

IV 地方分権改革と特別区のこれから

地方分権改革と特別区の将来像に係る動きのポイント

◇地方分権改革

- 地方分権改革推進委員会（平成 19 年 4 月設置）
 - ・第 1 次勧告（平成 20 年 5 月）～第 4 次勧告（平成 21 年 11 月）
- 地域主権戦略大綱（平成 22 年 6 月 22 日）
 - ・義務付け・枠付けの見直し等（第 1 次見直しと合わせ 371 項目 649 条項）
 - ・基礎自治体への権限移譲（68 項目 251 条項）
 - * 3 法（第 1 次一括法・国地方協議の場・自治法）23.5.2 公布
 - * 第 2 次一括法 23.8.30 公布
- 義務付け・枠付けの更なる見直しについて（平成 23 年 11 月 29 日）
 - ・第 3 次見直し（通知・届出・報告、公示・公告等の 291 条項の見直し）
 - * 旧第 3 次一括法⇒衆議院解散に伴い廃案
- 義務付け・枠付けの第 4 次見直しについて（平成 25 年 3 月 12 日）
 - ・基礎自治体への権限移譲と併せて、地方からの具体的な提案を受けた見直し
 - * 第 3 次一括法（旧第 3 次一括法+第 4 次見直し）25.6.14 公布
- 事務・権限の移譲等に関する見直し方針について（平成 25 年 12 月 20 日）
 - ・国から地方公共団体への事務・権限の移譲等と併せて、第 30 次地制調答申において都道府県から指定都市へ移譲すべきとされた事項について見直し
 - * 第 4 次一括法 26.6.4 公布
- 地方分権改革に関する提案募集の実施方針（平成 26 年 4 月 30 日）
 - ・委員会勧告方式に替えて、個々の地方公共団体等から改革に関する提案を募集し、実現に向けて検討
 - * 第 5 次一括法 27.6.26 公布
 - * 第 6 次一括法 28.5.20 公布
 - * 第 7 次一括法 29.4.26 公布

◇事務配分関連の最近の動き

- 教職員人事権（給与負担、定数、任命権、学級編制基準）
 - ・個別の任命権移譲は事務処理特例制度で可能と回答
 - ※大阪府 3 市 2 町で平成 24 年度から実施（採用選考、人事交流等を協議会で共同処理）
 - ・事務処理特例制度の運用状況を踏まえつつ、中核市等に権限を移譲する方向で検討を行い、小規模市町村を含めた関係者の理解を得て、結論が得られたものから順次実施
- 児童相談所設置市の指定
 - ・事務執行体制、都道府県との連携体制等に支障が無ければ、政令指定都市以外に個別に希望する市を指定 ※金沢市、横須賀市
 - ・「政令で定める特別区は、児童相談所を設置するものとする」という改正を含む児童福祉法等の一部を改正する法律が成立（28.5.27）、公布（28.6.3）
- 都市計画決定権限
 - ・平成 24 年度から指定都市の権限を市町村に移譲 ※うち用途地域等は特別区のみ除外

◇特別区のあり方をめぐる提言

- 東京商工会議所「道州制と大都市制度のあり方」20.9.11
 - ・都区制度を廃止し、東京 23 区部を一体とする新たな「東京市」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

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

◇第1次分権改革

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

1 機関委任事務制度の廃止と事務の再構成

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

(2) これに伴い主務大臣の包括的な指揮監督権等も廃止（通達行政の廃止）

2 国の関与の抜本的見直し、新しいルールの創設

(1) 機関委任事務に伴う包括的指揮監督権を廃止

(2) 国の関与の新しいルールを創設（地方自治法）

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

(3) 個別法に基づく関与を整理縮小（138法律）

3 権限移譲

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

(2) 特例市制度を創設し、20万人以上の市に権限をまとめて移譲

4 条例による事務処理特例制度の創設

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

5 その他

(1) 必置規制の見直し（38法律）

(2) 市町村合併特例法の改正

◇三位一体改革

①国庫補助負担金改革 4兆6,661億円（H16～H18）

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

②税源移譲 3兆94億円

国の所得税から地方の個人住民税へ税源移譲を実施（個人住民税は一律10%化）

③地方交付税改革 約△5兆1,000億円

地方交付税及び臨時財政対策債の総額の抑制、算定の簡素化・不交付団体の増加

◇第二次分権改革

1 地方に対する規制緩和（義務付け・枠付けの見直し）

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

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

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

2 事務・権限の移譲等

①国から地方へ

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

②都道府県から基礎自治体へ

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

3 国と地方の協議の場

- ・国と地方の協議の場に関する法律が成立（H23.4.28）
- ・地方に関わる重要政策課題について、地方と連携して施策を進めていくため、同法に基づき引き続き運営
 - （25 年度）6/5 地方分権改革の取組、骨太の方針の策定等
 - 10/11 平成 26 年度予算概算要求、地方分権改革の推進等
 - 12/12 経済対策、平成 26 年度予算編成及び地方財政対策等
 - （26 年度）6/11 「骨太の方針」の策定等、地方分権改革の推進
 - （27 年度）6/17 「骨太の方針」の策定等、地方創生・地方分権改革の推進
 - （28 年度）6/2 「骨太の方針」の策定等、地方創生の本格展開・地方分権改革の推進

《参考》地方制度調査会の主な答申（平成以降）

- 第 22 次 1989 年(平成元年)12 月 6 日 小規模町村のあり方についての答申
 - 〃 1990 年(平成 2 年)9 月 20 日 都区制度の改革に関する答申
- 第 23 次 1991 年(平成 3 年)12 月 6 日 地方交付税制度に関する基本的な考え方についての意見
 - 〃 1993 年(平成 5 年)4 月 19 日 広域連合及び中核市に関する答申
- 第 24 次 1994 年(平成 6 年)11 月 22 日 地方分権の推進に関する答申
 - 〃 1994 年(平成 6 年)11 月 22 日 市町村の自主的な合併の推進に関する答申
- 第 25 次 1997 年(平成 9 年)2 月 24 日 監査制度の改革に関する答申
 - 〃 1998 年(平成 10 年)4 月 24 日 市町村の合併に関する答申
- 第 26 次 2000 年(平成 12 年)10 月 25 日 地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充

実確保に関する答申

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

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

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

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

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

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

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

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

「個性を活かし自立した地方をつくる」＜概要＞

～地方分権改革の総括と展望～ 26.6.24 地方分権改革有識者会議

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

改革の「総括」～地方分権の基盤の確立～

第1次分権改革（H7～11）：国と地方の関係を上下・主従から対等・協力へ

例：機関委任事務制度の廃止、国の関与の基本ルール確立

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

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

今後の「展望」～新しいステージの改革の取組～

＜改革の使命・目指す姿＞

Mission ミッション ⇒個性を活かし自立した地方をつくる

Vision ビジョン

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

＜目指すべき方向＞

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

＜改革の進め方＞

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

「基礎自治体連合構想」の概要

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

第二次特別区制度調査会報告

『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想（19.12.11）の要点

◇改革の基本的な考え方

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

◇「基礎自治体連合」の構想

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

◇東京大都市地域における「基礎自治体連合」のモデル

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

を処理する

⑦「東京〇〇市」間の水平的な財政調整事務を処理する

※共有税方式または分賦金方式が考えられる

※地方交付税制度の特例を設ける

⑧住民参加の仕組みをもつ

⑨連合の議会における会議及び会議録の公開や、公聴会・参考人制度を活用する

⑩「基礎自治体連合」の事務的経費は、「東京〇〇市」が負担する

◇関連する課題についての考え方

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

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

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

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

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

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

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

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

自治権拡充の沿革

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

(参考1) 東京大都市地域の変遷

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

(参考2) 都区制度改革の歩み

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

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

都区関係の現状

◇都区のあり方検討

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

◇都区財政調整協議

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

①都区の役割分担に応じた配分割合の合意はかねてよりの懸案事項である。

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

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

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

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

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

○特別区間の財政調整について

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

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

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

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

○ 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えるか。あるいは、効率性や住民自治等の観点から見直すべき点はないか。

- ・ 現行制度は、都区制度の歴史的経緯や都区関係者の要望等を踏まえ、効率性や住民自治等の観点も含めて、東京大都市地域の特殊性に応じた大都市制度として改正が行われたものであり、都区制度を前提とする限り基本的には完成された制度である。
- ・ しかし、現行制度の解釈自体に都区間の差異がある現実を踏まえると、今後都区協議での自主的解決が不可能となる事態に至った場合には、①第三者による裁定等の現行制度の補完措置、又は②特別区制度調査会の提言等による抜本改正等の解決策を検討することも必要となる。

○ 多くの特別区の人口規模が中核市・特例市並みであることから、中核市・特例市が行っている事務を特別区に移譲することについて、どう考えるか。他方、人口が少ない特別区があることについてどう考えるか。

- ・ 本来、人口規模によって事務配分に差を設けるのではなく、基礎自治体が可能な限り役割を担えるように財政措置を含めて手立てを講じるべきである。
- ・ 特別区は、すでに全ての区が中核市の中心的業務である保健所設置市の事務を担っており、現行制度のもとでも、都区間及び特別区間の財政調整機能による裏付けも含め、人口規模に拘わらず、中核市並み以上の役割を負うことは可能である。
- ・ 特別区の場合には、相対的に人口が少ない特別区の方が財政力が高く、都区財政調整による 23 区間の財源均衡も図れるので、人口規模が事務移譲の支障になることは考えにくい。

○ 現在特別区で処理している事務の中に、都において処理すべき事務はあるか。特別区が一部事務組合で共同処理している事務（例：ごみ焼却施設の整備・管理運営、人事委員会等）についてどのように考えるか。

- ・ 医療保険制度や生活保護制度など、本来国が財政責任を負うべき事務について、都が広域自治体の立場でより一層の責任を果たすべきものはありうるが、その場合でも、事務処理は基礎自治体が役割を負うことが必要であり、現在特別区が実施している事務のうち、都の処理に全面的に委ねるべきものは想定できない。
- ・ 一方、現在特別区が共同処理で行っている事務は、都区制度に直接依るものでも、23 区一体ありきのものでもなく、事務処理方法のひとつとして特別区が協議により自主的に

選択したものである。広域的な処理がふさわしい事務であっても、特別区優先の原則により可能な限り特別区の連携によって対処するのが、現行制度の趣旨であり、また、特別区が共同処理に責任を持つことにより、都が実施する場合と比べ、各特別区が実施する関連業務との連携がしやすいほか、住民に身近な各特別区の行政機関や議会、住民等の声を反映させやすく、効率的、効果的な執行が可能となっている。

- ・共同処理について、効率性や民主制の面で問題があると指摘する意見もあるが、各特別区の住民代表が一部事務組合の執行機関や議会の構成員となっており、その権限を行使するについては、所属の各団体の議会や住民の意向を踏まえながら団体の代表として責任を持って対処することから、民主制が損なわれるものではなく、都が実施するよりも住民に身近な行政が確保できる。また、意見調整に要する非効率性の指摘についても、各団体の議会における審議と同様、議論を尽くしたうえでできる限り多くの意見を反映させるための経過であり、効率性にもとるものとは言えない。
- ・なお、例に上がっている人事委員会の共同設置については、特別区の人事行政に係わるものであり、都による処理の議論の余地はない。

