１　基礎自治体としての新宿区の今後のあり方について

基礎自治体としての新宿区の今後のあり方について
―《大都市基礎自治体》としての新宿区―

■　概要

■　第一部　基礎自治体としての新宿区の今後のあり方について（本編）

はじめに
（１）　本プロジェクトのねらい・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・21
（２）　本報告書の構成・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・21
１　法制度的な側面から見た新宿区の現状と今後のあり方・・・・・・・・・・22
（１）　「特別区」としての新宿区・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・22
（２）　「市（町村）」としての新宿区・・・・・・・・・・・・・・・・・・・24
２　《大都市基礎自治体》としての新宿区・・・・・・・・・・・・・・・・・・25
（１）　「大都市」としての新宿区の実態・・・・・・・・・・・・・・・・・・25
（２）　《大都市基礎自治体》とは・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・26
（３）　新宿区を《大都市基礎自治体》と捉えることの意義・・・・・・・・27
３　《大都市基礎自治体》としての新宿区の可能性と留意すべき事項・・・・27
（１）　《大都市基礎自治体》としての新宿区の可能性・・・・・・・・・・27
１）　児童相談所にかかる事務・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・28
２）　都市計画決定に関する事務・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・28
（２）　留意すべき事項・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・30
１）　身近さにかかる事項・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・30
２）　住民の捉え方（範囲）にかかる事項・・・・・・・・・・・・・・・30
３）　「総合性」にかかる事項・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・31
４　《大都市基礎自治体＝新宿区》の確立に向けて・・・・・・・・・・・・・32
（１）　《大都市基礎自治体》新宿区にふさわしい職員像と仕組み・・・・32
（２）　《大都市基礎自治体》の下における税財政制度・・・・・・・・・・33
（３）　《大都市基礎自治体》における議会・・・・・・・・・・・・・・・34
５　新宿区の目指すべき方向性と新宿区の存在理由・・・・・・・・・・・・・34
（１）　《自治創造型大都市ガバナンスの実現》に向けて・・・・・・・・・34
（２）　《大都市基礎自治体》と新宿区のレゾンデートル・・・・・・・・・36

■　第二部　参考資料編

資料１　PT の経過及び概要（平成 20~21 年度）・・・・・・・・・・・・・・・42
資料２　「新宿区」関連の基礎データー編・・・・・・・・・・・・・・・・・・44
資料３　ヒアリング結果及び事例にかかる報告概要・・・・・・・・・・・・・55
資料４　PT メンバーによる報告・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・77
資料５　「2008 年度　中間のまとめ（概要）」・・・・・・・・・・・・・・・・79

「基礎自治体としての新宿区の今後のあり方について―《大都市基礎自治体》としての新宿区―」
『最終報告　概要』（平成22年3月）

■　基本的な考え方

《大都市基礎自治体》としての新宿区

（A）：「特別区としての新宿区」

○　「都市空間としての一体性」の重視
→　地域の実情に応じた多様な自治の選択が困難

《求められる今後のあり方》
○　「基礎自治体優先の原則」に立ち、「行政の一体性」の観念から脱却するとともに、意思決定における自主性と、行財政運営における自律性をより高める。

（B）：「市（町村）としての新宿区」

○　新宿区＝住民に最も身近な基礎自治体
→　住民ニーズに一番合う形でのサービスのあり方・かたちの創造（＝「地域発自治創造」）の実現が求められる。

《求められる今後のあり方》
○　地方分権改革の積極的な推進により、自己決定・自己責任の強化・拡大
○　新宿区の事務・仕事の範囲を考えるにあたっては、必ずしもこれまでの基礎・広域という法令上の考え方に囚われず、自治の多様性を前提にして、もっと自由に考え、構想し、設計し直していくこと

■《大都市基礎自治体》新宿区とは、

○　大都市としての大きなポテンシャルを持っていることをしっかりと自覚する自治体
○　大都市東京のワンピースであると同時に、新宿区自体が一個の大都市であると認識する自治体
○　住民に最も身近な基礎自治体として、「基礎自治体優先の原則」に立ち、有するポテンシャルを自治体経営の究極の目的である「住民福祉の増進」の実現に向けて、総合的・戦略的に、そして効果的・効率的に活用しようとする指向性を有する自治体

■新宿区を《大都市基礎自治体》と捉えることの意義

○　新宿区をいつまでも大都市東京の一部と考える「都市空間としての一体性」の観点から脱却し、「新宿区自体が一個の大都市である」と位置づけられる、ということを明示することである。
○　新宿区は既に政令市・中核市並みの大きなポテンシャルを有する大都市である、ということをしっかりと自覚し明示することである。
○　新宿区という自治体の存在意義を、自治体経営の視点から再構築する契機とし、そのことを内外に明示することである。

「大都市」新宿区

○　新宿区は、社会経済的実態から、東京のワンピースであると同時に、新宿区自体が、大きなポテンシャルを有する、一個の「大都市」である。

・比較的豊かな財政力（「本編」（参考１））
・昼夜間人口比率：254（2005 年基準、東京 23 区＝135.1；資料編　資料2）
・都市としての歴史的蓄積
・ふところの深い文化性
・水辺やみどり
・自治・協働の取り組み等

■《大都市基礎自治体》と「新宿区」という自治体の存在理由

道州制の導入など⇒新宿区の存在基盤そのものが問われる

★《大都市基礎自治体》の指向　⇒　「行政の一体性及び統一性」の概念から脱却し、「東京市」を引照基準とする現状の都区及び特別区間の関係を変革し、止揚する新たな地平を開く契機となる。
⇒　他の自治体や地域にとってもよりよい貢献を果たし、他の地方都市をもリードしていける牽引力を持つ都市になり、東京の大都市地域に 23 の基礎自治体が存することの意義と価値を示すことにつながるとともに、日本の地方自治制度をより豊かなものにしていくことにつながる。

【新宿区が目指すべき方向性】

自治体経営の理念の中核に据えた自治体＝《大都市基礎自治体》

《自治創造型大都市ガバナンスの実現》

区民・議会・行政の３者による（仮称）自治基本条例づくり、地区協議会等

○　新宿のまちをつくり、自治を担うのは、行政だけではなく、住民をはじめ地域を構成する多様な活動主体である。これからの新宿区という自治体には、そうした多様な活動主体間の役割分担や連携による、大都市としての大きなポテンシャルを活かした、新宿という地域に即した「新宿発自治創造」を目指す《自治創造型大都市ガバナンスの実現》が求められる。

基礎自治体としての新宿区の今後のあり方について
－《大都市基礎自治体》としての新宿区－

はじめに

（1）　本プロジェクトのねらい

本プロジェクトは、新宿区が自治体経営の理念の中核に据えるべき自治体像として、《大都市基礎自治体》を提起し、その基軸となる考え方を示すことで、基礎自治体としての新宿区の今後のあり方を展望することを目的とするものである。

《大都市基礎自治体》は、東京の大都市地域に存する新宿区という基礎自治体の実態に着眼したもの[1]であると同時に、新宿区の志向すべき自治体像を指す。

新宿区をはじめ東京２３特別区は、大都市地域内を区画された地域にあり、沿革的にも制度的にも、特別区全域があたかも単一の市とみなされ、一般の市町村とは異なる扱いを受けることも少なくない。しかし、新宿区という自治体は、地域住民のニーズや地域の実情を的確に捉えることができる、地域に最も身近な「基礎自治体」である。

また、その社会経済的な実態からすれば、大きなポテンシャル（潜在力）を有する一個の「大都市」とみなすことができる。

こうした認識に立ち、本調査研究のいう《大都市基礎自治体》とは、自治体経営の究極の目的である「住民福祉の増進」の実現に向けて、大都市としての大きなポテンシャルを有効に活用しようという指向性を有する自治体をさす。

本調査研究は、新宿区のめざす自治体像を《大都市基礎自治体》であるとして、その実現に向けた方策を検討する。

（2）　本報告書の構成

報告書は、本論に相当する第Ⅰ部と PT での検討経過などを資料として示す第Ⅱ部の２部構成とする。

第Ⅰ部の１では、法制度上、「特別区としての新宿区」と「市（町村）としての新宿区」という重層的な構造のもとに置かれている、新宿区という基礎自治体の現状と今後求められるあり方について検討する。続く２では、新たなアプローチとして、新宿区の社会経済的実態に着眼し、新宿区が今後志向すべき自治体像として、《大都市基礎自治体》を提起するとともに、新宿区を《大都市基礎自治体》として捉えることの意義について整理する。３では、二つの事務を取り出し、《大都市基礎自治体》としての新宿区の可能性について検討するとともに、新宿区を《大都市基礎自治体》と捉える際に留意すべき事項について整理する。４では、《大都市基礎自治体＝新宿区》を確立していく上で求められる諸事項につ

---

[1] ２００８（平成 20）年度の調査研究においては、現行の法令等の制度的な枠組みを前提とした検討を行なった。しかし、そうしたアプローチでは「行政の一体性の確保」を基底におく現状の都区関係を止揚するような新たな発想には結びつきそうもないことから、２００９（平成 21）年度は、法制度的な側面から一旦離れ、新宿区の様々な社会経済的実態に着眼することにした。

いて検討する。最後に、新宿区が今後目指すべき方向性として《自治創造型大都市ガバナンスの実現》を提起し、《大都市基礎自治体》としての新宿区の存在意義について整理する。

１　法制度的な側面から見た新宿区の現状と今後のあり方

新宿区をはじめ東京 23 特別区は、地方自治法が定める「特別地方公共団体」の一つとして、「都の区は、これを特別区という」（地方自治法第２８１条の１）という形で規定されているものの、２０００（平成 12）年以降は市(町村)と同様に「基礎的な地方公共団体」とされている。すなわち、特別区は、基礎自治体と法定されているが、都区の関係においては、他の道府県・市町村の関係とは異なり、広域的な自治体である都が市町村の事務の一部を兼ねるという、変則的な仕組みの中におかれている。

そこで、本章では、「特別区としての新宿区」と「市（町村）としての新宿区」という二つの側面から、新宿区という基礎自治体の現況と今後求められるあるべき姿について検討するものとする。

（1）　「特別区」としての新宿区

（特別区を取り巻く現況）

２０００（平成１２）年改革により、特別区は都の内部的な団体ではなく、広域自治体として純化された都により包摂される「基礎的な自治体」であることが法定された。このことは、特別区にとって一つの到達点であった。しかし、上記改革においても、個々の特別区は一般の市町村と同様に基礎自治体であるとされながら、なお特別区の存する地域を、「人口が高度に集中する大都市地域」として、市町村の事務の一部については、都が特別区に代わって「一体的に処理すること」と規定された。また、このことは、税財政制度においても同様である。すなわち、特別区の存する区域においては、都に留保される事務に市町村税を充てるための都区間の財源配分が必要なこと及び特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で、特別区間の行政水準の均衡が必要なことから都区財政調整制度が法定されるなど、一般の道府県と市町村の関係とは異なる税財政制度が適用されている。これらは、後述するように、個々の特別区が地域の実情に見合った自治のかたちを創造していく（＝「地域発自治創造」）中で、それぞれの自治体経営に一定の制約を課している。

それどころか、地方分権改革を審議し、２００９（平成 21）年 11 月に最終勧告をまとめた「地方分権改革推進委員会」においては、事務権限移譲の主たる対象として「市」＝「基礎自治体」を想定し、その枠外に特別区を置くという動きすら見られた。市も特別区も、法上は基礎自治体であることに相違がないにもかかわらずである。このように、近年、新宿区を含む特別区における「地域発自治創造」の環境はますます厳しいものとなりつつある。

（特別区の自律性と「行政の一体性」）

特別区制度の大きな特徴は、「都の区は、これを特別区という」という規定に端的にみられるように、まず都が想定されていることである。すなわち、特別区は都があって初めて

存在するものとされている。この特別区制度の根幹を支える考え方が「行政の一体性の確保」という概念である。これは、特別区の存する区域においては社会的実態を重視する、という考え方である。すなわち、特別区の存する区域＝東京の大都市地域を、都市空間として一体性を有する地域として捉えることを重視する考え方である。これは言葉を換えれば、かつてあった「東京市[2]」を、東京の大都市地域における大都市のあり方を考える際の引照基準とする考え方ともいえる。しかし、社会的実態は時代とともに変化するものである。また、「区」は、たかだか５０年前後の存在に過ぎなかった「東京市」を上回る歴史を持つ存在である[3]。

特別区の存する区域を、都市空間として一体的に捉えつづけると、新宿区をはじめ個々の特別区が形成する都市空間は、いつまでも大都市東京の都市空間を切り分けた一つの区画に過ぎないということになりかねない。こうした認識から、東京都心を国の直轄地とする「東京 DC 特区構想[4]」や「東京市構想[5]」などに端的に見られるように、特別区（新宿区）は、やはり基礎自治体でなくてもいいのではないか、という議論が常に出てくる。

ただ、特別区の存する区域では、歴史的沿革や地理的条件から、都区間で一体的に処理することが必要とされる事務（＝大都市事務）が一定程度存在するため、新宿区（特別区）の自治体経営には、基本的に行政の一体性と自主性・自律性との「賢いバランス」が要請される。

しかし、新宿区をはじめ２３特別区は、法制度上、一般の市町村と同様に「基礎的な自治体」である。また、戦後復興期、高度成長期とは異なり、今日、区政への区民の要望・意見は各区によって多様化・複雑化してきており、23 区が同じようなサービスを区民に提供していた時代から、各区の地域性やその特性に応じた独自の施策を行う時代へと変貌してきている[6]。すなわち、個々の特別区には、区民の多様なニーズに的確に応え、各区の地域性やその特性に応じた独自の施策の充実に努めるとともに、より「自主・自律した基礎自治体」を目指していくことが求められている。

したがって、東京全体を大都市としてみて、特別区をその中の一区画を切り取ったものとする「都市空間としての一体性」を重視する考え方は、基礎自治体としての特別区（新

---

[2] 東京市は、1889（明治 22）年に 15 区の区域を持って発足したが、当初は東京府知事が市長を兼ねる特例の下に置かれた。1898（明治 31）年に、その特例が廃止され、東京市に一般の市制が施行されるようになった。その後、1932 年に、東京市は、隣接５郡 82 町村を編成し、内に 35 区をもつ「大東京市」となる。その 35 区が、都制施行（1943 年）とともに「都下の下級行政組織」となり、区長には官吏が任命された（大森彌[2009]「基礎自治体としての特別区と都区制度の改革」特別区職員研修所編『特別区職員ハンドブック　2009』、３頁）。

[3]「区の誕生」と大東京市の沿革については次の文献に詳しい：「第４章　特別区制度の沿革」（特別区職員研修所編[2009]、同書）467－476 頁。

[4]東京 DC 特区構想は、2007（平成１９）年４月政府の地方分権改革推進委員、猪瀬直樹氏より提案された構想である。東京 DC 特区の範囲は、千代田区、中央区、港区、品川区、新宿区、江東区など、おおむね 12 区にわたり、人口は約 300 万人となる。詳細については以下を参照されたい。
http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai02/02shiryou1.pdf

[5]「東京市」構想は、東京商工業会議所が 2008(平成２０)年９月 11 日に発表した道州制に関する提言で、東京、神奈川、 埼玉、千葉の１都３県が一つの州を構成し、東京 23 区を「東京市」に衣替えして行政権限を強化する必要があると提唱したものである。詳細については以下を参照されたい。
http://www.tokyo-cci.or.jp/kaito/teigen/2008/200911-2.pdf

[6] 練馬区のあり方研究会「特別区制度と練馬区のあり方― 変革の時代に向けて ―」（平成 12 年 12 月）９頁。

宿区）の今後の自治のあり方、方向性を展望する見方としてふさわしいとは言えない。

（新宿区に求められるあるべき姿）

上記のことから、東京の大都市地域にある「特別区」としての新宿区には、地域の多様な実情に応じた多様な自治の選択を可能にする自治の仕組みを探るという前提に立ち、言わば「特別につくられたコップ」の中での自治という都区関係を乗り越えて、基礎自治体としての意思決定における自主性と、行財政運営における自律性をより高める方向を志向する必要がある。

すなわち、「特別区」としての新宿区には、「基礎自治体優先の原則」に立ち、特別区制度の最大の眼目とされている「行政の一体性」の観念から脱却するとともに、より自主的・自律的な自治体経営の確立を目指すことが求められる。そのことにより、東京という大都市地域における新宿区（特別区）の存在意義や果たすべき役割はより明確になると思われる。

（2）　「市（町村）」としての新宿区

（基礎自治体と「地域発の自治創造」）

基礎自治体は、住民に最も身近な政府である。新宿区は東京都の中にある。東京都も一つの地方政府だが、一人ひとりの住民にとって最も身近な政府は、国でもなければ東京都でもなく、新宿区ということになる。住民から見て最も身近であり、国という大きなくくりの中でも最も基礎的な単位となるのが、この基礎自治体である。そしてこの基礎自治体を地方政府としてふさわしい姿にしてゆく、自治行政権、自治財政権、自治立法権を有する完全自治体にしてゆくというのがこの間の地方分権の狙いである。

