

特別区議会議員講演会(平成28年度第1回)

特別区の現状と課題 講演録

講師：特別区長会事務局次長
入澤 幸

日 時 平成28年6月1日(水)
場 所 東京区政会館20階会議室

公益財団法人 特別区協議会



目 次

	頁
講 演 録	1
質 疑 応 答 等	20

この講演録は、平成28年6月1日に行われた講演の内容を集録したものです。

初めに

皆様、こんにちは。ただいま紹介いただきました区長会事務局次長の入澤でございます。よろしくお願ひいたします。

多少緊張しておりますが、うまくお話しできるよう頑張ってみたいと思います。

私が本日お話をするのは、「特別区の現状と課題」です。実は、つい先日、特別区が児童相談所を設置できるとする児童福祉法の改正が可決成立いたしました。先週の5月27日でございますけれども、今回の改正は、特別区の思いと国の思いが一致した改正でございました。

こうした特別区の思いと国の思いが一致した改正というのは、実はもう一回、私は立ち会うことができておまして、それは、平成10年の自治法の改正でございます。本日のお話の冒頭にさせていただきます平成12年改革と呼ばれているものですが、このときは平成10年の国会で成立いたしました。

私自身は、こうした特別区の思いと国の考えが一致した法改正の場面に立ち会うことができたという非常に幸せな公務員の一人だと思っております、ぜひ私ひとりの幸せではなくて、特別区民の幸せにそれが結びつけられるように頑張っていきたいと思ひますし、本日は、先生方にも応援いただけるようにお話をできたらと思っております。どうぞよろしくお願ひいたします。

本日のテーマについて

本日お話をする内容でございますけれども、特別区の現状ということで、特に今申し上げました平成12年の都区制度改革以降の都区の関係を含めた都区制度の現状、それから現在特別区が直面している課題について、区長会事務局として区長さん方のさまざまなご議論の横にすることができておりますので、その辺の解説、ご紹介をさせていただければと思ひます。

本日お配りした資料は2部ございます。1つは薄い2枚物のレジュメで、もう一冊少し厚いものがございますけれども、こちらの資料を両方横目に見ておめぐりいただきながらお話をさせていただければと思ひます。

少し、忙しいことになるかとは思ひますが、どうぞよろしくお願ひいたします。

特別区の規模

さて、冒頭に厚いほうの冊子の168ページをご覧いただければと思ひます。

いきなり後ろのほうからなのですけれども、これは各自治体の人口を表にしたものです。人口は、平成27年10月1日の国勢調査の速報値ということでございますが、ご覧いただきますように、特別

区の人口は920万人ということで、私の記憶で間違いなければ実は神奈川県を初めて抜いたということになります。非常に大きな人口を抱えている特別区だということでございます。したがって、課題も大きいこともありますし、また人々の暮らしもさまざまな多様な暮らしがあるということで、それを支える区役所として、特別区としてどのように今ある課題に対峙していくかが問われているかなというところでもあります。

東京都と特別区の特別な役割分担と財源配分

今度は、10ページへいきなり飛んでいただければと思います。

今ご覧いただきましたように、非常に大きな人口を抱える特別区ですけれども、その制度の概要を図示したものがこの10ページの上の表になってございます。この図につきましても、既にご覧いただいている先生方も多いかと思っておりますけれども、ご容赦いただければと思います。

今ご覧いただいたように、920万人という人口でございます。一番大きな政令指定都市の横浜で370万人、その次の大阪で270万人程度です。いかに特別区の規模が大きいかということをおわかりいただけるかと思っておりますが、したがってレジュメに書かせていただきましたように、政令指定都市制度では対応できない大都市地域に適用されているのがこの都区制度だと言うことができます。

都区制度の肝というのは、この図の右肩に書いてありますが、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もあります。複数の基礎自治体と広域自治体の特別な役割分担でこの地域の行政を行っていく、また、大都市制度としての特例を置きながらこれに対処していくということです。大きな連担した大都市地域でありますけれども、人々の暮らしというものはやはりございまして、そこに自治が必要であるということは論をまたないところでございます。そうしたものが融合したのがこの都区制度だと言うことができます。

特に、一般の府県、市町村との関係と違うところは、この図の中ほどにあります白い「府県事務」と書いてあるところと、それから黄色くしてある「市町村事務」のこの部分にあります。一般的には、この白と黄色で一般の府県と市は事務分担をしているわけですが、都区制度の場合は、この市の事務のうち一体性・統一性の確保が必要な事務については、その市町村事務の一部を都が行う、という特別な役割分担をしているところです。その特別な役割分担の例としてはそこにございすように、消防とか上下水道などがそれに当たります。

こうした特別な事務分担があることによって、市町村事務を行うための市町村財源を都と区で分け合う必要もあるということです。

具体的には、下にありますように、行政上の特例としては事務の分担が異なること、そしてそれに

あわせて都区の共有財源というものを設けて、都と区で分け合うことによってこの市町村事務をそれぞれが賄っていくという税制上の特例があります。

今の配分割合が45%と55%ということで、共有財源である固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税を分け合っているということでもあります。東京都のほうは、この45%と事業所税、都市計画税などを財源にこの真ん中にある大都市事務というものを行っているということです。一方、区のほうは、この55%と区自らが収入する区税を合わせてこの市町村事務に充てているということでもあります。

また、この制度の特徴ですが、この役割分担と財源配分を都と区の協議で調整することができるという仕組みがあります。自治法の282条で都区協議会という仕組みが設けられておりまして、そこで協議をして調整を行うことができるということです。この仕組みもほかの自治体にはない特別な制度でありまして、自治の仕組みとしては非常に優れた仕組みだというふうに私どもは理解しているところでもあります。自治体同士が協議で役割分担、財源配分を決められるということです。

しかし一方で、協議で行うということになっておりますので、言ってみれば東京都と特別区が同じ方向を向いているときは非常に有効に機能するのですが、時としてそれが同じ方向に向かない場合はこれが逆にネックとなって、なかなか前に進まないというようなことも生じかねないということです。ある意味、そういうリスクを背負った制度でもあるということでもあります。

50年にわたる自治権拡充運動

こうした現行の制度は、長年にわたる自治権拡充運動の成果であります。

恐れ入ります、4ページをお開きいただければと思います。

区という行政単位自体は明治11年のころからあり、自治法が施行された昭和22年のころから区は今の制度と同様の存在だったわけです。ただ、昭和22年の施行時のときは基礎自治体であったのですが、昭和27年のときには都の内部団体になっています。

この昭和27年は下の図で見てくださいと、ちょうど戦後復興のころだったということでもあります。なぜここで内部団体になったかといいますと、戦後復興のためにある意味「自治」が邪魔だったということです。強力な基礎的自治体の存在が邪魔で、戦後復興がなかなか進まないという判断があり、こうした制度改正がなされたと言われております。実に、驚くべきことですが、この昭和27年から平成12年までの50年間、ずっと東京都の内部団体だったということでもあります。

したがって、この間、昭和49年の改正で区長公選が復活しておりますけれども、それ以前は本当に都の出先機関であったし、権限も小さいものでありましたし、ましてや財源はほとんどなかったに

等しいというような状態でございました。

このような状態から、今の制度に至ることができたのは、自治権拡充運動を昭和 27 年以降ずっと続けてきたからにほかならないのです。

これは、皆様方の先輩に当たります区議会、実は明治 12 年から、区会という名前でしたけれども公選の議会がずっとあったのです。先ほど言いましたように、自治体の制度はさまざま内部団体であったり基礎的自治体であったりしたのですけれども、区会自体は一度も途絶えることなく続いてきたものであります。したがって、現行制度があるのは、50 年もの間自治権拡充運動の旗を振って闘っていただいた区議会・区会のおかげであったということでございます。

基礎自治体「特別区」

長い間の自治権拡充運動の先に、この平成 12 年制度改革があったわけですけれども、平成 12 年改革がどういうものだったのかというのを振り返っていただければと思います。

14 ページをお開きいただければと思います。

平成 12 年の改革というのは、大きく分けてこの 3 つのものを確立、確定したということでありませう。

1 つは、先ほど来申し上げているとおり基礎自治体に明確に位置づけられることになりまして、都の内部団体から脱却したということでありませう。一方で、東京都は広域の地方公共団体に純化するという見直しがされております。

また、併せて財政自主権の強化が図られまして、都から区へ税源移譲が行われました。また、都区財政調整制度につきましても、それまでは政令で定められていたのですけれども、この平成 12 年改革のときには法律で定められることになりまして、法律による財源保障制度だということが確立したわけでありませう。

また、平成 12 年の都区制度改革のときに、一番我々の予想を超えて改正がされたものの 1 つとして、都区の役割分担の見直しというものがございました。特に、都が行う事務の原則、役割分担の原則が法の中に定められました。

下にありますように、確認された原則は今申し上げたような形でなされました。この役割分担の原則に沿って、区側とすれば、従来の経緯から都が行っている事務の中には基礎的自治体である区が行うべき事務があるのではないかと、というようなことを申し上げたのですけれども、しかしながら都内の分権がなかなか進まない。平成 12 年改革のときに、ご案内のとおり清掃事務等が移管はされたのですけれども、それ以外の事務はその後移管があまり進んでいないというのが現状であります。

それからもう一つ、財源配分ですけれども、都区の役割分担に見合った財源配分を実現すべきだということがあります。これは先ほど、それぞれ市町村の事務を都と区で分担する、と図でご確認いただきました。そのあり方というのをこれまでも実は何回か都区で議論したのですけれども、なかなか都と区で納得した形での合意には至っていないということでもあります。

役割分担に見合った財源配分は未決着

恐れ入ります。82 ページに飛んでいただければと思います。

都区財政調整における財源配分というのは、昭和 50 年のときに割合が改めて整理されました。この昭和 50 年の改革のときには、保健所の移管が行われましたが、その移管分が従来の区への配分に上乗せされただけにすぎなくて、それまでの割合の 40%に移管分の割合を上乗せした 43%でスタートし、翌年 44%になったという経過があります。では、そもそもそれまでの 40%という割合が本当に正しいかどうかということについて、都区双方が合意した形では整理はされていません。

昭和 54 年のときにもこの検討を行っていますし、また平成 12 年改革のときも都区双方の決算によって分析をして協議したのですけれども、その際も決着していなくて、清掃事業など、いわゆる移管事務の上乗せ分だけが加えられて 44%から 52%になったにすぎません。しかも、見ていただきますと、昭和 50 年から平成 12 年まで実は 44%はずっと続いていて、25 年間に渡りこの 44%に据え置かれていたのです。

確かに、経済状況が右肩上がりの高度経済成長の時期でございましたので、なかなか困ることはなかったのですけれども、実際にこの 44%が見直されることは一度もなかったということでもあります。

既に皆様もお気づきだと思いますが、この 44%というのは区側の需要であります。この区側の需要は、都区財政調整制度の中で算定する仕組みがありまして、それで 44%というものができているのですけれども、一方で、では残りの 56%、今でいう都側の 45%というのが一体どういうふうに使われているかというのは、制度的にも検証する仕組みがないこともあり、これまで納得した形で整理はされたことはありません。

言ってみれば、この都区財政調整制度発足以来、実はこの財源配分の割合というのは都区双方で納得した形での整理はできていないというのが現状であります。こういう状態がずっと引き続いた形で今があるというふうに考えていただければと思います。

そして、平成 12 年のときも、今回はきちんと役割分担に見合った配分割合にしましょうと協議しました。都区それぞれの決算を分析し、協議したのですが、都区双方の主張が大幅にかい離したため、決着できず、清掃事業等の移管事務の上乗せだけで配分割合が整理されました。

そうしたことから、この下にあります主要5課題というものが改革の積み残し課題として当時の都区協議会の中で整理がされております。

30 ページをお開きいただければと思います。

この上の表が、当時平成12年改革の積み残し課題としての主要5課題の協議のときに議論された都と区の主張なのですけれども、この赤い点線の中に書かれているように双方の主張に5,000億の開きがあったということでもあります。

表の中を見ていただきますと、特に府県事務であるものが都案の中には含まれているということです。この都の主張は、議論としてはおかしい話でありまして、府県事務の一部を市のほうに役割分担させることによって大都市としての課題を解決する、というのは政令指定都市が設置された場合の事務分担なのです。政令指定都市の方は制度上財源も権限もきちんとあるところでそれが行えるものであるのですけれども、政令指定都市が置かれていない地域でもともと府県事務であったものをわざわざ東京都が市町村財源を使って行う大都市事務として、市と同じ基礎自治体である区がやらずに東京都がやるのだ、と事務を取り上げるような形でやるというのは、もともと筋が合わないわけです。にもかかわらず、東京都としてはこれが市の財源を使って行う事務だというふうに主張していたものですから決着ができなかったということでもあります。

当面の決着

この財源配分の問題が決着できないこと、それからそのほかの課題についても改めて協議を行って決着をできるだけすべきだということで、先ほど言った主要5課題を確認したのですが、その下の図の一番左のところにこの主要5課題の内容が書かれています。

1つは、今申し上げました都区の役割分担を踏まえた財源配分のあり方ということです。

2つ目が、清掃関連経費ということで、財源配分に反映されていない経費が整理し切れなかったもので、その取り扱い。

それから、小中学校の改築の経費です。特に、高度成長期に設置した小中学校が各区に多数ございますけれども、建築後50年ということでちょうど改築時期を迎えておりますので、その改築経費をどうするか。

また、都市計画事業を区も行っている中で、その実績に比べて都市計画交付金が非常に少なくなっているのをどうするか。

また、三位一体改革の影響です。当時、小泉政権のもとで三位一体改革が行われたわけですがけれども、そのときに区としては都心区を中心に減収になったこともございまして、この影響をどう反映す

るかといったような議論があったところであります。

そのときの議論の決着が真ん中のところでありまして、清掃関連経費について、それから小中学校の改築経費については、一時金、特別交付金として200億円だけ余分にお渡ししますという、ある意味手切れ金のような形で都のほうからお金が来たわけです。しかしながら、このときの整理としては、過去の清算分だという整理でありましたので、この後の需要については全くそれが反映されていないということなのです。ここも課題が残されたということでもあります。

また、都市計画交付金については、先ほども言いましたように都市計画事業の実績はおおむね、都7割、区3割です。3割の事務は区のほうでやっていますので、言ってみれば都市計画税のうち3割は区に配分されてしかるべきだろうというのが区の主張なのですが、実際には、都市計画税は現在2,200億円程度ありますが、交付金としては195億円ということで9%程度しか来ていません。このときの決着を見ていただきますと、市街地再開発事業を対象事業に加えただけで額の見直しはされていないのです。

未完成である都区制度改革

そういうことで、言ってみれば何も解決していないということもあり、特に一番上の項目、都区の財源配分については決着ができなかったもので、新たな検討組織を設置してこれを検討しましょうということで整理がされました。これも、なかなか苦肉の策でこういう新たな検討組織を設けたということですが、それが右の31ページにあります。

こうした財源配分の決着ができなかったもので、黄色のところにあります、「今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方、税財政制度など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」ということで、根本的に議論しましょうというようなことが持ちかけられました。さすがに、区側としてももちろんこの財源配分の問題を直ちに整理したいところではありますけれども、議論としては根本的に見直すということですので、応じてきたわけであります。

それによりまして、どういうことをやったかといいますと、33ページをお開きいただければと思いますが、東京都が行っている事務444事業、ほぼ全ての事務を整理しまして仕分けをしたということでもあります。それで、下の53、30、101、184項目という形で仕分けをしたわけですが、ここにありますように黄色いところの「区へ移管する方向で検討する事務」53項目を整理しました。

言ってみれば、その検討の中で東京都も区へ移管する方向で検討してもいいよというふうに言ったので、では具体化しましょうと申し上げたところ、都は、実はこの仕分けは人口50万人以上の区を

想定したものなので、区域の再編の議論とセットでなければ移管の具体化の議論には入れない、と主張があったところであります。

でも皆さんもご案内かと思えますけれども、再編というのは別に行政の効率化のためだけにやるわけではないですよ。もともと、実際の行政区域というのはその地域のコミュニティとしてあるわけでありまして、事務効率化のために簡単に再編するということではありません。区としては、こうした再編、各々の区はどうしたいかというのは、それぞれの区が主体的に判断すべきものであって事務配分の議論の前提とはならない、と当然の主張をして、かみ合わず保留の状態になっているということでもあります。

したがって、この議論が保留になっているということですから、財源配分の議論も今保留になっているという状態であります。

そういうことで議論がなかなかかみ合わなかったので、区としては、特別区の区域の議論というふうにおっしゃるけれども、では将来の都区制度について東京都としてはどういうふうに考えているのですか、とお聞きしたわけです。そうしたら、東京都としては今直ちにそれにお答えするものはない。将来の都制度については、学識経験者を交えて東京の自治のあり方の議論が必要なので、市も町村も交えてその議論をしましょうということで、ここのレジュメのところにありますように、東京の自治のあり方研究会というものが設置されたわけです。その議論の結果を踏まえて改めてこの都区のあり方検討委員会を再開しましょう、というような整理をしたわけであります。

学識経験者等による議論というのは、今日の厚い資料にも収録してございますけれども、最終的にどういうことが言われたかといいますと、今後、人口減少社会になる、それから高齢化が進むと。そういった現象が見込まれる中で、特別区の区域の行政としては合併などにより行政の効率化を図る必要がある、といった従来から言われているような実に古い議論がそこでなされました。都区のあり方検討で言われていたような、人口50万人以上の区を想定してこの区域の再編をしなければいけない、といった議論に非常に近いような考え方が整理されたということでもあります。

もちろん、区市町村の委員もそれぞれ検討に加わったわけなのですが、最終的にそういう結論にあり方研究会のほうは押しやられまして、平成27年3月に一応終了しております。昨年3月ですので、終わってもう既に1年経過してしまったのですが、それを踏まえて都区のあり方はまだ保留の状態になっているということで、法律に定められた原則に沿った事務配分、財源配分が今保留の状態、都区制度改革は未完成のままということでもあります。

児童相談所移管への大きな一歩

一方で、冒頭にお話をしました児童相談所の移管については、このあり方検討の中でも特別区が主張してございます。

37 ページをご覧くださいと思います。先ほど仕分けのところを見ていただき 53 項目とありましたが、あの 53 項目の 1 つとして児童相談所の事務についても区に移管する方向で整理がされたのです。したがって、区としてはこれも直ちに具体化の検討に入りましょう、というふうに申し上げたのですけれども、先ほど言ったように区の再編とセットだという議論のために止まってしまいました。

なお、この児童相談所の移管については、実はさかのぼること昭和 61 年のときに平成 12 年改革に向かう検討の中で、都と区で児童相談所については移管する方向で合意されています。その合意は図られたのですけれども、国のほうに提出した際に国との折衝の中で、これは政令指定都市の事務なので児童相談所の移管はままたらない、というような話があって断念した経緯があります。

しかしながら、先ほど言いましたように、あり方検討の中では区に移管する方向で一致しましたので、具体化のほうで議論しましょうということを区は主張したのです。この議論をしているさなか、江戸川区のお子様が亡くなるという痛ましい事件がありました。先ほど言いましたように保留状態が続いていたのですけれども、こうしたこともありまして区としては直ちに対応しなければならないということで、この議論だけは先に進めさせてもらえないかと申し入れをしたところであります。

ですが、皆さんもご案内かと思いますが、区のほうで移管モデルを策定したり、論拠も示して東京都と議論しても、なかなか東京都が応じないということが続いてきました。区に移管する意義はないだとか、またもし仮に移管する場合でもお金も人もやらない、みたいな言い方をしていたのです。けれども、逆にこうした都区の議論とは別の動きとして国の方の児童虐待を防止するという方針が出されまして、今回の法改正に至ったということでもあります。

レジュメのところに書かせていただきましたが、今回の法改正は、特別区が児童相談所を設置できるという内容が含まれたものであります。5月27日に参議院の会議で可決成立しております。

60 ページをご覧くださいと思います。

閣議決定を3月29日に行っていますが、これは国の厚生労働省が法案をつくった際に概要としてつくった資料であります。ここに書かれておりますように、3の(3)のところでは、政令で定める特別区は、児童相談所を設置するものとする、というふうになっています。

また、今回の改正法の特徴としては、附則に国の責務が書かれています。それが右の61ページの検討規定等のところにありますけれども、3つ目の丸です。施行後5年を目途として中核市・特別区が児童相談所を設置できるよう、その設置に係る支援等の必要な措置を講ずる、というふうに書かれております。

何でこんな規定が設けられたかといいますと、実は、平成16年の改正のときに中核市は児童相談所を設置できるという規定が新たに設置されておりますが、現在これを実際にやっている中核市は、横須賀市と金沢市の2市しかないのです。中核市での設置がなかなか進まない状況になっています。

国の方としては、できるだけ手を広げて子どもたちを守っていききたい。そのためには、できるだけ多くの基礎自治体に担ってもらいたいという思いがあって、平成16年のときも改正したわけですが、なかなか中核市のほうも財源や人員の裏づけがなかったために、今申し上げたように2市にとどまってしまっているということがありました。

今回、特に厚生労働省はこの反省に立ってしまっていて、もともとは特別区にも必置の規定にするというふうに大臣は思っていたらっしゃったそうです。ですけれども、なかなかそれができなかったのは、やはり中核市と同様に権限を与えるに当たって人の手当てだとか財源の手当てなどが必要になってくるので、それを義務づけするのは難しいというような周囲の意見があったということでもあります。したがって、その手助けがないと市のほうも手を挙げないので、今回この附則でもって施行後5年を目途としてという規定をつけ、政府の義務をわざわざ設けて今回の改正に至ったということになります。

今回の法改正を受けまして、特別区としては児相の設置に向けて準備を進めていくということでございます。円滑な移管のためには、もちろん東京都との協議調整が必要であるということも間違いのないわけですね。

というのは、設置市の手続としては、やはり児童相談所を設置できる状況をきちんとつくった上で国に申し入れるということになっております。その中には、きちんと都道府県とも連絡連携ができることが条件の1つにもなっておりますので、東京都とも協力して整理をしていかなければいけないのですけれども、そこに書いてございますように、なかなか課題は多いということでもあります。

特に、人材の確保ということであれば、児童相談所の場合は児童福祉司であるとか児童心理司、またそれらを支える弁護士などもできるだけ設置をすべきだというふうに言われておりますし、また多くの経験を要するような難しい職務であることもあるので、研修など人材育成も必要です。また、それぞれの区だけで職員が従事していると、行き詰まってしまうこともあるので、人材を特別区全体で交流させるとかといったこともあわせて考えていかなければいけないということもあります。

また、児童相談所はもちろん一時保護所を設置しますが、これは文字どおり一時保護でございますので、その後社会的養護というものが必要になります。里親であったり、また施設養護などの手だても、きちんと用意していかなければいけないというようなこともあります。

当然のことながら、都と区の連携、例えば広域調整も必要になります。ごくわかりやすい例でいえ

ば、ドメスティック・バイオレンスで虐待を受けた子どもさんが住んでいる区の一時保護所に入っていることがわかると、親が取り返しに来るといったようなこともありますので、そういった場合には住所地とは違うところの一時保護所に預かってもらうような調整も必要です。

また、移管に伴って財源・財産も必要だということもあります。今、特別区の中には7つの児童相談所がありますけれども、特別区としては1区1カ所児童相談所を設置して、できるだけ子どもたちにきめ細かく対応したいという考えでございますので、そういうことのための財源もきちんと用意していかなければいけないということです。

なかなか課題は多いのですけれども、やはりこれまで、保育園であるとか学校であるとか、また健康診断など、さまざまな場面で子どもたちや家庭に寄り添った施策は、基礎自治体である区が行ってきているものであります。こうした問題は、やはり日ごろからの予防が大事であるということでありまして、それをやっていくのは区が一番ふさわしいというふうに考えてございます。

以前、テレビで見ていた学者さんがおっしゃっていたのは、こうした問題というのはいわばマグマのような問題でありまして、時として噴火してしまうと。でも、噴火してからあたふた騒ぐのではなくて、実は日ごろからそのマグマを冷やす施策が必要であるというようなことをおっしゃっていました。まさにそのとおりであると思っています。したがって、特別区がこの児童相談所をやっていくことによって子どもたちをトータルで守っていく立場が確立できますし、その思いが通じるのではないかと考えています。

今回、区長会としてもほぼ全ての区がこの児童相談所の設置を目指すということで、各区長さんたちは考えを固めていらっしゃいます。そうしたことから、私たち職員がその思いを重く受けとめて頑張っていかなければいけないかなというふうに考えているところであります。

熊本地震への対応

続きまして、そのほかの特別区行政の課題というところに話を移していきたいと思えます。

レジュメの3ページからになります。

まず冒頭でございますけれども、熊本地震への対応ということでもあります。発災直後の4月15日の区長会総会で、23区を挙げて支援する旨を申し合わせました。その後、区長会の会長から声明を発表するなど、連携して被災地を全力で支えるということを確認してございます。既に、4月17日(日曜日)から物資の支援を行っておりますし、その後職員の派遣も継続して行っているところであります。

今回は、特に各区の人事担当課長で構成しております人事・研修担当課長会のほうで調整した上で、また物資については防災担当課長会のほうでそれぞれ取りまとめて、ある意味整然と被災地への支援

を行っているところであります。

特に今、新聞やテレビでもご覧いただいておりますように、罹災証明の発行がなかなか進まないという状況もあります。罹災証明発行のためのシステムを区は運用しているのですが、特別区はそのマシン自体を現地に持って行ってその発行に努めているということもございます。そうしたことで、被災地の皆さんが少しでも早く平穏な暮らしに戻っていただけるように努力しているところであります。

また、復興支援金というものを提供することとしております。熊本県の市町村に5,000万円、大分県の市町村に500万円とそれぞれ提供する予定です。

2020 オリンピック・パラリンピックに向けて

また、オリンピック・パラリンピックの開催都市としての準備・機運醸成という課題もございます。

ご案内のとおり、平成32年7月から8月にかけての開催になります。東京の街全体が国際観光地という形になっていくということで、案内表示であるとかボランティアだとかといった準備が今進められております。特に、この間のサミットのときも東京の街の中で警察官が非常に多かったのですが、オリンピックの開催中とその前後、東京の街がああいう状態になっていくということです。むしろあれよりももっと厳しい警戒が必要だということになると思います。

また、ごみなどの環境保全の問題も課題になってくると思います。身近な例でいいますと、スカイツリーが開業したときも多くの方がお見えになっていただいたのは非常にうれしいわけですが、トイレが整備されていなかったこともあって、あまり現地の人にはいい状態にはならなかったということもありました。そうした課題にも対応しなければいけないと考えています。

それから今、区のほうでは組織委員会などに職員を派遣していて、今年度については72名を派遣しています。もともとこの組織委員会というのは、最終的には3,000名規模のものになっていくというようなことが言われておまして、まだまだこの派遣が増えていくことが予定されているところであります。

それから、区長会で少し議論になっているところでありますけれども、練習会場の問題です。練習会場というのは、それぞれの競技の公式の練習会場になります。例えば、体操なんかでは新しい技がその練習会場で試されるので、マスコミも含めて全部シャットアウトだという見込みになっています。要するに、開催期間中はもとより、その前から区の体育館が練習場になればその間シャットアウトになってしまうので、これは何とかできないかというようなことを今話し合っているところであります。

また、交通規制なども行われます。恐らく、選手村から会場へ向かう道路については専用レーンが

敷かれるというふうに言われておりました、その間の交通規制をどういうふうにするか、またその間の清掃事業をどうするかというような課題もあります。

そうしたことで、いろいろな対策をやるわけです。東京都ではレガシーという言い方をしていますが、けれども、最終的に大会開催の後にもそれが財産になって残るような取組をしていきたいというふうな特別区のほうも考えているところでもあります。

首都直下型地震への備え

首都直下型地震への備えという課題もあります。

熊本地震でもご案内のとおり、もし仮に東京都の直下で地震が起きた場合には、ここに書いてあるような被害が想定されるということです。ここに書いてあるものも、時間帯によっては当然その影響も異なり、関東大震災のように昼どきになると火の問題も出てくるので、そういった対策が必要になってくるということでもあります。

木造住宅の密集地域の解消などもその対策の1つでありまして、都が防災都市づくり推進計画を策定してその中では区市町村への補助制度も創設されております。そうしたものも活用しながら、できるだけ災害にも強いまちづくりをしなければいけないということです。

また、老朽庁舎についても新聞で取り上げられたところでもあります。これについても改築等が必要であります。課題はさまざまあるわけですが、東日本大震災のとき、また熊本地震のときも特別区は支援については非常に早い立ち上がりで、また他の自治体が手を引く中でもまだ東日本大震災のほうも引き続き今98人の職員をお送りして支援を行っています。

こうした支援能力は非常に高いことが証明されたわけですが、いざ自分たちが被災したときの支援を受ける側の対策というのはまだまだなのかなと思っているところです。

少子高齢社会への対策

それから、その下の人口減少社会への対策であります。

一極集中が問題視されておりますけれども、東京においても2020年をピークに人口減少に移っていくということが言われております。ただ、東京の場合は、他の地域からの社会移動が多いこともありまして、それが緩やかになっているということです。ですが、それが故にむしろ対策が遅れてしまう可能性があるということも言われておりました、その対策が非常に重要になってくるだろうというところでもあります。

それから、その下ですけれども、少子高齢化対策であります。

特に、待機児童の問題については、国会でも取り上げられましたしまだまだ続いているところです。23区では、もちろん子どもたちを受け入れるための保育所の整備を前倒しして進めるということで、例えば、特区を活用して公園の中につくるとか、また国有地を活用して保育所をつくるというようなこともやっているところでもあります。

ですが、区長会の中で実は別の観点からの議論も上がっております。逆にこうした保育所の整備などの対策をすればするほど需要を喚起してしまうというようなことがあります。区長会長区の荒川区の例でいいますと、待機児童が8人だというふうに発表したところ途端にその翌月68人増えていると。同じような状況がほかの区にもあるかと思えますけれども、やはり待機児が少ないところにぱっと移動してしまうというようなことがあって、追っかけっこになってしまうということがあられるようです。