○ 特別区の区域のあり方について、どう考えるか。

- ・区域のあり方は、それぞれの自治体が、歴史的な経過と将来に向けての展望を踏まえながら、自らの生き方を自主的に選択する問題であり、そのいかんによって、事務権能や財源の制約が課されるものであってはならない。
- ・特別区は、現在でも保健所設置市の事務を全ての区で担っているように、十分な行財政能力を有しており、都区財政調整の機能もあいまって、今後の権限移譲にあたっては規模の差による制約を受ける状況にはない。
- ・特別区の区域のあり方については、東京大都市地域を複数の基礎自治体で担うこととしている現行制度の趣旨はもとより、各特別区の行財政能力、広域的対応についての特別区間の連携協力の実績、税源偏在を均衡化させる都区財政調整制度の存在等を勘案すれば、区域の再編をしなければならない必然性はなく、各特別区が自主的に判断すべき問題である。

○ 都と特別区の税財源の配分について、どう考えるか。都区財政調整制度は有効に機能しているか。

(都と特別区の税財源の配分について)

- ・現行の税体系を前提とする限り、平成12年都区制度改革時に移譲できるすべての税源を特別区に移譲したものと理解しており、都区間の税配分自体は、都と特別区の事業実施状況に見合った都市計画税の配分のあり方と調整税減収時の特別区の財源補てん策の取り扱いを除いては、基本的にこれ以上の改革は見込めないものと考えている。

- ・都区間及び特別区間の財政調整の財源として都税とされている調整税（固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税）については、都が一体的に処理する「市町村事務」の財源を都に留保しつつ、特別区間の著しい財源の偏在を調整し、東京大都市地域の行政の均衡を図る観点から特別区財政調整交付金として配分されるものであり、その配分が適切に行われれば、都区制度の趣旨に適った運用が期待できるものと理解している。
- ・ただし、調整税が年度途中で減収となった場合に、一般の市町村がとりうる減収対策に見合う特別区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等を通じて頻りに調整が行われており、概ね有効に調整が行われている。
- ・ ただし、都区間の役割分担及び財源配分の原則についての認識の差に係る事項については、折り合いがつかずこう着することがしばしば発生している。
- ・ 都区協議会については、現在都区財政調整と都区のあり方検討に関する下部機構を設けており、実務レベルの事前協議を行う体制となっているが、一層の活性化を求める意見もある。
- ・ なお、都区間の協議について、都は一つであるから良いが、特別区は23団体あり、利害も一致しないため、合意の手続きが煩雑で手間がかかったり、合意がないと協議ができない等の問題を指摘する意見があるが、広域自治体と基礎自治体の協議である以上、1対複数の協議となるのは必然であり、まして一つの大都市地域の行政を複数の基礎自治体と広域自治体の特別な役割分担と相互の調整により処理する大都市制度としての都区制度の性格からすれば、各団体の利害を調整しつつ都区関係を整理すべきことは当然のことである。特別区は、長年の経緯の中で、各区の自主性・自立性を尊重しつつ、大都市制度としての都区制度の趣旨に沿った互譲と協調の姿勢で意見調整を行いながら、都との協議に臨んできており、区側の協議がまとまらないために都区協議に支障をきたしたことはないと理解している。

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

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

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

◇指定都市・仮称特別市（特別自治市）について

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

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

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

○まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指してはどうか
○都道府県と指定都市間の連絡調整を行う協議会の設置、また協議が整わない場合、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、裁定の仕組みを設けることも検討
○住民自治強化の観点から、行政区の役割拡充、区長の特別職化と人事・予算等権限付与、行政区単位の教育委員会、議会常任委員会の設置を可能に

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

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

◇中核市・特例市について

○人口20万以上で保健所設置を条件に両制度を統合

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

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

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

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

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

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

○市議会議員の選挙区設置を検討

○地域自治区や支所・出張所等の仕組みを地域の実情に応じて活用し、住民自治を拡充

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

特例市市長会：合併を行った市町村の経験を踏まえて検討する必要。

○地方の拠点である中核市・特例市が周辺市町村と適切な役割分担と連携

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

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

◇特別区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、特別区と云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れば十分対応可能。とくに児童相談所の移譲は、現下の最大の課題。移譲に際しての専門職の確保等の課題については、特別区が保有する幅広い人材の活用や子供家庭支援センターで培ってきたノウハウも生かして総合的な人材確保と育成を進める。住民生活に密着している特別区こそが、幅広い支援体制やネットワークを組むことができる。

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

都：事務処理特例を活用して規模・能力に応じて移譲するのも一つの方法。

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

○今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しが必要

都：指摘のような厳しい社会状況に対応できる行政体制の見直しも必要。都区の事務分担のあり方に加えて、特別区の区域のあり方についても検討が必要。

区長会：指摘の課題は、区域の再編によって解決できるものではなく、何故区域の見直しに直結するのか理解不能。区域のあり方は、それぞれの自治体が、歴史的な経過と将来に向けての展望を踏まえながら、自らの生き方を自主的に選択する問題。仮に、効率化の視点からの問題提起であれば一面的に過ぎる。

○仮に都区協議会での協議が調わない事項が生じた場合、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、裁定の仕組みを設けることも検討

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

都区で真摯に議論を積み重ね、連携・協力しながら必要な改善を行う。

区長会：基本的には、都区が協議を尽くして調整を図るべきものであり、それが都区協議会を法定している制度の趣旨。自治紛争処理委員による調停に加えて、指摘のような裁定の仕組みが設定可能か慎重な検討が必要。

○市議会議員の選挙区設置を検討

○地域自治区や支所・出張所等の仕組みを地域の実情に応じて活用し、住民自治を拡充

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

(参考) 専門小委員会でのその他の主な論点

○区に移譲された事務においても、ゴミ処理や人事・勤務条件、国保などは、23区間の公平性や効率性を維持するために23区が共同処理等をしている。よって、区単位の事務移譲をする場合、他の市町村に事務移譲をするのと同様の効果は望めないのではないか。

区長会：現在特別区が共同処理で行っている事務は、都区制度に直接依るものでも、23区一体ありきのものでもなく、事務処理方法のひとつとして特別区が協議により自主的に選択したもの。広域的な処理がふさわしい事務であっても、特別区優先の原則により可能な限り特別区の連携によって対処するのが、現行制度の趣旨。また、特別区が共同処理に責任を持つことにより、都が実施する場合と比べ、各特別区が実施する関連業務との連携がしやすいほか、住民に身近な各特別区の行政機関や議会、住民等の声を反映させやすく、効率的、効果的な執行が可能となっている。

○都から特別区への権限移譲が進み、特別区への財源配分が増えると、各特別区の特別区財政調整交付金への依存度が高まり、財政モラルが維持できなくなるおそれ

区長会：東京大都市地域の行政の均衡を図るために、役割分担に応じた都区間の財源配分と各特別区の税源偏在を是正する財源調整を行う都区財政調整制度の趣旨を踏まえるならば、指摘はあたらない。

◇大都市圏域の調整について

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

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

「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」の要点

(25.6.25 第30次地方制度調査会)

①大都市制度の改革

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

②基礎自治体の行政サービス提供体制

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

第30次地方制度調査会「答申」に対するコメント（抜粋）

(25.6.18 特別区長会会長 荒川区長 西川 太郎)

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

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

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

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

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

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

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1億2000万人を下回り、平成60年には1億人を下回ると推計されている。

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

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

言うまでもなく、大都市はひとり大都市のみで存立できるものではない。他の基礎自治体と相互依存することで成り立っている。大都市等のあり方の見直しは、基礎自治体そのものや広域自治体のあり方にも大きく影響するものである。

当調査会は、平成23年8月24日に「住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方、我が国の社会経済、

地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方及び東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」について諮問を受け、5回の総会と36回の専門小委員会において、関係団体からの意見聴取を含め、調査審議を行ってきた。諮問事項のうち、「議会のあり方を始めとする住民自治のあり方」に関しては、平成23年12月15日に「地方自治法改正案に関する意見」を提出した。

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

第1 大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題

1 現状認識

(1) 我が国における今後の基礎自治体の役割

少子高齢化が進行し、我が国が人口減少社会となったことは否定できない事実である。人口減少が進む中であっても集落の数はそれほど減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯も増加していく。医療、介護、教育、交通、災害対応等の分野において、住民に身近な基礎自治体の役割が増え、住民一人当たりの行政コストも増大することが見込まれている。このことを前提にして、これからの我が国のあり方を真剣に考えていくことが必要である。

人口減少下であっても、経済を持続可能なものとし、国民が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるような国づくりが必要となっている。このためには、まず、人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要である。その上で、全国の基礎自治体の人々の暮らしを支える対人サービスをどのような形で持続可能に提供していくかが問われているのである。

三大都市圏（東京圏、関西圏、名古屋圏）においては、これまで比較的緩やかであった高齢化が今後急速に進行するとともに、高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新期を迎える。三大都市圏では、このように増加する行政課題に対応しつつ、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期を迎える中で、引き続き我が国の経済をけん引する役割を果たすことが求められている。

指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市（以下「地方中核拠点都市」という。）を核とする圏域においては、地方中核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核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その行政機能を維持することの重要性が改めて浮き彫りになった。

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

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

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

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

2 三大都市圏・地方圏の課題

(1) 三大都市圏の抱える課題

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

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

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

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

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

(2) 地方圏の抱える課題

地方圏は、三大都市圏に先行して、すでに高齢化や人口減少といった課題に直面してきた。人々が快適で安心して暮らせる都市環境を確保するとともに、三大都市圏から地方圏への人の流れを作るためにも、地域を支える拠点の構築が課題となる。

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

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

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

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

3 制度改革等の必要性

(1) 大都市等に関する地方自治制度の改革による対応

大都市等に関する地方自治制度としては、昭和31年に特別市制度に代えて指定都市制度が創設された後、指定都市に準ずる規模の都市に規模・能力に応じた事務移譲を進めるため、平成6年、11年にそれぞれ中核市制度、特例市制度が創設された。その後、中核市については人口要件以外の要件が撤廃され、指定都市については合併団体に対する運用上の人口要件が一時緩和された。現在、指定都市、中核市、特例市に指定されている市の数は、それぞれ20、42、40に増加している。

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

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

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

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

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

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

(2) 基礎自治体における行政サービス提供体制についての制度的対応

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

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

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

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

第2 現行の大都市等に係る制度の見直し

1 指定都市制度

(1) 指定都市制度の現状

①指定都市制度の枠組み

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

②効率的・効果的な行政体制の整備

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

もとより「二重行政」は、必ずしも指定都市と都道府県の間固有の課題ではないが、指定都市の規模・能力が高く、都道府県庁所在地であることも多いこと等から、特に指定都市と都道府県の間で深刻化してきたものと考えられる。

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

③住民意思の的確な反映

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

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

(2) 「二重行政」の解消を図るための具体的な方策

①事務移譲

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

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

定都市の関係は都道府県間関係と同様に考えることを基本とすべきである。移譲事務の分野としては、都市計画と農地等の土地利用の分野や、福祉、医療、教育等の対人サービスの分野などが考えられる。既に地方分権改革推進委員会第1次勧告によって都道府県から指定都市等へ移譲対象とされたにもかかわらず移譲されていない事務を中心に、指定都市に移譲されていない事務全般にわたって検討の対象とすべきである。別表に、指定都市に移譲されていない主な事務のうち、指定都市及び指定都市を包括する道府県の多くが移譲に賛成しているもの又は条例による事務処理の特例の活用により指定都市への移譲実績のあるもの等を示している。このような事務については移譲することを基本として検討を進めるべきである。

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

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

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、必ずしも市で一體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、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必要がある。

(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となるところもあり、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、合意形成の手續、合意の実効性を確保するための調整方法、その他民法上の契約等では不十分と考えられる点をどのように補うかという観点から、検討することが必要である。