それでは、なぜ、基礎自治体であり、住民に最も身近な政府である市に権限を移そうとするのか。それは、住民に一番身近だからこそ住民のニーズに一番合う形でそのサービスを展開できる、という考え方があるからである。

地方分権においては自己決定、自己責任が大きなキーワードである。基礎自治体に権限が移されるとなれば、それぞれの基礎自治体によって様々なサービスのあり方が出てくる。出てこなければ自己決定、自己責任という分権の考え方に合致しないことになる。このように、自己決定、自己責任に基づき、それぞれの基礎自治体によって住民のニーズに一番合う形で様々なサービスのあり方・かたちを創りあげていくことが、「地域発自治創造」ということである。

新宿区においては、これまでも、多くの区民の参加と協働による基本構想・総合計画づくりや、新たな参加と協働の仕組みである地区協議会の設置、現在進行中である、区民・議会・行政の３者による（仮称）自治基本条例づくりなど、積極的に「新宿発自治創造」に向けた取組を行ってきている。今後も、新宿区においては「新宿発自治創造」に向けた地方分権の積極的な推進により、自己決定・自己責任の原則の強化が図られる必要がある。

（基礎自治体を巡る概念の変容）

一方、近年、基礎自治体の事務や仕事の範囲を巡ってその概念や捉え方が、一律的なものから多様なものへと変容傾向にあり、地域における事務処理方策は、分権と自治の多様

性に対応したものへと変化しつつある。それは、今日、人口規模や、社会経済的特性において自治体の多様性が広がる中で、各自治体に、一律の考え方や制度を当てはめることが極めて難しくなっていることの反映であり、地方に権限と財源を与える分権改革が進められていることとパラレルな関係にある。

今後、基礎自治体における事務や仕事の範囲は、必ずしもこれまでの基礎・広域という法令上の考え方（二層制）に囚われず、自治の多様性を前提として、個々の自治体の置かれた現状や今後の動向を踏まえた上で、もっと自由に考え、構想し、設計し直していくことが求められる。この考え方は、３で提起する《大都市基礎自治体》という新しい自治体像を導出した１つの後景にあるものである。

（「市」としての新宿区の今後のあり方）

上記のことから、法的には市と同様に基礎自治体である新宿区に求められる今後のあり方には、次の２つが考えられる。

１つは、「市（町村）」としての新宿区には、「地域発自治創造」に向けた、地方分権改革の積極的な推進により、自己決定・自己責任の強化・拡大が求められる。

２つめは、「市（町村）」としての新宿区の事務と仕事の範囲を考えるに当たっては、必ずしもこれまでの基礎・広域（二層制）という法令上の考え方に囚われず、自治の多様性を前提に、自治体の置かれた現状や今後の動向を踏まえた上で、もっと自由に考え、構想し、設計し直していくことが求められる。

２　《大都市基礎自治体》としての新宿区

本章では、第１章で考察した新宿区の今後のあり方をベースに、新たに、新宿区の社会経済的実態に着眼した、新宿区が今後志向すべき自治体像として《大都市基礎自治体》を提起する。

（１）　「大都市」としての新宿区の実態

（社会経済的な実態からみた新宿区）

新宿区は、総人口数は３１万４千人強（平成 21 年１月１日現在）で、うち約１割は外国人である。昼間人口は 77 万人強（平成 17 年国勢調査）で、新宿駅の一日の平均乗降者数は 352 万人強（平成 18 年度実績）を数える。また、毎年、2.5 万人から３万人が転入・転出を繰り返す、流動性が高い自治体である。さらに、新宿区には企業などの業務機能の大きな集積が見られ、２００６（平成 18） 年 10 月１日現在、事業所数は 34,297 所、従業者数は 606,026 人を数えるほか、多くの交通機関が集結し、多彩な文化芸術関連施設や、大学、病院等が設置されている自治体である（参考：資料編　資料２を参照）。

また、新宿区は他の自治体と比較したとき、かなりの程度比較的豊かな財政力（**参考１**：

39 頁）を有しており、中枢性[7]の目安になる昼夜間人口比率も 254（参考：資料編　資料２「区市町村別昼夜間人口比率」を見ると、2005 年基準、２３区では 135.1）と非常に高く、さらに新宿区をはじめとする特別区の権能は、30 万人以上を要件とする中核市のそれとはほぼ同等であるのみならず、その水準はかなり高い（参考２：40 頁）。

（新宿区という自治体は大きなポテンシャルをもつ「大都市」）

新宿区という自治体は、上記のようにその人口や面積からみれば、日本で大都市と考えられている都市に比べるとかなり規模が小さいのは確かである。しかし、社会経済的実態に着眼すると、優に一般の大都市をしのぐ豊かなリソース（資源）を新宿区は有している。

新宿区が有するリソースには、比較的豊かな財政力をはじめ、都市としての歴史的蓄積や懐の深い文化性、水辺やみどり、さらには住民の高い自治意識に基づく自治・協働の取り組みなど、様々なものが挙げられる。

これらリソースの中には、活かしきっているものもあれば、まだ十分活用されていないリソースもあるのではないか。

新宿区は大都市としての大きなポテンシャルを持っていることをしっかりと自覚し、それらを十分に活用することで、自治体経営の究極の目的である「住民福祉の増進」の実現に向けて船取りをするべきである。また、そのポテンシャルを活用するうえで制約したり障害となったりする要因があれば、明確にそれら課題を見定め、政策的に対応したり、制度改革の提言を打ち出したりすることができるようにすべきである。

（新宿区は「大都市東京のワンピース」と同時に「新宿区自体が一個の大都市」）

新宿区を含む２３区はこれまで、都市空間的に、東京全体を大都市と見て、その中の一区画を切り取ったものとしてしか認識されてこなかった。すなわち、大都市と冠がつくのは東京だけであり、新宿区は大都市東京のワンピースとしてのみ捉えられがちである。

しかし、本報告では、新宿区を東京の中のワンピースとして捉えるだけでなく、新宿区を一つ取り出しただけでも大きなポテンシャルをもった、一個の「大都市」と捉え、位置づけることから出発し、これからの新宿区という基礎自治体の自治体経営のあり方を考える必要があると提起する。

（２）　《大都市基礎自治体》とは

前述の第１章と第 2 章第１節の議論を踏まえて、本報告では、《大都市基礎自治体》を次のように捉えることにする。

《大都市基礎自治体》とは、１つには多様で豊かなリソースを有していることから、大都市としての大きなポテンシャルを持っていることをしっかりと自覚する自治体である。

２つめは、大都市東京のワンピースであると同時に、新宿区自体が一個の大都市であると認識する自治体である。

３つめは、住民に最も身近な基礎自治体として、「基礎自治体優先の原則」に立ち、有す

---

[7]横浜・大阪・名古屋３市による大都市制度構想研究会『日本を牽引する大都市―『都市州』創設による構造改革構想―』（平成21年2月）において示されている大都市のメルクマールを参照されたい。
http://www.city.yokohama.jp/me/keiei/daitoshi/bunken/3shikenkyu/hokoku/honbun.pdf

るポテンシャルを自治体経営の究極の目的である「住民福祉の増進」の実現に向けて、総合的・戦略的に、そして効果的・効率的に活用しようとする指向性を有する自治体である。

（３）　新宿区を《大都市基礎自治体》と捉えることの意義

本報告では、新宿区という基礎自治体の今後のあり方として、また自治体経営の理念の中核に置くべき自治体像として《大都市基礎自治体》という考え方を提起する。これは、大都市部における基礎自治体の一つのあり方として提起するものである。

すなわち、《大都市基礎自治体》新宿区は、歴史的沿革や地理的な条件からは大都市東京のワンピースであるという性格を有しているが、他方では、新宿区自体が大きなポテンシャルを有する、一個の大都市である。そして、その大きなポテンシャルをいかに引き出すかを常に自らに問い、「基礎自治体優先の原則」に立ち、自治体経営の究極の目的である「住民福祉の増進」の実現に向けて、それを有効に活用し、新宿区を一つの都市空間としてきちんと再構成できるように、自治体としての自主性・自律性をより高めることを、「自治体経営」の中核に置く自治体である。

なお、ここでいう《大都市基礎自治体》とは、次のような自治体をイメージしている。すなわち、横浜市のような人口が 300 万人を超えるような「大都市」ではなく、また地方の小さな都市でもなく、これまでは「大都市」としてはあまり認識されていないが、政令市・中核市と同等程度の大きなポテンシャルを有し、しかも人々の暮らしに関わり、その地域の人々の力を引き出していく単位として、適当な人口・面積規模を有する自治体である。

新宿区を《大都市基礎自治体》と捉えることの意義は、次の３点にある。

１点目は、新宿区をいつまでも大都市東京の一部と考える「都市空間としての一体性」の観点から脱却し、「新宿区自体が一個の大都市である」と位置づけられる、ということを明示することである。

２点目は、新宿区は既に政令市・中核市並みの大きなポテンシャルを有する大都市である、ということをしっかりと自覚し明示することである。

３点目は、本調査研究において最も重視している点でもあるが、新宿区という自治体の存在意義を、自治体経営の視点から再構築する契機とし、そのことを内外に明示することである。

３　《大都市基礎自治体》としての新宿区の可能性と留意すべき事項

本章では、新宿区の現実の区政執行の場から、《大都市基礎自治体》としての新宿区の可能性を見極めるとともに、新宿区を《大都市基礎自治体》として捉えていく上で留意すべき事項について整理する。

（１）　《大都市基礎自治体》としての新宿区の可能性

以下では、２つの事務を取り上げ、《大都市基礎自治体》としての新宿区の可能性について検討する。１つは「児童相談所にかかる事務」であり、もう１つは「都市計画決定に関

する事務」である。これらの事務を取り上げるのは、いずれの事務も現在は主に東京都が担うものとされているが、子育てとまちづくりという住民生活の根幹に深く関わる事務であり、大都市としての大きなポテンシャルを有する《大都市基礎自治体》としての新宿区が担うのであれば、「身近さ」・「現場性」・「透明さ」・「先端性」という基礎自治体ならではの強みを活かし、いま以上に、総合的かつ戦略的な施策展開を実施することが可能となり、「住民福祉の増進」に寄与することができる代表的な事務と考えるからである。

１）児童相談所にかかる事務（参考：資料編　資料３の（１））

主に児童虐待を対象とする「児童相談所にかかる事務」については、現行法上、東京都が行う事務とされている。当該事務を実施しない新宿区など一般の市町村においては、虐待を受けている児童を虐待している親から引き離し保護するといった強力な権限は付与されておらず、法上の役割はあくまでも児童家庭相談に応じることとされている。このため、新宿区ではこれまでも虐待に対応する先駆型の子ども家庭支援センターをいち早く設置するとともに、虐待、発達支援、不登校の問題を総合的に捉え、「子ども家庭サポートネットワーク」を立ち上げ、関係機関との協力のもとに精力的に取組んできているが、虐待が起こる前の予防機能が十分に担い切れていないとか、都と区の二元的対応では円滑な支援体制が十分取れないなど多くの課題を抱えている。

そこで、新宿区が《大都市基礎自治体》として、例えば、新宿区の子どもは新宿区の中でカバーするとの観点に立ち、都から「児童相談所にかかる事務」の移管を受けることとすれば、これまでの様々な先駆的取組の蓄積を活かし、児童虐待の問題について、より総合的でより戦略的な政策・施策を、区民やボランティア、民間団体など多様な主体との連携・協力により実施していくことが可能になると、考えられる。

事務移管を受け、通常、基礎自治体には付与されていない、親権までを扱える児童相談所の持つ権限を持つことにより、児童虐待の問題に対し、従来の都と区の二元的対応ではなく、新宿区のなかでより完結的・一体的に対応していくことが可能となる。また、そのことにより、民間団体や、区民、ボランティア等々、新宿区の持つ豊かなリソースをより活かし、これまで以上に、効果的・効率的な連携・協力を図ることが可能となる。さらに、《大都市基礎自治体》として、例えば臨床心理士など多くの専門家を現場に投入するなど、普通の市町村では難しいと思われることも含め、様々な新たな取組を行うことが可能となる。

このように、《大都市基礎自治体》として「児童相談所にかかる事務」の移管を受けることを契機に、現場を抱える基礎自治体の現場力と新宿区の持つ大きなポテンシャルを「子どもの健全育成政策」にフルに発揮し、総合的かつ戦略的な施策展開を行ない、すべての子どもの健やかな育ちと自立への支援を一層推進していくことが可能になるものと考えられる。

なお、「児童相談所にかかる事務」は、現在進行中の都区のあり方検討委員会において、基本的には、都区双方とも、区に移管する方向で検討するものとされており、いずれかの時期に23区の事務になる蓋然性が高い事務である。

２）都市計画決定に関する事務（参考：資料編　資料３の（2））

２つめの「都市計画決定に関する事務」については、通常市町村が処理することとされる事務の一部は、現在、都に留保され、都が行う事務とされている。本来、市町村における都市計画は、広域性・根幹性を伴わないものであることから、市町村が定めるべきものであるが、特別区の存する区域は、都市構造の面でも極めて一体性が強いという特殊事情があるため、通常の府県と市町村の関係と異なり、一部の都市計画については都が市町村の立場で定めるべきである、とされているのである。

しかし、新宿区が《大都市基礎自治体》として、例えば、都から「都市計画決定に関する事務」の移管を受けることとすれば、新宿区の地域特性をより活かした、総合的で戦略的なまちづくり政策を、区民や企業、各種団体など多様な主体との連携・協力により推進していくことが、可能になるものと考えられる。

その際、考えられるメリットとしては、①新宿区の地域特性や事情、区民ニーズを活かしたまちづくりが行いやすくなる、②新宿区が、大都市として、また基礎自治体として、より一層の責任と権限をもって、自主的・総合的なまちづくりを推進できるようになる、③これまでの新宿区と東京都との二重審議は回避され、事務の迅速化・簡素化が図れる、などが挙げられる。

なお、上記事務移管に関しては、次のような点について整理、検討していく必要がある。

①特別区の存する区域を、一の「都市計画区域」として取扱う必要性の有無、②仮に、一の「都市計画区域」とした場合、その決定に最も相応しい主体の検討、③特別区の存する区域にかかる都市計画税のあり方、④都市計画決定後の不測事態に対するリスク管理・対応能力、⑤都市計画分野にかかる専門性の蓄積や、人的体制等々である。

また、特別区の存する大都市地域においては、２３区が密接に連たんしていることから、仮に都市計画決定権限が新宿区（特別区）に移管された場合も、その決定に当たっては、隣接区や近隣区あるいは場合によっては２３区全体において、十分に連携と調整を取り合うことが求められる。

さらに、都市計画権限の事務移管だけですべてがクリアできるわけではない、ということにも留意する必要がある。例えば、地域で一定の規制が要望される課題について、個別法等に地域の実情や特性に即した規制のメニューがなければ、適切に対応できない[8]。したがって、建築基準法等の個別法の内容についても、一律的なそのあり方を変更していくことを検討する必要がある。

上記のように検討すべき課題は多いが、いずれにしても、「都市計画決定に関する事務」の移管を受けることを契機に、住民に最も身近な《大都市基礎自治体＝新宿区》として、身近さ、現場性、先端性を活かした、より総合的で豊かなまちづくりをより効果的・効率的に実施していくことが可能になるものと考えられる。

なお、「都市計画決定に関する事務」は、現在進行中の都区のあり方検討委員会において、都区の評価が分かれたため、現時点では「移管の是非を引き続き検討する事務」として整理されている。

---

[8] 具体的な事例として、Ｐ地区のコインパーキング事例がある。詳細は、「資料編　資料３の（２）の「都市計画法施行令第46条（都に関する特例）」にかかわるヒアリング結果」」を参照されたい。

（２）　留意すべき事項

以下では、新宿区を《大都市基礎自治体》として捉えていくうえで留意すべき事項について整理する。

１）身近さにかかる事項

１つは、「身近さ、近接性」にかかることである。

住民が日常生活の中で「身近な事務」と感じる事務の中にも、新宿区をはじめ２３区では、なかなかやりきれない事務、あるいは物理的に身近な距離にある 23 区が担うのではなく、例えば都など広域の行政主体や場合によっては民間が担ったほうがより効率的・効果的な展開となる事務も有り得ると思われる。

もちろん、住民生活や地域に密着した事務、あるいは住民生活の利便に資する事務については、基本的に基礎自治体が担うのが望ましいと思われる。しかし、例えば、基礎自治体である市が「身近な事務」として行なっている広域的なバス事業や地下鉄などは、一定のネットワークを要する事務であり、地理的に連たんする特別区の存する区域においては、事務の効率性等の観点から、場合によっては、別の主体による実施という選択肢も考えられる。

また、上下水道の事務についても、一定のネットワークを要する事務であり、規模の効率性に配慮したあり方が求められるとする考え方もあれば、生存という住民生活の最も基本的な事項に関わる事務であることから、基礎自治体が担うべきとする考え方もある。

