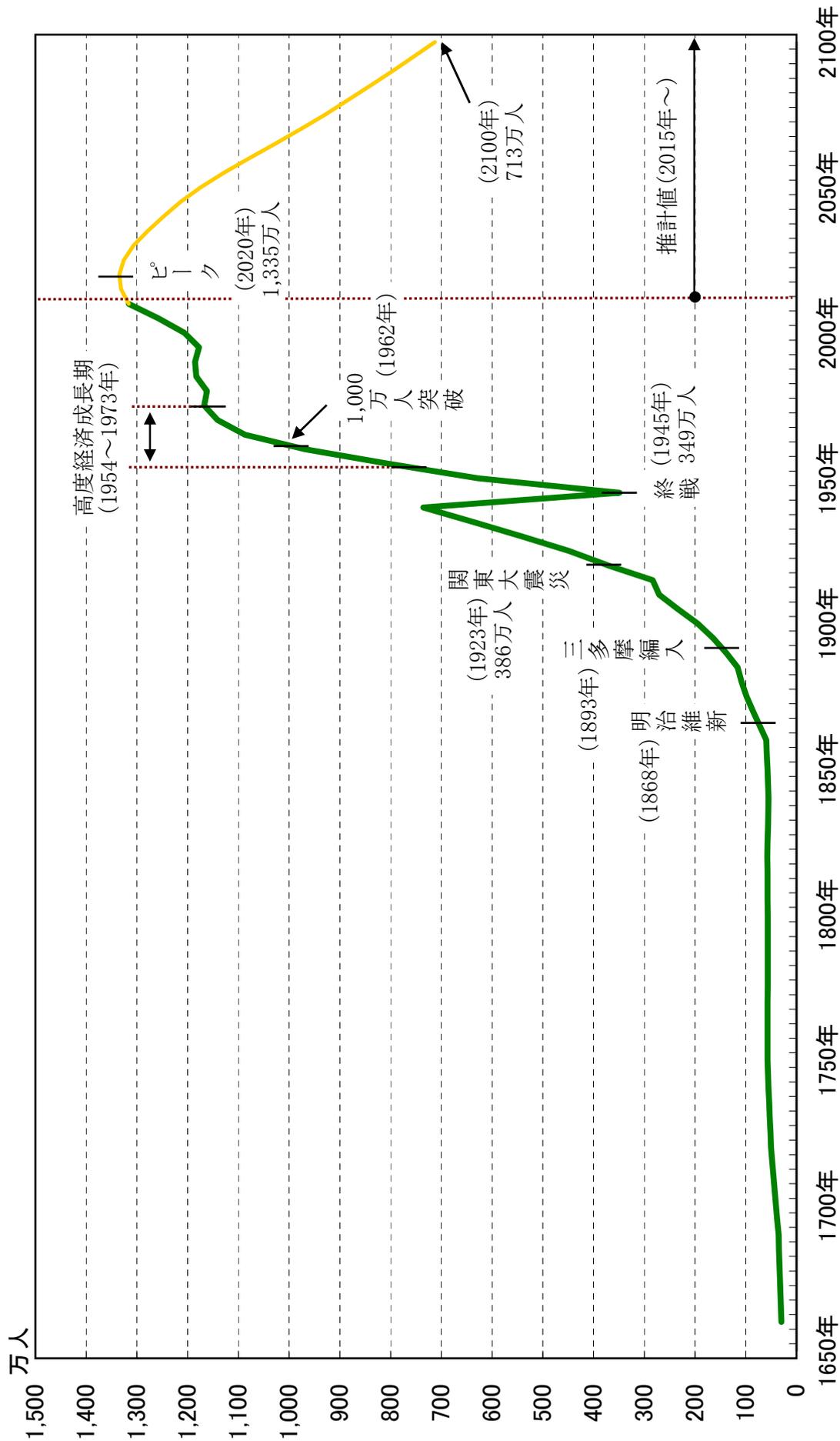
(2) 住民自治(自治の担い手)のあり方

- 町内会や自治会等の活動を基盤とした既存のコミュニティを再構築していくことはもとより、NPや企業、ボランティア団体などの地域のような活動主体との協力によって、新しいコミュニティの形成を支援していく必要がある。
- 様々な年代層がそれぞれの課題意識や経験・ノウハウを地域課題の解決に有効に活用し、地域の担い手として活躍できるよう、各区市町村は、多様な支援策をこれまで以上に積極的に講じていくことが重要。

(3) 効率的・効果的な行政運営のあり方

- 今後、変化・増大する行政需要に的確に対応し、安定的な行政サービスを提供していくためには、既存の行政体制の維持・存続にとらわれず、早急に見直しを検討していく必要がある。
- 各区市町村は、将来の状況を直視し、人口動向や財政環境等の変化により、十分な行政サービスが提供できなくなるなど危機的な状況に臨む前から、合併、共同処理制度の活用、基礎自治体間での相互補完や機能分担等、多様な選択肢について、地域特性や住民意思等を踏まえながら、主体的に検討、判断していく必要がある。
- 合併・連携それぞれにメリット、デメリットの両面があることを念頭に、地理的状況、人口規模、人口や産業の集積の状況、地域の連担、面積など、その地域特有の様々な状況を踏まえ、合併・連携等の多様な選択肢の中で、どのような手段がより有効であるのかについて、具体的なデータ等に基づき、関係自治体間で議論していくことが重要。
- 自治体間における連携が増大していく場合には、既存の体制の維持・存続にとらわれない行政体制のあり方を検討することが求められる。

東京の人口の推移

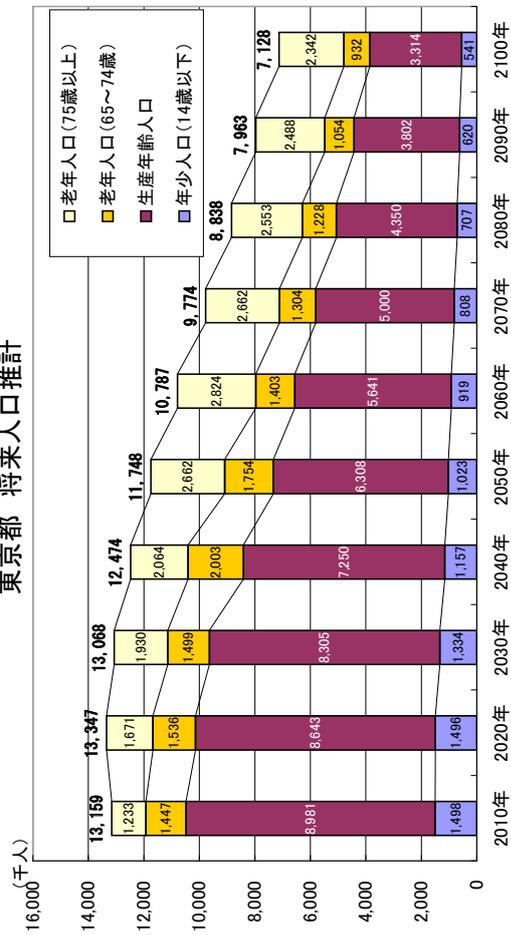


※1867年以前(江戸時代)は『大江戸まるわかり事典』(大石学編・時事通信出版局・2005.7)より作成(ただし江戸の町人口のみ)
 ※1872年~2035年は東京都統計部「東京都の人口(推計)」より作成、ただし2015年~2035年は推計値
 ※2035年以降は「東京の自治のあり方研究会」による推計

東京の将来人口推計(年齢3区分別)

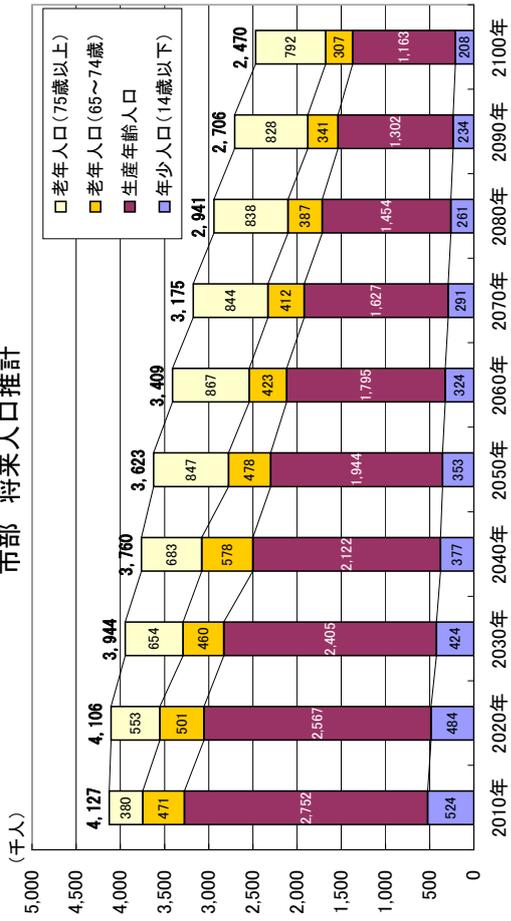
付表 1-3

東京都 将来人口推計



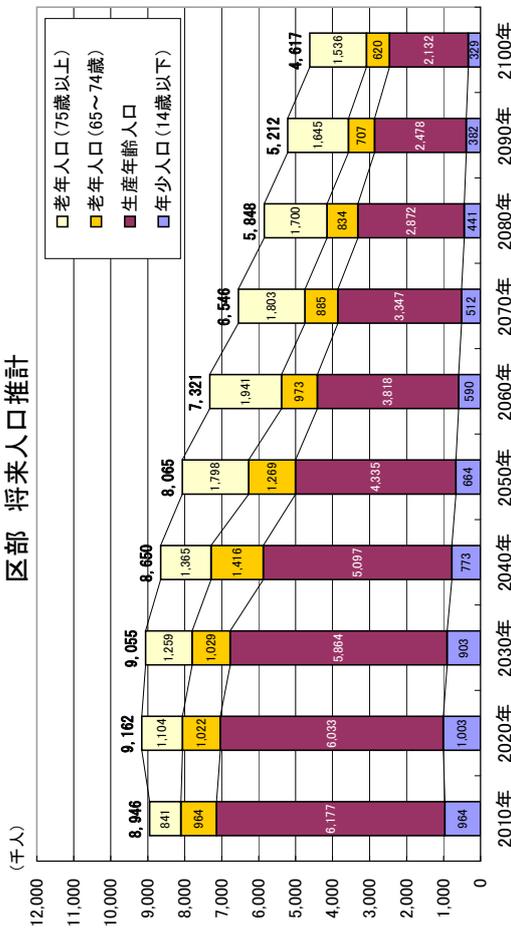
年少人口比率	11.4%	10.2%	10.2%	9.3%	8.7%	8.5%	8.3%	8.0%	7.8%	7.6%
生産年齢人口比率	68.2%	64.8%	63.6%	58.1%	53.3%	52.3%	51.2%	49.2%	47.7%	46.5%
老年人口(65~74歳)比率	11.0%	11.5%	11.4%	14.9%	13.0%	13.3%	13.9%	13.2%	13.1%	13.1%
老年人口(75歳以上)比率	9.4%	12.5%	14.8%	22.7%	26.2%	27.2%	28.9%	31.2%	32.9%	32.9%

市部 将来人口推計



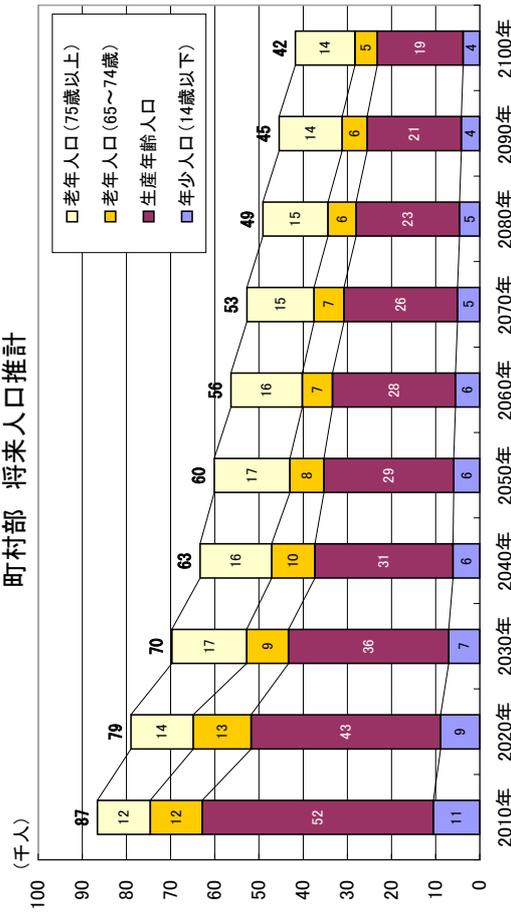
年少人口比率	12.7%	11.8%	11.8%	10.8%	10.0%	9.8%	9.5%	9.2%	8.9%	8.6%
生産年齢人口比率	66.7%	62.5%	62.5%	61.0%	56.4%	53.7%	52.7%	51.3%	49.4%	48.1%
老年人口(65~74歳)比率	11.4%	12.2%	12.2%	11.7%	13.4%	13.2%	12.4%	13.2%	12.6%	12.4%
老年人口(75歳以上)比率	9.2%	13.5%	16.6%	18.2%	23.4%	25.4%	26.6%	28.5%	30.6%	32.1%

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%	65.8%	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%	22.3%	26.5%	27.5%	29.1%	31.6%	33.3%	33.3%

町村部 将来人口推計



年少人口比率	12.2%	11.2%	11.2%	10.1%	9.6%	9.3%	9.6%	9.2%	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%	16.5%	13.6%	15.5%	12.9%	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%	30.0%	31.4%	32.3%

※「東京の自治のあり方研究会」による推計

税財政制度について
～区が示した「論点」（第13回幹事会）～

● 財源の移譲に係る指針の整理

- (1) 事務移譲に応じた財源の移譲
(当該事務の執行に充てられていた金額と等しい財源の移譲)
- (2) 事務の性格に応じた財源移譲の方法
(財調交付金配分率、事務処理特例交付金、都市計画交付金)

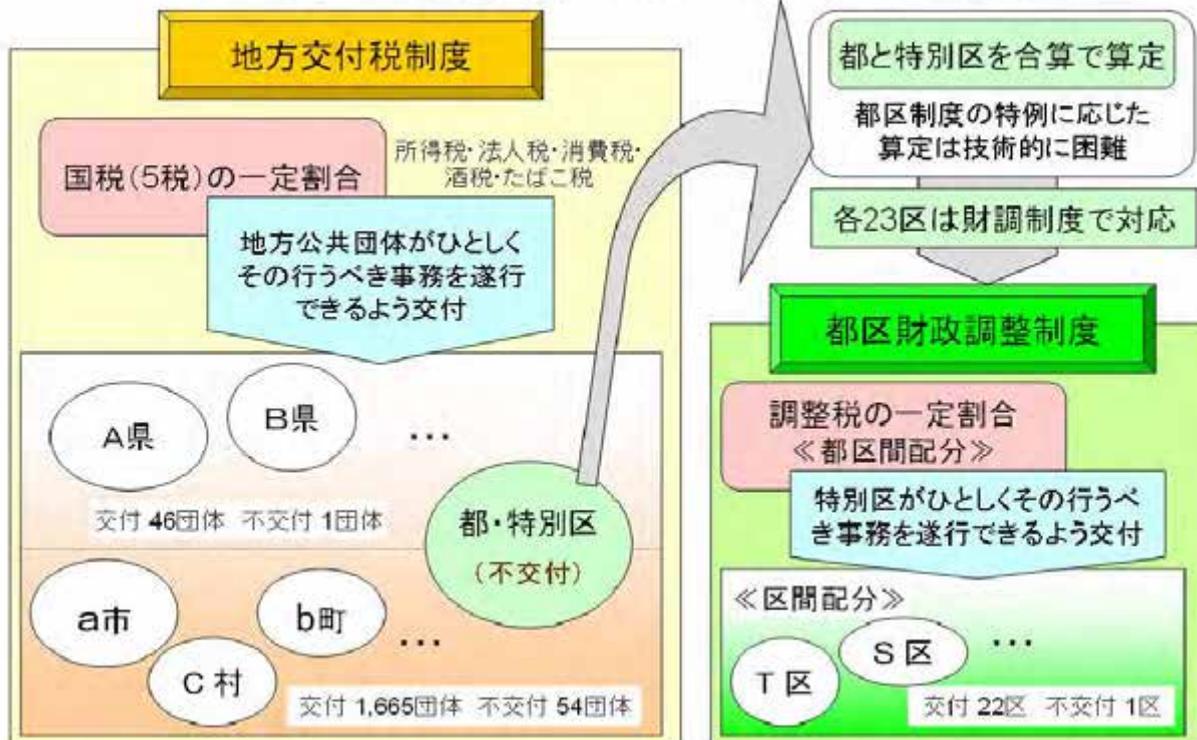
● 財源移譲後に想定される課題の整理

- (1) 特別区の主体性の強化
(協議のあり方、政策税制協議、調整税の会計上の取扱い)
- (2) 法令改正を伴う事項の検討
(税源移譲、税制改正等を踏まえた財調制度の見直し等)

MEMO

Ⅲ 都区財政調整制度と協議の現状

2つの財源保障(財政調整)制度



※交付団体数は平成26年度

基準的需要－基準的収入＝交付額 (※収入超過は不交付)

都区財政調整制度が必要な理由

- **大都市としての一体性・統一性を確保するため、事務配分や課税権の特例に対応した財源保障制度が必要**
- **都に留保される事務に市町村税を充てるため、都区間の財源配分が必要**
⇒ **都と特別区の財源配分機能**
- **特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で、行政水準の均衡が必要**
⇒ **特別区の財源保障機能、財源調整機能**

特別区に関する財政制度上の特例措置

項 目	特別区の特例	特例が置かれている理由
市 町 村 税 (地方税法)	○以下の税目は都が課税 (普通税) ・市町村民税法人分 ・固定資産税 ・特別土地保有税	○以下に該当する税を都区財政調整の財源とするため ・特別区相互間において特に税源の偏在が見られる税であること ・都と特別区の財源調整を賄うに足る規模を有すること ・税の用途が制限されていないこと
	(目的税) ・事業所税 ・都市計画税	○事業所税の目的である都市環境の整備事業は広域的な地域を視野に入れて事業展開することが必要 ○都市計画税の目的である都市計画事業のかなりの部分を都が実施、また固定資産税を都が課税
交 付 金 (地方税法)	○以下の交付金は都に交付 ・国有資産等所在市町村交付金 ・国有提供施設等所在市町村交付金	○都が課税する固定資産税に関連する代替措置であるため
地 方 譲 与 税 (各譲与税法)	○以下の譲与税は都に譲与 ・特別とん譲与税	
地 方 交 付 税 (地方交付税法)	○都区合算(特別区の区域全体を一の市町村とみなし都分と合算算定、都に交付)	○全国の普遍的・標準的な行政水準を確保する交付税制度の中で、都区間の事務や財源区分等の特例に応じた個別算定は技術的に極めて困難 ○交付税制度と都区財政調整制度が相まって都区双方の財源を保障
財 政 調 整 (地方自治法)	○以下の税目(調整税)の一定割合を財源に都が区に特別区財政調整交付金を交付 ・市町村民税法人分 ・固定資産税・特別土地保有税 ○都区財政調整に関して都区協議会で協議	○大都市の一体性・統一性を確保するため、事務配分や課税権の特例に対応した財源保障制度が必要 ○都に留保される事務に市町村税を充てるため、都区間の財源配分が必要 ○特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で、行政水準の均衡が必要
地 方 債 (地方財政法)	○地方債を起こす場合、区の普通税以外に都の調整税についても標準税率未満である場合には都知事の許可が必要	○調整税は、特別区民にとって基幹的な税であり、都区財政調整制度を通じて特別区の固有財源的な性格を持つことから、世代間の負担公平の確保が必要

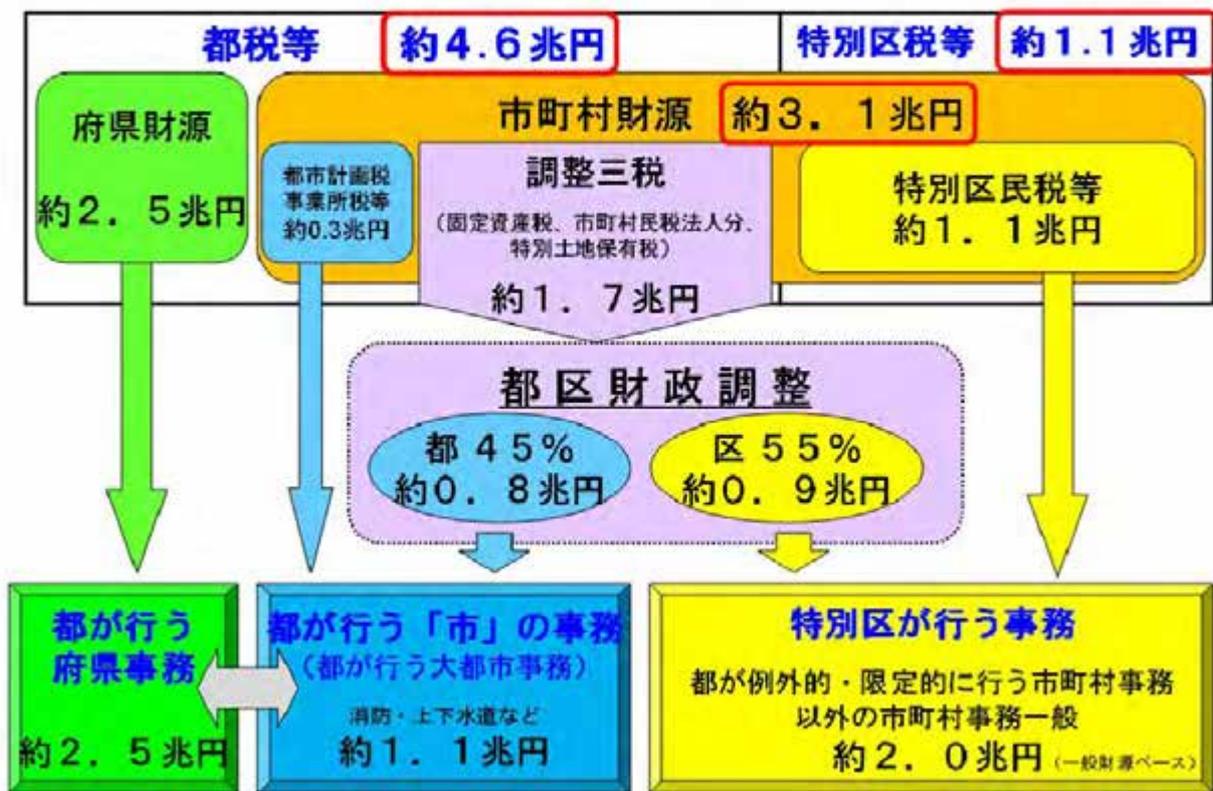
市町村税等の都区配分の状況

(単位：千円)

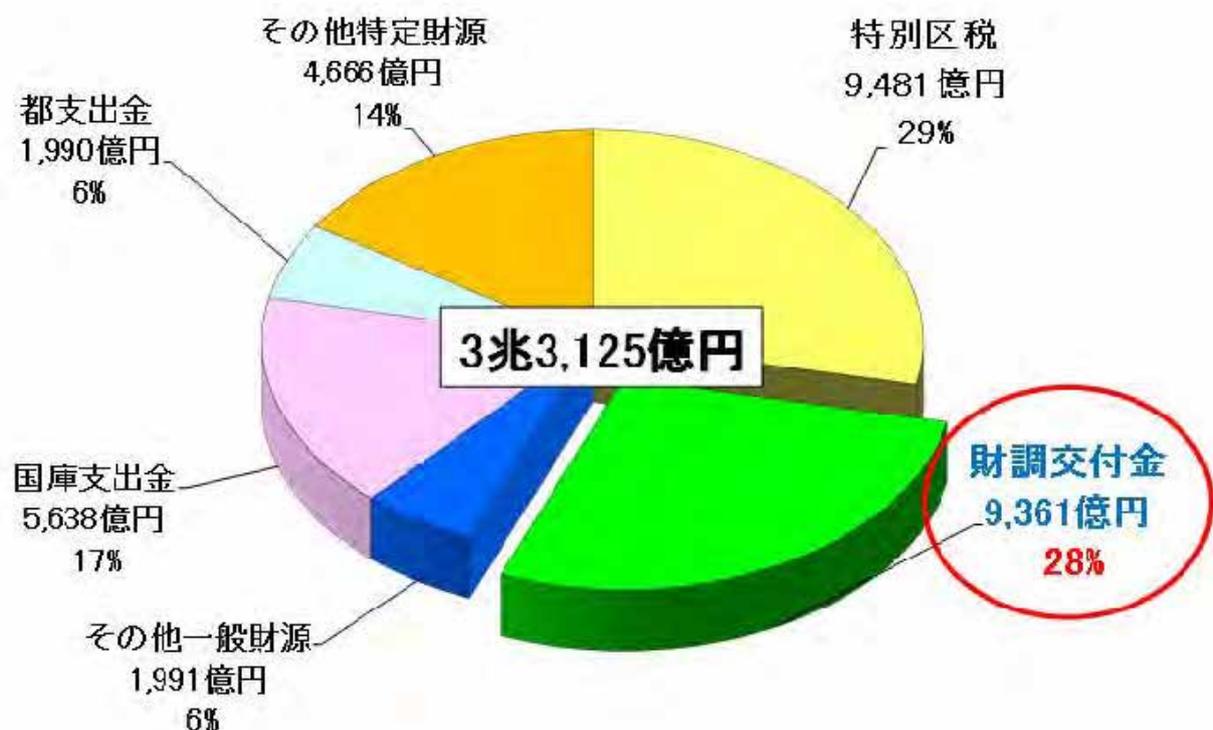
区 分		都	区		備 考		
			25年度決算	25年度決算			
市	特別区民税(個人分)			○	856,646,043		
	市町村民税(法人分)	◎ (45%)	595,961,221 (268,182,549)	(55%)	(327,778,672)	(配分割合で按分後の数値)	
	固定資産税		1,125,382,468				
	純固定資産税	◎ (45%)	1,113,813,859 (501,216,237)	(55%)	(612,597,622)	(配分割合で按分後の数値)	
	国有資産等所在市町村交付金	○	11,568,609				
	通 軽自動車税			○	2,773,653		
	特別区たばこ税			○	87,851,438		
	釧 産 税			○	0		
	特別土地保有税	◎ (45%)	19,331 (8,699)	(55%)	(10,632)	(配分割合で按分後の数値)	
	法定外普通税			○	582,000		
	計	64.49% (29.26%)	1,721,363,020 (780,976,094)	35.51% (70.74%)	947,853,134 (1,888,240,060)	(配分割合で按分後の数値)	
	村	入 湯 税			○	202,907	平成12年4月区移管
	目	事 業 所 税	○	96,589,783			
	的	都 市 計 画 税	○	217,384,676			
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%)	313,974,459 (313,974,459)	0.06% (0.06%)	202,907 (202,907)	(配分割合で按分後の数値)
合 計	68.22% (36.70%)	2,035,337,479 (1,094,950,553)	31.78% (63.30%)	948,056,041 (1,888,442,967)	(配分割合で按分後の数値)		
交 付 金	利子割交付金			○	14,969,138		
	配当割交付金			○	10,192,822	平成16年4月から区に交付	
	株式等譲渡所得割交付金			○	13,287,863	平成16年4月から区に交付	
	地方消費税交付金			○	131,701,616		
	ゴルフ場利用税交付金			○	39,585	平成12年4月から区に交付	
	自動車取得税交付金			○	8,403,360		
	地方特例交付金等			○	4,950,065		
	計				183,544,449		
地 方 譲 与 税 等	地方揮発油譲与税			○	4,150,123	平成21年4月から区に交付	
	地方道路譲与税			○	0		
	特別とん譲与税	○	372,846				
	自動車重量譲与税			○	9,433,627		
	航空機燃料譲与税			○	780,947	平成12年4月から区に交付	
	交通安全対策特別交付金			○	1,137,267		
	国有提供施設等所在市町村助成交付金	○	29,687				
計		402,533		15,501,964			
合 計	63.96% (34.41%)	2,035,740,012 (1,095,353,086)	36.04% (65.59%)	1,147,102,454 (2,087,489,380)	合計 3,182,842,466 (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25年度の都区間の配分割合で按分した数値を記載した。

都区間の財源配分の状況(H25年度決算)



特別区財政調整交付金の規模(H25年度)



都区財政調整制度のあらまし

1 都区財政調整制度の意義

都と特別区の間には、他の自治体には見られない、財政調整の仕組みがあります。これは、高度に人口が集中する大都市地域における行政を、広域自治体である都と基礎自治体である複数の特別区の特別な分担関係で処理する都区制度に対応した財政上の特別な制度です。

まず、通常基礎自治体が行っている事務のうち特別区の区域を通じて一体的に処理する必要のある事務（上下水道、消防等）を都が処理する特例に対応して、それに見合う基礎自治体の財源を都にも配分する必要があります。

また、個々の特別区の間には著しい税源の偏在があり、特別区の区域の行政が大都市地域としての均衡を保つためには、特別区間の財源調整を行って、必要な財源を担保する必要があります。

このため、通常基礎自治体の財源とされる税の一部を都が都税として徴収し、都区の協議により、都区間及び特別区間の財政調整を行っており、この仕組みを都区財政調整制度といいます。

平成12年に施行された都区制度改革^(注1)によって、従来政令に委ねられていた都区財政調整制度は、地方交付税と並ぶ法律上の財源保障制度として特別区の財政自主権を支えるものとなりました。

この制度は、地方交付税において都区が合算で算定されている代わりに、特別区全体及び個々の特別区の財源保障を行う役割を果たしているものでもあります。

(注1) 都区制度改革：平成12年4月、大都市地域における行政の一体性・統一性の確保に配慮しつつ、特別区の自主性・自立性を強化した改革。その結果、都は広域自治体として、特別区は基礎的自治体として法に明記され、都区間の役割分担及び財源配分の原則が定められた。

2 都区財政調整の目的

都区財政調整の目的は、①都と特別区間の財源の均衡化を図ること、また、②特別区相互間の財源の均衡化を図ること、さらに、③特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保することにあります。

この趣旨に従って、都は条例で特別区財政調整交付金を交付しています。（自治法第282条第1項）

3 特別区財政調整交付金の性格

自治法第282条第2項は、都は、都が賦課徴収する市町村税のうち、固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税（この3税を「調整税」という）の収入額の一定割合を、「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」交付することを定めています。

このことは、都と区の事務配分に応じて、調整税の収入額の一定割合を特別区の「固有財源」として保障するものです。都区制度改革により、法に明記されたことでその性格が一層明確になりました。

この特別区財政調整交付金は、特別区の一般財源であり、その用途は各区の自主的な判断に任されており、国や都がその用途を制限したり、条件をつけることはできません。

4 都区間の協議

都区財政調整は、都税として徴収される三税を原資として、東京都の条例に基づき、特別区への配分割合と算定方法が定められ、都の予算に計上されて、特別区に交付されます。都が条例を定めるに当たっては、都区協議会^(注2)という法定の協議組織の意見を聴く必要があり、そのための事前協議の組織として、都区財政調整協議会を設けて毎年度都区間で協議を