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

(2) 地方圏における市町村間の広域連携のあり方

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

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

(3) 三大都市圏の市町村

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

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

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

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

(4) 市町村間の広域連携の促進に向けた留意点

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

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

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

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

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

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

（５）都道府県による補完

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

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

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

第30次地方制度調査会答申を受けた取組状況について

1. 現行の大都市等に係る制度の見直し

① 指定都市制度の見直し【「二重行政」の解消】

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

○平成26年第4次一括法において措置

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

(2) 事務移譲により指定都市に新たに生じる財政負担について適切に財政措置(県費負担教職員の給与負担等とまと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

○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

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

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

③ 中核市・特例市制度の統合

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

○平成26年地方自治法改正

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

2. 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制

① 新たな広域連携の制度

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

○平成26年地方自治法改正

- ・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

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

- ・地方公共団体は、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

※ 第31次地方制度調査会第1回専門小委(26.5.28開催)資料をもとに作成

大阪「都」VS 特別自治市

～大都市制度をめぐる議論～

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

特別区設置法
が施行



かつて特別市の
規定が存在

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

参 考

「特別市」について

地方自治法の体系 (抜 粋)	第一編 総則
	第二編 普通地方公共団体
	第十二章 大都市等に関する特例
	第三編 特別地方公共団体
	第一章 削除
	第二章 特別区

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

第一章 特別市

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

第265条 特別市は、都道府県の区域外とする。

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

第271条 行政区に区長及び区助役1人を置く。

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

大都市地域における特別区の設置に関する法律(平成 24 年 9 月 5 日法律第 80 号)

(目的)

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

(定義)

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

2 この法律において「関係道府県」とは、関係市町村を包括する道府県をいう。

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

(道府県の区域内における特別区の設置の特例)

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

(特別区設置協議会の設置)

第四条 特別区の設置を申請しようとする関係市町村及び関係道府県は、地方自治法第二
百五十二条の二の二第一項の規定により、特別区の設置に関する協定書(以下「特別区設
置協定書」という。)の作成その他特別区の設置に関する協議を行う協議会(以下「特別
区設置協議会」という。)を置くものとする。

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

(特別区設置協定書の作成)

第五条 特別区設置協定書は、次に掲げる事項について、作成するものとする。

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

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

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

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

(特別区設置協定書についての議会の承認)

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

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

(関係市町村における選挙人の投票)

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

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

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

(特別区の設置の申請)

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

2 前項の規定による申請は、特別区設置協定書を添えてしなければならない。

(特別区の設置の処分)

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

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

3 第一項の規定による処分は、前項の規定による告示によりその効力を生ずる。

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

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

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

(特別区を包括する道府県に対する法令の適用)

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

(事務の分担等に関する意見の申出に係る措置)

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

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

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

(特別区を包括する道府県における特別区の設置の特例)

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

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

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

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

（政令への委任）

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

附 則 抄

（施行期日）

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

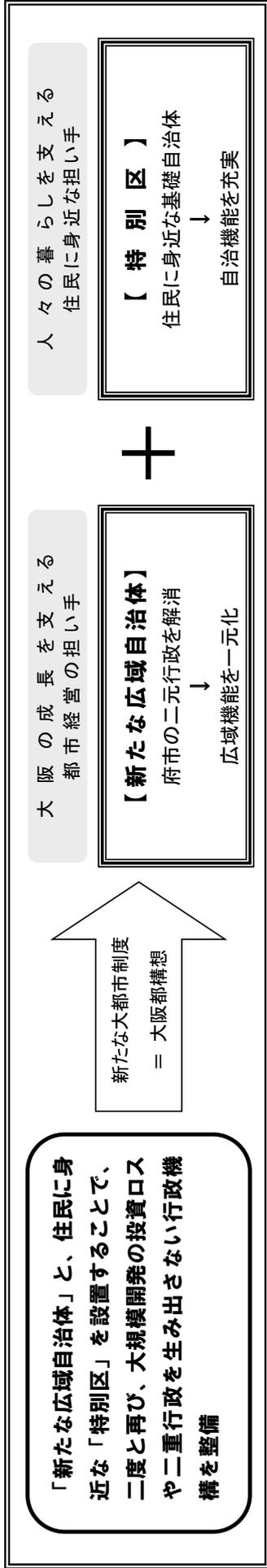
附 則（平成 26 年 5 月 30 日法律第 42 号） 抄

（施行期日）

第一条 この法律は、公布の日から起算して二年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、次の各号に掲げる規定は、当該各号に定める日から施行する。

大阪都構想における制度設計の基本的考え方

*大阪府・大阪市特別区設置協議会「特別区設置協定書」(平成27年3月)等をもとに作成



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・安全に関する事務は、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 など

* 機関等の共同設置による共同処理

▽身体・知的障がい者更生相談所 ▽監査委員及び監査委員事務局

事務分担の例		事務名		事務分担	
		大阪	東京	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	府	都
	水道	特別区 (一組)	都	特別区 (一組)	都
指定都市	児童相談所の設置、県費負担教職員の任命等	特別区	都	特別区	都
中核市	屋外広告物の条例による設置制限	特別区	都	特別区	都
建築主事設置市	延べ面積1万㎡を超える建築物等に係る建築主事の事務	特別区	都	特別区	都
任意共管	公営住宅	特別区	都・区	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、給与その他の身分の取扱いは、大阪府に移管される職員は大阪府の制度を、特別区に移管される職員は大阪市の制度をそれぞれ適用
 - ※ 各特別区に「公平委員会」を設置
- 特別区は、中核市並みの権限を持ち、住民に身近な事務を行うことから、近隣中核市(5市)をモデルに、中核市の権限を上回る事務(児童相談所など)や大阪市の特性(生活保護受給世帯数が多いなど)を考慮した体制を整備
- 大阪府は、現在大阪府で行っている成長戦略、都市の発展及び大坂の安心・安全に関わる事務を引き継いだ後も、引き続き全国で有数の効率的な体制を目指す

7. 大阪府・特別区協議会(仮称)＝大阪版「都区協議会」

- 特別区の考えがより反映される“特別区重視”の仕組みとするため、現行の都区協議会を発展・充実
- 委員は、知事及び5人の特別区の区長を基本に、必要に応じて議会の代表者や職員、学識経験者等を加えることできる
- 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。このような取組みを着実に行うことによって、将来の道州制も視野に入ってくると、このように考えているわけであります」（第29次地方制度調査会挨拶。平成19年7月3日）。

○福田康夫総理大臣「地方と都会がともに支え合う「共生」の考え方の下、地方が自ら考え、実行できる体制の整備に向け、地方自治体に対する一層の権限移譲を行うとともに、財政面からも地方が自立できるよう、地方税財政の改革に取り組みます。さらに、地方分権の総仕上げである道州制の実現に向け、検討を加速します」（第168回国会信表明演説。平成19年10月1日）。

○麻生太郎総理大臣「処方箋は、地域によって一つずつ違うのが当たり前。中央で考えた一律の策は、むしろ有害ですらあります。だからこそ、知事や市町村長には、真の意味で地域の経営者となってもらわなければなりません。そのため、権限と責任を持てるようにします。それが、地方分権の意味す

るところです。進めるに際しては、霞が関の抵抗があるかもしれません。わたしが決断します。国の出先機関の多くには、二重行政の無駄があります。国民の目も届きません。これを地方自治体に移します。最終的には、地域主権型道州制を目指すと申し上げておきます」（第170回国会所信表明演説。平成20年9月29日）。

○渡辺道州制担当大臣「道州制ビジョンを三年目途に明確にしたいが、1年目途に懇談会で中間報告を出して欲しい。道州制は分権改革の総仕上げであり、中央省庁の大再編、国の統治機構の大転換といった壮大なビジョンをこれからの御議論に期待」（第1回道州制ビジョン懇談会挨拶。平成19年2月13日）。

○増田道州制担当大臣「（合併新法の）枠組みの中でさらに市町村合併を進めねばならない。基礎自治体を充実した上で、道州制を地方分権の総仕上げとして考えていかなければならない」（第9回道州制ビジョン懇談会挨拶。平成19年8月30日）。

次に、第二期地方分権改革においては、地域住民が必要とする行政や地域に密着した施策をきめ細かく実施できる、住民に最も近い基礎自治体の役割と機能を重視する「基礎自治体優先の原則」に基づき「基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大」が主要課題の一つとされ、基礎自治体の強化が目指されているところである。このような基礎自治体優先の原則は、わが国が道州制を導入する場合においても堅持すべきであり、道州を連邦制国家における州に近い準国家的な強大な権能を有する政府とするのではなく、あくまで基礎自治体を補完し、基礎自治体と対等・協力の関係に立つ広域自治体とすべきである（注3）。

（注3） 単一制国家と連邦制国家の違い

近年の道州制論議には、連邦制国家における「州」のあり方を意識したと思われる提言が見られるところであるが、国際的に見て、同じ「州」という呼称であっても、単一制国家と連邦制国家では州のあり方が全く異なる。

連邦制国家とは、権力の集中の否認を本質とする連邦主義の理念に基づき、中央と地方という二つのレベルの政府の間で権力を分立させる政治制度である。「連邦制を単一制と区別する基準、あるいは連邦国家であるか否かを判断する基準は憲法しかなく、憲法において二つのレベルの政府の間で権限分割が明記されているかどうかの基本となる」と指摘されている（岩崎美紀子『分権と連邦制』ぎょうせい、1998年、24頁）。

ある国が単一制国家と連邦制国家のいずれの国家形態を採るかは近代国家成立等の歴史的経緯に立脚しており、そのあり方は国民意識と密接不可分である。

連邦制を採用する国家には「統合要因」だけでなく「権力非集中要因」があるとされる。「権力非集中要因」とは、凝縮性の高い地域政体・社会の存在や文化的亀裂と地域的亀裂の重複などであり、それらの「権力非集中要因」は、植民地からの独立（アメリカ、カナダ、ブラジル、メキシコ、パキスタンなど）、主権国家である「領邦」による連合形成（スイス）、領邦主義の歴史と連合国による占領政策上の判断（ドイツ）といった歴史的経緯によって生じたものである。

わが国が単一制国家として形成されてきた経緯及び現時点における国民意識を見ても、上記のような「権力非集中要因」を見出すことはできず、わが国が連邦制を採用することは想定し難い。したがって、わが国が道州制を導入する場合には、単一制国家から連邦制国家への転換ではなく、単一制国家の枠内で広域自治体のあり方を見直すこととなる。

2 国、道州、基礎自治体の対等・協力関係

第二期地方分権改革の趣旨に鑑み、基礎自治体における自由度の高い行政運営を推進することが重要である。そのためには、国による義務付け・枠付け、関与を廃止・縮小すると共に、条例による法令の上書き権を含めた条例制定権の拡大を図るべきである。

道州制を導入する場合においても、国による地方への義務付け・枠付け、関与を廃止・縮小することが求められるのは当然であるが、さらに道州による基礎自治体への新たな義務付け・枠付け、関与が発生することのないように注意する必要がある。

連邦制国家においては、州政府が基礎自治体に関する設置の根拠法を有するなど強力な権能を保持する例が多い。しかし、わが国の都道府県と市町村が上下・主従の関係から対等・協力の関係へと成熟してきた歴史を踏まえれば、道州制を導入する場合においても、道州と基礎自治体は対等・協力の関係にあるべきである。道州が条例で基礎自治体に関する事務配分や組織編成を規律することを認めるような強大な権限を付与することは、基礎自治体の自主性・自立性を著しく阻害することとなるから不適切と考えられる（注4）。

（注4） 基礎自治体に関する制度体系

単一制国家においては国法が基礎自治体に関する制度体系を規定しているところである。例えば、わが国では、市町村の存立に関する事柄は、地方自治法、地方公務員法、地方財政法、地方税法、地方交付税法などで規定されているところであり、都道府県は、市町村のうち市となるべきものの要件の一部及び町となるべきものの要件を条例で定めるにとどまる。