さらに消防についても、高層ビルが林立し、多くの区が連たんする大都市地域においては、他の地域とは異なるかなり高度の機能が求められることなどから、特別区ではなくむしろ広域的な事務のあり方も考えられる、とする意見もある。いずれにしても、これらの事務については、現在「都区のあり方検討委員会」において今後のあり方が鋭意議論されている状況であり、本調査研究においても時間等の関係から個々の事務について掘下げた議論はできなかったため、上記のように、様々な考え方があることのみを示しておくこととする。

２）住民の捉え方（範囲）にかかる事項

２つめは、住民の捉え方（範囲）にかかることである。

基礎自治体というのは、通常、当該自治体に住民登録等をしているもの、すなわち「住民」を中心に捉えられるものである。「住民」には、区内に住む外国人や区内に主たる事務所を置く法人企業も含まれる。こうした「住民」を中心におくことは、新宿区（特別区）においてもまったく同様である。しかし、新宿区には「住民」以外に、新宿区で働き、学び、活動する多くの人たちがいる。また、新宿区の住民も昼間は、新宿区以外の特別区や近隣の市に通勤・通学する人が相当数いる。このように、新宿区を含む東京の大都市地域においては、その中だけで生活をしているという人はいたとしても、他の地域に比べれば少なく、その多くは区間を「越境」して、その生活を営むのを日常的に行っている。こうした「越境」が日常的な地域における自治のあり方や、事務や仕事の範囲、またまちづくり等は、「越境」を日常的に行っていない他の地域とは、自ずから異なってくるものと考えられる。

したがって、新宿区（特別区）における自治のあり方や事務について考える際には、他の地域とは異なり、通常「住民」と捉えるものばかりでなく、日中、あるいは夜に新宿区に働きにきている人たち、また通学している人たちなど新宿区に関わるより多くの人たちについても包摂して考える必要がある。本論では、そうした住民以外の新宿区で働き、学び、活動する人たちを「区民」と呼称することとする。

すなわち、新宿区という地域の特性や個性に応じた新宿区にふさわしい自治のあり方やまちづくりについては、「住民」を中心におくとともに、そうした幅広い「区民」も包摂して考えていくことが《大都市基礎自治体＝新宿区》には重要であるということである。

３）「総合性」にかかる事項

３つめは「総合性」にかかることである。

地方自治法第１条の２第１項[9]の「総合的」という捉え方を巡っては、国（総務省）においては、「行政主体間（特定政策間）の調整」という意味から出発したが、しだいに特定政策における「企画から執行までの一貫性」という意味が付加され、さらに近年は、あらゆる政策分野に適応させる「フルセット型」へと変質してきた、と考えられる。

しかし、自治体というのは、基本的には住民が自分たちで選び取るものである。したがって、自治体でなにをその仕事や事務とするかは、その自治体の住民自身が共同で話し合って決める、というのが原点である。重要なことは、地域で暮らす住民の生活であり、そのために自治体や国の政府が存在している、ということである。

住民の生活は地域によって異なるものであり、多様である。したがって、自治体の事務や仕事の範囲を国が、人口や財源の見通しなどを基準にして一律的に決定するのは、多様な自治のあり方を否定することにつながるものと考えられる。自治体で行う事務については、国が一定の基準の下に決めるのではなく、その自治体の住民が、どういう事務が自分たちにとって必要なのか否かを決定すべきものである。したがって、近年国が主導する「フルセット型」の事務を実施するのがイコール「総合的」とする捉え方は、自治体やその住民が自分たちでその事務の範囲を決定するという、自治の最も根幹にかかる部分に抵触する考え方であると思われる。

新宿区という《大都市基礎自治体》には、大都市としての大きなポテンシャルを十分発揮し、住民福祉の増進に向けて、様々な事務を各部局間の「調和と調整」を確保しつつ「企画・立案」から「執行」までを一貫して行っていくことが求められる。しかし一方、通常基礎自治体の事務と観念されている事務であっても、新宿区の住民の選択と判断如何によっては新宿区の事務とはしないということも場合によっては考えられる。反対に、通常は基礎自治体の事務と観念されていない事務であっても、住民福祉の増進のために新宿区では実施したいと考える事務もありうるかもしれない、このように、新宿区には新宿区という地域の特性を踏まえた多様な事務の範囲が考えられるのである。

すなわち、「総合性」については、基礎自治体で担うことが基本原則であったとしても、ＡからＺまでの事務をフルセットで、すべての自治体が単独で担うことを意味しないと解

---

[9]地方自治法第１条の２第１項：「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」。

釈すべきである。むしろ、自治の多様性を重視し、自治体それぞれが有する自らの行政需要や課題、潜在的な力量等を踏まえながら、住民福祉の増進に向け、自らの政策指向にしたがって担うべき事務を選択・決定していくことが重要なのである。「大都市基礎自治体」としての新宿区が考える「総合性」の重視とはそうした意味であり、国（総務省）の理解とは一線を画すものである。

なお、「総合性」を考える際は、併せて「戦略性」についても一緒に考えることが重要である。つまり、その事務・仕事をするにあたっての「目的」を十分考え、その「目的」を実現するためには何を、どうすれば、最も効果的・効率的であるか、最適であるかという「戦略」も重要である。

４　《大都市基礎自治体＝新宿区》の確立に向けて

本章では、《大都市基礎自治体＝新宿区》を確立し、実現していく上で要となる職員に焦点を当てて、自治体経営の観点から《大都市基礎自治体》にふさわしい職員像やその育成のための仕組みについて検討する。とともに、《大都市基礎自治体》としての新宿区の税財政や議事機関である議会のあり方についても若干触れることとする。

（１）　《大都市基礎自治体》新宿区にふさわしい職員像と仕組み

《大都市基礎自治体》である新宿区が目指すものは、「住民福祉の増進」である。「住民福祉の増進」は、具体的には、住民への公共サービスの提供というかたちで表される。その中心となるのは、《大都市基礎自治体》新宿区の職員である。したがって、《大都市基礎自治体》新宿区を確立していく上で、自治体経営において今後重要となるのは、《大都市基礎自治体》新宿区にふさわしい職員の育成であり、人事マネジメントである。今後、自治体経営の中で、職員の人事マネジメントをどのように展開していくのかは重要な課題である。《大都市基礎自治体》としての新宿区は、人事マネジメントを自治体経営の戦略的マネジメントの一環として捉え、展開していく必要がある。

《大都市基礎自治体》新宿区は大都市としての大きなポテンシャルを活用しようという指向性を自治体経営の中核におく自治体である。したがって、職員自身が大都市としてのポテンシャルについてきちんと理解することが重要である。そのためには、例えば一つの方法として、職員自身が、種々のデータを集め、定性的あるいは定量的に分析を行い、新宿区の持つポテンシャルについてきちんと理解するとともに、それを踏まえてポテンシャルの活かしかた等について考え、議論し、情報交換していける場や仕組みをつくる必要がある。

さらに、新宿区の持つポテンシャルについてそれぞれの地域の中においても、住民間あるいは住民と職員間で、広く互いに考え、議論しあえる場や機会を設ける必要がある。そうした参加と協働に基づく、職員・住民による新宿区に関わる議論や情報が、《大都市基礎自治体》新宿区の行政活動に適切に反映していくマネジメント・サイクルや仕組みを構築していくことが、《大都市基礎自治体》としての新宿区を確立し、実現していくことにつながっていくのである。

また、《大都市基礎自治体》新宿区の大きな強みは、「現場」に一番近いということである。この強みを、本気で活かすことができるのは、自治体職員である。その際に重要なのは、自治体職員というのは、職員であると同時に新宿区の自治を担う一人の市民、すなわち「市民としての職員」でもある、ということである。新宿区の職員であれば「区民としての職員」ということである。公務員という身分を一つ横に動かし、一人の区民、一人の市民としてどう感じ、どう思うか、ということが重要である。その上で、プロフェッショナルの職員として、そこで掴んだものを今後どう政策や事業に組み立て、活かしていくかが《大都市基礎自治体》新宿区の職員に問われるのである。

（２）　《大都市基礎自治体》の下における税財政制度

本調査研究では時間等の制約から、《大都市基礎自治体》としての新宿区の税財政面については殆ど触れることができなかった。しかし、《大都市基礎自治体》としての新宿区を確立し、実現していくためには、それにふさわしい税財政制度のあり方を構築していくことが重要である。

特別区の存する区域においては、都区財政調整制度が適用されており、《大都市基礎自治体》としての新宿区の税財政のあり方を考える際にも、このことを外しては語れない。現行の都区財政調整制度の大きな特徴は、当該制度が都の条例に基づき実施されるものであることから、本来都区が対等の立場で協議するべきであるにもかかわらず、実態としては都が主体の制度となっていることである。例えば、この間行われてきた「主要５課題」に係る都区間の検討の際には、都は、区側の需要のみを計って都区の配分割合を決めようとする姿勢が明確であり、また毎年度議論される新規算定事業の追加等に際しても同様である。また、都区財政調整における調整税は、本来市町村税である固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税が充てられ、それらは都税として都が徴収している。都区財政調整制度は、この調整税を都と特別区の共有財源と位置づけた上で、その一定割合を特別区の固有財源として保障するものである。このように、特別区に対する特別区財政調整交付金は、区の固有財源であるが、都から条例に基づいて交付されることから、実質的な面では、依存財源に近いものである。

特別区が住民にとって望ましい基礎自治体であるためには、必要なサービスの量や質について、地域の実情に合わせて自主的に選択できる制度が構築されていることが必要である。このため、特別区は、近年の都区財政調整協議にあたり、自主的・自律的な区間配分調整の反映を目的として、全区で決算分析を実施し、特別区の実態に見合った標準区経費の精査に取り組んでいる。

特別区には、そうした取組と併せ、大きな方向性としては、基礎自治体でできることは基礎自治体が実施するという原則の下、「大都市事務」をはじめとして、住民にとって身近な事務は住民にとって身近な基礎自治体である特別区が処理できるよう事務及び税財源の移譲を求めていくことが必要である。このうち、特別区全体で実施した方が効率的・効果的な事務については、特別区による共同処理や、都への委託方式など、基礎自治体が住民の立場から主体的に選択できる仕組を構築することが必要である。また、特別区間の財政調整については、調整財源は特別区の固有財源であることに留意するとともに、今後は、

地方分権の趣旨を踏まえ、区の財政自主権を一層確立することを目指し、最小限の財政調整によって、特別区がそれぞれの財政需要を独自財源で安定的に確保できるよう調整税の移譲について検討することが必要である。さらに、特別区間の財政調整についても、特別区の自主・自立という点に配慮して、なるべく過度の調整を行わず、算定方法も特別区自らによる簡素で分かりやすい制度としていくことが求められる。すなわち、都区財政調整については、すべての面で、都主体の制度から特別区主体の制度へと抜本的な転換を図っていくことが、《大都市基礎自治体》としての新宿区の税財政のあり方として考えられる。なお、より具体的な制度のあり方については、次年度以降の研究に委ねたい。

（３）　《大都市基礎自治体》における議会

《大都市基礎自治体》としての新宿区は、住民の直接選挙で選ばれた首長と議会の二つの代表機関から構成される。したがって、《大都市基礎自治体》新宿区を確立し、実現していくためには、議事機関である区議会の果たす役割も重要である。議会は、団体意思の決定を行う議事機関としての機能と、執行機関の監視を行う監視機関としての機能を担っている。「住民福祉の増進」を目指す《大都市基礎自治体》新宿区における議会には、今後、まさしく、これらの機能の充実・強化が求められる。とりわけ、《大都市基礎自治体》に存する議会としては、前述したように《大都市基礎自治体》である新宿区のまちづくりや自治については、他の地域とは異なり、住民以外の新宿区で働き、学び、活動する人たち＝「区民」についても包摂して考える必要があることから、議会においても「住民」を中心におくとともに、そうした幅広い「区民」も包摂して、今後議会の持つ機能の充実・強化を図ることが、《大都市基礎自治体》としての新宿区議会に求められると考えられる。

５　新宿区の目指すべき方向性と《新宿区の存在理由》

本章では、新宿区が今後目指すべき方向性として、《自治創造型大都市ガバナンスの実現》を提起するとともに、新宿区のレゾンデートル（存在理由、存在価値）を示すための選択肢の一つである《大都市基礎自治体》という新たな自治体像の意義について整理する。

（１）　《自治創造型大都市ガバナンスの実現》に向けて

本プロジェクトのテーマは、「基礎自治体としての新宿区の今後のあり方」である。そのため、「自治体」に焦点をあて、そのあり方を検討してきた。基礎自治体の究極の目的は、住民の福祉の増進であり、新宿区民の幸福の最大化である。

しかし、言うまでもなく、それは自治体だけで実現できるものではない。新宿区のまちづくりや自治は、行政だけでなく、地域における多くの主体が担うものであり、新宿区ではこれまでもそうしたまちづくりや自治を行ってきた。

そこで、本プロジェクトは、最後に、そのことをより明確にし、より強化充実していくことを指向して、新宿区が今後目指すべき方向性として《自治創造型大都市ガバナンスの実現》を提起する。それは、以下の考え方によるものである。

我が国では今日、少子高齢化や人口減少等社会構造の大きな変動の中、地域は介護や子育て、医療、雇用など様々な課題を抱えている。そうした中、本来「公共」は行政だけで

なく、地域における多くの主体が担うものであり、これまでも担ってきたことに着眼した「新しい公共」という考え方が出現した。「新しい公共」とは、公共を構成するものには、行政のほかに、個人や事業者、ボランティア団体、ＮＰＯ、地域コミュニティ団体などがあり、そうした多様で多元的な主体が、それぞれの持つ様々な「資源」を持ち寄り、その地域の公共的課題を担い合い、地域のあり方をより豊かにしていこう、とする考え方である。

「資源」には、カネもあれば、時間や情報、技術、知恵というものもある。それぞれの主体により持っているものは色々異なるが、それぞれが持っている一番得意とする資源を持ち寄って、その地域をより豊かにしていこうとするのが「新しい公共」という考え方である。

本プロジェクトでは、こうした「新しい公共」という考え方に基づき、地域の公共的課題を担い合う、地域社会を構成する様々な活動主体間の関係のあり方やつながり方、そしてそれぞれの振る舞い方について「ガバナンス」と呼ぶこととする。ガバナンス（共治）という考え方の一番基本にあるのは、従来のような上からの指示や統制によるガバメント（統治）とは異なり、権力を様々な主体がどう分かち合っていくのかを考え、そしてその力と力とを互いに抑制しあってよりよい方向に力を発揮できるようにする、ということにある。

一方、人々の生活は一律でなく、地域ごとにそれぞれ特性を持つことから、地域における様々な公共的課題も地域ごとにその種類や質も異なるのが普通である。したがって、地域の公共的課題にどのように対処していくかは、当然地域ごとに異なるものである。このため、地域の自治において最も求められるのは、地域からの内発的な、地域から積み上げていく自治のあり方である。すなわち、それぞれの地域に即した自治の創造、自治の「かたち」を創造していく「地域発の自治創造」が重要である。

さらに、前でふれたように、新宿区は大きなポテンシャルを有する一個の大都市である。「大都市」という特性にはプラスに働く側面とマイナスに働く側面の両面があるが、マイナス面を最小化しプラス面を最大化して、自治体経営の究極の目的である「住民福祉の増進」のより充実化に向けて、大都市の特性を積極的・効果的に発揮していく「新宿区発自治創造」が求められる。

これらを踏まえると、これからの新宿区のあり方、方向性として求められるのは、新宿のまちをつくり、自治を担うのは、住民をはじめ地域を構成する多様な活動主体であることに鑑み、そうした多様な活動主体間の役割分担や連携による、大都市としての大きなポテンシャルを活かした、新宿という地域に即した「新宿発自治創造」を目指すガバナンスの実現である。すなわち、《自治創造型大都市ガバナンスの実現》である。

ガバナンスにおいては、自治体の存在と活動は、多様な活動主体の一つということになる。しかし、自治体の大きな役割は、多様な活動主体を全体としてよりよい方向にコーディネートする、「戦略拠点」として機能することにある。したがって、新宿区という基礎自治体には、「地域経営の戦略拠点」として、《自治創造型大都市ガバナンスの実現》を自治体経営の理念の中核に据えた基礎自治体を目指していく必要がある。そして、本プロジェクトでは、そうした《自治創造型大都市ガバナンスの実現》を自治体経営の理念の中核に据えた基礎自治体を《大都市基礎自治体》と捉えるのである。

したがって、《大都市基礎自治体》新宿区は、《自治創造型大都市ガバナンスの実現》を目指すうえで障害となったり制約したりする要因があれば、明確にそれら課題を見定め、政策的に対応したり、制度改革の提言を打ち出したりできるようにすべきである。

（２）　《大都市基礎自治体》と新宿区のレゾンデートル

本調査研究では、新宿区の志向すべき自治体像として《大都市基礎自治体》を提示したが、それは新宿区という基礎自治体のレゾンデートルを示すことがこれからは重要なものとなることから、その選択肢の一つとして示すためである。