行っています。

都区協議会は、都知事をはじめとする都の理事者と、特別区の区長の代表者で構成されており、また都区財政調整協議会は、都の行政部長をはじめとする理事者と、特別区の副区長の代表者等で構成されています。なお、都区財政調整協議会の下に、実務的な検討を行う幹事会が設けられています。

東京都は、この協議での合意を受けて、条例改正、予算措置を行って、条例に基づく一定の基準により特別区ごとの需要額と収入額の計算を行い、不足分を交付します。

(注2) 都区協議会： 地方自治法の規定に基づき、「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間の連絡調整を図るため」都と特別区が共同で設ける必置機関（自治法第282条の2）。都知事が特別区財政調整交付金に関する条例を制定する場合は、あらかじめ都区協議会の意見を聴かなければならないとされている。

5 交付金の総額

交付金の総額は、都が特別区の区域で賦課・徴収する市町村税のうち、固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税の収入額に条例で定める一定割合を乗じた額です。

現在の配分割合は55%となっています。これは、都区間の事務配分に応じて定められるものであり、税財政制度の改革や都区の役割分担の変更等があった場合に変更することとされています。

なお、現在都が処理している事務のうち基礎自治体の財源で処理すべき範囲が明確にされていないため、都区間の役割分担の明確化とそれに応じた財源配分の整理が以前から課題とされています。

$$\text{交付金の総額} = (\text{固定資産税} + \text{市町村民税法人分} + \text{特別土地保有税}) \times \text{一定割合} (55\%)$$

6 交付金の種類

交付金には、普通交付金と特別交付金の2種類があります。

普通交付金の総額は、交付金の総額に100分の95を、特別交付金の総額は、交付金の総額に100分の5を乗じて得た額に相当する額です。

(1) 普通交付金

基準財政需要額^(注3)が、基準財政収入額^(注4)を超える区に対し交付されます。

(2) 特別交付金

普通交付金の算定期日^(注5)後に生じた災害等により特別の財政需要があるなどの事情がある区に対して、当該区の申請に基づき年2回に分けて交付されます。

(注3) 基準財政需要額：各特別区が標準的水準で行政を行う場合に必要経費のうち一般財源で賄うべき額を一定の基準により算定したものをいう。

(注4) 基準財政収入額：各特別区の一般財源収入額を一定の基準で算定したものをいう。

(注5) 普通交付金の算定期日：毎年度4月1日現在により、算定する。

7 普通交付金の算定

(1) 算定の考え方

各特別区に交付される普通交付金の額は、交付金の総額の範囲内で、地方交付税に準じた方法で算定されます。

(2) 算定方法

各区に交付されるべき普通交付金の額は、各区ごとに算定された財源不足額であり、次

の式で表されます。

$$\boxed{\text{財源不足額}} = \boxed{\text{基準財政需要額}} - \boxed{\text{基準財政収入額}}$$

(3) 基準財政需要額の算定

基準財政需要額は、各特別区が標準的な行政を賄うのに必要な経費について、国庫支出金等の特定財源を充てる分は除き、一般財源で対応すべき額を算出するものです。

具体的には、特別区の平均的な規模である35万人規模の団体を想定し（これを「標準区」といいます。）、そこでどのような経費が標準的に必要となるかを設定し、これをもとに、人口規模等に応じて増減させることにより、各特別区の必要額を積算する手法がとられています。

これは、算定を合理的に行うとともに、各特別区の自主的な財政運営に支障が生じないよう、できる限り自動的、客観的な方法で算定しようとするものです。

ア 経費の種類

基準財政需要額は、経常的経費と投資的経費に分かれ、さらに民生費や土木費等の各費目に区分されています。

経常的経費には、議会総務費、民生費、衛生費、清掃費、経済労働費、土木費、教育費、その他諸費の8費目、投資的経費には、その他諸費を除く7費目があります。

イ 算定方法

具体的な算定は、費目ごとに次の式によって積算した額を合計して求められます。

$$\boxed{\text{単位費用}}^{(\text{注6})} \times \boxed{\text{測定単位}}^{(\text{注7})} \times \boxed{\text{補正係数}}^{(\text{注8})}$$

測定単位とは、それぞれの費目ごとに、最も相関すると考えられる指標（人口や道路面積等）であり、それぞれの費目ごとに標準区で設定した必要経費を標準区の測定単位で割り返したもの（測定単位が人口であれば、一人当たりの必要経費となります。）が単位費用です。

この単位費用に各特別区の測定単位の数値を掛け合わせて、それぞれの特別区の必要額を算出することになりますが、実際の必要経費は、単純に測定単位の大きさに正比例して増減するわけではありません。

そこで、実際の姿とかけ離れた算定にならないよう、一定の補正を行うのが、補正係数です。

(注6) 単位費用：標準区（特別区の標準的な人口規模である35万人の団体を想定したもの）における費目ごとの測定単位あたりの一般財源所要額。

(注7) 測定単位：費目ごとに、最も相関すると思われる指標として設定したもの（人口、道路面積、児童数等）。

(注8) 補正係数：団体の規模に正比例しない経費について、実際の所要額とかけ離れた算定にならないよう、測定単位の数値を補正する係数。

(4) 基準財政収入額の算定

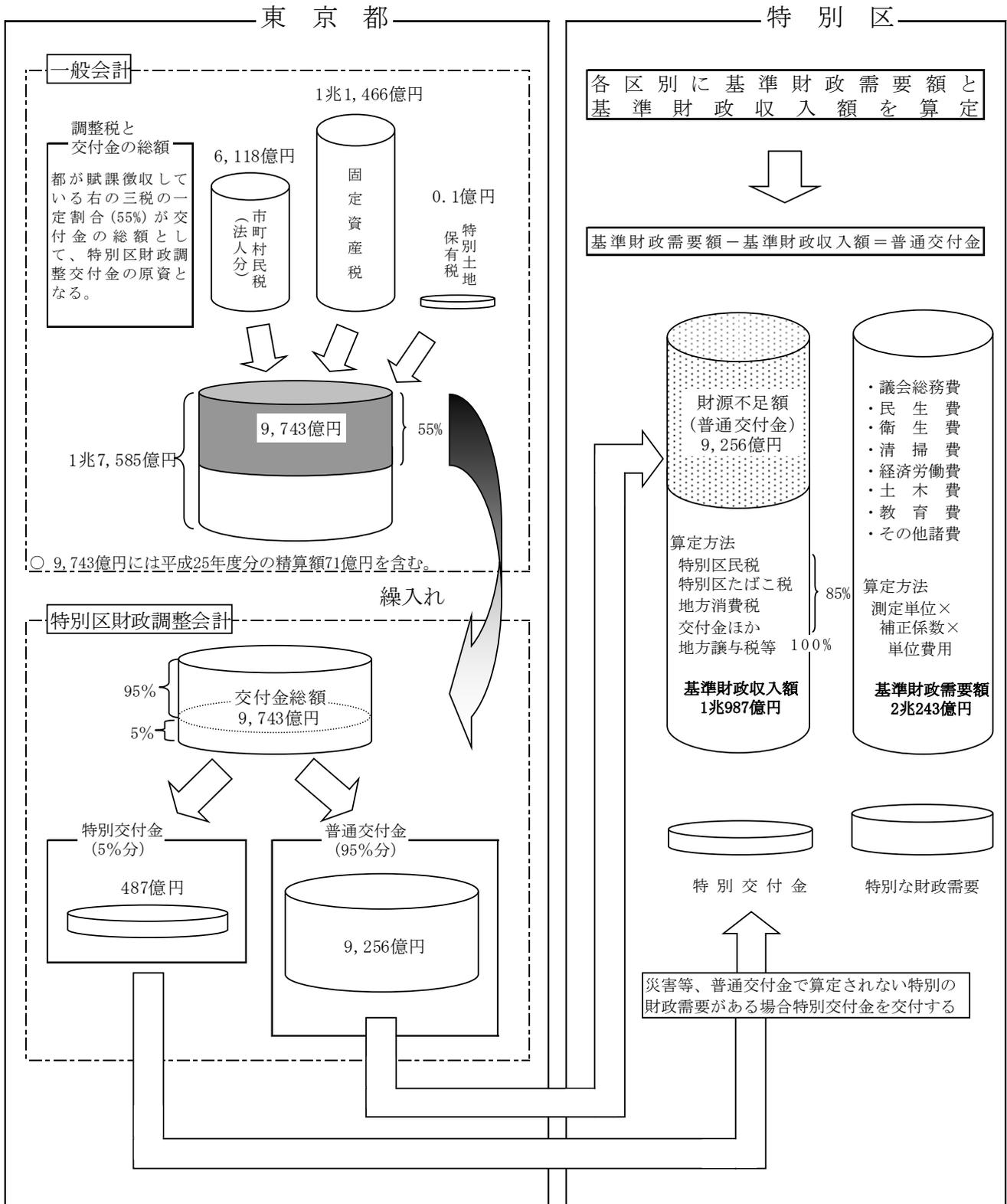
基準財政収入額は、基準財政需要額に充てられる各特別区の特別区税や地方譲与税等の一般財源収入額を見込むものです。

このうち、地方譲与税等以外は、見込額の85%分を基準財政収入額として算定し、15%分は、各特別区が基準財政需要額に相当する経費以外の財源に使えるようにしています。

特別区全体の見込額をもとに、税目等ごとの過去3ヵ年の構成比等により各特別区の額が算定されます。

$$\boxed{\text{基準財政収入額}} = (\boxed{\text{標準的な地方税収入見込額}} \times 85\%) + \boxed{\text{地方譲与税等の見込額}}$$

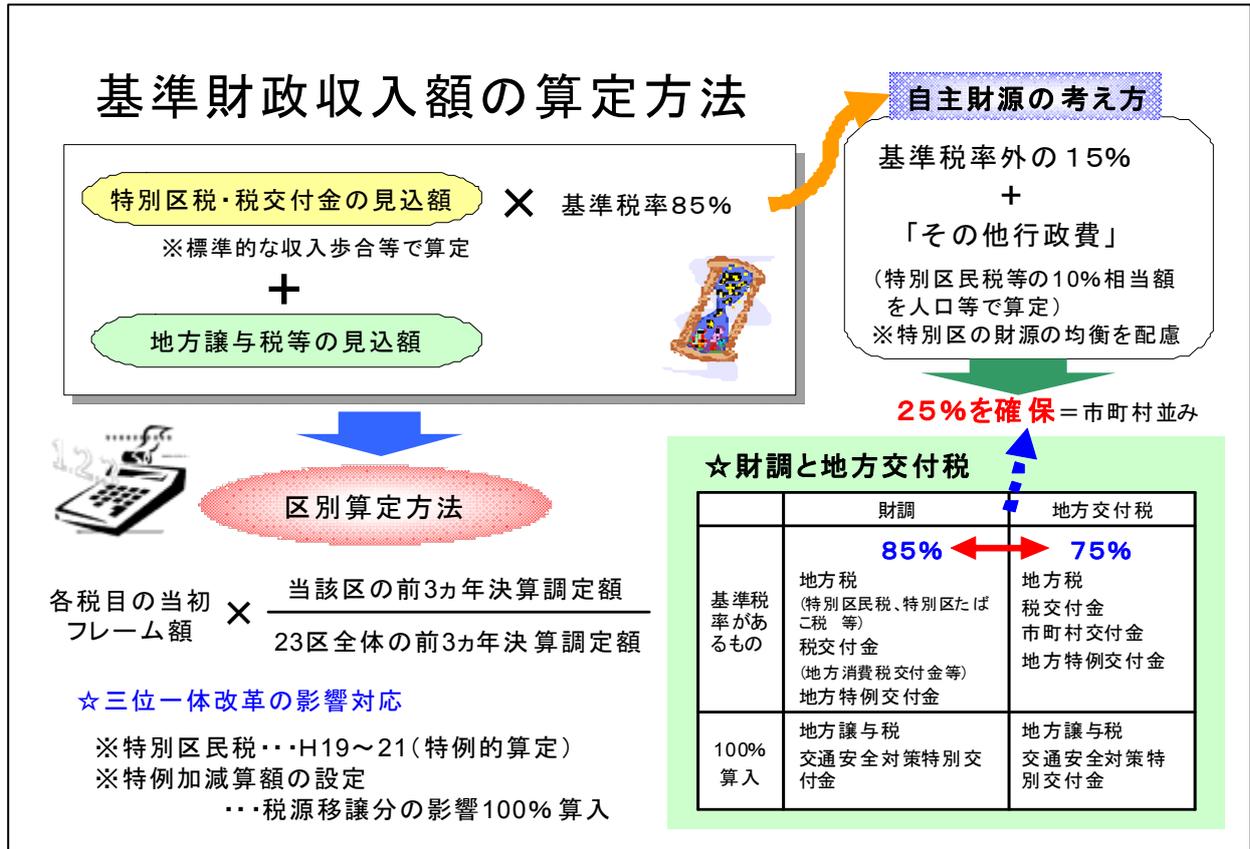
特別区財政調整交付金算定の仕組み



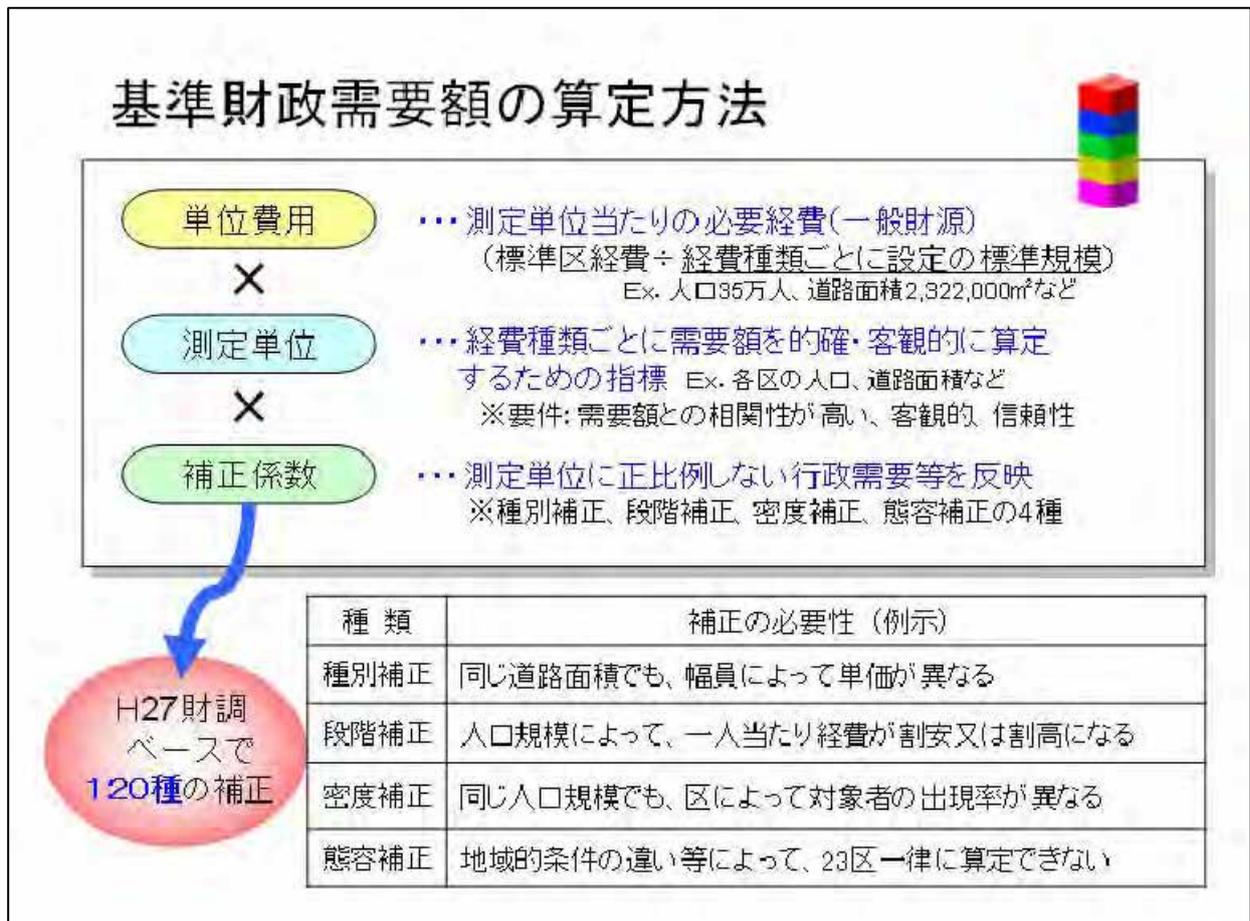
※図中の数値は、平成27年度フレーム(都区財政調整方針に基づく算定見込額)に基づく数値である。
 ※端数の調整により合計が合わない場合がある。

交付金の算定方法

①基準財政収入額



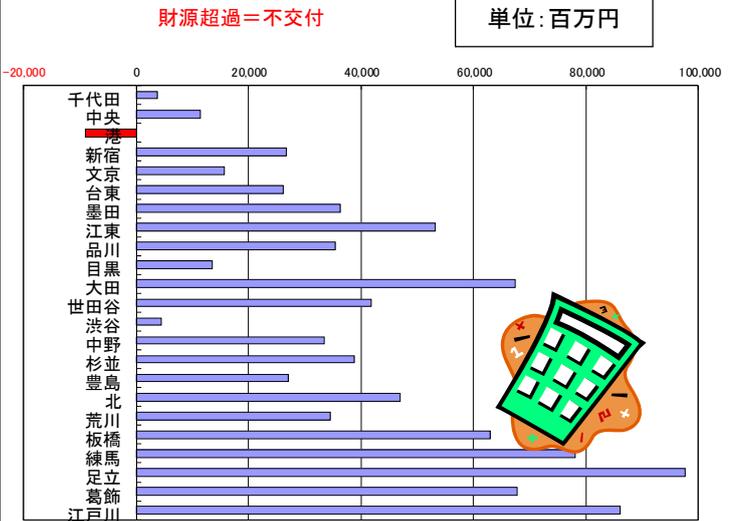
②基準財政需要額



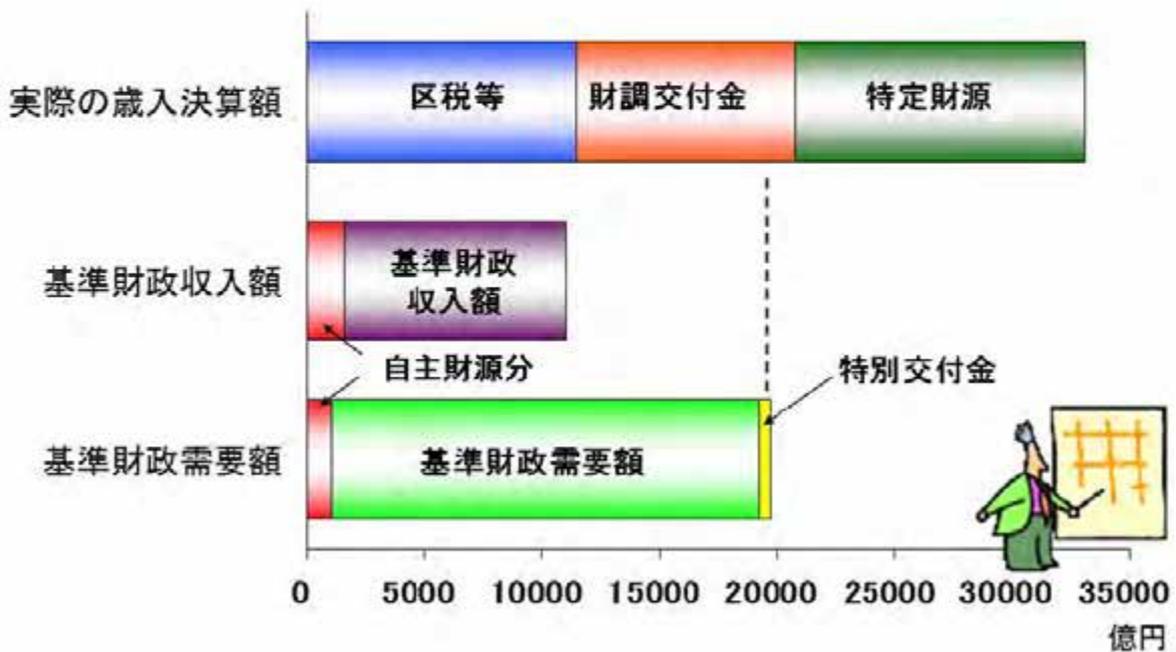
普通交付金区別算定額(H26年度)

単位:百万円

	基準財政 需要額	基準財政 収入額	普通交付金
千代田	25,271	21,491	3,780
中央	38,018	26,578	11,440
港	52,303	61,314	0
新宿	70,634	43,891	26,743
文京	44,604	28,870	15,734
台東	46,662	20,440	26,222
墨田	59,258	22,961	36,297
江東	100,340	47,172	53,168
品川	79,093	43,774	35,320
目黒	51,939	38,376	13,563
大田	138,891	71,559	67,331
世田谷	148,457	106,629	41,828
渋谷	46,176	41,714	4,462
中野	65,039	31,552	33,487
杉並	99,125	60,387	38,738
豊島	57,561	30,524	27,038
北	75,153	28,142	47,011
荒川	51,242	16,655	34,587
板橋	108,814	45,839	62,974
練馬	142,585	64,607	77,978
足立	147,137	49,518	97,619
葛飾	102,424	34,652	67,772
江戸川	140,076	53,970	86,106
計	1,890,802	990,614	909,199



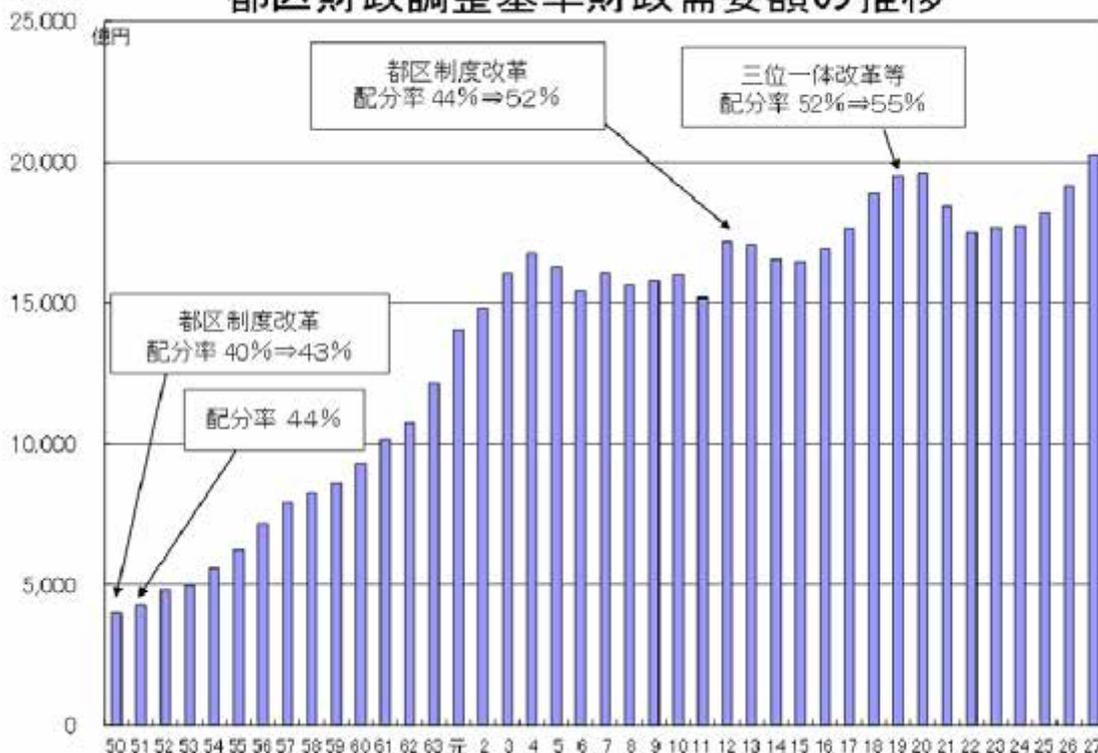
歳入決算額と財調算定額との関係(平成25年度)



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 (40%⇒43%、44%) ※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 (44%⇒52%) ※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 (52%⇒55%) ・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

都区財政調整基準財政需要額の推移



都区間配分割合変更の考え方

- ✳️ 配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合に変更する。

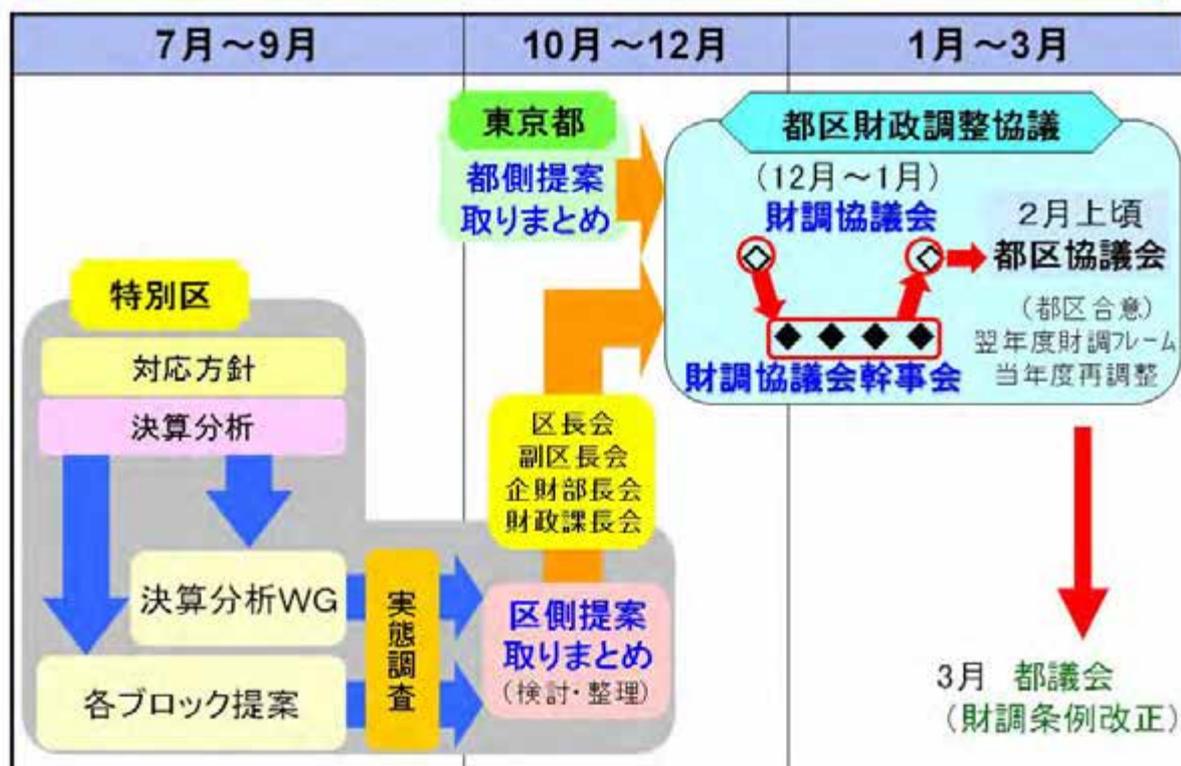
※ H12.3.28 都区協議会「都区制度改革実施大綱」

事 例

- 平成12年度 44 ⇒ 52%
 - 清掃事業の移管ほか 8%
- 平成19年度 52 ⇒ 55%
 - 三位一体改革の影響 2%
 - 都補助事業の区自主事業化 1%

※現行配分割合の妥当性は未決着 ⇒都区のあり方検討の結果で整理

都区財政調整協議の流れ



平成27年度都区財政調整区側提案事項

- 大規模な税制改正や都区の役割分担の変更等が行われる場合には、その影響額を見極めたうえで、特別区に必要な需要額が担保されるよう配分割合の見直しを行うこと
- 特別区の実態を踏まえた人件費及び清掃費の見直しなど、主体的に調整を図った区側提案を基本に、特別区の実態を踏まえた適切な算定となるよう整理すること
- 透明性・公平性を高めるとともに、可能な限り普通交付金による対応を図るため、特別交付金の割合を2%を基本に見直すこと

平成27年度都区財政調整協議結果のポイント

◇法人住民税の国税化の影響が初めて出現するなど、都区を取り巻く財政環境が厳しくなる中での協議

基準財政収入額 10,987 億円 (前年度比 1,117 億円 11.3%)
基準財政需要額 20,243 億円 (前年度比 1,052 億円 5.5%)
交付金の総額 9,743 億円 (前年度比 ▲69 億円 ▲0.7%)

◇変更事由に該当する状況が無いため、配分割合の見直しは主張せず

<参考> 平成12年3月28日 都区協議会「都区制度改革実施大綱」

「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。」

(例) 平成12年度 44 ⇒ 52% (清掃事業の移管ほか 8%)

平成19年度 52 ⇒ 55%

(三位一体改革の影響 2%、都補助事業の区自主事業化 1%)

◇既算定経費の全般的な検証により、廃止、縮減、人件費及び清掃費の見直しなど区側の自主的な調整結果を反映させて、実態に見合った基準的需要を確保

(新規7、算定充実10、見直し15、算定方法改善等8、財源対策2、その他3)

<参考> 平成27年度都区財政調整協議に向けた大枠の方向性(26.6.16 区長会)

「自主・自律的な区間調整の一環として、引続き現行算定の妥当性をあらゆる視点から検証するとともに、各区の自主性が担保される算定に改めていくことを基本とする。」

◇現行制度上の諸課題は、議論が噛み合わず、昨年度に引き続き今後を持ち越し

○調整税の減収対策のあり方

区：一般市町村が採りうる減収対策に見合う対応策を整備

都：現状で支障はない(実際の財政上の必要性の議論が先)

○特別交付金の割合

区：透明性・公平性を高める観点から5%を2%に縮減

都：各区のニーズも高く改正の必要は無い

<参考> 特別交付税の割合 6% ⇒ 4% <平成23年4月改正>

※震災対応で3年間凍結、その後2年間延長⇒平成27年度6%、28年度5%、29年度～4%

○都市計画交付金 ※27年度195億円(都市計画税2,226億円)

区：都区の都市計画事業の実績に見合うよう対象・総額を拡充

都：過去に決着済み。財調協議に馴染まず、予算で対応

○調整税の過誤納還付金

区：都に留保している「市」の財源で対応しているもの、区の負担を求めるなら配分割合の変更が必要

都：歳出還付のため都財政に深刻な影響、交付金の原資に反映すべき

都区協議会における発言概要

【東京都知事】

- ・ 「二十一世紀をもっと明るい世紀にする」ということで、この 1 年間取り組んできた。
- ・ 2020 年東京オリンピック・パラリンピックまであと 5 年。東京の未来を見据え、皆様と力を合わせて共通目標である「世界一の都市・東京」をめざし、全力を尽くしてまいる。今後とも協力をお願いしたい。

