

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	地方自治法の一部改正（施行） ・都を広域の地方公共団体、特別区を基礎的な地方公共団体に法定	
H15 年 3 月	「都区財政調整主要 5 課題」の協議 ・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 <協議内容> 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 <主要 5 課題の協議決着> H18. 2. 16 都区協議会合意事項 ・新たな検討組織を設置し、今後の都区のあり方について、根本的、発展的に検討（事務配分、特別区の区域のあり方（再編等）、税財政制度） ・その結論に従い、役割分担を踏まえた財源配分を整理	
H18 年 2 月		
H18 年 5 月 ～11 月	都区のあり方に関する検討会（H18. 5～H18. 11） ・都区のあり方検討に係る今後の検討の大枠を整理	
H19 年 1 月 ～	都区のあり方検討委員会・幹事会（H19. 1～） <検討項目> ・都区の事務配分・特別区の区域のあり方・税財政制度 ※H23 までに事務配分 444 項目の検討の方向付け終了（事後の対応未定）	
H19 年 11 月 H19 年 12 月	特別区制度調査会報告（H19. 12. 11） ・「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想	東京自治制度懇談会報告（H19. 11） ・議論の整理 （都が大都市経営の担い手）
H20 年 6 月 ～	特別区制度懇談会（H20. 6～）	
H20 年 8 月 ～	特別区制度研究会（H20. 8～） ・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）	
H21 年 11 月 ～	東京の自治のあり方研究会（H21. 11～H27. 3） ・将来の都制度や東京の自治のあり方について調査研究 （都・区・市・町村共同設置）	
H24 年 2 月 ～	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～H28. 5） ・現行の課題と対応策 ・児童相談行政の体制のあり方 ※H28 児童福祉法の一部改正により特別区も児童相談所を設置可能に	

都区のあり方検討の経緯と現状のポイント

◇検討に至る経緯

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

◇検討に臨む方針（19.6.15 区長会総会）

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

◇検討の状況

○事務配分

- ・内部管理事務等を除き、都の全ての事務を対象に検討（444項目）
- ・検討対象事務について検討の方向付けを完了
※区に移管：53 都区の役割見直し：30 引き続き検討：101
都に残す：184 検討対象外：75 税財政制度の課題として整理：1
- ・区に移管する方向で一致した事務の具体化等、事務配分の今後の取扱いは未定
＜参考＞都の考え方
都区の事務配分の検討と特別区の区域のあり方の検討はセットで検討すべき。都の評価は、特別区が人口 50 万人以上の規模となった場合を想定した評価。ただし、これをもって移管の前提条件とするものではない。

○区域のあり方

- ・都区双方から論点等を出し合い検討。都は、再編を含む区域のあり方について議論が必要と主張、区側は、それぞれの区が主体的に判断するものと主張し、議論が噛み合わず
- ・議論の中で、当面、将来の都制度や東京の自治のあり方について、学識経験者を交えた、都と区市町村共同の調査研究の場を設けることとし、その結果を待って、必要に応じ議論することに
※東京の自治のあり方研究会：学経 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」という改正を含む児童福祉法等の一部を改正する法律が成立（28.5.27）、公布（28.6.3）

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)

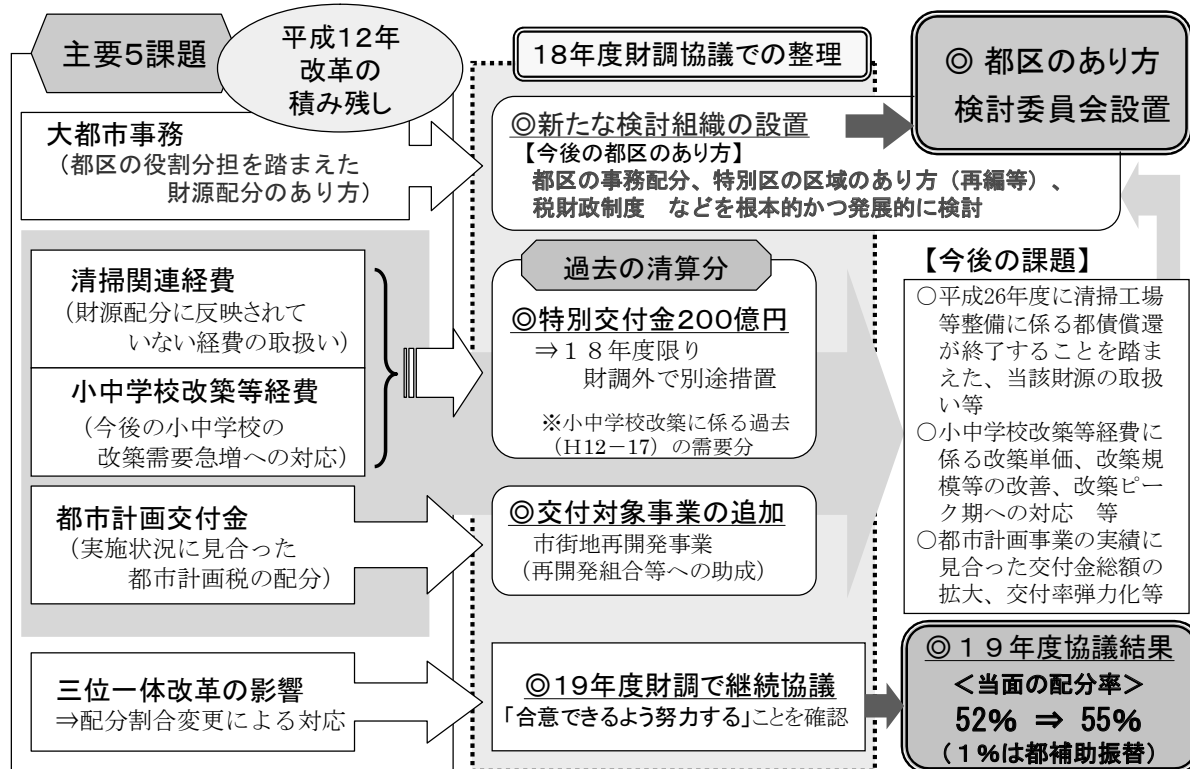
項 目	事務数	一般財源所要額(単位: 億円)		
		都 案	区 案	都案—区案
大都市事務(一部を含む)とするもの	28	5,741	5,109	632
法令留保事務	4	4,175	4,171	4
法令留保事務以外	24	1,566	938	628
府県事務とするもの	204	2,783	0	2,783
「政令指定都市」が行う事務等 (法令上の府県事務)	110	995	0	995
その他	94	1,788	0	1,788
総係的管理経費	5	3,440	1,918	1,522
財調基金充当分	—	0	△224	224
合 計	237	11,964	6,803	5,161
大都市一般財源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