近年、基礎自治体のあり方についての検討は、第２９次地方制度調査会をはじめ地方分権改革推進委員会や道州制ビジョン懇談会等、様々な主体により様々な議論が活発に行われている。とりわけ、国や経済界等では「道州制」に関わった議論が盛んになされている。仮に、道州制が導入されることとなれば都区制度は廃止され、「都の区」である特別区もその制度的位置づけを失う。すなわち、道州制の議論は、まさに特別区の存する区域における基礎自治体である新宿区の原点、存在基盤そのものを問う議論である。

また、地方分権改革推進委員会からは、市町村への事務権限移譲と併せて国による義務付け、枠付けの見直しについての勧告も出されている。

こうした自治のあり方にかかる議論や勧告等々に対し、基礎自治体としての新宿区（特別区）は、これをどう受け止め、今後、どうしていこうとするのか。まさに、基礎自治体としての新宿区の存在理由、存在価値が問われている。

本調査研究で提示した新宿区の目指すべき自治体像としての《大都市基礎自治体》は、「住民福祉の増進」という自治体経営の究極の目的を明確にし、その実現に向けて、大都市としての大きなポテンシャルを有効に活用することにより、自治体としての自主性・自律性をより高めることを自治体経営の中核におくものである。また、主権者である住民の意思に従い、住民から支えられる自治体経営となるよう、つねに自治体としての姿勢を自己研鑽する自治体であり、その問いに対する一つの考え方を示すものである。

したがて、新宿区には、この《大都市基礎自治体》の基本的な考え方を、新宿区の住民に向けて情報発信すると同時に、他の特別区に向けても情報発信を行うことが求められる。また、それは、新宿区を含む 23 特別区がそれぞれの性格や特性の違いを踏まえつつ、それぞれが大都市としてのポテンシャルを活かし、より一層の自主性と自律性の向上を求めて《大都市基礎自治体》を志向すれば、都区制度において中核概念と観念されている「行政の一体性及び統一性」の概念から脱却し、「東京市」を引照基準とする現状の都区及び特別区間の関係を変革し、止揚する新たな地平を開く契機となることが期待できるからである。

さらに、全国 １700 あまりの自治体に向けても、新たな自治体像を情報発信することが重要である。それは、新宿区をはじめ 23 特別区がそれぞれ《大都市基礎自治体》として、他の自治体や地域にとってもよりよい貢献を果たし、他の地方都市をもリードしていける牽引力を持つ都市になることが、東京の大都市地域に 23 の基礎自治体が存することの意義と価値を示すことにつながるとともに、日本の地方自治制度をより豊かなものにし

ていくことにつながるものと考えるからである。

最後になるが、本調査研究では、次の点を明らかにした。

① 新宿区自体が大きなポテンシャルを有する、一個の大都市である。

② これからの新宿区の目指すべき方向性は、新宿発自治創造に向けて、住民をはじめ地域を構成する多様な主体による、大都市としての大きなポテンシャルを活かした《自治創造型大都市ガバナンスの実現》である。

③ 新宿区は、地域の戦略拠点として、《自治創造型大都市ガバナンスの実現》を自治体経営の理念の中核に据えた《大都市基礎自治体》を目指すべきである。

《大都市基礎自治体》としての新宿区には、区民とともに、例えば自主立法権を梃子とした政策の実現や、法定外目的税制度の活用等々による「個々の自治実践」を積み重ねていくことにより、区と区民、そして区民同士の「信頼と共感」の関係に基づく、新宿区という地域に即したもっともふさわしい自治のかたちを創造していく《自治創造型大都市ガバナンスの実現》が、いま正に求められるのである。

参考文献

大杉覚，2007,「自治体の組織定数の新たな戦略と課題ー自治体パブリック・ビジネスの視点から考えるー」『地方財務』No.639，2007 年９月号，1-13.

大杉覚，2008ａ,「地方分権の推進―地域発自治創造への挑戦」大森彌・山下茂・後藤春彦・小田切徳美・内海麻利・大杉覚『実践まちづくり読本』（共著）ぎょうせい，56－113.

大杉覚，2008ｂ,「地方自治の「東京問題」を考える」今井照編著『市民自治のこれまで・これから』公職研，72－89.

大杉覚，2008ｃ,「特別区制度をめぐる改革論議と東京の自治」『聖学院大学総合研究所紀要』第 41 号，　257-296.

大杉覚，2009,「都区制度改革と大都市東京」『都市問題研究』第 61 巻第 4 号，46－60.

大森彌，2009,「基礎自治体としての特別区と都区制度の改革」特別区職員研修所編『特別区職員ハンドブック　2009』特別区職員研修所，3－20.

金井利之，2007,『自治制度』東京大学出版会

世田谷区政策経営部，2007,『都区制度・都区財政制度の今後のあり方等に関する調査・研究』

辻琢也，2009,「超高齢社会における大都市経営に関する一考察／上・下」地方自治制度研究会編『地方自治』第 735 号，2009 年２・３月号

特別区職員研修所編『特別区職員ハンドブック　2009』特別区職員研修所

西尾勝，2009,『地方分権改革』東京大学出版会

「特別区制度調査会（一次／二次）」,「東京自治制度懇談会」,「都区のあり方検討委員会「特別区制度懇談会」,［地方分権改革推進委員会」,「第29次地方制度調査会」等の配布資料，議事録，議事要旨，報告書等

（参考　１）　新宿区の財政力

表1　23特別区・隣接市・政令指定都市と18年度時点の財政力指数

（隣接市）

都道府県	市名	財政力指数
千葉県	浦安市	1.62
	市川市	1.1
	松戸市	0.93
埼玉県	三郷市	0.92
	八潮市	1.07
	草可市	0.96
	鳩ヶ谷市	1.04
	川口市	1.04
	蕨市	0.88
	蕨市	0.91
	戸田市	1.47
	和光市	1.28
	朝霞市	1.13
	新座市	0.96
東京都	西東京市	0.97
	武蔵野市	1.62
	三鷹市	1.26
	調布市	1.36
	狛江市	0.94
神奈川県	川崎市	1.04

＊東京都と埼玉県の近隣市については19年度の数値

（東京23特別区）

区名	財政力指数
千代田区	20
中央区	8.01
港　区	7.57
新宿区	**2.13**
文京区	1.37
台東区	1.27
墨田区	0.7
江東区	1.01
品川区	1.35
目黒区	1.19
大田区	1.14
世田谷区	1.3
渋谷区	3.26
中野区	0.91
杉並区	1.19
豊島区	1.09
北　区	1.03
荒川区	0.93
板橋区	1.13
練馬区	1.36
足立区	0.96
葛飾区	1.17
江戸川区	1.29

（政令指定都市）

市名	財政力指数
大阪市	1.62
横浜市	1.1
京都市	0.93
神戸市	0.92
名古屋市	1.07
北九州市	0.96
札幌市	1.04
川崎市	1.04
福岡市	0.88
広島市	0.91
仙台市	1.47
千葉市	1.28
さいたま市	1.13
静岡市	0.96
堺　市	0.97
新潟市	1.62
浜松市	1.26

＊岡山市（2009年4月1日移行）、相模大野（2010年予定）、熊本市（2012年予定）

区別算定結果（財政力指数）

表2　隣接市・政令指定都市の種地区分と18年度時点の財政力指数

（隣接市）

都道府県	市名	種地区分		財政力指数
千葉県	浦安市	Ⅱ	10	1.62
	市川市	Ⅱ	10	1.1
	松戸市	Ⅱ	10	0.93
埼玉県	三郷市	Ⅱ	9	0.92
	八潮市	Ⅱ	8	1.07
	草可市	Ⅱ	9	0.96
	鳩ヶ谷市	Ⅱ	8	1.04
	川口市	Ⅰ	6	1.04
	蕨市	Ⅰ	7	0.88
	蕨市	Ⅱ	9	0.91
	戸田市	Ⅱ	9	1.47
	和光市	Ⅱ	9	1.28
	朝霞市	Ⅱ	10	1.13
	新座市	Ⅱ	9	0.96
東京都	西東京市	Ⅱ	10	0.97
	武蔵野市	Ⅱ	10	1.62
	三鷹市	Ⅱ	10	1.26
	調布市	Ⅱ	10	1.36
	狛江市	Ⅱ	9	0.94
神奈川県	川崎市	Ⅰ	9	1.04

＊東京都と埼玉県の近隣市については19年度の数値

（政令指定都市）

市名	種地区分		財政力指数
大阪市	Ⅱ	10	1.62
横浜市	Ⅱ	10	1.1
京都市	Ⅱ	10	0.93
神戸市	Ⅱ	9	0.92
名古屋市	Ⅱ	8	1.07
北九州市	Ⅱ	9	0.96
札幌市	Ⅱ	8	1.04
川崎市	Ⅰ	6	1.04
福岡市	Ⅰ	7	0.88
広島市	Ⅱ	9	0.91
仙台市	Ⅱ	9	1.47
千葉市	Ⅱ	9	1.28
さいたま市	Ⅱ	10	1.13
静岡市	Ⅱ	9	0.96
堺　市	Ⅱ	10	0.97
新潟市	Ⅱ	10	1.62
浜松市	Ⅱ	10	1.26

（特別区別種地区分）

No.	区市町村	種地		財政力指数
1	千代田区	Ⅰ	5	30.02
2	中央区	Ⅰ	5	12.76
3	港　区	Ⅰ	6	11.3
4	新宿区	Ⅰ	7	3.03
5	文京区	Ⅰ	6	2.03
6	台東区	Ⅰ	6	1.81
7	墨田区	Ⅰ	6	0.97
8	江東区	Ⅰ	6	1.29
9	品川区	Ⅰ	7	1.95
10	目黒区	Ⅰ	6	1.67
11	大田区	Ⅰ	6	1.62
12	世田谷区	Ⅰ	6	1.88
13	渋谷区	Ⅰ	6	4.72
14	中野区	Ⅰ	6	1.32
15	杉並区	Ⅰ	6	1.76
16	豊島区	Ⅰ	6	1.09
17	北　区	Ⅰ	7	1.03
18	荒川区	Ⅰ	6	0.93
19	板橋区	Ⅰ	6	1.13
20	練馬区	Ⅰ	6	1.36
21	足立区	Ⅰ	6	0.96
22	葛飾区	Ⅰ	6	1.17
23	江戸川区	Ⅰ	6	1.29
	特別区計	Ⅰ	10	

出所：辻琢也「超高齢社会における大都市経営に関する一考察（上・下）」（地方自治制度研究会編『地方自治』2009年2,3月号，ぎょうせい）より再構成した。

注　：上記の表と図は、特別区をそれぞれ単独の市として、現在、東京都に留保されている市町村事務のすべてを特別区に移管し、あわせて特別区財政調整制度を廃止して、地方交付税制度を導入するケースを具体的にシミュレートしたものである。辻によると、算定条件は次のとおりである。「基本的に2007年度普通交付税（市町村分）調査表記載要領により算出する。区別算定データについては、公表データを使用したため、記載要領の数値（特別区分）と一致しない場合は、公表データによる按分等の方法を用いている。事業費補正係数など、現状で個別積算ができない費目などについては、特別区全体での補正係数を使用している。なお、大都市事務等に係るデータについては、入手が困難なこともあり、考慮していない。こうした条件の下で、特別区基準財政需要額、基準財政収入額を算出し、財政力指数を表したものが**「表1」**である。また、辻は、周辺部にある隣接市の財政力よりも都市集積が高いと推測される区の財政力が低いという状況（＝不連続状況）を生み出した大きな要因の一つとして、普通調整補正の取り扱いがあるとし、それを決定する要因に種地区分があるとした。ちなみに、種地区分とは、「全市町村を中核都市とそれ以外の市町村に区分した上で、昼夜流出人口や経済人口、人口集中地区人口などの指標から、中核都市としての財政需要増や都市化度合いに応じた財政需要増について段階的に割増しを行なう区分である。この種地区分を変更した場合の23区の財政力指数を再試算したものが、**「表2」**である。

（参考２）　　指定都市等の事務と特別区の事務の比較

指定都市・中核市・特例市が処理する主な事務と、そのうち現在特別区が実施しているもの（網掛けした部分）を以下に示した。特別区がほぼ中核市レベルの事務を処理していることがわかる。

指定都市の区域においても都道府県が処理する主な事務

（文教行政）
・学級編成、教職員定数の決定
・県費負担教職員の給与、勤務時間その他の勤務条件の条例制定

（治安･安全・防災行政）
・警察（犯罪捜査、運転免許等）

指定都市が処理する主な事務

（民生行政）
・児童相談所の設置
（都市計画等）
・都道府県、産廃施設、流通業務団地等に関する都市計画決定
・市街地開発事業に関する都市計画決定
（土木行政）
・市内の指定区間外の国道の管理　・市内の県道の管理
（文教行政）
・県費負担教職員の任免、給与の決定

中核市が処理する主な事務

（民生行政）
・身体障害者手帳の交付
・母子・寡婦福祉資金の貸付け
・養護老人ホームの設置許可・監督
（保健所設置市が行う事務）
・地域住民の健康保持、増進のための事業の実施
・飲食店営業等の許可
・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の許可
・浄化槽設置等の届出
・温泉の供用許可
（都市計画等）
・屋外広告物の条例による設置制限
（環境保全行政）
・ばい煙発生施設、一般粉じん発生施設の設置の届出
（文教行政）
・県費負担教職員の研修

特例市の処理する主な事務

（都市計画等）
・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可
・市街地開発事業の区域内における建築の許可
・都市計画事業の施行地区内における建築等の許可
・市街地再開発事業の施行区域内における建築等の許可
・土地区画整理組合の設立の許可
・土地区画整理事業の施行区域内における建築行為の許可
・住宅地区改良事業の改良地区内における建築等の許可
・宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可
（環境保全）
・騒音を規制する地域、規制基準の指定
・悪臭原因物の排出を規制する地域の指定
・振動を規制する地域の指定
（その他）
・計量法に基づく勧告、定期検査