【特別区長会会長】

- ・ 今年度の都区財政調整協議は、法人実効税率の引き下げ議論や法人住民税国税化のさらなる進展が危惧されるなど、都区を取り巻く財政環境が厳しくなることが見込まれる中での協議となった。
- ・ 私どもは、現時点では、都区の合意事項である配分割合の変更事由は生じないと判断し、引続き現行の配分割合のもとでの対策を講じるべく協議に臨んだ。
- ・ 協議の結果、都区双方から提案のあった様々な課題の調整が行われ、大きな課題であった人件費及び清掃費の見直しを含め、区側の提案事項についても、相当程度反映できる内容で、協議のとりまとめを行うことができた。こうした結果は、都区双方の努力の成果だと考える。
- ・ しかしながら、特別交付金の割合の引下げ、都市計画交付金の運用改善等の課題については、今回も議論を前進させることができなかった。
- ・ これらの課題については、制度本来の相互理解と協力関係のもとで解決が図られるものであり、来年度においては是非前向きな対応をお願いしたい。
- ・ 我々としては、互譲と協調の精神を持って、都区でしっかりと進めていきたいと考えている。
- ・ 今後、人口減少と少子高齢化の急速な進展が見込まれる。我が国の行く末が厳しく問われる困難な状況の中で、都区双方の行政課題は山積している。オリンピック・パラリンピックの開催に向けた様々な取組み、児童相談行政のあり方、首都直下型地震に備えるための災害に強いまちづくり、そして地方間の連携による共存共栄による地方活性化への取組みなど、都区が協力して対処すべき喫緊の課題と認識している。
- ・ 9 百万区民の幸福のためにも、都区間の連携なくしてこの難局を乗り越えていくことはできない。今後、都区が真摯に協議を重ねながら、諸課題の解決に当たっていくことを期待する。

【東京都知事】

- ・ 都区財政調整の協議を取りまとめることができたのは、これまで培ってきた都区の信頼関係のもとでの議論を重ねた結果である。
- ・ 都としては今後とも財調制度の適正な運営に努めてまいりたいと考える。
- ・ 都と特別区を取り巻く状況としては、東京一極集中の是正が叫ばれており、都区に大変厳しい視線が向けられている。我々都と区は真摯に話し合いをしながら対応する必要があると考える。

平成27年度 都区財政調整 (フレーム対比)

(単位: 百万円、%)

区 分		平成27年度 当初見込ア	平成26年度 当初見込イ	差引増△減 ウ=ア-イ	増減率 エ=ウ/イ	備考
交付金の総額	調整税	固定資産税	1,146,628	1,131,393	15,235	1.3
		市町村民税法人分	611,816	643,115	△ 31,299	△ 4.9
		特別土地保有税	10	12	△ 2	△ 16.7
		計	1,758,454	1,774,520	△ 16,066	△ 0.9
	条例で定める割合		55%	55%	—	—
	当年度分		967,149	975,986	△ 8,837	△ 0.9
	精算分		7,108	5,184	1,924	—
	計 A		974,257	981,170	△ 6,913	△ 0.7
	内訳	普通交付金分 A × 95%	925,544	932,111	△ 6,567	△ 0.7
		特別交付金分 A × 5%	48,713	49,059	△ 346	△ 0.7
基準財政収入額 B		1,098,769	986,976	111,793	11.3	
特別区税	特別区	特別区民税	758,250	732,089	26,161	3.6
		軽自動車税	2,372	2,310	62	2.7
		特別区たばこ税	65,211	65,428	△ 217	△ 0.3
		鉱産税	0	0	0	0.0
		小計	825,833	799,827	26,006	3.3
	利子割交付金		9,837	10,823	△ 986	△ 9.1
	配当割交付金		19,997	11,362	8,635	76.0
	株式等譲渡所得割交付金		12,338	9,306	3,032	32.6
	地方消費税交付金		200,061	135,082	64,979	48.1
	ゴルフ場利用税交付金		33	36	△ 3	△ 8.3
	自動車取得税交付金		3,167	3,835	△ 668	△ 17.4
	地方特例交付金		3,797	3,986	△ 189	△ 4.7
	計		1,075,063	974,257	100,806	10.3
	地方揮発油譲与税		4,034	4,092	△ 58	△ 1.4
	自動車重量譲与税		9,180	9,240	△ 60	△ 0.6
	航空機燃料譲与税		808	739	69	9.3
交通安全対策特別交付金		1,206	1,252	△ 46	△ 3.7	
合計		1,090,291	989,580	100,711	10.2	
特別区民税特例加減算額		△ 5,172	△ 2,604	△ 2,568	—	
地方消費税交付金特例加算額		13,650	0	13,650	皆増	
基準財政需要額 C		2,024,313	1,919,087	105,226	5.5	
経常的経費		1,722,922	1,678,949	43,973	2.6	
投資的経費		301,391	240,138	61,253	25.5	
差引 C-B		925,544	932,111	△ 6,567	△ 0.7	
交付額	普通交付金		925,544	932,111	△ 6,567	△ 0.7
	特別交付金		48,713	49,059	△ 346	△ 0.7
	計		974,257	981,170	△ 6,913	△ 0.7

注) 計数整理の結果、変動することがある。

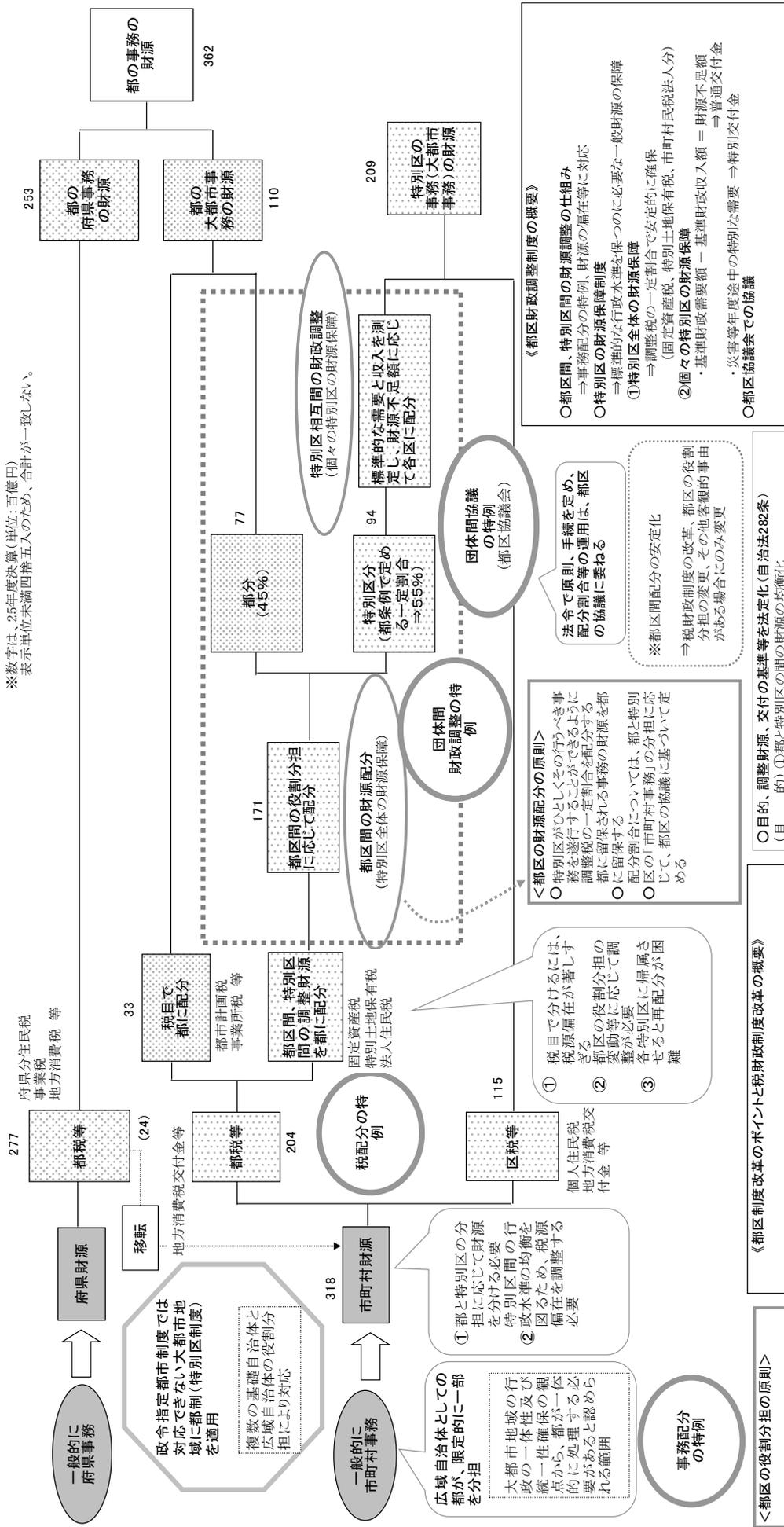
都区財政調整制度の算定方法等の規定状況（概要）

地方自治法	地方自治法施行令	都財調条例	都財調条例施行規則	
<p>第 282 条（特別区財政調整交付金）</p> <p>1 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。</p> <p>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。</p>	<p>第 210 条の 10（交付金の総額）</p> <p>1 交付金の総額は、調整税に条例で定める割合を乗じて得た額</p>	<p>第 1 条（目的）</p> <p>1 地方自治法第 282 条第 1 項及び第 2 項の規定に基づき、特別区財政調整交付金について必要な事項を定める。</p> <p>第 3 条（交付金の総額）</p> <p>1 条例で定める割合 100 分の 55</p> <p>2 前年度以前の調整税額の収入額と見込額の 100 分の 55 との間に超過額又は不足額がある場合にはその分を加算又は減額</p>	<p>第 1 条（趣旨）</p> <p>1 都区財調条例の施行について必要な事項を定める。</p>	
	<p>第 210 条の 11（交付金の種類）</p> <p>1 普通交付金と特別交付金</p> <p>2 普通交付金の総額は、交付金総額に一定の割合を乗じた額</p> <p>3 特別交付金の総額は、交付金総額に 1 から前項の割合を引いた割合を乗じた額</p>	<p>第 4 条（交付金の種類等）</p> <p>1 普通交付金と特別交付金（同左）</p> <p>2 普通交付金の一定の割合 100 分の 95</p> <p>3 特別交付金の割合 100 分の 5</p>		
	<p>第 210 条の 12（交付金の交付）</p> <p>1 普通交付金は、基準財政需要額が基準財政収入額を超える特別区に交付</p> <p>※需要、収入の算定は、地方交付税法第11条から第13条の規定におおむね準じる。 なお、収入の項目を規定し、基準税率等は、100 分の 85 としている。</p>	<p>第 5 条（交付金の交付）</p> <p>1 普通交付金の交付（同左）</p> <p>第 9 条（基準財政需要額の算定方法）</p> <p>測定単位の数値を単位費用に乘じた額を合算した額</p> <p>第 10 条（測定単位及び単位費用）</p> <p>測定単位及び単位費用を別表で定める。</p> <p>第 11 条（測定単位の数値の補正）</p> <p>補正の種類 種別、段階、密度、態容</p> <p>第 12 条（基準財政収入額の算定方法）</p> <p>1 収入の項目、基準税率等は同左</p> <p>2 各収入項目の算定基礎を表に規定</p>	<p>第 4 条（測定単位の数値の算定基礎及び算定方法）</p> <p>第 5 条（測定単位の数値の補正）</p> <p>第 6～10 条（各補正係数の率、算定方法等）</p> <p>第 11～24 条（各収入項目の算定方法）</p>	
	<p>4 特別交付金は、普通交付金の算定後の災害等の特別の財政需要や財政収入の減少、その他特別の事情があると認められる特別区に交付</p>	<p>第 5 条（交付金の交付）</p> <p>1 特別交付金の交付（同左）</p>		
	<p>2 各特別区に交付すべき普通交付金の額は、基準財政需要額が基準財政収入額を超える額（財源不足額）とする。 ただし、財源不足額合算額が普通交付金の総額を超える場合は、割落とし式により算定した額とする。</p> <p>3 普通交付金の総額が前項ただし書の規定により算定した額に満たない場合は、特別交付金の総額から充当する。</p>	<p>第 6 条（普通交付金の算定等）</p> <p>1 普通交付金の交付（同左）</p> <p>2 特別交付金の充当（同左）</p>		
	<p>第 210 条の 13（特別交付金の額の変更）</p> <p>1 普通交付金の総額が財源不足額合算額を超える場合は、特別交付金に加算</p>	<p>第 6 条（普通交付金の算定等）</p> <p>3 特別交付金の変更（同左）</p>		
	<p>第 210 条の 14（条例で定める割合の変更）</p> <p>1 普通交付金の総額が引き続き財源不足額合算額と著しく異なることとなる場合は、条例で定める割合の変更を行う。</p>	<p>規定なし</p>		
<p>第 282 条</p> <p>3 都は、財調に関し、総務大臣に報告しなければならない。</p>	<p>第 210 条の 15（報告）</p> <p>1 特別区ごとの交付金の額、基準財政需要額、基準財政収入額の算定方法等の報告</p>			
<p>第 282 条</p> <p>4 総務大臣は、財調に関し、助言又は勧告をすることができる。</p>				
<p>第 282 条の 2（都区協議会）</p> <p>2 財調に関し条例を定める場合は、あらかじめ都区協議会の意見を聴かなければならない。</p>	<p>第 210 条の 16（都区協議会）</p> <p>協議内容、組織等を規定</p>			
		<p>一都条例において規定一</p> <p>第 2 条（用語の意義）第 7～8 条、第 13～16 条（交付金の算定期日等）第 17 条（端数計算）第 18 条（委任）附則（算定に関する規定あり）別表（単位費用表）</p>	<p>第 25 条（端数計算）</p> <p>附則（施行期日等）</p> <p>別表（補正係数等）</p>	

（注）恒久的な減税に伴う調整措置に関する規定は省略

都区間の税配分の特例と都区財政調整制度の概要

※数字は、25年度決算(単位:百億円)
表示単位未満四捨五入のため、合計が一致しない。



《都区財政調整制度の概要》

- 〇 都区間、特別区間の財源調整の仕組み
 - ⇒ 事務配分の特例、財源の偏在等に対応
 - ⇒ 標準的な行政水準を保つのに必要な一般財源の保障
- 〇 特別区の財源保障制度
 - ① 特別区全体の財源保障 (固定資産税、特別土地保有税、市町村民税法人分)
 - ② 個々の特別区の財源保障
 - ・ 基準財政需要額 - 基準財政収入額 = 財源不足額
 - ⇒ 普通交付金
 - ・ 災害等年度途中の特別な需要 ⇒ 特別交付金
- 〇 都区協議会での協議

都区間の事務や財源区分等の開示に応じた個別算定は技術的に困難

⇒ 交付金は都区合算で財源保障、個々の特別区は都区財政調整制度で財源保障

地方交付税 算定の特例 (都区合算算定)

※ 都の財源超過額 33 (府県分△21 大都市分54)

《都区財政調整制度の概要》

- 〇 目的、調整財源、交付の基準等を法定化(自治法282条)
 - (目) ① 都と特別区間の財源の均衡化
 - ② 特別区相互間の財源の均衡化
 - ③ 特別区の行政の自主的かつ計画的運営の確保 (調整財源) ① 固定資産税 ② 特別土地保有税
 - ④ 市町村民税法人分
 - (交付基準) 調整税の一定割合で特別区がひとしきり行なすべき事務を遂行することができるように交付
- 〇 総額補てん制度、納付金制度の廃止
- 〇 都区間配分の明確化(役割分担に応じた配分、配分の安定)
- 〇 算定方法等の改善

《都区制度改革のポイントと税財政制度改革の概要》

- 〇 巨大都市東京の基礎的な地方公共団体として法定
- ⇒ 大都市制度としての都区制度と身近な自治の確立
- 〇 都区の役割分担原則の法定
 - ⇒ 特別区優先の原則の明確化と都の役割分担の限定
- 〇 財政自主権の法的確立
 - ① 可能な限りの税源移譲
 - ② 都区財政調整制度を法律上の財源保障制度として確立
 - ③ 税財政制度においても内部団体性を問われる制度を一部
- 〇 都区協議会の存置
 - ⇒ 都区間の独立対等性担保のもとでの法定の協議システム

《都区の役割分担の原則》

- 〇 特別区は基礎的な地方公共団体として身近な行政を都に優先して行う
- 〇 都の「市町村事務」は、限定される
- 〇 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める

《都区の財源配分の原則》

- 〇 特別区がひとしきり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
- 〇 都に留保する
- 〇 配分割合については、都と特別区間の「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

法令で原則、手続を定め、配分割合等の運用は、都区の協議に委ねる

※ 都区間配分の安定化

⇒ 税財政制度改革、都区の役割分担の変更、その他客観的事由がある場合にのみ変更

《都区の役割分担の特例》

- 〇 都区間の役割分担を都に留保する
- 〇 都区間の調整財源を都に配分
- 〇 特別区間の調整財源を都に配分
- 〇 特別区間の調整財源を都に配分

《都区の役割分担の特例》

- ① 税目で分けるには、税源偏在が著しすぎる
- ② 都区の役割分担の調整が必要
- ③ 特別区に帰属させると再配分が困難

《都区の役割分担の特例》

- 〇 広域自治体としての都が、限定的に一部の役割を分担
- 〇 大都市地域の行政の一体性及び統一性確保の観点から、都が一体的に処理する必要があると認められる範囲

《都区の役割分担の特例》

- 〇 都区間の役割分担を都に留保する
- 〇 都区間の調整財源を都に配分
- 〇 特別区間の調整財源を都に配分
- 〇 特別区間の調整財源を都に配分

都区財政調整制度の運用上の課題（例）

◇ 都区間の財源配分の適正化

- 自治法の趣旨に則った役割分担に基づく財源配分の明確化
⇒都区のあり方検討の結果で整理
- 合意事項である変更事由に基づく配分見直しルール of 確立
- 事務移譲の際のルールの確立
 - ・当該事務の執行に充てられていた金額と等しい財源を移譲
 - ・財源移譲は、事務の性格に応じ、財調交付金の配分率の変更又は事務処理特例交付金の交付等で実施
- 都市計画交付金の拡充
 - ・都市計画税を原資として、都区双方の都市計画事業の実施状況に見合う配分となるようルール化

◇ 特別区間配分の適正化

- 算定の簡明化等の改善・合理化
 - ・標準区経費の適正化、基礎的・普遍的事業の的確な算定、標準的・包括的算定の拡大等
- 自主財源の確保
- 特別交付金の割合の縮減と算定ルールの明確化

◇ 特別区の主体性の強化

- 特別区の主体的な調整結果を反映した区間配分協議の実現
- 調整税の政策税制に係る協議ルールの確立
 - ・固定資産税の軽減措置等の取り扱い等
- 調整税の取り扱いの改善
 - ・調整税の特別会計への直入等会計上の取扱いの改善
 - ・調整税の徴収事務についての都区連携体制の構築

◇ 制度上の問題点や諸改革の動向等を踏まえた制度見直し

- 現行制度上の問題点の是正
 - ・年度途中の調整税の減収について、一般の市町村が採りうる減収対策に見合う対応策の整備等
- 税源移譲、税制改正、地方交付税改正等を踏まえた制度・運用の見直し
- 地方分権改革等に対応した制度・運用の見直し

道府県分と市町村分の組替えによる財源超過額の試算（26年度）

□ 普通交付税算定結果（積算資料は東京都作成）

（単位：億円）

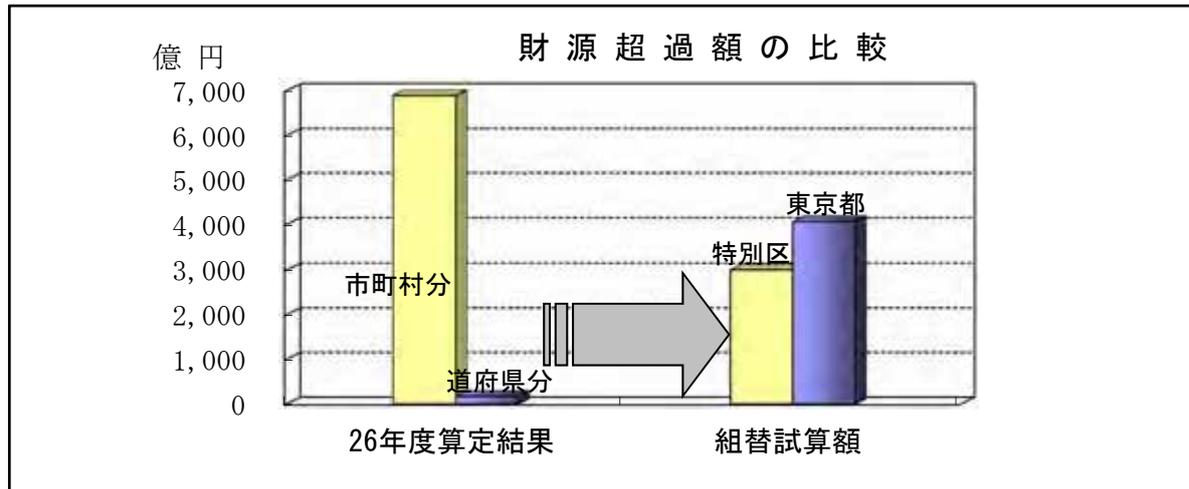
	基準財政需要額(A)	基準財政収入額(B)	財源超過額(B-A)
市町村分算定額	15,386	22,276	6,890
道府県分算定額	19,817	19,991	174
合計	35,203	42,266	7,064

□ 都区の実際の事務配分・財源配分に応じて組替えた場合

市町村分で算定されている需要額	消防費、下水道費等が行っている経費	1,508
	都が財源対策のため発行した起債償還費	1,053
	包括算定経費	78
	臨時財政対策債振替相当額	0
市町村分で算定されている収入額	市町村民税法人分、固定資産税の45%	5,720
	事業所税等100%	806
	特別交付金（市町村民税法人分の45%）	0

組替え後

	基準財政需要額(C)	基準財政収入額(D)	財源超過額(D-C)
特別区	12,747	15,750	3,003
東京都	22,456	26,516	4,060
合計	35,203	42,266	7,064



◆ 組替え後の財源超過額（都区対比）

（単位：億円）

	24年度	25年度	26年度
特別区	2,065	2,023 (△42)	3,003 (980)
東京都	466	1,287 (821)	4,060 (2,773)
合計	2,531	3,309 (778)	7,064 (3,755)

※1() 内数値は対前年増減額

※2各計数は、原則として表示単位未満四捨五入のため、合計等に一致しないことがある。

IV 地方分権改革と特別区のこれから

地方分権改革と特別区の将来像に係る動きのポイント

◇地方分権改革

○地方分権改革推進委員会（平成 19 年 4 月設置）

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

○地域主権戦略大綱（平成 22 年 6 月 22 日）

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

⇒順次立法化 *3 法（第 1 次一括法・国地方協議の場・自治法）23.5.2 公布
*第 2 次一括法 23.8.30 公布 *第 3 次一括法 25.6.14 公布
*第 4 次一括法 26.6.4 公布

○提案募集方式（平成 26 年～）

- ・第 5 次一括法 27.6.26 公布

◇事務配分関連の最近の動き

○教職員人事権（給与負担、定数、任命権、学級編制基準）

- ・中核市に移譲の方向で、結論が得られたものから実施
- ・個別の任命権移譲は事務処理特例制度で可能と回答
※大阪府 3 市 2 町で平成 24 年度から実施（採用選考、人事交流等を協議会で共同処理）

○児童相談所設置市の指定

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

○都市計画決定権限

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

◇特別区のあり方をめぐる提言

○東京商工会議所 「道州制と大都市制度のあり方」 20.9.11

- ・都区制度を廃止し、東京 23 区部を一体とする新たな「東京市」が必要

○経済同友会 「道州制移行における課題」 22.5.19

- ・現在の東京 23 区を「東京特別州」として創設

○第二次特別区制度調査会報告 19.12.11

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

○東京自治制度懇談会報告「議論の整理」 19.11.20

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

◇今後の特別区のあり方に関する検討の方向（20.3.14 区長会総会）

- 調査会報告で示された方向を基本に、地方分権改革等の動向を踏まえつつさらに検討
 - ①現行制度のもとでなしうる抜本的な改革を実現すべく、都区のあり方検討の協議に臨む
 - ②当面、特別区制度懇談会を設置（第三次調査会発足の是非は今後の推移を見て判断）
 - ③今後の議論に備えるための基礎的な調査研究を進める（特別区制度研究会を設置）
- ※平成24年5月から第3期（東京の基礎自治体として特別区が果たすべき役割、都と特別区の課題、特別区における危機とマネジメント、大都市制度の中の特別区のあり方）

◇第30次地方制度調査会答申 25.6.25

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

◇特別区の制度的課題

- 基礎自治体としての役割発揮（経済財政危機、福祉需要、老朽施設、危機管理等）
- 法の趣旨に則った都区間関係の確立（役割分担の明確化、財源配分の明確化）
- 地方分権改革への対応（特別区の権限拡充と体制整備、自治制度改革への備え）

国、地方公共団体間の役割分担に関する地方自治法の規定（抜粋）

第1条の2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

- 2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては
 - 国際社会における国家としての存立にかかわる事務、
 - 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は
 - 全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施
 - その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

第1条の3 地方公共団体は、普通地方公共団体及び特別地方公共団体とする。

- 2 普通地方公共団体は、都道府県及び市町村とする。
- 3 特別地方公共団体は、特別区、地方公共団体の組合及び財産区とする。

第2条 地方公共団体は、法人とする。

- 2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。
- 3 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。
- 4 市町村は、前項の規定にかかわらず、次項に規定する事務のうち、その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。
- 5 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第2項の事務で、
 - 広域にわたるもの、
 - 市町村に関する連絡調整に関するもの及び
 - その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。
- 6 都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当っては、相互に競合しないようにしなければならない。
- 7 特別地方公共団体は、この法律の定めるところにより、その事務を処理する。

これまでの地方分権改革の成果

<第一次分権改革>

平成5年6月 地方分権の推進に関する決議(衆参両院)

※東京一極集中の排除、中央集権的行政のあり方の問い直し、国と地方の役割の見直し、地方公共団体の自主性・自律性の強化、21世紀にふさわしい地方自治の確立

平成6年12月 地方分権の推進に関する大綱方針(閣議決定)

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

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

平成10年5月 地方分権推進計画(閣議決定)

平成11年7月 地方分権一括法成立(平成12年4月施行)

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

<三位一体改革>

平成13年7月 地方分権改革推進会議発足(議長:西室泰三)

※平成15年6月 三位一体の改革についての意見

平成14～17年6月 骨太の方針(閣議決定)(毎年)11月政府・与党合意

※国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税改革

<第二次分権改革>

平成18年12月 地方分権改革推進法成立

11月 地域主権戦略会議設置(議長:内閣総理大臣)

平成19年4月 地方分権改革推進委員会発足(委員長:丹羽宇一郎)

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

平成20年12月 第2次勧告(出先機関改革、義務付け・枠付けの見直し等)

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

平成21年11月 第4次勧告(地方税財政等)

平成21年12月 地方分権改革推進計画(閣議決定)

平成22年6月 地域主権戦略大綱(閣議決定)

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

8月 第2次一括法(義務付け・枠付けの見直し、基礎自治体への権限移譲)成立

平成25年3月 地方分権改革推進本部設置(本部長:内閣総理大臣)

平成25年4月 地方分権改革有識者会議発足(座長:神野直彦)

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

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

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

◇第1次分権改革

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

1 機関委任事務制度の廃止と事務の再構成

- (1) 知事や市町村長を国の下部機関として国の事務を執行させる仕組みである機関委任事務制度を廃止
- (2) これに伴い主務大臣の包括的な指揮監督権等も廃止(通達行政の廃止)

2 国の関与の抜本的見直し、新しいルールの創設

- (1) 機関委任事務に伴う包括的指揮監督権を廃止
- (2) 国の関与の新しいルールを創設（地方自治法）

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

- (3) 個別法に基づく関与を整理縮小（138 法律）

3 権限移譲

- (1) 個別法の改正により、国の権限を都道府県に、都道府県の権限を市町村に移譲（35 法律）
- (2) 特例市制度を創設し、20 万人以上の市に権限をまとめて移譲

4 条例による事務処理特例制度の創設

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

5 その他

- (1) 必置規制の見直し（38 法律）
- (2) 市町村合併特例法の改正

◇三位一体改革

①国庫補助負担金改革 4 兆 6,661 億円（H16～H18）

- ・地方が引き続き実施する必要があるもの⇒税源移譲に結びつく改革（3 兆 1,116 億円）
- ・手続きの簡素化・執行の弾力化⇒交付金化（7,943 億円）
- ・国・地方ともに事務事業そのものを廃止⇒スリム化（9,886 億円）

②税源移譲 3 兆 94 億円

国の所得税から地方の個人住民税へ税源移譲を実施（個人住民税は一律 10%化）

③地方交付税改革 約△5 兆 1,000 億円

地方交付税及び臨時財政対策債の総額の抑制、算定の簡素化・不交付団体の増加

◇第二次分権改革

1 地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）

- ・4 次にわたり勧告で見直すべきとされた 1,316 条項中 975 条項の見直しを実施（実施率 74%）⇒従来は国が法令で全国一律の基準を定めていたが、地方公共団体が地域の実情に応じて条例で基準を設定（施設・公物設置管理の基準、職員等の資格・定数等）
- ・平成 26 年から導入された「提案募集方式」により、8 法律に係る義務付け・枠付けの見直しを実施（第 5 次一括法）

2 事務・権限の移譲等

①国から地方へ

- ・平成 25 年 9 月の「国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する当面の方針について」で検討対象とされた 96 事項中 66 事項の移譲等を実施（第 4 次一括法）

- ・平成 26 年から導入された「提案募集方式」により、7 法律に係る移譲等を実施（第 5 次一括法）

②都道府県から基礎自治体へ

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

3 国と地方の協議の場

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

（25 年度）6/5 地方分権改革の取組、骨太の方針の策定等

10/11 平成 26 年度予算概算要求、地方分権改革の推進等

12/12 経済対策、平成 26 年度予算編成及び地方財政対策等

（26 年度）6/11 「骨太の方針」の策定等、地方分権改革の推進

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

《参考》地方制度調査会の主な答申（平成以降）

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

第 30 次 2013 年(平成 25 年)6 月 25 日 大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申

「個性を活かし自立した地方をつくる」＜概要＞

～地方分権改革の総括と展望～ 26.6.24 地方分権改革有識者会議

これまでの地方分権改革	個性と自立、新たなステージへ 地方分権改革の更なる展開
地方分権改革の理念を構築 ー国・地方の関係が上下・主従から対等・協力へ 国主導による集中的な取組 ー時限の委員会による勧告方式 地方全体に共通の基盤制度の確立 ー機関委任事務制度の廃止 ー国の関与の基本ルールの確立 法的な自主自立性の拡大 ー自治の担い手としての基礎固め 地方分権推進に向けた世論喚起 ー地方分権の意義を普及啓発	改革の理念を継承し発展へ ー個性を活かし自立した地方をつくる 地方の発意に根ざした息の長い取組へ ー地方からの「提案募集方式」の導入 ー政府としての恒常的な推進体制の整備 地方の多様性を重んじた取組へ ー連携と補完によるネットワークの活用 ー「手挙げ方式」の導入 真の住民自治の拡充・財政的な自主自立性の確立 ー自治の担い手の強化 改革の成果を継続的・効果的に情報発信 ー住民の理解と参加の促進