区長会の中で議論になっているのは、この待機児童の問題は保育の施策を充実させることはもとよりだけれども、そもそも民間事業者の中で育児休業が必ずしも活用されていない現実があるのではないかと。育児休業が活用されていないと、特に低年齢児のお子さんが保育所に預けられることになりません。特に低年齢児のお子様については、保育所のほうも職員の配置を厚くしてお世話しなければならないというふうになっておりますので、なかなか保育士も満足のいくところまで確保できないという問題があります。今申し上げましたように、作っても作ってもなかなか追いついていかないという現状が解消されないのは、やはり労働政策上の問題があるのではないかとというようなことで、恐らくこの後区長会の中で議論した後、国のほうへ要望を出すというようなことにつながっていくのではないかと考えております。

また、資料にも書かせていただきましたが、高齢化のほうもなかなか大きな問題でして、2050年の東京の高齢化率は37.6%というふうに見込まれています。この高齢化率というのは、65歳以上の人たちの割合です。37%というのが非常に大きな数字であることは間違いないですし、単身で暮らしている高齢者が全世帯中2割になっていくというのが東京の特殊性です。また、老老世帯を加えますと、約3割に及ぶというふうに見込まれておまして、非常に大変な事態になってくるのだと思われまます。

またあわせてですけれども、2050年のときには、空き家の数も170万戸を超えるのではないかとというふうに言われております。空き家率が2割を超えるということでありまして、非常にこれも大問題だなどと思っております。

これが戸建てであると、目の見える範囲で空き家だということなのですが、東京の場合はマンションが多いわけですね。ご案内のとおり、マンションの場合これが空き家になっていくと、今建て替え等何とかするときには管理組合で決をとらなければならない仕組みになっております。

したがって、これが戸建てよりも対策が進みにくいのではないかと見込まれております。その対策をどこがやるかというのはまだ決まっていないわけですが、恐らくは基礎自治体である区のほうがこういう対策もやっていかなければいけないのではないかと予測しているところです。

税源偏在是正議論の本質

次の問題ですけれども、税源偏在是正議論であります。

この問題ですけれども、実はご案内のとおり地方財源の不足がもともとの問題であったわけです。地方財源は、三位一体改革のときに地方交付税が5.1兆円マイナスされています。このときに、それにあわせて税源移譲もするというのが三位一体改革だったのですけれども、満足には行われなかったというのが実態であります。

地方交付税が減ったことによって、各地方の自治体はある意味財源が単純に減る形になり、そうしたことでなかなか地域の課題に対応できなくなっていきました。それが故に、人口がなかなか増えていかない、逆に東京にみんな移ってしまうというようなことがあって一極集中が問題視されたわけがあります。

ここに書かせていただきました地方財政計画というものがあります。地方財政計画というのは、日本の地方自治体の需要と収入を総計いたしまして、その翌年の地方財政がどういうふうになるかというものを算定する仕組みなのですけれども、計算の結果の財源不足額というのは平成28年度で5.6兆円あります。比較的景気のいい今でさえ5.6兆円ありまして、平成22年度のときには18.2兆円あったのです。もの凄い額であります。

さらに、地方自治体は地方債という借金をしております。従来は、世代間で負担を公平にするという意味もあって、建物を建てる時などに活用していました。そういうこともあったのですけれども、実は現在地方債の中には地方交付税の財源が足りない場合の措置として、その不足額を国と地方が折半して借金をするという仕組みがあり、それが平成13年から設けられているのです。その借金がこの中に含まれておりまして、実にその地方債の借金の残高は196兆円もあります。これが、この税源偏在是正議論のもととなっている地方財源の不足の現象なのです。

ところがいつの間にか、これは税源偏在是正が必要である現象なのだ、というふうにある意味すり替えられたということでもあります。地方自治体みんながお金がなくて困っているのですけれども、どうしたらいいのでしょうかという、国が、いやあいつが持っているよ、というふうに言ったというようなことでもあります。東京がお金を持っている、名古屋がお金を持っているというようなことを言ったわけです。

実際に、この地方財源のうちの法人住民税を国税化して再配分するやり方で、都や区が取り上げられていくお金というのは、今後消費税が10%になったときは年間で6,000億になるというような試算があります。でも、6,000億なのです。

もちろん、東京にとって、特別区にとって大きな額ではあるのですが、先ほど見ていただいた地方の財源不足というのは5.6兆円あったわけです。5.6兆円のうちコンマ以下はそこで賄えるかもしれませんが、もともとある5兆円という額は全く何も解決をしていないというのが現状です。

ですから、税源偏在是正議論のもとでこの国税化をやって、これでもって解決だというふうに全国の自治体の皆さんがおっしゃるのだとすれば、それは大きな間違いなのではないかと思っております。やはり、もともと地方財源が非常に厳しい状況にあるということを直視して、国全体としてどういふふうにするのだということをやはり根本から考えないといけないわけです。

したがって、東京のお金を奪って再配分するというやり方は、ここに書かせていただきましたが財源の奪い合いでありまして、言ってみれば地方同士が共倒れになってしまうような議論であるということです。そもそも、地方の権限をできるだけ増やして、それにふさわしい財源を割り振るとというのが地方分権改革であったわけなのに、これが必ずしも守られないということになればそれはもう逆行であるといしか言いようがありません。

また、ここには書いてございませんけれども、これに加えてふるさと納税といったような仕組みもあります。それぞれのふるさとを思って寄附するということに関しては、決して間違ったお話ではないですし、それはよろしいかと思うのですけれども、住所地の住民税が減ってしまう仕組みであるということも忘れてはならないと思います。都市に住んでいる方は、本来払うべき住民税を払わないで普通に負担している方と同じような行政サービスを受けられるということで、逆に不公平な仕組みになっているところであります。

したがって、ふるさと納税ももし仮に税の控除を受けられるのだとすれば、国税のほうで減らすということであればまだいいのですけれども、やはりこれも税源の奪い合いであるということです。

こうした議論の中で、一方で国のほうは、私が申し上げているように議論をすり替えたというふうに思っています。ですので、国もこのカラクリには気がつかれてしまうかもしれない、ということで地方創生を用意したのではないかと思っています。

これも、東京一極集中の是正を目的に設けられて進められているものです。東京の一極集中をできるだけ改善して、それぞれの地域の皆さんが元気になっていくということが必要なのだというものです。その思いは特別区も一緒であります。

特に、ここに関しては、その中で東京23区が何をなすべきかというのが問われているのだと思っ

ています。東大の大森教授も、この話についてやはり、地方創生の成否は東京問題の解決にもかかっている、と言っているのです。

全国各地域との共存共栄を目指して

国のほうも一極集中を是正するとは言いながらも、東京の活力を奪うことはしたくないというようなことも言っています。その辺は特別区の主張と軌を一にところであります。区としては、こうしたことに対して全国連携プロジェクトという事業をやるということに決めたわけです。

東京と全国各地域がお互いの強み弱みを共有した上でそれぞれが知恵を出し合い、協力・連携によって全国各地域の活性化、まちの元気につながる取組を行うということです。全国各地域の皆さんと共存共栄を目指して、全国連携プロジェクトを進めています。

この取組の中で、各区が行っている各地域との連携というのはどういう状況にあるのかというのを調べたところ、既に560を超える連携があったのです。全国の560の自治体と何らかの形で連携しているということがわかりました。こうしたつながりも既にあるので、それに加えてさらに共存共栄を図るためにそれぞれ連携していきましょうということで進めています。

4月26日に全国連携のシンポジウムを開催したのですけれども、その日に合わせて、北海道町村会、それから京都府市長会・町村会と連携協定を結んでおります。

これは、非常に新しい試みであります。560を超える自治体と既に連携があったということですが、この連携自体はある区とそれぞれの市というふうに対一、もしくは一対多というような感じで結ばれているものがほとんどでした。ですが、今回の新しい連携の協定は、広がりを持った北海道町村会というものと京都府市長会・町村会という、言ってみれば面と面の連携を図るということになったわけです。

実は、私どもも今回の連携を通じて初めて知ったのですけれども、北海道の町村は144ありまして非常に多い。我々が知っているのは、どうも観光地でなんとか牧場があったりとか、ラベンダーがきれいなところがあるとかということで、それぞれの町や村の名前というのはなかなか知り得ていないところがあります。

4月26日のシンポジウムのときには北海道町村会会長の白糠町の棚野町長さんがお見えになったのですけれども、北海道の強い思いを示していただきました。「我々は1足す1で新しい「1」をつくることを考えている」というお話がありました。また、京都府の市長会からお見えになった京丹後市の綾部市長さんも、東京は日本全国の顔なので、その顔を輝かせるために全国と23区が連携して元気になっていくという取組は非常にいいことだとお話いただきました。シンポジウムも大変盛況

に終わったわけです。これからそれをどういうふうに具体化していくかというのは今手探りの状況ではありますけれども、これからさらに進めていきたいと考えております。

あと、そこに書かれておりますように、青森市長会・町村会とも、連携の申し入れを既にいただいておりますのでこれから連携協定を結ぶ予定であります。また、今のところでは、千葉の市長会・町村会のほうからも話が来ておまして、これも連携協定を結ぶ方向で今協議を進めているところです。

いろいろなところでこの連携を進めることによって、日本全体が元気になっていくこと、そしてこの税源偏在是正議論のような人口や財源の奪い合いの議論にならないような方向に持って行くことができるといふふうに考えているところであります。

社会保障施策における課題

それからその下でございます。持続可能社会への取組ということで、ここに平成29年4月には消費税率10%化というふうに書いてありますが、どうも2年半延長されるということのようであります。

一消費者、一市民としては、10%化されないのは家計にはいいとは思いますが、先ほど言ったような非常に激しい少子高齢社会を迎えるに当たって、社会保障施策が本当に持続できるのかどうかというのは、なかなか厳しいところがあるかと考えています。

23区の施策の中でも、やはりいろいろな施策をやっておりますけれども、今後少しずつ見直していかなければいけない分野も多々出てくるのではないかと思います。次世代の子どもたちにツケを残さないような取組というのが、やはり今まさしく我々に課された課題なのではないでしょうか。

それから次に、国民健康保険制度であります。

こちらは、平成30年4月に国保の運営は市町村から都道府県による運営に切り替る、というふうに書いております。ただ、保険者が市町村から移るわけではなくて、都道府県の範囲の中で財政的にいろいろ調整しながら運営をしていくということで、都道府県のバックアップが増えるということになります。その中で、保険料の設定がどうなるか、また特別区の場合はこれまでも一般財源の投入をかなり行っておりますので、そうした問題をどう整理していくのかということでもあります。

また、冒頭の議論にありました都区財政調整制度でも、この国保についての算定がありますので、それをどのようにすべきかというようなことがあるかと思います。

特に、特別区の場合は統一保険料方式というものを現在っております。統一保険料方式というのは、同じ世帯構成、同じ所得であれば同じ保険料となるということで、特別区が仕組みとして行っているものです。

これはなぜそうなっているかといいますと、実は平成12年の改革以前は東京都が国民健康保険の

保険料を調整していたということがあります。その長年の経緯を、平成12年改革のときに断ち切ってしまうというのはできないということがありまして、これは今、制度上は全く書かれてはいないのですけれども、特別区がそういう国保の現状を踏まえて統一保険料で臨むべきだというふうに判断して独自に進めているものです。平成12年改革以来ずっと続いておりまして、なかなか難しいところもございましたけれども、非常に被保険者にとってはいい運営ができていっているのではないかなと思っています。

今後、都と協議していく、それから特別区間でどういうふうに協議していくかというのは、非常に喫緊の課題になっているところであります。

羽田空港の機能強化

それから、最後の課題は、羽田空港の機能強化ということです。

国土交通省のほうは、オリンピック・パラリンピック開催時だけでなく、羽田をアジアのハブ空港化したいというふうに考えているところであります。国際線増便を図りたいということで、羽田の今の滑走路の使用方法を少し改めて、都心上空を通る飛行経路を計画しているということです。これまで上空を通過した経験のない区民にとっては、大きな環境の変化だということでもあります。

これまでも、住民説明会がオープンハウス形式という形で行われておりまして、既に2巡したところでありますけれども、なかなか反対の皆さんのご意見も多くございまして、国のほうもそれを踏まえて環境影響の対策などを策定するというふうに言っております。

恐らくは、今年の概算要求の中でその対策が構成されていくということが予想されますので、特別区としてはこれまで説明会の中でいただいたご意見だとか、騒音の対策、それから安全対策などについてきちんとやってほしいということでもさまざま申し入れています。それをできるだけ反映させるように、これからも引き続き議論を続けて、国に意見を申し上げていくというふうに考えているところであります。

最後に

少し早い時間ではございますが、一応、本日ご用意したお話は以上でございます。

本日お話をしたような都区制度の現状を踏まえて、特別区長会として都と協議を進めているわけですが、特に中ほどでお話をしました児童相談所の移管については、やはり特別区の悲願ということもありまして、今後都ときちんと協議を進めていきたいと思っています。

我々事務局としてもさまざまな課題も踏まえて整理をして、できるだけきちんとした形で各区長さんにご判断いただくような形でサポートできればというふうに日々努力をさせていただいているところです。

我々としても、日ごろ大きな話といたしますが、23区全体にわたる議論を多々しているところですが、やはり区民一人一人の顔を思い浮かべながら先生方とともに区民のために働きたいと思っておりますので、ぜひご理解ご支援のほどお願いしたいと思います。

本日のお話は、非常に雑駁なお話になりましたけれども、この厚いほうの冊子についてはいろいろ今特別区が抱えている課題の参考資料を収録させていただいておりますので、ぜひ参考にさせていただければと思います。

非常に雑駁ではございましたけれども、以上でございます。

ご清聴ありがとうございました。

〔質疑応答〕

【質問】入澤先生、ありがとうございました。特別区の現状と課題ということで、都区の権限の配分等について簡単に4つほどお聞きしたいと思います。

1つは、清掃用地の事務移管問題なのですが、2000年の移管のときに負担つきの贈与ということで用途指定をされております。これについては、墨田区議会の私たち自民党の会派でもその契約書というのを取り上げまして、「清掃」という用語にどこまで入ってくるのかと、リサイクルなのか環境教育なのかということを質疑をして、それで都のほうに疑義照会していただいたのですが、なかなかその用途はかなり厳しいということです。

報道によれば、杉並区が保育所の建設用地として清掃用地を都と協議しているとこんな話が先日出てきたわけなのですが、23区共通の課題だと思うのです。清掃用地が清掃用地のみにしか使われないというこの現状をどう変えていったらいいのかというところについて、特別区長会での議論の動向があれば、教えていただきたいというのがまず1点です。

もう一つ、都区の財調について、この間ずっとこの歴史的な配分割合等も拝見いたしておりますと、

なかなか東京都の理屈というのは理不尽に感じる場所があります。事務の分担と財源の比率の問題でそのように感じることはあるのですが、都と区が対等な関係という中で協議ができることに現在なっており、自治法の 282 条の 4 項では総務大臣の助言等も得ることができると。場合によっては、こういった第三者的な解決を模索する動きというのは区長会ではないのでしょうか。その点についてもお伺いしたいと思います。

3つ目は、児相の移管問題です。あり方検の 444 項目の仕分けの中で、児相を一番優先的な事項として取り上げてきてはいるもののなかなか進んでいなかったというのが実態だと思うのです。この間、我々としては、児童福祉法の改正というものが突如として出てきた感があります。これは何か国会マターだと思うのですけれども、区長会のほうで政治的な運動をされたのか、報道でちょっと出てこないのですが、どういう流れがあってその法改正というのが急に進んだのかということをお伺いしたいと思います。

最後の質問です。自治権拡充なのでこういう言い方は正しくないかもしれませんが、23 区へ都から権限を配分していただく中で、効率的な事務の運用ということを考えると、もう少し一部事務組合というのが 23 区でも活用されてしかるべきかなと思うのです。

具体的な例を申し上げますと、今、墨田区では陸上競技場、総合運動場の建設を考えているのですが、足立区と荒川区にほぼ隣接している場所なのです。こういったものについて、あるいは 23 区でもコミュニティバスが各区で運用されていますが、バスも各区だけを回っていると。しかし、利用者からいえば、例えば我が区でいえば台東区の浅草などにも行かれる方も多いでしょうし、こういった事務事業の一部事務組合を活用した広域連携というような話は、区長会でどういう議論をされているのかなど。この 4 件をちょっと伺いたいと思います。

【回答】 それでは、まず 1 点目の清掃用地の関係でございます。

平成 12 年改革のときに清掃事務が移管された際、無償譲渡という形で東京都から受けているものであります。佐藤先生がおっしゃったように、そのときに、やはりこの用途を 20 年間維持してくださいというのが条件としてついているということです。実は、東京都とこの間話をしてきた中で、これは清掃の財産だけに限った話ではなくて、東京都の財産を移譲する際にはこの 20 年間というのは全部ついているということなのです。

ただ、そうはいつでも、やはり待機児童の問題については東京都としても見過ごすことはできないでしょう、ということをお話をしたところ、今の段階ではこれを完全にシャットアウトということではなくてこれについてはご相談いただきたい、というふうに東京都は言ってきておまして、区長会でもそのことを確認しております。協議をできるというふうになっておりますので、例えば、杉並区

のようにそれを踏まえて東京都の担当のほうと協議をしているということかと思っています。

したがって、各区の事情等を東京都の担当と話し合っていて、どういう方策が一番いいのかというのを探っていただくことで一応の整理はしてございます。

それが1点でございます。

それから、2番目の財調の問題であります。

確かに、我々から見ると理不尽な主張があったりして、なかなかいい方向に行かないことも多いです。ただ、おっしゃるように第三者的に解決できないかということになるのですけれども、第三者といっても、その第三者が本当に公平な目で見ることができるのかどうかというのはなかなか難しいところであります。本当に都と区の行政をきちんと斟酌した解決でないといけないこともあります。

実は、第30次地方制度調査会の中で、この都区協議については第三者的な解決の方法も検討すべきではないかというような指摘がされております。したがって、今後そういう必要があれば制度として作るということになるのかもしれませんが、ただ特別区の今の考え方とすれば、やはり都と区と議論を尽くして解決するのが一番いいのではないかなと思っておりまして、今のところでは第三者的な解決の仕組みをつくるというところには至っていません。

それから、3番目の児相の関係です。

突如感があるということで、実は我々も正直言うとびっくりしていたところでもあります。といたしますのは、これまでも児相については国にも要望を上げておりましたし、またその回答も受けてきたのですけれども、その中ではやはり都と区できちんと協議をしてくださいというような言われ方をずっとされてきておりましたので、ちょっと一気にこの法改正に至ったのは我々もびっくりしたところです。

聞くところによると、やはり国のほうでも今の状態が必ずしもいいわけではないと。やはり、これだけ事件がたびたび続くとなるとこれを見過ごすわけにいかない、児童虐待をなくしたいという国の思いがあって、進められたと伺っています。

ですから、もちろん国のほうも特別区が東京都と議論していることについては承知をしていました。また、学識経験者による専門委員会という厚生労働省が設置した会議体があるのですけれども、今回の法改正に至るまで経過中でそこで議論されたときも、やはり学識経験者の中では、特別区がこの権限移譲を求めている、そうすることによって国が考えていた手を広げてできるだけ子どもたちを守るという取組ができるのではないかと。そういった、ある意味そこでの議論を後押しした、側面から援助した形になったのではないかとと思っています。

それについては54ページをちょっとお開きいただくとありがたいのですが、これは今までの児

相の権限移譲についての国の動きということで整理したものです。先ほど言いました第30次地方制度調査会のところでは、都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保するなど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、というようなことも言っていました。また、内閣府がやっている義務付け・枠付けの見直しの中でも、第30次地方制度調査会の審議状況、それから東京都と特別区の協議の結果を踏まえつつ検討を行う、という整理がされていて、ある意味国のほうは前向きな考え方をこれまで示してきたところでもあります。そういった中で、厚生労働省のほうで問題の意識が上がって、ある意味今回の法改正に結実したということがこれまでの流れでございました。

ですから、私どもが要求して動かしたというよりは、どちらかというと両方の考え方がここで一致したというようなイメージかと思います。

それから、4番目ですけれども、自治権拡充の中で一部事務組合も活用すべきではないかというようなお話がございました。

今、先生がおっしゃったように、連携というものが実は新しい自治の世界の中でのキーワードになっておりまして、区同士の連携も当然その中の1つの選択肢ということになるかと思います。したがって、連携をすることについては非常にいいことではないかとは思うのですけれども、一部事務組合を活用するか、いわゆる連携協定などで解決するか、今さまざまやり方が用意されておりますので、それは事務ごとの性質によって選んでいく中で、必要であれば一部事務組合といったようなこともあるかと思います。

いずれにしても、連携して解決していくというのはこれからの1つの自治のあり方として模索されておりますので、そういったご意見も踏まえて進めていきたいと思っております。

以上でございます。

【質問】今日は、貴重なお話をいただきましてありがとうございました。2点ほどちょっとお話を伺いたいです。

1つは、首都直下型地震への備えということで、その揺れによる全壊が17万棟、死者が1万1,000人と書かれています。この間、東日本大震災と熊本地震と経験をしていますけれども、やはり改めて想定の見直しなどを私は考えていったほうがいいのではないかなというふうに思っています。

熊本地震でも、なかなか東日本大震災であったときの教訓というのが結局生かされていないということが報道でも言われていますけれども、例えば避難所の整備の問題で、その避難所に入り切れなくて車中泊を強いられると。今、避難所のボランティアが足りなくて閉鎖をされてまた移動を余儀なく

されるとか、そういういろいろなことがこの間課題に挙がってきています。

もし、東京で大きな地震が起こったら、多分私たちの想像を超えるような事態も想定されるというふうに思うのです。こういう災害に対しては、本当に最悪を想定するというのが私は基本だと思っ
ていまして、やはり、特に墨田区は北部が木密地域で本当に甚大な被害も予想されるのですけれども、
そういうところについて区長会で考えていることですか、また私のほうでもその辺の検討をしてい
ただきたいというのが1点です。

あともう一つは、国民健康保険の広域化の問題です。

市町村から都道府県に運営が変わるということで、特に私たちは都道府県が元締めになって徴収が
強化をされるというようなことを非常に懸念しています。

今、墨田区でも、国保料を払えなかったということに対する差し押さえがこの間急増してきたとい
うことで、予算・決算の委員会でも問題にさせていただいたのですけれども、そういう問題について
区長会でもどういうふうに考えているのか。また、そういうことがないようにということの要望もあ
わせて、2点お伺いしたいと思います。よろしくお願いします。

【回答】まず、1点目の首都直下型地震等の備えというところでございます。

想定といたしましては、実は東京都のほうがこの被害想定をしているところでございます。それが、
東日本大震災が起きて以降改められたもので、基本的にはそれに沿って考えていくというものです。

ただし今、先生がおっしゃっていただいたように最悪のことを考えますと、いろいろな不測の事態
というものが想定されます。

特別区は今、23区の間で防災協定という形で23区全体としていろいろな取組を整理しましょうと。
例えば、防災のための備蓄、それからあと実際に避難所が設置されたときのごみの処理であるとか、
し尿の処理であるとかといったことをどうするかについて、23区の防災担当課長会、それから清掃主
管課長会のほうで議論をしております、その中でさまざまな想定を踏まえながら対策を考えている
ところであります。

膨大なお話なので、なかなか一朝一夕にはその整理はできないのですけれども、今、区長会として
申し上げるとすれば、そういった対策を考えているというところでございます。

それから、2つ目の国保ですけれども、国保制度自体がなかなか大きな問題を抱えている制度とい
うこともございまして、先ほど言いましたように大きな一般財源の投入をしていて、ある意味低所得
者対策についても特別区として気を配っているということでもあります。

そうした中で、徴収の問題というなかなか難しいところもございましてけれども、必ずしも今回の広
域化によって被保険者レベルで何が変わっていくかということではなくて、むしろ都道府県全体で今

の国保の課題を大きな規模でもって解決していきましょうというような制度改正でございますので、できるだけ先生ご懸念のようなことも含めて、これから東京都とも検討してまいりたいと考えてございます。

以上でございます。

【質問】今日は、貴重なお話をありがとうございました。最初は基本的な話で申しわけないのですけれども、私も何点かお聞きしたいです。

先ほどの、区会は当初からずっと途絶えることなく存続しているというのなのですけれども、東京府議会、都議会というのはどうだったのかというのが1点目です。

2つ目は、オリンピックの開催都市に関してです。例えば名古屋でやるとしたら名古屋市が開催都市で愛知県ではないわけなのですけれども、東京の場合は東京都がやるわけなのです。それは、要するに23区のエリアを大都市として東京都が扱っているからそうなのか、それともそういうことに関係なく都道府県でも市町村でもそういう枠に関係なく東京都がやることになっているのか、どういう形でやることになっているのかというのが2点目です。

3つ目は、児童相談所の件です。一遍に移管するのではなくて、この法律案によりますと、政令で定める特別区は設置するものとするという感じなのですが、要するにどういう段階、段取りでできるようになるかです。例えばある区が、ではうちはやりますと手を挙げたらというか、いわゆる準備ができた区からということになるのか、その辺の手続はどういう感じで進んでいくのかというのが3つ目です。

4つ目は先ほどちょっと出たのですが、国保の広域化がどういう形で行われることになるのかということところです。例えば、後期高齢者医療なんかは広域連合という制度でやるのですけれども、何か新しい制度が考えられるのか、それとも単純に都道府県がやるというそんな形になるのかというのが4つ目です。

5つ目は、都区財調についてです。これは、それぞれの区の基準財政収入額と需要額の差でそこに交付されるということなのですけれども、単純に考えると景気がいいときはあまり不足が生じない。逆に言うと、悪いときはもう不足が多くなるのですけれども、調整三税のほうも景気がいいときは多く入ってきて悪いときはあまり来ないのではないかと思います。その差額が区に行くといっても、いいときはあまり行く必要がなくて余り、出るときは逆に足りなくなるのではないかという感覚がするのですが、そこら辺はどういう仕組みになっているのかお伺いできればと思います。

以上5点です。

【回答】まず1点目の、ずっと公選の区会は途切れることなくあったということでございます。

一方、府や都はどうだったかということですが、もちろんそれぞれ議会があつて、また東京市の時代も東京市議会ももちろんありました。

それが1点と、それから、オリンピックの件は実はなかなか疑義があるところでございます。オリンピックの主催は、「city」ということになっていて、本来であれば市が主催なのだけれども、東京の場合はなぜか東京都がやっているということで、なかなかそこが本来の意味合いと違うのではないかというようなご議論がございます。ちょっとそれがどこまでどうなのかというのは私も承知していないので、恐縮ですがこれについてはちょっと申しわけございませんがご回答できないというところではあります。

それから、3番目の児相ですが、指定される手続ということではあります。

実は、児童相談所を設置する市の手続については、厚生労働省のほうはどういう手続をすればいいかというのを通知の中で示しております。

設置を希望する市が申し入れて、そして都道府県と連絡調整をとると。それで、きちんと人的体制の整備、それから児童福祉施設の確保などが見込まれていること。それと、都道府県との協議、連携の中では、入所に対しての広域的な調整であるとか、相談所の立ち上げに関する当初の支援であるとか、それから高度な専門的知識及び技術に要する相談の対応などについて、きちんと都道府県が適切に希望市、希望区に助言、援助を行う体制が確保されると見込まれていることなど。今、申し上げたようなところが確保されたことをもって、国に希望しますというふうに言うと、それでもって政令で指定されるというような手続になります。

したがって、先ほど東京都との協議調整が必要だと申し上げたのは、この手続上もやはり必要な条件になっているということでもあります。

それから、4番目の国保ですが、国保の広域化は後期高齢者医療制度とはやはり異なっておりまして、後期高齢者医療制度はいわゆる広域連合が一つの保険者としてやるということでもあります。したがって、広域連合のほうで全体として一つの保険料を設定するというわけです。今回のものは、各区が保険者として実施はしますけれども、その財源調整なり、また標準的な保険料を示すことによって都道府県としてもバックアップをするというような体制だとお考えいただければと思っています。

それから5番目の財調ですが、基準財政収入額と基準財政需要額の差額でということではあります。財源不足額が補填されていることになっています。

基本的に一般の市でもそうなのですから、自分の財源を全て勘案して需要を考えます。財調の

場合も、実はこの調整三税も含めてどういうふうに23区の中の行財政を賄っていくかということを考えますので、決して景気がいいときには交付金がなくなってしまうということではなくて、財調の調整財源がある以上、それを23区に配分する形で需要も調整していくということになります。

したがって、これが景気のいいときには減るとか、悪いときには多くなるということではなくて、この調整三税の範囲で調整されますのでその点をご心配いららないかなと思っております。

以上でございます。

【質問】ポイントを整理してわかりやすく解説をしていただいて、本当に今日は参加してよかったなと思っております。今の先生方の質疑の中で疑問に思ったので、3つほど簡単に。

まず、都区協議の今後についてです。先ほどの、第三者を交えず当事者間でということなのですが、やはり再開の見通しです。区長会として、また事務局としてどういったアプローチもしながら考えているのかなということが1点目です。

それから、2点目は児相の移管なのですが、法改正もあって唐突感もあると。やはり、人の問題、財源の問題、それからその設置場所またはシェルター、一時預かりのそういったものがそろわなければ難しいのかなと。ハードルが高いなと思ったのですが、結局やはりこれは都側もかなり困惑しているとは思いますが、そこら辺のところをどういうふうに区長会として見ていらっしゃるのかなと。

それから、これはちょっと議論がなかったのですが、3番目です。やはり、積み残された課題の中の部分に入っているとは思いますが、教育行政の中でやはり教員の人事権についても区側としてはぜひと。なかなか都側は渡さないということがありますが、これの現状とまた今後の展開についてご教授いただきたいと思えます。

【回答】まず、1点目ですけれども、都区協議の今後ということでございます。

特に、あり方検討の協議の再開がどうなのかということですが、これは東京都がなかなか乗ってはこないのですけれども、私どもとしてはやはり言い続けると。これしか正直ないのかなというところがあります。