一方、連邦制国家においては、憲法の中に基礎自治体についての規定を全く置かない国（アメリカ、カナダ、オーストラリアなど）と、若干の規定を置く国（ドイツ、ベルギー、オーストリアなど）がある。前者の国々では、基礎自治体のあり方は専ら州法によって規定されることになる。他方、後者の国々でも、連邦憲法は、基礎自治体について、一般的権限や議会を持つことなど、その存立についての大枠を定めているにすぎず、基礎自治体の具体的なあり方は、やはり州法によって規定されることになる。このように、連邦制国家では、州が中心となって、基礎自治体のあり方を規律することになる。

3 国、道州、基礎自治体の事務配分（役割分担）

（1）基本的な視点

戦後のわが国の国づくりにおいては、中央集権体制が日本の急速な発展に貢献したことは否定できないが、社会経済環境の変化に伴い、現在では地域住民の多様なニーズに対して的確な行政サービスを供給することは困難である。また、現行制度下における事務配分については、住民から見た権限・責任の不明確さや二重行政などによる無駄が指摘されているところである。

このようなことから、国・都道府県・市町村の役割分担を明確にし、役割分担に基づく事務を再配分する必要がある、その必要性は、道州制の導入にあたっては、何ら変わりはない。

市町村は、住民登録をはじめ、ごみ処理、上下水道、保育所、小中学校、都市計画、生活保護、介護保険及び消防など住民の生活に不可欠な行政サービスを幅広く提供している。しかしながら、現在、法律や補助金の基準などで国が全国一律のルールを細かく定めており、住民のニーズをきめ細かく取り入れることや地域の問題を地域で解決することができるような仕組みには必ずしもなっていない。国民・住民の幸せという観点からは、住民本位の行政サービスを迅速かつ効果的に提供することが重要であり、住民にとって最も身近な政府である基礎自治体が行政サービスを総合的・一体的に遂行できるように、基礎自治体優先の原則に基づいて国、道州、基礎自治体間の事務配分を考えていく必要がある。

なお、欧米各国における中央政府と地方政府の事務配分について分析してみると、連邦制国家では国の主権行使が連邦政府と州政府で分担されているため、基礎自治体よりも州政府の役割が相対的に大きくなるという事情があるが、単一制国家では広域自治体よりも基本的な住民サービスを担う基礎自治体の役割が大きくなる傾向にあるといえる。

（2）基礎自治体の役割

道州制を導入する場合、第28 次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」で示されたように、国の役割は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施など「国が本来果た

すべき役割」に重点化されることとなろう。また、道州は「圏域を単位とする主要な社会資本形成の計画及び実施」、「広域的な見地から行うべき環境の保全及び管理」、「人や企業の活動圏や経済圏に応じた地域経済政策及び雇用政策」など、補完性・近接性の原理に基づき、基礎自治体では担うことのできない広域事務を担うこととなろう。

その中で、基礎自治体は、前述の基本的な視点に基づき、住民に最も近く、地域における行政を自主的・総合的に実施する役割を広く担う総合行政主体として、現在都道府県が行っている事務の多くを含む総合的な役割を担うべきと考えられる。

この点、市区長アンケート調査結果によれば（注5）、現在すべての都市自治体に配分されている事務について、一部の事務を除き、今後も行っていきたいと考えている傾向が表れており、また、特例市など一部の都市自治体のみが実施している事務については、都市計画、文教行政、民生行政など多くの分野について権限移譲を求める傾向が表れていることから、基礎自治体が上記の総合的な役割を担い得るよう、事務の再配分を行うべきであると考えられる。

（注5） 基礎自治体の果たすべき役割に関する市区長アンケートの概要

基礎自治体の果たすべき役割に関する市区長アンケート調査は、全国市長会及び日本都市センターが平成20年1月18日から2月22日の期間で、平成20年1月時点における全市区806団体を対象に、事務の配分希望・対応能力、事務執行困難への対応策や人口規模との関係について調査したものである。

593団体から回答を得（回答率73.6%）、さらに一部の回答の趣旨について電話等にて追加調査を行ったところであり、その結果を公表している（日本都市センター『基礎自治体の果たすべき役割に関する調べ』2008年9月）。

なお、現在すべての都市自治体に配分されている事務のうち、都市自治体がその実施に必ずしも納得していない一部の事務として、特に「生活保護に関する事務」と「国民健康保険事業に関する事務」がある。「生活保護に関する事務」については、全国市長会「生活保護制度改革に関する意見」にもあるように国の責任のもと、社会的セーフティーネットとして全国的に平等なナショナルミニマムを確保すべき事務であることから（注6）、国が平等なサービス提供に責任を持つべきと考えている団体が多数あり、また「国民健康保険事業に関する事務」については、市町村単位では十分なり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、地方税にあっ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るものではない。

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、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る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、有識者の意見もちちに分かれる（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制では、道州の下に都府県を存置する余地も残す
- ④この種の構想については、「屋上屋を架するもの」とか「必要以上に複雑な体系」とする批判が寄せられるのが常であるが、政府体系を大きく変革する際には、少なくとも一定期間の経過措置として、柔軟な対応が不可欠。明治の地方制度の設計に際して、市町村、郡、府県という三層構造を採用し、後に郡を廃止し市町村と府県の二層構造に改めた知恵に学ぶべきである。

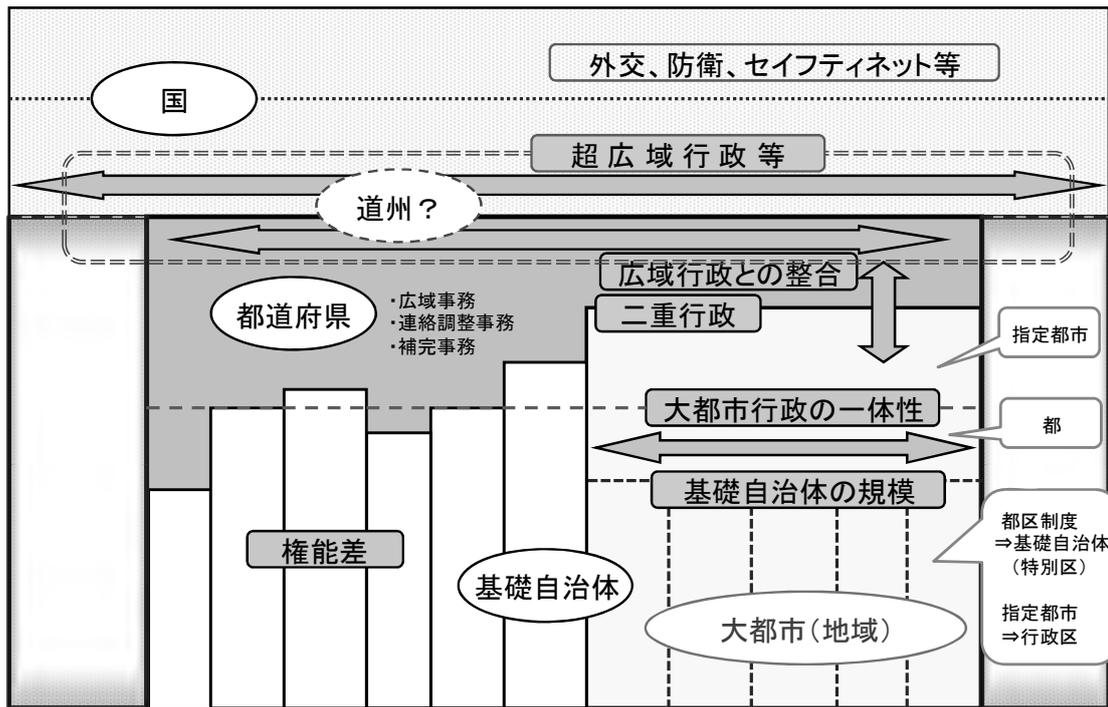
21. 11. 11 (社) 東京都交友会創立 60 周年記念大会にて

道州制と東京の扱いの議論

- 道州の範囲を1都3県とする場合
 - 一極集中助長の懸念(人口規模、財政力)
 - 特別区(東京大都市地域)の扱いをどうするか
 - 区と道州の間に都に代わる中間的団体を設ける
 - 特別区(又はその一部)の区域を「東京市」にする
 - 特別区が連合して対応する
 - 特別区(又はその一部)の区域を国の直轄地域とする
 - 道州内の基礎自治体の体力差をどうするか
(特別区、指定都市、中核市、特例市、一般市、町、村)
- 都(又は特別区)の区域を都市州とする場合
 - 都市州と特別区の役割分担をどうするか
 - 東京圏の広域調整の仕組みをどうするか

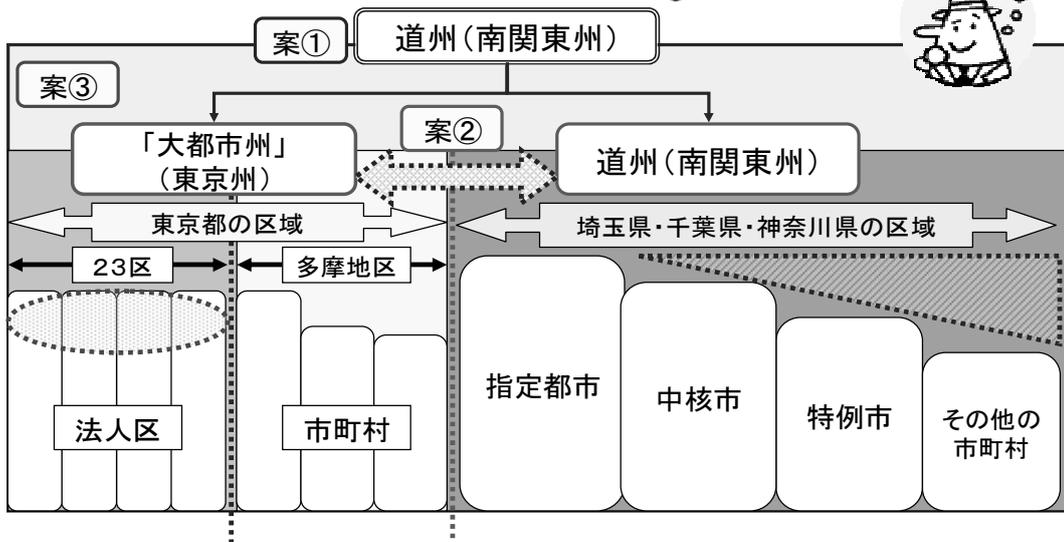
MEMO

大都市地域における自治制度の論点



基礎自治体と広域行政

東京都・埼玉県・千葉県・神奈川県
の区域
東京圏の道州議論を例に



「都の区」の制度廃止と 「基礎自治体連合」の構想

概要版

I これまでの経緯

平成15年10月16日、財団法人特別区協議会に特別区の自治に関する調査研究を行うため特別区制度調査会が設置され、同時に特別区長会から、特別区の今後のあり方についての調査・審議を依頼された。第一次調査会では、平成17年10月までに2回の報告を行った。

1 中間のとりまとめ報告(H17.1)『都区制度の改革—新たに問われる「平成12年改革」—』

「平成12年改革」は、都区制度の枠内での一つの到達点と評価した。しかし、都区間での協議が進まず、都と特別区の役割分担や住民への責任が明確になっていないことから、未完の状態であると指摘した。

都区制度を検証する基本的視点は、特別区の存する区域全体を一つの市域とみなし、基礎自治体の事務のうち一体的な処理が必要とされる事務を広域自治体に振り分けるという都区制度を形づくっている観念である「一体性」と、「首都性」及び「都と特別区の役割分担の原則」の三点とした。

2 第一次報告(H17.10)『東京における新たな自治制度を目指して—都区制度の転換—』

いわゆる地方分権一括法の目的は、「基礎自治体優先の原則」に立ち、人々が真に豊かさ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。