改革の「総括」～地方分権の基盤の確立～

第1次分権改革（H7～11）：国と地方の関係を上下・主従から対等・協力へ

例：機関委任事務制度の廃止、国の関与の基本ルール確立

第2次分権改革（H19～）：数多くの具体的な改革を実現（地方に対する権限移譲、規制緩和等）

権限移譲等（国→地方 66 事項（実施率 69%）、都道府県→市町村 113 事項（67%）、義務付け・枠付けの見直し 975 事項（74%））

今後の「展望」～新しいステージの改革の取組～

＜改革の使命・目指す姿＞

Mission ミッション ⇒個性を活かし自立した地方をつくる

Vision ビジョン

⇒・行政の質と効率を上げる ・まちの特色と独自性を活かす ・地域ぐるみで協働する

＜目指すべき方向＞

- 1 国と地方の役割分担の見直し（権限移譲等）
- 2 地方に対する規制緩和の推進
- 3 地方税財政の充実強化
- 4 重要な政策分野（土地利用等）に関する改革
- 5 改革の成果を実感できる情報発信の展開

＜改革の進め方＞

- 1 提案募集方式の導入 ⇒個々の地方公共団体から全国的な制度改正の提案を広く募る方式
- 2 手挙げ方式の導入 ⇒個々の団体の発意に応じ選択的に移譲できる方式
- 3 政府の推進体制の整備 ⇒地方の提案を恒常的に受け止め、スピード感を持って実現を図る体制
- 4 効果的な情報発信 ⇒SNS 活用、地方の優良事例発信、全国シンポジウムの新規開催など

＜今後地方に期待すること＞

- 1 改革成果の住民への還元 ⇒・地域課題の解決に向け独自の工夫を凝らし、地域を元気にする
・住民に分かりやすい情報発信に努力
- 2 住民自治の拡充 ⇒・政策形成過程への参画、協働の推進、地方議会の機能発揮
- 3 改革提案機能の充実 ⇒・専門性を有する人材の育成、政策法務の強化 ・地方六団体の機能強化

大都市制度のあり方をめぐる各団体の主張

特別区 24.3.16 第30次地方制度調査会第8回専門小委員会資料から

- 現行の都区制度は、東京大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保する観点から、複数の基礎的な地方公共団体（特別区）と広域の地方公共団体（東京都）の特別な役割分担により対応する大都市制度
- 都区制度は、長年にわたる特別区の自治権拡充の取組みを経て今日の姿に至ったものであり、平成12年に施行された現行制度は、都と特別区が合意を得て国に法改正を求め、実現したもの
- 都と特別区は、様々な課題に直面し、厳しい協議を重ねつつも、自主的に解決しながら制度を運用してきた
- 現行制度の下での最大の課題は、都が一体的に処理する「市町村事務」の具体的な整理により、改正自治法の原則に則った役割分担の明確化と役割分担に基づく安定的な財源配分を確立することであり、そのことを通じて、住民に対する都区の行政責任の明確化を図り、基礎自治体である特別区の行財政基盤の強化と都が広域的課題に専念できる体制を確保し、都区の真のパートナーシップ確立による住民福祉の向上と大都市東京の発展を期するもの
- 特別区制度調査会の報告「「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想」は、現行の制度が、都区間の役割分担及び財源配分について法定の原則のもとで双方の協議により解決しようとするものであるのに対し、協議による解決の限界を克服する方策として示されたもの
- 特別区にとって、東京大都市地域における自治制度の選択肢は、現在のところ、現行都区制度か、特別区制度調査会の提言による「基礎自治体連合構想」のいずれかであるが、特別区（基礎自治体）優先の原則の下での東京大都市地域の自治の確立に向けて、現行制度の運用改善を優先しつつ、自治制度改革関連の動向等を踏まえながらさらに検討を深めることとしている

東京都 24.3.16 第30次地方制度調査会第8回専門小委員会での総務局長説明から

- 都区制度は、巨大都市東京の特性を踏まえながら、大都市の一体的な経営と住民自治との両立を可能とする制度であり、実質的には、首都東京固有の制度として機能
- 今後とも、東京の活力を維持、向上させていくために、最適かつ必須の制度
- 基礎自治体と広域自治体の役割分担については、その都市の立地条件、規模、土地利用や昼夜間人口の状況に加え、社会状況の変化やそれに伴う行政ニーズの変化、法令や国の諸制度の枠組み変化など、多種多様な条件においてあるべき姿が変わってくると思っている。とくに東京のような大都市では、大都市としての一体的な都市経営ときめ細やかな住民サービスとの両立が求められるが、それをどのように効率的、効果的に実現していくかは、今後とも現場を熟知している都と区で真摯に議論をして着実に形にしていくことが重要
- これまでも都と区は、事務の配分や財政調整の考え方などについて十分な議論の上で合意し、改善を図るとともに、必要な法改正を国にお願いしてきた
- これらを継続的に取り組むことは、実務的にはかなり労力を伴うとともに、これでゴールという終着点のない作業ではあるが、この作業なしに適切な都区制度の運用はできないのではないかと考えている

大阪府市統合本部 24.2.16 第30次地方制度調査会第7回専門小委員会資料から

- 都市の実態に合わせた大都市制度を自ら選択できるように
- 府市の二元行政から広域自治体と基礎自治体の役割分担の明確化へ
- 都市の集積と広がりにあわせて広域行政のエリアを設定し広域機能を一元化
- 住民コントロールが効き、迅速、きめ細かで総合的な住民サービスが可能となるよう基礎自治体機能を強化（区長公選等住民自治の強化、行政区に権限・財源を移譲、各区間の財政格差是正のための財政調整制度）
- 基礎機能を重視した形に都区制度を進化させるなど、大阪にふさわしい制度構築
- 都市の実情に合致するなら横浜都、横浜特別自治市もあり（ただし区長公選など基礎機能の充実が不可欠）

指定都市市長会 24.2.16 第30次地方制度調査会第7回専門小委員会資料から

- 二層制の自治構造は廃止し、広域自治体に包含されない「特別自治市」を設置
- 地方の行うべき事務の全てを一元的に担当
- 新たな役割分担に応じた税財政制度を構築（受益と負担の関係に対応した地方税制、特別自治市は市域内の全ての地方税を一元的に賦課徴収）
- 特別自治市移行に伴い、広域自治体において財源不足が生じる場合は一義的には地方交付税により措置
- 市域内の地域課題に対応するため、住民自治・住民参加の仕組みを構築（協議会・区民会議等多様な市民参加、区役所の権限強化等）
- 大都市の多様性を踏まえた制度設計が必要
- 「特別自治市」制度の創設で大きな効果・メリットが得られる
 - ・住民の利便性向上、行政全体のコスト削減、地域の実情に応じた行政の推進、財政の自立等のメリット
 - ・大都市圏が日本全体の経済成長を牽引するエンジンとなり、国民の生活を豊かにする
 - ・強化された大都市が、地域の核として全国に存在することで、日本全体の発展や大規模災害時のリスク分散につながる
- 広域的課題は、特別自治市と周辺基礎自治体の連携、広域自治体の補完、特別自治市と広域自治体の連携で対応

(参考) 24.3.29 横浜市大都市自治研究会第1次提言

- 人口減少・超高齢化の歪みが最も強く現れるのが三大都市圏であり、社会福祉費の増加、公共公益施設の更新需要、限界に近づきつつある従来型の行財政改革等を考えると、横浜市域の広域自治体と基礎自治体の垂直統合などによる行政体制の根幹からの見直しを行わざるを得ない状況
- 周辺地域を含めた都市圏の中核都市として、定住自立圏の仕組みに準じた近隣市町村との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化する一方、県との間に法律による協議の場を設置
- 区選出の市会議員による区議会の設置、または区長公選などにより、行政区単位の住民自治を制度的に強化

- 政策展開の自由度が拡大することで経済効果、雇用効果、税収効果が見込まれる
- 重複事務や連絡調整事務の整理で、職員数の削減が可能
- 人口規模が大きく、税源の偏在が少ない神奈川県においては、特別自治市の創設が残存地域問題を生じさせるものとは考えられない

全国知事会 24.3.29 第30次地方制度調査会第9回専門小委員会資料から

- 特別自治市構想は慎重な検討が必要（道府県の分割、広域調整機能の低下、長のスパン限界、周辺自治体との財政力格差）
- 様々な都市の態様を踏まえた議論が必要

(参考) 24.3.26 神奈川県自治行財政権の法制的確立に関する研究会報告書

- “指定都市独立論”には、次のような重大な難点
 - ① そもそも大都市自治体には、市民生活圏の広がりから、近隣市町村との連携によって、都市・農山村の協同による地域発展の中核となる役割が期待され、その点は同じ“政令指定市”としての中核市・特例市と共通しているのであって、独立論は都道府県による広域機能の発揮をも妨げるということ
 - ② 多くの人口を抱える指定都市の場合、都道府県からの独立による一層化は、住民自治の点で問題があり、独立するなら公選制の区長・区議会が必要であるが、通常の“指定都市独立論”にはそのような配慮が十分でないこと
 - ③ 仮に公選制の区長・区議会を設置して二層制の「特別自治市」になったとしても、道州制の観点から、将来的にさらなる多層化か又は道州外独立かが問題になること

中核市市長会 24.3.29 第30次地方制度調査会第9回専門小委員会資料から

- 広域自治体が担う方が効果的・効率的なものを除き、地方が担うべき業務を全て基礎自治体が担う自律的地域経営が可能な仕組み
(指定都市・中核市等の区分の見直しと財源移譲、水平補完)
- 我が国の成長戦略において、成長の牽引役たる大都市の再生は重要である一方、地域経済の疲弊、大都市への過度な集中、全国的な少子高齢社会・人口減少社会の進行に対応し、真に自立可能な成長を図るためには、日本全体で個性と活気に満ちた自律した地域社会の形成が必要

特例市市長会 24.3.29 第30次地方制度調査会第9回専門小委員会資料から

- 大都市制度のあり方を論ずる前提として、基礎自治体のあり方を整理する必要
- 基礎自治体や都市制度の議論に当たっては、国や県等の広域自治体が関与する住民サービスとの関係を整理する必要
- 地域の実情に応じて権限の選択ができ、権限の事務量に見合う財源が確保される仕組みづくり
- 周辺自治体との連携

24.3.16 地方制度調査会専門小委員会ヒアリング

基礎自治体連合構想と都区制度の現状・課題（説明メモ）

総論

- 現行の都区制度は、東京大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保する観点から、複数の基礎的な地方公共団体（特別区）と広域の地方公共団体（東京都）の特別な役割分担により対応する大都市制度である。
- 都区制度は、長年わたる特別区の自治権拡充の取組みを経て今日の姿に至ったものであり、平成12年に施行された現行制度は、都と特別区が合意を得て国に法改正を求め、実現したものである。
- 都と特別区は、様々な課題に直面し、厳しい協議を重ねつつも、自主的に解決しながら制度を運用してきた。
- 現行制度の下での最大の課題は、都が一体的に処理する「市町村事務」の具体的な整理により、改正自治法の原則に則った役割分担の明確化と役割分担に基づく安定的な財源配分を確立することである。
そのことを通じて、住民に対する都区の行政責任の明確化を図り、基礎自治体である特別区の行財政基盤の強化と都が広域的課題に専念できる体制を確保し、都区の真のパートナーシップ確立による住民福祉の向上と大都市東京の発展を期するものである。
- 特別区制度調査会の報告「「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想」は、現行の制度が、都区間の役割分担及び財源配分について法定の原則のもとで双方の協議により解決しようとするものであるのに対し、協議による解決の限界を克服する方策として示されたものである。
- 特別区にとって、東京大都市地域における自治制度の選択肢は、現在のところ、現行都区制度か、特別区制度調査会の提言による「基礎自治体連合構想」のいずれかであるが、特別区（基礎自治体）優先の原則の下での東京大都市地域の自治の確立に向けて、現行制度の運用改善を優先しつつ、自治制度改革関連の動向等を踏まえながらさらに検討を深めることとしている。

「基礎自治体連合構想」の概要

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

第二次特別区制度調査会報告

『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想（19.12.11）の要点

◇改革の基本的な考え方

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

◇「基礎自治体連合」の構想

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

◇東京大都市地域における「基礎自治体連合」のモデル

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

を処理する

⑦「東京〇〇市」間の水平的な財政調整事務を処理する

※共有税方式または分賦金方式が考えられる

※地方交付税制度の特例を設ける

⑧住民参加の仕組みをもつ

⑨連合の議会における会議及び会議録の公開や、公聴会・参考人制度を活用する

⑩「基礎自治体連合」の事務的経費は、「東京〇〇市」が負担する

◇関連する課題についての考え方

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

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

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

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

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

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

○また、東京大都市地域に限らず、基礎自治体同士が力を合わせ、合意の下にそれぞれの地域の実情に応じた自治のシステムを構築する選択肢を提起したことも、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、都と特別区の間で事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合に変更する」との合意を行い、変更事由に該当する状況の有無を確認しながら毎年の協議を行っている。

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

○特別区間の財政調整について

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

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

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

「とりまとめに向けた考え方について(その2)(案)」に対する意見等【説明メモ】

5. 都区制度

(1) 都から特別区への事務の移譲

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

- ・ 上記の二点については、正にご賢察の通りであり、特別区の行財政能力や特別区間の共同処理の実績と可能性等を踏まえれば十分対応できるものと考えている。
- ・ 特に、児童相談所の移譲については、現下の最大の課題であり、我々の切実な思いを受け止めていただいたものと感謝している。
- ・ 移譲に際して課題となる児童福祉司等の確保、育成については、特別区が保有する保健師・保育士・ケースワーカー等の幅広い人材の活用が可能であり、これまで、子ども家庭支援センターで培ってきたノウハウも生かしながら、総合的な人材確保と育成を進めていく所存である。
また、一つの相談事例の中には複合的な問題が潜んでいることを考えると、住民生活に密着している特別区こそが、子ども家庭支援センター・保健所・福祉事務所・保育園・学校等のもとより、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、区民の皆様に、特別区に権限が来てよかったとだけ思ってもらえるよう、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と考える。

- ・ 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、一面的に過ぎるのではないかと考える。

(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、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、いわゆるゲリマンダーを防ぐため、何らかの方策が必要となるのではないかと考える。

○ 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と考える。

- ・ 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。

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思うか。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へ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。

○ 都と特別区間の調整は有効に行われているか。法定されている都区協議会の運用状況についてどのように考えるか。

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

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

- ・個別法の定めは、平成10年の自治法改正時に全般的に見直しが行われ、基本的には改正後の地方自治法における都区制度の趣旨に則って整理されているものと理解している。
- ・特別区が基礎的な地方公共団体といっても、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。

第 30 次地方制度調査会 第 21 回、第 22 回専門小委員会で示された
「とりまとめに向けた考え方について（案）」と各団体の意見の要点

◇指定都市・仮称特別市（特別自治市）について

○特別市（仮称）は、「二重行政」解消の意義があるが、行政区の住民代表機能、警察事務等の広域対応、周辺自治体への財源影響への対応、対象とする範囲等のあり方について更に検討が必要

知事会：道府県の果たす広域調整機能についての制度的担保がなく、この機能の低下につながるおそれ。特別市域に集中する道府県財源の低下に伴って周辺市町村へのサービスが低下するおそれ。

指定都市市長会：大都市特別区設置法の成立を踏まえて、指定都市の選択肢として特別自治市が必要。大都市行政の一元化は指定都市が適切。周辺自治体に係る財政調整は地方交付税が機能。事務調整は対応可能。

○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してはどうか
○都道府県と指定都市間の連絡調整を行う協議会の設置、また協議が整わない場合、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、裁定の仕組みを設けることも検討
○住民自治強化の観点から、行政区の役割拡充、区長の特別職化と人事・予算等権限付与、行政区単位の教育委員会、議会常任委員会の設置を可能に

知事会：平均的な府県の規模を大きく上回る指定都市は、住民に身近な行政を展開する基礎自治体としては課題が多く、住民自治の観点から大都市制度のあり方を検討すべき。大都市への税源移譲の可否は、都道府県の財源構成や周辺市町村への影響も考慮すべき。

指定都市市長会：実質的に特別市に近づける方向性は十分理解。指定都市への事務の一元化の方向性が出され、税源配分が検討対象となっている点を評価。住民自治の強化と区の役割拡充は共通理解。区長の独立等については、一体性の確保、責任のあり方、組織の複雑化などの課題がある。

◇中核市・特例市について

○人口 20 万以上で保健所設置を条件に両制度を統合

中核市市長会：規模・能力を有する市への積極的な権限移譲の観点から、中核市の要件緩和の方向は望ましい。但し、財源措置の見直しが必要。都市制度全体について、基礎自治体が自律的な地域経営を行えるような権限配分と財源措置を行い、抜本的な再編が必要。

特例市市長会：人口規模による画一的な枠組みを見直し、人口要件を 20 万人程度として、

両制度を早期に統合すること。保健所設置などの権限は選択可能な制度とすること。

○都道府県からの移譲事務として児童相談所の事務などが考えられるが、団体が多種多様なため、法令移譲だけでなく条例による事務処理特例制度の活用も検討

中核市市長会：地域の実情に応じ、選択制による権限（事務）移譲の枠組みが必要。事務処理特例は対等の協議ができる全国共通の基本的なルールが必要。権限移譲には十分な財源と人材の確保が必要。

特例市市長会：国、広域自治体の役割を明確にし、住民に身近な事務は基礎自治体が行うこと。基礎自治体の能力や地域の実情に応じて選択できる制度にすること。事務処理特例は、基礎自治体の意向を十分反映できる制度として設計することが必要。権限とセットで財源確保が必要。社会保障制度は、都道府県や広域化での運営とする必要。

○市議会議員の選挙区設置を検討

○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、住民自治を拡充

中核市市長会：住民自治の拡充は、画一的な仕組みでなく、個々の実情に合った対応ができることが必要。

特例市市長会：合併を行った市町村の経験を踏まえて検討する必要。

○地方の拠点である中核市・特例市が周辺市町村と適切な役割分担と連携

中核市市長会：広域連携のあるべき方向は十分な議論が必要。柔軟な連携の仕組みの制度化と財源措置が必要。地方の拠点都市だけでなく、大都市周辺についても検討が必要。

特例市市長会：特例市は積極的に貢献する。広域連携又は再編を推進するための、権限、財源、ノウハウ・人材等の必要な支援について協議の場を設けて制度設計すること。

◇特別区その他地域への適用について

○大都市地域特別区設置法に基づき、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、特別区を設置する際の留意点を明らかにしておく必要

大阪府市統合本部：議会のあり方や「都区協議会」について、大阪での議論も踏まえ、検討願いたい。都道府県の発意による名称変更を可能とする制度について検討願いたい。

・「二重行政」の排除や行政の効率化等の住民の期待への対処

大阪府市統合本部：二重行政の解消や広域行政の一元化について、事業ごとの取組みの方向性を取りまとめた。あわせて、特別区において公選区長、公選議会を置き、地域の実情に応じた「自己決定」「自己責任」の自治を実現。

- ・指定都市を特別区に分割することにより費用が増大する懸念への対応

大阪府市統合本部：府市再編による理論上のコスト増を踏まえつつ、実際上のコストを検証する必要。

- ・行政の一体性及び統一性の確保の観点から都が処理することとされているもの、専門職員の確保、保険財政の安定等の観点から道府県が処理する範囲
- ・現在都の特別区が処理していない事務も処理する場合の考え方、特別区と言いうるための事務の範囲

大阪府市統合本部：特別区は、中核市並みの権限に加え、政令市や道府県の事務でも、住民に身近な福祉や教育、保健衛生、環境等の権限を、水平連携なども活用して担うことも検討。大都市としての一体性・統一性というメルクマールだけでなく、広域と基礎の役割分担の徹底、基礎自治体重視なども加え、現在の東京都とは異なる事務分担も許容する方向で検討願いたい。あわせて、時間軸を設定し事務分担を考えることも許容願いたい。地方の発意を尊重し、事務分担に関わらず、(公選区長・区議会の設置をもって)基礎自治体として許容願いたい。

- ・道府県と特別区が分担する事務の規模に応じて、税財源の適切な配分が必要
- ・税源の配分と道府県・特別区間の財政調整の仕組みを適切に組み合わせることが基本
- ・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・特別区間の事務分担に応じた配慮が必要
- ・現行の都区財政調整制度における調整3税以外も含めた調整財源の範囲

大阪府市統合本部：任意事務も含め、道府県と特別区の役割分担を踏まえて配分される事務に応じて、税財源を適切に配分する。

- ・財政調整の際の特別区の財源保障の水準と地方交付税(水準と算定方法)との関係(国や他の地方自治体の財政への影響を回避)
- ・特別区の規模と費用、財政調整の規模の関係

大阪府市統合本部：特別区の行政サービス水準確保に必要な財源の配分基準を、地域の実情に応じて詳細に検討する必要。財政調整については、特別区間の水平調整で行われることが望ましく、現行の都区制度に留まらずに検討願いたい。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を及ぼさない。現行の都区合算制度と同様の仕組みによる交付税算定を基本とする。

- ・道府県と特別区の仕事分担や税源配分、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

大阪府市統合本部：地方の発意を尊重し、事務分担に関わらず、(公選区長・区議会の設置

をもって) 基礎自治体として許容願いたい。

区長会：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自治体として設置すべき。

◇都区制度について

○都から特別区への事務の移譲を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ことは不要

○都からの移譲事務として児童相談所の手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

都：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をどのように効率的・効果的に実現していくかが常に課題。児童相談所と子供家庭支援センターが連携しながら対応しているが、全て市区町村に委ねていくのであれば、専門的かつ広域的に対応できる体制が各市区町村に整備されることが必要不可欠。

区長会：ご指摘のとおりであり、特別区の行財政能力や共同処理の実績と可能性等を踏まえば十分対応可能。とくに児童相談所の移譲は、現下の最大の課題。移譲に際しての専門職の確保等の課題については、特別区が保有する幅広い人材の活用や子供家庭支援センターで培ってきたノウハウも生かして総合的な人材確保と育成を進める。住民生活に密着している特別区こそが、幅広い支援体制やネットワークを組むことができる。

○規模が多様なため、法令移譲だけでなく条例による事務処理特例制度の活用も検討

都：事務処理特例を活用して規模・能力に応じて移譲するのも一つの方法。

区長会：事務処理特例の活用は否定しないが、規模による差を設けることなく全ての特別区に可能な限り移譲すべきであり、十分対応可能。

○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

都：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。都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。

区長会：指摘の課題は、区域の再編によって解決できるものではなく、何故区域の見直しに直結するのか理解不能。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。仮に、効率化の視点からの問題提起であれば一面的に過ぎる。

○仮に都区協議会での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、裁定の仕組みを設けることも検討

都：都区協議会で都区合意に至らなかったことはない。裁定の仕組みを設ける必要はない。

都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う。

区長会：基本的には、都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。自治紛争処理委員による調停に加えて、指摘のような裁定の仕組みが設定可能か慎重な検討が必要。

○市議会議員の選挙区設置を検討

○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、住民自治を拡充

区長会：選挙区の見直しは、その効果と影響を慎重に見極めながら議論を深める必要。住民自治の拡充は、地域の実情に応じて多様な選択ができるようにすべき。

(参考) 専門小委員会でのその他の主な論点

○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、区単位の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。

区長会：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。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。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。

○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

区長会：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。

◇大都市圏域の調整について

○人口200万以上の指定都市又は特別区を含む大都市圏域において、指定都市及び都道府県を構成団体とする大都市圏域行政に関する連絡調整及び計画策定を行う協議会の設置を検討

区長会：検討する際には、構成団体として大都市の中心に位置する特別区を加える必要。

「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」の要点

(25.6.25 第30次地方制度調査会)

①大都市制度の改革

- 指定都市制度：二重行政の解消（権限移譲、協議会設置等）、「都市内分権」による住民自治の強化（行政区の役割強化等）
- 特別区制度の他地域への適用：事務分担・税財源配分は東京の仕組みを基本、等
- 中核市、特例市制度：人口20万人以上であれば保健所設置により中核市となる形で両制度を統合
- 特別市：二重行政の完全解消等大きな意義があるが、住民代表機能のある区の必要性等さらに検討が必要
- 都区制度：児童相談所など更なる事務移譲、今後の社会経済情勢の変化を踏まえた区域の見直しが検討課題

②基礎自治体の行政サービス提供体制

- ・自主的な合併や市町村間の広域連携、都道府県による補完など多様な手法の中から各市町村が最も適したものを自ら選択

第30次地方制度調査会「答申」に対するコメント（抜粋）

(25.6.18 特別区長会会長 荒川区長 西川 太郎)

答申では、大都市制度の今後のあり方のひとつとして、特別区へのより一層の権限拡充の方向が示されています。これまでの基礎自治体としての特別区の取組と実績を適切に評価していただき、大いに勇気づけられるものであります。

なかでも、東京都から特別区へ移譲すべき事務の例として、児童相談所の事務が挙げられています。児童相談所の移譲については、現下の最大の課題であり、特別区の切実な思いを受け止めていただいたものと感謝しております。

現在、都区の間で児童相談所等のあり方について検討を進めていますが、東京都との連携のもとに、ぜひとも児童相談所の移譲を実現し、区民の皆さまに特別区に権限がきてよかったと思っていただけるよう全力で取り組んでまいります。

また、答申が述べているように、我が国は人口減少社会に入り、社会経済や地域社会の状況が大きく変容しようとしています。とりわけ、三大都市圏においては、急速に進行する高齢化への対応や人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化への対応など、様々な行政課題に直面しています。さらに、切迫性が叫ばれている首都直下地震をはじめとする巨大災害にも備えなければなりません。

これら山積する諸課題は、答申が地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みの構築を提言しているように、23区間の連携はもとより、東京都等の関係者と認識を共有し、連携しながら進めていかなければ解決できない問題であり、首都東京の基礎自治体としての特別区の役割と責任は一層大きくなっています。

特別区は、今回の答申の趣旨を踏まえ、これまでの長年にわたる自治権拡充の歩みのうえに、さらなる進展に向けて努力していく所存です。

第 30 次地方制度調査会(H25.6.25)
大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申

目 次

前 文

第 1 大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題

- 1 現状認識
- 2 三大都市圏・地方圏の課題
- 3 制度改革等の必要性

第 2 現行の大都市等に係る制度の見直し

- 1 指定都市制度
- 2 中核市・特例市制度
- 3 都区制度

第 3 新たな大都市制度

- 1 特別区制度の他地域への適用
- 2 特別市（仮称）
- 3 三大都市圏域の調整

第 4 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制

- 1 「平成の合併」の経緯と現状
- 2 基礎自治体による事務の共同処理等の現状と課題
- 3 具体的な方策

前 文

平成 24 年 1 月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の将来推計人口」（出生中位・死亡中位推計）によれば、我が国の人口は、平成 38 年に 1 億 2 0 0 0 万人を下回り、平成 6 0 年には 1 億人を下回ると推計されている。

このような人口減少社会に入ることにより、社会経済や地域社会の状況は大きく変容しようとしている。将来、一層の人口減少が進む中においても、集落の数自体は人口ほどは減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯が増大すること等が予想されている。人々の暮らしを支える対人サービスの重要性は益々高まっていく。基礎自治体によるサービス提供体制を持続可能なものとしていくことが求められている。人口が収縮していく中で、都市構造や土地利用のあり方を見直しについても、基礎自治体が適切に役割を果たしていくことが求められている。

人口減少下にあっても、経済を持続可能なものとし、人々が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるようにしていくためには、大都市等の果たすべき役割は、今後さらに増大するものと考えられる。大都市等は安心安全な生活空間を形成することにより、第三次産業を中心に経済をけん引していくことが期待されている。

言うまでもなく、大都市はひとり大都市のみで存立できるものではない。他の基礎自治体と相互依存することで成り立っている。大都市等のあり方を見直しは、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。

当調査会は、平成 23 年 8 月 24 日に「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及び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」について諮問を受け、5回の総会と36回の専門小委員会において、関係団体からの意見聴取を含め、調査審議を行ってきた。諮問事項のうち、「議会のあり方を始めとする住民自治のあり方」に関しては、平成23年12月15日に「地方自治法改正案に関する意見」を提出した。

平成24年1月17日の第3回総会以降「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制」について、上に述べたような基本的な認識に立ち調査審議を進め、以下の結論を得たのでここに答申する。

第1 大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題

1 現状認識

(1) 我が国における今後の基礎自治体の役割

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。人口減少が進む中であっても集落の数はそれほど減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯も増加していく。医療、介護、教育、交通、災害対応等の分野において、住民に身近な基礎自治体の役割が増え、住民一人当たりの行政コストも増大することが見込まれている。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。

人口減少下であっても、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、まず、人々の暮らしを支え、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。その上で、全国の基礎自治体の人々の暮らしを支える対人サービスをどのような形で持続可能に提供していくかが問われているのである。

三大都市圏（東京圏、関西圏、名古屋圏）においては、これまで比較的緩やかであった高齢化が今後急速に進行するとともに、高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新期を迎える。三大都市圏では、このように増加する行政課題に対応しつつ、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求められている。

指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市（以下「地方中枢拠点都市」という。）を核とする圏域においては、地方中枢拠点都市を中心とする広域連携を進め、三大都市圏と並んで地域の個性を発揮し、我が国の経済をけん引する役割を力強く果たしていくことが求められている。

また、地方圏のうち地方中枢拠点都市を核とする圏域以外の地域についても、中心市と近隣の基礎自治体との間で都市機能の「集約とネットワーク化」を進めることによって、引き続き住民が安心して生活できる基盤を維持していくことが必要である。

(2) 東日本大震災の教訓と課題への対応

平成23年3月に発生した東日本大震災によって、地方公共団体の職員自身が被災し、災害対応の拠点となるべき庁舎が壊滅する事態が生じた。住民を把握するための住民基本台帳データも喪失するなど基礎自治体の行政機能そのものが失われ、大災害時において基礎自治体はその行政機能を維持することの重要性が改めて浮き彫りになった。

被災した市町村の支援に関しては、近隣の市町村や都道府県のみならず、遠方の市町村、特別区や都道府県が広域的な対応を積極的に行った。東日本大震災の後、遠方の地方公共団体と災害時相互応援協定を締結したり、情報途絶対策等を拡充したりするなど、行政機能を維持するための地方公共団体間の広域的な連携や事前の備えへの機運が醸成されてきている。

災害関係法制においては、順次法改正が実施され、人命にかかわるような緊急性の極めて高い応急措置に加えて、避難所運営支援、巡回健康相談等への応援業務の対象の拡大や市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れに関する都道府県・国による調整規定の創設など、所要の見直しが進みつつある。

さらに、原発事故災害の影響により住所地以外への避難を余儀なくされている方々に対しては、「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」（原発避難者特例法）に基づき避難先の市町村、特別区等により行政サービスが提供されるとともに、避難元市町村による避難場所に関する証明書の交付等により、避難生活に極力支障が生じないような対応が行われてきた。

このように、東日本大震災の教訓を基に、災害対策面においては、地方公共団体間の広域的な連携や、都道府県の役割の強化など、必要な対応が進められつつある。

2 三大都市圏・地方圏の課題

（1）三大都市圏の抱える課題

三大都市圏は、これまで地方圏に比べて高齢化の進行が緩やかであったが、団塊の世代を中心に今後急速に高齢化が進行していく。これまで地方圏が高齢化の進行に応じて徐々に対応してきた行政課題について、三大都市圏においては今後極めて短期間のうちに対策を講じることが必要である。また、高齢者医療、介護や生活保護などの行政需要が急増することへの対応や、独居老人や老老介護の問題など、家族やコミュニティの機能の低下への対応も必要になる。一方で、人口減少に歯止めを掛けるためには、出生率を回復することが必要である。三大都市圏には若い世代が比較的多いことを踏まえると、三大都市圏は少子化対策においても果たすべき役割が大きい。