もちろん、区長さんたちもこの課題についてはぜひ前向きにやるべきであるという思いを持っていらっしゃると思っております、いろいろな場面で区長のほうから東京都には言っていただいております。なかなか重い扉かもしれませんが、我々も諦めることなく言い続けていきたいというふうを考えてございます。

それから、2番目ですけれども、児相の件です。

確かに、先生がおっしゃられるように人の問題、財源の問題とさまざま課題がございます。

まず、人の問題については、既に23区の職員を東京都の児相のほうに派遣して実は人材育成を進めております。東京都の児相の中で経験を積んでいただいて、その職員の方が戻って区で児相の中心になっていただくというようなことも考えています。

また、財源、場所等についてもやはりいろいろ課題はあるわけなのですけれども、先ほども申し上げましたとおり、この問題が今のままでいいかというやはりこれは見過ごせない問題だと思っております。なかなか課題は多いのですけれども、前向きに進めていかなければいけないものだと思っておりますので、財源についても何とか絞り出し、東京都からも財源を求めるといったことを一方でやりながら進めていきたいと思っております。

それから3番目、教員の人事権の問題でございます。

これについても、特別区のほうではやはり国等に毎年申し入れているところであります。

実は、大阪都構想の中でもこの話がございまして、取り上げられたわけなのですけれども、特別区としてもこれはやはり忘れてはいけない課題だと思っておりますので、これも1番目のお話と同じになってしまいますが、言い続けていきたいというふうに考えてございます。

今のところ、それ以上に答えるのはなかなか難しいかなというところです。

特別区制度をめぐる課題（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
2016.6.1

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	44
○ 特別区児童相談所移管モデル抜粋	46
○ 特別区児童相談所移管モデルのポイント	47
○ 「特別区児童相談所移管モデル」にかかる都の見解<概要>	48
○ 「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見解【概要版】	50
○ 「特別区児童相談所移管モデル」の具体化について【概要版】	52
○ 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	54
○ 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告案(たたき台)について【意見書】	55
○ 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告(提言)【概要版】	57
○ 新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告について【会長コメント】	59
○ 児童福祉法等の一部を改正する法律案の概要	60
○ 区域のあり方について	62
○ 分権の受け皿論	62
○ 都区のあり方検討「区域のあり方」の取扱い	63
○ 東京の自治のあり方研究会	63
○ 東京の自治のあり方研究会の検討状況	64
○ 東京の自治のあり方研究会「中間報告」概要	65
○ 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	66
○ 東京の自治のあり方研究会「最終報告」について	67
○ 東京の人口の推移	68
○ 東京の将来人口推計(年齢別3区分別)	69
○ 税財政制度について～区が示した「論点」～	70

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	72
○ 都区財政調整制度が必要な理由	72
○ 特別区に関する財政制度上の特例措置	73
○ 市町村税等の都区配分の状況	74
○ 都区間の財源配分の状況	75
○ 特別区財政調整交付金の規模	75
○ 都区財政調整制度のあらまし	76
○ 特別区財政調整交付金算定の仕組み	79
○ 都区財政調整交付金の算定方法	80
○ 普通交付金区別算定額	81
○ 歳入決算額と財調算定額との関係	81
○ 都区財政調整関係協議の主な経緯	82
○ 都区財政調整基準財政需要額の推移	83
○ 都区間配分割合変更の考え方	83
○ 都区財政調整協議等の流れ	84
○ 平成27年度都区財政調整区側提案事項	84
○ 平成27年度都区財政調整協議結果のポイント	85

○ 都区協議会における特別区長会会長発言概要	86
○ 平成 27 年度都区財政調整（フレーム対比）	87
○ 都区財政調整制度の算定方法等の規定状況（概要）	88
○ 都区間の税配分の特例と都区財政調整制度の概要	89
○ 都区財政調整制度の運用上の課題（例）	90
○ 都区の事務配分・財源配分に応じた交付税算定（試算）	91

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	93
○ 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）	95
○ これまでの地方分権改革の成果	96
○ 「個性を活かし自立した地方をつくる」＜概要＞	100
○ 大都市制度のあり方をめぐる各団体の主張	101
○ 基礎自治体連合構想と都区制度の現状・課題（説明メモ）	104
○ 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】	110
○ 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	112
○ 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	116
○ 「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	121
○ 第 30 次地方制度調査会「答申」に対するコメント（抜粋）	121
○ 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」	122
○ 第 30 次地方制度調査会答申を受けた取組状況について	137
○ 大阪「都」VS 特別自治市	138
○ 参考「特別市」について	138
○ 大阪都構想における制度設計の基本的考え方	139
○ 道州制関連の動き	141
○ 道州制に関する意見	142
○ 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＞	148
○ 道州制と東京の扱いの議論	151
○ 大都市地域における自治制度の論点	152
○ 基礎自治体と広域行政	152
○ 「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想（概要版）	153
○ 東京自治制度懇談会報告	157
○ 第二次特別区制度調査会報告	157
○ 東京や大都市制度に関する記述等	158
○ 当面する特別区の重大課題（例示）	160
○ 特別区長会会長就任あいさつ	161
○ 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	162
○ 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）	162
○ 地方法人課税見直しに関する提起	163
○ 全国連携プロジェクト	165
○ まち・ひと・しごと創生法の概要	166
○ まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015 改訂版）全体像	167
○ 都道府県・市区町村人口順	168
○ （参考）特別区の基礎データ	169

I 都区制度改革の経緯と現行制度の概要

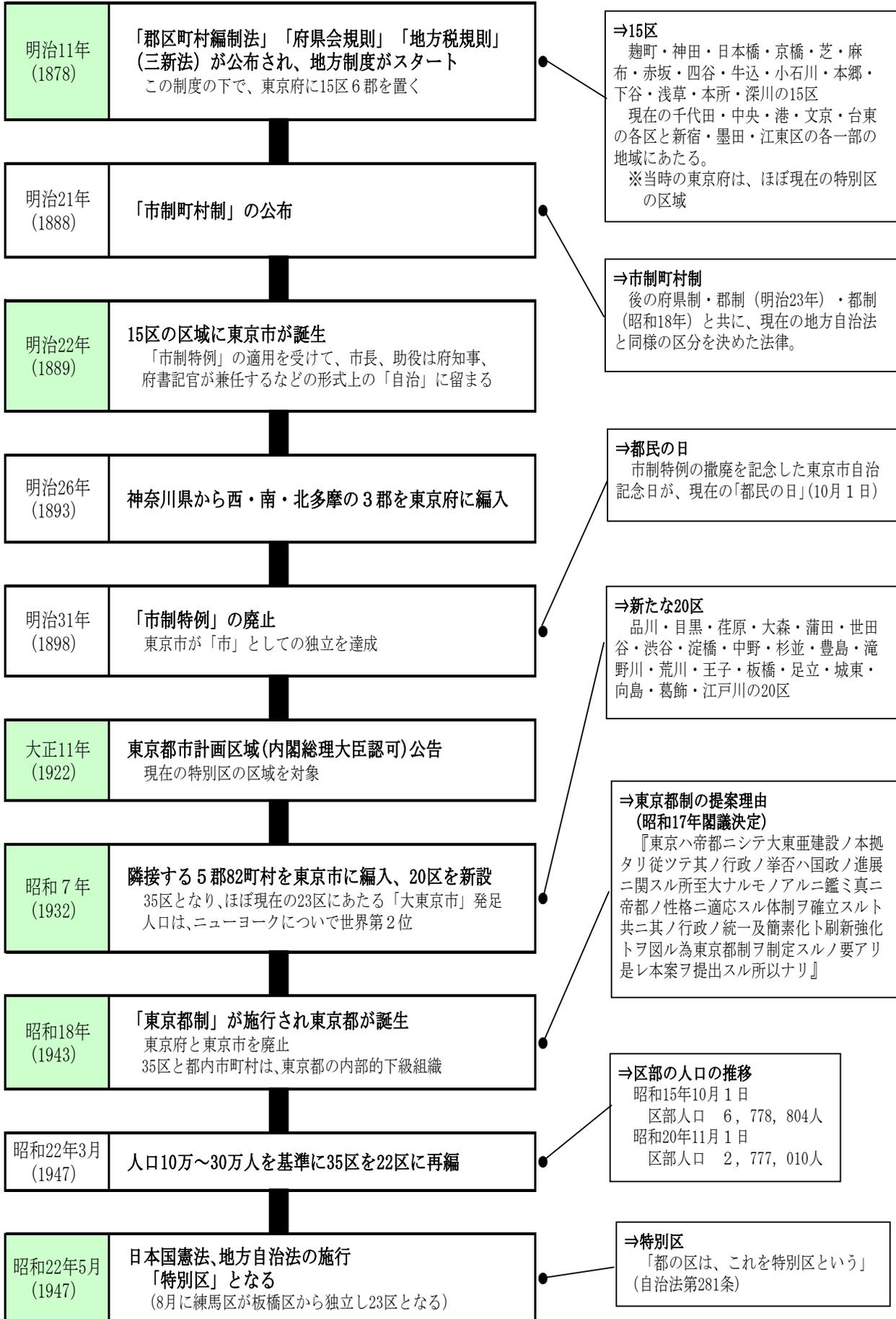
23区域の変遷



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



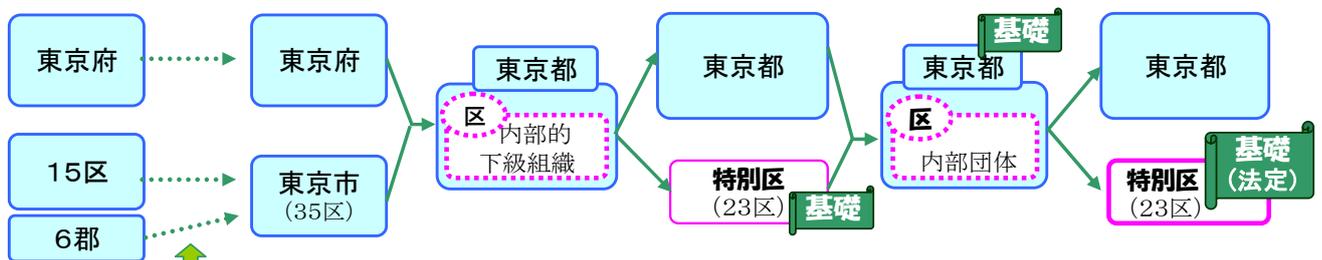
都区制度改革の変遷

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） ・事務が制限列挙（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 ・福祉事務所等列挙項目が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・運搬は特別区事務（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定限に関する規定の整備を行おうとするものであります。
大臣答弁資料（「改正地方制度資料第16部」自治省編）
今後においても、特別区の存する区域においては、都が基礎的自治体として、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実情に即して処理するものであって、今回の改正により都及び特別区の性格に変更を生ずるものではない。

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

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

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

都区制度に関する規定等

○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、都及び特別区並びに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、政令で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（第二号に係る部分に限る。）の規定により都が課するものの収入額と法人の行う事業に対する事業税の収入額と同条第四項に規定する政令で定める率を乗じて得た額を統計法（平成十九年法律第五十三号）第二条第四項に規定する基幹統計である事業所統計の最近に公表された結果による各市町村及び特別区の従業者数で按分して得た額のうち特別区に係る額との合算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 都及び特別区の手続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性がある場合に、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>都及び特別区並びに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、政令で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(第二号に係る部分に限る。)の規定により都が課するものの収入額と法人の行う事業に対する事業税の収入額と同条第四項に規定する政令で定める率を乗じて得た額を統計法(平成十九年法律第五十三号)第二条第四項に規定する基幹統計である事業所統計の最近に公表された結果による各市町村及び特別区の従業者数で按分して得た額のうち特別区に係る額との合算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>○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

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、都及び特別区並びに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、政令で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(第二号に係る部分に限る。)の規定により都が課するものの収入額と法人の行う事業に対する事業税の収入額と同条第四項に規定する政令で定める率を乗じて得た額を統計法(平成十九年法律第五十三号)第二条第四項に規定する基幹統計である事業所統計の最近に公表された結果による各市町村及び特別区の従業者数で按分して得た額のうち特別区に係る額との合算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、政令で定めるところにより、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、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 都及び特別区間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。

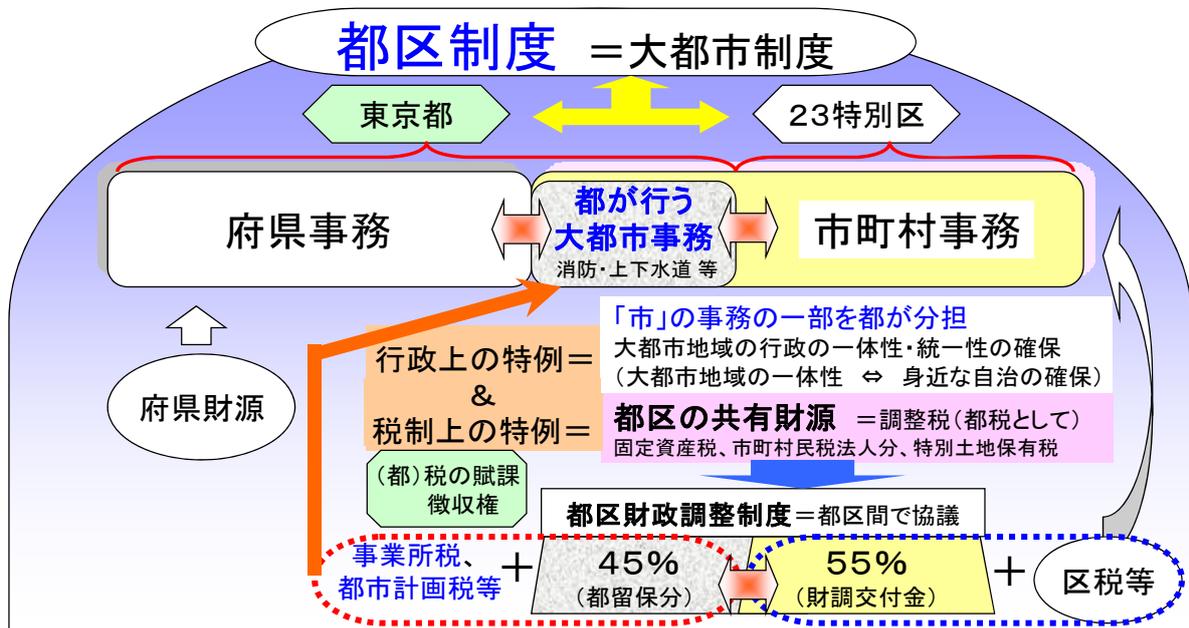
3 前項の場合において、都と特別区又は特別区相互の間の調整上他の法令の市に関する規定をそのまま特別区に適用しがたいときは、政令で特別の定めをすることができる。

都区制度の概要

大都市地域に複数の基礎自治体が併存

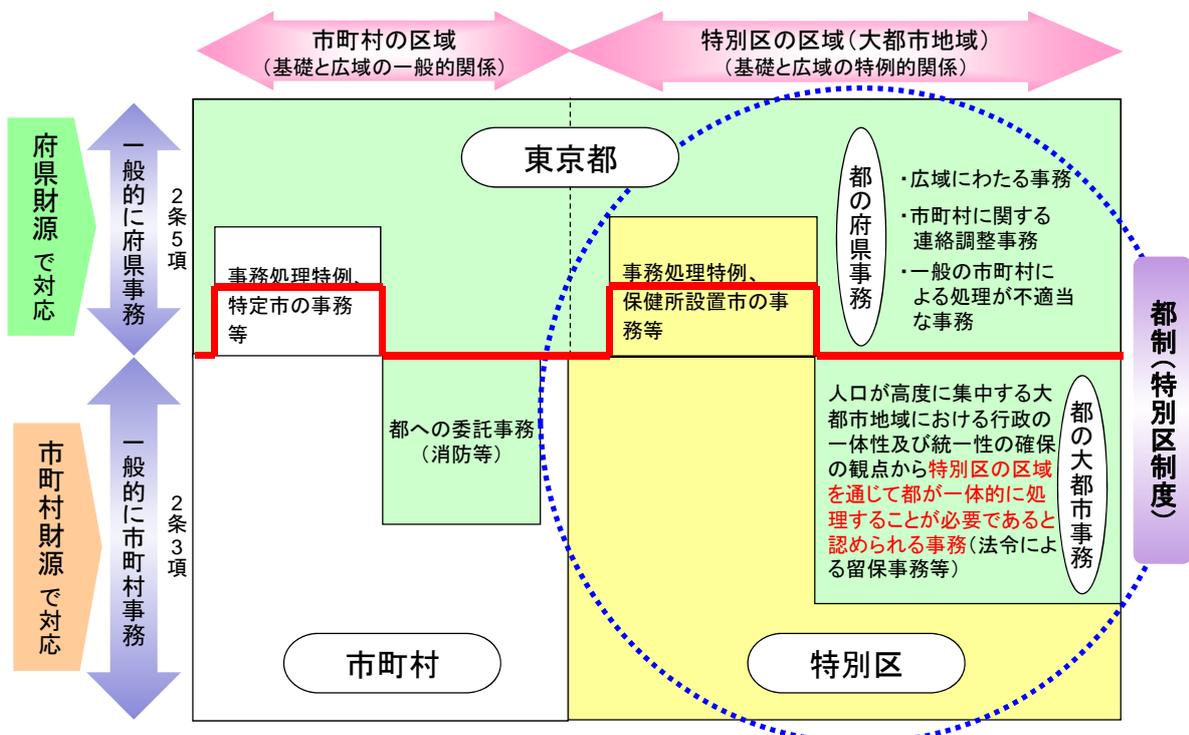
平成12年都区制度改革で法定

- 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



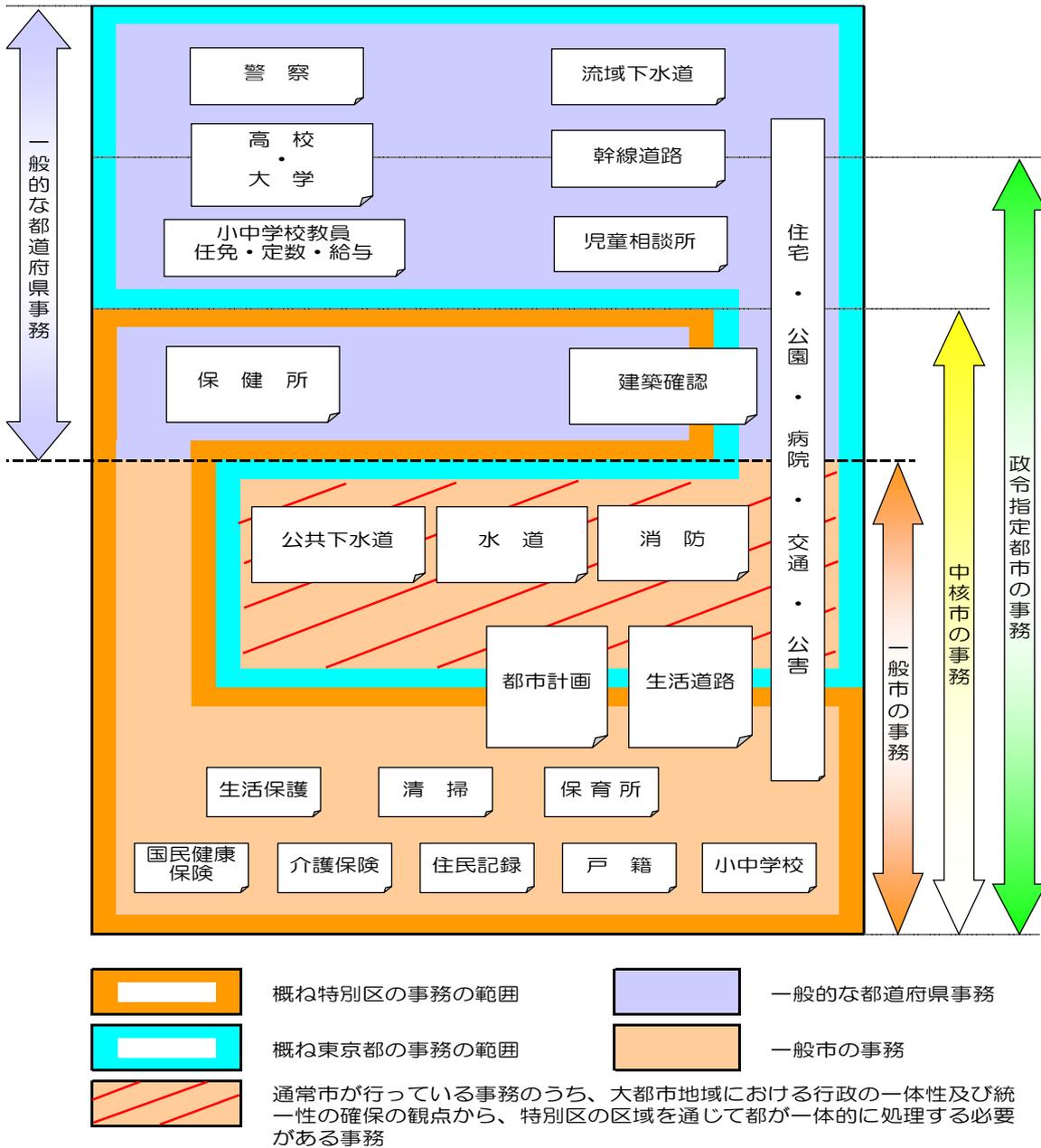
※地方交付税は都区合算で算定 ※財調交付金(区間財源調整) = 基準財政需要額 - 基準財政収入額
 ※事務処理特例(府県事務の移譲)、都市計画交付金(都市計画事業に対する都から区への交付金)の標記は省略

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28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 |
|--|---|

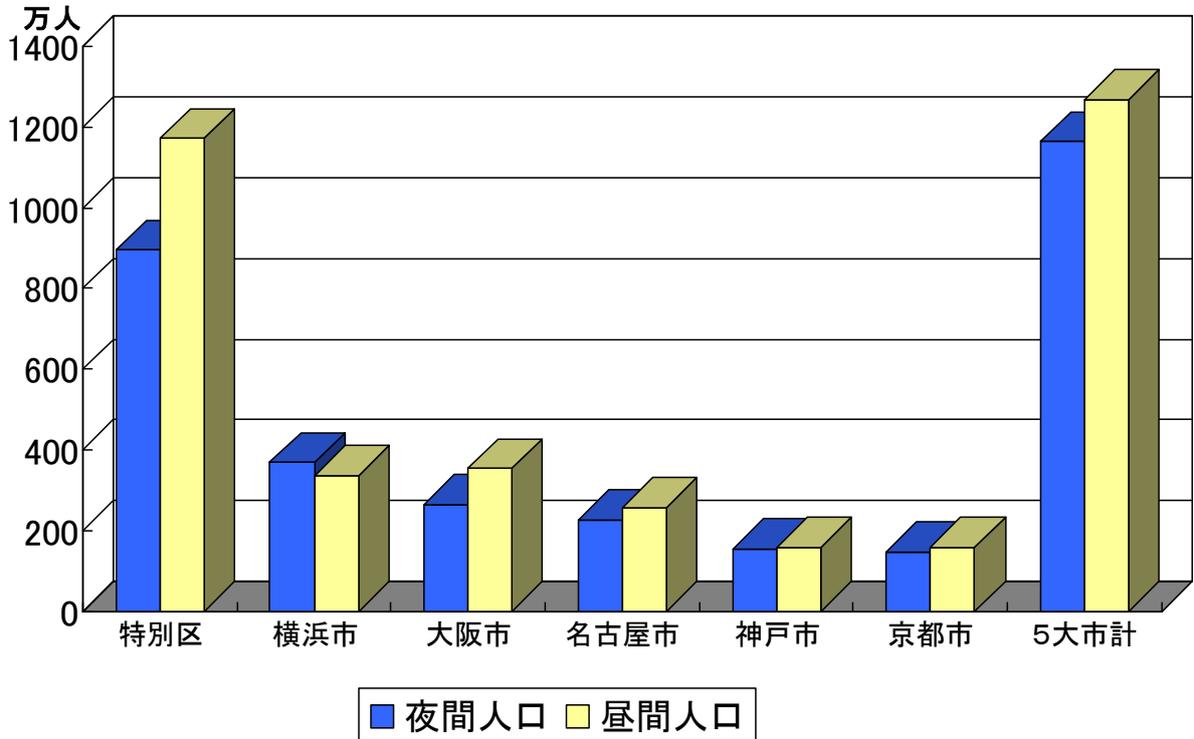
(参考) 市町村が処理する事務のうち都が一体的に処理する事務

- | | |
|--|---|
| <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 |
|--|---|

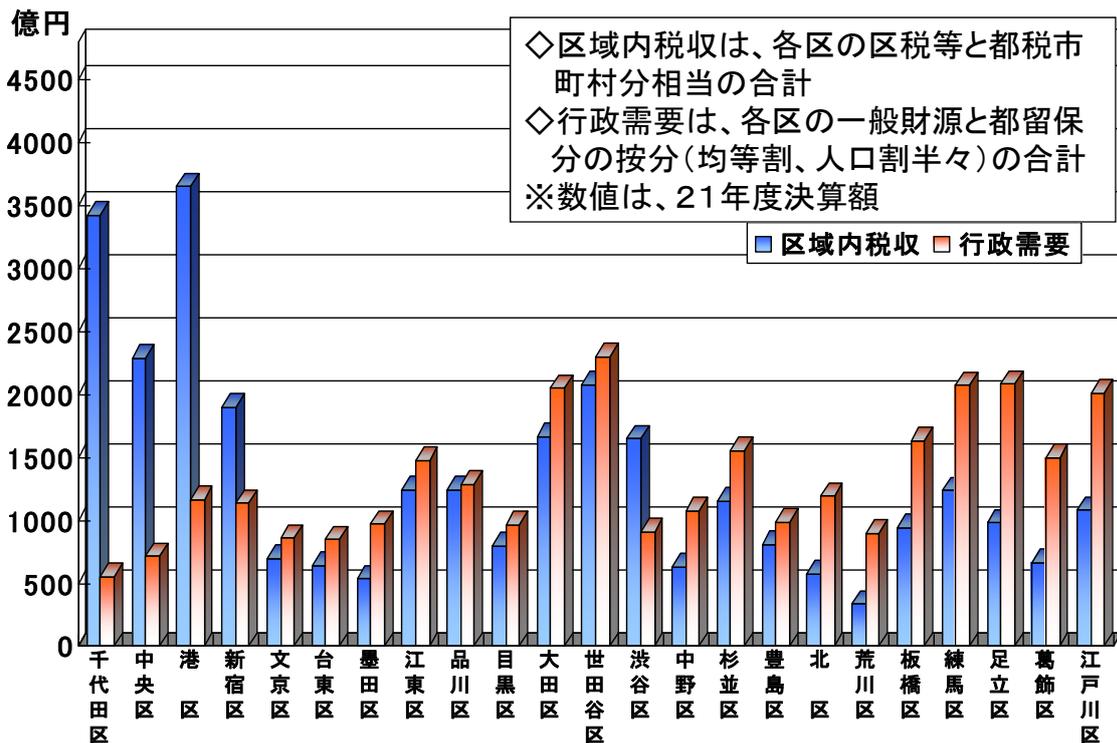


大都市人口の比較

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す、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す、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す。

○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かと考えております。

○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す。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。また、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、これは困るわけですが。

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 (H28. 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	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*、2020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*	各ブロック選出の区長をもって構成。 (*については、全区長をもって構成)
------	-----	--	---

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

119,217千円(平成28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)

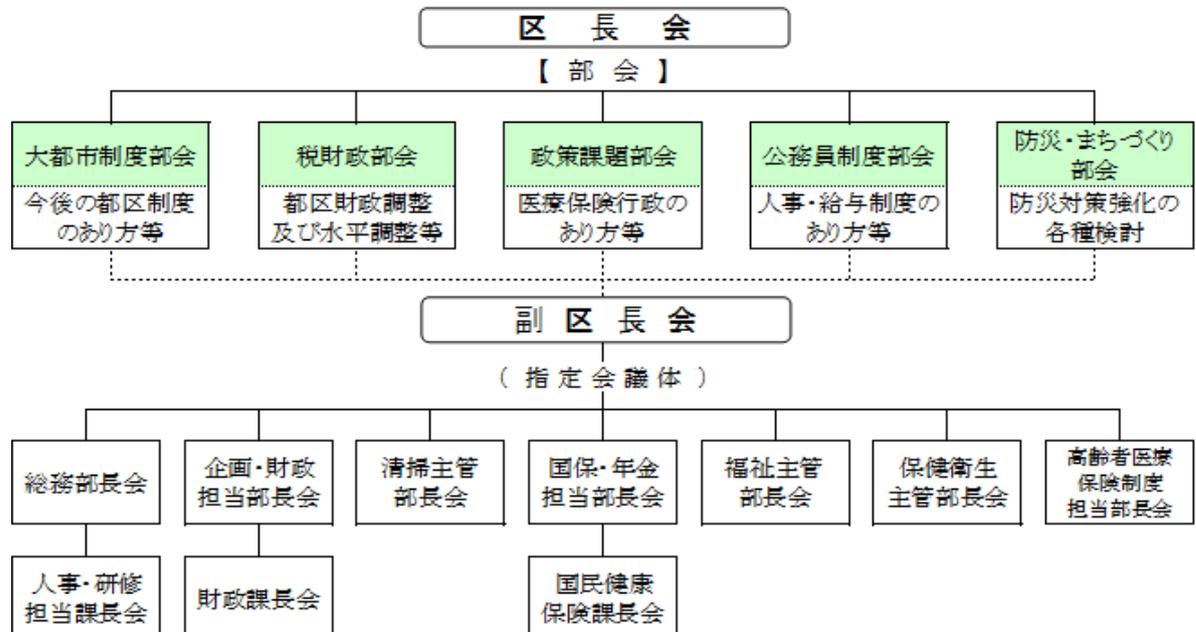
事務局の組織は、調査第1課、調査第2課とする。(同上 § 2)