① 現在の都の事務（都の事務リスト作成）

検討対象事務の選定基準

府県事務も含め幅広く選定



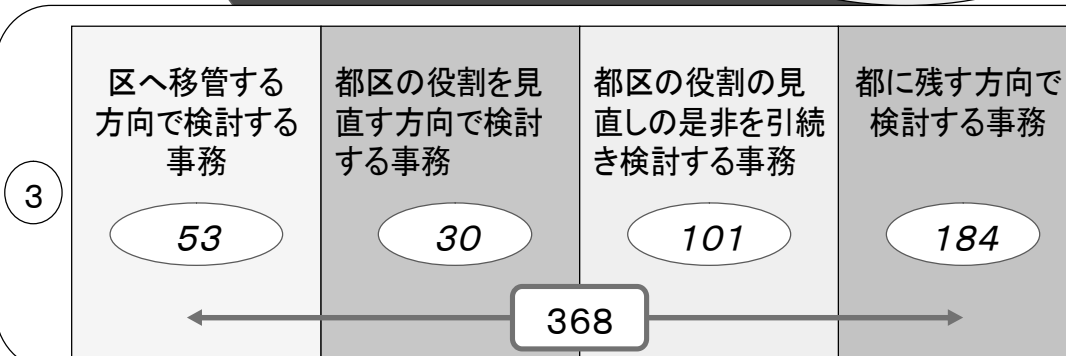
協議・選定

② 検討対象事務（検討対象事務リスト作成） 444

協議
選定

移管すべき事務の選定基準

都の事務を特化
区が幅広く実施



対象外の事務 75
税財政の課題に移行 1

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（枝線管きょ等） 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。

幹線管きょなど・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

相違

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**

- ・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

相違

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

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

《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 土壤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ことで、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。
- H28.5.27 「児童福祉法等の一部を改正する法律」が成立（28.6.3 公布）し、政令で定める特別区が児童相談所を設置することが可能に。
- H28.7.15 区長会総会で、児童相談所の移管準備を進めるため、「特別区児童相談所移管準備連絡調整会議」を設置することを確認。
- H28.9.16 区長会総会で、連絡調整会議で整理・とりまとめた「児童相談所の設置に係る

政府の支援に対する「設置希望区」からの要望」を了承。

- H28.11.15 区長会総会で、連絡調整会議で整理・とりまとめた以下の事項を了承。
- ①児童相談所を移管するに当たっての課題の抽出・整理
 - ②児童相談所の移管に向けた具体化の検討の再調整及び全体のロードマップ
- H28.11.28 正副会長等が川澄副知事と面会し、児童相談所の設置が円滑に進むよう、支援と協力を要請。
- H28.12.14 都が、2～3区の児童相談所設置計画の確認作業を先行して行うことにしてはどうかという「特別区の児童相談所の設置計画について（確認の進め方）（案）」を提示。
- H29.2.16 区長会総会で、都から提示された「特別区の児童相談所の設置計画について（確認の進め方）（案）」への対応について、世田谷区、荒川区、江戸川区の3区をモデル的確認実施区として、計画案の確認作業を開始するとともに、確認作業とは別に、都と設置希望区全体との協議の場の設置等を要請すること等を確認。
- H29.3.10 平成28年12月14日に都から提示のあった「特別区の児童相談所の設置計画について（確認の進め方）（案）」について、連絡調整会議の座長等から都に対して回答。
- H29.5.10 平成29年3月10日の特別区長会の回答を受けて、都から同年4月28日付で、児童相談所設置計画の確認の進め方等について回答があり、その内容について、連絡調整会議の座長等が説明を受けた。
- H29.6.7 3区（世田谷区・荒川区・江戸川区）の「児童相談所設置計画案のモデル的確認作業」がスタート。（江戸川区＝6/7、世田谷区＝6/16、荒川区＝6/21）

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ことで、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

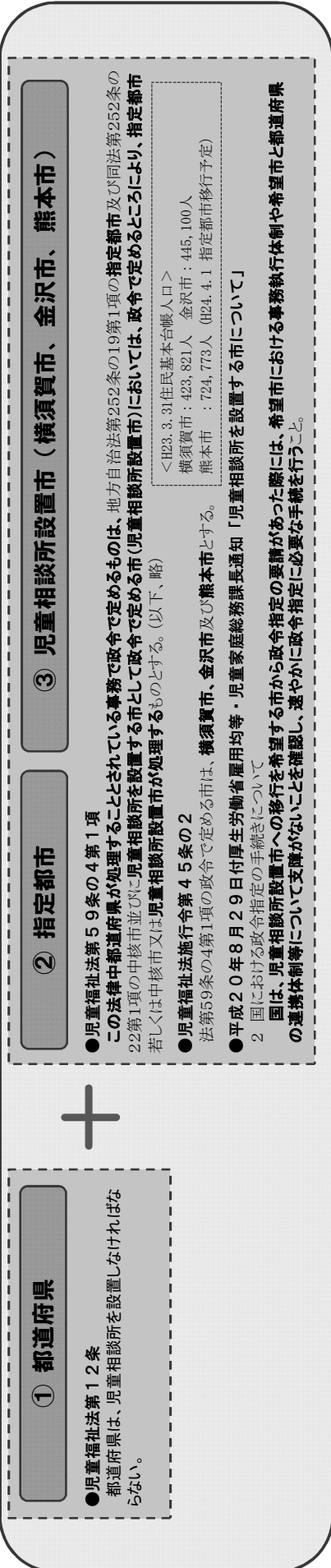
児童相談所の現場からみた児童相談所の区移管に関する問題点や課題、児童相談行政をめぐる都区共通課題について意見交換