三大都市圏においては、人々を支えるコミュニティの機能が低下し、人と人とのつながりが希薄化している。暮らしを支える対人サービスの重要性が高まる中で、住民の視点から公共サービスを考えていくためにも、住民自治を拡充していくことが重要である。

また、高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新時期にきており、これまでと同様の社会資本を維持し続けるのかどうかなど、社会資本整備のあり方を見直しも問われている。東日本大震災を教訓として、人口・産業が集中している三大都市圏においては、大規模災害時における住民の避難のあり方、生活機能や経済機能の維持等への対策を講じていくことも必要である。

三大都市圏には、規模・能力が一定以上あるが面積が狭い都市が圏域内に数多く存在する。効率的・効果的な行政体制を構築し、今後の急速な高齢化や社会資本の老朽化に対応するためには、自主的な市町村合併や基礎自治体間の広域連携を進めることが必要である。

さらに、通勤、通学、経済活動等の範囲が、行政区域をはるかに超えている三大都市圏においては、圏域全体を対象とした行政サービスの提供やその調整などが必要である。

（2）地方圏の抱える課題

地方圏は、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。人々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、三大都市圏から地方圏への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、平成21年以降、人口5万程度以上で昼夜間人口比率1以上等の要件に該当する中心市を持つ圏域において定住自立圏施策が進められ、平成25年4月1日現在で、84市（人口4万未満の複眼型中心市5市を含む。）が中心市宣言を行っている。しかしながら、相当の都市機能の集積があり、より大きな圏域人口をカバーすることができる指定都市や中核市等の

人口規模の大きな都市においては、このような都市機能の「集約とネットワーク化」の取組が進んでいないのが現実である。

今後は、地方中枢拠点都市を核に、都市機能、生活機能を確保するとともに、「集約とネットワーク化」を進めることが重要である。

このような地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市等の一定以上の人口規模のある都市から相当の距離があるような地域については、基礎自治体間の広域連携だけにより課題を解決することは難しいものと考えられる。今後は、このような地域において基礎自治体が提供すべき行政サービス等に関して、都道府県が地域の実情に応じて補完的な役割をより柔軟に果たすことも必要である。

3 制度改革等の必要性

(1) 大都市等に関す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、42、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中枢拠点都市を核とする圏域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。

(2) 基礎自治体における行政サービス提供体制についての制度的対応

平成11年以降、全国的に市町村合併が積極的に推進され、市町村合併は相当程度進捗したが、依然として相当数の小規模市町村があること等を踏まえると、引き続き行財政基盤の強化を図ることが必要である。

自主的な市町村合併に対しては、引き続き必要な支援措置を講じていくことが重要である。しかしながら、今後短期間で市町村合併が大幅に進捗するような状況にあるとは言い難い。今後の基礎自治体の行政サービス提供体制については、自主的な市町村合併や市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中でそれぞれの市町村が最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要である。

現行の地方自治法に基づく事務の共同処理の制度（一部事務組合及び広域連合、協議会、機関等の共同設置並びに事務の委託）においては、それぞれの効果が法定されている。今後必要となる地方中枢拠点都市を核とする圏域及び定住自立圏における市町村間の広域連携や都道府県による市町村に対する補完を進めるためには、これまでの共同処理の方式よりも柔軟な地方公共団体間の関係を構築することが求められるものと考えられる。これを踏まえた制度面での対応が必要である。

また、合併市町村においては、行財政の効率化等の成果が現れつつあるが、併せて行政区域の広域化に伴う課題なども顕在化している。課題の解決に取り組む合併市町村に対しては、合併の効果を最大限に発揮できるよう適切な支援を行っていくことが必要である。

第2 現行の大都市等に係る制度の見直し

1 指定都市制度

(1) 指定都市制度の現状

①指定都市制度の枠組み

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。

②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。

③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) 「二重行政」の解消を図るための具体的な方策

①事務移譲

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を検討する際には、指定都市は規模・能力の点で都道府県と遜色がないことを踏まえると、指定都市における事務の処理については、都道府県と指

定都市の関係は都道府県間関係と同様に考えることを基本とすべきである。移譲事務の分野としては、都市計画と農地等の土地利用の分野や、福祉、医療、教育等の対人サービスの分野などが考えられる。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を中心に、指定都市に移譲されていない事務全般にわたって検討の対象とすべきである。別表に、指定都市に移譲されていない主な事務のうち、指定都市及び指定都市を包括する道府県の多くが移譲に賛成しているもの又は条例による事務処理の特例の活用により指定都市への移譲実績のあるもの等を示している。このような事務については移譲することを基本として検討を進めるべきである。

また、指定都市への移譲に関して、指定都市を包括する道府県等が懸念を示した事務がある。それぞれの懸念については、以下のような工夫を講じることによって移譲することができないか、さらに検討すべきである。

- ・ 指定都市における専門性の確保が困難であるという懸念が示された事務については、指定都市の規模・能力を踏まえると専門性についての懸念は不要であり、例えば具体的な事務の移譲にあたり、都道府県と指定都市の間での人事交流等により専門知識の習得を支援する等の工夫を講じることが検討すべきである。
- ・ 行政サービスの総供給量を都道府県が決定しているということで移譲に懸念が示された事務については、例えば、計画策定や許認可にあたり指定都市と都道府県が協議することとする等、情報の共有を図るための工夫を講じた上で移譲することを検討すべきである。
- ・ 指定都市の区域を超える区域を前提に都道府県が処理しているということで懸念が示された事務については、例えば、計画区域が指定都市の区域を超えないもの等、事務の対象区域が指定都市の区域内にとどまるものについて移譲することを検討すべきである。
- ・ 事業者の経済活動等が指定都市の区域を超えうるということで懸念が示された事務については、例えば、全ての事業所が指定都市の区域内にある事業者に限って事務を移譲する等、事業者の経済活動等が指定都市の区域内にとどまるものについて移譲することを検討すべきである。
- ・ 都道府県の区域全体で一又は少数設置することが都道府県に義務付けられている施設に関する事務であるということで懸念が示されたものについては、例えば、指定都市と都道府県が協議し、施設のあり方等について合理的な解決策を検討することにより、指定都市においても施設を設置することとするべきことを検討すべきである。

なお、指定都市が都道府県に包括される基礎自治体である限り、移譲対象とすることが困難な事務もあるものと考えられる。

②税財源の配分

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（住民税所得割や住民税法人税割のような道府県税と市町村税において課税標準が共通する税目に係る税源移譲や地方消費税交付金等の税交付金など）も含めて財政措置のあり方を検討すべきである。その際には、一律の税源配分の見直しのみによって個々の指定都市に新たに生じる財政負担を適切に措置することは困難であり、地方交付税による財源保障及び財源調整と適切に組み合わせることが不可欠である。なお、財政措置を講じるに当たっては、指定都市側と関係道府県側の間においても適切な協議の場が設けられ、合意形成が図られるべきである。

③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とすべきである。

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、これに併せて、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は、お互いに処理状況を報告することとすべきである。

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も選任できるように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とすべきである。

(3) 「都市内分権」により住民自治を強化するための具体的な方策

指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する「都市内分権」により住民自治を強化するため、区の役割を拡充することとすべきである。

区の役割を拡充する方法としては、まず、条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めることができることとすべきである。また、区長が市長から独立した人事や予算等の権限、例えば、区の職員の任命権、歳入歳出予算のうち専ら区に関わるものに係る市長への提案権、市長が管理する財産のうち専ら区に関わるもの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の事務所の長（区長）について、副市長並みに、市長が議会の同意を得て選任する任期4年の特別職とし、任期中の解職や再任も可能とすることを選択できるようにすべきである。また、区長を公選とすべきかどうかについても引き続き検討する必要がある。さらに、区単位の行政運営を強化する方法として、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用すべきである。

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とすべきである。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べきである。

この点に関連し、教育再生実行会議の提言を受けて、現在中央教育審議会において教育委員会制度の見直しが議論されている。地方の教育行政に関する権限と責任の明確化の観点から、執行機関としての教育委員会の位置付けを変更し、教育長の権限を強化する場合には、指定都市においては、一又は複数の区を単位とした教育行政に係る補助機関を置くことを可能とすることとする必要がある。また、長が最終的な責任を負うことにより、住民の意思が地方の教育

行政に的確に反映される措置が講じられる必要があるものと考えられる。いずれにしても、現行の教育委員会は、地方自治法で規定された執行機関であり、その改革に当たっては、地方自治制度自体のあり方の問題として地方六団体をはじめとする地方公共団体関係者の意向を十分踏まえて検討される必要がある。なお、当調査会は、平成17年に、地域住民の意向の反映は公選の長の方がより適切になしうるため教育委員会の設置を選択制とするよう答申しており、これを踏まえて議論が進められる必要がある。

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

2 中核市・特例市制度

(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べきである。その際には、現在の特例市については、少なくとも引き続きこれまで処理してきた事務を処理し続けることとすることを前提とする必要がある。

②都道府県からの事務移譲

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

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、事務移譲に伴う財政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し、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、以下のような措置をそれぞれの地域の実情に応じて講じることが考えられる。

事務移譲に伴う人的支援、財政措置に関しては、一部の都道府県において実施されているように、適切な事務処理体制を構築するため、都道府県から市町村へ職員を派遣することや初期費用等を適切に見込んだ財政措置を行うなど、都道府県において地域の実情を踏まえた運用上の工夫を行う必要がある。

移譲事務の内容については、平成16年の地方自治法改正により、市町村長が議会の議決を経て都道府県知事に対して特定の事務の移譲を要請できることとされた。この場合においては、

都道府県知事は市町村長と速やかに協議しなければならないこととされている。しかしながら、未だ活用実績がないことから、市町村の意向を反映するためには、市町村の側が本制度を積極的に活用することが必要である。

なお、上に掲げた運用上の工夫等を講じた上で、さらに何らかの制度の見直しが必要かどうか、引き続き検討する必要がある。

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、引き続き検討する必要がある。その際には、選挙区の設定方法をどのように考えるかといった視点が必要である。

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必要がある。

④住民自治の拡充

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

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

第3 新たな大都市制度

1 特別区制度の他地域への適用

(1) 大都市地域特別区設置法の制定

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

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

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

(2) 具体的な留意点

①総括的な留意点

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

また、長年存在してきた指定都市を特別区に分割することにより、分割される事務の処理に係る費用や、特別区間や道府県と特別区の間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、国や他の地方公共団体の財政に影響が生じないよう特に留意すべきである。

②事務分担

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

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

なお、特別区を設置しようとする指定都市の区で現に処理している事務を出発点として、これにどの程度の事務を加えれば特別区を設置したことが意義あるものと考えられるのかという観点にも留意すべきである。東京都の特別区においては、長期間にわたり段階的に所掌事務を増加してきたことにも留意すべきである。

③税源配分及び財政調整

税源配分及び財政調整については、道府県と特別区が分担する事務の規模に応じて、税財源が適切に配分されることが必要である。その際、税源の偏在がある中で特別区において適切に行政サービスを提供できるよう、税源の配分と道府県と特別区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）についてさらに検討すべき課題

一方で、特別市（仮称）については、以下のようにさらに検討すべき課題が存在する。

一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、法人格を有し、公選の長、議会を備え

た区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である。

また、特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市（仮称）の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。

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

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

3 三大都市圏域の調整

三大都市圏においては、社会経済的に一体性のある圏域（例えば通勤・通学10%圏）の広がり、市町村のみならず都道府県の行政区域も超えているが、地方ブロックほどの広がりとはなっていない。

例えば交通体系の整備や防災対策といった圏域における共通した行政課題に関する連絡調整や、そのような行政課題に関する圏域全体の計画策定を行うための協議会等の枠組みを設けるべきかどうかについて引き続き検討する必要がある。

その際、どのような行政課題についての調整を行うべきか、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の任意の枠組みが果たしている役割との関係をどうするかといった点についてさらに検討する必要がある。

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

第4 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制

1 「平成の合併」の経緯と現状

人口減少・少子高齢化の進行等に対応して、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立することが強く求められ、平成11年以降、全国的に市町村合併が積極的に推進された。

その効果については、少子高齢化や人口減少の歯止め、出生率の回復といった点は長期的に評価していく必要があるが、短期的には、職員配置の適正化等の行財政の効率化や、広域的なまちづくりの推進などの成果が現れているものと評価することができる。

市町村合併によって組織が専門化したり、専門職員が増加したりすることによって体制が充実した市町村がある一方で、合併後も人口規模が小さな市町村においては、依然として専門職員が不足している場合があるなど、市町村合併の効果の発現には、一様でない面がある。

市町村合併による行政区域の広域化に伴い、旧市町村地域の振興や公共施設等の統廃合の難航等の課題に加え、住民の立場からは、住民の声の行政への適切な反映などについて課題が生

じている場合がある。

このような課題の解決に向け、それぞれの合併市町村においては、コミュニティ活動等を行う団体への地域単位での支援、コミュニティバスの運行・エリアの拡大、地域のイベントや祭りの実施及び伝統文化の保存・継承への支援、支所機能の充実によるサービスの維持・向上等、様々な取組を実施している。

合併市町村における支所や出張所、自治会などについては、コミュニティの維持管理や災害対応において重要な役割を果たしていると考えられる。しかしながら、地域によっては支所・出張所の適正配置の努力が必要なところもあり、地域の実情に応じた取組が進められるよう留意すべきである。

「平成の合併」により市町村の面積が拡大する等市町村の姿が大きく変わった面がある。市町村の安定した財政運営を可能にするとともに、地域の実情を踏まえ、住民自治を強化するためにも、支所機能を適切に活用する等の取組を継続的に進めることができるようにすることが必要である。このような観点から、市町村合併による行政区域の広域化を踏まえた財政措置を講じる必要がある。

なお、小規模な市町村においても、住民が行政に積極的に参画することにより、持続可能な行政サービス提供体制を構築しようとする真摯な試みが見られることに留意すべきである。

2 基礎自治体による事務の共同処理等の現状と課題

(1) 市町村間の広域連携や都道府県による補完の必要性

人口減少・少子高齢社会における今後の基礎自治体の行政サービス提供体制については、基礎自治体の担うべき役割を踏まえ、自主的な市町村合併や共同処理方式による市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要である。

中でも、将来的に近隣市町村との共同処理を行うことが必要と考える市町村は多く存在し、市町村間の広域連携を一層進めていこうとするニーズは高い状況にある。市町村が基礎自治体としての役割を果たしていく上で、市町村間の広域連携は有効な選択肢であり、その積極的な活用を促すための方策を講じるべきである。

さらに、自ら処理することが困難な事務について、将来的に都道府県が処理することが必要と考える市町村があり、都道府県の補完にも一定のニーズがある。都市機能が集積した都市から相当離れていること等の理由から、市町村間の広域連携によることが困難な場合には、都道府県による補完も重要な選択肢であり、これに資する方策を講じるべきである。

(2) 現行の事務の共同処理制度の特徴

現行の地方自治法では、事務の共同処理の制度について、一部事務組合及び広域連合、協議会、機関等の共同設置並びに事務の委託の各方式が定められ、その効果が規定されている。全国の市町村においては、広域市町村圏施策が展開されて以降、現行の制度を活用して相当の成果が上げられている。

しかしながら、現に事務の共同処理を行っている市町村から、事務の共同処理の各方式について、それぞれの制度の特徴により、例えば、一部事務組合や協議会については迅速な意思決定が困難ではないか、機関等の共同設置については中心的な役割を果たす市町村の負担が大きいのではないかと、事務の委託については委託団体が受託団体から事務処理の状況等の情報を把握することが困難なのではないかと等の指摘があることも事実である。

3 具体的な方策

(1) 新たな広域連携の制度の必要性

広域連携を一層進めていくため、現行の事務の共同処理の制度に加え、より弾力的な広域連携の制度を設けることとすべきである。

人口減少・少子高齢社会においては、中心市と近隣市町村が相互に役割分担を行い連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的とする定住自立圏のような仕組みが重要である。現行の定住自立圏形成協定の仕組みにおいては、実際に事務の共同処理を実施していくに当たって、その内容に応じて定住自立圏形成協定とは別に地方自治法上の事務の共同処理に係る規約を定めることが必要となる。

市町村間の広域連携を一層促していくためには、現行の地方自治法に定める事務の共同処理の方式のほか、地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきである。

地方公共団体間における柔軟な連携の仕組みを制度化する場合、合意形成の手続、合意の実効性を確保するための調整方法、その他民法上の契約等では不十分と考えられる点をどのように補うかという観点から、検討することが必要である。

広域連携の仕組みを活用しようとする市町村、とりわけ条件不利地域にある市町村において、近隣の市町村が連携を望まない場合や、対象事務について協議が調わない場合などに、どのように広域連携を進めていくかについても検討を進める必要がある。

(2) 地方圏における市町村間の広域連携のあり方

三大都市圏以外の地方圏においては、地方中枢拠点都市を核に、産業振興、雇用確保、広域観光、高度救急医療、介護、障害者福祉、広域防災、人材育成等の分野において、都市機能の「集約とネットワーク化」を図っていくことが重要である。

このような地方中枢拠点都市を核とする圏域以外で定住自立圏施策の対象となりうる地域においては、その取組を一層促進することが必要である。このような都市機能の「集約とネットワーク化」の取組を一層促進するためには、地方中枢拠点都市の担うべき役割を整理すべきである。その上で、圏域における役割に応じた適切な財政措置を講じる必要がある。

(3) 三大都市圏の市町村

市町村合併があまり進捗しなかった三大都市圏の市町村においては、地方圏を上回る急速な高齢化が進行するとともに、人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎える。

三大都市圏には面積が小さな市町村が数多く存在しており、公共施設の円滑な利活用や一体性のある広域的なまちづくりに支障が生じている。

今後の市町村合併については、それぞれの市町村の自主的な選択を尊重することを前提とした上で、市町村の判断材料となるよう、市町村合併の成果や課題について、特に三大都市圏の市町村に対し、十分な情報提供が行われることが必要である。

地方公共団体間での柔軟な連携の仕組みについては、三大都市圏の市町村間の広域連携を促していくことにも資するものとする必要がある。その際、三大都市圏においても都市機能の「集約とネットワーク化」の考え方は有効である。しかしながら、三大都市圏においては、規模・能力は一定以上あるが昼夜間人口比率が1未満の都市が圏域内に数多く存在するため、基礎自治体が提供すべき行政サービス等について、核となる都市と近隣市町村との間の「集約とネットワーク化」を進める地方圏での方策をそのまま応用することは適切ではない。各都市が異なる行政サービスや公共施設の整備等に関して、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用であり、そのような水平的役割分担の取組を促進するための方策を講じるべきである。

(4) 市町村間の広域連携の促進に向けた留意点

今後、市町村間の広域連携を一層促していくに当たっては、連携するメリットを住民にわか

りやすく示すことが必要である。特に、既に一定の規模・能力を備え、広域連携において中心的な役割を果たすべき都市（地方中枢拠点都市や定住自立圏施策における中心市）と近隣の市町村が連携を行う場合には、それぞれのメリットが示される必要がある。同時に、中心的な役割を果たすべき都市のリーダーシップのあり方や、市町村間の新たな広域連携の仕組みを踏まえた財政措置のあり方、さらには法的責任の所在や構成団体の住民に対する説明責任のあり方についても検討を進めるべきである。

なお、市町村間における民法上の契約等、地方自治法に基づかない広域連携についても、実際に広く実施されていることから、このような手法を含めて、連携を促していくべきである。

また、市町村が連携して民間部門等を活用する取組は、災害対応や監査、福祉などの分野において有効であり、特に民間部門等の専門的な人材の活用も有用である。市町村の技術系職員等の有する知識や技術を継承できるよう、専門的な人材を共同で確保することも考えられる。

これらの広域連携の取組によって、それぞれの地域が、それぞれの有する都市的な機能の魅力、自然環境の魅力等を高め、人々が地域に誇りを持って住み続けようと思えるような地域づくりを推進する必要がある。

さらに、三大都市圏の住民を地方圏に呼び込むなど、交流人口を増やす取組の必要性も高まっており、近隣の都市圏域を越えた遠方の市町村との連携・交流など、交流人口の増加という視点も重要である。

（５）都道府県による補完

小規模な市町村などで処理が困難な事務が生じた場合において、地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市から相当距離がある等の理由から、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときには、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うことも考えられる。

現行法においては、市町村の事務を都道府県に委託しようとする際、都道府県に当該事務を処理する体制がない場合等に、当該事務の委託はふさわしくないものとされてきた。市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにすべきである。

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

第30次地方制度調査会答申を受けた取組状況について

1. 現行の大都市等に係る制度の見直し

① 指定都市制度の見直し【「二重行政」の解消】

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

○平成26年第4次一括法において措置

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

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

○指定都市と関係道府県間の協議の結果、個人住民税所得割2%の税源移譲に合意

⇒平成26年度税制改正の大綱に明記(平成25年12月24日閣議決定)

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

○平成26年地方自治法改正

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

② 指定都市制度の見直し【「都市内分権」による住民自治の強化】

(1) 条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めることができるようにすべき

○平成26年地方自治法改正

(2) 区長を市長が議会の同意を得て選任する特別職とし、任期中の解職や再任も可能とすることを選択できるようにすべき

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

(3) 市議会内に一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区に係る議案等の審査を行うこととすべき

③ 中核市・特例市制度の統合

・人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となるという形で、中核市・特例市の両制度を統合することにより、一層の事務の移譲を可能とすべき

○平成26年地方自治法改正

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

2. 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制

① 新たな広域連携の制度

(1) 市町村間の広域連携を一層促していくため、地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべき

○平成26年地方自治法改正

(2) 広域連携では課題の解決が難しいときには、柔軟な連携の仕組みを活用することにより、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにすべき

- ・地方公共団体は、他団体と連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める「連携協約」を締結できることとする

- ・地方公共団体は、その事務の一部を、当該団体の名において、他の地方公共団体の長等に管理・執行させること(事務の代替執行)ができることとする

② 地方圏における市町村間の広域連携

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

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

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

大阪「都」VS 特別自治市

～大都市制度をめぐる議論～

- ◆ 大阪「都」に広域行政を一元化
- ◆ 広域と基礎の分担明確化
 - 基礎自治体 ⇒ 住民の生活基盤(安心)
 - 広域自治体 ⇒ 産業基盤(競争・成長)
- ◆ 大阪市よりも広いエリアで「都区」を構成
 - 東京の特別区以上の権限・財源
 - 首長、議会は公選制
- ◆ 基礎自治体を適正規模に再編 ⇒ 中核市並みの権能

特別区設置法
が施行



かつて特別市の
規定が存在

- 基礎自治体が広域行政を一元化 ⇒ 指定都市が府県から独立
- 行政区の権能を強化 ⇒ 住民自治の確保

参 考

「特別市」について

地方自治法の体系 (抜 粋)	第一編 総則
	第二編 普通地方公共団体
	第十二章 大都市等に関する特例
	第三編 特別地方公共団体

- 第一章 削除
- 第二章 特別区

(参考)地方自治法制定当時の規定(昭和22年12月12日改正後の条文から抜粋)

第一章 特別市

第264条 特別市は、その公共事務並びに法律又は政令により特別市に属するもの及び従来法令により都道府県及び市に属するもの(政令で特別の定をするものを除く。)の外、その区域内におけるその他の行政事務で国の事務に属しないものを処理する。

第265条 特別市は、都道府県の区域外とする。

2 特別市は、人口50万人以上の市につき、法律でこれを指定する。その指定を廃止する場合も、また、同様とする。

第271条 行政区に区長及び区助役1人を置く。

2 区長は、その被選挙権を有する者について選挙人が投票によりこれを選挙する。

大都市地域における特別区の設置に関する法律

(目的)

第一条 この法律は、道府県の区域内において関係市町村を廃止し、特別区を設けるための手続並びに特別区と道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整に関する意見の申出に係る措置について定めることにより、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設けることを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において「関係市町村」とは、人口（地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）第二百五十四条に規定する人口によるものとする。以下この項において同じ。）二百万以上の指定都市（同法第二百五十二条の十九第一項の指定都市をいう。以下同じ。）又は一の指定都市及び当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内の一以上の市町村（当該市町村が指定都市である場合にあっては、当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内のものを含む。）であって、その総人口が二百万以上のものをいう。

2 この法律において「関係道府県」とは、関係市町村を包括する道府県をいう。

3 この法律（第十二条及び第十三条を除く。）において「特別区の設置」とは、関係市町村を廃止し、当該関係市町村の区域の全部を分けて定める区域をその区域として、特別区を設けることをいう。

(道府県の区域内における特別区の設置の特例)

第三条 地方自治法第二百八十一条第一項の規定にかかわらず、総務大臣は、この法律の定めるところにより、道府県の区域内において、特別区の設置を行うことができる。

(特別区設置協議会の設置)

第四条 特別区の設置を申請しようとする関係市町村及び関係道府県は、地方自治法第二百五十二条の二第一項の規定により、特別区の設置に関する協定書（以下「特別区設置協定書」という。）の作成その他特別区の設置に関する協議を行う協議会（以下「特別区設置協議会」という。）を置くものとする。

2 特別区設置協議会の会長及び委員は、地方自治法第二百五十二条の三第二項の規定にかかわらず、規約の定めるところにより、関係市町村若しくは関係道府県の議会の議員若しくは長その他の職員又は学識経験を有する者の中から、これを選任する。

(特別区設置協定書の作成)

第五条 特別区設置協定書は、次に掲げる事項について、作成するものとする。

- 一 特別区の設置の日
- 二 特別区の名称及び区域
- 三 特別区の設置に伴う財産処分に関する事項
- 四 特別区の議会の議員の定数
- 五 特別区とこれを包括する道府県の事務の分担に関する事項
- 六 特別区とこれを包括する道府県の税源の配分及び財政の調整に関する事項
- 七 関係市町村及び関係道府県の職員の移管に関する事項
- 八 前各号に掲げるもののほか、特別区の設置に関し必要な事項

2 関係市町村の長及び関係道府県の知事は、特別区設置協議会が特別区設置協定書に前項

第五号及び第六号に掲げる事項のうち政府が法制上の措置その他の措置を講ずる必要があるものを記載しようとするときは、共同して、あらかじめ総務大臣に協議しなければならない。

- 3 前項の規定による協議の申出があったときは、総務大臣並びに関係市町村の長及び関係道府県の知事は、誠実に協議を行うとともに、速やかに当該協議が調うよう努めなければならない。
- 4 特別区設置協議会は、特別区設置協定書を作成しようとするときは、あらかじめ、その内容について総務大臣に報告しなければならない。
- 5 総務大臣は、前項の規定による報告を受けたときは、遅滞なく、当該特別区設置協定書の内容について検討し、特別区設置協議会並びに関係市町村の長及び関係道府県の知事に意見を述べるものとする。
- 6 特別区設置協議会は、特別区設置協定書を作成したときは、これを全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事に送付しなければならない。

(特別区設置協定書についての議会の承認)

第六条 関係市町村の長及び関係道府県の知事は、前条第六項の規定により特別区設置協定書の送付を受けたときは、同条第五項の意見を添えて、当該特別区設置協定書を速やかにそれぞれの議会に付議して、その承認を求めなければならない。

- 2 関係市町村の長及び関係道府県の知事は、前項の規定による議会の審議の結果を、速やかに、特別区設置協議会並びに他の関係市町村の長及び関係道府県の知事に通知しなければならない。
- 3 特別区設置協議会は、前項の規定により全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事から当該関係市町村及び関係道府県の議会が特別区設置協定書を承認した旨の通知を受けたときは、直ちに、全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事から同項の規定による通知を受けた日（次条第一項において「基準日」という。）を関係市町村の選挙管理委員会及び総務大臣に通知するとともに、当該特別区設置協定書を公表しなければならない。

(関係市町村における選挙人の投票)

第七条 前条第三項の規定による通知を受けた関係市町村の選挙管理委員会は、基準日から六十日以内に、特別区の設置について選挙人の投票に付きなければならない。

- 2 関係市町村の長は、前項の規定による投票に際し、選挙人の理解を促進するよう、特別区設置協定書の内容について分かりやすい説明をしなければならない。
- 3 関係市町村の選挙管理委員会は、第一項の規定による投票に際し、当該関係市町村の議会の議員から申出があったときは、当該投票に関する当該議員の意見を公報に掲載し、選挙人に配布しなければならない。
- 4 前項の場合において、二人以上の議員は、関係市町村の選挙管理委員会に対し、当該議員が共同で表明する意見を掲載するよう申し出ることができる。
- 5 関係市町村の選挙管理委員会は、第一項の規定による投票の結果が判明したときは、直ちにこれを全ての関係市町村の長及び関係道府県の知事に通知するとともに、公表しなければならない。その投票の結果が確定したときも、同様とする。
- 6 政令で特別の定めをするものを除くほか、公職選挙法（昭和二十五年法律第百号）中普通地方公共団体の選挙に関する規定は、第一項の規定による投票について準用する。

7 第一項の規定による投票は、普通地方公共団体の選挙と同時にこれを行うことができる。

(特別区の設置の申請)

第八条 関係市町村及び関係道府県は、全ての関係市町村の前条第一項の規定による投票においてそれぞれその有効投票の総数の過半数の賛成があったときは、共同して、総務大臣に対し、特別区の設置を申請することができる。ただし、指定都市以外の関係市町村にあっては、当該関係市町村に隣接する指定都市が特別区の設置を申請する場合でなければ、当該申請を行うことができない。

2 前項の規定による申請は、特別区設置協定書を添えてしなければならない。

(特別区の設置の処分)

第九条 特別区の設置は、前条第一項の規定による申請に基づき、総務大臣がこれを定めることができる。

2 前項の規定による処分をしたときは、総務大臣は、直ちにその旨を告示するとともに、これを国の関係行政機関の長に通知しなければならない。

3 第一項の規定による処分は、前項の規定による告示によりその効力を生ずる。

4 関係市町村は、第二項の規定による告示があったときは、直ちに特別区設置協定書に定められた特別区の議会の議員の定数を告示しなければならない。

5 前項の規定により告示された特別区の議会の議員の定数は、地方自治法第二百八十三条第一項の規定により適用される同法第九十一条第一項の規定に基づく当該特別区の条例により定められたものとみなす。

6 政府は、前条第一項の規定による申請があった場合において、特別区設置協定書の内容を踏まえて新たな措置を講ずる必要があると認めるときは、当該申請があった日から六月を目途に必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

(特別区を包括する道府県に対する法令の適用)

第十条 特別区を包括する道府県は、地方自治法その他の法令の規定の適用については、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、都とみなす。

(事務の分担等に関する意見の申出に係る措置)

第十一条 一の道府県の区域内の全ての特別区及び当該道府県は、共同して、特別区とこれを包括する道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整の在り方に関し、政府に対し意見を申し出ることができる。

2 前項の規定による申出については、当該特別区及び道府県の議会の議決を経なければならない。

3 政府は、第一項の規定による申出を受けた日から六月を目途に当該意見を踏まえた新たな措置を講ずる必要の有無について判断し、必要があると認めるときは、当該意見の趣旨を尊重し、速やかに必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

(特別区を包括する道府県における特別区の設置の特例)

第十二条 地方自治法第二百八十一条の四第八項の規定は、特別区を包括する道府県における特別区の設置については、適用しない。

第十三条 特別区を包括する道府県の区域内における当該特別区に隣接する一の市町村の区域の全部による二以上の特別区の設置については、第四条から第九条まで（第八条第一項ただし書を除く。）の規定を準用する。この場合において、第四条第一項中「関係市