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。

区長会の検討体制



「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 2人 東京都技監 5人 政策企画局長 総務局長 財務局長	特別区長 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 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 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 同 副幹事長 1人 同 幹事 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 区市町村制度担当部長 同 行政部政課長	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> <p style="text-align: center;">・都を広域の地方公共団体、特別区を基礎的な地方公共団体に法定</p>	
H15 年 3 月	<p style="text-align: center;">「都区財政調整主要 5 課題」の協議</p> <p style="text-align: center;">・法定された都区の役割分担に基づく財源配分等の財源問題が未決着 ・平成 17 年度までの解決を目指して都区協議</p> <p><協議内容></p> <p style="text-align: center;">①役割分担を踏まえた財源配分 ②都に留保した清掃関連経費の取扱い ③小中学校改築需要への対応 ④都市計画交付金の配分 ⑤状況に応じた配分割合の変更</p> <p><主要 5 課題の協議決着> H18. 2. 16 都区協議会合意事項</p>	
H18 年 2 月	<p style="text-align: center;">都区のあり方に関する検討会（H18. 5～H18. 11）</p> <p style="text-align: center;">・都区のあり方検討に係る今後の検討の大枠を整理</p>	
H18 年 5 月 ～11 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> <p style="text-align: center;">・都区の事務配分・特別区の区域のあり方・税財政制度 ※H23 までに事務配分 444 項目の検討の方向付け終了(事後の対応未定)</p>	
H19 年 1 月 ～	<p style="text-align: center;">特別区制度調査会報告（H19. 12. 11）</p> <p style="text-align: center;">・「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想</p>	
H19 年 11 月 H19 年 12 月	<p style="text-align: center;">東京自治制度懇談会報告（H19. 11）</p> <p style="text-align: center;">・議論の整理 （都が大都市経営の担い手）</p>	
H20 年 6 月 ～	<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> <p style="text-align: center;">・第 1 期（H20. 8～H22. 3） ・第 5 期（H28. 5～予定） ・第 2 期（H22. 5～H24. 3） ・第 3 期（H24. 5～H26. 3） ・第 4 期（H26. 5～H28. 3）</p>	
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> <p style="text-align: center;">・将来の都制度や東京の自治のあり方について調査研究 （都・区・市・町村共同設置）</p>	
H24 年 2 月 ～	<p style="text-align: center;">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> <p style="text-align: center;">・現行の課題と対応策 ・児童相談行政の体制のあり方</p>	

都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 5 5 %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（4 4 4 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：5 3 都区の役割見直し：3 0 引き続き検討：1 0 1
 - 都に残す：1 8 4 検討対象外：7 5 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 5 0 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：学経 7 名 行政実務者 10 名（H21.11～H27.3）

○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）
- ※「政令で定める特別区は、児童相談所を設置するものとする」という改正を含めた児童福祉法等の一部を改正する法律案が閣議決定、国会へ提出（28.3.29）

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%）

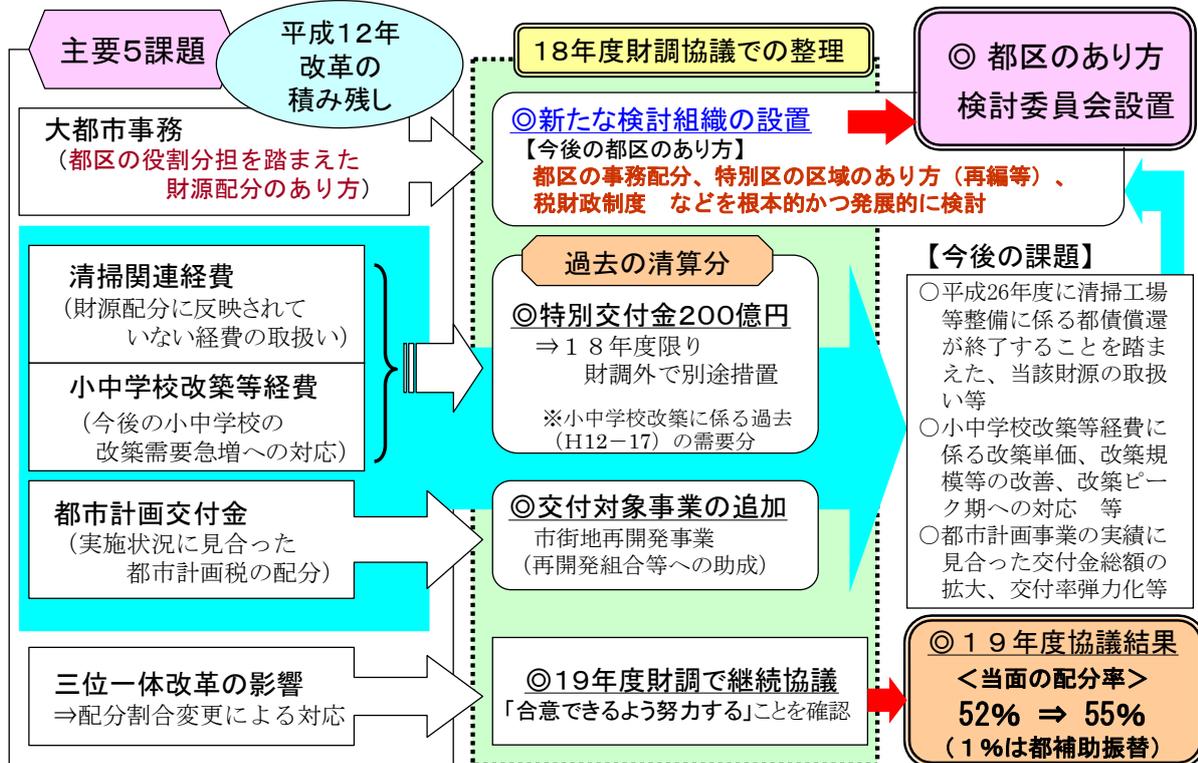
都が行う「大都市事務」の分析結果(17.6.10現在)

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

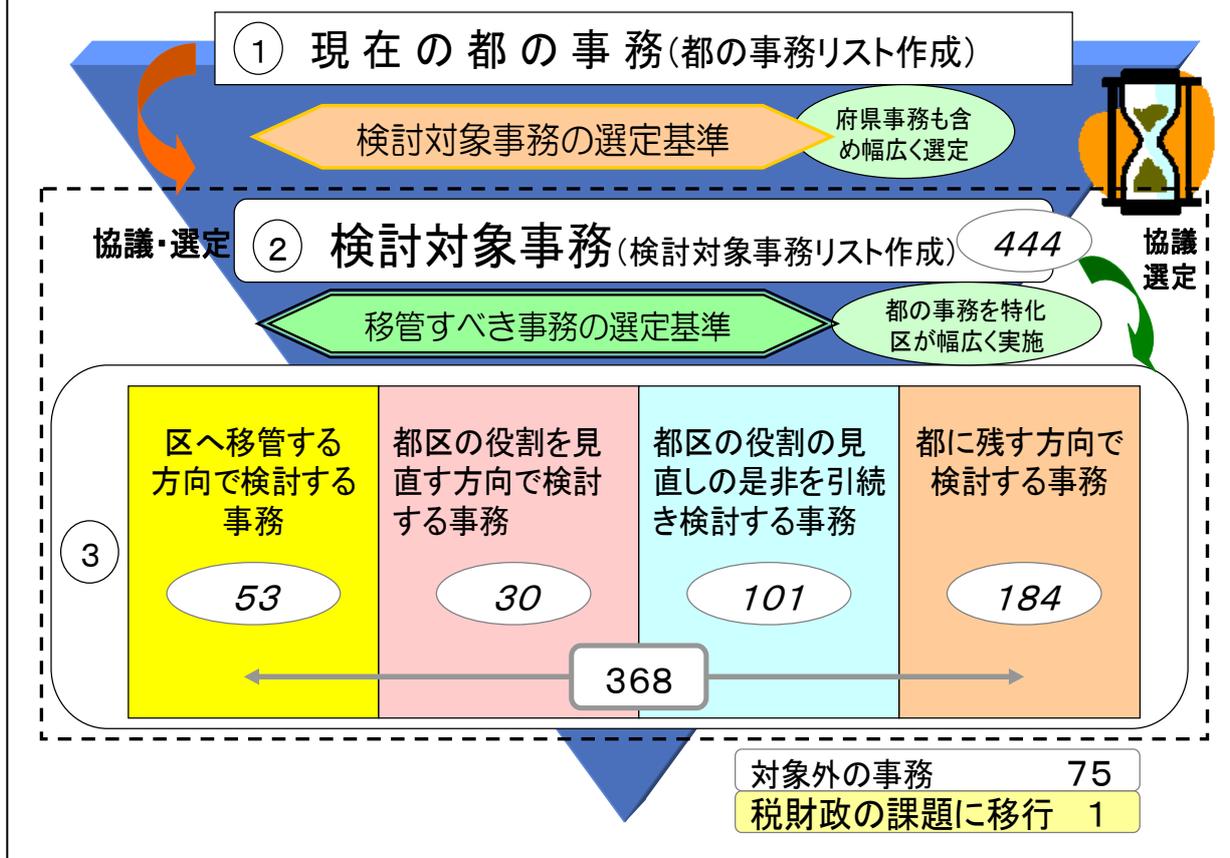
移管すべき事務の選定基準

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合う**

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において、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」

（注）網掛けは、事務配分の検討の方向付け終了後に、地方分権一括法等により特別区に移譲されている事務（※は、検討対象事務の一部が移譲されているもの）

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
- H27.6.26 児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会部会で、「児童相談行政の体制のあり方」について検討を開始。3回にわたり都区双方の考え方についてフリートーキング。
- H28.3.10 国の社会保障審議会児童部会に設置された「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）」の中で、「原則として中核市及び特別区には児童相談所機能をもつ機関の設置を求め、財政的負担が大きいことや専門職の確保の困難さから設置をためらうことがないよう、国及び都道府県は中核市及び特別区の人的・物的基盤を積極的に援助する必要がある」と記述。
- H28.3.29 国は、「政令で定める特別区は、児童相談所を設置するものとする」という改正を含めた「児童福祉法等の一部を改正する法律案」を閣議決定。同日に国会へ提出。

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フリーディスカッション

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。

第8回検討部会（平成27年9月11日）

○ 児童相談所からみた児童相談所の区移管に関する問題点等についてフリーディスカッション

児童相談所の現場からみた児童相談所の区移管に関する問題点や課題、児童相談行政をめぐる都区共通課題について意見交換

第9回検討部会 (平成27年11月16日)

- 特別区が抱える問題点を示しながら、都区共通課題についてリーディングセッション
特別区が抱える問題点を示しながら、児童相談行政をめぐる都区共通課題について
意見交換

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。

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)

- 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。

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、小學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學校に、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、進行管理を行うこと。
○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

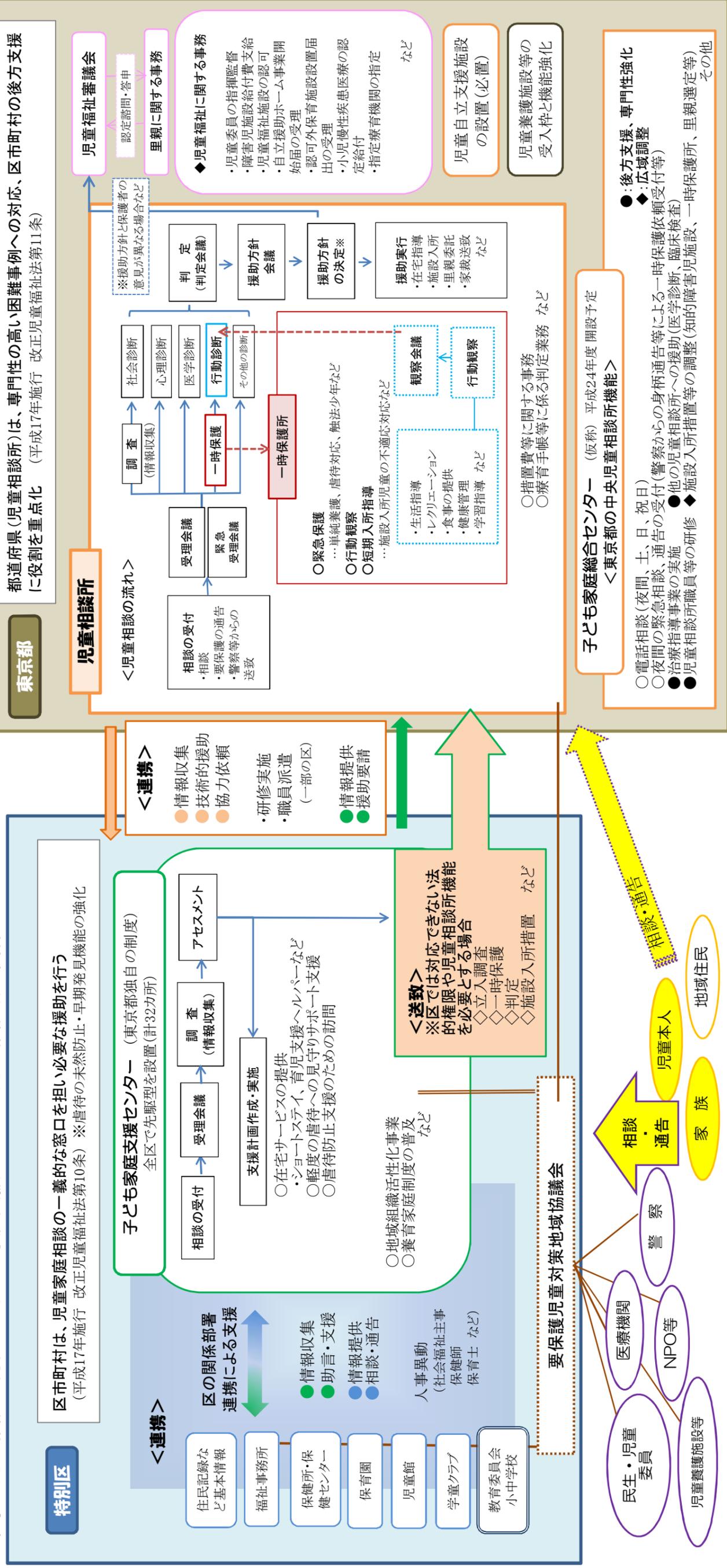
- 【課題3】 虐待の未然防止策が進展していない
○乳幼児はハイリスク「生命の危機あり」
⇒ 4割が0歳児、6割が0歳～2歳児
○育児疲れ、子育て不安群のフォローの徹底(虐待要因の17%)
○特定妊婦への対応

- [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、在宅での見守りを行っていくことができる。
- 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の整備
- 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

※直営が基本で、児童福祉施設最低基準を準用

＜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していく。

【課題3】専門的人材の確保・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(特別区の区役所の見相) 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

＜法定要件を満たさず職員の配置＞

＜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かた

- 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に関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くに対応、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言い難い。

＜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針を検討し、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おり、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、その具体の運用や区間・都区間調整の仕組み等の言及がない。

○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いえないが、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視点から、引き続き区が利用できるよう、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。
○ 今後、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見解、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、職員の相談対応力等を向上。
- 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、この間に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・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する。

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。

社会保障審議会児童部会

『新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）』（平成28年3月10日）

<児童相談所を設置する自治体の拡大>

児童相談所の設置については、かつて概ね人口50万人に1か所という目標があり、現在、全国で200か所を超えてはいるが、虐待事例への対応が急増したため、情報共有や対応検討などを丁寧に行えなくなっており、管轄する規模を見直す必要がある。

虐待事例への対応は、政令市や児童相談所設置市以外の市区町村の場合、都道府県が設置する児童相談所と市区町村の二元体制で実施されており、それによる問題点として、両者の支援のはざまに落ちる事例があるという指摘や、時間のロスと認識の温度差が生じやすいという指摘もある。児童相談所を設置している中核市では対応機関の一元化の利点が報告されてはいるものの、現在、中核市で児童相談所を設置している自治体は2つにとどまっており、その財政的負担が大きいことや専門性確保が難しいなどの課題があるものと考えられる。原則として中核市及び特別区には児童相談所機能をもつ機関の設置を求め、財政的理由や専門職の確保の困難さから設置をためらうことがないよう、国及び都道府県は中核市及び特別区の人的・物的基盤を積極的に援助する必要がある。

なお、地方分権、自治体の自主組織権の観点から、「必置」とすべきでないという意見もあった。

こうした意見を踏まえ、現在の児童相談所設置に関して特別区を加え、特別区でも児童相談所を設置できる規定とする必要がある。

また、5年を目途として、中核市や特別区が児童相談所を設置することができるよう、国として専門職の育成等の必要な支援を行うべきである。

『児童福祉法等の一部を改正する法律案』（平成28年3月29日閣議決定）

<児童虐待発生時の迅速・的確な対応>

政令で定める特別区は、児童相談所を設置するものとする。（平成29年4月1日施行）

<検討規定>

施行後5年を目途として、中核市・特別区が児童相談所を設置できるよう、その設置に係る支援等の必要な措置を講ずる。

平成27年12月25日

社会保障審議会児童部会
新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会
委員長 松原 康雄 様

特別区長会会長
荒川区長 西川 太一郎

新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会
報告案（たたき台）について

平成27年11月27日の第3回新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会において、「報告案（たたき台）」（以下「報告案」という。）が提示されました。松原康雄委員長をはじめ委員各位のご努力に対し、心より敬意を表します。

報告案では、子どもの権利保障を児童福祉法に位置づけることのほか、国・都道府県・基礎自治体の役割と責任の再整理と明確化、支援対象者の年齢見直し、職員の配置・任用要件の明確化や指導的職員の資格創設、里親制度等の社会的養護の充実強化など、新たな子ども家庭福祉の構築に向けた多岐にわたる提言が行われています。

なかでも、新たな子ども家庭支援体制の整備において、基礎自治体に子ども家庭支援の拠点を整備する必要があるとし、東京都の特別区などに設置されている子ども家庭支援センター等がそのモデルとなりえると述べています。

これまで特別区は、区民に身近な基礎自治体として、子ども家庭支援センターを中心に、東京都や区の関係部署（保健所、保育園、学校、障害福祉所管課、福祉事務所など）を含めて、児童委員・民生委員、町会・自治会、警察署等の地域の関係機関との連携のもと、地域全体で子どもと家庭を見守っていく体制の構築に懸命に取り組み、成果をあげています。

言うまでもなく、子どもと家庭への支援は、住民に身近な場所で行われることが必要であり、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が多く、住民生活に密着した基礎自治体が果たす役割は極めて重要であります。子ども家庭支援センターにおけるこれまでの経験を踏まえると、基礎自治体に支援拠点を整備することは、子どもや家庭への支援に、より迅速に、また適切に対応できる体制を整えることになり、大変大きな意義があるものであり、高く評価しております。

さらに、報告案では、児童相談所設置自治体を中核市及び特別区に拡大するものとし、第一段階として、特別区も児童相談所を設置できるよう法改正することが提言されています。これは、子どもと家庭への支援は、本来、その生活が営まれている身近な地域でなされるべきであるとの考え方にに基づき、基礎自治体に子ども家庭支援拠点を整備するとともに、児童相談所機能を持つ機関の拡大を企図するものであり、これまでの特別区の取組と実績を適切に評価していただいたものと深く感謝しております。

前述のとおり、特別区は、子ども家庭支援センターを中心に児童福祉の実績を着実に積み重ねてきております。また、人口規模の小さな特別区も含め、すべての区で中核市の業務である保健所の設置、運営を行い、児童相談所を担うだけの実力は備えているものと考えております。

加えて、23区相互及び東京都との間において、数多くの連携の蓄積もあり、十分な準備と移行期間があれば、児童相談所の移管は可能であると考えております。

今後も特別区は、東京都との連携のもと、子ども家庭支援センターで培ってきた経験と実績のうえに、新たな子ども家庭支援福祉像を実現するべく全力で取り組んでいく所存でありますので、是非、報告案の提言に沿って、児童相談所設置自治体を拡大する方向で検討を進めていただきますよう、お願い申し上げます。

新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告（提言）概要（平成28年3月10日）

※区長会事務局作成

はじめに

- 近年の状況として、虐待事例の急増、自立が困難な子どもの増加など、急速な変化に対応が追い付いておらず、その増加をとどめるに至っていない。
- 本委員会では、子ども家庭福祉の体系の再構築が急務であるとの強い問題意識の下、「全ての子どもは適切な養育を受けて発達が保障される権利を有するとともに、その自立が保障されるべきである。」という理念を実現するための方策を検討するために議論が行われた。
- 限界が生じている既存の制度を改革し、新たな子ども家庭福祉を具現化するために、児童福祉法等の抜本的な改正に向けて提言するもの。

基本的な考え方

- ◆ 子どもの権利の明確な位置付け
- ◆ 家庭支援の強化、すなわち子ども虐待の予防的観点の明確化
- ◆ 国・都道府県・市区町村の責任と役割の明確化
- ◆ 基礎自治体(市区町村)の基盤強化と地域における支援機能の拡大
- ◆ 各関係機関の役割の明確化と機能強化
- ◆ 子どもへの適切なケアの保障
- ◆ 継続的な支援と自立の保障
- ◆ 司法関与と法的・制度的枠組みの強化
- ◆ 職員の専門性の確保・向上と配置数の増加

理念

- ◆ 児童福祉法において、「養育中心」に力点を置いた子ども家庭福祉の構築を目指すとともに、これに合った理念を明確にし、今後の制度・施策の方向性を示す必要がある。

【明確にする点】

- ・ 子どもを権利の主体とする
- ・ すべての子どもは適切に養育され、発達する権利を有するとともに、自立を保障される
- ・ 子どもの最善の利益を優先する
- ・ 子どもは安全で安定した家庭で養育を受けることができる。家庭において適切な養育を受けることができなときは、里親やファミリーホーム等の家庭における養育環境と同様の養育環境において継続的に養育を受けることができる

国・都道府県・市区町村の責任と役割

- ◆ 子どもの権利を保障するため、その担い手となる国、都道府県、市区町村の責任と役割を明確にすることが重要。特に、国の責任と役割を児童福祉法に明確に規定する必要がある。

【国の責任と役割】

- ・ 市区町村及び都道府県に対する助言や情報の提供等、全体として子ども・家庭の福祉のために必要な措置を講じる
- ・ 全国の子ども家庭福祉の質を担保(基準、資格の設定)

【都道府県の責任と役割】

- ・ 市区町村に対する助言や援助を行うとともに、入所措置等、より専門的な業務や、市区町村の区域を超えた広域的な対応が必要な業務

【市区町村の責任と役割】

- ・ 子どもや家庭に最も身近な基礎的な地方公共団体として、児童福祉法に基づいた包括的・継続的な子どもと家庭への支援

支援の対象年齢

- ◆ 不適切な養育を受けた子どもや、家庭基盤が脆弱な子どもに対する支援の対象年齢を20歳未満に引き上げるのが妥当。

※ 成人年齢が引き下げられた場合、20歳未満の親権が及ばない「成人」に対する支援のあり方に関する整理が必要

- ◆ 里親委託等の措置を受けた児童について、20歳に達するまでの間、措置延長を積極的に活用すべき。

- ◆ また、里親委託等の措置を受けていた者について、18歳(措置延長の場合20歳)到達後も、少なくとも22歳に達した日の属する年度末まで、その後の自立した生活につなげるため、引き続き必要な支援を受けることができるよう仕組みを整備する必要がある。

新たな子ども家庭福祉体制の整備

＜市区町村における地域子ども家庭支援拠点の整備＞

- ◆ 子ども家庭への支援は身近な場所で行われるべきであり、市区町村の基盤整備を行い、保育所を含めた子ども家庭福祉体制を充実させ、「地域子ども家庭支援拠点」を整備。(子ども家庭支援センターがモデル)

【地域子ども家庭支援拠点】

- ・ 子ども家庭の福祉的相談、児童相談所が行っている「分離措置を伴わない養護相談」「育成相談」「措置を伴わない非行相談」の対応

※「保健相談」:市区町村保健センター等、「障害相談」:児童発達支援センター等

- ・ 虐待事例の通所、在宅支援(養育支援、家事支援等)
- ・ 子ども子育て支援事業
- ・ 要保護児童対策地域協議会の調整機関

<特定妊婦等への支援>

- ◆ 特定妊婦のケアが適切にできるよう、情報を共有するための方策を再検討し、支援メニューの増加を図る必要がある。
- ◆ 要支援児童及び特定妊婦等を発見した場合、市区町村へ情報提供できるものとすべき。
- ◆ 母子生活支援施設、乳児院等において、特定妊婦等に対し、入所・通所によって支援できる「産前産後母子ホーム(仮称)」を整備するための枠組みを作る必要がある、モデル事業の実施により、具体的な仕組みについて検討を行うべき。

<児童相談所を設置する自治体の拡大>(報告書 P11~12 全文 ※下線は区長会事務局)

児童相談所の設置については、かつて概ね人口 50 万人に 1 か所という目標があり、現在、全国で 200 か所を超えてはいるが、虐待事例への対応が急増したため、情報共有や対応検討などを丁寧に行えなくなっており、管轄する規模を見直す必要がある。

虐待事例への対応は、政令市や児童相談所設置市以外の市区町村の場合、都道府県が設置する児童相談所と市区町村の二元体制で実施されており、それによる問題点として、両者の支援のはざまに落ちる事例があるという指摘や、時間のロスと認識の温度差が生じやすいという指摘もある。児童相談所を設置している中核市では対応機関の一元化の利点が報告されているもの、現在、中核市で児童相談所を設置している自治体は2つにとどまっており、その財政的負担が大きいことや専門性確保が難しいなどの課題があるものと考えられる。原則として中核市及び特別区には児童相談所機能をもつ機関の設置を求め、財政的理由や専門職の確保の困難さから設置をためらうことがないよう、国及び都道府県は中核市及び特別区の人的・物的基盤を積極的に援助する必要がある。

なお、地方分権、自治体の自主組織権の観点から、「必置」とすべきでないという意見もあった。

こうした意見を踏まえ、現在の児童相談所設置に関して特別区を加え、特別区でも児童相談所を設置できる規定とする必要がある。

また、5年を目途として、中核市や特別区が児童相談所を設置することができるよう、国として専門職の育成等の必要な支援を行うべきである。

<児童相談所の強化のための機能分化>

- ◆ 虐待通告の増大により、児童相談所の対応は限界にきており、機能強化が優先課題。また、保護機能と支援機能を同一機関で担うことによって、重大な事態が生じた事例がある。
- ◆ 児童相談所が有する通告受理、調査、評価、一時保護・アセスメント、措置等の機能に関して、高度に専門的な機関として担っていくためには、その機能を明確に分離する抜本的な見直しが必要である。
- ◆ 具体的な方向性として、緊急対応の必要性に関する判断能力を備えた虐待通告・相談窓口を設置(※)。通告が受理された事例の調査・評価・保護等の措置を行う機能と、措置後の事例のマネージメントを行う機能を別の機関で行うといった体制を整備。

※ 虐待関連通告・相談電話(189)窓口の一元化

- ・ 通告窓口を一元化し、集中的に電話による虐待通告・相談を受理し、緊急度を判断して、初期対応を行う機関等とその期限を決定する機関(通告受理機関)の創設について、モデル的取り組みにより検討が必要(現在の児相設置自治体に最低1か所程度)
- ・ 児童相談所から市区町村へ送致する仕組みの検討

<子ども家庭福祉への司法関与の整備>

- ◆ 全ての子どもに安全な家庭を保障するため、司法が一連の親権制限(子どもの権利制限を含む。)に対してその必要性を適切に判断するなど、司法の関与を強化する必要があり、関係機関と調整の上、可及的速やかに検討を開始すべき。
- ◆ 一時保護の場面においても司法が関与する仕組みを検討すべき。そのためには、司法関与に関する仕組み全体の前提として、児童相談所における児童福祉司の適正な配置と司法対応のための専門性の確立、弁護士による法的サポート体制の確立などが必要。

職員の専門性の向上

- <子ども家庭福祉を担う職員の配置・任用要件>
 - ◆ 児童相談所に配置することが必要な人材について、法律上明確に位置付けるとともに、任用要件で質を、配置標準で量を担保する必要がある。
 - ◆ 児童福祉司の配置標準については、児童虐待相談対応件数を考慮したものに見直すべきである。(児童福祉司は、一定基準に適合する研修を受講を義務付け)
 - ◆ 教育・訓練・指導担当児童福祉司(スーパーバイザー)、児童心理司、医師又は保健師について、法律上、児童相談所への配置を明記する必要がある。

<市区町村で支援を担う職種、任用要件、配置基準>

- ◆ 「地域子ども家庭支援拠点」には、専ら子ども・家庭の相談支援にあたる複数の職員を置くこととし、最低 1 名は児童福祉司資格を有する者とすべきであり、その他の職員についても児童福祉司資格もしくはそれに準ずる資格を所持している者の配置に努めるべき。

<子ども家庭福祉を担う指導的職員の資格のあり方>

- ◆ 指導的職員の専門性を向上させるとともに、その能力を客観的に明確化する観点から、子ども家庭に関する専門の相談員として新たな公的資格(※)を創設することを検討すべき。
- ※資格：一定の資格を有する者で、5年程度の児童福祉に関する実務経験を有し、試験に合格

社会的養護の充実強化と継続的な自立支援システムの構築

<就学前の子ども代替的養育の原則>

- ◆ 就学前はもとより子どもの代替的養育は、アタッチメント形成や発達保障の観点から、原則として家庭養育とし、児童福祉法にその旨を明確にすべき。

社会保障審議会児童部会

新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会報告について

昨日、社会保障審議会児童部会「新たな子ども家庭福祉のあり方に関する専門委員会」が報告をとりまとめました。松原康雄委員長をはじめ、委員の皆さまが傾けられましたご努力に対し、心から敬意を表します。