基礎自治体としての新宿区の今後のあり方について
－《大都市基礎自治体》としての新宿区－

資料編

資料１　PT の経過及び概要（平成 20~21 年度）・・・・・・・・・・・・・42

資料２　「新宿区」関連の基礎データー編・・・・・・・・・・・・・・・・44

資料３　ヒアリング結果及び事例にかかる報告概要・・・・・・・・・・・55

（１）児童相談所にかかる事務・・・・・・・・・・・・・・・・・55
（２）都市計画決定に関する事務・・・・・・・・・・・・・・・・69

資料４　PT メンバーによる報告・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・77

資料５　「2008 年度　中間のまとめ（概要）」・・・・・・・・・・・・・79

資料1-1

2008年度PT経過報告（第1回～9 回）

日時	報告事項	主な内容（報告及び議論）
第1回 （6月10日）	■「研究計画書」 ■「研究の進め方」	■基礎自治体としての新宿区の今後のあり方を検討していくうえで考えられる論点としては、①特別区の位置づけ（法的性格） ②「基礎自治体」とは ／「基礎的自治体」と「基礎自治体」の違いは。③地方分権改革、道州制議論等を踏まえた新宿区のあり方を検討すべきではないか ⑤現行の基礎自治体と広域自治体の捉え方（＝二層制）がこのままでいいのか ⑥新宿区の区民にとって身近さとは何か（バス・地下鉄事業などは「近接性」だけではやり切れない）等
第2回 （7月23日）	■「基礎的自治体と基礎自治体とは何が異なるのか」 ■「基礎的とは何か」 ■事例①「都市部に適合しない国庫補助金の枠付けによる制約（可能性）」 ■事例②「都市計画区域と市街化域」	■平成12年改革が「到達点」であると評価されるものの、法制度の解釈上では「到達点」として理解されていないのではないか。 ■現行の都市計画決定にかかわる現状というのは、基本的に区が素案を作成し、それに対して都は基本的に反対しない、というのが実態ではないか ■①都市部と地方とでは状況が異なるにもかかわらず、サービス圏域を国が一律的に決定するやり方（日常生活圏域）により、地域の実情に応じた柔軟な対応が困難な場合も生じるのはないか（「資料編　資料４－１」） ② 区境におけるサービス施設の設置を考えた場合、サービス圏域として現在の区という単位は適切なのか、小さすぎるのではないか（「資料編　資料４－２ 」）。
第3回 （8月26日）	■事例③「景観行政団体への道－新宿区　VS　東京都」 ■事例④「県費負担教職員の人事に関する事務」	■①　各区との区境にかかる景観あるいは眺望計画については、各区だけで話し合って調整するのは難しい。広域的な観点からの調整または統一的な考え方は必要であり、都がその調整機能を果すことは今後も維持すべきではないか　②広域的視点に基づく調整機能を果すのは、都がベストなのか、別の主体をも考えられるのではないか ③統一性の確保に重心を置くのではなく、各区・地域のオリジナリティの発揮こそ今後は必要ではないか ■①県費負担教職員に対する都教委主導の人事が果たしていいのか ②各区での採用となると、財源確保 、新規採用教員の指導、研修の面等などで課題が多く、都が一元的に行う現行方式が一番やりやすいのではないか
第4回 （9月30日）	■事例⑤「「新宿区に置ける認定こども園の現状と課題」 ■「都市計画決定についてのメモ」 ■東証の「東京市」構想について	■これまでとは全く別の職種のもの（保育と幼稚）が認定こども園で一緒になっていているにもかかわらず、意識として、幼稚園の先生方々は教育していくという側面が強く、保育さんは保育に欠ける児童を保育するという側面を重要視しているので、職員の意識がなかなか一体にならないという問題が一番大きい。 ■23区の区域においては、本当に一体的・統一的な都市計画が必要なのか。当該都市計画の決定主体は、都であることは妥当で合理的なのか。 ①都市計画決定に係って「行政の一体性」の考え方、それも上からの垂直的な調整による一体性の確保という発想が強いのではないか。とりわけ、東京の場合は、ひとつの都市として一元的にまとめてマネージして行くという発想が強い ②都市計画決定は利害関係が相当対立するから、23区がある共通の組織を作って区だけで調整するのは実際にかなり難しいのではないか
第5回 （11月11日）	■事例⑥「都市計画決定に関する事務についてのヒアリング結果報告」 ■中間整理構想―事例研究の進め方	■大規模再開発等促進区を定める地区計画に関する都市計画決定（都市計画法施行令第46条）について実務者及び区民へのヒアリングを基に議論 ①実体としては権限がないにしても、実際の行為としては、新宿区が望むべきまちづくりができているという格好になっている　②都が権限を持つべきだとする理由としては、「事業の継続性」、「完成させるためのリスク管理」等の考えられる ③新宿だけで都市計画決定をすることにより、場合によってはデメリット（＝区境や区をまたがるところでの調整や事業者が途中で頓挫したときのリスク管理等）もあるかもしれない。④本来、都政というのは地区のことなんかあまり考えていないから、新宿区として考えてもらえないといけないし、より細かい視点で見てもらう必要があるのではないか。
第6回 （12月11日）	■都市計画決定権者と基本的な考え方について	■現行の都市計画法上の都市計画決定とそこに通底する基本的な考え方について ①都市計画区域として区部を一つの区域として設定することは、23区の歴史・沿革・実態などから判断しても合理性はある。ただ、一の基礎自治体の区域を超える都市計画は都道府県でないと適切な決定はできないというふうに一律的に規定するのではなく、関係する自治体がその能力などを判断し、関係自治体間の連携・協力のもとで決定するのか、広域自治体にゆだねるのかの選択ができるような法制度の設計が自治の観点からはふさわしいのではないか ②23区の区域の都市計画を一体のものとしてつくる必要が仮にあったとしても、それを定めるのは本来23区の構成員である23区じゃないか。それを別の行政主体である東京都が単一の主体としてやることが本当にいいのか。 ③逆に、都区の一体性という枠組みでやっているので、隣の区との調整という発想がしにくくなるとか、もっと本当に一体的に何かやっていくときに、隣の区と協力してやっていけばうまくできるはずだろうとか、もっと今まで以上の何かできるようなことがいつの間にか選択肢から外れてしまっている可能性があり得るかもしれない。都と区という関係の中だけでしかものを見ていなくなってしまっているところがある。 ◆都市計画決定にかかわる事務についてのヒアリング結果は「資料編　資料３－２」を参照されたい。
第7 回 （1月27日）	■「中間まとめ」のたたき台 ・特別区の法的性格をめぐる一連の動きに通底する基本的な考え方の変遷 ・大都市経営に係る事務と処理主体 ・行政の一体性に係る三つの捉え方（都市空間、首都、財源配分）とは何か	◆<u>都区制度改革をめぐる一連の動きをどのように理解すべきか</u> ①「基礎自治体優先・自律性の重視」というベクトルと、「行政の一体性の重視」というベクトルのせめぎ合いで、またある意味で調和の歴史でもあるのではないか。 ②都区制度改革の変遷を、改革の引照基準としての「仮想の東京市」をめぐる都と区の引き寄せの過程と捉えることができるのではないか。そして平成10年の改革によって、この仮想の都市として東京市の事務を東京都と23区で振り分けて遂行する共同運営の仕組みがつくられたのではないか。こうした「仮想の東京市」をめぐる都と区との引き寄せの中から出てきたのが都側の「大都市経営」と区側の「基礎自治体連合の構想」である。 ◆<u>大都市経営に係る事務権能とは、具体的に何を指すのか</u> 単順に、基礎か広域かというだけで分ける話じゃない。おそらく仮想の東京市がやる事務を大都市経営事務というのではないか。ただ、その東京市については実態がないから、その大部分を今東京都側がやっているわけだが、そうじゃなくて23区側が何かそういう組織をつくってやっていくということはあり得る。どちらでもあり得る。ただ、大都市経営というのをより純化・限定的に考えたい。 ◆<u>都区財政調整の二つの側面（垂直調整と水平調整）</u> ①23区間の水平調整の仕組みを維持していく限りは、全国の自治体からは特殊な基礎自治体として孤立化していく道を歩まざるを得なくなるのではないか。 ②行政の－－一体性についての三つの論理（＝都市空間としての一体性、首都としての一体性、財源配分のイデオロギーとしての一体性）、特に財源配分のイデオロギーとしての一体性の論理に係わって、都区財政調整制度には、大都市財源としてそれを都区間で留保し、維持していこうとする、イデオロギーともいうべきものがその基底にはあるのではないか。この認識を、第二次特別区制度調査会の「基礎自治体連合」構想に当てはめれば、当該構想は、特別区の区域で発生する大都市財源を特別区間で留保するための仕組みとして理解されることとなる。依然として、都区制度の問題をコップの中の争いにとどめておくことになるのではないか。 ◆その他 ①大都市基礎自治体という新たな自治の枠組みの創設により特別区の特殊性を払拭し、特別区を他の大都市と同様の基礎自治体として開かれたものとする。つまり、都区制度が富裕な大都市をただ維持し、存続させるためのものではなく、全国の自治体と ②東京地域は、もう全国と違って二層制では無理な地域だ。そもそも画一的に府県、市町村制というのを当てはめているこの自治システムそのものが、実は本当にいいのか。
第8 回 （2月19日）	■「中間のまとめ」に向けた議論Ⅰ	◆広域・基礎の「二層制」に一定の限界性があるのではないか。 →二層制自体には別に問題はなくて、それをどう充実するかということのほうにウエートがかかってくる ◆「住民自治的な側面で自治会・町会も戦時中は部落会、町内会で法制化して、言ってみれば自治体ではないですけれども、そういう団体の系列に入った経緯もあるわけですね。これが、ある意味でトラウマにもなっているところでもあるでしょう。それと、日本の自治体という考え方がやっぱりそういうしっかりした組織じゃないと自治体と考えないと、そういうものじゃなきゃ考えないというのが本当にいいのかと問い直したときに、トラウマとの関係でまたここもちょっと難しいところがあるんでしょうね。」
第9 回 （3月13日）	■「中間のまとめ」に向けた議論Ⅱ	◆都市計画からみた「行政の一体性」：これまで行ってきた仕事の延長というかたちで今後も仕事を行う限りは、例えば権限が都に留保され、区になくとも、さほど困らないのではないか。都は現在、基本的には区の考え方や意向を相当程度許容するからである。しかし、今の時代の変化に的確に対応して、新宿区が一歩リードするような施策や事業を実施しようとする際には、仮に区が権限を持っていれば、例えば運用の幅を広げ、地域の声やその独自性を今以上に反映することができるかもしれない。ただ、権限の移管といった制度だけを変えるだけでは不十分かもしれない。例えば、仮に権限を区が持つとすれば、技術的レベルの向上や専門性を有した人員体制の整備、さらに一定のリスク対応等が区に求められることになり、それらにも対応していく必要があるからである。 ◆「基礎自治体優先・自律性」→自律性を持たせることと基礎自治体を優先することを一つのベクトルとして考えてもいいのか。それ自体合成されてできたのではないか ◆新たな視角の提起：「新宿区＝大都市（基礎自治体）」 ①新宿区を、東京全体として大都市だけじゃなくて、既に社会経済的実態を備えている一つの「大都市」ではないか. ②新宿区を一つの大都市として見ていく上でも限界があるということは当然出てくるわけで、その検証も含めて考えていくのが新宿区という基礎自治体を考えていくということのスタンス

2009年度PT経過報告（第10回～19 回）

日時	報告事項	主な内容（報告及び議論）
第10回 （4月20日）	■21年度の研究の進め方	◆法制度的側面に焦点を当ててきたこれまでのアプローチから一旦離れ、新宿区の社会経済的な実態に着眼し、そこから新宿区の今後のあるべき姿を導いていくことが求められるのではないか。
第11回 （5月25日）	■「大都市（基礎）自治体」とはなにか ■新宿区を「大都市（基礎）自治体」として捉えることの意義	◆「大都市(基礎)自治体」は、新宿区の社会経済的な実態に着眼したものであり、新宿区は単に大都市東京における一つの区画というだけでなく、新宿区それ自体が政令市・中核市並みのポテンシャルを有する大都市である、ということを示す概念である。 ◆東京という大都市部にある基礎自治体として、新宿区における行政の進め方としては、その行財政能力からして、大きなポテンシャル（潜在力）を有する大都市であるから、単なるひと揃え（フルセット型）ではなく、もう一段上の「総合性」が求められるのではないか。 ◆これまでは、都市空間的に、東京全体を大都市と見て、その中の一区画を切り取ったものとして23区を見る視角（＝都市空間としての一体性）が主なものであったが、大都市として自分のもつ潜在力を見極め、「新宿区は何が本当にしたいのか」ということがまず前提にあるべきではないか。 ⇒「新宿であれば、夜間人口だけではなく、新宿区に働いてきている人たちも重要な役割を担っており、「住民」は自治の一角をつくっている。
第12回 （6月22日）	■「大都市（基礎）自治体としての新宿区の目指す方向性について」	◆新宿区の今後のあり方を考えていく上で、「基礎自治体」としての新宿区と、「大都市」としての新宿区という両側面をどう織り合いしていくかが重要ではないか。
第13回 （7月13日）	■「これまでの議論の整理」 ■事例⑦「児童虐待について・メモ」	◆近年の＜基礎自治体＞を巡る概念の変容や多様化等を踏まえると、新宿区という自治体そのものをもう少し自由に考え、設計してもいいのではないか。 ◆児童相談所の事例は、都区のあり方検討会でもテーマにもなっており、本当の意味での総合性を発揮するという意味でも一番いい分野ではないか。 ◆「児童虐待」にターゲットを当てているが、最終的には将来の次世代育成へとウイングを広げていく必要があるのではないか。
第14回 （8月17日）	■児童虐待について現場担当者等との意見交換	◆福祉分野に携わっている区の職員(3名)を招いて、意見交換を行なった。そのとりまとめとして、「児童虐待等に関するヒアリング結果・「現状と課題」（資料編　資料3－1）を添付した。 ◆虐待（アビューズ）の本質を正確に理解し、それへの効果的な対応・施策を実施する自治体が「大都市（基礎）自治体」ではないかという事務局からの問題提起に対して、基礎自治体のあり方について検討することを目的としている本PT の趣旨からすれば、踏み込みすぎているのではないかという意見があった。
第15回 （9月18日）	■「最終報告」のまとめ方について	◆事務局より、「地方自治の本旨」を体現する、住民の意思と自治体の政策指向（自治体の意思）を自治体経営の中核におき、その自治体の行なう事務や仕事の範囲を選択し、決定する自治体を《本然自治体》と捉えた新たな視角が提示された。 これに対しては、 ⇒　基礎自治体として本来あるべき論になってしまう感じがして、本PTで研究する意義が乏しいではないかという意見が出された。 ⇒　特殊性である「新宿区」というものをメインに捉えるという方がいいのではないか。一般的な書き方をすると、児相の話とうまくつながらなくなるのではないか。 ◆「児童相談所設置などに関する事務移管に伴う、新宿区の強みと弱み」（資料編　資料3－1）
第16 回 （10月29日）	■「最終報告」に向けた議論Ⅰ ■事例⑧「都市計画決定について」	◆基礎自治体、一般論からではなく、新宿区の特性をまず踏まえた上での基礎自治体の今後のあり方を検討したらどうか、という意見を踏まえて、事務局より《政策型大都市政府》という新たな視角が提起された。ちなみに、《政策型大都市政府》とは、‘大都市’としてかつ‘自律した地方政府’としての自覚を持ちつつ、住民志向の観点から、自らの政策指向を明確にし、それを住民との間で強く共有しながら、自由な発想で地域の将来を選択し決定してゆく自治体である。　⇒大きな ポテンシャルを有する「大都市」という際の具体的な中身が明確ではない。 ⇒新宿区の今後のあり方を考えていく際に、大きなポテンシャルを持つ「大都市」として、自分の足できちんと立つようなカを本来持っているという話と、「連たん性」が働くという両面性をどう理解していくかは重要な論点であろう。 ⇒「大都市」というのを、どの程度のものとしてイメージしているのか。人口や面積以外の要素で、新宿区だけを一つ取り出しても政令市・中核市並みの力を持っていると言える指標が提示されればよい。 ◆都市計画権限の事務移管だけですべてがクリアできるわけではない、ということにも留意する必要があるのではないか。→「資料集3－2　ヒアリング結果]：P地区のコインパーキング事例を参照されたい。
第17 回 （11月18日）	■「最終報告」に向けた議論Ⅱ	◆事務局より、新宿区の志向すべき自治体像として《大都市地方政府》が提起された。 ⇒リソースとポテンシャルという言葉の整理が必要ではないか。 ⇒「自主性・自律性」と「一体性」にかかわる基本的なスタンスが示されていない。 ⇒新宿区を《大都市地方政府》として捉えていく上で留意すべき事項として、「住民の範囲」や「近接性」、「総合性」「先端性」との関わりについて整理する必要があるのではないか。
第18 回 （12月14日）	■「最終報告」に向けた議論Ⅲ	◆事務局から「最終報告書の全体的な構成」について説明が行なわれた。 ⇒「大都市政府」という際の議会のあり方についても言及すべきではないか。 ⇒「大都市政府」と「基礎自治体」との区別が曖昧になっているのではないか。 ⇒新宿区という自治体は、「東京の大都市地域の中での特別区」、すなわち大都市の都市空間という中でのあり方もあれば、制度上の「基礎自治体」という位置づけから導かれることもあるだろう。さらに、PTでは、社会経済的な実態から導かれることとして、「新宿区は大きなポテンシャルを有する「大都市」である」ということを強調している。これら3つの側面をきちんと踏まえこんだ分析枠組みの設定が求められるのではないか。
第19回 （1月12日）	■「最終報告」に向けた議論Ⅳ	◆新宿区の目指すべき方向性として、「自治創造型大都市ガバナンス」の実現が新たに提示された。これは、それぞれの地域に即した自治の「形」を創っていくという意味での「地域発の自治創造」と、新しい公共を担う主体としての地域を構成する多様な主体による連携というガバナンスの構築、そして「大都市」であることの特性を最大に活かした自治体経営という三つの要素から成る視角である。しかし、時間の制約もあって、その具体的な中身についての十分な議論はなかったため、今後の課題にした。