町村及び関係道府県」とあるのは「特別区に隣接する同一道府県の区域内の市町村（以下「特定市町村」という。）及び当該市町村を包括する道府県（以下「特定道府県」という。）」と、同条第二項中「関係市町村若しくは関係道府県」とあるのは「特定市町村若しくは特定道府県」と、第五条から第九条までの規定中「関係市町村」とあるのは「特定市町村」と、「関係道府県」とあるのは「特定道府県」と読み替えるものとする。

- 2 特別区を包括する道府県の区域内における当該特別区に隣接する一の市町村の区域の全部による一の特別区の設置については、第四条から第六条まで、第八条（第一項ただし書を除く。）及び第九条の規定を準用する。この場合において、第四条第一項中「関係市町村及び関係道府県」とあるのは「特別区に隣接する同一道府県の区域内の市町村（以下「特定市町村」という。）及び当該市町村を包括する道府県（以下「特定道府県」という。）」と、同条第二項、第五条並びに第六条第一項及び第二項中「関係市町村」とあるのは「特定市町村」と、「関係道府県」とあるのは「特定道府県」と、同条第三項中「関係市町村の長及び関係道府県の知事」とあるのは「特定市町村の長及び特定道府県の知事」と、「関係市町村及び関係道府県」とあるのは「特定市町村及び特定道府県」と、「関係市町村の選挙管理委員会及び総務大臣」とあるのは「総務大臣」と、第八条第一項中「関係市町村及び関係道府県」とあるのは「特定市町村及び特定道府県」と、「全ての関係市町村の前条第一項の規定による投票においてそれぞれその有効投票の総数の過半数の賛成があったとき」とあるのは「当該特定市町村及び特定道府県の議会が特別区設置協定書を承認したとき」と、第九条第四項中「関係市町村」とあるのは「特定市町村」と読み替えるものとする。

（政令への委任）

第十四条 この法律に定めるもののほか、この法律の実施のための手続その他この法律の施行に関し必要な事項は、政令で定める。

附 則

（施行期日）

第一条 この法律は、公布の日から起算して六月を超えない範囲内において政令で定める日（平成24年9月21日）から施行する。

（公職選挙法の一部改正）

第二条 公職選挙法の一部を次のように改正する。

第二百六十六条 第一項中「第七条第六項」を「第六条の二第四項又は第七条第七項」に改め、「含む。」の下に「又は大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成二十四年法律第号）第九条第二項」を加える。

大阪における大都市制度の制度設計（パッケージ案）の要点
(25.8.9 大阪府・大阪市特別区設置協議会 事務局：大阪府市大都市局)

◇特別区は中核市を上回る権限を担う ⇒基礎自治体重視のサービス提供体制を確保

- ・特別区は中核市権限を基本
- ・加えて、政令指定都市権限、都道府県権限であっても、住民に身近なものは特別区が担う（例：児童相談所、小中学校教職員人事権）
- ・あわせて、住民生活に密着しているものは、東京特別区にはない権限であっても特別区が担う（例：都市計画（用途地域等）、市街地整備）

※東京に先んじた取り組み

◇新たな事務分担（案）に応じた財源配分を可能とし、各特別区で必要なサービス提供が可能となる財政調整制度を構築

- ・法人市町村民税、固定資産税、特別土地保有税の 3 税に地方交付税（臨時財政対策債を含む）を加えて調整財源 約 5 千億円
⇒新たな事務分担（案）により、新たな広域自治体へ約 1 千 2 百億円、特別区へ約 3 千 8 百億円配分
新たな広域自治体：特別区＝24：76（H23 決算ベース）
- ・特別区間の税收、裁量経費の格差を解消（府内都市間レベルの差）
- ・配分割合については、短期スパン（概ね 3 年）で検証、必要な見直し
- ・移行後の特別区における財政運営のセーフティネットとして、新たな広域自治体に承継の財政調整基金を活用

◇新たな広域自治体と特別区で“対等協力”の関係を構築、現行の都区協議会を発展・充実して、より特別区重視の仕組みに ⇒ 将来的には特別区が主体的に財政調整などを行う「共同機関」に

- ・新たな広域自治体と特別区は対等のパートナーとして、事務分担、財政調整などを協議する大阪版「都区協議会」（仮称）を設置
- ・現行の都区協議会の仕組みを特別区重視の仕組みへ発展・充実
⇒ 特別区の見解が十分反映されるよう委員構成や協議方法等に工夫
- ・将来的には特別区が主体的に財政調整などを行う「共同機関」の設置をめざす
- ・今後、具体の制度設計を検討し国と調整

(参考) 土居丈朗氏（慶應義塾大学経済学部）意見 大阪版「都区協議会」のあり方

- ・東京都の例を見ると、将来的に都と区の利害が対立しそうな案件は、未然に対立を回避できるように制度設計する必要
- ・特に、調整財源を巡っては、東京都では対立の焦点に。その背景には、特別区の都への依存傾向があるように思われる
- ・特別区重視の仕組みとし、特別区が自律的に諸問題を解決することを基本原則とする
- ・例えば、財源不足に直面すれば、広域自治体にその補填を依存するのではなく、特別区が共同して経費削減や増税で対応することも

※ 大阪府知事・大阪市長による府市再再編による有識者ヒアリング資料（25.11.21）

「特別区設置協定書」の構成

大阪府・大阪市特別区設置協議会

- 一 特別区の設置の日（第5条第1項第1号関係）
- 二 特別区の名称及び区域等
 - （一）特別区の名称及び区域（第5条第1項第2号関係）
 - （二）特別区の主たる事務所の位置
- 三 特別区の議会の議員の定数等
 - （一）議会の議員の定数（第5条第1項第4号関係）
 - （二）議会の議員の報酬
- 四 特別区と大阪府の事務の分担（第5条第1項第5号関係）
 - 1. 事務の分担
 - （一）特別区が処理する事務（（三）に掲げる事務を除く。）
 - （二）大阪府が処理する事務（（三）に掲げる事務を除く。）
 - （三）任意事務
 - （四）高速鉄道事業等の取扱い
 - 2. 事務の承継
 - （一）承継する事務
 - （二）事務の承継に当たっての留意点
- 五 特別区と大阪府の税源の配分及び財政の調整（第5条第1項第6号関係）
 - 1. 特別区と大阪府の税源の配分
 - 2. 特別区と大阪府の財政の調整
 - （一）財政調整の目的・財源及び配分の割合
 - （二）特別区財政調整交付金の種類・割合
 - （三）特別区財政調整交付金に加算する額
 - （四）大阪市債の償還にかかる財政調整財源の負担
 - （五）都市計画税・事業所税の取扱い
 - （六）特別区の設置後の財政の調整に関する取扱い
- 六 特別区の設置に伴う財産処分（第5条第1項第3号関係）
 - 1. 財産の取扱い
 - （一）基本的な考え方
 - （二）第1区分に係る財産の取扱い
 - （三）第2区分に係る財産の取扱い
 - （四）公営企業等に係る会計に属する財産の取扱い
 - 2. 債務の取扱い
 - （一）基本的な考え方
 - （二）債務負担行為の取扱い

(三) 地方債の取扱い

七 大阪市及び大阪府の職員の移管（第5条第1項第7号関係）

1. 職員の移管

(一) 基本的な考え方

(二) 職員の移管

(三) 職員の任免、給与その他の身分の取扱い

2. 共済制度

八 その他特別区の設置に関し必要な事項（第5条第1項第8号関係）

1. 都区協議会

2. 特別区において共同で処理する事務

(一) 基本的な考え方

(二) 全ての特別区を構成団体とする一部事務組合の設置

(三) 全ての特別区による機関等の共同設置

(四) 特別区及び他の市町村を構成団体とする一部事務組合及び広域連合

3. 特別区の支所等の事務

4. 町の名称

5. その他

別表

別表第1-1 都道府県権限に係る法令事務のうち、特別区が処理する事務

別表第1-2 指定都市権限に係る法令事務のうち、特別区が処理する事務

別表第1-3 中核市権限に係る法令事務のうち、特別区が処理する事務

※特例市その他政令で定める市等の権限に属する事務を含む

別表第1-4 特別区の特例により都が処理することとされている事務のうち、特別区が処理する事務

別表第1-5 任意事務 [1.任意事務 2.道路・河川・公園等に係る事務]

別表第2-1-1 北区が全特別区を代表して承継する第1区分に係る財産

別表第2-1-2 北区が全特別区を代表して承継する第2区分に係る財産

別表第2-1-3 北区が全特別区を代表して承継する債務

別表第2-2-1 大阪府が承継する第2区分に係る財産

別表第2-2-2 大阪府が承継する債務

別表第2-3 特別区が一部事務組合を設けて共同処理する事務

別表第2-4 財産処分（イメージ）

別表第2-5 財産・債務目録

別表第3-1 職員の移管（イメージ）

別表第3-2 特別区の組織体制（イメージ）

別表第3-3 大阪府の組織体制（イメージ）

大阪都構想における制度設計の基本的考え方

「新たな広域自治体」と、住民に身近な「特別区」を設置することで、二度と再び、大規模開発の投資ロスや二重行政を生み出さない行政機構を整備

新たな大都市制度
= 大阪都構想

大阪の成長を支える
都市経営の担い手

【新たな広域自治体】
府市の二元行政を解消
↓
広域機能を一元化

【特別区】
住民に身近な基礎自治体
↓
自治機能を充実

人々の暮らしを支える
住民に身近な担い手

1. 「特別区」設置の日

○「特別区」設置の日は、平成29年4月1日

* 移行準備期間、約2年間 ⇒ 現在の大阪域に、5つの「特別区」が誕生

2. 「特別区」の名称、人口、面積、議員定数、議員報酬

○大阪市の24行政区を、5つの「特別区」に再編

名称	人口	面積	議員定数	議員報酬
北区	628,977人	46.94km ²	19人	市条例に定める 報酬額の3割減 970,000円 ↓ 679,000円
湾岸区	343,986人	58.39km ²	12人	
東区	583,709人	35.81km ²	19人	
南区	693,405人	50.73km ²	23人	
中央区	415,237人	30.60km ²	13人	
合計	2,665,314人	222.47km ²	86人	

※「人口」は、平成22年国勢調査

※「議員定数」は、大阪市の現行議員定数=86人を5区に割り振り

【参考】

◇人口 …………… 東京23区合計 = 8,945,695人
◇面積 …………… 東京23区合計 = 621.83km²
◇議員報酬 …………… 東京23区平均 = 606,670円

3. 事務分担

○“中核市並み”の権限を基本に、大阪府・大阪市の事務事業・機能を最適化する観点で、「新たな広域自治体」と「特別区」に仕分け

※中核市並み

◇中核市、一般市等の権限の事務は、「特別区」が担うことを基本とする。

◇住民に身近な事務は、指定都市等の権限であっても「特別区」が担う。(例：児童相談所の設置、県費負担教職員の任命等)

◇大阪全体の成長、都市の発展、安心・安全に関わる事務は、一般市の権限であっても「新たな広域自治体」が担う。(例：用途地域等の都市計画決定、下水道、消防)

○現に東京都の特別区が法律又はこれに基づき政令により処理することとされている事務とは異なる事務を大阪府から「特別区」に移管する場合は、条例による事務処理特例や事務の委託等の現行制度を活用して対応

○「特別区」が担う事務については、各「特別区」が実施することを原則とするが、専門性の確保、サービスの実施に係る公平性及び効率性の確保を図る必要がある一部の事務に限り、一部事務組合、機関等の共同設置などの仕組みの活用により共同処理

* 一部事務組合による共同処理

▽国民健康保険事業 ▽介護保険事業 ▽水道 ▽児童養護施設

▽母子生活支援施設 ▽住民情報システム管理 など

* 機関等の共同設置による共同処理

▽身体・知的障がい者更生相談所 ▽監査委員及び監査委員事務局

事務分担の例		事務名		事務分担	
				大阪	東京
一般市	消防、下水道、用途地域等の都市計画決定	府	都		
	水道	特別区 (一組)	都		
指定都市	児童相談所の設置、県費負担教職員の任命等	特別区	都		
中核市	屋外広告物の条例による設置制限	特別区	都		
建築主事設置市	延べ面積1万㎡を超える建築物等に係る建築主事の事務	特別区	都		
任意共管	公営住宅	特別区	都・区		

★用途地域等の都市計画決定は、当初は特別区が担う事務として整理されていたが、国からの「都市計画の決定等に関わる権限及び当該権限を前提とした都市計画手続きに係る事務権限については、都市計画法の規定の趣旨に鑑み、事務処理特例等による特別区への移譲はなじまない」との意見を踏まえ、最終的に府の事務として整理

4. 税源配分及び財政調整

税源配分（市町村税）

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

財政調整

- 東京都区制度と同様に、普通税3税（市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税）を調整財源
- ただし、当面、地方交付税を財源とする財政運営が不可避である点に鑑み、地方交付税額等を勘案して大阪府の条例で定める額を加算
- 事務の分担に応じてサービスの提供ができるよう財源を配分することとし、配分割合は、過去の実績等を確認したうえで、特別区設置の日までに知事と市長で調整【H24決算で試算した場合の配分割合】 大阪府＝23：特別区＝77
- 配分割合は、特別区設置後3年間は毎年、その後は概ね3年ごとに「大阪府・特別区協議会（仮称）」で検証
- 特別区設置後概ね3年間は、普通交付金＝94％、特別区交付金＝6％
- 大阪府が賦課徴収する都市計画税・事業所税は、大阪市の過去の事業実績を勘案し、大阪府と特別区双方の事業に充当することとし、交付金により特別区に配分

(注) 本資料は、「特別区設置協定書」、「特別区設置協定書」について(説明パンフレット)及び「大阪府・大阪市長会事務局が作成したものである。

5. 大阪市の財産及び債務の取扱い

- 小・中学校、幼稚園、道路、公園など、住民サービスを進めるうえで必要な財産は、事務の分担に応じて、所在地の特別区又は大阪府に承継
- 株式、債権、基金などは、特別区が承継することを基本として、大阪府が処理する事に密接不可分な財産に限り、大阪府が承継
- 発行済の大阪市債は、大阪府が承継。その返済費用は、事務の分担に応じて、大阪府や特別区等が負担
- 市債以外の債務(債務負担行為)は、事務の分担に応じて、大阪府や特別区が承継

6. 職員の移管及び体制

- 原則として事務の分担に応じて、特別区又は大阪府のいずれかの職員として引継ぐ
- 職員の任免、給与その他の身分の取扱いは、大阪府に移管される職員は大阪府の制度を、特別区に移管される職員は大阪市の制度をそれぞれ適用
 - ※ 各特別区に「公平委員会」を設置
- 特別区は、中核市並みの権限を持ち、住民に身近な事務を行うことから、近隣中核市(5市)をモデルに、中核市の権限を上回る事務(児童相談所など)や大阪市の特性(生活保護受給世帯数が多いなど)を考慮した体制を整備
- 大阪府は、現在大阪府で行っている成長戦略、都市の発展及び大坂の安心・安全に関わる事務を引き継いだ後も、引き続き全国で有数の効率的な体制を目指す

7. 大阪府・特別区協議会（仮称）＝大阪版「都区協議会」

- 特別区の考えがより反映される“特別区重視”の仕組みとするため、現行の都区協議会を発展・充実
- 委員は、知事及び5人の特別区の区長を基本に、必要に応じて議会の代表者や職員、学識経験者等を加えることもできる
- 協議事項は、①財政調整(財政調整財源の配分割合等)、②財産・債務(大阪府が承継する財産の事業終了後の取扱い等)、③事務分担(特別区設置後の事務分担に関する取扱い)、④その他(知事と特別区の区長の協議により定めること)
- 協議が調わない場合は、有識者等で構成する第三者機関を通じて意見調整

道州制関連の動き

◇地域主権戦略大綱 22. 6. 22 閣議決定

- ・市町村や都道府県相互の自発的な連携や広域連合等の具体的な取組みを前提
- ・地域主権改革を推進する中で、連携等の形成に対する支援のあり方を検討
- ・いわゆる「道州制」についての検討も射程に

◇ 経済3団体（日本商工会議所、日本経済団体連合会、経済同友会）

⇒ 地域主権と道州制を推進する国民会議を開催 21. 12. 17

◇ 北海道

⇒ 19. 1. 26～ 道州制特別区域

◇ 九州地域戦略会議（九州地方知事会と経済4団体）

⇒ 第2次道州制検討委員会報告 21. 6. 2

「九州が目指す姿、将来ビジョン」 ⇒ 道州制で明日を拓く

◇ 八都県市首脳会議

⇒首都圏広域連合を設置する方向で合意 21. 11. 18

◇ 各地方知事会議等

・九州地方知事会議 22. 10. 18

⇒ 「九州広域行政機構」の設立を目指すことを決定

・関東地方知事会議 22. 10. 21

⇒ 広域行政について議論する協議会を設置することで合意

・北海道東北地方知事会議 22. 11. 9

⇒ 広域連合の設立に向け、事務レベルでの検討を開始することで合意

・関西広域連合 22. 12. 1

⇒ 2府5県で設立。（24. 4. 23 大阪市・堺市加入、24. 8. 14 京都市・神戸市加入）

・四国知事会議 24. 2. 4

⇒ 国の出先機関廃止後の受け皿として、広域連合の設立を目指すことで合意

・道州制推進知事・指定都市市長連合 24. 4. 20 設立

⇒ 9知事、15政令市長が参加

・全国知事会 25. 1. 23

⇒地方行財政体制特別委員会「道州制に関する基本的な考え方」をとりとめ

・全国市長会 25. 7. 9

⇒道州制に関する検討会議を設置

◇ 町村会

⇒ 道州制導入に反対 24. 11. 21 特別決議

◇ みんなの党

⇒ 道州制への移行のための改革基本法案を参議院へ提出 24. 3. 29

◇ 自民党・公明等

⇒ 制度導入までを盛り込んだ「道州制推進基本法案」で合意 25. 4. 11

道州制に関する意見

平成21年2月9日
都市分権政策センター
道州制と都市自治体に関する検討会

1 はじめに

わが国における道州制の導入については、「地方の経済的自立による地域間格差の是正」、「二重行政の打破による行政のスリム化」、「国際競争力の維持・拡大」など様々な観点から一つの方策として論じられている。しかしながら、その道州制の具体的な内容については、現在、政府・主要政党をはじめ各界において様々な議論が行われている最中であり、道州制の是非をめぐってさえも未だに議論が分かれているのが実情であるといえよう（注1）。

（注1）道州制を導入することのメリットとデメリット

道州制ビジョン懇談会「道州制ビジョン懇談会中間報告」（平成20年3月24日）や自民党道州制推進本部「道州制に関する第3次中間報告」（平成20年7月29日）によれば、道州制を導入することのメリットとデメリットとして論じられている点は、概ね次のように整理できる。

メリットとしては「政治や行政が身近になり受益と負担の関係が明確化」、「基礎自治体中心となり、地域の実情・住民ニーズに応じた行政サービスの提供が可能」、「東京一極集中の是正により多様性のある国土と生活の構築」、「重複行政の解消などによる行政改革の実現」、「道州の地域経営による広域経済文化圏の確立」及び「国家戦略や危機管理に強い中央政府の確立」などが指摘されている。

他方で、デメリットとしては「住民との距離が広がることによる住民自治の形骸化」、「強力な道州は基礎自治体優先の原則に反する」、「小規模基礎自治体への補完機能が弱まるおそれ」、「国の調整機能が失われることによる地域格差の拡大」、「道州内で一極集中が進むおそれ」及び「各都道府県がもつ文化、伝統、郷土意識、一体感が失われるおそれ」などが指摘されている。

このように、「道州制とは何か」について合意がない現段階で、道州制に対する都市自治体のスタンスを確定することは難しいが、都市自治体の立場から道州制導入を論じる上で少なくとも次のような前提が不可欠と考える。

まず、特に基礎自治体の権限強化と財源確保を最大限図るなど、第二期地方分権改革の着実な前進を前提とすることが必要である。政府は道州制ビジョン懇談会に対し、このような前提に立って諮問をしていたところである（注2）。道州制を導入するまで地方分権改革が進展しないということになれば、本末転倒であると言わざるを得ないであろう。

（注2）地方分権改革と道州制の関係に関する総理大臣及び道州制担当大臣の発言

○安倍晋三総理大臣「この地方制度調査会においては、真の地方分権に対応できる地方自治体を確立し、中核的な基礎自治体が地域づくりの主役となれるよう体制を整えるため、市町村合併を含めた基礎自治体の在り方、監査機能の充実・強化等を始めとする地方行財政制度の在り方について十分な御審議をいただき、具体的な改革の成果につなげていただきたいと思いますと考えております。このような取組みを着実に行うことによって、将来の道州制も視野に入ってくると、このように考えているわけであり
ます」（第29次地方制度調査会挨拶。平成19年7月3日）。

○福田康夫総理大臣「地方と都会がともに支え合う「共生」の考え方の下、地方が自ら考え、実行できる体制の整備に向け、地方自治体に対する一層の権限移譲を行うとともに、財政面からも地方が自立できるよう、地方税財政の改革に取り組みます。さらに、地方分権の総仕上げである道州制の実現に向け、検討を加速します」（第168回国会所信表明演説。平成19年10月1日）。

○麻生太郎総理大臣「処方箋は、地域によって一つずつ違うのが当たり前。中央で考えた一律の策は、むしろ有害ですらあります。だからこそ、知事や市町村長には、真の意味で地域の経営者となってもらわなければなりません。そのため、権限と責任を持てるようにします。それが、地方分権の意味す

るところです。進めるに際しては、霞が関の抵抗があるかもしれません。わたしが決断します。国の出先機関の多くには、二重行政の無駄があります。国民の目も届きません。これを地方自治体に移します。最終的には、地域主権型道州制を目指すと申し上げておきます」（第170回国会所信表明演説。平成20年9月29日）。

○渡辺道州制担当大臣「道州制ビジョンを三年目途に明確にしたいが、1年目途に懇談会で中間報告を出して欲しい。道州制は分権改革の総仕上げであり、中央省庁の大再編、国の統治機構の大転換といった壮大なビジョンをこれからの御議論に期待」（第1回道州制ビジョン懇談会挨拶。平成19年2月13日）。

○増田道州制担当大臣「（合併新法の）枠組みの中でさらに市町村合併を進めねばならない。基礎自治体を充実した上で、道州制を地方分権の総仕上げとして考えていかなければならない」（第9回道州制ビジョン懇談会挨拶。平成19年8月30日）。

次に、第二期地方分権改革においては、地域住民が必要とする行政や地域に密着した施策をきめ細かく実施できる、住民に最も近い基礎自治体の役割と機能を重視する「**基礎自治体優先の原則**」に基づき「**基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大**」が主要課題の一つとされ、基礎自治体の強化が目指されているところである。このような基礎自治体優先の原則は、わが国が道州制を導入する場合においても堅持すべきであり、道州を連邦制国家における州に近い準国家的な強大な権能を有する政府とするのではなく、あくまで基礎自治体を補完し、基礎自治体と対等・協力の関係に立つ広域自治体とすべきである（注3）。

（注3） 単一制国家と連邦制国家の違い

近年の道州制論議には、連邦制国家における「州」のあり方を意識したと思われる提言が見られるところであるが、国際的に見て、同じ「州」という呼称であっても、単一制国家と連邦制国家では州のあり方が全く異なる。

連邦制国家とは、権力の集中の否認を本質とする連邦主義の理念に基づき、中央と地方という二つのレベルの政府の間で権力を分立させる政治制度である。「連邦制を単一制と区別する基準、あるいは連邦国家であるか否かを判断する基準は憲法しかなく、憲法において二つのレベルの政府の間で権限分割が明記されているかどうかの基本となる」と指摘されている（岩崎美紀子『分権と連邦制』ぎょうせい、1998年、24頁）。

ある国が単一制国家と連邦制国家のいずれの国家形態を採るかは近代国家成立等の歴史的経緯に立脚しており、そのあり方は国民意識と密接不可分である。

連邦制を採用する国家には「統合要因」だけでなく「権力非集中要因」があるとされる。「権力非集中要因」とは、凝縮性の高い地域政体・社会の存在や文化的亀裂と地域的亀裂の重複などであり、それらの「権力非集中要因」は、植民地からの独立（アメリカ、カナダ、ブラジル、メキシコ、パキスタンなど）、主権国家である「領邦」による連合形成（スイス）、領邦主義の歴史と連合国による占領政策上の判断（ドイツ）といった歴史的経緯によって生じたものである。

わが国が単一制国家として形成されてきた経緯及び現時点における国民意識を見ても、上記のような「権力非集中要因」を見出すことはできず、わが国が連邦制を採用することは想定し難い。したがって、わが国が道州制を導入する場合には、単一制国家から連邦制国家への転換ではなく、単一制国家の枠内で広域自治体のあり方を見直すこととなる。

2 国、道州、基礎自治体の対等・協力関係

第二期地方分権改革の趣旨に鑑み、基礎自治体における自由度の高い行政運営を推進することが重要である。そのためには、国による義務付け・枠付け、関与を廃止・縮小すると共に、条例による法令の上書き権を含めた条例制定権の拡大を図るべきである。

道州制を導入する場合においても、国による地方への義務付け・枠付け、関与を廃止・縮小することが求められるのは当然であるが、さらに道州による基礎自治体への新たな義務付け・枠付け、関与が発生することのないように注意する必要がある。

連邦制国家においては、州政府が基礎自治体に関する設置の根拠法を有するなど強力な権能を保持する例が多い。しかし、わが国の都道府県と市町村が上下・主従の関係から対等・協力の関係へと成熟してきた歴史を踏まえれば、道州制を導入する場合においても、道州と基礎自治体は対等・協力の関係にあるべきである。道州が条例で基礎自治体に関する事務配分や組織編成を規律することを認めるような強大な権限を付与することは、基礎自治体の自主性・自立性を著しく阻害することとなるから不適切と考えられる（注4）。

（注4） 基礎自治体に関する制度体系

単一制国家においては国法が基礎自治体に関する制度体系を規定しているところである。例えば、わが国では、市町村の存立に関する事柄は、地方自治法、地方公務員法、地方財政法、地方税法、地方交付税法などで規定されているところであり、都道府県は、市町村のうち市となるべきものの要件の一部及び町となるべきものの要件を条例で定めるにとどまる。

一方、連邦制国家においては、憲法の中に基礎自治体についての規定を全く置かない国（アメリカ、カナダ、オーストラリアなど）と、若干の規定を置く国（ドイツ、ベルギー、オーストリアなど）がある。前者の国々では、基礎自治体のあり方は専ら州法によって規定されることになる。他方、後者の国々でも、連邦憲法は、基礎自治体について、一般的権限や議会を持つことなど、その存立についての大枠を定めているにすぎず、基礎自治体の具体的なあり方は、やはり州法によって規定されることになる。このように、連邦制国家では、州が中心となって、基礎自治体のあり方を規律することになる。

3 国、道州、基礎自治体の事務配分（役割分担）

（1）基本的な視点

戦後のわが国の国づくりにおいては、中央集権体制が日本の急速な発展に貢献したことは否定できないが、社会経済環境の変化に伴い、現在では地域住民の多様なニーズに対して的確な行政サービスを供給することは困難である。また、現行制度下における事務配分については、住民から見た権限・責任の不明確さや二重行政などによる無駄が指摘されているところである。

このようなことから、国・都道府県・市町村の役割分担を明確にし、役割分担に基づく事務を再配分する必要がある、その必要性は、道州制の導入にあたっては、何ら変わりはない。

市町村は、住民登録をはじめ、ごみ処理、上下水道、保育所、小中学校、都市計画、生活保護、介護保険及び消防など住民の生活に不可欠な行政サービスを幅広く提供している。しかしながら、現在、法律や補助金の基準などで国が全国一律のルールを細かく定めており、住民のニーズをきめ細かく取り入れることや地域の問題を地域で解決することができるような仕組みには必ずしもなっていない。国民・住民の幸せという観点からは、住民本位の行政サービスを迅速かつ効果的に提供することが重要であり、住民にとって最も身近な政府である基礎自治体が行政サービスを総合的・一体的に遂行できるように、基礎自治体優先の原則に基づいて国、道州、基礎自治体間の事務配分を考えていく必要がある。

なお、欧米各国における中央政府と地方政府の事務配分について分析してみると、連邦制国家では国の主権行使が連邦政府と州政府で分担されているため、基礎自治体よりも州政府の役割が相対的に大きくなるという事情があるが、単一制国家では広域自治体よりも基本的な住民サービスを担う基礎自治体の役割が大きくなる傾向にあるといえる。

（2）基礎自治体の役割

道州制を導入する場合、第28 次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」で示されたように、国の役割は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施など「国が本来果た

すべき役割」に重点化されることとなろう。また、道州は「圏域を単位とする主要な社会資本形成の計画及び実施」、「広域的な見地から行うべき環境の保全及び管理」、「人や企業の活動圏や経済圏に応じた地域経済政策及び雇用政策」など、補完性・近接性の原理に基づき、基礎自治体では担うことのできない広域事務を担うこととなろう。

その中で、基礎自治体は、前述の基本的な視点に基づき、住民に最も近く、地域における行政を自主的・総合的に実施する役割を広く担う総合行政主体として、現在都道府県が行っている事務の多くを含む総合的な役割を担うべきと考えられる。

この点、市区長アンケート調査結果によれば（注5）、現在すべての都市自治体に配分されている事務について、一部の事務を除き、今後も行っていきたいと考えている傾向が表れており、また、特例市など一部の都市自治体のみが実施している事務については、都市計画、文教行政、民生行政など多くの分野について権限移譲を求める傾向が表れていることから、基礎自治体が上記の総合的な役割を担い得るよう、事務の再配分を行うべきであると考えられる。

（注5） 基礎自治体の果たすべき役割に関する市区長アンケートの概要

基礎自治体の果たすべき役割に関する市区長アンケート調査は、全国市長会及び日本都市センターが平成20年1月18日から2月22日の期間で、平成20年1月時点における全市区806団体を対象に、事務の配分希望・対応能力、事務執行困難への対応策や人口規模との関係について調査したものである。

593団体から回答を得（回答率73.6%）、さらに一部の回答の趣旨について電話等にて追加調査を行ったところであり、その結果を公表している（日本都市センター『基礎自治体の果たすべき役割に関する調べ』2008年9月）。

なお、現在すべての都市自治体に配分されている事務のうち、都市自治体がその実施に必ずしも納得していない一部の事務として、特に「生活保護に関する事務」と「国民健康保険事業に関する事務」がある。「生活保護に関する事務」については、全国市長会「生活保護制度改革に関する意見」にもあるように国の責任のもと、社会的セーフティーネットとして全国的に平等なナショナルミニマムを確保すべき事務であることから（注6）、国が平等なサービス提供に責任を持つべきと考えている団体が多数あり、また「国民健康保険事業に関する事務」については、市町村単位では十分なリスク分散ができない場合が多いため、国、都道府県（又は道州）など大きな単位で行うべき事務であると考えている団体が多数あるのが現状である。

（注6） 生活保護制度改革に関する意見の概要

全国市長会は、全国知事会と共同で「新たなセーフティーネット検討会」を設置し「新たなセーフティーネットの提案」を取りまとめ、その提案を踏まえて平成18年11月16日に「生活保護制度改革に関する意見」を公表した。

同意見では、国の責任において制度的な手当てを講ずるべく、1. 稼働世代のための有期保護制度の創設、2. 高齢者世帯対象制度の分離、3. ボーダーライン層への就労支援制度の創設を基本として、中長期的な視点に立った抜本的改革について検討するよう求めている。