報告では、国・都道府県・市区町村の責任と役割の明確化、市区町村における地域子ども家庭支援拠点の整備、児童相談所を設置する自治体の拡大など、新たな子ども家庭福祉のあるべき姿を目指し、意義のある提言が行われているものと高く評価しています。

なかでも、児童相談所の設置自治体を拡大するため、特別区も児童相談所を設置できるよう法改正することが提言されています。さらに、特別区等が児童相談所を設置できるよう、国が必要な支援等を行うよう求めています。

児童相談所の移管に向けて様々な取組を行ってきた特別区としては、大きな前進が図られたものと受け止めており、深く感謝しています。今後、報告の提言内容に沿って、早期に法改正が行われることを待望しています。

なお、報告で提言された取組の実現にあたっては、財政的な問題を含め、専門人材の確保・育成をはじめとする多くの課題に対応していかなければなりません。国においては、関係自治体の意見を十分に踏まえながら、具体的な支援策を早急に検討し、着実に実施していただくよう強く期待しています。

また、引き続き検討が必要な事項について、さらに議論を深めていただくよう要望します。

子どもと家庭を取り巻く環境は、複雑化・深刻化しており、住民生活に密着した基礎自治体の果たす役割の重要性は、より一層高まっています。特別区は、今回の報告の趣旨を踏まえ、子ども家庭支援センターで培ってきた経験と実績のうえに、引き続き全力で児童福祉行政に取り組んでいく所存です。

平成28年3月11日

特別区長会会長

荒川区長 西川 太一郎

児童福祉法等の一部を改正する法律案の概要

全ての児童が健全に育成されるよう、児童虐待について発生予防から自立支援まで一連の対策の更なる強化等を図るため、児童福祉法の理念を明確化するとともに、母子健康包括支援センターの全国展開、市町村及び児童相談所の体制の強化、里親委託の推進等の所要の措置を講ずる。

改正の概要

1. 児童福祉法の理念の明確化等

- (1) 児童は、適切な養育を受け、健やかな成長・発達や自立等を保障されること等を明確化する。
- (2) 国・地方公共団体は、保護者を支援するとともに、家庭と同様の環境における児童の養育を推進するものとする。
- (3) 国・都道府県・市町村それぞれの役割・責務を明確化する。
- (4) 親権者は、児童のしつけに際して、監護・教育に必要な範囲を超えて児童を懲戒してはならない旨を明記。

2. 児童虐待の発生予防

- (1) 市町村は、妊娠期から子育て期までの切れ目ない支援を行う母子健康包括支援センターの設置に努めるものとする。
- (2) 支援を要する妊婦等を把握した医療機関や学校等は、その旨を市町村に情報提供するよう努めるものとする。
- (3) 国・地方公共団体は、母子保健施策が児童虐待の発生予防・早期発見に資することに留意すべきことを明確化する。

3. 児童虐待発生時の迅速・的確な対応

- (1) 市町村は、児童等に対する必要な支援を行うための拠点の整備に努めるものとする。
- (2) 市町村が設置する要保護児童対策地域協議会の調整機関について、専門職を配置するものとする。
- (3) 政令で定める特別区は、児童相談所を設置するものとする。
- (4) 都道府県は、児童相談所に①児童心理司、②医師又は保健師、③指導・教育担当の児童福祉司を置くとともに、弁護士配置又はこれに準ずる措置を行うものとする。
- (5) 児童相談所等から求められた場合に、医療機関や学校等は、被虐待児童等に関する資料等を提供できるものとする。

4. 被虐待児童への自立支援

- (1) 親子関係再構築支援について、施設、里親、市町村、児童相談所などの関係機関等が連携して行うべき旨を明確化する。
- (2) 都道府県(児童相談所)の業務として、里親の開拓から児童の自立支援までの一貫した里親支援を位置付ける。
- (3) 養子縁組里親を法定化するとともに、都道府県(児童相談所)の業務として、養子縁組に関する相談・支援を位置付ける。
- (4) 自立援助ホームについて、22歳の年度末までの間にある大学等就学中の者を対象に追加する。

(検討規定等)

- 施行後速やかに、要保護児童の保護措置に係る手続における裁判所の関与の在り方、特別養子縁組制度の利用促進の在り方を検討する。
- 施行後2年以内に、児童相談所の業務の在り方、要保護児童の通告の在り方、児童福祉業務の従事者の資質向上の方策を検討する。
- 施行後5年を目途として、中核市・特別区が児童相談所を設置できるよう、その設置に係る支援等の必要な措置を講ずる。

施行期日

平成29年4月1日(1、2(3)については公布日、2(2)、3(4)(5)、4(1)については平成28年10月1日)

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・効果的な行財政運営のあり方

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が生住する世帯が約3割に達する。
- ◇ 2008年時点で約75万戸あった都内の空き家は、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、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。
- ◎ 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市域には、市街地が連坦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。

(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。

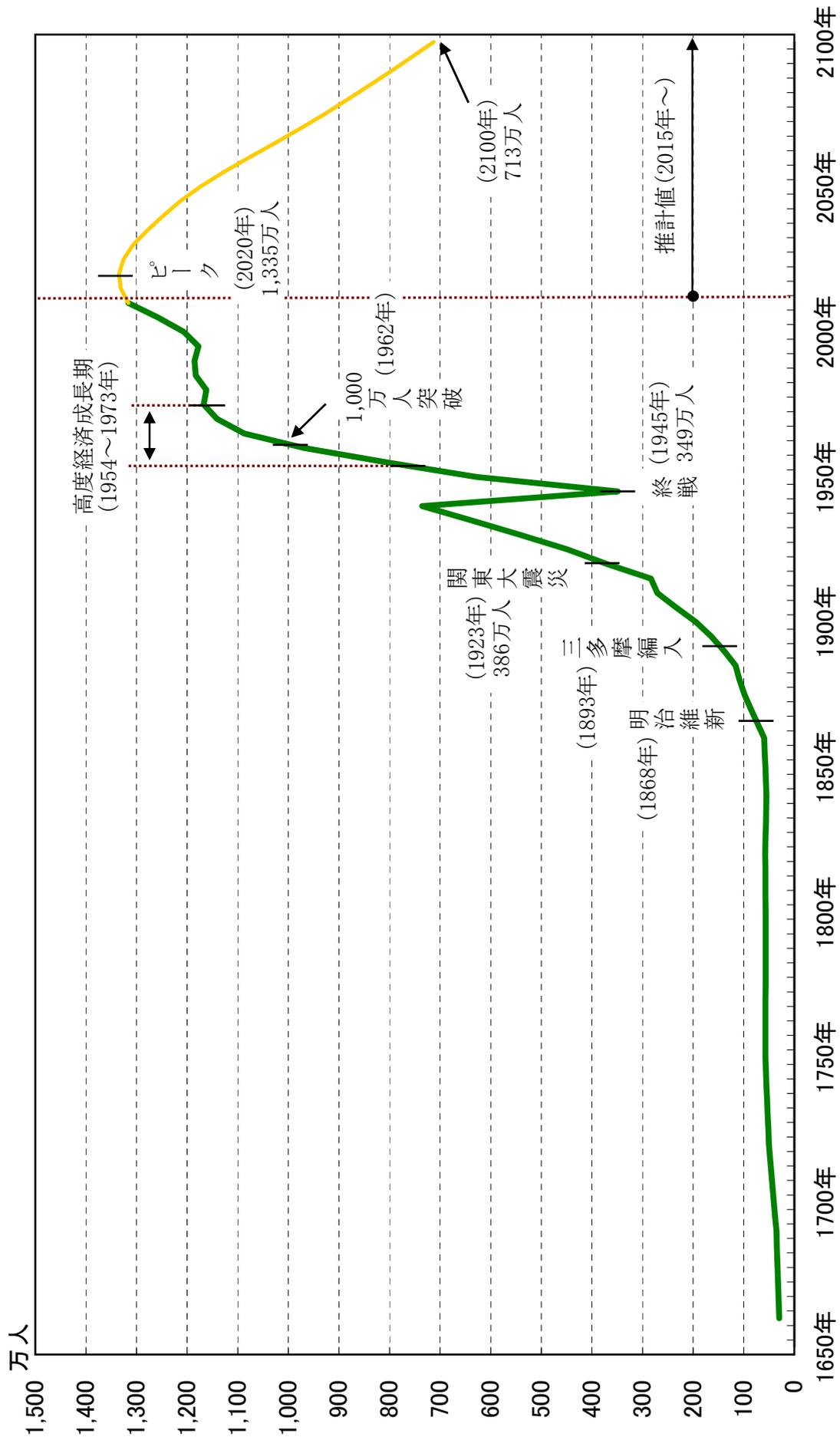
(2) 住民自治(自治の担い手)のあり方

- 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ほもとより、NP Oや企業、ボランティア団体などの地域の様々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。
- 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・効果的な行財政運営のあり方

- 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ことが必要。
- 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陥る前から、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。
- 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、地域の連坦、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、具体的な一タ等に基づき、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。

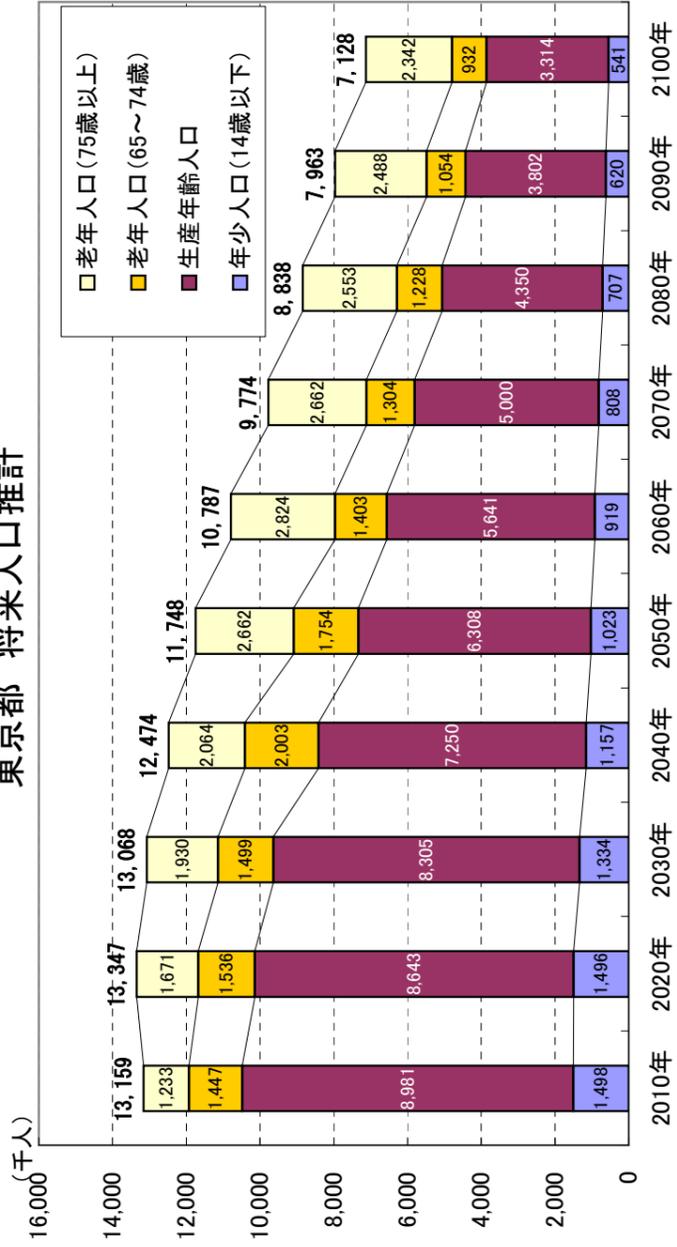
東京の人口の推移



※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

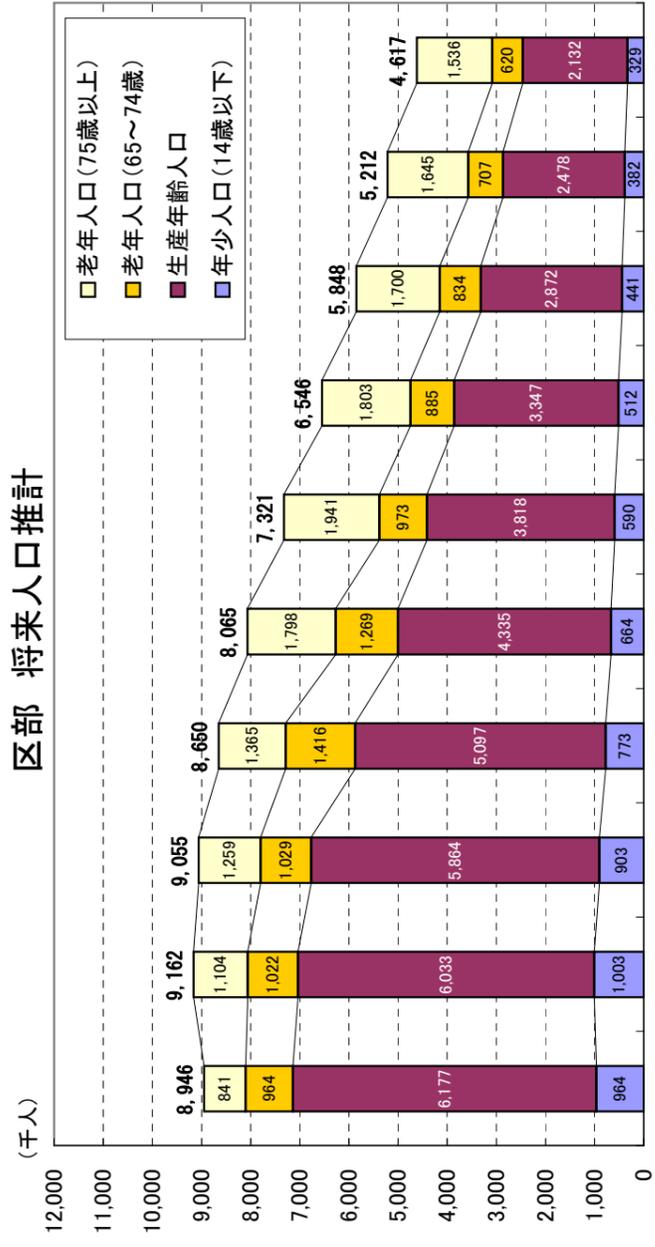
東京の将来人口推計(年齢3区分別)

東京都 将来人口推計



年少人口比率	11.4%	11.2%	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%	53.7%	52.3%	51.2%	49.2%	47.7%	46.5%
老年人口(65~74歳)比率	11.0%	11.5%	11.5%	14.9%	14.9%	13.0%	13.3%	13.9%	13.2%	13.1%
老年人口(75歳以上)比率	9.4%	12.5%	14.8%	16.5%	22.7%	26.2%	27.2%	28.9%	31.2%	32.9%

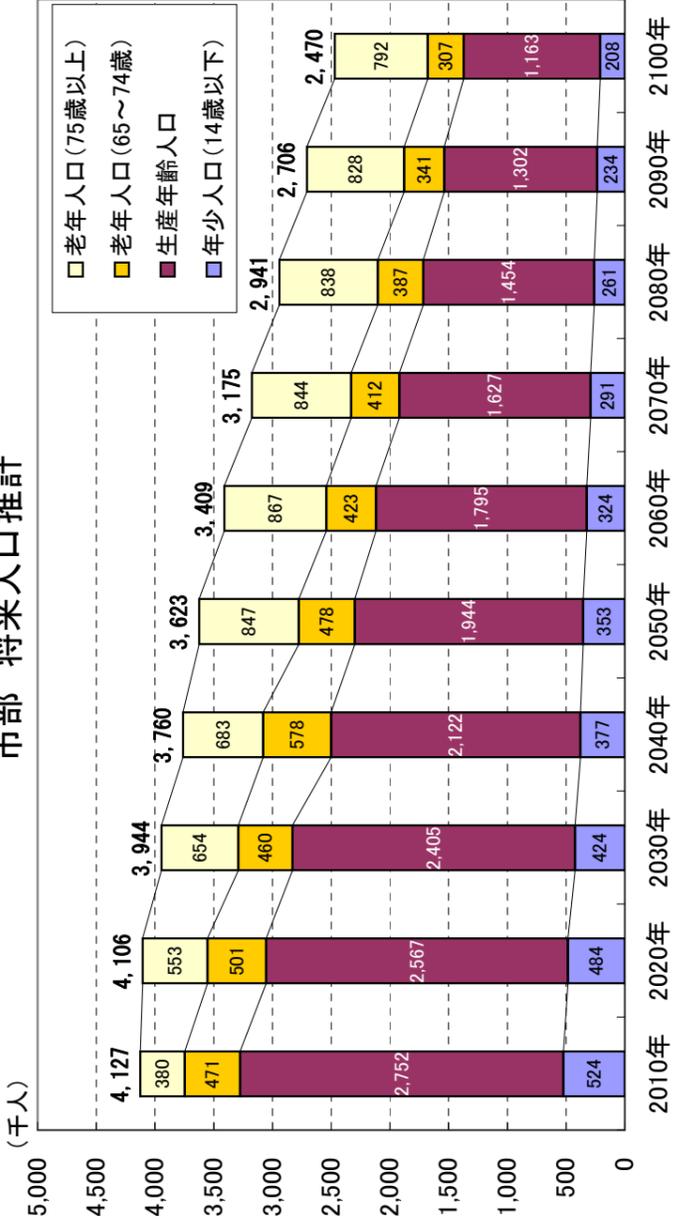
区部 将来人口推計



年少人口比率	10.8%	10.9%	10.0%	8.9%	8.2%	8.1%	7.8%	7.5%	7.3%	7.1%
生産年齢人口比率	69.0%	65.8%	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%	15.8%	22.3%	26.5%	27.5%	29.1%	31.6%	33.3%

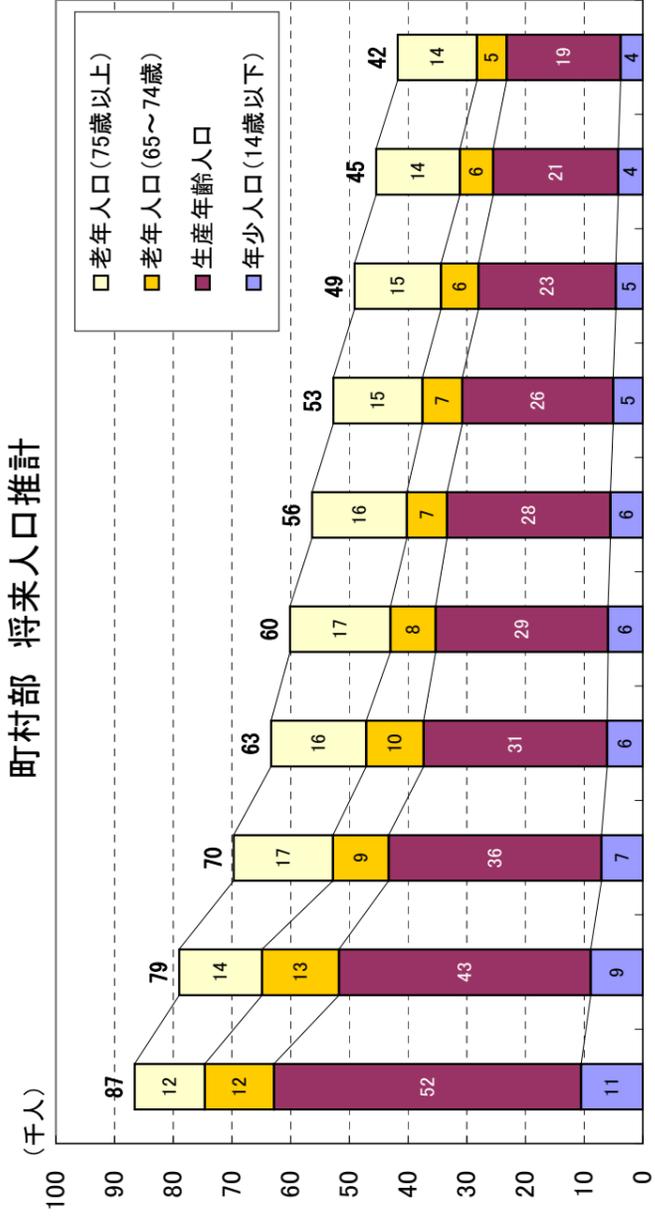
※「東京の自治のあり方研究会」による推計

市部 将来人口推計



年少人口比率	12.7%	11.8%	10.8%	10.0%	9.8%	9.5%	9.2%	8.9%	8.6%	8.4%
生産年齢人口比率	66.7%	62.5%	61.0%	56.4%	53.7%	52.7%	51.3%	49.4%	48.1%	47.1%
老年人口(65~74歳)比率	11.4%	12.2%	11.7%	15.4%	13.2%	12.4%	13.0%	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%

町村部 将来人口推計



年少人口比率	12.2%	11.2%	10.1%	9.6%	9.3%	9.3%	9.6%	9.3%	9.2%	9.0%
生産年齢人口比率	60.4%	54.3%	52.0%	49.3%	48.9%	49.4%	48.8%	47.7%	46.9%	46.5%
老年人口(65~74歳)比率	13.6%	16.5%	13.6%	15.5%	12.8%	12.1%	12.9%	13.0%	12.5%	12.1%
老年人口(75歳以上)比率	13.8%	17.9%	24.3%	25.6%	28.5%	28.7%	28.8%	30.0%	31.4%	32.3%

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)

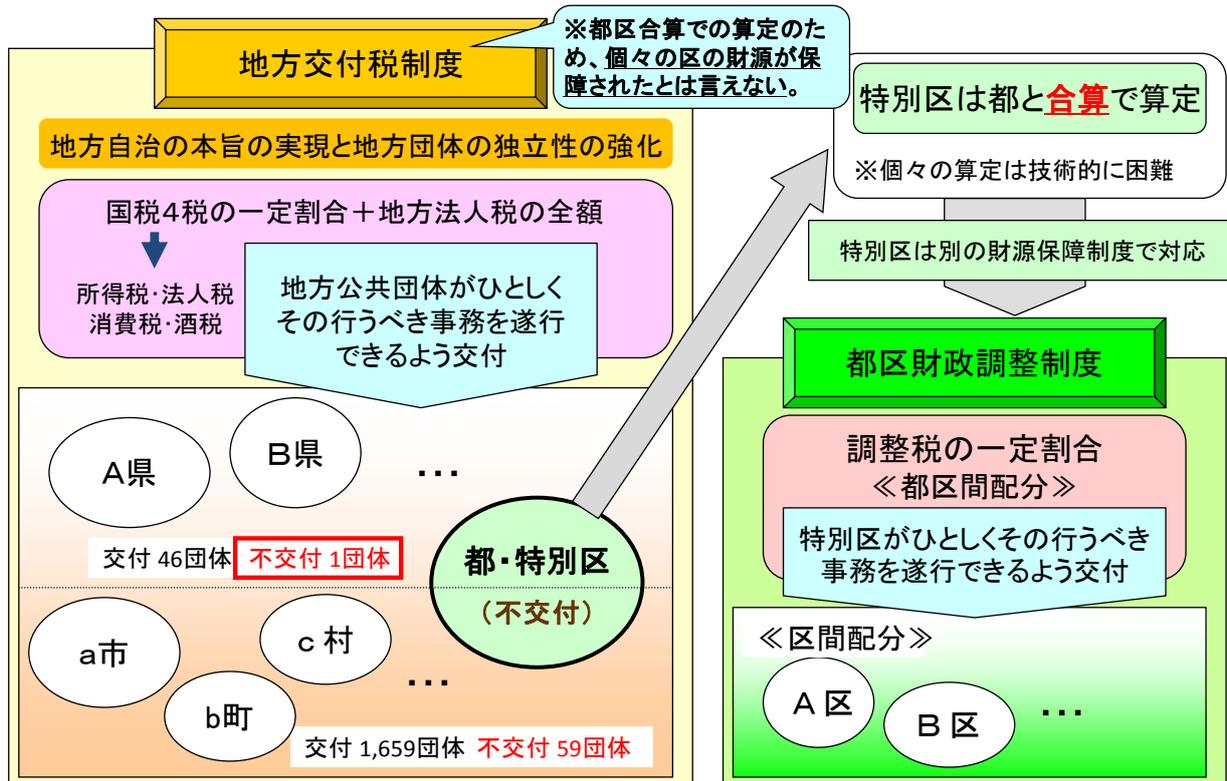
● 財源移譲後に想定される課題の整理

- (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つの財政調整制度



※交付団体数は平成27年度 基準財政需要額－基準財政収入額＝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)	<p>○以下の税目は都が課税 (普通税)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市町村民税法人分 ・固定資産税 ・特別土地保有税 <hr style="border-top: 1px dashed black;"/> <p>(目的税)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・事業所税 ・都市計画税 	<p>○以下に該当する税を都区財政調整の財源とするため</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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 <p>○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</p> <p>○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</p>
交 付 金 (地方税法)	<p>○以下の交付金は都に交付</p> <ul style="list-style-type: none"> ・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 	<p>○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</p>
地 方 譲 与 税 (各譲与税法)	<p>○以下の譲与税は都に譲与</p> <ul style="list-style-type: none"> ・特別とん譲与税 	
地 方 交 付 税 (地方交付税法)	<p>○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)</p>	<p>○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</p> <p>○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</p>
財 政 調 整 (地方自治法)	<p>○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</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市町村民税法人分 ・固定資産税・特別土地保有税 <p>○都区財政調整に関して都区協議会で協議</p>	<p>○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</p> <p>○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</p> <p>○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</p>
地 方 債 (地方財政法)	<p>○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</p>	<p>○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</p>

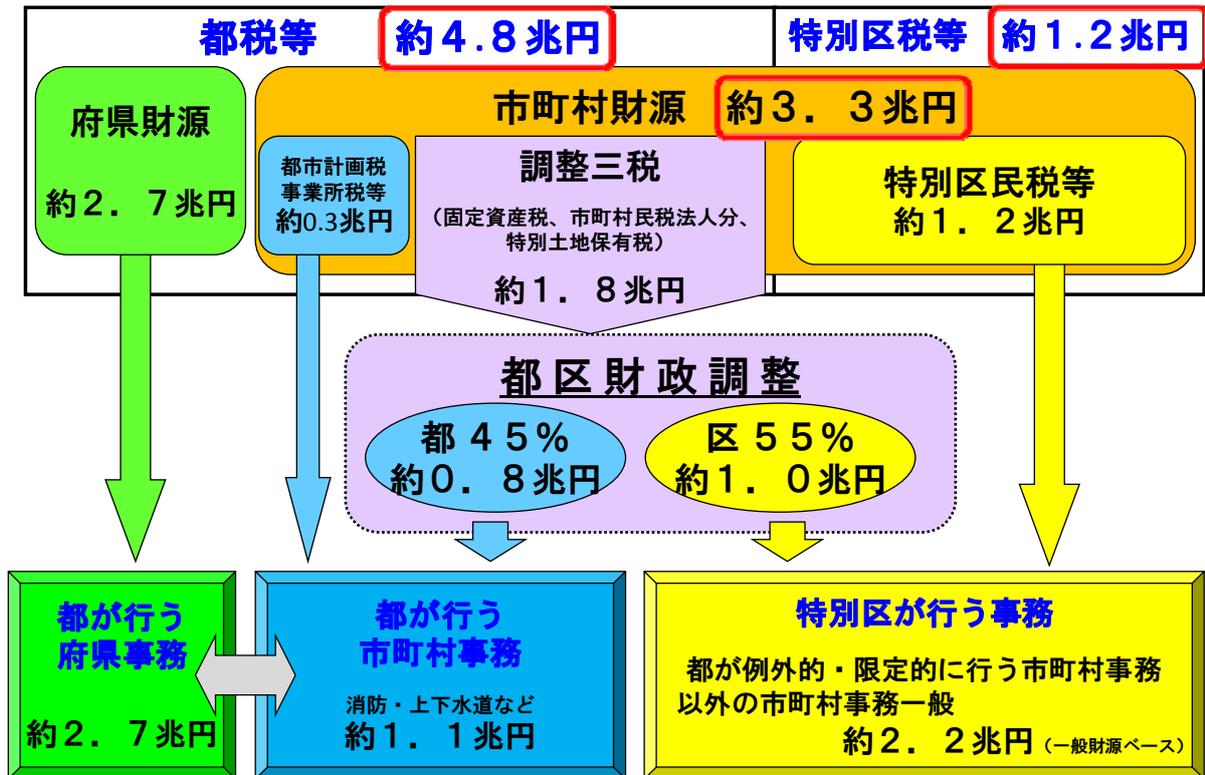
市町村税等の都区配分の状況

(単位：千円)