II 改革の基本的な考え方

1 集権体制としての「都の区」の制度廃止

(1) 払拭されない「大東京市の残像」

地方自治法の制定に先立ち、戦後改革の一環として、昭和21年、特別区を基礎的な地方公共団体とする「東京都制(昭和18年法律第89号)」の改正が行われた。現行都区制度は、この改正「東京都制」を地方自治法に引き継いだものであったにもかかわらず、昭和27年の地方自治法改正により、特別区は再び都の内部団体とされ、23区の存する区域は、あたかもそこに一つの東京市が成り立っているかのように、都による一体的統制の下に置かれることになった。

「平成12年改革」は、戦後半世紀に及び23区の存する区域における基礎的な地方公共団体は都であるとしてきた法の位置付けを改め、それぞれの特別区がこの地域における基礎的な地方公共団体であるとしたものであった。

しかし、都区制度の枠内で行われた「平成12年改革」は、依然として、東京大都市地域を一の市ととらえ、広域自治体である都がこの地域の主体であるかのように振る舞う制度的可能性を内包しており、それは「都の区」を特別区とする都区制度に内在する「大東京市の残像」であるといえる。

(2) 東京大都市地域の基礎自治体

21 世紀に入り、わが国は本格的な人口減少時代に突入した。少子化の進行はこれまでの経済や地域の存立基盤に関わる深刻な問題であり、高齢化の進展は保健・医療・介護サービスの充実強化など待ったなしの対応を迫っている。人々の日常の暮らしに目を向ければ、地域社会と基礎自治体が対応を迫られている問題が多発している。

このような状況で、安全・安心の施策網を構築し、多様な住民ニーズに的確に对应していくことは住民に最も身近な「最初の政府」である基礎自治体の不可欠な役割であり、今後、その責任は増大する。

東京大都市地域にも人口減少・高齢社会が到来する時代に、真に住民が豊かさと潤いを実感できる社会を構築し維持するためには、地域の実情に合わせたきめ細かな対応が求められている。それゆえ、基礎自治体優先の原則に立って基礎自治体の役割と行財政体制を強化する分権改革をさらに進める必要がある。

(3) 「都の区」の制度廃止

東京大都市地域に充実した住民自治を実現していくためには、戦時体制として作られ帝都体制の骨格を引きずってきた都区制度は、もはや時代遅れというほかはない。特別区が名実共に住民に最も身近な政府として自らを確立していくためには、「大東京市の残像」を内包する「都の区」の制度から離脱することが必要である。そのためには、東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割をさらに明確に区分し、都が法的に留保している市の事務のすべてを特別区(後述の「東京〇〇市」)が担い、都区間で行っている財政調整の制度を廃止する必要がある。

2 「行政の一体性」からの脱却

一体性という考え方は、昭和18年に東京府と東京市を廃止し都制を導入して「帝都を一の体制にする」としたときから始まっている。それは、まさに戦時集権体制の一環であった。

「平成12年改革」においても、23区の存する区域では、「行政の一体性」の確保の観点から、都が市の事務の一部を区に代わって一体的に処理するという考え方に継承されている。このように、「一体性」こそが、これまでの集権体制の都区制度を支えてきた基本観念であるといえる。

したがって、東京大都市地域における「行政の一体性」の必要を前提とする限り、都という一の行政主体が区に代わって一体的に事務を処理する体制を乗り越えていくことはできない。この際、基礎自治体を第一義の行政主体とする充実した住民自治のシステムを確立していくため、「行政の一体性」の観念から脱却し、分権時代にふさわしい新たな基礎自治体間の関係を構築することが必要である。

3 基礎自治体間の新たなシステム

これまでの都区制度改革の検討では、特別区を普通地方公共団体に転換すれば、地方交付税の個別適用に直結し、現行の都区財政調整制度によって確保されてきた区間の水平的な財政調整機能が失われ、各区の財政需要を賄うだけの財源の手当てができなくなるという不安がぬぐえなかった。

このようなこだわりや固定観念を克服し、すべての特別区が基礎自治体として個々の役割を果たしつつ、これまでになかったような「対等・協力」の関係を構想・構築できるならば、23の特別区は、思い切って「都の区」の制度廃止に向けた第一歩を踏み出すことができると考える。

構築されるべき新たな基礎自治体間の関係は、人口、面積、位置、財源など様々な特性を持つ基礎自治体が、自らの意思決定における主体性と行財政運営における自律性を維持しつつ、「対等・協力」の相互補完により、住民のニーズと効率性の要請に的確に对应できるものでなければならない。

III 「基礎自治体連合」の構想

1 「都の区」の制度廃止後の基礎自治体の姿

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

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

2 「東京〇〇市」の「対等・協力」関係 —「基礎自治体連合」—

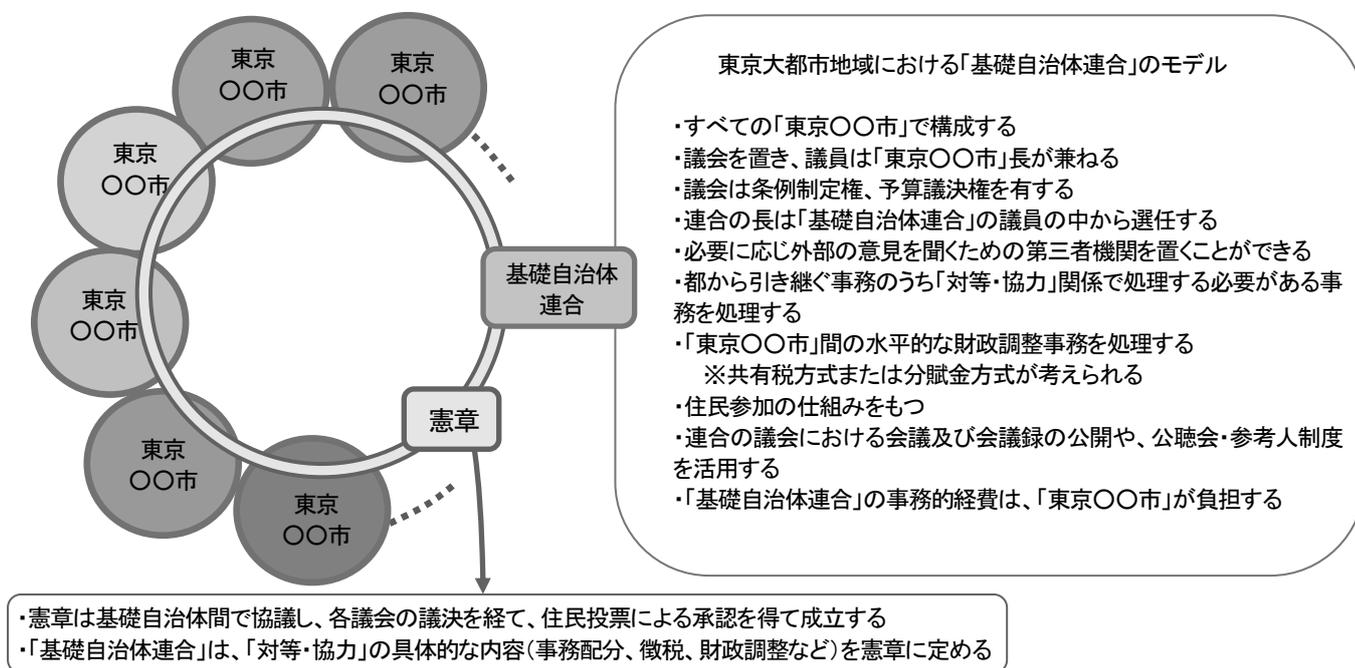
東京大都市地域には、行政需要や財源の極端な偏在が現存している。これらを踏まえ、実現可能な新たな基礎自治体間の関係を構想する必要がある。この基礎自治体横断的な関係は「東京〇〇市」が、これまでの歴史的沿革を乗り越える行財政の仕組みでなければならない。

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

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

3 「基礎自治体連合」による具体的な自治モデル

(1) 東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿(イメージ)



(2) 財政制度における「対等・協力」関係

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

東京大都市地域には独自の財政調整制度が適用されてきた経緯を踏まえ、「基礎自治体連合」

では「共有税方式」または「分賦金方式」による財源の確保が考えられる。

なお、各「東京〇〇市」の地方交付税算定については一括して「基礎自治体連合」へ適用するなど、地方交付税制度の特例を設ける必要がある。

4 東京大都市地域以外への適用可能性

「基礎自治体連合」は、東京大都市地域における新たな自治のモデルとして構想したものであるが、それぞれの地域の実情に合わせた多様な自治システムの選択を拓いていくという意味では、他の地域にも適用可能なものであり、これにより、日本の地方自治制度をより豊かなものにしていくことができると考える。

IV 第二次報告のおわりに

1 区域の再編について

現在協議中の「都区のあり方検討委員会」では、都から、効率的な行政のためには「器」の問題は避けて通れず、事務の移管と区域再編はセットで検討すべきだという考え方が示されている。しかし、まず先に「平成 12 年改革」による都区の役割分担、財源配分の原則を実現し、その上で各特別区が自主的に区域問題に取り組むことが順当な道筋である。

2 道州制について

仮に道州制の導入ということになれば、東京都が、現行のように市の機能を内包したまま、「州」になることは考えにくい。したがって、「都の区」の制度を廃止し、都に留保されている事務と税を移管し、新たに「基礎自治体連合」を構築しようとする本構想は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度であると考えられる。

3 首都について

都制は帝国の首都として創設された歴史を持っているが、現在、首都を定めた法令はない。「都の区」の制度が廃止されれば、都が「大東京市の残像」を引きずって行ってきた首都としての役割は消失する。その場合、首都の役割は「東京〇〇市」の連合またはいずれかの「東京〇〇市」が担うこともできる。

4 「平成 12 年改革」について

「平成 12 年改革」は平成 10 年の法改正から 9 年を費やしながらも未完のままである。当面、都区は、「平成 12 年改革」の趣旨に沿って誠実な協議を進め、役割分担の明確化と税財政の安定化を実現すべきである。とりわけ、基礎自治体としての特別区優先の原則を徹底し、都が実施する事業を例外なく見直し、都区の役割分担のあり方を整理することは、「平成 12 年改革」の趣旨を実現することにとどまらず、今後の東京大都市地域の行政のあり方や地方分権改革の方向にも合致するものである。

5 「都の区」の制度廃止と特別区間の協調について

この第二次報告は、特別区にとって悲願であった「平成 12 年改革」をさらに超えて、「都の区」の制度廃止を提案するものである。それだけに、これまで「都の区」であることによって形成されてきた都への依存心を払拭していく必要がある。なによりも、都に頼らず、都に留保されてきた事務を自分たちで処理し、行政需要の違いと著しい財源の偏在を自らの手で調整していくには、これまで 23 区間で培ってきた「互譲・協調」の精神と、「自分たちの事柄は自分たちの力で解決していく」という自主・自立への確固たる決意が強く求められる。

東京自治制度懇談会報告「議論の整理」 (19.11.20)

～地方自治制度改革の課題と方向について～

東京における 大都市制度のあり方

「大都市経営」の定義

大都市の安全性、機能性及び快適性を維持向上させるという大都市全体の利益のために、その地域の行政課題を総合的・一体的に解決することによって、集積のメリットを効果的に発揮し、集積のデメリットを効率的に解消していくこと

○自治法上に都が大都市経営の担い手となる旨明確化すべき

○道州が導入された場合、少なくとも1都3県を包含する必要があるが、特別区の区域の大都市経営は、道州が担う案のほか、特別区又はその周辺区域を含めて一つの基礎的自治体となって担うのも選択肢の一つ