4 税財政制度に関する事項

（1）基礎自治体の財源について

道州制のあり方に関する検討にあたっては、第二期地方分権改革の着実な推進を前提とすべきであり、このため、前述の基礎自治体の権限強化とあわせて、基礎自治体の財源確保を、税制面・財政調整面ともに最大限図ることが必要と考えられる。

（2）税制のあり方

現行制度における税制の課題として、当面、国から地方への税源移譲によって国税と地方税の税

源配分を「5:5」とし、地方の財政自主権を拡充する必要がある。また、地方税にあつては地域偏在性が比較的少ない地方消費税と個人住民税の充実強化を行いつつ、後述する地方共有税の原資は地域偏在性の比較的大きな税目を充てることで、地域間格差の是正を図るべきであろう。

道州制を導入する場合においても、地方が担う事務と責任に見合う税財源配分を基本とするが、特に基礎自治体が総合的な役割を担う形で事務の再配分が行われるべきことから、それに対応して、基礎自治体の税財源は抜本的に充実させる必要がある。また、その際には、税源の偏在性が少なく、安定的な税収を確保できる地方税体系を構築することが必要であり、今後より具体的に検討されるべきである。

(3) 財政調整のあり方

わが国においては全国的な地域間の税源の偏在が避けられないことから、地方財政上、有効に機能する全国的な財政調整の仕組みとその適切な運営が不可欠である。

現行の地方財政制度下においては、社会保障関係分野に係る財政需要の増大など都市自治体の実態を的確に反映するために、地方財政計画の歳出規模を拡大したうえで、地方交付税の総額を復元・増額し、財源保障及び財政調整の両機能を強化することが必要である。

また、地方交付税が国から恩恵的に与えられるものでなく、本来、地方固有の財源であることを明確にするとともに、その削減による負担転嫁で国の財政再建のみに利用されないことがないようにするため、法定率の引き上げ、特別会計への直入、特例加算・特別会計借入の廃止を実施するなど、地方交付税を「地方共有税」に改める構想を早期に実現すべきである。

道州制を導入する場合においても同様に、道州間、基礎自治体間ともに全国単位の確固たる財政調整の仕組みが必要であろう。この場合、基礎自治体間の財政調整を各道州単位で実施することには無理があり、結局のところ、道州間、基礎自治体間の双方について、全国的な財政調整が行われることが必要である。

なお、国際的に分析してみると、一般に連邦制国家では、ドイツ、カナダで見られるように、州が基礎自治体間の財政調整を行い、国は州間の財政調整を行うことがあるが、単一制国家では、フランス、スウェーデン、英国などのように原則的に国が基礎自治体間の財政調整を行っている（注7）。

(注7) 広域自治体が基礎自治体の財政調整を行う事例

単一制国家の広域自治体が基礎自治体の財政調整を行う例として、わが国の都区財政調整制度があるが、この制度は東京市時代からの経緯の中で形成された制度である。また、かつてフランスには県単位で行われる市町村間の財政調整制度（職業税県平衡基金）があったが、額は極めて少なかった。同制度は2005年に廃止され、国からの地方への一般交付金に統合されている。

5 国及び道州と基礎自治体の協議の場

中央政府と地方政府の対等・協力の観点から、また、政策は実地の展開を踏まえて組み立てることにより真に住民の役に立つものとなることから、地方に関わる事項について、中央政府と地方政府の代表者等が協議することにより、地方の意見を中央政府の政策立案と執行に反映させるため、「(仮)地方行財政会議」を法律により設置すべきである。

道州制を導入する場合においても、このような国と基礎自治体の代表者等が協議する場を設けることが重要であるが、さらに、広域的な政策立案と執行などについては道州と基礎自治体が協議を行う場を設置する必要があると考えられる。例えば、個別法令の枠組法化によって、国から道州へ規制行政等の企画権限が移譲されたとしても、道州が条例によって一方的に事務の執行基準・手続などを決定することは不適切である。そのような場合には事務ごとに道州と基礎自治体の間で協議することをシステム化する必要がある。

あわせて、基礎自治体と道州の協議が不調に終わった場合の紛争解決の仕組みについても検討すべきである。

6 基礎自治体のあり方に関する意見

補完性・近接性の原理に立って地方分権改革を進めるためには、現行制度下においても道州制を導入する場合においても、基礎自治体のあり方は重要である。

市区長アンケート調査により、「基礎自治体が一般に行うべき事務について、基礎自治体に一定の人口規模があれば執行可能になると思うか否か」、また、「将来的に都道府県の再編（道州制導入を含む）が行われ、基礎自治体が自立して総合的な行財政運営を行う上で、基礎自治体に一定以上の人口規模が必要と思うか否か」について尋ねたところ、前者の場合については回答450 団体中272団体（60.4%）が、後者の場合については回答593 団体中420 団体（70.8%）が「はい」と回答した（注8）。

（注8） 基礎自治体の人口規模に関するアンケート結果

「はい」と回答した市区長の中では、現状における「基礎自治体の人口規模」として概ね10 万人台を示す回答が多く、「将来的に都道府県の再編（道州制導入を含む）が行われた場合の基礎自治体の人口規模」の選択では概ね10 万人台と30 万人台が同程度であった。ただし、この場合でも、地方圏では概ね10 万人台を示す回答が多い傾向にあった。

なお、過去における検討例としては、全国市長会「分権時代における都市自治体のあり方に関する検討会」の提言「分権時代の都市自治体のあり方について」（平成17 年6月6日）があり、「基礎自治体の規模は、それぞれの地域の特性に応じて当該地域が主体的に判断すべきものであるが、道州制の下における都市自治体は、将来的には概ね人口10 万人以上の都市が基礎自治体の標準的なものとして、分権型社会の担い手となるような社会の実現を目指すことが必要である」とされていた。

他方、「いいえ」という回答も少なくなく、その理由としては「執行可能かどうかは財源や職員規模によるのであり、人口規模の問題ではない」、「人口規模だけでなく、面積、人口密度、地形上の特性、財政力等、他にも考慮すべき要素がある」、「道州と基礎自治体のあり方論議が先である」、「基礎自治体の業務についても様々な補完があり得る」などの多様な考えが示された。

なお、自由記述では、「合併によって『自治』の重要な要素である住民同士のつながり、地域コミュニティを破壊することになっては本末転倒と言わざるを得ない」との意見があり、地域コミュニティ対策の重要性が指摘されており、また、「権限移譲事務とともに財源についての検討も十分に行うべき」、「権限の移譲を行うには、国による財源措置が不可欠」などの意見が多数あったところである。

いずれにせよ、基礎自治体の事務の拡大に見合った税財源措置が国によりなされるとともに、事務執行体制の充実強化のための人材育成等の措置が講じられることが必要と考えられる。

7 おわりに

道州制の内容がいかなるものとなるにせよ、道州制を導入することが現行の地方自治制度の大幅な見直しにつながる以上、基礎自治体である都市自治体を抜きにして道州制の論議を進めうものではない。

都市自治体としては、あくまでも第二期地方分権改革の着実な実施が道州制の導入を論ずる前提であり、こうした地方分権推進のための取り組みの妨げとなるような手順は受け入れられないこと、また、道州制を導入する場合には、①道州と基礎自治体の対等・協力関係の確保、②道州は基礎自治体を補完する広域自治体とすることが必要不可欠であることを各方面に訴えていく必要があると考える。

道州制ビジョン：東京圏をどうするのか(レジュメ) <一部省略>

財団法人 東京市政調査会理事長 西尾 勝

はじめに

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

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

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

要するに、今回の政権交代によって道州制論議は一時的に下火になりますが、道州制論議の火種はくすぶり続け、いずれまた改めて、激しく火を噴く可能性が高いのです。困ったことに、この国の政治家もマスメディアも、省庁の統廃合、市町村合併、道州制といったような、「受け皿」、容れ物をいじくり回して変えようとする「器の改革」論議が大好きなのです。

そこで、これからも続く道州制論議をもう少し、地に足の付いた、現実的で実行可能な論議にしていくためには、東京圏の地方自治に詳しい人々のなかから、道州制の下では東京圏をどうするつもりなのかという問いを発していただきたいと、願っているのです。東京圏をどうするのかが決まらなければ、道州制の実現などあり得ないにもかかわらず、道州制ビジョン懇談会での論議を初め、

関経連を中心にした関西の道州制論議でも、九州経済連合会を中心にした九州の道州制論議でも、この難問中の難問である東京圏をどうするのかという問題を真剣に検討している形跡はありません。ここにお集まりの都庁OBの方々の中には、道州制の推進論者もおられれば、慎重論者も反対論者もおられることと思いますが、いずれのお立場からであれ、東京圏の地方自治に詳しい皆様方から、東京圏をどうするつもりなのかと、問いかけてほしいのです。

I 東京圏の道州の設計は、道州制構想の難問中の難問

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

何故に、難問中の難問になるのか。最大の理由は以下の三点にある。

- 1 東京圏の道州の人口と財政力が突出して巨大になって、その他の道州との均衡を失することになりかねないからである
 - ① 関東圏（1都6県または1都7県）の区画とすれば、人口は4000万を越え、総人口の3分の1以上を占めてしまう
 - ② 東京圏（1都3県）の区画にしても、人口は3000万に達し、総人口の4分の1を占める。この区画とする場合には、関東圏内の周辺各県をどのように区画割するかが問題になる。
- 2 東京圏の道州においてもその他の道州と同様に、首長制の政府形態を採用し首長を直接公選にした場合、東京道州知事の政治的な権威は国の議院内閣制の内閣総理大臣のそれと肩を並べものになりかねない
 - ① この問題は首都圏への人口集中の著しい諸国（たとえば、韓国のソウル、バングラデシュのダッカなど）に共通する難問
 - ② 首都圏の自治体では、国政上の野党が実権を握ることが稀ではない
 - ③ 首都圏の警察を国の直轄とするか自治体警察とするかが問題になる。東京圏について言えば、道府県警察とは異なる警視庁をどのように扱うかが問われる
 - ④ 要するに、東京圏の道州については、政府形態と道州の所掌事務の範囲の両面において、他の道州とは異なる特例措置が必要になる可能性が高い
- 3 東京圏に道州制を施行しようとする場合、その区画割の如何にかかわらず、23特別区の区域について現行の変則的な都区制度をそのまま維持するのか否かが問われざるを得ない。言い換えれば、東京圏の道州の設計に際しては、道州管内の基礎自治体の再編成問題に直面せざるを得ない
 - ① 道州制に移行するために、事前に東京都と周辺各県との自主合併をするとき、対等合併の方式による場合には、現行の都区制度を維持することはできない。東京都への編入合併の方式によれば、現行の都区制度を維持することは可能であるが、編入合併の方式には周辺各県の反発が強いものと思われる
 - ② したがって、東京圏の道州の設置は、国会が制定する設置法に依らざるを得なくなる可能性が高い。そしてそのときに、東京圏の道州の政府形態および所掌事務の範囲がその他の標準型の道州のそれとは異なる特例型である場合には、その設置法は憲法第95条の地方自治特別法に該当するものと解釈され、関係各都県の住民による住民投票に付されざるを得ないことになる可能性が高い
 - ③ 23特別区の区域に施行されている現行の変則的な都区制度を再編成しようすると、有識者の意見もちぢに分かれる（現行制度を維持、23区を統合し東京市の再生、都心3区

または都心5区のみを統合し東京市に、都心の3区または5区を統合し国の直轄区域に改める等々) いずれにしろ、23特別区関係者の了承を得ることは至難

II 西尾私案

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

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

おわりに：道州制ビジョンへの含意

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

21. 11. 11 (社) 東京都交友会創立 60 周年記念大会にて

道州制と東京の扱いの議論

● 道州の範囲を1都3県とする場合

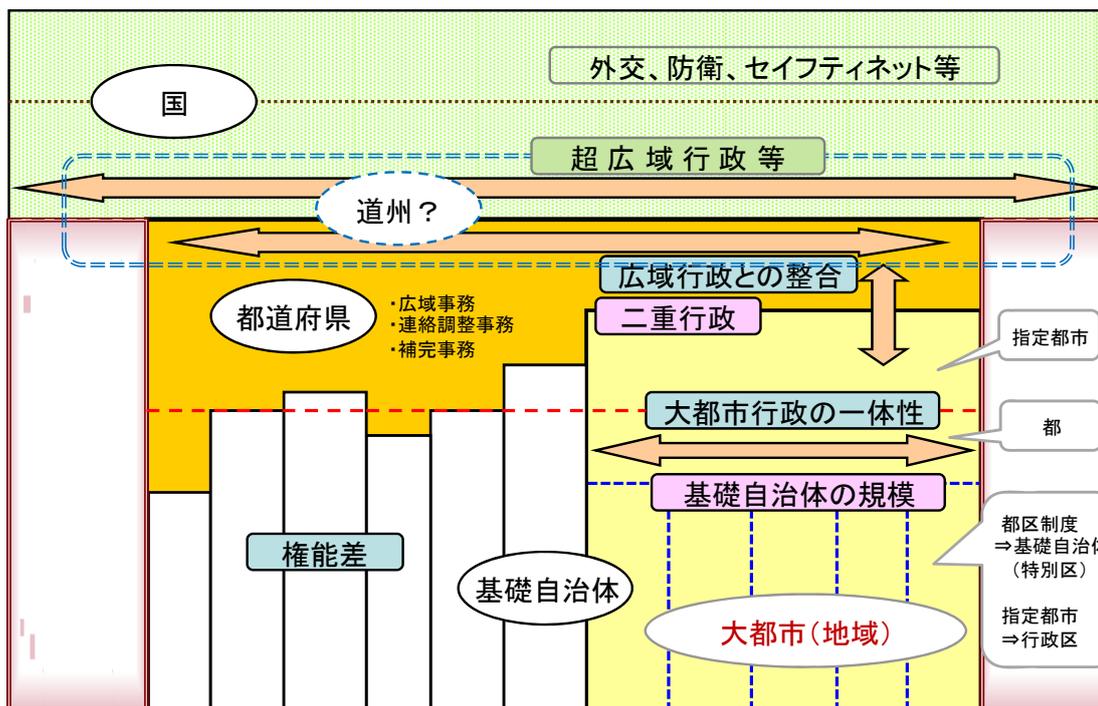
- 一極集中助長の懸念(人口規模、財政力)
- 特別区(東京大都市地域)の扱いをどうするか
 - 区と道州の間に都に代わる中間的団体を設ける
 - 特別区(又はその一部)の区域を「東京市」にする
 - 特別区が連合して対応する
 - 特別区(又はその一部)の区域を国の直轄地域とする
- 道州内の基礎自治体の体力差をどうするか
(特別区、指定都市、中核市、特例市、一般市、町、村)

● 都(又は特別区)の区域を都市州とする場合

- 都市州と特別区の役割分担をどうするか
- 東京圏の広域調整の仕組みをどうするか

MEMO

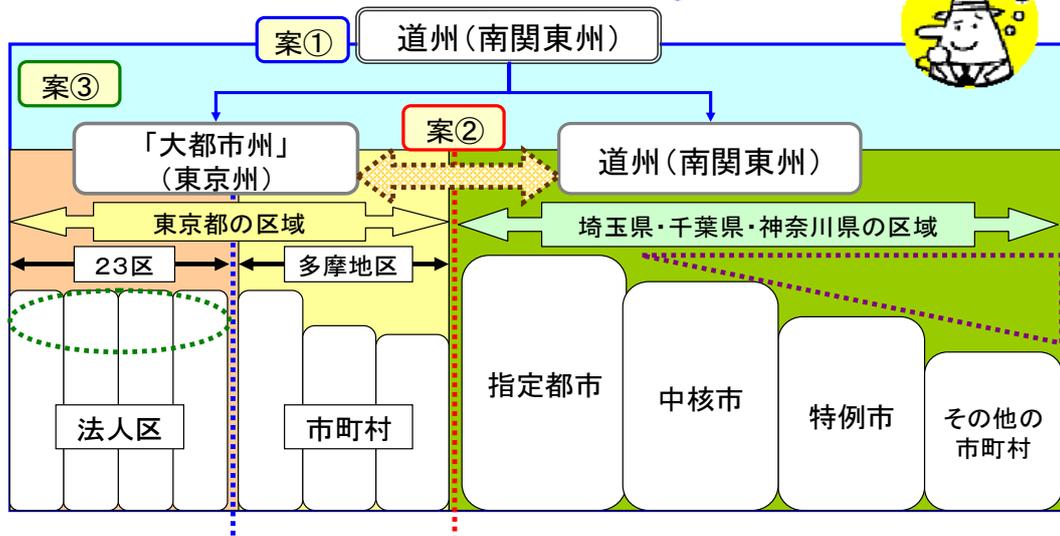
大都市地域における自治制度の論点



基礎自治体と広域行政

東京都・埼玉県・千葉県・神奈川県
の区域

東京圏の道州議論を例に



「都の区」の制度廃止と 「基礎自治体連合」の構想

概要版

I これまでの経緯

平成 15 年 10 月 16 日、財団法人特別区協議会に特別区の自治に関する調査研究を行うため特別区制度調査会が設置され、同時に特別区長会から、特別区の今後のあり方についての調査・審議を依頼された。第一次調査会では、平成 17 年 10 月までに 2 回の報告を行った。

1 中間のとりまとめ報告(H17.1)『都区制度の改革 -新たに問われる「平成 12 年改革」-』

「平成 12 年改革」は、都区制度の枠内での一つの到達点と評価した。しかし、都区間での協議が進まず、都と特別区の役割分担や住民への責任が明確になっていないことから、未完の状態であると指摘した。

都区制度を検証する基本的視点は、特別区の存する区域全体を一つの市域とみなし、基礎自治体の事務のうち一体的な処理が必要とされる事務を広域自治体に振り分けるという都区制度を形づくっている観念である「一体性」と、「首都性」及び「都と特別区の役割分担の原則」の三点とした。

2 第一次報告(H17.10)『東京における新たな自治制度を目指して -都区制度の転換-』

いわゆる地方分権一括法の目的は、「基礎自治体優先の原則」に立ち、人々が真に豊かさと潤いを実感できる分権型社会を創造することである。東京大都市地域においても新しい基礎自治体の再構築を急ぎ、自己決定・自己責任による地域自治への体制を整えなければ、来るべき時代への新しい展望を開くことはできないとした。そこで、東京都の意識改革を求めると共に都区制度の転換を提案し、この地域の「一体性」の視点を中心に課題と論点の整理を行い、「行政の一体性」の確保を今後も維持する必要性の有無により、新たな基礎自治体のイメージとして2つのシナリオを提示した。

3 第二次報告に当たって

第二次報告では、基礎自治体横断的な関係を「行政の一体性」からではなく、基礎自治体間の新たな「対等・協力」の関係から再検討し、第一次報告のシナリオを発展的に解消させた形で提示した。

II 改革の基本的な考え方

1 集権体制としての「都の区」の制度廃止

(1) 払拭されない「大東京市の残像」

地方自治法の制定に先立ち、戦後改革の一環として、昭和 21 年、特別区を基礎的な地方公共団体とする「東京都制(昭和 18 年法律第 89 号)」の改正が行われた。現行都区制度は、この改正「東京都制」を地方自治法に引き継いだものであったにもかかわらず、昭和 27 年の地方自治法改正により、特別区は再び都の内部団体とされ、23 区の存する区域は、あたかもそこに一つの東京市が成り立っているかのように、都による一体的統制の下に置かれることになった。

「平成 12 年改革」は、戦後半世紀に及び 23 区の存する区域における基礎的な地方公共団体は都であるとしてきた法の位置付けを改め、それぞれの特別区がこの地域における基礎的な地方公共団体であるとしたものであった。

しかし、都区制度の枠内で行われた「平成 12 年改革」は、依然として、東京大都市地域を一の市ととらえ、広域自治体である都がこの地域の主体であるかのように振る舞う制度的可能性を内包しており、それは「都の区」を特別区とする都区制度に内在する「大東京市の残像」であるといえる。

(2) 東京大都市地域の基礎自治体

21 世紀に入り、わが国は本格的な人口減少時代に突入した。少子化の進行はこれまでの経済や地域の存立基盤に関わる深刻な問題であり、高齢化の進展は保健・医療・介護サービスの充実強化など待ったなしの対応を迫っている。人々の日常の暮らしに目を向ければ、地域社会と基礎自治体が対応を迫られている問題が多発している。

このような状況で、安全・安心の施策網を構築し、多様な住民ニーズに的確に応えていくことは住民に最も身近な「最初の政府」である基礎自治体の不可欠な役割であり、今後、その責任は増大する。

東京大都市地域にも人口減少・高齢社会が到来する時代に、真に住民が豊かさと潤いを実感できる社会を構築し維持するためには、地域の実情に合わせたきめ細かな対応が求められている。それゆえ、基礎自治体優先の原則に立って基礎自治体の役割と行財政体制を強化する分権改革をさらに進める必要がある。

(3) 「都の区」の制度廃止

東京大都市地域に充実した住民自治を実現していくためには、戦時体制として作られ帝都体制の骨格を引きずってきた都区制度は、もはや時代遅れというほかはない。特別区が名実共に住民に最も身近な政府として自らを確立していくためには、「大東京市の残像」を内包する「都の区」の制度から離脱することが必要である。そのためには、東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割をさらに明確に区分し、都が法的に留保している市の事務のすべてを特別区(後述の「東京〇〇市」)が担い、都区間で行っている財政調整の制度を廃止する必要がある。

2 「行政の一体性」からの脱却

一体性という考え方は、昭和18年に東京府と東京市を廃止し都制を導入して「帝都を一の体制にする」としたときから始まっている。それは、まさに戦時集権体制の一環であった。

「平成12年改革」においても、23区の存する区域では、「行政の一体性」の確保の観点から、都が市の事務の一部を区に代わって一体的に処理するという考え方に継承されている。このように、「一体性」こそが、これまでの集権体制の都区制度を支えてきた基本観念であるといえる。

したがって、東京大都市地域における「行政の一体性」の必要を前提とする限り、都という一の行政主体が区に代わって一体的に事務を処理する体制を乗り越えていくことはできない。この際、基礎自治体を第一義の行政主体とする充実した住民自治のシステムを確立していくため、「行政の一体性」の観念から脱却し、分権時代にふさわしい新たな基礎自治体間の関係を構築することが必要である。

3 基礎自治体間の新たなシステム

これまでの都区制度改革の検討では、特別区を普通地方公共団体に転換すれば、地方交付税の個別適用に直結し、現行の都区財政調整制度によって確保されてきた区間の水平的な財政調整機能が失われ、各区の財政需要を賄うだけの財源の手当てができなくなるという不安がぬぐえなかった。

このようなこだわりや固定観念を克服し、すべての特別区が基礎自治体として個々の役割を果たしつつ、これまでになかったような「対等・協力」の関係を構想・構築できるならば、23の特別区は、思い切って「都の区」の制度廃止に向けた第一歩を踏み出すことができると考える。

構築されるべき新たな基礎自治体間の関係は、人口、面積、位置、財源など様々な特性を持つ基礎自治体が、自らの意思決定における主体性と行財政運営における自律性を維持しつつ、「対等・協力」の相互補完により、住民のニーズと効率性の要請に的確に応え得るものでなければならない。

Ⅲ 「基礎自治体連合」の構想

1 「都の区」の制度廃止後の基礎自治体の姿

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

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

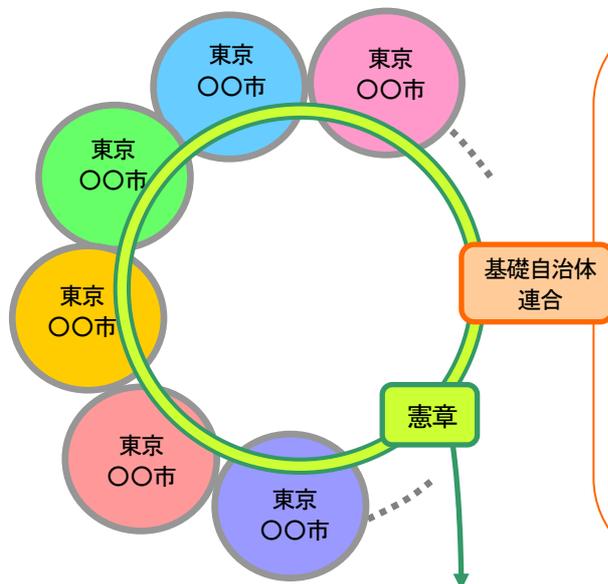
東京大都市地域には、行政需要や財源の極端な偏在が現存している。これらを踏まえ、実現可能な新たな基礎自治体間の関係を構想する必要がある。この基礎自治体横断的な関係は「東京〇〇市」が、これまでの歴史的沿革を乗り越える行財政の仕組みでなければならない。

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)



東京大都市地域における「基礎自治体連合」のモデル

- ・すべての「東京〇〇市」で構成する
- ・議会を置き、議員は「東京〇〇市」長が兼ねる
- ・議会は条例制定権、予算議決権を有する
- ・連合の長は「基礎自治体連合」の議員の中から選任する
- ・必要に応じ外部の意見を聞くための第三者機関を置くことができる
- ・都から引き継ぐ事務のうち「対等・協力」関係で処理する必要がある事務を処理する
- ・「東京〇〇市」間の水平的な財政調整事務を処理する
※共有税方式または分賦金方式が考えられる
- ・住民参加の仕組みをもつ
- ・連合の議会における会議及び会議録の公開や、公聴会・参考人制度を活用する
- ・「基礎自治体連合」の事務的経費は、「東京〇〇市」が負担する

- ・憲章は基礎自治体間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立する
- ・「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、財政調整など)を憲章に定める

(2) 財政制度における「対等・協力」関係

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

東京大都市地域には独自の財政調整制度が適用されてきた経緯を踏まえ、「基礎自治体連合」

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。

4 東京大都市地域以外への適用可能性

「基礎自治体連合」は、東京大都市地域における新たな自治のモデルとして構想したものであるが、それぞれの地域の実情に合わせた多様な自治システムの選択を拓いていくという意味では、他の地域にも適用可能なものであり、これにより、日本の地方自治制度をより豊かなものにしていくことができると考える。

IV 第二次報告のおわりに

1 区域の再編について

現在協議中の「都区のあり方検討委員会」では、都から、効率的な行政のためには「器」の問題は避けて通れず、事務の移管と区域再編はセットで検討すべきだという考え方が示されている。しかし、まず先に「平成 12 年改革」による都区の役割分担、財源配分の原則を実現し、その上で各特別区が自主的に区域問題に取り組むことが順当な道筋である。

2 道州制について

仮に道州制の導入ということになれば、東京都が、現行のように市の機能を内包したまま、「州」になることは考えにくい。したがって、「都の区」の制度を廃止し、都に留保されている事務と税を移管し、新たに「基礎自治体連合」を構築しようとする本構想は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度であると考えられる。

3 首都について

都制は帝国の首都として創設された歴史を持っているが、現在、首都を定めた法令はない。「都の区」の制度が廃止されれば、都が「大東京市の残像」を引きずって行ってきた首都としての役割は消失する。その場合、首都の役割は「東京〇〇市」の連合またはいずれかの「東京〇〇市」が担うこともできる。

4 「平成 12 年改革」について

「平成 12 年改革」は平成 10 年の法改正から 9 年を費やしながらも未完のままである。当面、都区は、「平成 12 年改革」の趣旨に沿って誠実な協議を進め、役割分担の明確化と税財政の安定化を実現すべきである。とりわけ、基礎自治体としての特別区優先の原則を徹底し、都が実施する事業を例外なく見直し、都区の役割分担のあり方を整理することは、「平成 12 年改革」の趣旨を実現することにとどまらず、今後の東京大都市地域の行政のあり方や地方分権改革の方向にも合致するものである。

5 「都の区」の制度廃止と特別区間の協調について

この第二次報告は、特別区にとって悲願であった「平成 12 年改革」をさらに超えて、「都の区」の制度廃止を提案するものである。それだけに、これまで「都の区」であることによって形成されてきた都への依存心を払拭していく必要がある。なによりも、都に頼らず、都に留保されてきた事務を自分たちで処理し、行政需要の違いと著しい財源の偏在を自らの手で調整していくには、これまで 23 区間で培ってきた「互譲・協調」の精神と、「自分たちの事柄は自分たちの力で解決していく」という自主・自立への確固たる決意が強く求められる。

東京自治制度懇談会報告「議論の整理」 (19.11.20)

～地方自治制度改革の課題と方向について～

東京における 大都市制度のあり方

「大都市経営」の定義

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

○自治法上に**都が大都市経営の担い手**となる旨明確化すべき

○道州が導入された場合、少なくとも1都3県を包含する必要があるが、特別区の区域の大都市経営は、道州が担う案のほか、**特別区又はその周辺区域を含めて一つの基礎的自治体**となって担うのも選択肢の一つ

○大都市経営に関する事務及び府県の立場で行う必要がある事務を除き、都が行っている事務は可能な限り特別区へ移管
(ただし、効率性、利便性、責任の所在等も加味)

○特別区の区域の再編が必要
(指定都市や完全自治体への移行は否定、**大都市の一部を構成する人口規模の非常に大きな基礎的自治体**を想定する可能性に言及)

○税財政制度は大都市制度全体の方向性が明らかになった段階で検討

第二次特別区制度調査会報告 (19.12.11)

～「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想～

改革の基本的な考え方

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

「基礎自治体連合」の構想

※他の地域にも適用できる一般制度として

- 「**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（「特別区」からの決別）
- 基礎自治体横断的な関係は、新しい「**対等・協力**」の形であり、**法的根拠を有する「基礎自治体連合**」として設計
- 「**基礎自治体連合**」は、**基礎自治体間で協議し、住民投票により承認された憲章の下、地域の実情に合わせた多様な自治の選択**を可能とする制度
- 「**東京〇〇市**」間の財源の均衡化を図るため、「**対等・協力**」の関係のもとでの**自主的な財政調整**を行う税財政制度を設置

東京や大都市制度に関する記述等

28 次地方制度調査会 18.2.28 「道州制のあり方に関する答申」

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

自民党道州制推進本部 20.7.29 「道州制に関する第3次中間報告」

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

東京商工会議所 20.9.11（21.1.13 補足）「道州制と大都市制度のあり方」

～東京23区部を一体とする新たな「東京市」～（概要）

◇都区制度を廃止し、東京23区部を一体とする新たな「東京市」

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

◇道州制を導入し、東京は一都三県の州が基本

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

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

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

◇大都市の機能を発揮できる新たな大都市制度

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

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

道州制の下でも、大都市の集積を活かす大都市制度は必要。

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

日本経済団体連合会 20.11.18「道州制の導入に向けた第2次提言」

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

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

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

日本商工会議所 21.4.16「地域活性化に資する地方分権改革と道州制の推進について」

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

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

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

経済同友会 22.5.19「道州制移行における課題－財政面から見た東京問題と長期債務負担問題－」 (概要から抜粋)

2 道州制下における東京のあり方

<現状>

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

<基本的な考え方>

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

<提言>

東京特別州（現東京23区）を創設し、新たな財政調整の原資に

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

(参考) 当面する特別区の重大課題 (例示)

○経済危機・財政危機・人口減少と急速な少子・高齢化

- ・人口減少社会に転換

2010 ⇒ 2040 : 12,805 万人 ⇒ 10,727 万人 (2,078 万人減)

- ・国、地方の財政構造はさらに悪化

⇒長期債務 : 国 811 兆円、地方 200 兆円 (国税+地方税 78.1 兆円)