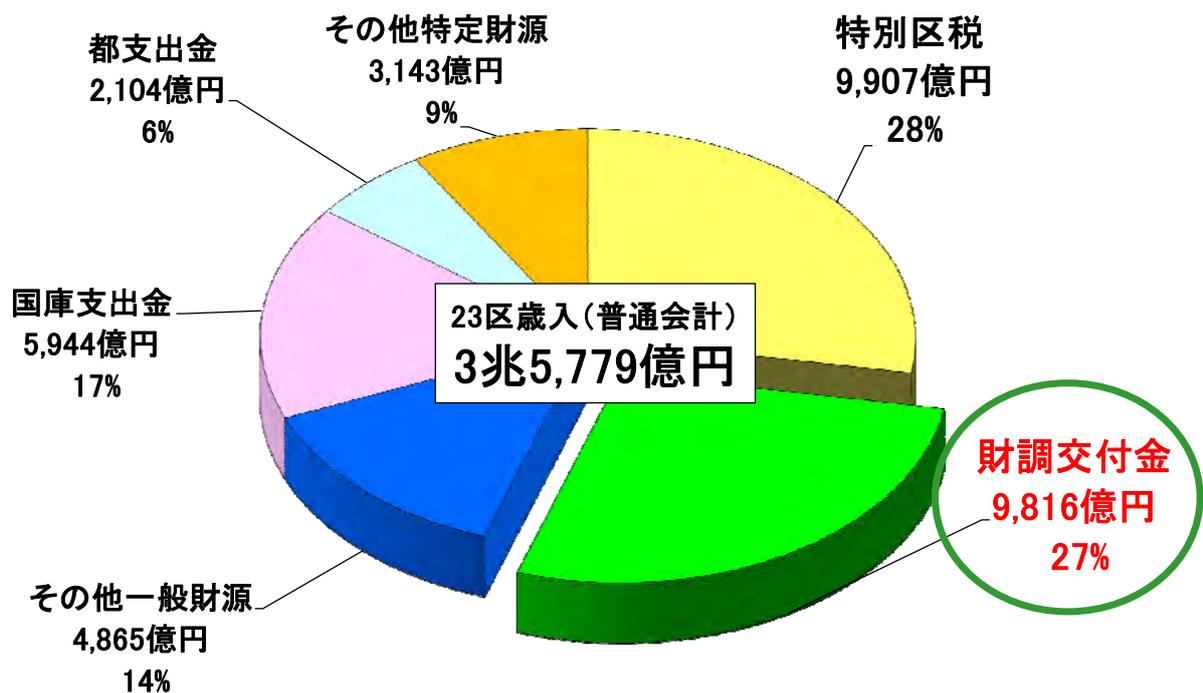
区分	都		区		備考		
		26年度決算		26年度決算			
市	特別区民税(個人分)			○	902,052,282		
	市町村民税(法人分)	◎ (45%)	646,412,712 (290,885,720)	(55%)	(355,526,992)	(配分割合で按分後の数値)	
	固定資産税		1,144,671,194				
	純固定資産税	◎ (45%)	1,133,438,850 (510,047,483)	(55%)	(623,391,368)	(配分割合で按分後の数値)	
	国有資産等所在市町村交付金	○	11,232,344				
	通	軽自動車税			○	2,828,574	
	町	特別区たばこ税			○	85,227,964	
	税	鉱産税			○	0	
		特別土地保有税	◎ (45%)	6,860 (3,087)	(55%)	(3,773)	(配分割合で按分後の数値)
		法定外普通税			○	385,500	
村	計	64.39% (29.20%)	1,791,090,766 (812,168,634)	35.61% (70.80%)	990,494,320 (1,969,416,453)	(配分割合で按分後の数値)	
	目	入湯税			○	212,069	平成12年4月区移管
	的	事業所税	○	98,415,189			
	税	都市計画税	○	220,998,959			
		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
		計	99.93% (99.93%)	319,414,148 (319,414,148)	0.07% (0.07%)	212,069 (212,069)	(配分割合で按分後の数値)
		合計	68.05% (36.49%)	2,110,504,914 (1,131,582,782)	31.95% (63.51%)	990,706,389 (1,969,628,522)	(配分割合で按分後の数値)
税	交付金	利子割交付金			○	15,156,785	
		配当割交付金			○	19,147,659	平成16年4月から区に交付
		株式等譲渡所得割交付金			○	16,117,566	平成16年4月から区に交付
		地方消費税交付金			○	156,888,135	
		ゴルフ場利用税交付金			○	36,954	平成12年4月から区に交付
		自動車取得税交付金			○	4,311,337	
		地方特例交付金等			○	4,489,104	
	計				216,147,540		
地方譲与税等		地方揮発油譲与税			○	3,870,540	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	○	365,251			
		自動車重量譲与税			○	9,055,622	
		航空機燃料譲与税			○	803,922	平成12年4月から区に交付
		交通安全対策特別交付金			○	973,791	
		国有提供施設等所在市町村助成金交付金	○	29,788			
	計		395,039		14,703,875		
合計		63.34% (33.97%)	2,110,899,953 (1,131,977,821)	36.66% (66.03%)	1,221,557,804 (2,200,479,937)	合計 3,332,457,757 (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26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(H26年度決算)



特別区財政調整交付金の規模(H26年度決算)



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

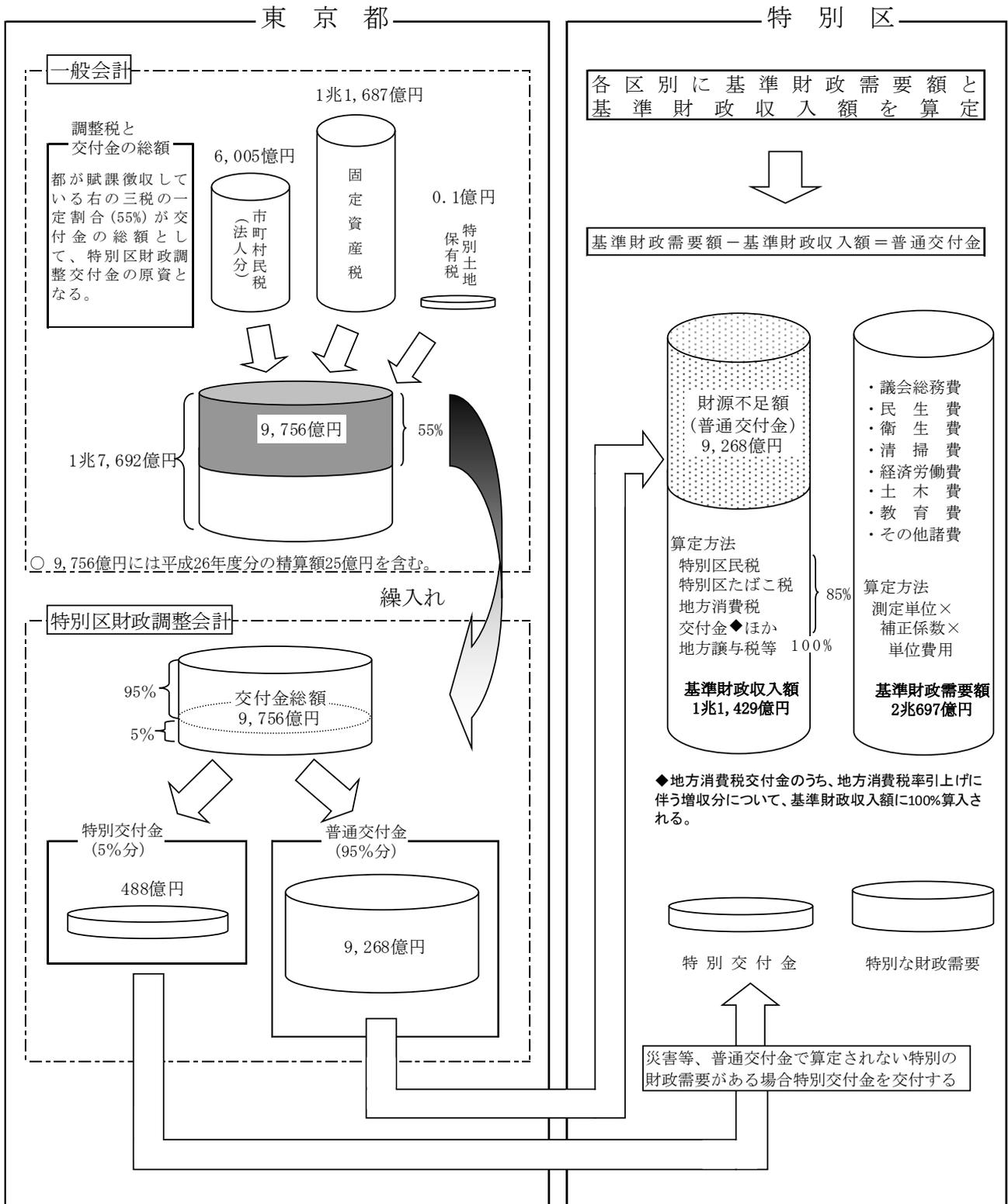
基準財政収入額は、基準財政需要額に充てられる各特別区の特別区税や地方譲与税等の一般財源収入額を見込むものです。

このうち、地方譲与税等及び地方消費税交付金のうち地方消費税率引上げに伴う増収分以外は、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。

$$\boxed{\text{基準財政収入額}} = \left(\boxed{\text{標準的な地方税収入見込額}} \times 85\% \right) + \boxed{\text{地方譲与税等及び地方消費税交付金のうち地方消費税率引上げに伴う増収分の見込額}}$$

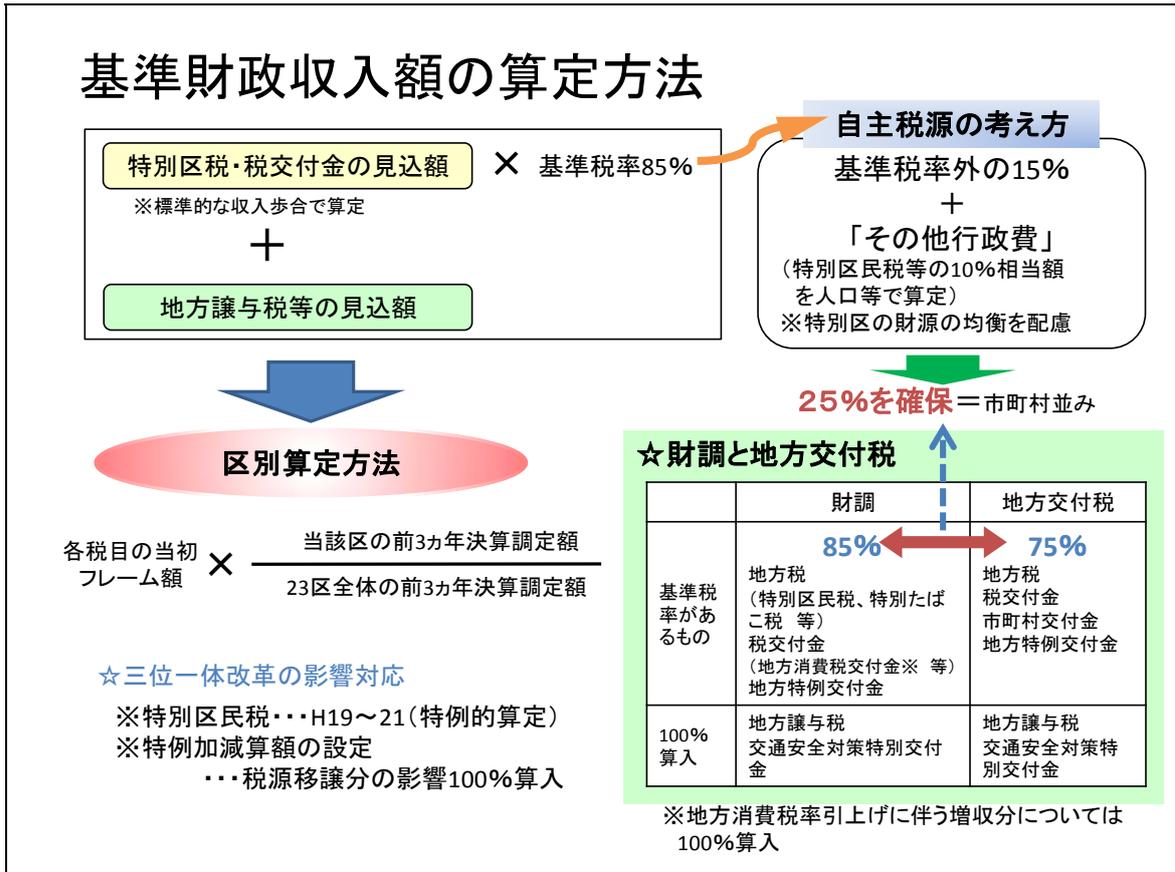
特別区財政調整交付金算定の仕組み



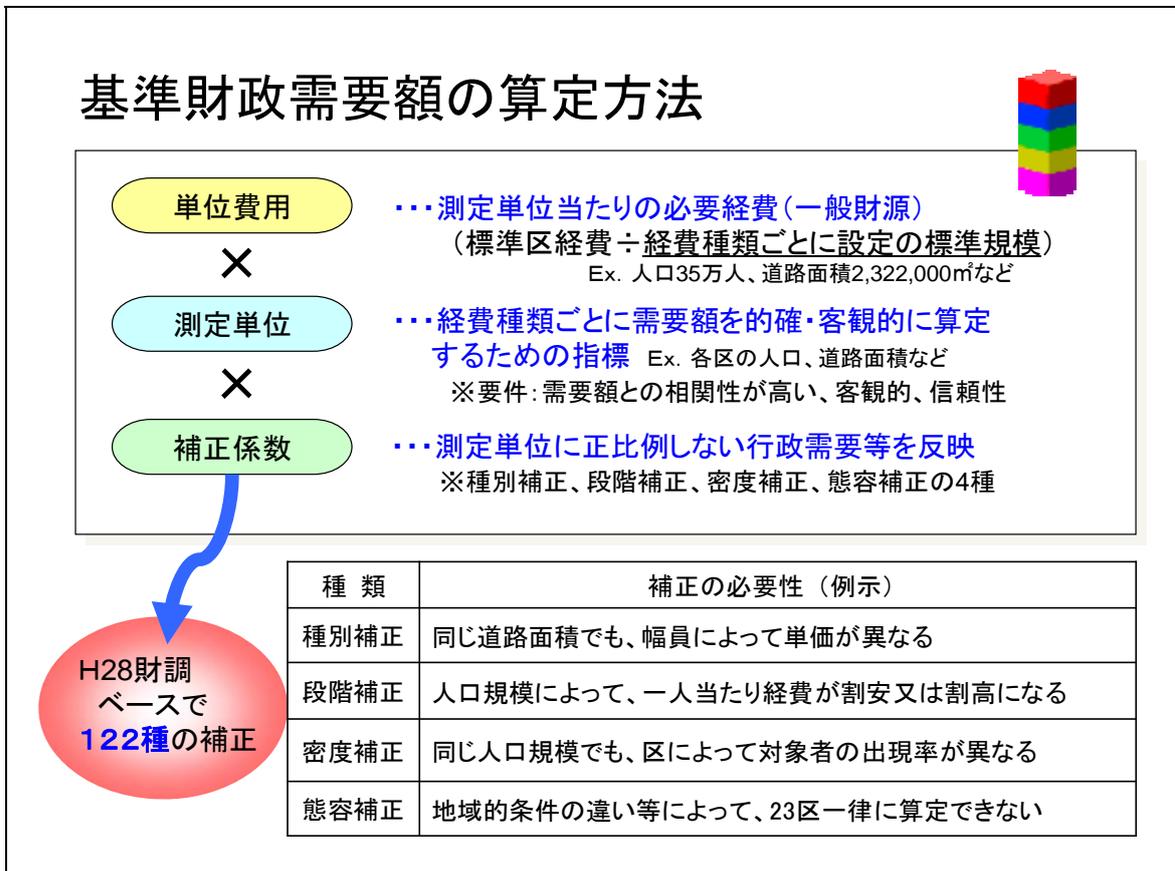
※図中の数値は、平成28年度フレーム(都区財政調整方針に基づく算定見込額)に基づく数値である。
 ※端数の調整により合計が合わない場合がある。

交付金の算定方法

① 基準財政収入額



② 基準財政需要額



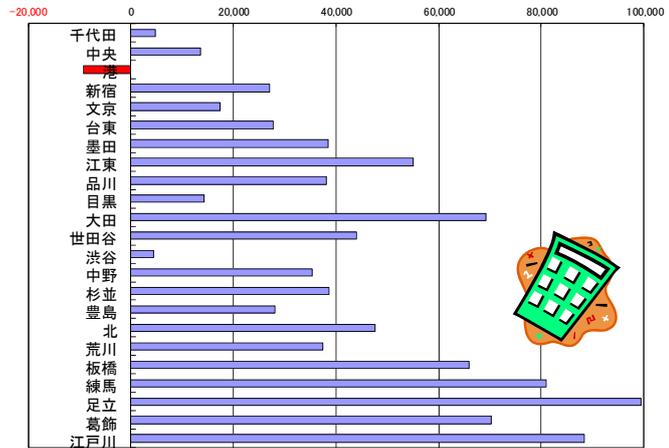
普通交付金区別算定額(H27年度再調整後)

単位: 百万円

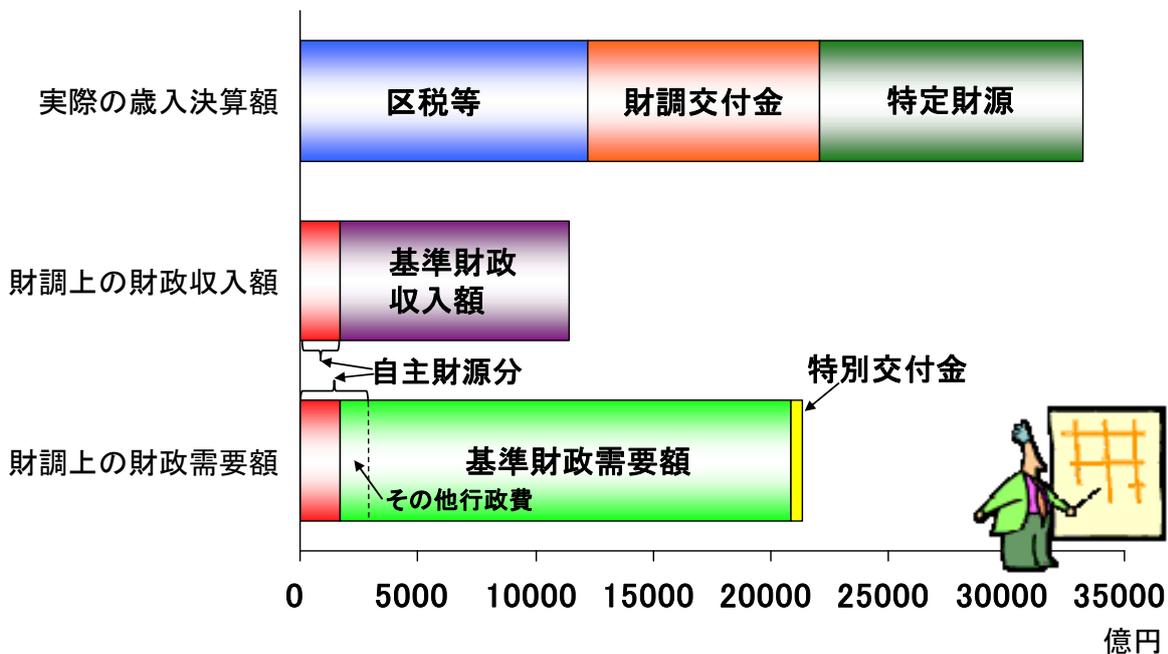
	基準財政 需要額	基準財政 収入額	普通交付金
千代田	27,455	22,656	4,799
中央	42,484	28,866	13,618
港	57,104	66,373	0
新宿	74,973	47,936	27,037
文京	48,695	31,369	17,327
台東	50,325	22,609	27,715
墨田	64,537	26,053	38,484
江東	108,163	53,071	55,092
品川	86,613	48,508	38,105
目黒	56,306	41,998	14,308
大田	148,995	79,687	69,307
世田谷	160,457	116,415	44,042
渋谷	49,088	44,722	4,366
中野	70,785	35,395	35,390
杉並	104,887	66,319	38,568
豊島	62,009	33,938	28,071
北	79,498	31,890	47,608
荒川	56,462	19,049	37,414
板橋	117,689	51,826	65,863
練馬	153,306	72,387	80,919
足立	156,458	57,032	99,426
葛飾	109,774	39,464	70,309
江戸川	149,557	61,205	88,352
計	2,035,620	1,098,769	946,120

財源超過=不交付

単位: 百万円



歳入決算額と財調算定額との関係(平成26年度決算)

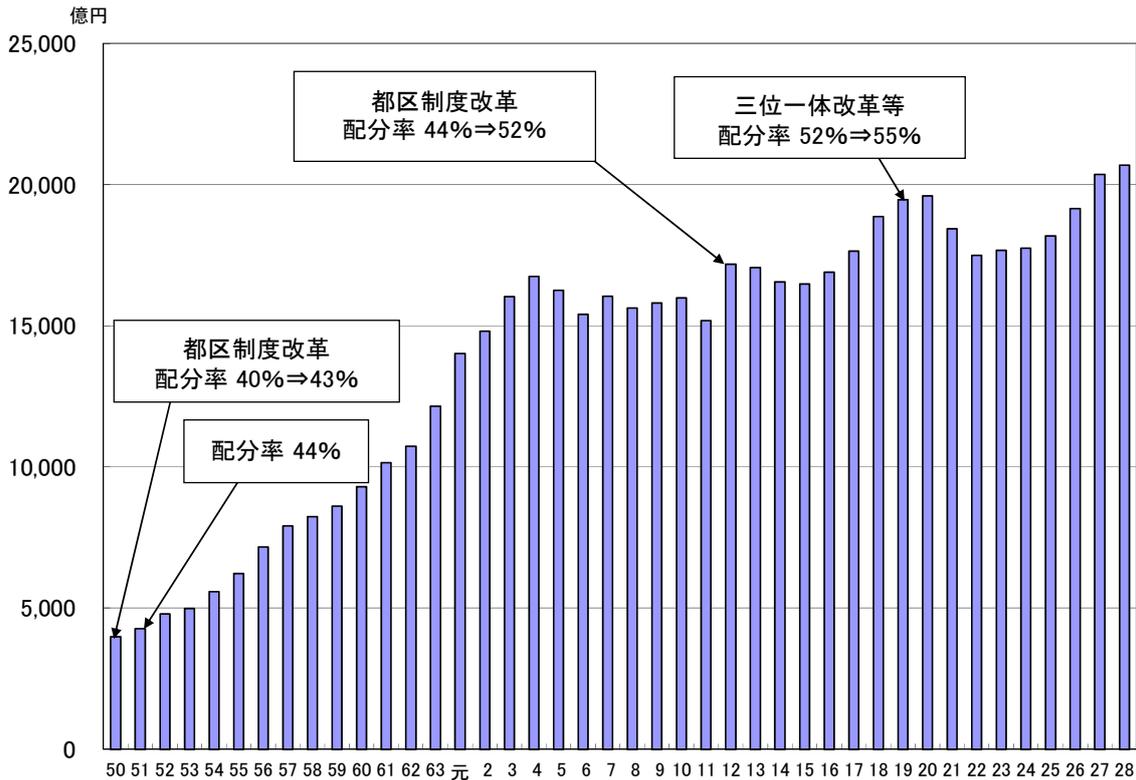


都区財政調整関係協議の主な経緯

年次	都区間配分	需要算定（区間配分）
昭和50年 （都区制度改革）	移管等に伴う変更 (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

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

都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。

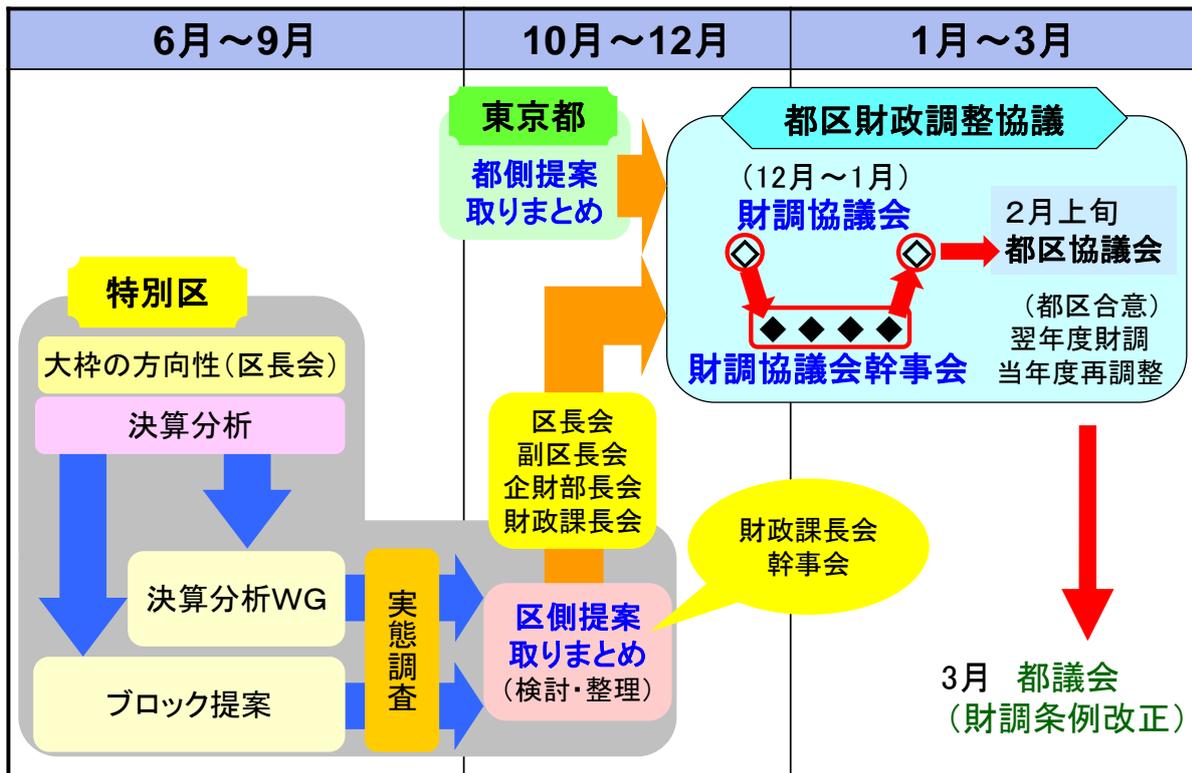
※ H12.3.28 都区協議会「都区制度改革実施大綱」

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28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
- 子ども・子育て支援新制度や人件費の見直しなど特別区の実態を踏まえ、主体的に調整を図った区側提案を基本に、当該年度のあるべき需要が適切に算定され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28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 11,429 億円 (前年度比 442 億円増 +4.0%)

基準財政需要額 20,697 億円 (前年度比 454 億円増 +2.2%)

交付金の総額 9,268 億円 (前年度比 12 億円増 +0.1%)

※法人住民税の国税化の影響額は、△700 億円と見込まれる

◇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、子ども・子育て支援新制度の反映や人件費の見直しなど 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10、算定充実20、見直し10、算定方法改善等5、その他3)

<参考> 平成28年度都区財政調整協議に向けた大枠の方向性 (27.6.16 区長会)

「自主・自律的な区間調整の一環として、引き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制度上整備する。(28財調協議では、都が減収補填債を発行し区に貸付を行う方法を新規に提案)

都：実際の財政運営上の必要性の議論が先決である。

○特別交付金の割合

区：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。

都：普通交付金では捕捉できない、各区の独自性が発揮される事業等への対応も必要であり、現行の割合を変更する必要は無い。

<参考> 特別交付税の本則割合 4% ⇒ 6% <平成28年4月改正>

○都市計画交付金 ※28年度195億円(都市計画税2,276億円)

区：全ての都市計画事業を交付対象にするとともに、都区双方の都市計画事業の実施状況に見合うよう、交付金規模を拡大すべき。(28財調協議では、都区の事務協議の場の設置や少なくとも都市計画施設の改修や更新需要を交付対象化することを新規に提案)

都：協議の場ではなく、区の実施状況を踏まえながら、都の予算により適切に対応していく。

○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特別区長会会長発言概要

平成28年2月4日

- ・今年度の都区財政調整協議は、法人住民税の国税化の影響が平年度化し、消費税10%段階ではその措置をさらに拡大する方針が出されるなど、厳しい財政環境のもとでの協議となった。
- ・私どもは、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、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、人件費の見直しや子ども・子育て支援新制度の反映を含め、区側の提案事項についても、相当程度反映できることとなった。これは、都区双方の努力の成果だと考えている。
- ・しかしながら、協議の中で今後の課題となったものもあり、特別交付金の割合の引き下げ、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残念ながらできなかった。
- ・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、解決が図られるべきものであり、来年度に向けては是非前向きな対応をお願いしたい。
- ・東京オリンピック・パラリンピックの開催まで4年半を切り、また我が国が人口減少社会に入った中で、地域の活性化、少子・高齢化対策、防災・減災対策、老朽公共施設の更新をはじめ、課題は山積しており、都区が今こそ力を合わせ、全国の自治体とも連携しながら、取り組んでいかなければならない。
- ・加えて、都区間の長年の懸案である都区のあり方や児童相談行政のあり方の検討も前に進める必要がある。
- ・冒頭申し上げたとおり、私も9百万区民の幸せのために日々努力しており、東京都のご指導・ご協力をいただきながら真摯に協議を重ねながらも、諸課題の解決に向かっていくことを再度期待申し上げ、ただいま説明のあった第1号から第4号までの協議案を了承する。

平成28年度 都区財政調整 (フレーム対比)

(単位: 百万円、%)

区 分		平成28年度 当初見込ア	平成27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	1,168,746	1,146,628	22,118	1.9
		市町村民税法人分	600,458	611,816	△ 11,358	△ 1.9
		特別土地保有税	10	10	0	0.0
		計	1,769,214	1,758,454	10,760	0.6
	条例で定める割合		55%	55%	—	—
	当年度分		973,068	967,149	5,919	0.6
	精算分		2,503	7,108	△ 4,605	—
	計 A		975,571	974,257	1,314	0.1
	内訳	普通交付金分 A × 95%	926,792	925,544	1,248	0.1
		特別交付金分 A × 5%	48,779	48,713	66	0.1
基準財政収入額 B		1,142,928	1,098,769	44,159	4.0	
特別区税	特別区民税	797,131	758,250	38,881	5.1	
	軽自動車税	3,076	2,372	704	29.7	
	特別区たばこ税	68,896	65,211	3,685	5.7	
	鉦産税	0	0	0	0.0	
	小計	869,103	825,833	43,270	5.2	
利子割交付金		4,498	9,837	△ 5,339	△ 54.3	
配当割交付金		24,536	19,997	4,539	22.7	
株式等譲渡所得割交付金		14,520	12,338	2,182	17.7	
地方消費税交付金		196,853	200,061	△ 3,208	△ 1.6	
ゴルフ場利用税交付金		27	33	△ 6	△ 18.2	
自動車取得税交付金		5,528	3,167	2,361	74.6	
地方特例交付金		3,862	3,797	65	1.7	
計		1,118,927	1,075,063	43,864	4.1	
地方揮発油譲与税		3,947	4,034	△ 87	△ 2.2	
自動車重量譲与税		9,011	9,180	△ 169	△ 1.8	
航空機燃料譲与税		814	808	6	0.7	
交通安全対策特別交付金		1,120	1,206	△ 86	△ 7.1	
合計		1,133,819	1,090,291	43,528	4.0	
特別区民税特例加減算額		△ 4,322	△ 5,172	850	—	
地方消費税交付金特例加算額		13,431	13,650	△ 219	△ 1.6	
基準財政需要額 C		2,069,720	2,024,313	45,407	2.2	
経常的経費		1,792,072	1,722,922	69,150	4.0	
投資的経費		277,648	301,391	△ 23,743	△ 7.9	
差引 C-B		926,792	925,544	1,248	0.1	
交付額	普通交付金	926,792	925,544	1,248	0.1	
	特別交付金	48,779	48,713	66	0.1	
	計	975,571	974,257	1,314	0.1	