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フリーディスカッション
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

児童相談所のあり方検討資料

1 児童相談所の設置主体



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す支援のあり方について(江戸川区事例 最終報告)」
(平成22年5月11日)より作成**

◆課題・問題点

《児童相談所の対応について》

- 子ども家庭支援センターに対して、児童の状況等についての問い合わせやフォローアップ等を行わなかった。
- 区市町村によって虐待対応の成熟度は異なっているが、それを認識していないながら、実態に即した適切な支援ができていなかった。
- 児童相談所の職員が、子ども家庭支援センターの受理会議に出席し助言を行ったことがないなど、スーパーバイズができていなかった。

《共通した問題点》

- 子ども家庭支援センターや児童相談所は、児童と直接会っておらず、小中学校や医療機関も児童から直接事情を聴くことがなかった。
- 子ども家庭支援センターは小中学校に、児童相談所は子ども家庭支援センターにそれぞれ支援を任せきりにしていた。
- 関係機関の連携が不十分で、情報が共有できていなかった。

◆提言

《児童相談所の取組について》

- 「情報提供」ケースについても、その後の対応状況を定期的に確認するなど、進行管理を行うこと。
- 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

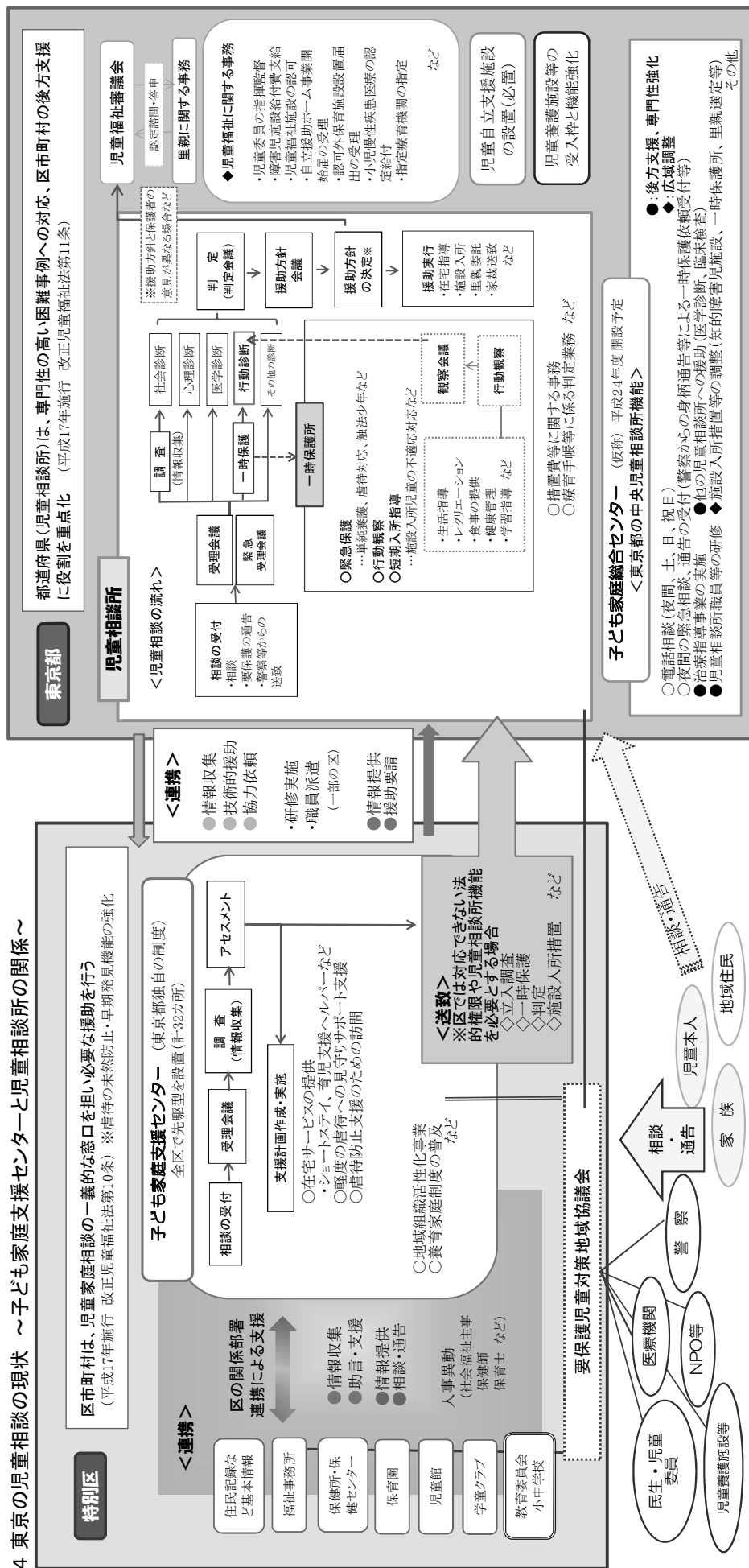
区市町村は、H21年度5,510件)