資料　２

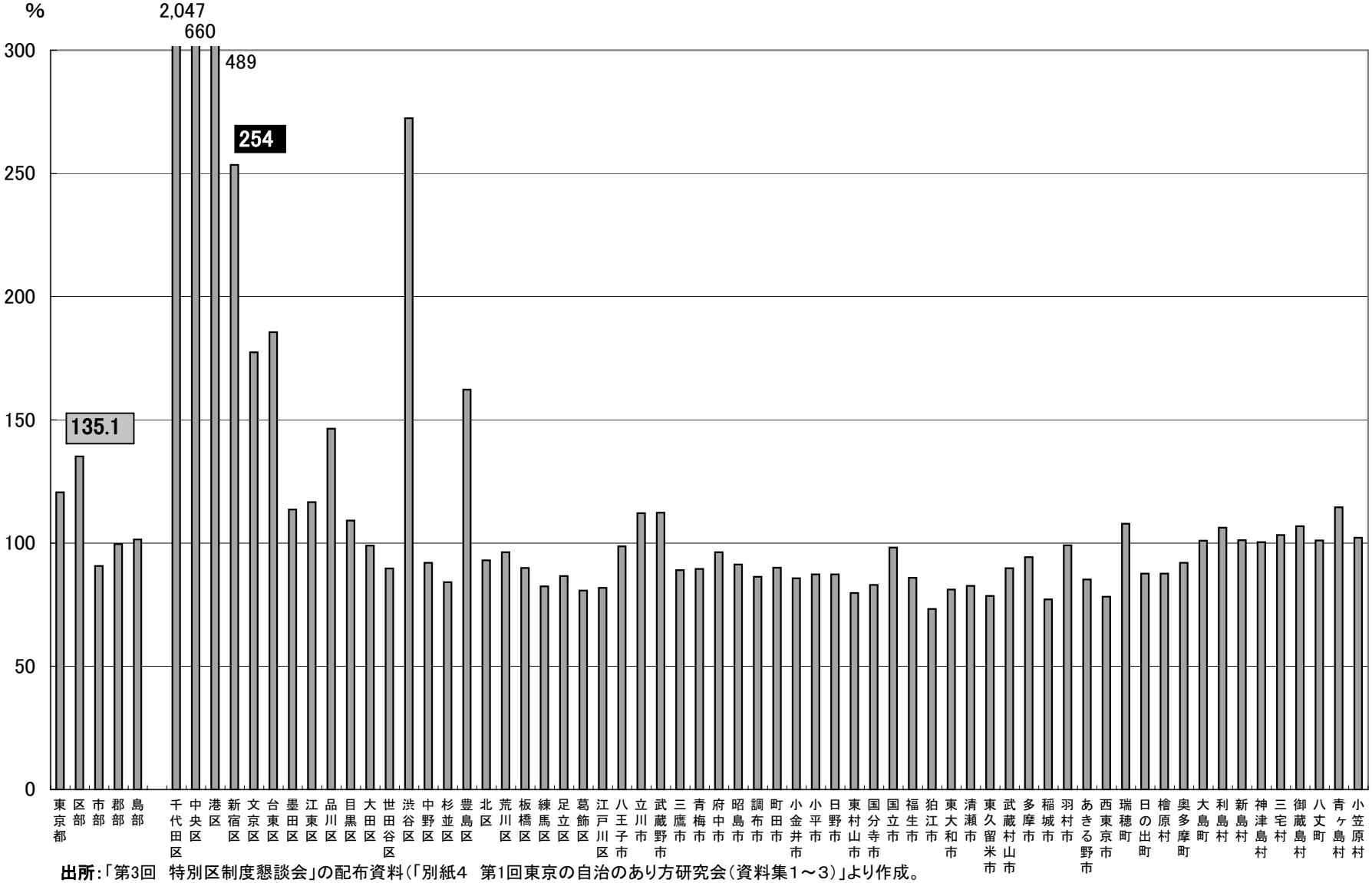
１．面積・人口

１　２３区別世帯・人口及び面積　（平成21年1月1日現在）

区名＼区分	面積	人口総数（Ａ＋Ｂ）	住民基本台帳による世帯と人口				外国人登録人口（Ｂ）	人口密度
			世帯	人口計（Ａ）	男	女		
	km2	人	世帯	人	人	人	人	人／km2
東京都	2,187.58	12,925,583	6,210,852	12,517,299	6,216,067	6,301,232	408,284	5,909
23区計	621.97	8,791,197	4,376,801	8,451,067	4,184,649	4,266,418	340,130	14,134
千代田区	11.64	48,770	25,270	46,060	22,660	23,400	2 710	4,190
中央区	10.17	115,579	63,660	110,702	52,918	57,784	4 877	11,365
港区	20.34	221,213	113,324	198,859	93,056	105,803	22 354	10,876
新宿区	18.23	314,592	167,985	281,037	140,609	140,428	33 555	17,257
文京区	11.31	195,088	100,855	187,909	90,089	97,820	7 179	17,249
台東区	10.08	177,022	90,489	165,205	84,330	80,875	11 817	17,562
墨田区	13.75	244,771	121,170	235,571	118,364	117,207	9 200	17,802
江東区	39.94	455,459	215,961	436,795	218,264	218,531	18 664	11,404
品川区	22.72	357,246	187,949	345,413	169,944	175,469	11 833	15,724
目黒区	14.70	260,824	139,832	252,845	118,656	134,189	7 979	17,743
大田区	59.46	690,122	341,519	671,891	338,222	333,669	18 231	11,606
世田谷区	58.08	845,807	432,753	830,103	397,405	432,698	15 704	14,563
渋谷区	15.11	207,061	117,295	195,913	93,212	102,701	11 148	13,704
中野区	15.59	311,657	175,530	300,001	150,544	149,457	11 656	19,991
杉並区	34.02	537,519	291,149	526,044	254,021	272,023	11 475	15,800
豊島区	13.01	260,625	142,704	243,462	122,699	120,763	17 163	20,033
北区	20.59	334,716	167,052	319,186	158,655	160,531	15 530	16,256
荒川区	10.20	199,916	92,341	184,207	92,234	91,973	15 709	19,600
板橋区	32.17	533,416	263,356	515,791	257,776	258,015	17 625	16,581
練馬区	48.16	702,922	329,290	689,187	341,481	347,706	13 735	14,596
足立区	53.20	658,302	295,629	635,080	321,354	313,726	23 222	12,374
葛飾区	34.84	444,348	200,914	430,173	216,359	213,814	14 175	12,754
江戸川区	49.86	674,222	300,774	649,633	331,797	317,836	24 589	13,522

(注)面積は、19総行区第644号「東京都区市町村別の面積について」（東京都総務局行政部）　（新宿区総合政策部企画政策課内部資料）

2. 区市町村別昼夜間人口比率



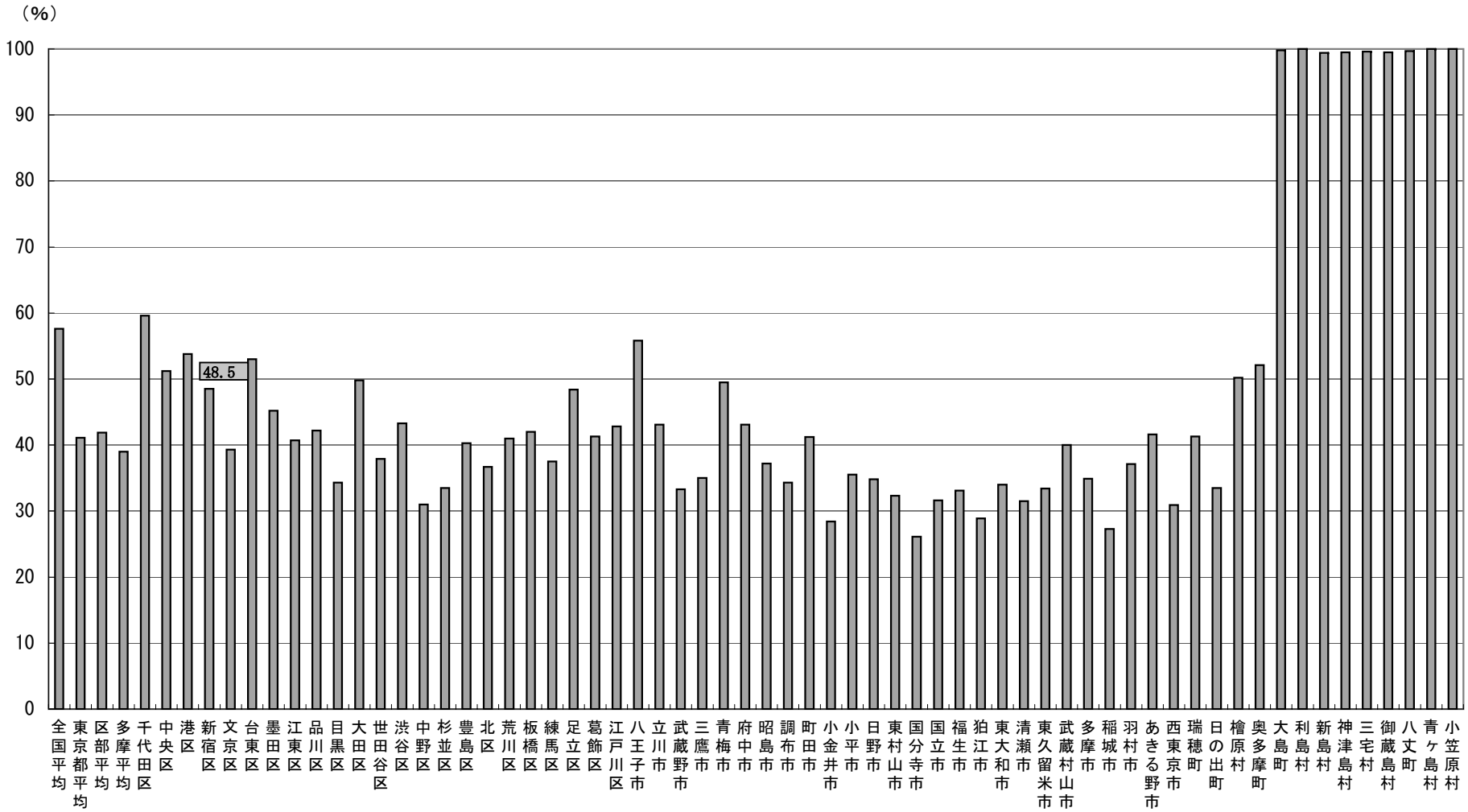
出所:「第3回　特別区制度懇談会」の配布資料(「別紙4　第1回東京の自治のあり方研究会(資料集1～3)」より作成。
データ:東京都総務局 「東京都の昼間人口　平成17年」(平成20年3月)

2－1. 政令指定都市の昼夜間人口比率

	指定都市	移行時期	人口	面積(km2)	財政規模(億円)	昼夜間人口比率
1	横浜市	1956年	365	435	13,599	90.4
2	名古屋市	1956年	225	326	9,837	114.7
3	京都市	1956年	147	828	6,595	108.4
4	大阪市	1956年	265	222.00	15,925	138
5	神戸市	1956年	153	553	7,271	101.8
6	北九州市	1963年	98	488.00	5,041	102.8
7	札幌市	1972年	190	1121	7,762	100.9
8	川崎市	1972年	139	144	6,095	87.1
9	福岡市	1972年	144	341	6,638	113.1
10	広島市	1980年	117	905	5,502	102.6
11	仙台市	1989年	103	788.00	4,087	107.7
12	千葉市	1992年	95	272.00	3,213	97.2
13	さいたま市	2003年	121	217	3,904	91.9
14	静岡市	2005年	81	1389	2,789	103.8
15	堺　市	2006年	71	150	3,087	93.5
16	新潟市	2007年	81	726	3,307	102.4
17	浜松市	2007年	81	1511	2,668	100.7
18	岡山市	2009年	70	790	2,218	107.8
19	相模大野	2010年予定	71	329	2,032	87.3
20	熊本市	2012年予定	67	287	2,079	106.1

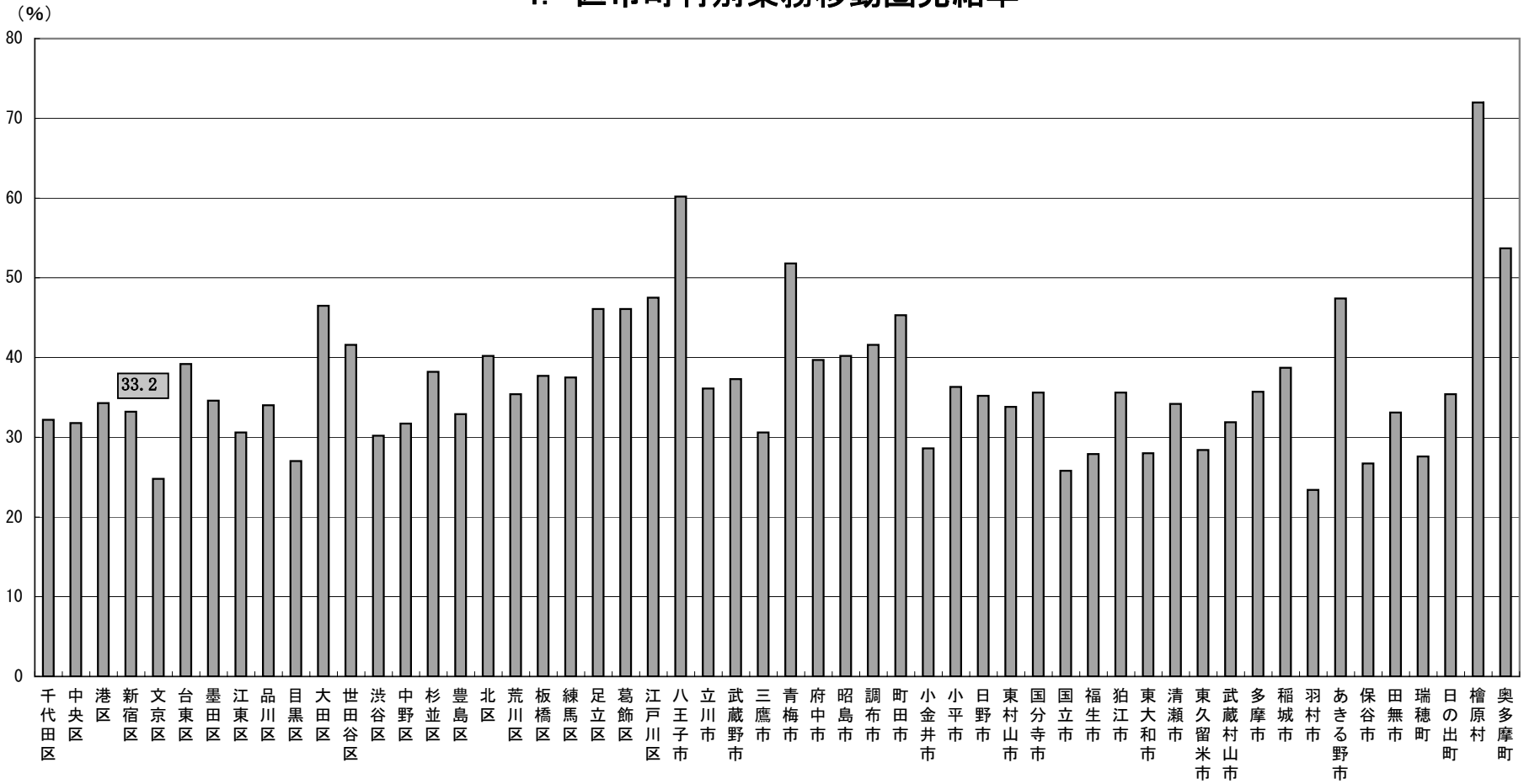
(注)人口は2008年9月1日現在。財政規模は2003年度一般会計当初予算。昼夜間人口比率は2005年国勢調査。京都市は骨格予算。
出所:土岐寛「政令指定都市制度の課題と改革」『都市問題研究』第61巻第4号、平成21年4月、23頁。

3. 自市区町村内通勤・通学の割合



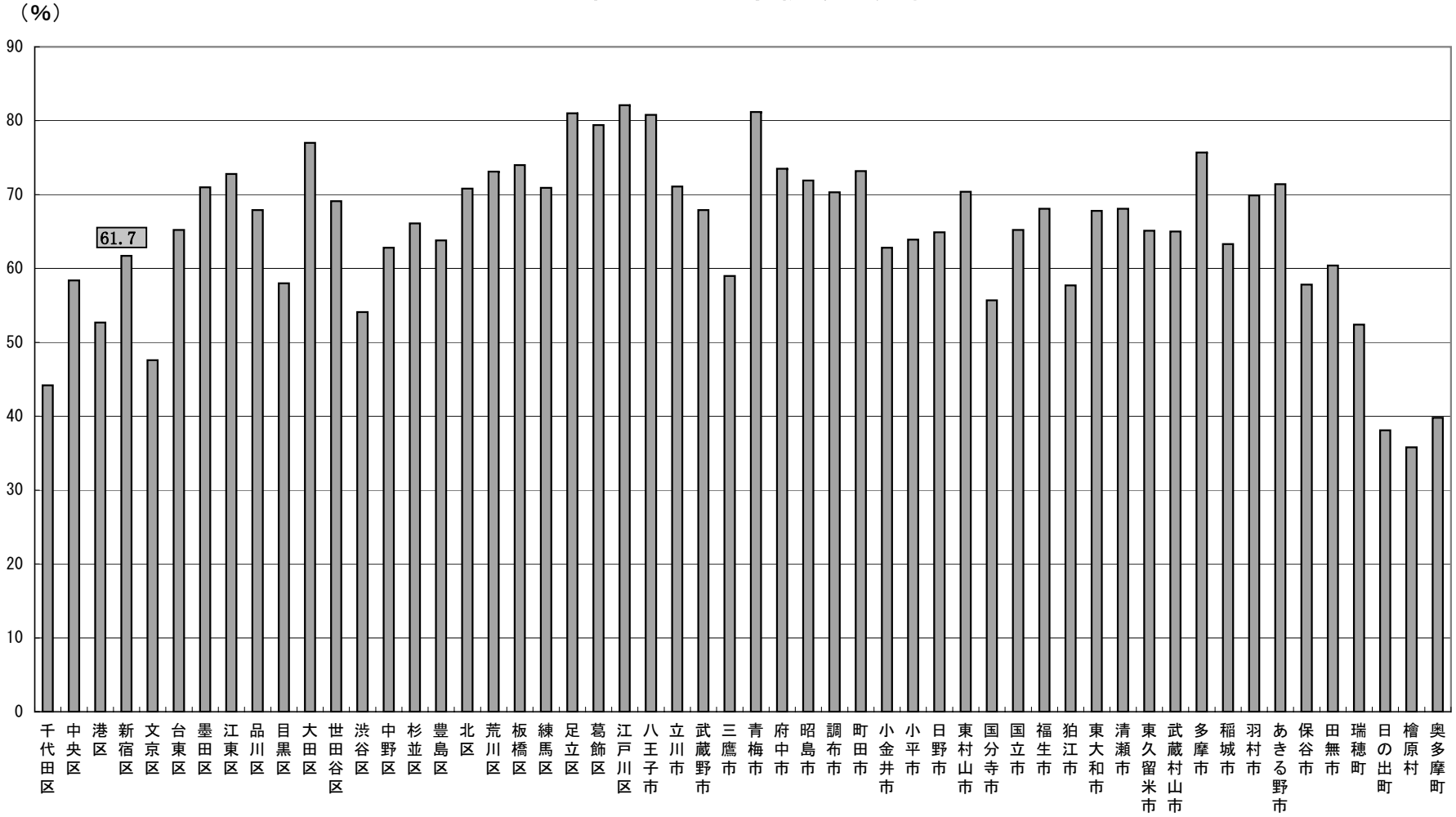
出　所：「第3回　特別区制度懇談会」の配布資料（「別紙４　第1回東京の自治のあり方研究会（資料集１～３）」より作成。
データ：「国勢調査」（平成17年）