○大都市経営に関する事務及び府県の立場で行う必要がある事務を除き、都が行っている事務は可能な限り特別区へ移管
(ただし、効率性、利便性、責任の所在等も加味)

○特別区の区域の再編が必要
(指定都市や完全自治体への移行は否定、大都市の一部を構成する人口規模の非常に大きな基礎的自治体を想定する可能性に言及)

○税財政制度は大都市制度全体の方向性が明らかになった段階で検討

第二次特別区制度調査会報告 (19.12.11)

～「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想～

改革の基本的な考え方

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

「基礎自治体連合」の構想

※他の地域にも適用できる一般制度として

- 「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京〇〇市」として実現（「特別区」からの決別）
- 基礎自治体横断的な関係は、新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計
- 「基礎自治体連合」は、基礎自治体間で協議し、住民投票により承認された憲章の下、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能とする制度
- 「東京〇〇市」間の財源の均衡化を図るため、「対等・協力」の関係のもとでの自主的な財政調整を行う税財政制度を設置

東京や大都市制度に関する記述等

28 次地方制度調査会 18.2.28 「道州制のあり方に関する答申」

- ・ 東京圏においては、人や企業の活動圏や経済圏が都県の区域をはるかに越えて拡大しており、道州制の導入により広域的な行政課題に的確に対応する観点からは、東京都及び周辺の県の区域を合わせて一の道州とすることが基本となる。
- ・ 一方、東京圏に係る道州については、その中心部が有する大都市等としての特性に応じた事務配分や税財政制度等の特例を設けるだけでなく、これに加えて区域に関しても特例的な取扱いをするという考え方もあり、例えば、東京都の区域（又は現在特別区の存する区域等）のみをもって一の道州（又はそれに相当する何らかの自治体）とすることも考えられる。この場合には、広域的な行政需要に対応するため、周辺の道州との広域連合など広域調整の仕組みを設けることが必要となる。
- ・ 大都市圏域においては、人口や社会経済機能が集積し、特有の行政需要も存することから、道州制の導入に際しては、道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例及びこれらに見合った税財政制度等を設けることが適当である。
- ・ 大都市としての特性が顕著で首都機能が存する東京（現在特別区の存する区域あるいはその一部）については、さらに、その特性に応じた特例を検討することも考えられる。

自民党道州制推進本部 20.7.29 「道州制に関する第3次中間報告」

- ・ 東京（現在特別区の存する区域あるいは都心3区（千代田区、中央区、港区））については外交や迎賓、皇室関係の事務等の首都としての機能が存在し、人口や社会経済機能の集積が他の大都市と比較しても著しいこと等から特別な配慮が必要とも考えられる。
- ・ 自治体を置かず、国直轄の区域とするという考え方は、地方自治の根幹に関わる問題であり適当ではないと考えるが、他の大都市地域を相当上回る規模の人口の高度な集積に着目し、道州との調整、事務配分、税財政、道州の区域等に関する特例を設けることが適当と考える。

東京商工会議所 20.9.11（21.1.13 補足）「道州制と大都市制度のあり方」

～東京23区部を一体とする新たな「東京市」へ～（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 2 1.5 兆円が東京都の税収。
- ・ 国税収入 2 1.5 兆円の 9 5 % 以上が 2 3 区の税収。
- ・ 2 3 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 2 3 区）を創設し、新たな財政調整の原資に

- ① 現在の 2 3 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 2 3 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 898 兆円、地方 195 兆円 (国税+地方税 96.7 兆円)

* 29 年度予算・地方財政計画の数値

- ・セイフティネットの危機 (年金、医療、介護等)
- ・経済再生、税と社会保障の改革、地方の再生 (震災復興を含む) が急務

○福祉需要の増大

- ・特別会計も含めた歳出の 7 割は福祉・医療
- ・急速な高齢化と生産年齢人口の減少

2010 ⇒ 2040 特別区の人口 総数は 895 万人 ⇒ 840 万人 (55 万人減)

65 歳以上 180 万人 ⇒ 277 万人 (97 万人増)、総人口の 20% ⇒ 33%

生産年齢 619 万人 ⇒ 494 万人 (125 万人減)、総人口の 69% ⇒ 59%

* 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
- ・児童相談所の移管準備に係る検討
- ・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

このたび、引続き特別区長会の会長を務めさせていただくことになりました。

我が国は今、人口減少社会を迎え、将来に向けた持続可能性を担保するため、多方面にわたってこれまでのあり方の見直しが迫られています。行政のあり方も問い直されつつあります。もちろん特別区も例外ではありません。

加速度的に進む少子・高齢化への対応、切迫性を増す首都直下地震への備え、3年後に迫る東京オリンピック・パラリンピックに向けた諸準備、等々差し迫った行政課題も山積しています。

一方、特別区が求めてきた児童相談所の移管は、昨年の法改正で設置が可能となり、準備が整った区から順次開設する方向で、各区の作業が本格化し、今年度から東京都との具体的な協議に入ることとなりました。

特別区と全国の自治体の連携で各地域の発展の道を探るべく進めてきた「特別区全国連携プロジェクト」は、着実に成長しつつあります。東日本大震災被災地等の復興に向けた支援を継続しつつ、さらに連携の輪を広げていかなければなりません。

福祉、医療、地域経済、環境、教育など各分野の重要課題に加え、税財政制度や都区制度のさらなる改善に向けた諸課題も抱える中で、これまで以上に、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つつ、東京都や都内市町村はもちろん、国や全国の自治体と連携して取組んでいく必要があります。

折しも今年は、昭和22年に地方自治法が施行され、東京の区が「特別区」となってから70年目の節目の年となります。

長年にわたる自治権拡充の取組みを積み重ね、平成12年4月によりやく法律上の基礎自治体の地位を確立した23特別区は、東京大都市地域における行政の基幹となる自治体として、着実にその役割を果たしてきています。

この機会に、改めて特別区のこれまでの歩みを振り返り、これを糧に、930万区民の幸せのために、未来に向かってさらなる自治の発展を切り拓く決意を新たにしたいと思います。

難題山積の中、重責に身の引き締まる思いではありますが、副会長をお務めいただく松原忠義大田区長、青木克徳葛飾区長とともに、23人の区長の総力で諸課題の解決が図られるよう、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。

平成29年5月16日

特別区長会会長

荒川区長 西川 太一郎

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。

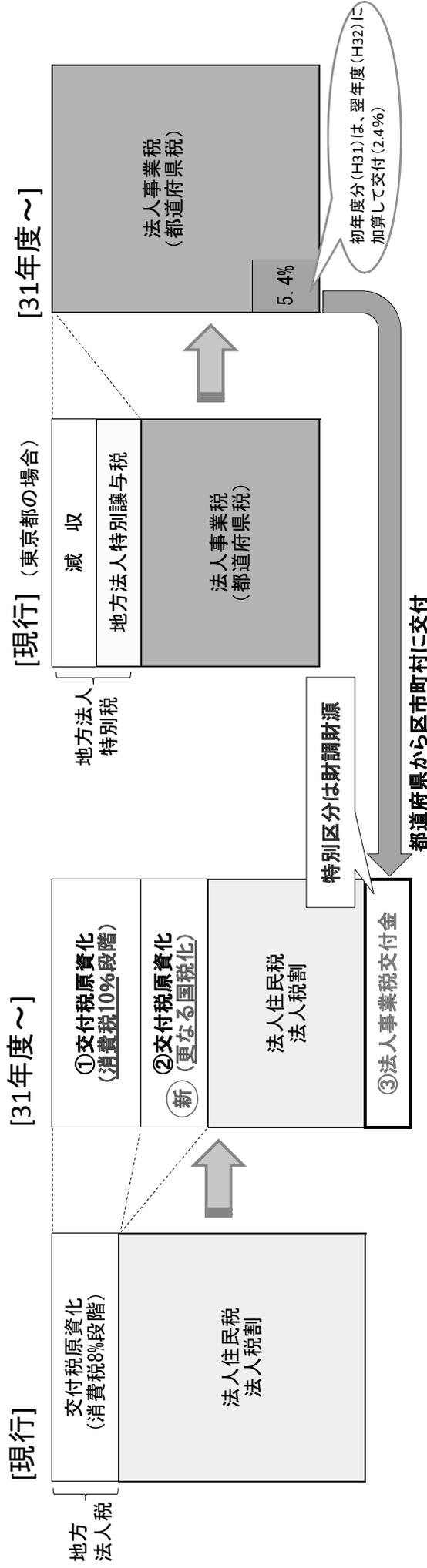
平成28年度税制改正（偏在是正措置）の概要

(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**

- 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】



(3) 特別区への影響額推計

単位：億円

	29年度	30年度	31年度	32年度	33年度	34年度	35年度
消費税率		消費税8%	消費税10%				
地方消費税増収分 ※1	964	964	964	1,515	1,652	1,652	1,652
軽減税率導入 ※2	-	-	-	▲ 96	▲ 101	▲ 101	▲ 101
法人住民税国税化 ※3	▲ 628	▲ 628	▲ 628	▲ 748	▲ 897	▲ 897	▲ 897
地方法人特別税等廃止に伴う更なる国税化	-	-	-	▲ 220	▲ 473	▲ 473	▲ 473
法人事業税交付金 (特別区55%相当分) ※4	-	-	-	546	366	358	358
差引き	336	336	336	997	547	539	539

※1 地方消費税増収分は、27年度(消費税8%)決算額から試算
 ※2 32年度の増収額は、地方消費税の交付に関する経過措置を勘案し、平年度化影響額の21/22で試算
 ※3-1 法人住民税国税化影響額(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 32年度の法人住民税国税化影響額は、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、26税制改正による法人住民税一部国税化の影響額試算(特別区真奈事務局)を参考に推計
 ※4 法人事業税交付金額は、29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
 もとに特別区長委事務局試算(H32交付額にはH31年分を含む)

特別区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

【特別区全国連携プロジェクトの主な取組み】

◆新たな自治体間連携の創出

各区の友好・交流自治体数を拡大し、連携事業を活発化

- ・各区の連携自治体数 580自治体（平成27年度）→ 641自治体（平成28年度）

◆市長会・町村会との広域的な連携の推進

市長会、町村会と連携協定に関する協定を締結

- ・北海道町村会（平成28年4月26日）
- ・京都市市長会・京都府町村会（平成28年4月26日）
- ・青森県市長会・青森県町村会（平成28年6月25日）
- ・千葉県町村会（平成29年1月19日）
- ・広島県町村会（平成29年1月27日）

◆東京 23 区が一体となった連携事業の実施

➤ 全国連携シンポジウムの開催

プロジェクトの取組みを深化させ、幅広い分野からの参画を得るためシンポジウムを開催

- ・第 1 回全国連携シンポジウム（平成 28 年 4 月 26 日）
- ・第 2 回全国連携シンポジウム（平成 29 年 1 月 19 日）

➤ 各地域の魅力を発信するイベントの開催

各地域の多様な魅力を伝え、各地域に対する関心を高めるためイベントを企画

- ・全国ねぎサミット 2016 in TOKYO（平成 28 年 11 月）
- ・魅力発信イベント（平成 28 年 12 月）

➤ 各地域との連携を推進する事業への支援

プロジェクトの趣旨を実現するため、公的な団体等が実施する事業への支援を実施

- ・東北六魂祭への支援（平成 27 年 5 月・平成 28 年 6 月）
- ・東京新虎まつりへの協力（平成 28 年 11 月）

➤ 被災自治体に対する支援

被災地の復興に向け、職員派遣・物資支援・復興支援金の提供等を実施

- ・東日本大震災・延べ 6,700 名超（平成 28 年度は 98 名）派遣など
- ・熊本地震・延べ 396 名（平成 28 年 9 月 1 日現在）派遣など