*26 年度予算・地方財政計画の数値

- ・セイフティネットの危機 (年金、医療、介護等)
- ・経済再生、税と社会保障の改革、地方の再生 (震災復興を含む) が急務

○福祉需要の増大

- ・特別会計も含めた歳出の 7 割は福祉・医療

- ・急速な高齢化と生産年齢人口の減少

2010 ⇒ 2040 特別区の人口 総数は 895 万人⇒840 万人 (55 万人減)

65 歳以上 180 万人 ⇒ 277 万人 (97 万人増)、総人口の 20% ⇒ 33%

生産年齢 619 万人 ⇒ 494 万人 (125 万人減)、総人口の 69% ⇒ 59%

- ・生活保護の増大その他医療・福祉需要の増大

○老朽施設の増大

- ・今後 20 年間で区立小中学校 (1,200 校強) の 8 割は築後 50 年を超過

- ・公共施設の改築経費は、今後 20 年間で 2.4 兆円規模

*公共施設等の更新、統廃合、長寿命化等長期的な視点での見直し、管理が必要

○危機管理

- ・地震災害対策 ⇒東日本大震災に続き、東海、東南海、首都直下も懸念

- ・地球温暖化防止対策 ⇒まったなしの環境変化 (原発事故の影響も)

- ・新型感染症対策 ⇒発生に備えた対応が必要

○分権改革、都区関係の見直し等への対応

- ・2020 オリンピック・パラリンピック開催に向けての対応

- ・特別区の将来像の検討 (特別区協議会)

*特別区制度懇談会、特別区制度研究会

- ・都区のあり方検討委員会・幹事会

*都の事業仕分け終了後保留状態

- ・児童相談所の区移管実現に向けての対応

- ・東京の自治のあり方研究会 (都と区市町村共同の調査研究)

- ・地方分権改革、税財政制度改革等の動きへの対応

- ・都区財政調整協議における主体性発揮 (自主・自立的な区間調整の展開等)

特別区長会会長就任にあたって

(27.5.13 特別区長会会長 荒川区長 西川太一郎)

このたび、特別区長会の会長を引続き務めさせていただくことになりました。

現在、我が国においては、超高齢化、超少子化を伴う人口減少社会というかつてない厳しい事態が進行しつつあるなかで、経済再生への取組みと巨額の債務を抱えた財政の再建との両立、全国各地域の自律的で持続的な社会づくりを目指す地方創生の実現、安定した社会保障制度の構築、東日本大震災からの復興の加速、災害対策・インフラ老朽化対策など国土強靱化の推進、等々、多くの喫緊かつ困難な課題の解決が迫られています。

特別区は、これらの課題を正面から受止めるとともに、独自の課題についても取組みを強化していかなければなりません。

5年後に迫った2020年東京オリンピック・パラリンピックの開催に向けては、様々な取組みが加速されることとなると思いますが、大会としての成功はもとより、安全・安心・快適なまちづくり、国内外から訪れる人々を迎え入れる体制づくり、全国への効果の波及など、将来の東京の姿を作る歩みを進める必要があります。

東日本大震災被災地の復興に向けた支援の継続、切迫性が叫ばれている首都直下地震等の巨大災害への備え、昨年全国の市町村に呼びかけて新たに開始した、地方間の連携による共存共栄の地域活性化の道を探る「特別区全国連携プロジェクト」の展開、また、急速な少子・高齢化に直面している中で、福祉や医療の問題をはじめ、地域経済、まちづくり、環境、教育などの重要課題も山積しています。

一方で、今後の社会構造の変化に備えた行政のあり方を模索しつつ、中絶している都区のあり方検討の方向を見定めるとともに、検討中の児童相談所等のあり方について、特別区に移管する方向での議論を深めていかなければなりません。

これらはいずれも国や東京都と課題を共有し、連携しながら進めていかなければ解決できない課題であり、それぞれの特別区が主体的に取り組むことはもとより、相互に協力して、大きな力にしていかなければなりません。

多くの困難かつ重要な課題を抱える中で、引き続き特別区長会会長の重責を担うことは、誠に身の引き締まる思いではありますが、副会長をお勤めいただく武井雅昭港区長、坂本健板橋区長とともに、特別区がお互いの立場や事情を尊重しながら助け合い、共通課題には一丸となって取り組む関係を築きながら、23の区長の総力で、特別区の自治のさらなる発展のために全力を傾けていく所存であります。皆様のご支援、ご鞭撻を心よりお願い申し上げます。

皆様のご支援、ご鞭撻を心よりお願いいたします。

2020年オリンピック・パラリンピック競技大会開催都市決定についてのコメント

(25.9.8 特別区長会会長 荒川区長 西川太一郎)

この度、I O C総会で、東京が2020年のオリンピック・パラリンピック開催都市に選ばれたことは大変喜ばしいことです。

特別区は東京招致を実現するために、東京都と連携・協力し、23区一丸となって招致気運の醸成に取り組んでまいりました。こうした取り組みが「東京でオリンピックを」という気運を盛り上げ、開催都市決定の一助になったものと思います。

これで、2020年の東京では、世界から多くの選手・役員が集まり、開会式を始め数多くの競技が行われます。特別区は、900万人の区民にスポーツを通じた夢と希望を実感していただける素晴らしい大会になるよう、全力で取り組んでまいります。

そして、これを機会に東京に住む人だけでなく、東京を訪れる人にもより優しく、より魅力ある東京をめざし、区民の皆さんと一緒にまちづくりを進めてまいります。

ご協力いただいた区民、関係者の皆さまに、改めて感謝を申し上げます。

2020年オリンピック・パラリンピック開催に向けた取り組みについて（緊急要望）

(25.11.27 都知事あて 特別区長会会長 西川太一郎)

2020年オリンピック・パラリンピックの東京開催決定を受けて、特別区長会では「開催までの7年間、23区一丸となって、オリンピック・パラリンピックを盛り上げるムーブメントを巻き起こして、青少年の夢と希望を叶える取り組みを、都と協力して行っていく」旨の申し合わせを行いました。さらに、「オリンピック・パラリンピックを成功させる特別区 23人の区長会議」を設置することを決め、今後の取り組みに向けた体制づくりも進めているところです。

また、各区からも、今後の取り組みについて多くの意見・要望等が寄せられています。これらの中には、23区や市町村が連携して継続的に取り組む必要のある課題や、東京都による予算措置の必要な事項が多く含まれています。(一部略)

※以下、都における関連施策の実施及び平成26年度予算編成にあたっての要望事項

1 都区の協力体制整備について

○2020年に向けて東京都と23区、市町村が一体となって情報を共有し協力できるよう、推進体制を早期に立ち上げること。

2 オリンピック・パラリンピック関連施策の推進について

○都民のオリンピック・パラリンピックに対する理解をさらに深めるとともに、子どもたちが夢と希望を実現できるよう、スポーツ振興及び環境の整備を進めること。

○パラリンピック開催を契機とし、パラリンピアン育成や一般の障がい者スポーツのさらなる普及促進のために必要な支援を行うこと。

○外国人観光客の誘致に繋がる観光拠点の整備や、統一的なサイン整備等の都市景観の向上、来訪者・都民の安全・安心を確保するため、防災力向上等のまちづくりを推進すること。

○オリンピック・パラリンピックの開催が地域の振興に寄与するよう、各種団体や商店街等の行う関連事業が取り組みやすくなる支援策を講じること。

3 財政支援及び補助事業創設について

○上記2に関連し区が実施する事業のため、必要な財政支援や補助事業創設を早期に行うこと。

地方法人課税のあり方をめぐる議論

◇法律上の規定

※「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」第7条第五号

五 地方税制については、次に定めるとおり検討すること。

イ 地方法人特別税及び地方法人特別譲与税について、税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の措置であることを踏まえ、税制の抜本的な改革に併せて抜本的に見直しを行う。

ロ 税制の抜本的な改革による地方消費税の充実と併せて、地方法人課税の在り方を見直すことにより税源の偏在性を是正する方策を講ずることとし、その際には、国と地方の税制全体を通じて幅広く検討する。

◇平成 26 年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見（25.11.22）

（地方法人課税のあり方に関する記述の概要）

- ・消費税率引上げにより財政力格差が拡大することから、偏在是正のための措置が必要
- ・法人住民税法人税割の一部の交付税原資化を検討すべき
- ・地方法人特別税・譲与税制度は、異例の暫定措置であることから、法人事業税に復元することを基本に検討すべき。法人税割の交付税原資化の規模が一定の範囲内の場合は、補完的に措置せざるを得ない場合がある

◇平成 26 年度予算の編成等に関する建議（25.11.29 財政制度等審議会）

（地方法人課税のあり方に関する記述の概要）

- ・地方法人特別税については、偏在性の小さい地方税体系が未だ構築されていないことを踏まえ、現行の偏在是正機能を維持すべき。
- ・地方消費税率の引上げによって、東京都等の地方交付税の不交付団体において超過財源が追加的に生じることを踏まえ、地方団体間の財源調整措置を講じる必要。

◇地方法人課税見直しに関する提起

（25.11.26 全国の市町村長、市長会、町村会あて 特別区長会会長 西川太一郎）

総務省の検討会が、税源の偏在是正を行うとして、地方法人特別税の継続に加え、地方法人住民税を国税化し、地方交付税として再配分する制度の創設を提案しました。

私ども特別区は、この提案には二つの大きな問題があることから、反対意見を表明しております。

一つは、地方税制の基本原則や、地方分権の考え方に反するという点です。

法人住民税は、地域の構成員である法人が市区町村から受ける社会資本整備などの行政サービスに対する応益負担であり、市区町村の基幹税です。これが国税化され地方交付税の原資とされることは、財政自主権をないがしろにされるだけでなく、地方財源を充実し

自己決定するという自治の理念、地方分権の流れにも逆行するものであります。

地方法人関係税は、地域の活発な法人活動を支える財源として活用すべきであり、それがより旺盛な法人活動を呼び起こし、我が国の発展に寄与するものと考えます。決して東京や一部の自治体だけの問題ではありません。

二つは、地方税源の偏在にのみ着目し、それぞれの自治体の抱えている行政需要についての視点が欠けている点です。

東京23区には、900万人が住まい、60万もの事業所が集中していることから昼間人口は1200万人になります。ここで49兆8千億円の付加価値を生産しており、それは国全体の20%を占めます。地方交付税の原資の約4割は東京で収入された税金です。

特別区は、そこに住まう人に加え、企業活動、そこで働く人へのインフラ整備など大都市特有の需要を抱えています。地方交付税交付金を含めた住民一人当たりの収入でみれば東京は全国で26番目に過ぎません。

東京をはじめ大都市特有の需要に充てるための財源を奪うことは、当該地域の活力を失わせるだけでなく、日本経済全体を停滞させることにつながりかねません。一時的には財政が厳しい自治体が潤うように見えても、決して根本的な解決策にはなりえない、地方「共倒れ」の提案だと考えております。

自治体間の税収格差の是正は国から地方への税源移譲、地方交付税の法定率引上げが基本です。

私たち地方自治体同士が、税源を奪い合うような議論を行うべきではありません。

地方税の国税化を容認してしまうことは、地方税制や、分権のあり方を歪め、地方自治の将来に禍根を残すこととなります。

平成19年に地方法人特別税を国が導入しようとしていた当時、「地方税の基本原則、地方分権の流れに逆行する」として明確な反対姿勢を、地方六団体は決議しました。

地方分権改革の主役である市町村長の皆さまにおかれましては、今回の地方法人課税の国税化に反対することについて、是非ともご理解、ご支援を賜りますよう、お願い申し上げます。

◆平成26年度税制改正大綱(25.12.12 自民党・公明党)による影響額(想定)

(億円)

改定事項	東京都	特別区
地方法人特別税・特別譲与税 (法人事業税1/3復元)	(現行△2,093) △1,395	—
法人住民税国税化(地方交付税)	△1,129	△539
地方消費税引上げ(消費税3%アップ時)	1,026	692

※法人住民税の特別区分は、現行の都区財調配分割合(55%)に基づき按分

※地方消費税3%アップの影響額は、財務省試算による社会保障充実分(増分の1/4)控除後

※消費税10%段階⇒法人住民税法人税割の地方交付税原資化をさらに進める。また、地方法人特別税・譲与税を廃止するとともに現行制度の意義や効果を踏まえて他の偏在是正措置を講ずるなど、関係する制度について幅広く検討を行う。

◆法人税改革に関する政府税制調査会意見

○法人税改革（法人実効税率の引下げ）に伴う代替財源について

- ・法人税改革は、必ずしも単年度での税収中立である必要はない。また、法人税の枠内でのみ税収中立を図るのではなく、法人税の改革と併せて、関連する他の税目についても見直す必要がある。
- ・恒久減税である以上、恒久財源を用意することは鉄則である。

○地方法人課税の改革について

- ・地方税収の偏りや不安定を改善するため、法人税改革と地方税改革はあわせて検討することが必要である。
- ・応益課税としての性格の明確化や税収の安定化といった趣旨で、法人事業税に係る外形標準課税の強化など一段の見直しが必要である。
- ・法人住民税法人税割の交付税原資化等による地方法人課税の偏在是正の方向性（与党税制改正大綱）との整合性をはかる必要がある。
- ・代替財源確保の観点から、住民税・固定資産税等の見直しとの組合せによる地方税体系の改革を行う必要がある。

◆法人税改革に関する都税調等の意見

（都税調の意見）

- ・地方分権の流れを考えれば、とるべき道は、地方間の水平調整ではなく、総体としての地方税財源の充実にほかならない。
- ・財政規律という大きな問題があるにもかかわらず、当然のように法人実効税率引下げの議論が行われている。一律に税率を引き下げることが緊急の課題とされている点は疑問であり、今後は内需の拡大に向けて、そのインセンティブを高めるような税制をつくっていく必要があるのではないか。
- ・租税特別措置をやめ、課税ベースを拡大し、実効税率を引き下げるという流れで議論されているが、租税特別措置の全てが悪いということではないのではないか。

（全国知事会の意見）

- ・地方交付税原資分を含めると、その6割が地方団体の財源である法人課税の見直しは、地方財政に深刻な影響を与えることが懸念される。
- ・地方消費税率の引き上げに併せた税源の偏在是正策を講ずることが必要不可欠である。
- ・法人実効税率を引き下げ場合には、地方の歳入に影響を与えることのないよう恒久減税には恒久財源を確保すべき。
- ・課税ベースを拡大し、可能な限り「法人課税の中での税収中立」を優先すべき
- ・地方法人特別税・贈与税制度は、廃止等を図ることを基本として検討すべき。その際、現行制度が持つ偏在是正効果を十分に踏まえるべき。
- ・応益性の原則から見て、外形標準課税は法人事業税の課税方式として望ましいものであり、拡大していく方向で検討すべきであるが、中小法人（資本金1億円以下）については、慎重に検討すべき

団体名	人口	順位
全国	128,057,352	
東京都	13,159,388	
神奈川県	9,048,331	
特別区部	8,945,695	
大阪府	8,865,245	
愛知県	7,410,719	
埼玉県	7,194,556	
千葉県	6,216,289	
兵庫県	5,588,133	
北海道	5,506,419	
福岡県	5,071,968	
静岡県	3,765,007	
横浜市	3,688,773	1
茨城県	2,969,770	
広島県	2,860,750	
大阪市	2,665,314	2
京都府	2,636,092	
新潟県	2,374,450	
宮城県	2,348,165	
名古屋市	2,263,894	3
長野県	2,152,449	
岐阜県	2,080,773	
福島県	2,029,064	
群馬県	2,008,068	
栃木県	2,007,683	
岡山県	1,945,276	
札幌市	1,913,545	4
三重県	1,854,724	
熊本県	1,817,426	
鹿児島県	1,706,242	
神戸市	1,544,200	5
京都市	1,474,015	6
福岡市	1,463,743	7
山口県	1,451,338	
愛媛県	1,431,493	
長崎県	1,426,779	
川崎市	1,425,512	8
滋賀県	1,410,777	
奈良県	1,400,728	
沖縄県	1,392,818	
青森県	1,373,339	
岩手県	1,330,147	
さいたま市	1,222,434	9
大分県	1,196,529	
広島市	1,173,843	10
石川県	1,169,788	
山形県	1,168,924	
宮崎県	1,135,233	
富山県	1,093,247	
秋田市	1,085,997	
仙台市	1,045,986	11
和歌山県	1,002,198	
香川県	995,842	
北九州市	976,846	12
千葉市	961,749	13
世田谷区	877,138	14
山梨県	863,075	
佐賀県	849,788	
堺市	841,966	15
新潟市	811,901	16
福井県	806,314	
浜松市	800,866	17
徳島県	785,491	

団体名	人口	順位
高知県	764,456	
熊本市	734,474	18
相模原市	717,544	19
島根県	717,397	
静岡市	716,197	20
練馬区	716,124	21
岡山市	709,584	22
大田区	693,373	23
足立区	683,426	24
江戸川区	678,967	25
船橋市	609,040	26
鹿児島市	605,846	27
鳥取県	588,667	
八王子市	580,053	28
川口市	561,506	29
杉並区	549,569	30
姫路市	536,270	31
板橋区	535,824	32
松山市	517,231	33
宇都宮市	511,739	34
東大阪市	509,533	35
松戸市	484,457	36
西宮市	482,640	37
倉敷市	475,513	38
大分市	474,094	39
市川市	473,919	40
金沢市	462,361	41
福山市	461,357	42
江東区	460,819	43
尼崎市	453,748	44
長崎市	443,766	45
葛飾区	442,586	46
町田市	426,987	47
富山市	421,953	48
豊田市	421,487	49
高松市	419,429	50
横須賀市	418,325	51
岐阜市	413,136	52
藤沢市	409,657	53
枚方市	407,978	54
柏市	404,012	55
宮崎市	400,583	56
豊中市	389,341	57
長野市	381,511	58
一宮市	378,566	59
豊橋市	376,665	60
岡崎市	372,357	61
高崎市	371,302	62
和歌山市	370,364	63
奈良市	366,591	64
品川区	365,302	65
高槻市	357,359	66
吹田市	355,798	67
旭川市	347,095	68
高知市	343,393	69
川越市	342,670	70
いわき市	342,249	71
所沢市	341,924	72
前橋市	340,291	73
郡山市	338,712	74
大津市	337,634	75
北区	335,544	76
越谷市	326,313	77

団体名	人口	順位
新宿区	326,309	78
秋田市	323,600	79
那覇市	315,954	80
中野区	314,750	81
四日市市	307,766	82
春日井市	305,569	83
久留米市	302,402	84
青森市	299,520	85
盛岡市	298,348	86
福島市	292,590	87
明石市	290,959	88
津市	285,746	89
豊島区	284,678	90
長岡市	282,674	91
下関市	280,947	92
市原市	280,416	93
函館市	279,127	94
茨木市	274,822	95
八尾市	271,460	96
水戸市	268,750	97
目黒区	268,330	98
加古川市	266,937	99
福井市	266,796	100
徳島市	264,548	101
佐世保市	261,101	102
平塚市	260,780	103
府中市	255,506	104
山形市	254,244	105
富士市	254,027	106
墨田区	247,606	107
草加市	243,855	108
松本市	243,037	109
呉市	239,973	110
寝屋川市	238,204	111
八戸市	237,615	112
佐賀市	237,506	113
春日部市	237,171	114
茅ヶ崎市	235,081	115
大和市	228,186	116
宝塚市	225,700	117
厚木市	224,420	118
上尾市	223,926	119
調布市	223,593	120
太田市	216,465	121
つくば市	214,590	122
松江市	208,613	123
伊勢崎市	207,221	124
文京区	206,626	125
港区	205,131	126
渋谷区	204,492	127
上越市	203,899	128
荒川区	203,296	129
熊谷市	203,180	130
沼津市	202,304	131

※以上20万人以上の団体

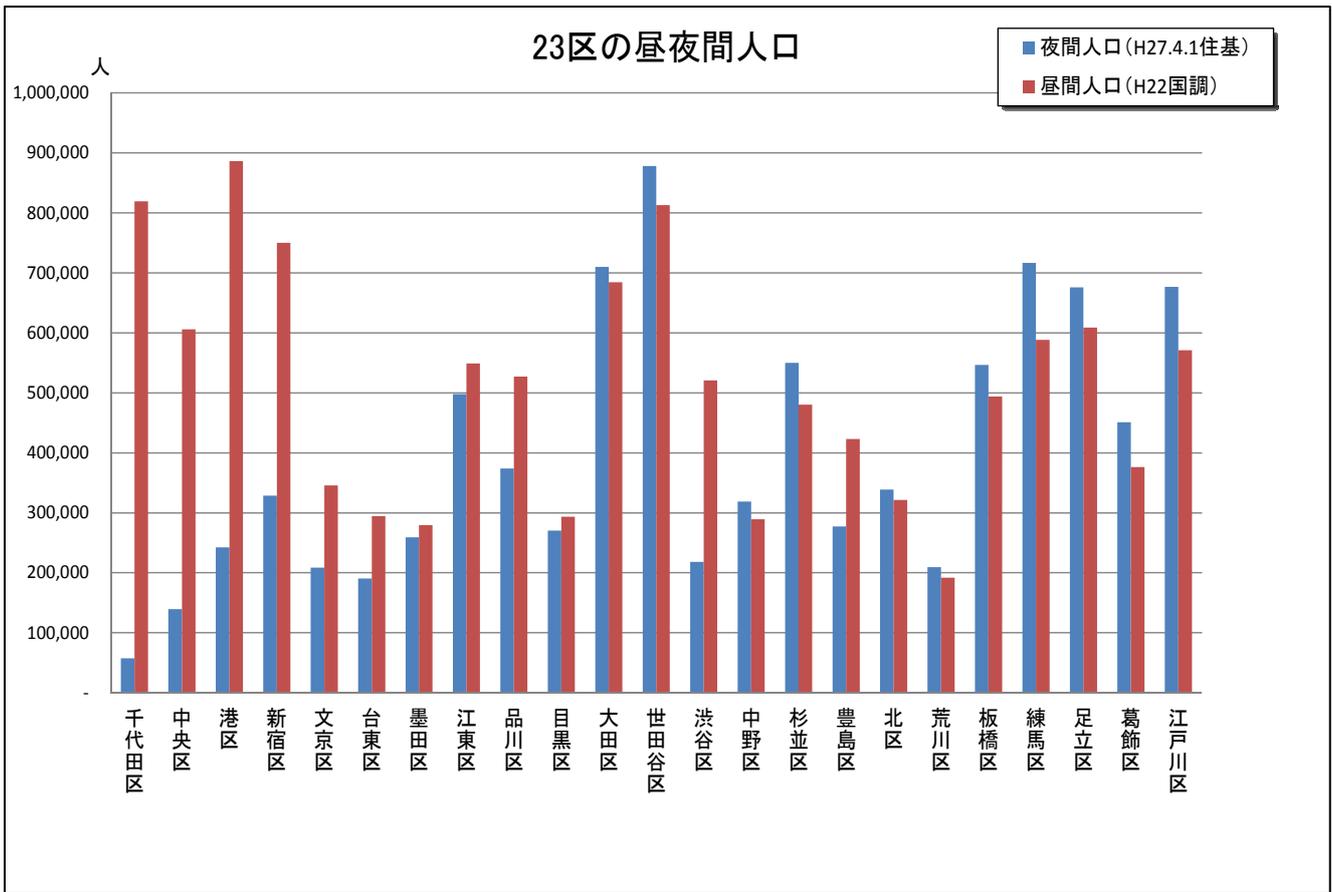
(以下、特別区のみ標記)

台東区	175,928	155
中央区	122,762	236
千代田区	47,115	590

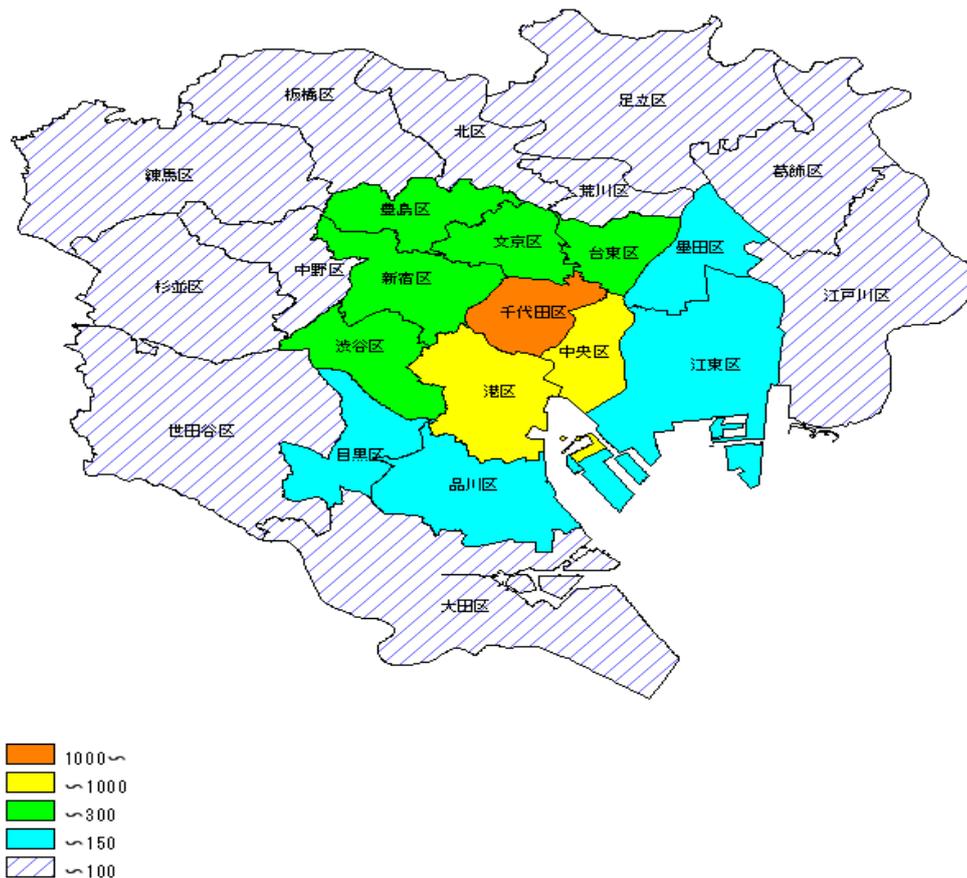
指定都市20
中核市42
特例市40(標記36)
(25.4.1現在)

(参考)特別区の基礎データ

区名	人口 27.4.1現在 住基登録数 人	昼間人口 22国調 人	面積 24.10.1現在 ha	財政規模(25年度普通会計決算)		
				歳出総額 千円	特別区税 千円	財調交付金 千円
千代田	57,475	819,247	1,164	46,567,428	15,419,584	6,737,905
中央	139,444	605,926	1,018	75,909,234	22,595,739	13,694,088
港	242,214	886,173	2,034	106,227,736	61,574,956	2,450,423
新宿	328,787	750,120	1,823	129,947,807	40,571,076	26,948,603
文京	208,542	345,423	1,131	75,879,584	28,780,298	17,334,803
台東	190,363	294,756	1,008	87,643,384	18,917,088	28,192,182
墨田	259,264	279,272	1,375	98,980,599	21,181,504	37,068,107
江東	498,013	548,976	3,999	167,417,115	45,145,203	52,550,071
品川	373,732	527,019	2,272	129,744,047	42,044,118	36,176,833
目黒	270,525	293,382	1,470	83,205,251	40,318,474	15,105,858
大田	709,907	684,451	6,042	224,512,381	67,949,947	68,717,340
世田谷	877,833	812,810	5,808	236,604,316	109,088,835	43,598,482
渋谷	218,091	520,698	1,511	72,276,923	43,427,180	5,611,907
中野	318,530	289,176	1,559	112,491,549	30,483,675	33,275,255
杉並	549,998	480,172	3,402	161,697,495	59,626,500	38,443,791
豊島	277,323	422,995	1,301	102,046,142	29,860,468	29,236,878
北	338,854	321,581	2,059	127,958,413	26,114,483	47,355,076
荒川	209,449	191,626	1,020	82,996,234	15,393,555	36,050,984
板橋	546,414	493,747	3,217	176,683,274	42,380,001	63,059,196
練馬	716,377	588,243	4,816	225,771,180	61,609,767	81,281,194
足立	675,654	608,632	5,320	254,187,976	44,189,273	97,416,466
葛飾	450,838	376,235	3,484	167,360,022	31,525,992	69,817,580
江戸川	681,951	570,877	4,986	233,447,367	49,858,325	85,977,779
計	9,139,578	11,711,537	61,819	3,179,555,457	948,056,041	936,100,801

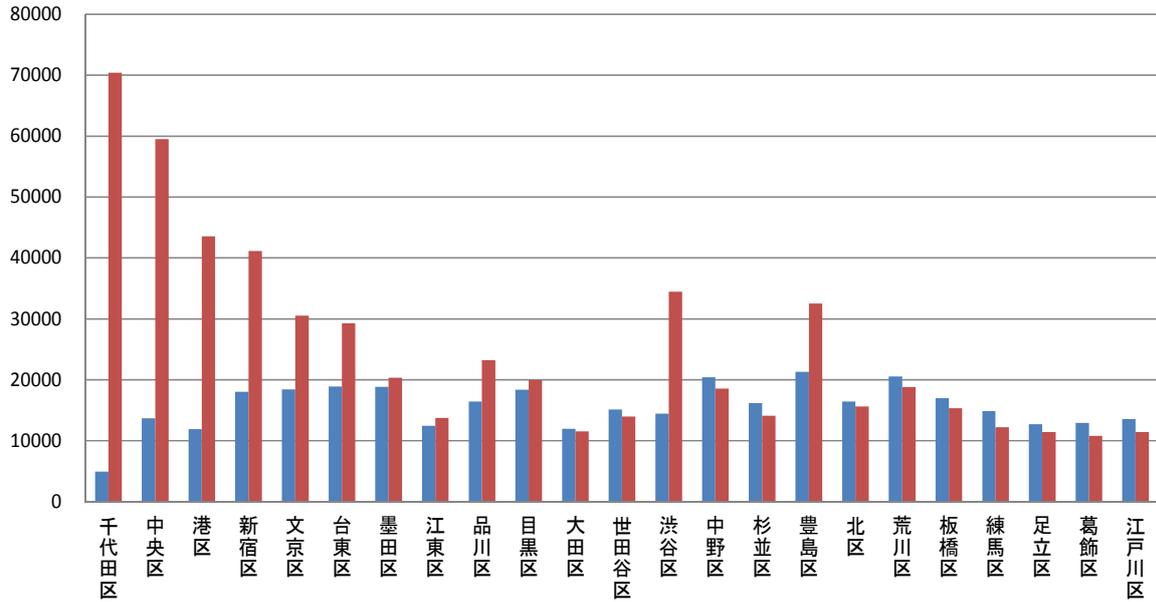


23 区の昼夜間人口比率

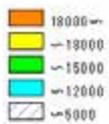


23区の昼夜間人口密度

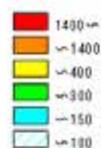
■ 夜間密度(H27.4.1住基)
■ 昼間密度(H22国調)



夜間人口密度 (人/km²)



昼間人口密度 (人/km²)



特別区議会議員講演会（平成 27 年度第 1 回）

「特別区制度と課題」

講演録

発行：平成 27 年 10 月

公益財団法人 特別区協議会

〒102-0072 千代田区飯田橋 3-5-1

東京区政会館 4 階

TEL 03 (5210) 9912

FAX 03 (5210) 9873