4. 区市町村別業務移動圏完結率



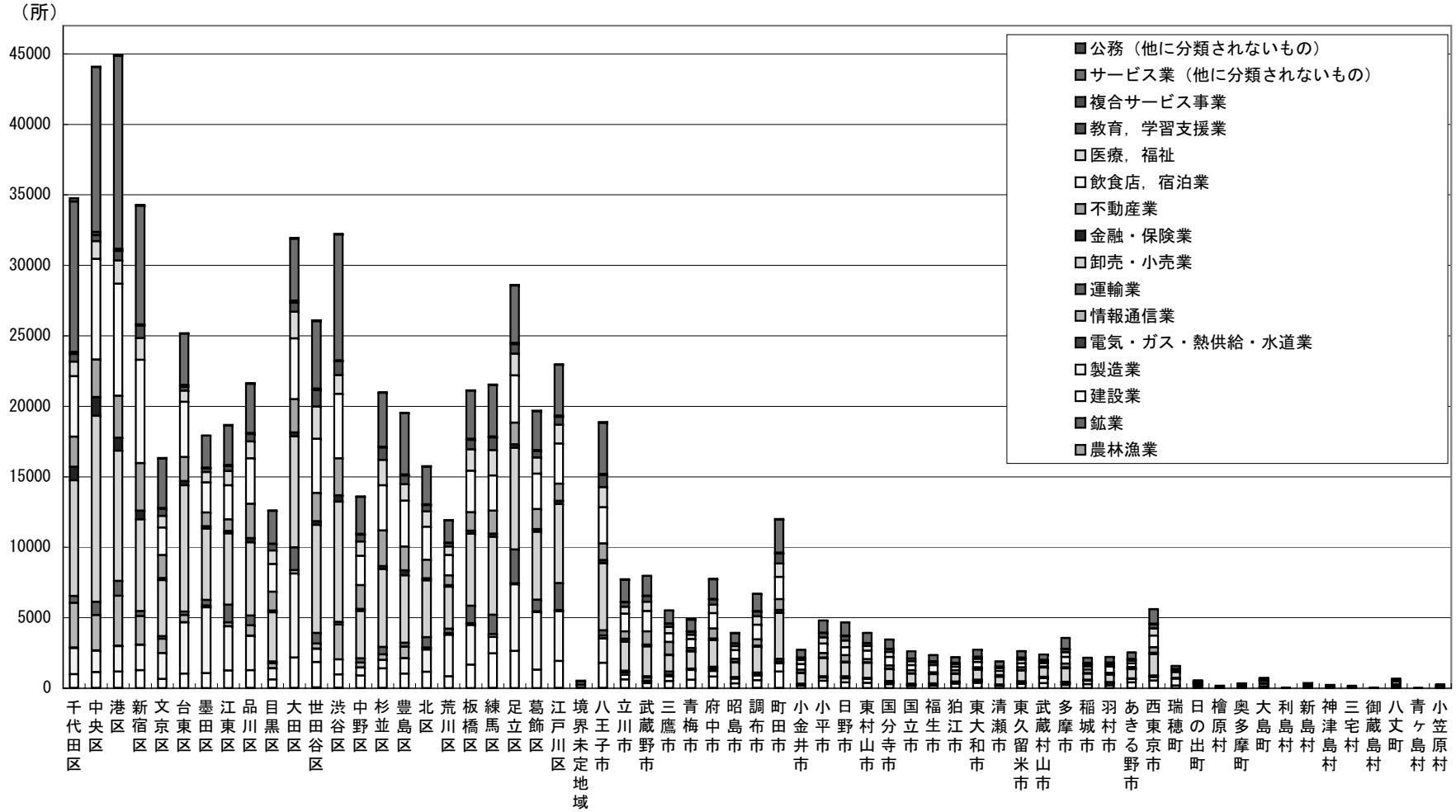
出　所：「第3回　特別区制度懇談会」の配布資料（「別紙４　第1回東京の自治のあり方研究会（資料集１～３）」より作成。
データ：東京都市圏交通計画協議会「パーソントリップ調査」（平成10年）
注：業務移動とは、勤務先から販売・配達・打ち合わせ・会議などの業務先への移動及び業務先間の移動を指す。

5. 区市町村別私事移動圏完結率



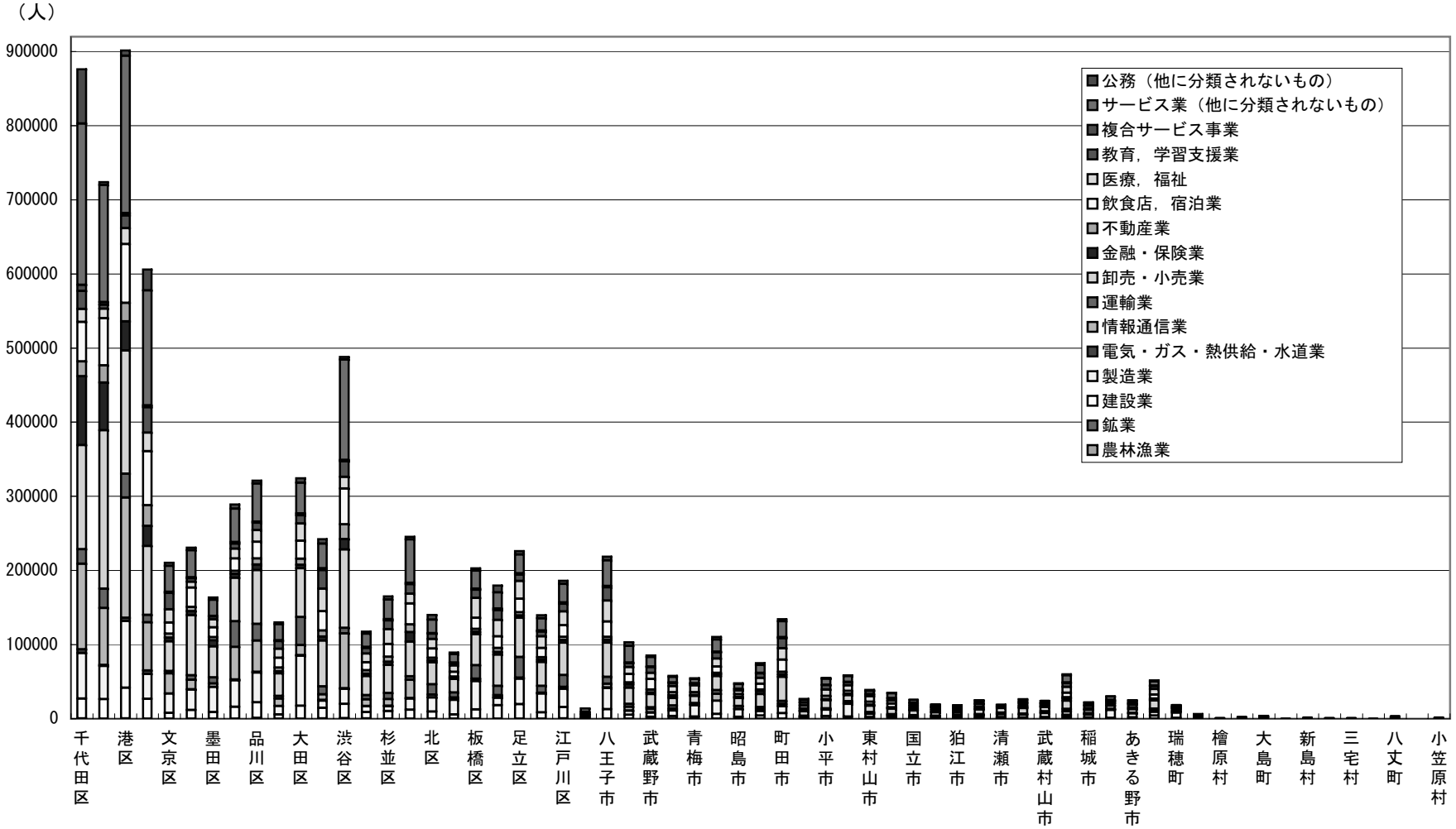
出　所：「第3回　特別区制度懇談会」の配布資料（「別紙４　第1回東京の自治のあり方研究会（資料集１～３）」より作成。
データ：東京都市圏交通計画協議会「パーソントリップ調査」（平成10年）
注：私事移動とは、自宅及びその他の出先から買い物・観光・通院などへの移動を指す。

6. 区市町村別産業大分類別事業所数



出　所:「第3回　特別区制度懇談会」の配布資料（「別紙4　第1回東京の自治のあり方研究会（資料集1～3）」より作成。

7. 区市町村別産業大分類別従業員数



出　所：「第3回　特別区制度懇談会」の配布資料（「別紙４　第1回東京の自治のあり方研究会（資料集１～３）」より作成。
データ：総務省統計局『事業所・企業統計調査』（平成18年）

8.数　字　で　見　る　新　宿　区（生活編）

区名	公園数	公園面積	区民一人当り公園面積	医療施設	人口1万人当り医療施設数	保育所数・入所児童数(公・私立合計)	
	平成19年4月1日現在			平成17年10月1日現在		平成19年4月1日現在	
単位	箇所	㎡	㎡	箇所	箇所	所	人
平均			4.48		11.9		
千代田区	53	1 702 789.21	39.35	459	105.1	7	540
中央区	92	577 277.38	5.53	420	43.1	14	1 372
港区	117	1 365 092.49	6.76	608	34.7	20	1 955
新宿区	**177**	**1 163 383.76**	**3.77**	**597**	**21.6**	**37**	**3 175**
文京区	114	519 852.21	2.68	262	14.6	24	1 977
台東区	75	770 863.93	4.59	251	15.7	21	1 765
墨田区	143	711 298.23	3.01	228	10.1	40	3 746
江東区	294	3 987 356.82	9.20	347	8.4	58	5 685
品川区	239	1 276 623.57	3.62	438	13.1	48	4 184
目黒区	125	452 454.83	1.69	310	12.5	25	2 319
大田区	545	2 677 102.14	3.98	604	9.2	78	8 205
世田谷区	502	2 702 957.17	3.17	822	10.1	76	7 018
渋谷区	115	1 634 916.70	8.00	499	25.5	28	1 910
中野区	180	403 112.67	1.29	339	11.4	37	3 051
杉並区	306	982 030.53	1.84	553	10.7	55	5 025
豊島区	150	176 121.67	0.69	422	17.9	34	2 808
北区	182	935 429.95	2.84	301	9.5	50	4 200
荒川区	106	419 730.05	2.16	170	9.6	26	2 958
板橋区	345	1 929 659.50	3.66	425	8.4	87	8 031
練馬区	620	1 923 590.79	2.75	549	8.1	77	7 783
足立区	490	2 916 448.03	4.65	450	7.2	89	8 511
葛飾区	322	1 743 322.31	4.08	351	8.2	74	7 397
江戸川区	421	4 520 257.83	11.41	404	6.3	81	9 098
計	5 713	38 526 431.72		9 809		1 086	102 713

出　所：「特別区の統計(平成19年版)」財団法人特別区協議会（新宿区ＨＰ・検索語「統計」）

9.　e都市ランキング[特別区（新宿区）と政令指定都市との比較）

全国順位	自治体名	人口（万人）	総合得点（100点満点）	総合得点（偏差値）	情報・サービス（40点満点）	アクセシビリティ（10点満点）	庁内情報化（15点満点）	情報化政策（20点満点）	セキュリティ（15点満点）
1	荒川区	18.3	91.9	76.5	36.6	9.1	13.4	17.8	15
…									
10	足立区	63.3	88	74.3	36.6	9.5	11.9	15	15
13	広島市	114.9	87	73.7	36.1	8.7	11.5	15.7	15
18	新宿区	28	85.4	72.8	35.5	8.7	12.4	14.6	14.2
20	神戸市	150.5	84.9	72.6	34.9	9.3	12.4	14.5	13.8
24	堺市	83.4	84.2	72.2	35.5	8.7	10.9	14.9	14.2
27	新潟市	80.3	83.2	71.6	35.7	8	11.9	12.6	15
29	福岡市	137.5	83	71.5	34.9	8.9	11.5	14.3	13.4
31	横浜市	358.6	82.5	71.2	36	8.9	11.4	13.8	12.4
33	大阪市	251.7	82	70.9	34.5	8.5	11.4	13.4	14.2
35	北九州市	98.3	81.7	70.8	35.7	8.2	11.1	13.5	13.2
50	相模原市	69.1	78.9	69.2	37.5	7.8	7.4	13.8	12.4
51	名古屋市	216.5	78.6	69.1	32.2	8.4	10.9	12.9	14.2
58	千葉市	91.8	78	68.7	34.9	8.9	9.4	11	13.8
72	さいたま市	118.8	76.4	67.8	33.6	7.2	9.3	12.3	14
84	仙台市	100.4	74.3	66.7	32.8	7.3	8.8	12.2	13.2
97	江東区	43.2	72.9	65.9	34.9	8.5	7.6	9.9	12.4
100	札市	188	72.8	65.8	32.5	7.2	8.5	10	14.6

（注）『日経BP　ガバメントテクロジー』（No. 20、2009年秋、34頁）より再構成した。

9－1．サステナブル効率指標[特別区（新宿区）と政令指定都市との比較]

全国順位	自治体名（都道府県名）	サステナブル効率指標	経済・社会効率指標		低炭素度	
			数値	順位	数値	順位
1	武蔵野市(東京)	1.81	1.75	1	66	6
7	川崎市（神奈川）	1.65	1.59	8	66.8	3
11	目黒区（東京）	1.6	1.4	40	65.6	10
13	港区（東京）	1.58	1.72	3	60.5	79
13	世田谷区（東京）	1.58	1.36	57	65	17
16	文京区（東京）	1.57	1.48	21	65.2	13
16	杉並区（東京）	1.57	1.33	68	64.3	24
21	横浜市（神奈川）	1.55	1.43	29	64.2	25
25	千代田区(東京)	1.53	1.73	2	59.3	98
29	新宿区	1.51	1.34	62	62.7	49
34	練馬区	1.49	1.26	93	64	28
39	渋谷区	1.47	1.37	48	60.9	71
46	品川区	1.43	1.37	48	61.8	61
48	北区	1.42	1.24	1.06	63.2	38
56	中野区	1.39	1.3	75	64.5	22
71	中央区	1.35	1.58	9	51.2	276
77	豊島区	1.34	1.27	91	62.8	45
82	大阪市	1.33	1.28	85	58.6	110
86	さいたま市	1.32	1.26	93	58.1	119
86	江東区	1.32	1.2	128	58.1	119
86	荒川区	1.32	1.18	144	60.5	79
86	板橋区	1.32	1.16	157	60.1	88
95	大田区	1.3	1.23	113	60.7	74
95	堺市	1.3	1.21	126	57.8	124
101	台東区	1.29	1.23	113	58.7	107

出所：『日経グローカル』(No. 141、2010年2月1日、22－27頁）より再構成した。
注　:「サステナブル効率指標」は二酸化炭素(CO2)の排出という環境負荷を織り込んで各都市をランキングした相対評価。対象はデータが不完全な千葉県富里市と鹿児島県奄美市を除く639市区。「サステナブル効率指標」の試算式の分子に当たる「サステナブル度」は環境保全評価軸の「地球温暖化対策」分野を除いた総合評価のスコア。また、低炭素度は「1人（補正人口）当たりCO2排出量（製造業を除く）」の偏差値と、「同自動車CO2排出量」の偏差値の平均値として算出した。「経済・社会効率指標」の試算式の分子は「経済豊かさ度」と「社会安定度」の2つの評価軸のスコアの平均値で、分母は「サステナブル効率指標」と同じ。