◇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

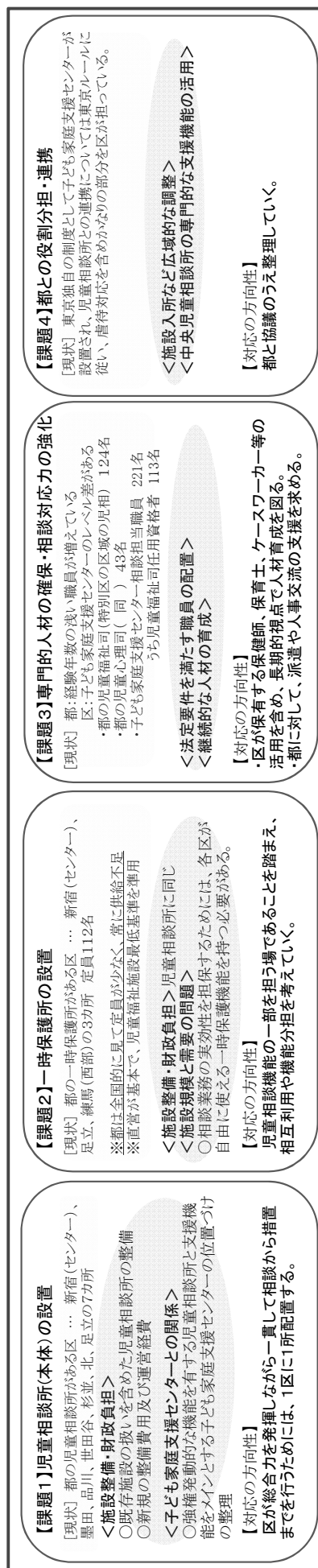
3 区が児童相談所を持つ意義

- 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、児童相談所が身近になり、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、教育、福祉等の各部門との連携が緊密になり、早期に総合的なアプローチを行うことができる。
- 予防の視点を持って早い段階から係わることで、重篤な虐待ケースに陥ることを未然に防ぎながら、在宅での見守りを続けることができる。
- 地域を熟知した区が担うことで、地域性を踏まえて子どもの状況を捉えるため、関係部署で危機感を共有しやすく、きめ細やかな対応ができる。

4 東京の児童相談の現状 ～子ども家庭支援センターと児童相談所の関係～



児童相談所を区へ移管する際の課題と対応の方向性



特別区児童相談所移管モデル（平成 25 年 11 月）抜粋

＜児童相談所の移管に向けて＞

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

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

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

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

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

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

国の第30次地方制度調査会は答申の中で、都から特別区に移譲すべき事務の例として児童相談所の事務を挙げ、「専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである」と提言しています。

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

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

現行体制上の課題・問題点

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

特別区が目指す児童相談行政のすがた

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 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 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 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を要する相談に関する技術的援助や助言等)により、児童相談体制を充実・強化。
- 2 責任や窓口の明確化
区民や関係機関から通告・相談先がわかりやすくなり、児童相談所が身近に。また、通告などの情報の錯綜をなくし、責任と窓口の所在を明確化。
- 3 一貫した支援体制の構築
虐待の未然防止をはじめ、早期発見、相談・調査・保護・再統合、その後の見守り、里親・養護施設など社会的養護の必要な子どもへの対応等、切れ目のない一貫した支援体制を構築。
- 4 総合的なアプローチの実施
保健所、保育園、学校、障害福祉所管課、福祉事務所など、区の関係部署が連携した幅広い支援体制を組み、総合的なアプローチを実施。
- 5 地域全体による見守り体制の充実
区民に身近な特別区が地域の関係機関と連携することで、子どもの状況を的確に把握しながらきめ細かく対応、見守り体制を充実。

移管モデル

【基本的な考え方】

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

5 児童相談所設置市の事務等

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

【移管モデル(規模別モデル)】

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

「特別区児童相談所移管モデル」にかかる都の見解 <概要>

1 基本的な考え方

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

2 内容に対する見解

(1) 総論

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

(2) 各論

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

<人材の確保・育成>

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

<区間の連携・調整等の仕組み>

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

<福祉資源の確保>

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

＜様々な各区の状況＞

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

（３）結論

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

3 今後の体制のあり方の議論について

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

4 その他

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

「特別区児童相談所移管モデル」にかかる都の見解に対する特別区の意見【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、地域の関係機関との緊密な連携により、現場性を活かした継続性のある地域での見守りが可能。

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

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

第2 「内容に対する見解」についての意見

1 「総論」に対する基本的な考え方

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

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

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

2 人材の確保・育成

◇都の見解：保健師・保育士などには介入型アプローチの経験がほとんどない。

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

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

○また、福祉事務所では、DV被害の母子への対応など、職権介入的対応を要する業務を行っており、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言いがたいが、この点に関する具体的対応策がない。

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

○都立養護施設等は、都民・区民の共有財産という視点から、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。
- 今般、各区における移管の具体化に向けた検討の状況や、移管にあたっての23区共通課題の検討結果等を踏まえ、都の見解で示された指摘項目を含め、「移管モデル」の具体化についての特別区としての考え方を整理。
今後、検討会の中で、先に示された都の見解、これに対する特別区の意見、今回提示する「移管モデル」の具体化についての特別区としての考え方を素材に、「児童相談行政の体制のあり方」について議論し、さらに検討を深めていく。