注) 計数整理の結果、変動することがある。

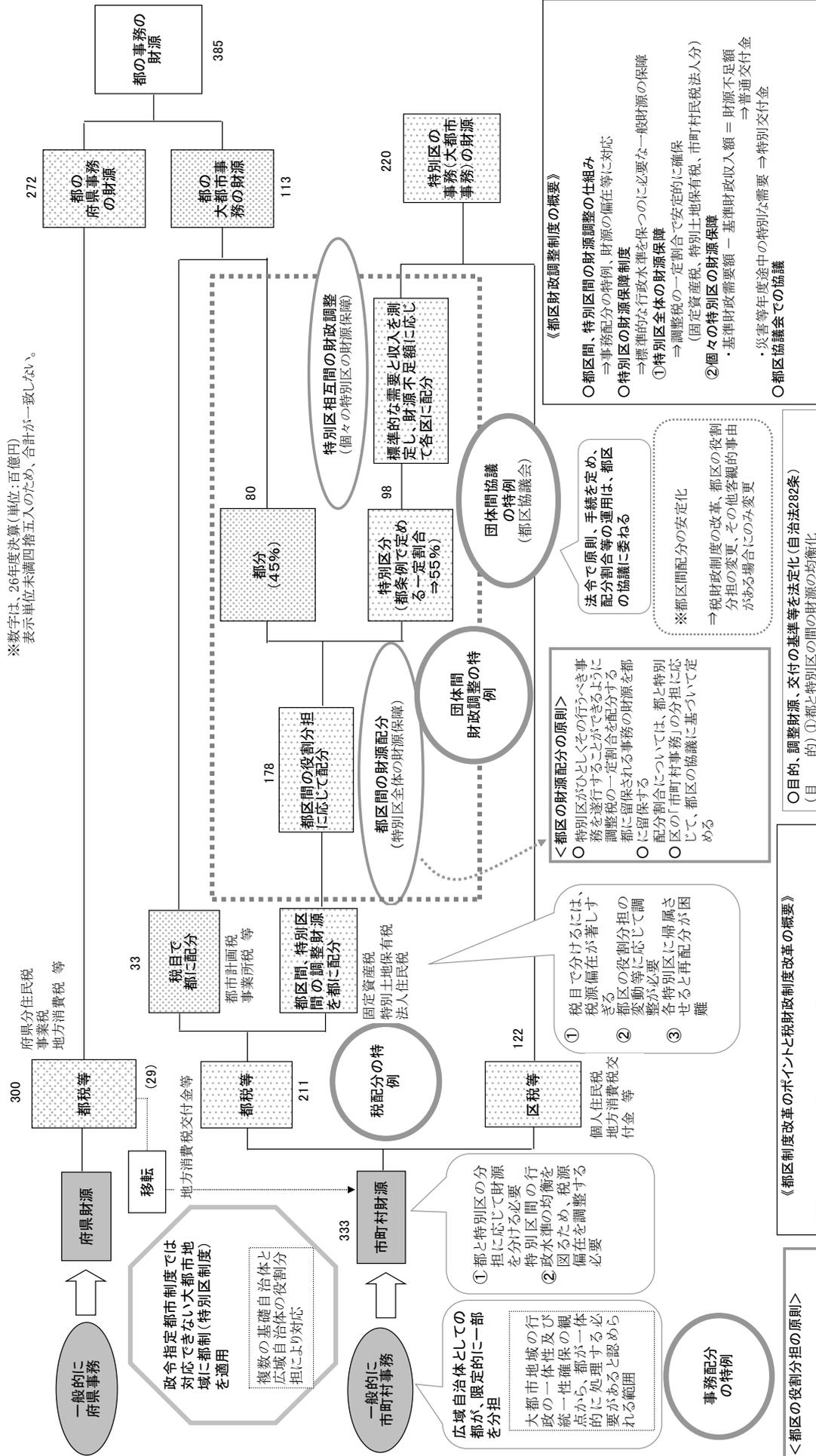
都区財政調整制度の算定方法等の規定状況（概要）

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	
第 282 条（特別区財政調整交付金） 1		第 1 条（目的） 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。	第 1 条（趣旨） 1 都区財調条例の施行について必要な事項を定める。	
		第 210 条の 10（交付金の総額） 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	第 3 条（交付金の総額） 1 条例で定める割合 100 分の 55 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	
	2	第 210 条の 11（交付金の種類） 1 普通交付金と特別交付金 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 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	第 4 条（交付金の種類等） 1 普通交付金と特別交付金（同左） 2 普通交付金の一定の割合 100 分の 95 3 特別交付金の割合 100 分の 5	
		第 210 条の 12（交付金の交付） 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 ※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。	第 5 条（交付金の交付） 1 普通交付金の交付（同左） 第 9 条（基準財政需要額の算定方法） 測定単位の数値を単位費用に乘じた額を合算した額 第 10 条（測定単位及び単位費用） 測定単位及び単位費用を別表で定める。 第 11 条（測定単位の数値の補正） 補正の種類 種別、段階、密度、態容 第 12 条（基準財政収入額の算定方法） 1 収入の項目、基準税率等は同左 2 各収入項目の算定基礎を表に規定	第 4 条（測定単位の数値の算定基礎及び算定方法） 第 5 条（測定単位の数値の補正） 第 6～10 条（各補正係数の率、算定方法等） 第 11～24 条（各収入項目の算定方法）
		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	第 5 条（交付金の交付） 1 特別交付金の交付（同左）	
		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。 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。	第 6 条（普通交付金の算定等） 1 普通交付金の交付（同左） 2 特別交付金の充当（同左）	
		第 210 条の 13（特別交付金の額の変更） 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	第 6 条（普通交付金の算定等） 3 特別交付金の変更（同左）	
	第 210 条の 14（条例で定める割合の変更） 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。	規定なし		
第 282 条 3 都は、財調に関し、総務大臣に報告しなければならない。	第 210 条の 15（報告） 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			
第 282 条 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。				
第 282 条の 2（都区協議会） 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。	第 210 条の 16（都区協議会） 協議内容、組織等を規定			
		一都条例において規定一 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）	第 25 条（端数計算） 附則（施行期日等） 別表（補正係数等）	

（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、26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。



一般的に府県事務

政令指定都市制度では対応できない大都市地域に都制(特別区制度)を適用

複数の基礎自治体と広域自治体の役割分担により対応

一般的に市町村事務

① 都と特別区の分担に応じた財源を分ける必要

② 政令指定都市と特別区間の行政の均等を確保するため、税源を調整する必要

③ 大都市地域の行政の一体性及び行政の一元性を確保する観点から、都が一体的に処理する必要があると認められる範囲

事務配分の特例

《都区制度改革のポイントと税財政制度改革の概要》

- 〇 巨大大都市東京の基礎的な地方公共団体として法定
- 〇 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
- 〇 特別区優先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
- 〇 都に留保される事務の財源を都に留保する
- 〇 都区の「市町村事務」については、都と特別区との役割分担に基づいて定める
- 〇 都区間の配分の安定化
- ⇒ 税財政制度改革の改革、都区の役割分担の変更、その他客観的事由がある場合のみ変更

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

〇 目的、調整財源、交付の基準等を法定化(自治法282条)

- (目的) 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 特別区土地保有税(交付基準) 調整税の一定割合で特別区がひとしくその行な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

〇 特別区間の事務や財源区分等の技術的に困難は技術的に困難

⇒ 交付税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 71 (府県分2 大都市分69)

《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
- 〇 特別区間の財源保障制度
- ⇒ 標準的な行政水準を保つのに必要な一般財源の保障
- ① 特別区全体の財源保障
- ⇒ 調整税の一定割合で安定的に確保(固定資産税、特別区土地保有税、市町村住民税法人分)
- ② 個々の特別区間の財源保障
- ⇒ 基準財政需要額 - 基準財政収入額 = 財源不足額
- ⇒ 普通交付金
- 〇 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
- 〇 特別区間の財源保障制度
- ⇒ 標準的な行政水準を保つのに必要な一般財源の保障
- ① 特別区全体の財源保障
- ⇒ 調整税の一定割合で安定的に確保(固定資産税、特別区土地保有税、市町村住民税法人分)
- ② 個々の特別区間の財源保障
- ⇒ 基準財政需要額 - 基準財政収入額 = 財源不足額
- ⇒ 普通交付金
- 〇 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の確立
 - ・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、都区の事務配分・役割分担の大幅な変更、その他必要な場合に変更
- 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
 - ・各区の自主財源率を概ね 20～30%の範囲内
- 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（27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）

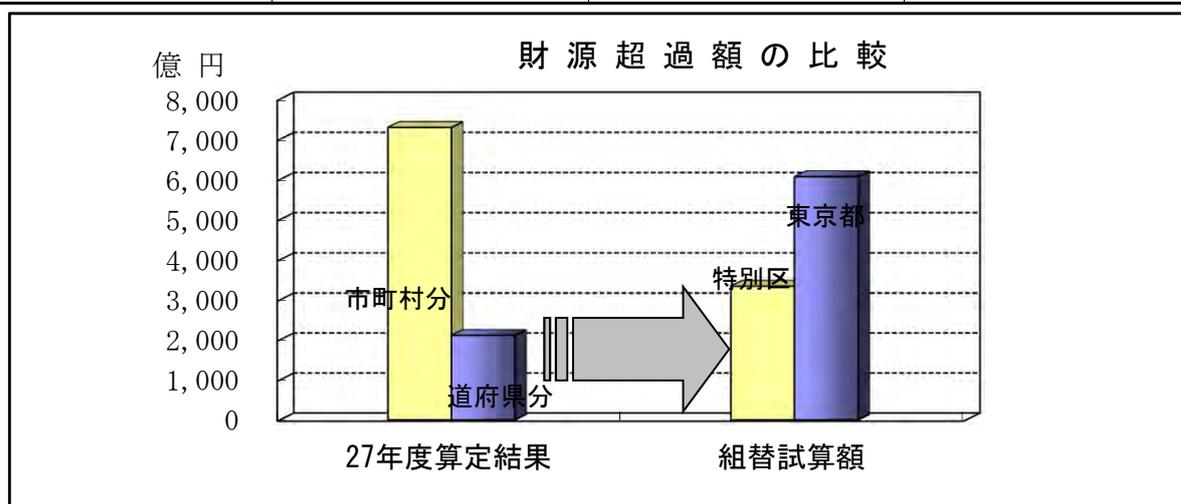
	基準財政需要額(A)	基準財政収入額(B)	財源超過額(B-A)
市町村分算定額	15,821	23,115	7,294
道府県分算定額	19,924	22,038	2,114
合計	35,745	45,153	9,408

□ 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	1,502
	都が財源対策のため発行した起債償還費	960
	包括算定経費	79
	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%	5,684
	事業所税等100%	810
	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	13,280	16,621	3,341
東京都	22,465	28,532	6,067
合計	35,745	45,153	9,408



◆ 組替え後の財源超過額（都区対比）

（単位：億円）

	21年度	22年度	23年度	24年度	25年度	26年度	27年度
特別区	4,934	3,268	1,986	2,065	2,023	3,003	3,341
	-	(△1,666)	(△1,282)	(79)	(△42)	(980)	(338)
東京都	5,952	566	52	466	1,287	4,061	6,067
	-	(△5,386)	(△514)	(414)	(821)	(2,774)	(2,006)
合計	10,886	3,834	2,038	2,531	3,310	7,064	9,408
	-	(△7,052)	(△1,796)	(493)	(779)	(3,754)	(2,344)

※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）
 - * 3 法（第 1 次一括法・国地方協議の場・自治法）23.5.2 公布
 - * 第 2 次一括法 23.8.30 公布
- 義務付け・枠付けの更なる見直しについて（平成 23 年 11 月 29 日）
 - ・第 3 次見直し（通知・届出・報告、公示・公告等の 291 条項の見直し）
 - * 旧第 3 次一括法⇒衆議院解散に伴い廃案
- 義務付け・枠付けの第 4 次見直しについて（平成 25 年 3 月 12 日）
 - ・基礎自治体への権限移譲と併せて、地方からの具体的な提案を受けた見直し
 - * 第 3 次一括法（旧第 3 次一括法+第 4 次見直し）25.6.14 公布
- 事務・権限の移譲等に関する見直し方針について（平成 25 年 12 月 20 日）
 - ・国から地方公共団体への事務・権限の移譲等と併せて、第 30 次地制調答申において都道府県から指定都市へ移譲すべきとされた事項について見直し
 - * 第 4 次一括法 26.6.4 公布
- 地方分権改革に関する提案募集の実施方針（平成 26 年 4 月 30 日）
 - ・委員会勧告方式に替えて、個々の地方公共団体等から改革に関する提案を募集し、実現に向けて検討
 - * 第 5 次一括法 27.6.26 公布
 - * 第 6 次一括法 28.5.20 公布

◇事務配分関連の最近の動き

- 教職員人事権（給与負担、定数、任命権、学級編制基準）
 - ・個別の任命権移譲は事務処理特例制度で可能と回答
 - ※大阪府 3 市 2 町で平成 24 年度から実施（採用選考、人事交流等を協議会で共同処理）
 - ・事務処理特例制度の運用状況を踏まえつつ、中核市等に権限を移譲する方向で検討を行い、小規模市町村を含めた関係者の理解を得て、結論が得られたものから順次実施
- 児童相談所設置市の指定
 - ・事務執行体制、都道府県との連携体制等に支障が無ければ、政令指定都市以外に個別に希望する市を指定 ※金沢市、横須賀市
 - ・「政令で定める特別区は、児童相談所を設置するものとする」という改正を含む児童福祉法改正法案が 28.3.29 閣議決定、国会提出
- 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 28 年 5 月から第 5 期（自治体間連携の課題と展望）

◇第 30 次地方制度調査会答申 25.6.25

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

◇特別区の制度的課題

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

国、地方公共団体間の役割分担に関する地方自治法の規定（抜粋）

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

- 2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては
- 国際社会における国家としての存立にかかわる事務、
 - 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4月 地方分権改革に関する提案募集の実施方針

※個々の地方公共団体等からの「提案募集方式」の導入

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

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

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

◇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、関与の基本類型を定め原則としてこれによること等
- (3) 個別法に基づく関与を整理縮小（138法律）

3 権限移譲

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

4 条例による事務処理特例制度の創設

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

5 その他

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

◇三位一体改革

①国庫補助負担金改革 4兆6,661億円（H16～H18）

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

②税源移譲 3兆94億円

国の所得税から地方の個人住民税へ税源移譲を実施（個人住民税は一律10%化）

③地方交付税改革 約△5兆1,000億円

地方交付税及び臨時財政対策債の総額の抑制、算定の簡素化・不交付団体の増加

◇第二次分権改革

1 地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）

- ・4次にわたり勧告で見直すべきとされた1,316条項中975条項の見直しを実施（実施率74%）⇒従来は国が法令で全国一律の基準を定めていたが、地方公共団体が地域の実

情に応じて条例で基準を設定（施設・公物設置管理の基準、職員等の資格・定数等）

- ・平成 26 年「提案募集方式」により、8 法律に係る義務付け・枠付けの見直しを実施（第 5 次一括法）
- ・平成 27 年「提案募集方式」により、4 法律に係る義務付け・枠付けの見直しを実施（第 6 次一括法、28.3.11 閣議決定）

2 事務・権限の移譲等

①国から地方へ

- ・平成 25 年 9 月の「国から地方公共団体への事務・権限の移譲等に関する当面の方針について」で検討対象とされた 96 事項中 66 事項の移譲等を実施（第 4 次一括法）
- ・平成 26 年「提案募集方式」により、7 法律に係る移譲等を実施（第 5 次一括法）
- ・平成 27 年「提案募集方式」により、2 法律に係る移譲を実施（第 6 次一括法・28.3.11 閣議決定）

②都道府県から基礎自治体へ

- ・第 2 次から第 4 次にわたる見直しにより、勧告事項と地方からの提案等を含めた検討対象 105 項目中 72 項目について移譲を実施（実施率 69%）また、第 30 次地制調答申を踏まえて検討対象とされた 64 事項中 41 事項の移譲を実施（第 4 次一括法）
- ・平成 26 年「提案募集方式」により、5 法律に係る移譲を実施（第 5 次一括法）
- ・平成 27 年「提案募集方式」により、2 法律に係る移譲を実施（第 6 次一括法・28.3.11 閣議決定）

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 ー地方分権推進のための三位一体改革の進め方についてー
- 〃 2003年(平成15年)11月13日 今後の地方自治制度のあり方に関する答申
- 第28次 2005年(平成17年)12月9日 地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申
- 〃 2006年(平成18年)2月28日 道州制のあり方に関する答申
- 第29次 2009年(平成21年)6月16日 今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申
- 第30次 2013年(平成25年)6月25日 大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申
- 第31次 2016年(平成28年)3月16日 人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申

「個性を活かし自立した地方をつくる」＜概要＞

～地方分権改革の総括と展望～ 26.6.24 地方分権改革有識者会議

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

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思っていただけるよう、持てる力を全て傾けていく覚悟である。

- 特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については規模・能力に応じて移譲することとし、その際には、条例による事務処理特例制度を活用することとしてはどうか。

- ・ 事務の移譲については、「人口規模のみを基準にする必要はない」としながら、「一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については、規模・能力に応じて移譲する」としており、議論が一貫していない印象がある。
- ・ 事務の移譲は、基本的には規模による差を設けるべきではなく、全ての特別区に可能な限りの事務移譲を行うべきと考える。
- ・ 事務処理特例制度を活用して、個別の特別区に権限移譲を行うことを否定はしないが、前述のとおり、特別区の行財政能力や特別区間の共同処理の実績や可能性等を考えれば、全ての特別区で一定の事務の移譲に十分対応することが可能である。

(2) 特別区の区域

○ 今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しが必要となるのではないかと考える。

- ・ 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いう理解している。

○ 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必要がある。

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、区単位に事務移譲をする場合、他の市町村に事務移譲をするのと同様の効果は望めないのではないか。

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、全国の基礎自治体が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の見直しも問われている。東日本大震災を教訓として、人口・産業が集中している三大都市圏においては、大規模災害時における住民の避難のあり方、生活機能や経済機能の維持等への対策を講じていくことも必要である。

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

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

（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どところもあり、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っ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

(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擇できるようにすべき

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

○ 平成26年地方自治法改正

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

③ 中核市・特例市制度の統合

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

○ 平成26年地方自治法改正

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

2. 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制

① 新たな広域連携の制度

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

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

○ 平成26年地方自治法改正

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

人々の暮らしを支える
住民に身近な担い手

【特別区】
住民に身近な基礎自治体
↓
自治機能を充実

+

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 ⇒ 現在の大阪市域に、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く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

* 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 など

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
指定都市	水道	特別区 (一組)	都
中核市	児童相談所の設置、県費負担教職員の任命等	特別区	都
建築主事設置市	屋外広告物の条例による設置制限	特別区	都
任意共管	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
	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

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務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、給与その他の身の身の取扱いは、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。このような取り組みを着実にやることによって、将来の道州制も視野に入ってくる、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ろう。

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 occurred しましたがけれども、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。

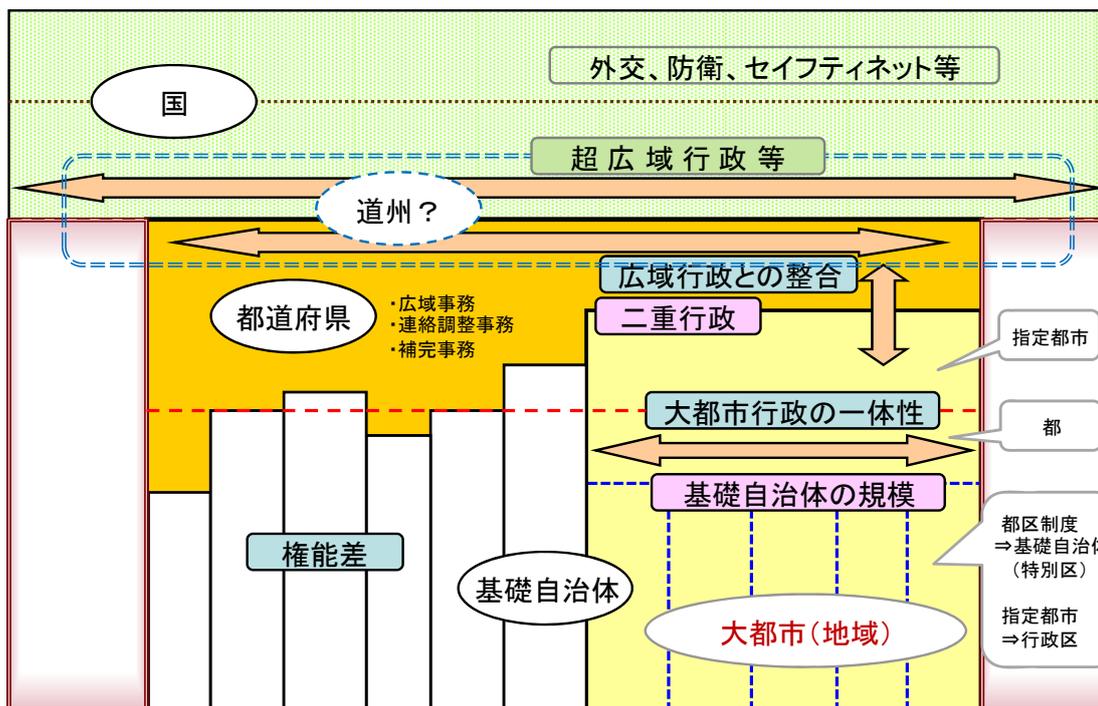
21. 11. 11 (社) 東京都交友会創立 60 周年記念大会にて

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

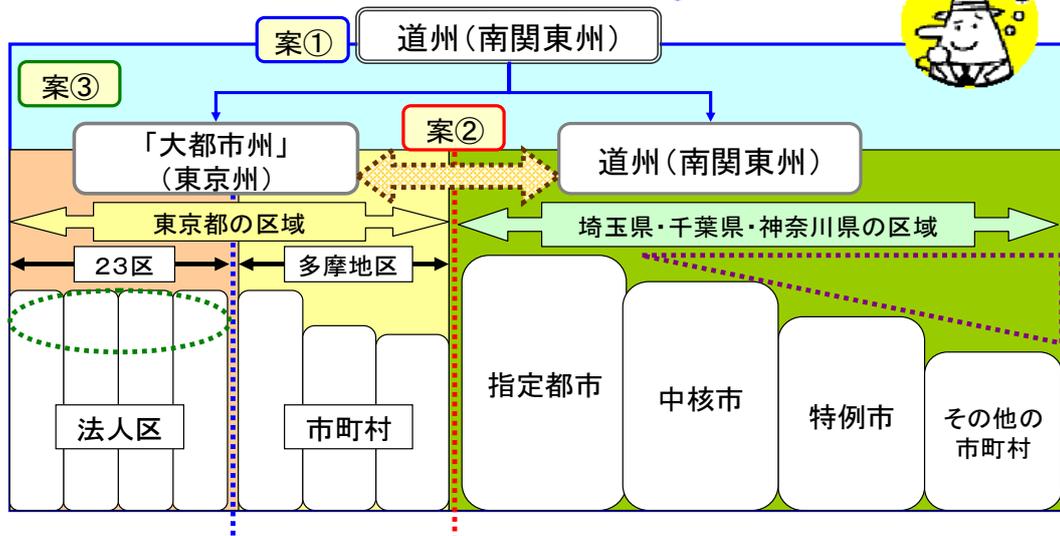
大都市地域における自治制度の論点



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

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、人々が真に豊かさや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。

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。

「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 市」として実現する。「東京 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 市」の「対等・協力」関係 - 「基礎自治体連合」 -

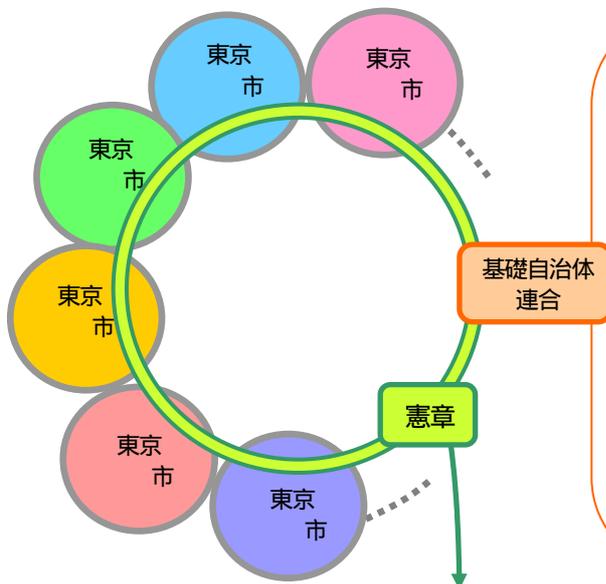
東京大都市地域には、行政需要や財源の極端な偏在が現存している。これらを踏まえ、実現可能な新たな基礎自治体間の関係を構想する必要がある。この基礎自治体横断的な関係は「東京 市」が、これまでの歴史的沿革を乗り越える行財政の仕組みでなければならない。

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 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 市」で構成する
- ・議会を置き、議員は「東京 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 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 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 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 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。

第二次報告のわりに

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 市」の連合またはいずれかの「東京 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)

* 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」(平成 25 年 3 月推計)

- ・国、地方の財政構造はさらに悪化

⇒ 長期債務 : 国 866 兆円、地方 196 兆円 (国税 + 地方税 96.2 兆円)

* 28 年度予算・地方財政計画の数値

- ・セー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%

* 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」(平成 25 年 3 月推計)

- ・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・熊本地震に続き、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
- ・全国連携プロジェクトの推進
- ・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
- ・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の問題ではありません。

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になりえない、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28年度税制改正（偏在是正措置）の概要

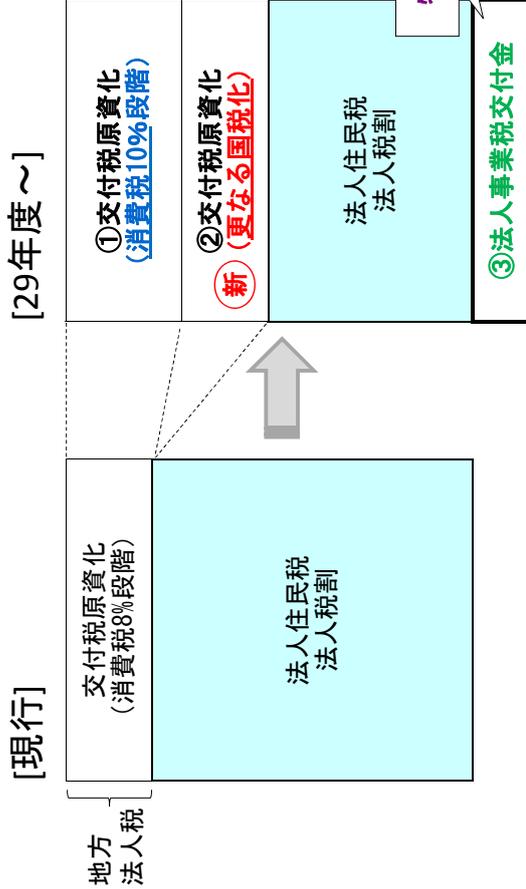
(1) 法人住民税法人税割の交付税原資化の拡大

- 拡大要因
- ① 消費税10%への引上げ
 - ② 地方法人特別税・譲与税廃止に伴う更なる国税化 **新**

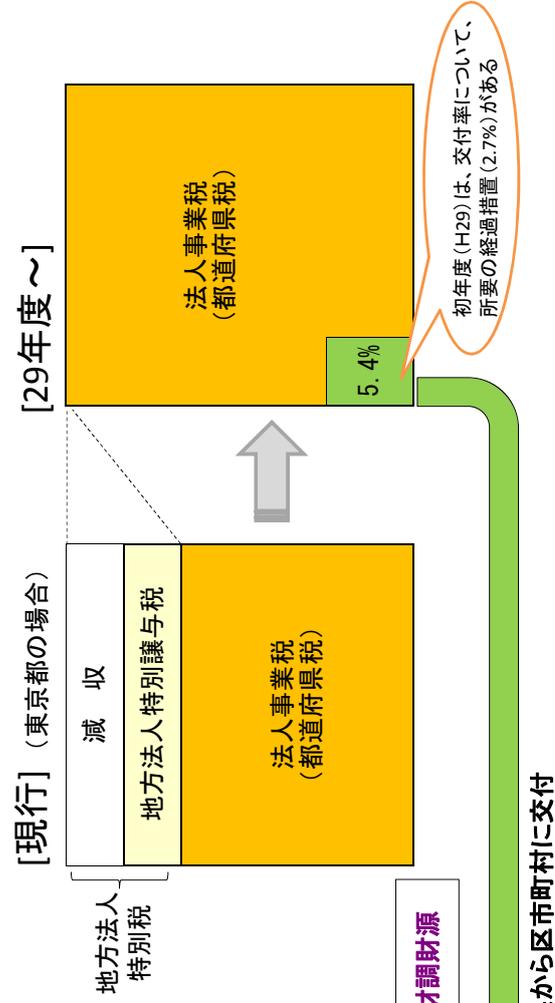
(2) 区市町村への減収補てん措置

- ③ 法人事業税交付金の創設
- 特別区分は、都区財政調整の財源となる

【都道府県・区市町村】



【都道府県】(地方法人特別税・譲与税制度の廃止)