◆プロジェクト推進のための取組み

➤ 「特別区全国連携プロジェクトホームページ」を開設運営

全国連携プロジェクトを広く PR し、自治体間の交流を広げるために、ホームページを開設・運用

➤ 連絡調整会議の開催

企画・調整や情報連絡等を行うため、東京 23 区の各区担当課長による会議体を設置・開催

➤ 東京区政会館での情報発信

東京区政会館 1 階エントランスでの交流自体体のパネル展示等

➤ 全国連携プロジェクト推進方針の策定

プロジェクトの展開に関する 23 区の共通認識の形成、連携先自治体等のプロジェクトに対する理解促進をはかり、プロジェクトの計画的、効果的な推進に資することを目的として、プロジェクトを推進する具体的な事業実施計画等を盛り込んだ推進方針を策定

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率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
- 本部長：上記以外の全閣僚

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

案の作成
実施の推進

実施状況の
総合的な検証

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（2016改訂版）全体像

地方創生をめぐる現状認識

- ◎人口減少の現状 ⇒ 2015年の総人口は、前回国勢調査(2010年)に比べ、96.3万人減少。
平成27年の合計特殊出生率は1.45となり、上昇。年間出生数は100万5,677人、若干の増加。
- ◎東京一極集中の傾向 ⇒ 東京圏へ約12万人の転入増加（前年比約1万人増）、東京一極集中傾向が加速化。
- ◎地域経済の現状 ⇒ 雇用・所得環境の改善が続く一方、消費や生産の動向は地域間でばらつきがあり、東京圏とその他の地域との間には「稼ぐ力」の差。

人口減少と地域経済縮小の克服 / まち・ひと・しごとの創生と好循環の確立 アベノミクスを浸透させるために、地方の「平均所得の向上」を実現する

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定と改訂

来年度は「総合戦略」の中間年。基本目標やK P I についても必要な見直しを行い、より効果的な対応を検討

ローカル・アベノミクスの一層の推進

- ◎地域におけるしごと創出
地域資源を活用した企業化、地域商社による地域産品の販路拡大、日本版DMO、サービス業の生産性向上、事業承継の円滑化、「稼げるまちづくり」の推進、地域未来牽引事業への投資促進等
- ◎地域における資産・人材の活用等
空き店舗、遊休農地、古民家等 遊休資産の活用、「土業」との連携、地方創生カレッジによる人材育成等

地域特性に応じた政策の充実・強化

- ◎東京圏への人口の転出が続いている地域
(施策例) 地方の良質な「しごと」の創出、企業の地方拠点強化、地方創生インターンシップ、働き方改革、「生涯活躍のまち」の実現 等
- ◎今後急速な社会減・自然減が予想される地域
(施策例) 都市のコンパクト化、地域包括ケアシステムの推進、公共施設の集約化・複合化、小さな拠点の形成 等

地域生活の魅力の見直し

- ◎働き方改革を含めたライフスタイルの見つめ直し
地方の魅力、郷土への誇りや愛着を再発見し、分析・発信、歴史の発掘や教育等を通じた「郷土への誇り・愛着」の醸成、地域の文化の振興

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
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
EBPM*の考え方の下、データに基づく総合戦略、産官学金労言士、政策間、地域間連携の推進
※Evidence-Based Policy Makingの略

今後の政策の方向

- 政策の基本目標**
- 【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

地方創生の深化に向けた施策の推進（政策パッケージ）

1. 地方にしごとをつくり、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
(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) 地方大学の振興等
(オ) 地方創生インターンシップの推進
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
(オ) (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
(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
(カ) 健康寿命をのばし生涯現役で過ごせるまちづくりの推進
(キ) 温室効果ガスの排出を削減する地域づくり

地方創生版・三本の矢

地方が「自助の精神」をもって取り組むことが重要であり、国としては、引き続き、意欲と熱意のある地域の取組を、情報、人材、財政の三つの側面から支援

情報支援の矢

- ◎地域経済分析システム (RESAS*) の普及促進
※Regional Economy (and) Society Analyzing Systemの略

人材支援の矢

- ◎地方創生カレッジ
- ◎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

- ◎地方創生推進交付金・拠点整備交付金
- ◎地方財政措置
- ◎税制 (企業版ふるさと納税等)

国家戦略特区制度、規制改革、社会保障制度改革、地方分権改革との連携

団体名	人口	順位
全国	127,094,745	
東京都	13,515,271	
特別区部	9,272,740	
神奈川県	9,126,214	
大阪府	8,839,469	
愛知県	7,483,128	
埼玉県	7,266,534	
千葉県	6,222,666	
兵庫県	5,534,800	
北海道	5,381,733	
福岡県	5,101,556	
横浜市	3,724,844	1
静岡県	3,700,305	
茨城県	2,916,976	
広島県	2,843,990	
大阪市	2,691,185	2
京都府	2,610,353	
宮城県	2,333,899	
新潟県	2,304,264	
名古屋市	2,295,638	3
長野県	2,098,804	
岐阜県	2,031,903	
栃木県	1,974,255	
群馬県	1,973,115	
札幌市	1,952,356	4
岡山県	1,921,525	
福島県	1,914,039	
三重県	1,815,865	
熊本県	1,786,170	
鹿児島県	1,648,177	
福岡市	1,538,681	5
神戸市	1,537,272	6
川崎市	1,475,213	7
京都市	1,475,183	8
沖縄県	1,433,566	
滋賀県	1,412,916	
山口県	1,404,729	
愛媛県	1,385,262	
長崎県	1,377,187	
奈良県	1,364,316	
青森県	1,308,265	
岩手県	1,279,594	
さいたま市	1,263,979	9
広島市	1,194,034	10
大分県	1,166,338	
石川県	1,154,008	
山形県	1,123,891	
宮崎県	1,104,069	
仙台市	1,082,159	11
富山県	1,066,328	
秋田県	1,023,119	
香川県	976,263	
千葉市	971,882	12
和歌山県	963,579	
北九州市	961,286	13
世田谷区	903,346	14
堺市	839,310	15
山梨県	834,930	
佐賀県	832,832	
新潟市	810,157	16
浜松市	797,980	17
福井県	786,740	
徳島県	755,733	

団体名	人口	順位
熊本市	740,822	18
高知県	728,276	
練馬区	721,722	19
相模原市	720,780	20
岡山市	719,474	21
大田区	717,082	22
静岡市	704,989	23
島根県	694,352	
江戸川区	681,298	24
足立区	670,122	25
船橋市	622,890	26
鹿児島市	599,814	27
川口市	578,112	28
八王子市	577,513	29
鳥取県	573,441	
杉並区	563,997	30
板橋区	561,916	31
姫路市	535,664	32
宇都宮市	518,594	33
松山市	514,865	34
東大阪市	502,784	35
江東区	498,109	36
西宮市	487,850	37
松戸市	483,480	38
市川市	481,732	39
大分市	478,146	40
倉敷市	477,118	41
金沢市	465,699	42
福山市	464,811	43
尼崎市	452,563	44
葛飾区	442,913	45
町田市	432,348	46
長崎市	429,508	47
藤沢市	423,894	48
豊田市	422,542	49
高松市	420,748	50
富山市	418,686	51
柏市	413,954	52
岐阜市	406,735	53
横須賀市	406,586	54
枚方市	404,152	55
宮崎市	401,138	56
豊中市	395,479	57
品川区	386,855	58
岡崎市	381,051	59
一宮市	380,868	60
長野市	377,598	61
豊橋市	374,765	62
吹田市	374,468	63
高崎市	370,884	64
和歌山市	364,154	65
奈良市	360,310	66
高槻市	351,829	67
川越市	350,745	68
いわき市	350,237	69
北区	341,076	70
大津市	340,973	71
所沢市	340,386	72
旭川市	339,605	73
越谷市	337,498	74
高知市	337,190	75
前橋市	336,154	76
郡山市	335,444	77

団体名	人口	順位
新宿区	333,560	78
中野区	328,215	79
那覇市	319,435	80
秋田市	315,814	81
四日市市	311,031	82
春日井市	306,508	83
久留米市	304,552	84
盛岡市	297,631	85
福島市	294,247	86
明石市	293,409	87
豊島区	291,167	88
青森市	287,648	89
茨木市	280,033	90
津市	279,886	91
目黒区	277,622	92
長岡市	275,133	93
市原市	274,656	94
水戸市	270,783	95
下関市	268,800	96
八尾市	268,517	97
加古川市	267,435	98
函館市	265,979	99
福井市	265,904	100
府中市	260,274	101
徳島市	258,554	102
平塚市	258,227	103
墨田区	256,274	104
佐世保市	255,439	105
山形市	253,832	106
富士市	248,399	107
草加市	247,034	108
松本市	243,293	109
港区	243,283	110
茅ヶ崎市	239,348	111
寝屋川市	237,518	112
佐賀市	236,372	113
大和市	232,922	114
春日部市	232,709	115
八戸市	231,257	116
調布市	229,061	117
呉市	228,552	118
つくば市	226,963	119
厚木市	225,714	120
上尾市	225,196	121
宝塚市	224,903	122
渋谷区	224,533	123
太田市	219,807	124
文京区	219,724	125
荒川区	212,264	126
伊勢崎市	208,814	127
松江市	206,230	128
西東京市	200,012	129

※以上20万人以上の団体

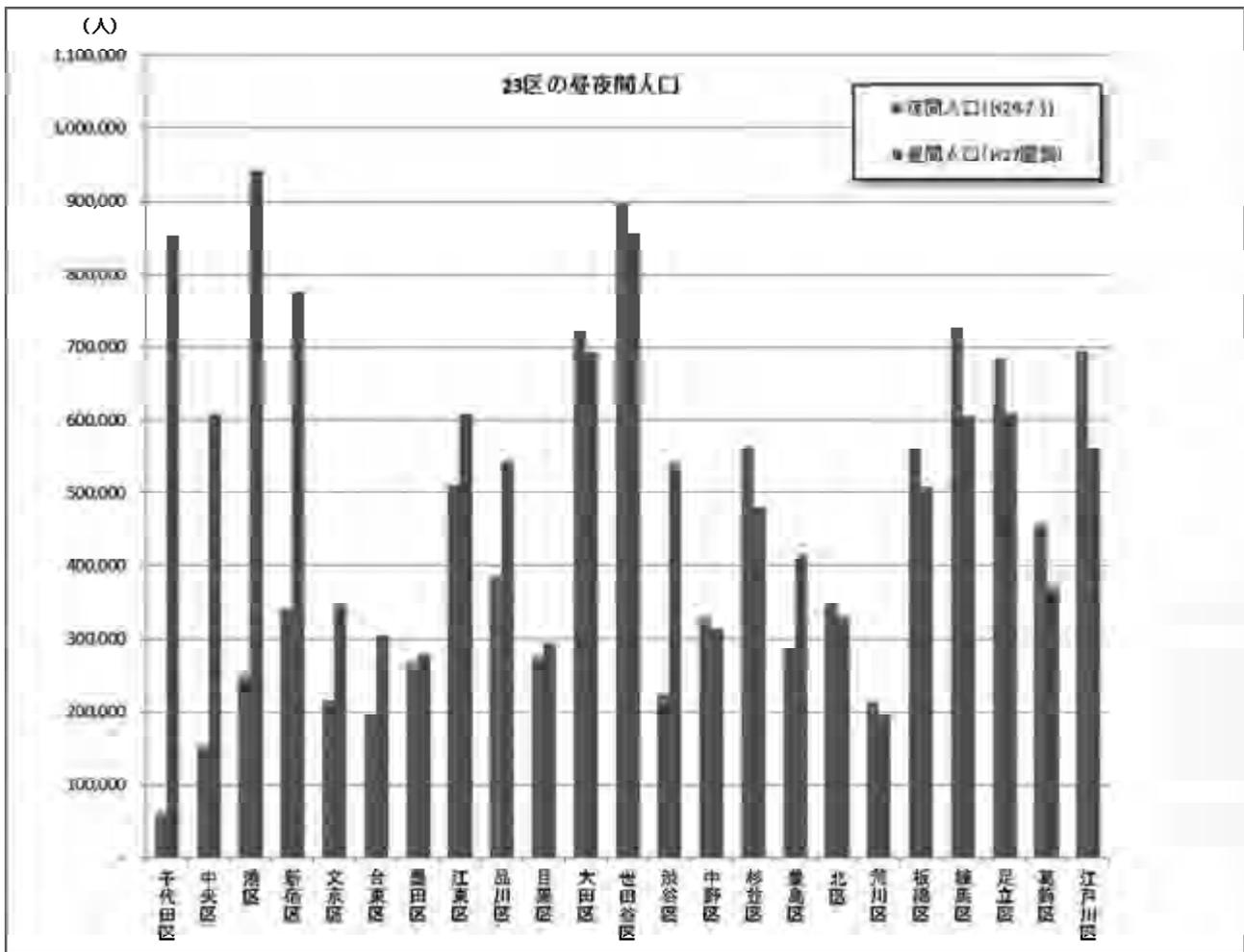
(以下、特別区のみ標記)