第1 人材の確保・育成について

1. 基本的な考え方

- 開設時に必要となる職員は、都の児童相談所等への派遣を通じて実務経験を積ませることにより確保・育成することを基本とするが、開設当初から一定期間(3年間を目的)は、都からの職員派遣や都職員の身分切替を要請。
- 児童福祉司任用資格保有職員を確保するため、福祉職の採用を拡大。
- 児童福祉司等の職員や児童相談所長は、職員のスキルアップ、人事の停滞解消等を図るため、23区間での派遣交流及び人事交流を実施するとともに、都との派遣交流を要請。
- 児童相談所等の職員は、児童相談関連部署への異動を重視した人事ローテーションを行い、関係部署間のネットワークを強化。
- 特別区職員研修所による専門研修の実施や都主催の専門研修等の活用により、職員の相応対応力等を向上。

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年の間に、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

- 自区の一時的保護所での保護を原則として、児童の居所を秘匿することが必要な場合など、自区の一時的保護所での保護が困難な場合に23区全体で相互利用を行う。
- 各区の一時的保護所（共同設置の一時的保護所を含む）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』（平成28年6月3日公布）

<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>

政府は、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ついておらず、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いときは、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り、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べき必要がある。

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・相談を受け取り、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る、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の受講を義務付け）
- ◆ 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

＜就学前の子どもの代替的養育の原則＞

- ◆ 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の成立について

本日、児童福祉法等の一部を改正する法律が成立しました。

本法律では、児童の福祉を保障するための原理や国と地方公共団体の役割・責務の明確化、母子保健施策が児童虐待の発生予防・早期発見に資する旨の明記、虐待発生時に迅速・的確な対応が行えるように市区町村と児童相談所の体制・権限の強化など、子どもと家庭を取り巻く深刻な状況を踏まえ、大変意義のある改正が行われました。

新たな子ども家庭福祉の実現に向けて、大きな前進が図られたことを高く評価するとともに、強力なリーダーシップを発揮された塩崎恭久厚生労働大臣をはじめ、関係者の皆さまのご尽力に対し、心から敬意を表します。

改正法では、児童相談所の設置自治体を拡大するため、政令で定める特別区が児童相談所を設置できるものとし、更に政府が、法施行後5年を目途に、中核市及び特別区が児童相談所を設置できるよう、設置に係る支援等を行うことが規定されています。この法律の成立を契機として、特別区の児童福祉行政が新しいステージへ歩みを進めたものと考えています。

政府におかれては、法改正の趣旨を踏まえた制度改正の実現に向け、必要な支援等を着実に実行していただくことはもとより、中核市及び特別区における児童相談所の設置・運営が円滑に行われるよう、関係自治体の意見を十分に反映した支援策を早期に実施していただくよう強く期待しています。

今後、特別区においては、改正法施行後、準備が整った区から、順次、児童相談所の設置を目指すとともに、住民生活に密着した基礎自治体として、これまでの実績と経験をもとに、児童福祉行政の更なる充実強化に全力を傾注していく所存です。

皆さまのご理解とご支援を衷心よりお願い申し上げます。

平成28年5月27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（平成28年法律第63号）の概要

（平成28年5月27日成立・6月3日公布）

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が等の権利を有することを明確化する。
- (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、弁護士との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）

I 児童福祉法の理念の明確化等

○ 全ての児童が健全に育成されるよう、児童を中心に、その福祉の保障等の内容を明確化する。

(1) 児童の福祉を保障するための原理の明確化

■ 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の権利を有することを明確化。(児童福祉法)

(2) 家庭と同様の環境における養育の推進

■ 国・地方公共団体は、児童が家庭において健やかに養育されるよう、保護者を支援するものとする。ただし、家庭における養育が適当でない場合には、児童が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されるよう、必要な措置を講ずるものとする。(児童福祉法)

(3) 国・地方公共団体の役割・責務の明確化

■ 国・地方公共団体の役割・責務を次のように明確化。(児童福祉法)

- ① 市町村は、基礎的な地方公共団体として、身近な場所における支援業務を適切に行う。
- ② 都道府県は、市町村の業務が適正かつ円滑に行われるよう、市町村に対する必要な助言や適切な援助を行うとともに、専門的な知識・技術や広域的な対応が必要な業務を適切に行う。
- ③ 国は、市町村・都道府県の業務が適正かつ円滑に行われるよう、児童が適切に養育される体制の確保に関する施策、市町村・都道府県に対する助言、情報提供等の必要な各般の措置を講じる。

(4) しつけを名目とした児童虐待の防止

■ 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。(児童虐待防止法)

Ⅱ 児童虐待の発生予防

- 妊娠期から子育て期までの切れ目ない支援等を通じて、妊娠や子育ての不安、孤立等に対応し、児童虐待のリスクを早期に発見・遮減する。

(1) 子育て世代包括支援センターの法定化

- 市町村は、妊娠期から子育て期までの切れ目ない支援を提供する「子育て世代包括支援センター」を設置するよう努めるものとする。(母子保健法)(☆)

※ 平成27年度実施市町村数：138市町村 → 平成28年度実施市町村数(予定)：251市町村

※ 法律上は、「母子健康包括支援センター」という名称。

(2) 支援を要する妊婦等に関する情報提供

- 支援を要すると思われる妊婦や児童・保護者を把握した医療機関、児童福祉施設、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。(児童福祉法)(☆)

(3) 母子保健施策を通じた虐待予防等

- 国・地方公共団体は、母子保健施策が児童虐待の発生予防・早期発見に資するものであることに留意しなければならない旨を明記。(母子保健法)(☆)

* (☆)の事項は、「児童虐待防止対策強化プロジェクト」(平成27年12月21日子どもの貧困対策会議決定)に記載。次頁以降も同じ。

Ⅲ 児童虐待発生時の迅速・的確な対応

- 児童の安全を確保するための初期対応等が迅速・的確に行われるよう、市町村や児童相談所の体制や権限の強化等を行う。

(1) 市町村における支援拠点の整備

- 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。(児童福祉法)