(3) 特別区への影響額推計

単位：億円

	28年度	29年度	30年度	31年度	32年度
消費税率					
消費税率8%	830	1,067	1,423	1,423	1,423
地方消費税増収分 ※1	-	▲ 89	▲ 103	▲ 103	▲ 103
軽減税率導入 ※2					
消費税率の引上げ	▲ 700	▲ 770	▲ 990	▲ 1,100	▲ 1,100
法人住民税国税化 ※3					
地方法人特別税等廃止に伴う更なる国税化	-	▲ 350	▲ 450	▲ 500	▲ 500
法人事業税交付金 (特別区55%相当分) ※4		205	399	387	375
差引き	130	63	279	107	95

※1 地方消費税増収分は、29年度(消費税5%)決算額との比較(消費税率5%⇒8%に伴う影響額を含む)
 ※2 軽減税率導入による影響額の算出については、p6で説明
 ※3-1 法人住民税国税化の影響額(消費税率引上げ分)は、消費税率5%⇒8%に伴う影響額を含む
 ※3-2 29年度の法人住民税国税化の影響額は、企業会計年度と税収年度の相違により、国税化の影響が直ぐに反映されないことから、31年度(平年度化)の7割、30年度は9割と単純推計
 ※4 法人事業税交付金額は、28年度東京都当初予算における試算値(法人事業税の暫定措置導入前ベース)をもとに区長会事務局試算(29年度の交付率は、経過措置の2.7%で試算)

[参考] 28 税制改正影響額推計 (税源偏在是正措置)

単位：億円

	【消費税率8%段階】H28		【消費税率10%段階】H32		消費税率10%⇒8%差引増減
	地方法人課税国税化	地方消費税増収分 ※1	地方消費税増収分 ※1	地方消費税増収分 ※1	
法人住民税国税化 (更なる国税化を含む)	▲ 3,400	▲ 2,140	▲ 3,400	▲ 2,100	▲ 1,300
差引増減					
地方消費税増収分 ※1	▲ 700	▲ 830	▲ 1,600	▲ 1,423	▲ 723
合計	▲ 3,400	▲ 2,140	▲ 3,400	▲ 2,100	▲ 1,300
法人事業税交付金 (平年度化)			▲ 808	▲ 808	▲ 808
交付分 ※3			▲ 808	▲ 808	▲ 808
差引増減 ※4					
合計			▲ 808	▲ 808	▲ 808
都	▲ 3,400	▲ 2,140	▲ 3,400	▲ 2,100	▲ 1,300
特別区	▲ 700	▲ 830	▲ 1,600	▲ 1,423	▲ 723
都区合計	▲ 4,100	▲ 2,090	▲ 5,000	▲ 3,523	▲ 1,477
都内市町村 ※5	▲ 60	▲ 391	▲ 130	▲ 670	▲ 339
消費税率10%⇒8%差引増減					
地方消費税増収分 ※1					
消費税率増収分 ※2					
合計					
都					
特別区					
都区合計					
都内市町村 ※5					

※1 地方消費税増収分は、29年度(消費税5%)決算額との比較(消費税率5%⇒8%に伴う影響額を含む)
 ※2 消費税率増収分は、平成28年度税制改正大綱の事項別増減収算込額から地方消費税増収額の都シエラ、特別区シエラ等を乗じ試算
 ※3 法人事業税交付金額は、法人事業税交付金額は、28年度東京都当初予算における試算値(法人事業税の暫定措置導入前ベース)をもとに区長会事務局試算(29年度の交付率は、経過措置の2.7%で試算)
 ※4 法人事業税交付金の要項分のうち、都と特別区分は、都区財政調整の財源として都区配分割合(45:55)に基づき
 ※5 都内市町村の法人住民税国税化の影響額は、市町村住民税法人(法人税割)のシエラにより単純推計

全国連携プロジェクト

—趣意書—

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

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

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

このような趣旨から特別区長会では、全国各地域との信頼関係・絆をさらに強化し双方が発展していくために、連携を深め、東京を含めた全国各地域の経済の活性化、そしてまちの元気につながるような取り組みとして、「特別区全国連携プロジェクト」を展開してまいります。

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

平成26年9月16日 特別区長会

【全国連携プロジェクトの取組み】

○全国 564 市町村と友好交流

- ・全国約 1/3 の市町村と友好都市、災害時相互応援協定など連携

○全国 1,178 市町村に連携・交流、共存共栄を呼びかけ

- ・平成 26 年 9 月に連携の可能性等についてのアンケートを同時に実施

○全国自治体との情報交換、連携 PR が可能なホームページの開設

- ・一般公開 HP では連携事業、全国市町村から寄せられたトピックスを紹介
- ・会員専用 HP には連携事業の提案・応募が可能な「掲示板」を設置

○主な連携・交流事業の取組み

< 広域間連携 >

- ・雪の活用
- ・東北六魂祭への協賛
- ・北海道町村会及び京都府市長会・京都府町村会との連携⇒連携協定の締結 (28.4.26)
- ・青森県市町村、群馬県市町村との連携

< 全国連携シンポジウム >

- ・遠隔自治体間連携の可能性と展望をテーマにシンポジウムを開催 (28.4.26)

まち・ひと・しごと創生法の概要

目的 (第1条)

少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくために、まち・ひと・しごと創生(※)に関する施策を総合的かつ計画的に実施する。

※まち・ひと・しごと創生：以下を一体的に推進すること。

まち…国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営める地域社会の形成

ひと…地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保

しごと…地域における魅力ある多様な就業の機会の創出

基本理念 (第2条)

①国民が個性豊かで魅力ある地域社会で潤いのある豊かな生活を営めるよう、それぞれの地域の実情に応じた環境を整備

②日常生活・社会生活の基盤となるサービスについて、需要・供給を長期的に見通しつつ、住民負担の程度を考慮して、事業者・住民の理解・協力を得ながら、現在・将来における提供を確保

③結婚・出産(は個人の決定に基づくものであることを基本としつつ、結婚・出産・育児について希望を持てる社会が形成されるよう環境を整備

④仕事と生活の調和を図れるよう環境を整備

⑤地域の特性を生かした創業の促進・事業活動の活性化により、魅力ある就業の機会を創出

⑥地域の実情に応じ、地方公共団体相互の連携協力による効果的かつ効果的な行政運営の確保を図る

⑦国・地方公共団体・事業者が相互に連携を図りながら協力するよう努める

まち・ひと・しごと
創生本部
(第11条～第20条)

本部長：
内閣総理大臣
副本部長(予定)：
内閣官房長官
地方創生担当大臣
本部員：
上記以外の全閣僚

案の作成
実施の推進

まち・ひと・しごと創生
総合戦略(閣議決定)
(第8条)

内容：まち・ひと・しごと
創生に関する目標や施策
に関する基本的方向等
※人口の現状・将来見通
しを踏まえるとともに、
客観的指標を設定

実施状況の
総合的な検証

勘案

都道府県まち・ひと・しごと創生
総合戦略(努力義務)(第9条)

内容：まち・ひと・しごと創生に関する
目標や施策に関する基本的方向等

勘案

市町村まち・ひと・しごと創生
総合戦略(努力義務)(第10条)

内容：まち・ひと・しごと創生に関する
目標や施策に関する基本的方向等

勘案

施行期日：公布日(平成26年11月28日)。ただし、創生本部・総合戦略に関する規定は、平成26年12月2日。

まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）全体像

1. 地方創生をめぐる現状認識 <直近の状況を踏まえ記述>

- ◎人口減少の現状 ⇒ 人口の減少幅は年々拡大。平成26年の合計特殊出生率1.42となり、9年ぶり低下。年間出生数も過去最低の100万3,539人。
- ◎東京一極集中の傾向 ⇒ 東京圏へ約11万人の転入増加（前年比約1万3千人増）、東京一極集中傾向が加速化。
- ◎地域経済の現状 ⇒ 有効求人倍率や賃金、就業者数など雇用面で改善も、消費の回復が大都市圏で先行するなど地域間でばらつき。地方を中心に人手不足が顕在化。

2. 人口減少と地域経済縮小の克服

①「東京一極集中」の是正、②若い世代の就労・結婚・子育ての希望を実現、③地域の特性に即して地域課題を解決の基本的視点から課題に対して一体的に取り組む。

3. まち・ひと・しごとの創生と好循環の確立

4. 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定と改訂

「戦略策定」から「事業推進」の段階へ/一億総活躍社会の実現とTPPを踏まえた対応/「総合戦略」改訂と広報周知

政策の企画・実行に当たっての基本方針

1. 従来の政策の検証

「縦割り」「全国一律」「バラマキ」「表面的」「短期的」課題について、対応が必要。

2. 創生に向けた政策5原則

自立性、将来性、地域性、直接性、結果重視の政策原則に基づく。

3. 国と地方の取組体制とPDCA整備

データに基づく総合戦略、各連携（産官学労言、政策間、地域間）の推進

今後の政策の方向

1. 政策の基本目標

◎4つの「基本目標」

【基本目標①】

地方における安定した雇用を創出する

【基本目標②】

地方への新しいひとの流れをつくる

【基本目標③】

若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる

【基本目標④】

時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する

◎「地方創生の深化」を目指す

・ローカル・アベノミクスの実現

「稼ぐ力」「地域の総合力」「民の知見」を引き出す

◎新たな「枠組み」「担い手」「圏域」づくり

◎「地方創生版・三本の矢」

地方創生の深化に向けた施策の推進（政策パッケージ）

1. 地方に仕事をつくり、安心して働けるようにする

(ア)生産性の高い、活力に溢れた地域経済実現に向けた総合的取組

- ・地域の技の国際化（ローカルイノベーション）、地域の魅力のブランド化（ローカルブランディング）、地域のしごとの高度化（ローカルサービスの生産性向上）
- ・地域企業の経営体制の改善・人材確保等、地域全体のマネジメント力の向上
- ・ICT等の利活用による地域の活性化、地域の総力を挙げた地域経済好循環拡大に向けた取組、総合的な支援体制の改善

(イ)観光業を強化する地域における連携体制の構築

(ウ)農林水産業の成長産業化

(エ)地方への人材還流、地方での人材育成、地方の雇用対策

2. 地方への新しいひとの流れをつくる

(ア)政府関係機関の地方移転

(イ)企業の地方拠点強化、企業等における地方採用・就労の拡大

(ウ)地方移住の推進

(エ)地方大学等の活性化

3. 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる

(ア)少子化対策における「地域アプローチ」の推進

(イ)若い世代の経済的安定

(ウ)出産・子育て支援

(エ)地域の実情に即した「働き方改革」の推進（仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）の実現等

4. 時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する

(ア)まちづくり・地域連携

・まちづくりにおける地域連携の推進

・都市のコンパクト化と周辺等の交通ネットワーク形成に当たっての政策間連携の推進

・ひとの流れと活気を生み出す地域空間の形成

・まちづくりにおける官民連携の推進

・人口減少を踏まえた既存ストックのマネジメント強化

(イ)「小さな拠点」の形成（集落生活圏の維持）

(ウ)東京圏をはじめとした大都市圏の医療・介護問題・少子化問題への対応

(エ)住民が地域防災の担い手となる環境の確保

(オ)ふるさとづくりの推進

情報支援の矢

◎地域経済分析システム（RESAS）開発、日本版DMOへの情報支援

◎RESASの普及促進

人的支援の矢

◎地方創生リーダーの育成・普及

◎地方創生コンシェルジュ

◎地方創生人材支援制度

財政支援の矢

◎地方創生の深化のための交付金

◎地方創生関連補助金等の見直し

◎地方財政措置

◎税制

「地方創生版 三本の矢」

国家戦略特区制度、社会保障制度改革、地方分権、規制改革等との連携

団体名	人口	順位
全国	127,110,047	
東京都	13,513,734	
特別区部	9,272,565	
神奈川県	9,127,323	
大阪府	8,838,908	
愛知県	7,484,094	
埼玉県	7,261,271	
千葉県	6,224,027	
兵庫県	5,536,989	
北海道	5,383,579	
福岡県	5,102,871	
横浜市	3,726,167	1
静岡県	3,701,181	
茨城県	2,917,857	
広島県	2,844,963	
大阪市	2,691,742	2
京都府	2,610,140	
宮城県	2,334,215	
新潟県	2,305,098	
名古屋市	2,296,014	3
長野県	2,099,759	
岐阜県	2,032,533	
栃木県	1,974,671	
群馬県	1,973,476	
札幌市	1,953,784	4
岡山県	1,922,181	
福島県	1,913,606	
三重県	1,815,827	
熊本県	1,786,969	
鹿児島県	1,648,752	
福岡市	1,538,510	5
神戸市	1,537,860	6
川崎市	1,475,300	7
京都市	1,474,570	8
沖縄県	1,434,138	
滋賀県	1,413,184	
山口県	1,405,007	
愛媛県	1,385,840	
長崎県	1,377,780	
奈良県	1,365,008	
青森県	1,308,649	
岩手県	1,279,814	
さいたま市	1,264,253	9
広島市	1,194,507	10
大分県	1,166,729	
石川県	1,154,343	
山形県	1,122,957	
宮崎県	1,104,377	
仙台市	1,082,185	11
富山県	1,066,883	
秋田県	1,022,839	
香川県	976,756	
千葉市	972,639	12
和歌山県	963,850	
北九州市	961,815	13
世田谷区	900,391	14
堺市	839,891	15
山梨県	835,165	
佐賀県	833,245	
新潟市	810,514	16
浜松市	798,252	17
福井県	787,099	
徳島県	756,063	

団体名	人口	順位
熊本市	741,115	18
高知県	728,461	
練馬区	722,108	19
相模原市	720,914	20
岡山市	719,584	21
大田区	717,565	22
静岡市	705,238	23
島根県	694,188	
江戸川区	680,305	24
足立区	671,108	25
船橋市	622,823	26
鹿児島市	600,008	27
川口市	578,245	28
八王子市	576,526	29
鳥取県	573,648	
杉並区	564,846	30
板橋区	561,937	31
姫路市	535,807	32
宇都宮市	518,761	33
松山市	515,092	34
東大阪市	502,605	35
江東区	498,144	36
西宮市	488,147	37
松戸市	483,238	38
市川市	481,492	39
大分市	478,335	40
倉敷市	477,435	41
金沢市	465,810	42
福山市	465,004	43
尼崎市	452,571	44
葛飾区	443,293	45
町田市	432,516	46
長崎市	429,644	47
藤沢市	424,103	48
豊田市	422,780	49
高松市	420,943	50
富山市	418,900	51
柏市	414,054	52
岐阜市	406,866	53
横須賀市	406,686	54
枚方市	403,893	55
宮崎市	401,156	56
豊中市	394,495	57
品川区	386,687	58
岡崎市	381,031	59
一宮市	379,954	60
長野市	377,803	61
豊橋市	374,883	62
吹田市	374,526	63
高崎市	370,751	64
和歌山市	364,285	65
奈良市	360,439	66
高槻市	351,831	67
川越市	350,327	68
いわき市	349,344	69
北区	341,074	70
大津市	340,972	71
旭川市	339,797	72
越谷市	337,562	73
高知市	337,360	74
前橋市	336,199	75
所沢市	335,875	76
郡山市	335,608	77

団体名	人口	順位
新宿区	333,363	78
中野区	328,685	79
那覇市	319,449	80
秋田市	315,374	81
四日市市	311,089	82
春日井市	306,599	83
久留米市	304,499	84
盛岡市	297,669	85
福島市	294,378	86
明石市	293,509	87
豊島区	291,066	88
青森市	287,622	89
茨木市	280,170	90
津市	280,016	91
目黒区	278,105	92
長岡市	275,246	93
市原市	274,558	94
水戸市	270,823	95
下関市	268,617	96
八尾市	268,562	97
加古川市	267,434	98
函館市	266,117	99
福井市	266,002	100
府中市	260,132	101
徳島市	258,602	102
平塚市	258,246	103
墨田区	256,416	104
佐世保市	255,648	105
山形市	252,453	106
富士市	248,381	107
草加市	247,076	108
港区	243,390	109
松本市	243,383	110
茅ヶ崎市	239,424	111
寝屋川市	237,814	112
佐賀市	236,398	113
大和市	233,061	114
春日部市	232,372	115
八戸市	231,379	116
調布市	229,644	117
呉市	228,635	118
つくば市	227,029	119
厚木市	225,503	120
上尾市	225,186	121
宝塚市	224,977	122
渋谷区	224,815	123
太田市	219,896	124
文京区	219,806	125
荒川区	211,518	126
伊勢崎市	208,838	127
松江市	206,407	128

※以上20万人以上の団体

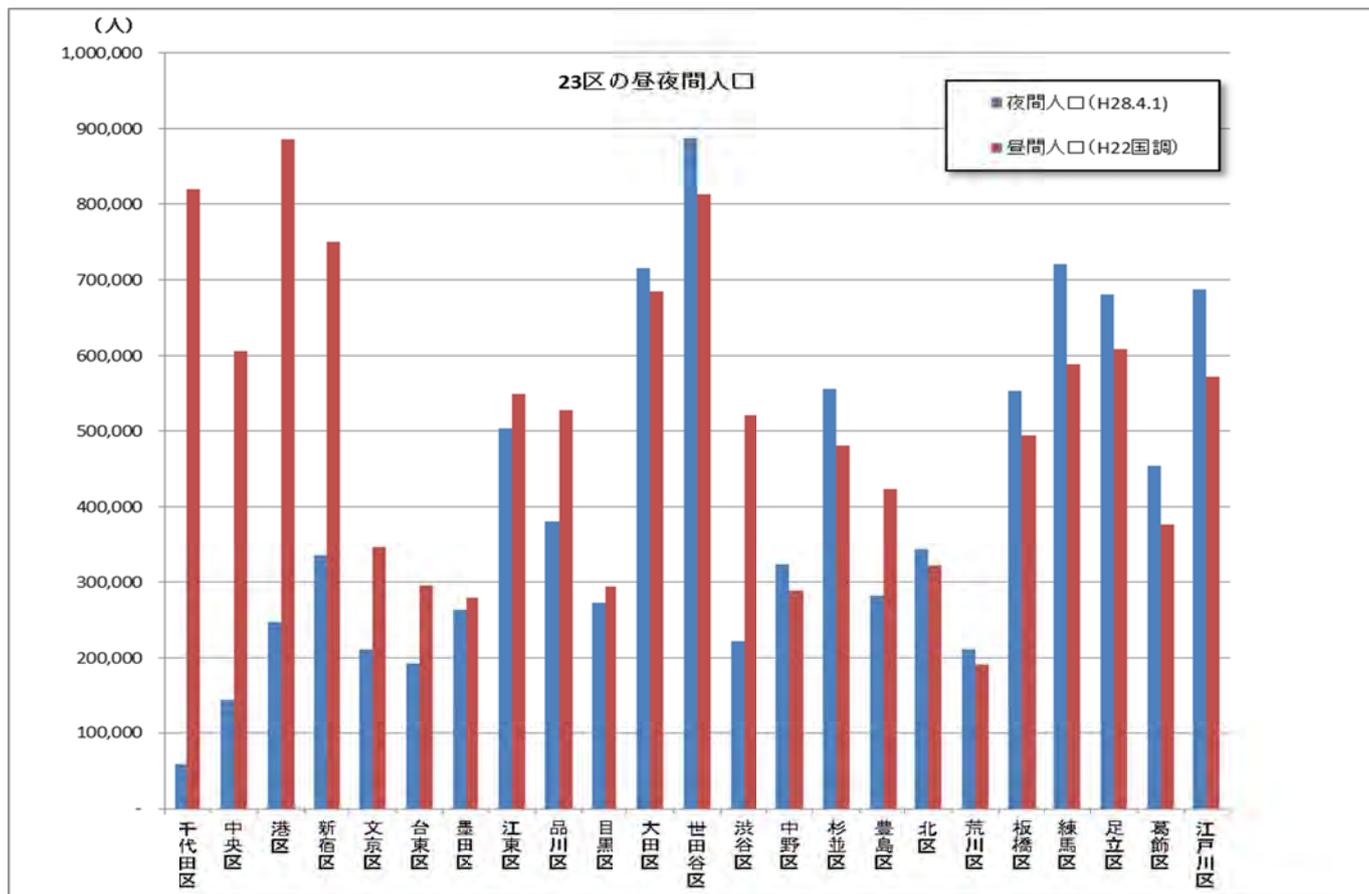
(以下、特別区のみ標記)

台東区	198,512	131
中央区	141,087	194
千代田区	58,344	472

指定都市20
中核市47
施行時特例市37(標記29)

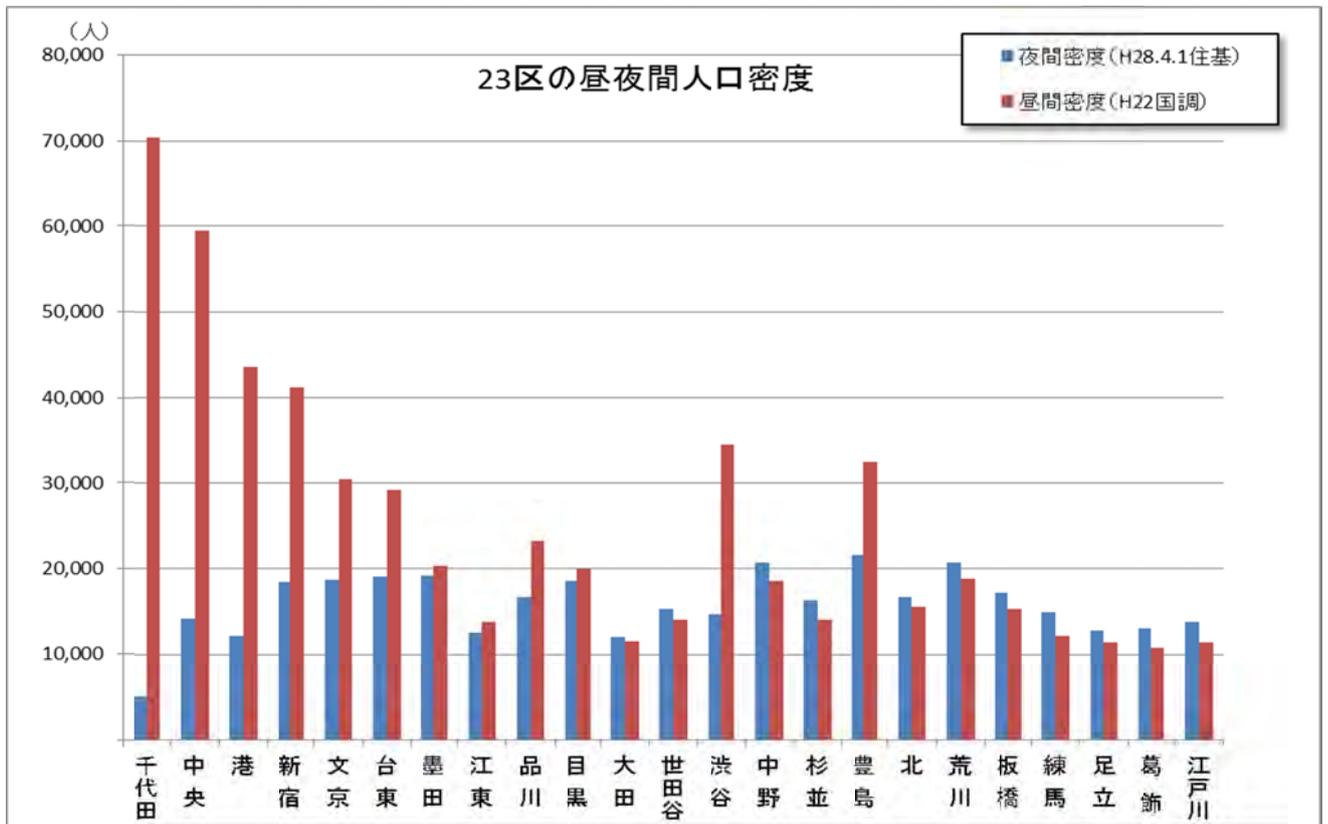
(参考)特別区の基礎データ

区名	人口 28.4.1現在 住基登録数 人	昼間人口 22国調 人	面積 28.3.1現在 ha	財政規模(26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	59,042	819,247	1,166	76,723,669	16,662,524	6,850,869
中央	145,004	605,926	1,021	79,330,014	23,774,768	12,833,750
港	246,664	886,173	2,037	149,211,903	73,043,984	1,955,093
新宿	335,510	750,120	1,822	134,995,930	42,415,037	29,932,268
文京	211,451	345,423	1,129	77,412,279	30,171,047	18,720,304
台東	192,510	294,756	1,011	92,370,499	19,663,108	30,057,943
墨田	263,456	279,272	1,377	106,572,629	21,899,299	39,414,338
江東	502,779	548,976	4,016	172,601,639	46,718,097	56,632,223
品川	380,293	527,019	2,284	139,771,086	43,820,952	37,932,703
目黒	272,478	293,382	1,467	88,913,809	43,599,508	15,666,291
大田	715,156	684,451	6,066	239,607,142	70,592,144	71,327,210
世田谷	887,994	812,810	5,805	254,881,756	113,279,836	46,251,317
渋谷	221,311	520,698	1,511	86,453,320	45,611,394	7,106,619
中野	323,688	289,176	1,559	127,429,576	32,274,585	35,961,227
杉並	555,897	480,172	3,406	166,223,451	60,804,002	42,717,631
豊島	281,540	422,995	1,301	129,283,983	30,229,178	30,309,038
北	342,732	321,581	2,061	126,374,088	26,492,081	49,904,399
荒川	211,808	191,626	1,016	87,393,152	15,820,130	37,165,916
板橋	553,257	493,747	3,222	192,684,598	43,273,546	66,690,599
練馬	720,915	588,243	4,808	245,526,804	62,985,596	82,154,472
足立	680,109	608,632	5,325	265,566,300	45,299,469	101,926,107
葛飾	453,734	376,235	3,480	168,819,561	31,871,431	70,927,227
江戸川	687,856	570,877	4,990	234,193,267	50,404,673	89,165,102
計	9,245,184	11,711,537	62,670	3,442,340,455	990,706,389	981,602,646



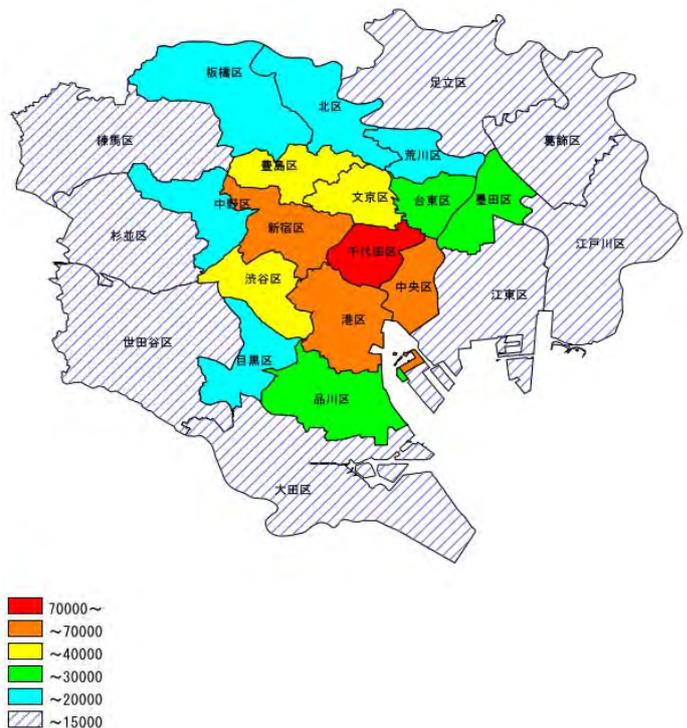
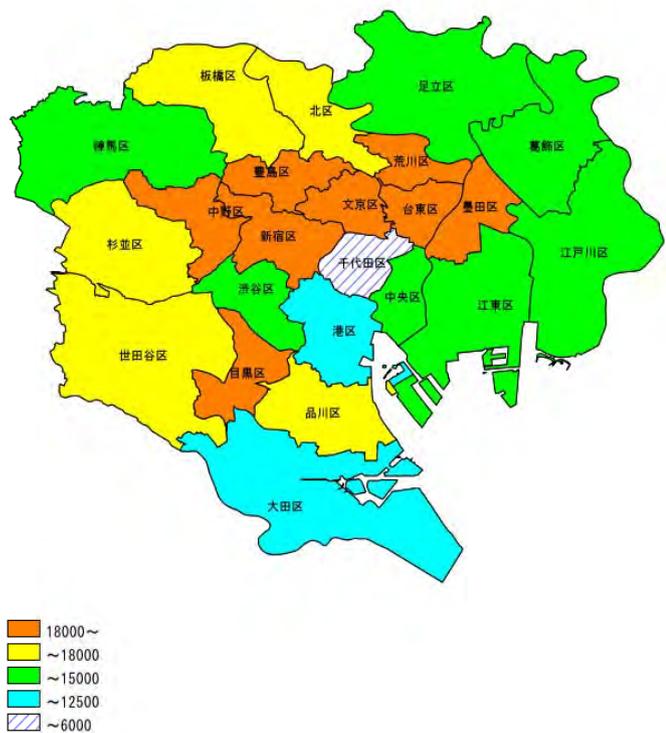
23区の昼夜間人口比率





夜間人口密度 (人/㎢)

昼間人口密度 (人/㎢)



特別区議会議員講演会（平成 28 年度第 1 回）

「特別区の現状と課題」

講 演 録

発 行：平成 2 8 年 9 月

公益財団法人 特別区協議会

〒102-0072 千代田区飯田橋 3 - 5 - 1

東京区政会館 4 階

T E L 03 (5210) 9079

F A X 03 (5210) 9873