台東区	198,073	131
中央区	141,183	194
千代田区	58,406	469

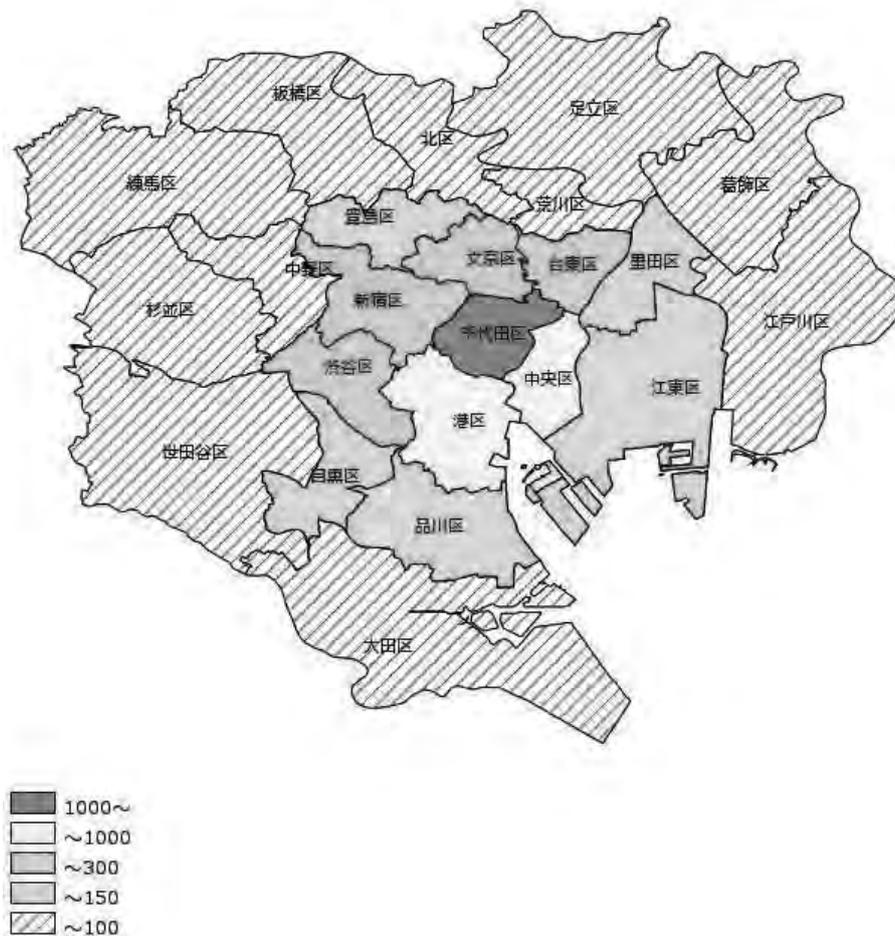
指定都市20
中核市48
施行時特例市36(標記30)

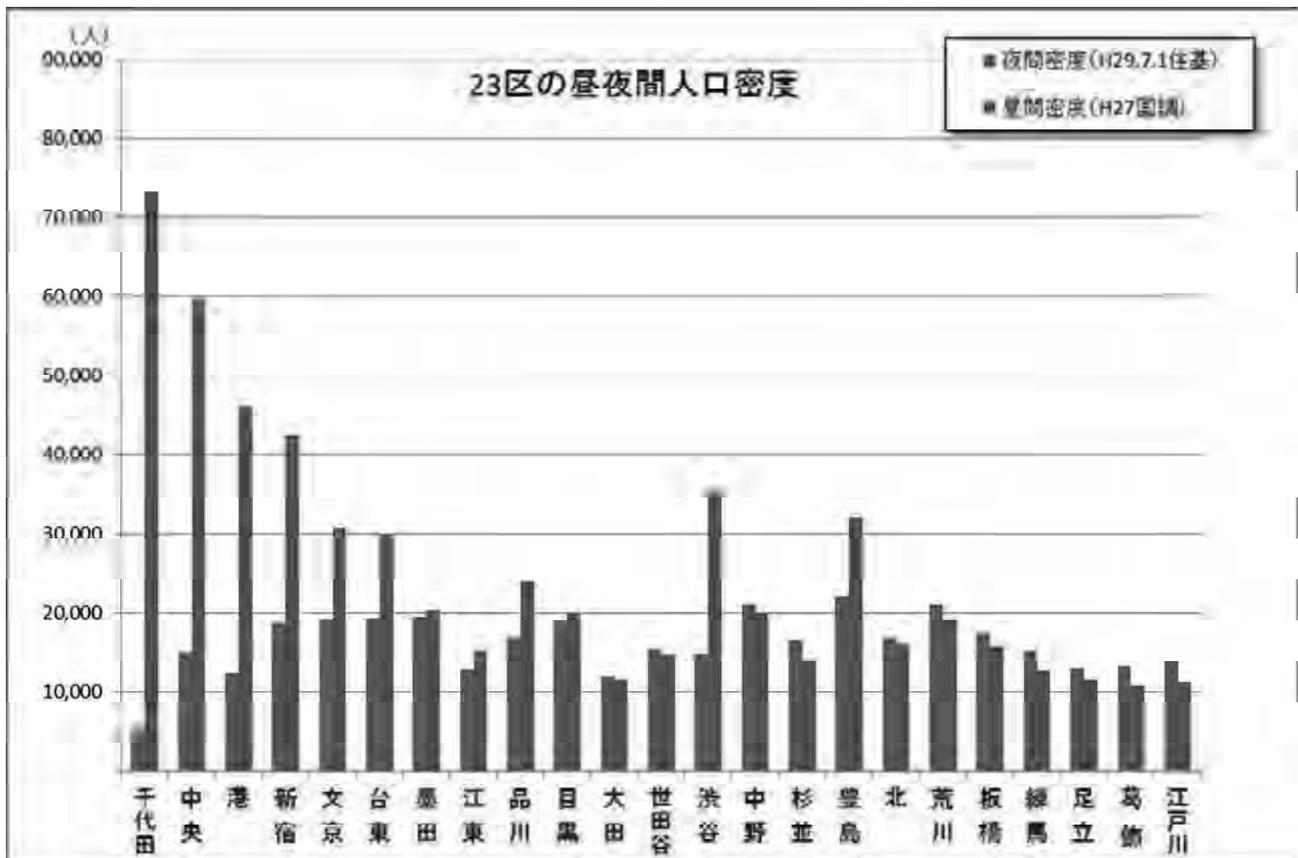
(参考)特別区の基礎データ

区名	人口 29.7.1現在 住基登録数 人	昼間人口 27国調 人	面積 28.10.1現在 km ²	財政規模(27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	60,842	853,068	11.66	53,488,914	17,435,488	7,567,099
中央	154,029	608,603	10.21	83,026,015	25,327,512	14,747,952
港	252,333	940,785	20.37	119,971,292	71,267,956	2,368,098
新宿	341,330	775,549	18.22	139,268,452	43,433,693	29,208,725
文京	215,876	346,132	11.29	85,379,536	31,005,120	19,296,638
台東	195,340	303,931	10.11	95,789,170	20,530,403	30,387,594
墨田	267,358	279,181	13.77	108,206,972	22,588,652	40,457,214
江東	510,839	608,532	40.16	188,508,044	47,978,336	57,889,077
品川	386,519	544,022	22.84	144,013,842	44,442,511	40,413,418
目黒	276,185	293,832	14.67	95,067,400	43,822,377	15,655,469
大田	723,095	693,865	60.75	241,618,051	71,569,584	71,553,722
世田谷	898,415	856,870	58.05	270,543,883	115,493,241	46,451,870
渋谷	224,001	539,109	15.11	83,989,725	46,650,370	6,547,970
中野	328,020	313,270	15.59	130,118,641	32,334,953	37,425,592
杉並	563,685	479,975	34.06	166,961,556	61,664,073	40,654,303
豊島	286,644	417,146	13.01	135,620,004	31,119,455	30,678,312
北	347,494	329,753	20.61	137,206,971	27,287,553	49,410,654
荒川	214,081	194,004	10.16	90,139,795	16,107,268	39,610,297
板橋	560,961	508,099	32.22	198,544,335	43,806,593	67,347,222
練馬	727,002	605,084	48.08	240,881,568	64,231,683	83,880,587
足立	684,159	608,968	53.25	272,050,782	46,467,405	101,781,655
葛飾	459,099	372,335	34.80	181,349,626	32,297,562	73,097,993
江戸川	694,812	561,479	49.90	242,571,880	51,402,079	89,924,613
計	9,372,119	12,033,592	626.70	3,504,316,454	1,008,263,867	996,356,074

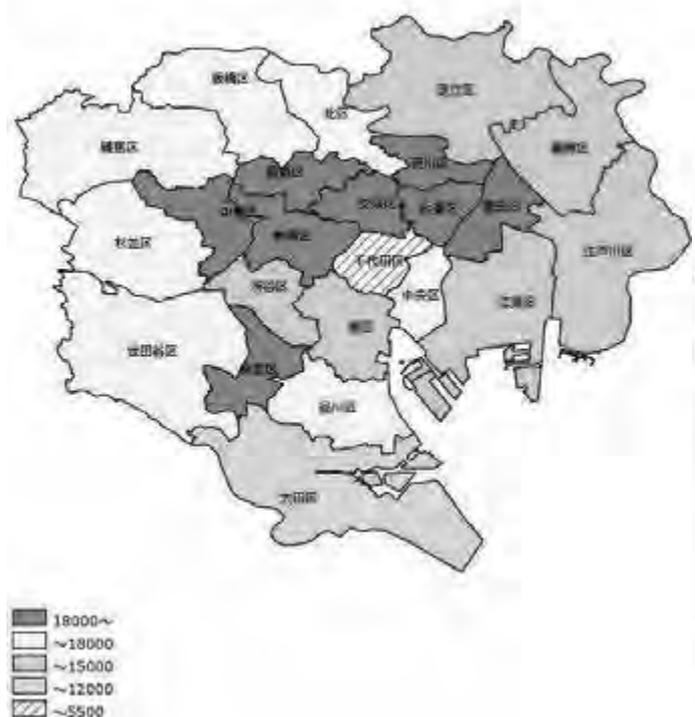


23区の昼夜間人口比率





夜間人口密度 (人/km²)



昼間人口密度(人/km²)