(2) 市町村の要保護児童対策地域協議会の機能強化

- 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。(児童福祉法)(☆)

※ 現行は、要保護児童対策調整機関における専門職(児童福祉司たる資格を有する者、保健師等)の配置は努力義務であり、1,387市区町村(80.4%)が配置済。(平成27年4月1日)

- 調整機関に配置される専門職は、国が定める基準に適合する研修を受けなければならないものとする。(児童福祉法)

(3) 児童相談所設置自治体の拡大

- 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。(児童福祉法)

※ 現行法上、政令で定める市(現在、横須賀市・金沢市)は児童相談所を設置するものとされており、政令で定める特別区についてもこれと同様とする。

- 政府は、改正法の施行後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ものとする。(改正法附則)

(4) 児童相談所の体制強化

- ①児童心理司、②医師又は保健師、③スーパーバイザー（他の児童福祉司の指導・教育を行う児童福祉司）を配置するものとする。（児童福祉法）（☆）
- ※ 児童福祉司の配置標準について、区域内の人口等に加え、児童虐待相談対応件数を考慮するものとする。（児童福祉法・同法施行令）
- ※ 専門職の配置充実を促進するため、厚生労働省において、「児童相談所強化プラン」を策定。
- 児童福祉司（スーパーバイザーを含む）は、国の基準に適合する研修を受講しなければならないものとする。（児童福祉法）
- ※ 社会福祉主事を児童福祉司に任用する場合、任用前の指定講習会を受講させなければならないものとする。（児童福祉法）
- 児童相談所設置自治体は、法律に関する専門的な知識経験を必要とする業務を適切かつ円滑に行うため、弁護士的配置又はこれに準ずる措置を行うものとする。（児童福祉法）

(5) 児童相談所の権限強化等

- 児童相談所から市町村への事案送致を新設。（児童福祉法・児童虐待防止法）
- ※ 現行は、市町村から児童相談所への事案送致のみ規定。
- ※ 併せて、児童相談所・市町村に共通のアセスメントツールを開発し、共通基準による初期評価に基づく役割分担を明確化。これにより、漏れない対応を確保。
- 臨検・捜索について、再出頭要求を経ずとも、裁判所の許可状により、実施できるものとする。（児童虐待防止法）（☆）
- ※ 現行は、保護者が立入調査を拒むことに加え、再出頭要求にも応じないことが要件。
- 児童相談所・市町村から被虐待児童等に関する資料等の提供を求められた場合、地方公共団体の機関に加え、医療機関、児童福祉施設、学校等が当該資料を提供できる旨を規定。（児童虐待防止法）（☆）
- 政府は、改正法の施行後速やかに、要保護児童を適切に保護するための措置に係る手続における裁判所の関与の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。（改正法附則）

(6) 通告・相談窓口等

- 政府は、改正法の施行後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や、児童福祉に関する業務に従事する者の資質の向上を図るための方策について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとす。（改正法附則）

IV 被虐待児童への自立支援

○ 被虐待児童について、親子関係再構築支援を強化するとともに、施設入所や里親委託の措置が採られることとなった場合には、個々の児童の状況に応じた支援を実施し、将来の自立に結びつける。

(1) 親子関係再構築支援

- 親子関係再構築支援は、関係機関等が連携して行わなければならない旨を明記。(児童福祉法)
- 施設入所や里親委託等の措置を解除する際に、都道府県(児童相談所)が委託した民間団体等が必要な助言を実施できるようにする。(児童虐待防止法)(☆)
- 施設入所や里親委託等の措置を解除された児童について、関係機関等が連携して、児童の継続的な安全確認を行うとともに、保護者への相談・支援を実施するものとする。(児童虐待防止法)

(2) 里親委託等の推進

- 里親支援について、都道府県(児童相談所)の業務として位置付け。(児童福祉法)(☆)
- 養子縁組里親を法定化し、研修の義務化、欠格要件や都道府県による名簿の登録について規定。(児童福祉法)(☆)
- 養子縁組に関する相談・支援について、都道府県(児童相談所)の業務として位置付け。(児童福祉法)(☆)
- 政府は、改正法の施行後速やかに、特別養子縁組制度の利用促進の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。(改正法附則)

(3) 18歳以上の者に対する支援の継続

- 一時保護中の18歳以上の者等について、20歳に達するまでの間、新たに施設入所等措置を行えるようにするとともに、その保護者に対する面会・通信制限等の対象とする。(児童福祉法・児童虐待防止法)
- 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。(児童福祉法)(☆)

※ 現行は、20歳未満の児童養護施設退所者等が対象。

※ 併せて、施設入所等措置を受けていた者について、18歳(措置延長の場合は20歳)到達後も、22歳の年度末まで、引き続き必要な支援を受けることができる事業の創設を検討。

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。
- ✚ 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。
- ✚ 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。

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メッシュ単位での将来人口分析を実施

▽中間報告で示した3つの論点について、最終報告とりまとめ

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

1. 人口動向を踏まえた地域ごとの将来の姿と課題

【高齢者の急激な増加と高齢化の進展】

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

【高齢者単身世帯と空き家の急増】

- ◇ 2050年における都内の総世帯数に占める割合は、高齢者単身世帯が2割、これに「老老世帯」を加えた高齢者のみ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ならない。東京と地方はともに消滅することに。

2. 東京の自治のあり方の方向性

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

るため、危機的な状況が迫っていることについて認識が運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す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町村まで様々。また、面積規模は、平均30km²程度にとどまっており、特に区部及びその近隣市域には、市街地が連担した地域に小規模面積の自治体が数多く存在。今後の東京の自治のあり方を検討するにあたっては、こうした特性を踏まえる必要。

(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。
- ◎ 都内における今後の人口減少社会の到来や少子高齢化の更なる進展を踏まえ、広域自治体として都が、今後どのように対応していくのかについても、検討が求められる。

(2)住民自治(自治の担い手)のあり方

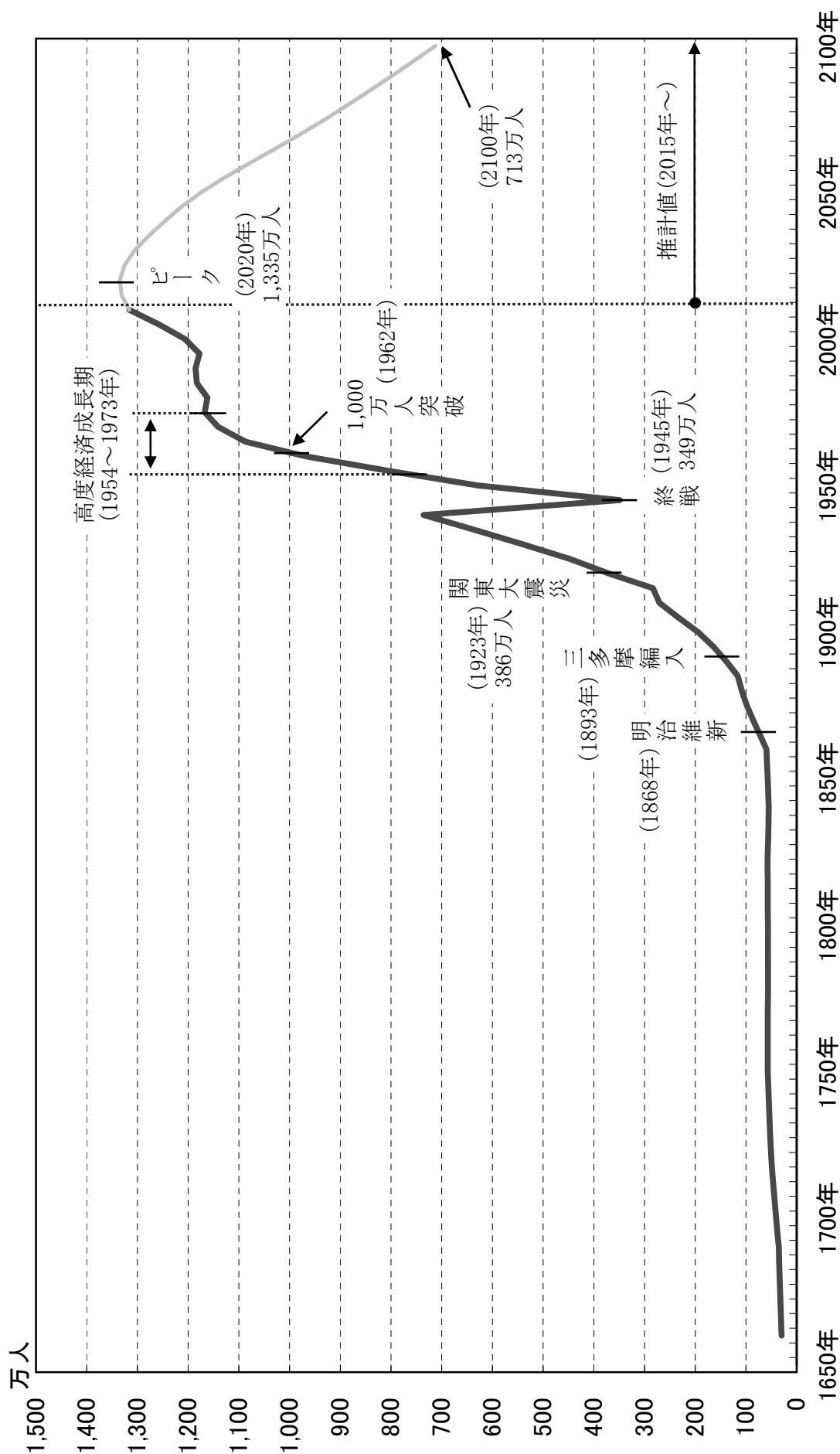
- ◎ 町内会や自治会等の活動を基盤とした既存のコミュニティを再構築していくことはもとより、NPOや企業、ボランティア団体などの地域の様々な活動主体との協力によって、新しいコミュニティの形成を支援していく必要。
- ◎ 様々な年代層がそれぞれの課題意識や経験・ノウハウを地域課題の解決に有効に活用し、地域の担い手として活躍できるよう、各区市町村は、多様な支援策をこれまで以上に積極的に講じていくことが重要。

(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臨む前から、合併、共同処理制度の活用、基礎自治体間での相互補完や機能分担等、多様な選択肢について、地域特性や住民意思等を踏まえながら、主体的に検討、判断していく必要。
- ◎ 合併・連携それぞれにメリット、デメリットの両面があることを念頭に、地理的状況、人口規模、人口や産業の集積の状況、地域の連担、面積など、その地域特有の様々な状況を踏まえ、合併・連携等の多様な選択肢の中で、どのような手段がより有効であるのかについて、具体的なデータ等に基づき、関係自治体間で議論していくことが重要。
- ◎ 自治体間における連携が増大していく場合には、既存の体制の維持・存続にとらわれない行政体制のあり方を検討することが求められる。

東京の人口の推移

付 表 1-1



※1867年以前(江戸時代)は『大江戸まるわかり事典』(大石学編・時事通信出版局・2005.7)より作成(ただし江戸の町人口のみ)

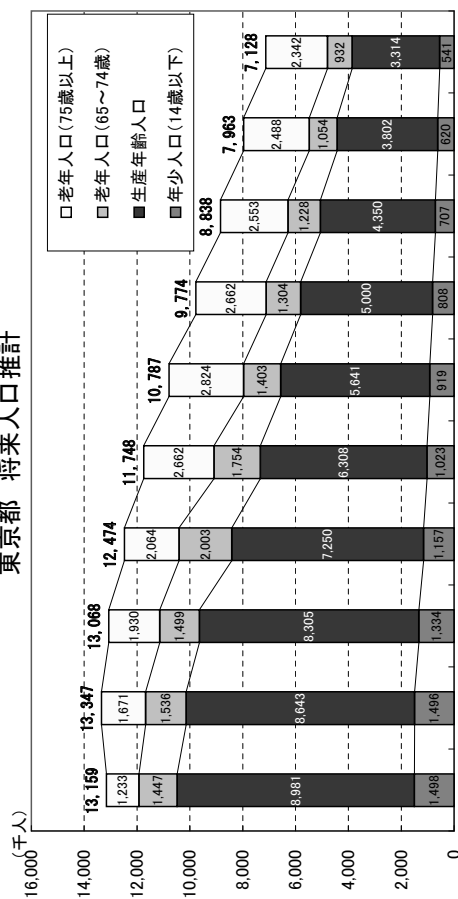
※1872年～2035年は東京都統計部「東京都の人口(推計)」より作成、ただし2015年～2035年は推計値

※2035年以降は「東京の自治のあり方研究会」による推計

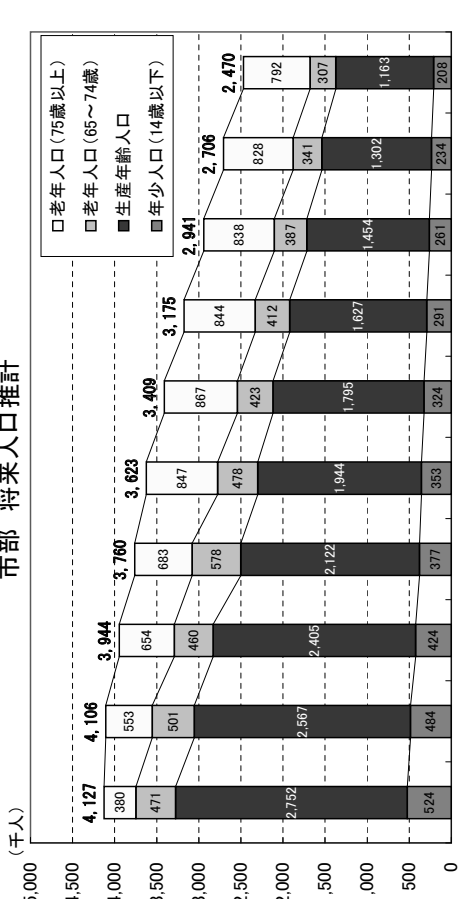
東京の将来人口推計(年齢3区分別)

付 表 1-3

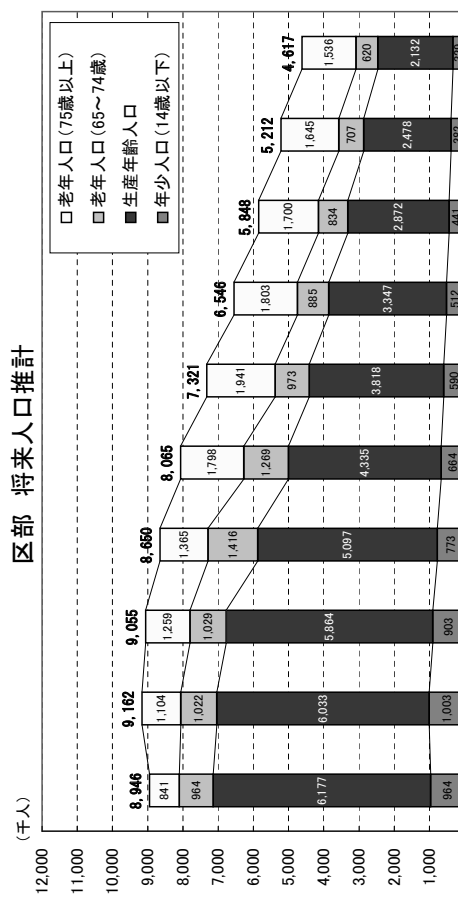
東京都 将来人口推計



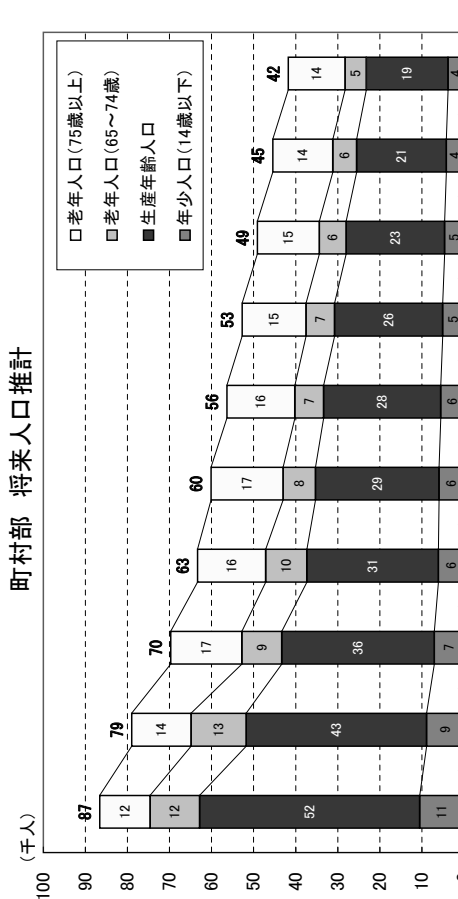
市部 将来人口推計



区部 将来人口推計



町村部 将来人口推計



	2010年	2020年	2030年	2040年	2050年	2060年	2070年	2080年	2090年	2100年
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

● 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