■　児童虐待等に関するヒアリング結果「現状と課題」

項目別＼対象	職員Ａ	職員Ｂ	職員Ｃ	前田信一氏（こども教育宝仙大学）
児童虐待の捉え方 ▲（従来）「あってはならない」 →子どもを虐待から保護または専門機関との連携が中心（例：児相、監視） ⇩ ▲「虐待は、どの家庭でも起こりうること」→子育てを社会全体で支援する視点が必要（新宿区・第二次世代育成居議会・部会「子どもの虐待防止と地域の役割」平成２１年３月） **児童虐待の要因** ・経済的困窮 ・核家族化 ・負の世帯間連鎖（心的外傷後ストレス障害＝PTSD）等	▼児童相談所（以下、児相）にかかる事務の区への移管は、専門スタッフ（例、児童福祉司、児童心理司、医師、弁護士等）の確保や育成の困難、責任と負担の増加などのデメリットも予想されるが、窓口の一元化による時間短縮、学校や地域とのスムーズな連携などのメリットも考えられる。 ・児相は、「親子分離」という印象が強い。一方、子ども家庭支援センターは家庭に入りやすい。 ・あらゆる相談に濃密に応じていく体制を区の中で造っていくのはいいが、親子分離等の対応は難しい（弁護士等の専門的な対応が必要）。 **▼親子再統合のプログラムがない** ▼子どもの施策に関わる窓口の分散 →子ども（子ども家庭部）と母子保健（健康部・保健師）との組織的な統合・連携が必要。 ▼虐待をめぐる捉え方が家庭や国によって違う場合もあって、その対応が困難（特に、外国人）。	▼児相の権限を区が引き受けるに当たっては、児童福祉司や、医師、弁護士等の専門スタッフの確保が必要。 ・虐待する親に対して親子分離をしても親権が強いので、子どもを安全に守れない。また、広域的な対応が必要。 ・一時保護の部分で児相との駆け引きが、新宿区の判断で子どもを保護することができる（時間的短縮）。 ・ネグレクトのような精神的なものや、体に見えないところについて、当該子どもをすぐに保護すべきかどうかといった判断は児相では難しい。しかし、児相の権限が区に下りた場合、入口から出口まで全部現場で判断することが可能となり、区全体としてケアしていくことができる。しかし、子ども対応で職員の負担が増えるとともに、虐待した親からの強いクレームもありうる。 **▼親子再統合プログラムがない**	▼区によるあらゆる児童虐待防止予防策が、逆に児相のほうで（すぐに保護が必要かどうかの判断ができる状態に至らないので、）手を出しかねる状態になってしまうというジレンマも生じている。 ▼児相機能の脆弱化 （児童福祉司のなり手の不足→経験不足の新任職員を充てる→職権で手を出せない時、経験不足による無力化） ▼児相の二面性＝親子分離＋親子再統合 →児相の権限が区に下りてくると、自分の地域の子は自分の地域で見切ることができる。 **▼親子再統合のためのプログラムがない** →負の連鎖 ▼子どもにかかわる各セクションとの縦、横の緊密な連携が欠かせない（例、子ども家庭部と健康部との連携）。 ▼子育て支援の人材育成とネットワークづくり →子育て支援に関わっていきたくても、その方法が分からない又はきっかけがない →支援したい人を支援できる人にしていくようなサポートや仕組み、地域との連携が必要。 →子育て支援者養成講座（子どもサービス課）を行ってはいるものの、講座を受けた後、実際の支援の場につなげるためのコーディネートを行うことが難しい。 →地域の資源として地域の人材が有効に機能するよう、ネットワークの構築・運営や情報収集・発信の必要性から子育てコーディネーターの養成及び配置が求められる。 ▼地域での監視体制づくりを目指すのではなく、子どもが育っていくことを優しく見守れるような、家庭そのものをサポートできるような地域づくりが大事。 ▼子育てに関する情報が氾濫している中で、適切で分かりやすい情報提供が必要。	**■自分の地域の子は自分の地域で見守っていく** ▼子家センをはじめ保育園、児童館、学校、さらに地域コミュニティ、ＮＰＯ等との連携を図りながら、地域の子は、地域で見ていく仕組みづくり（ａ＋ｂ）が必要。 →「保育は保育、行政は行政で、児童館は児童館という仕組みはもう駄目」 ａ）子どもの施策に携るすべての職員を対象に、子ども虐体に関する基本的な知識や対応などについて研修（横の対応）させ、子どものワーカーという形での職員を養成する体制づくり。 ｂ）地域の中でも、民生委員のみならず、退職して地域に戻った人々等を束ねて、講座などを通して子どものサポーターを養成する体制づくり ▼家庭の崩壊から家庭に入っていけるような職員の養成 →子ども家庭支援センターの役割が重要となる。 **▼親子再統合のためのプログラムがない** →虐待の再発、自殺、帰る場所がないことによる犯罪組織へ（カリヨンでの一時保護） →「家庭の再生」が求められる。 ■「地域」・「参加」・「自立」に基づいて、子どもを自立させていく施策の展開 →　**地域**社会の中で福祉を実現していく、自分が**参加**していく、自分が**自立**をしていける、それで地域が豊かになる（地域の中で循環していく仕組み）。

＊注：児童福祉に携わっている新宿区職員（３人）へのヒアリング（２００９年5月２９、6月4日、7月２２日）と意見交換会（8月１７日）、学識経験者（前田信一氏・７月３日）への聞き取り調査に基づいて作成した。網掛けの部分は、今回のヒアリング対象者（４人）の共通の認識を示している。

■児童相談所設置などに関する事務移管に伴う、新宿区の「**強み**＝連携等によって、現在都がやっているよりもうまくできるもの」・「**弱み**＝今の制度であるが故にできないもの」

強み	現状及び課題　←　弱み	→　克服
①先進的な取り組みの蓄積と職員の養成 →先駆型の子ども家庭支援センター（＝虐待に対応） →「新宿区子ども家庭サポートネットワーク」（子ども虐待＋発達支援＋不登校） ＊都の（仮称）子ども総合センターが新宿区の百人町に設置予定（平成 24 年） →職員の専門性の育成：児童相談所へ区職員の派遣、育成	①「子ども家庭支援センター」が、「虐待対応で日々追われているのが現状」 →虐待が起こる前に、予防する機能というが担い切れていない。（職員 C）	①に対し、 →児童虐待に対応するための職員の育成が急務。 →「人員体制のことだけじゃなくて、どういうふうにみんなで共通の指標を持って進んでいくかというところがこれから問われる」（職員 C）。 ＊共通の指標＝「子どもを育てる家庭を温かい目で見守れるような地域づくりや子育て支援の人材育成とそのネットワークづくり」（次世代育成協議会の部会提言）＊
②「新宿区の子どもは新宿区の中で見切ることができる」 →「区に権限がないというのは親子分離のところなんですけれども、結局その前のサポートをしていく、それから帰ってきた後のサポートをしていくというのは区市町村なわけなので、実際の親子をそばにいて見ているのは区」（職員 A）	②新宿区という地域は、子どもの多様性の程度が他の地域より高く、よりきめ細かな対応を迫られるにもかかわらず、子どもの多様性を生かす施設になっていなく、画一的。 ■　新宿特有の問題（職員 A） ・ホームレスの親子、特に住民登録をしていない子どもが多い ・家出少年少女への対応に時間と労力がかかっている ・外国人、特にオーバーステイの外国人の子どもへの対応 →国の決めた画一的、一律の基準という壁を越えた、住所のないホームレスの親子や、家出少年少女、オーバーステイの外国人の子ども問題等について、「虐待ということで保護はできるけれども、その子をサポートしていく立場の子ども家庭支援センターはなかなか社会資源が使えない」（職員 A）。	②に対し、 →カリヨンや自立援助ホームの誘致 →新宿特有で緊急性の高い問題に対応していく職員の養成（例、婦人相談員）。
	③福祉に関わる者同士の連携がうまく図れないことによる、同業者であるはずの人たちが一つのバリア（障害物）になっている場合もある。 →同じ区役所の中でも認識のずれがある（職員 C）。	③に対し、 →組織の中での横のつながりと、同じ認識を持って、きちんと確認し合っていくというような仕組みづくりが必要。
	④保護が必要なときに行政の二本立て（児相と子ども家庭支援センター）によって円滑な支援体制が取れない（職員 A）。	④に対し、 →いかにうまく分業をし連携をし、循環させていくかがキーワード。

▲児童相談所の現状：**児相の二面性＝親子分離＋親子再統合**
→児相相談所は、施設に預ける側とその施設をサポートする立場をやっている。児所の児童福祉司は、地域（民生委員・児童委員、福祉事務所、保健所、学校、保育園、児童館や学童クラブなど）との連携が不可欠であるが、実際は一人が幾つかの区を担当しており、細やかな連携が難しいという現状がある（職員 C）。

▲新宿区の目指すべき方向性：**「新宿区の子どもは新宿の中で見切る」**
→児童相談所が地域の特性や状況を把握している区に移管されれば、地域の関係機関との連携・協力がスムーズになることが期待でき、新宿区の子どもは新宿の中で見切ることができる。

注：児童福祉に携わっている新宿区職員（３人）に対するヒアリングや意見交換会（８月１７日）、新宿区子ども施策関連の文献などを参考に作成した。

■　児童虐待等についてのメモⅠ

１．児童虐待等にかかわる法的対応

○　児童虐待については、児童福祉法（以下「法」という。）第１２条により都道府県に設置される児童相談所において、基本的に対応している。

○　児童虐待などの深刻化を踏まえ、2000（平成 12）年、「児童虐待の防止等に関する法律」（通称「児童虐待防止法」）が制定された。この法律によって、虐待の定義が始めて明確化され、同時に、国や地方公共団体の責務、特定職種について虐待の早期発見の努力義務、通告義務、警察官の援助等についても規定された。

○　2004（平成 16）年 10 月、「児童虐待の防止等に関する法律の一部を改正する法律」が施行され、翌 2005（平成 17）年４月、児童福祉法が改正された。児童福祉法の改正により、区市町村が児童家庭相談に応じることが法律上明確化され、児童相談所は、専門的な知識・技術を必要とする事例への対応や区市町村の後方支援に役割を重点化された。

○　2008（平成 20）年４月、児童虐待防止法及び児童福祉法の一部を改正する法律が施行され、児童虐待防止対策の強化を図る観点から、児童の安全確認等のための立入調査等の強化、保護者に対する面会・通信等の制限強化、保護者に対する指導に従わない場合の措置の明確化等が図られた。

○　2009（平成 21）年４月、児童福祉法の一部が改正され、乳児家庭全戸訪問事業（生後４か月までの全戸訪問事業）、里親制度の改正（平成 21 年１月施行）、小規模住宅型児童養育事業（ファミリーホーム）の創設、要保護児童対策地域協議会の機能強化等が図られた。

２．児童相談所設置などに関する事務

○　児童相談所は、児童福祉司、児童心理司、医師などの専門スタッフが、法、少年法、児童虐待の防止等に関する法律に基づき、18歳未満の児童に関するあらゆる相談に対応しており、必要があると認められた場合には、子どもを家庭から離して緊急保護し、また、行動観察のための保護などを実施する一時保護所を有している。

○　児童相談所の事務は、原則として都道府県が処理することとされているが、法第 59 条の４の規定により指定都市及び児童相談所設置市（横須賀市及び金沢市）等においては、当該市が処理するものとされている。

○　現在、２３特別区においては、標記の児童相談所にかかる事務に関し、事務処理特例条例等に基づく都区の事務分担は行っていない。

○　なお、児童相談所設置などに関する事務については、都区のあり方検討委員会において、基本的には、都区双方とも、区に移管する方向で検討するものとされている。

児童福祉法						
根拠条項		事務の内容	児童相談所設置市の事務	中核市の事務	事務処理特例条例で定める区の事務	他県の事務処理特例の状況
条	項					
		１．児童福祉に関する審議会その他合議制の機関（児童福祉審議会）を置くこと。（ただし、地方福祉審議会に児童福祉に関する事項を調査審議させる場合はこの限りでない）	○	○	無	無
8	1	児童福祉審議会の設置				
		２．児童相談所を設置し及び児童福祉司を置くこと 要保護児童の保護措置等について、都道府県の採るべき措置等	○	無	無	△
12	1	児童相談所の設置				
12の2		児童相談所の所長を監督すること				
13	1	児童福祉司を置く				
26		児童相談所長が採るべき措置に関すること				
27		児童相談所長からの報告又は少年法に基づく送致のあった児童について都道府県の採るべき措置（訓戒・制約、児童福祉司指導、児童委員指導、里親委託、児童福祉施設入所、家庭裁判所送致等） **＜審議会＞※児童相談所の措置と保護者等の意向が一致しない場合等**				
27の2		保護処分の決定を受けた児童について児童自立支援施設又は児童養護施設に入所させる措置				
27の3		強制措置を必要とする場合の事件を家庭裁判所に送致すること				
28		児童虐待等の場合の措置（里親委託、児童福祉施設入所）				
29		前条の措置をとるための調査又は質問				
30		四親等内の児童以外の児童を自己の家庭で同居する届出の受理				○
30の2		里親及び児童福祉施設の長等に対する指示又は報告の聴取				△一部
31		児童が20歳に達するまでの児童福祉施設への所在措置等				
63の2		20歳に達した後の知的障害児施設への所在措置等				
63の3		重度の知的障害及び肢体不自由が重複する18歳以上の所在措置等				
63の3の2		指定知的障害児施設等に入所等をした障害児への18歳に達した後の障害児施設給付費等の支給				
33	2.4	児童相談所長をして又は委託して児童に一時保護を加えること				
		少年法				
6 18		少年法に規定する家庭裁判所への送致及び家庭裁判所からの送致を受けること	○	無	無	無
		児童虐待の防止等に関する法律				
9		児童の住所又は居所への立入、調査又は質問	○	無	無	無
11		児童虐待を行った保護者への指導、勧告	○			
13		施設入所措置の解除の際の児童福祉司等からの意見徴収	○			
		３．児童委員を指揮監督すること	○	○	無	○
17	4	児童委員の指揮監督				
18の2		児童委員の研修計画の作成・研修実施				

出所：都区のあり方検討委員会幹事会（内部資料）より作成

３．都における事務処理の状況

○　設置状況

中央児童相談所1ヶ所、地域児童相談所10ヶ所計11ヶ所の体制（区部7ヶ所、多摩4ヶ所）

○　２００６（平成18）年度実績

・相談受理実績　合計　29,777

養護相談6,610件（うち虐待相談3,288件）、保健相談1,425件
障害相談8,847件、非行相談1,623件、育成相談6,965件、
その他の相談4,307件

・施設入所措置（新規入所）1,858件（うち乳児院485件、児童養護施設668件、知的障害児施設76件、その他629件）

・施設入所措置（平成18年度末）3,736件（うち乳児院454件、児童養護施設2,827件、知的障害児施設152件、その他303件）

・一時保護状況（新規入所）1,444件

・里親委託の状況　年度末委託児童数357件、年度末里親登録数409件

＜一時保護所の定員＞

	保護定員
児童相談センター	４８
西部一時保護所	３２
足立	２４
八王子	２４
立川	２４
計	１４４

※西部一時保護所（児童相談センター所管）は、２００６（平成18）年4月1日開設

※墨田児童相談所一時保護所は、西部一時保護所の全面開設に伴い、２００６（平成18）年3月31日付休止。

４．都区のあり方検討委員会における都区の考え方

（注：以下は、「都区のあり方検討委員会幹事会　議事要旨」（第６回・13 回）及び配布資料を参考に作成した）

【都の考え方】

○　当該事務については、特に虐待が疑われる場合などには、立入調査から一時保護、児童福祉施設への措置といった、一貫した要保護児童対策等を実施することが必要不可欠であり、専門的、技術的な対応が可能な体制が整備されている必要がある。

○　都においては、区部に７ヶ所、多摩に４ヶ所の計11ヶ所に児童相談所を設置しており、規模のメリットを生かして、専門性の高い人材を確保・育成してきた。近年、虐待件数の増大に伴い、児童相談所の児童福祉司の定数を増やしてきたが、一方ではそれに見合う専門的人材の確保・育成が難しい状況がある。

○　児童相談所業務のうち、特に相談業務は、地域との連携が求められることから、特別区が実施するメリットは大きい。

○　しかしながら、確保すべき人材の総数は、現在よりも多くなると考えられ、すべての区において専門的人材の必要数を常時確保・育成する必要がある。

○　次に、生命に係るような重篤な児童虐待への対応など極めて緊急性を要する事案については、緊密な連携と迅速的確な対応が求められ、区部全体が困難事例にも対処できるよう、相談対応力の強化が必要である。

○　また、児童相談業務においては、実情に応じて、区の区域を越えて親子分離を行うなどの対応が必要であり、区間の広域的な連携体制が必要である。

○　上記に加え、必要に応じて、速やかに児童を保護できる一時保護所の設置等が必須となる。

○　よって、当該事務は、区に移管する方向で検討するが、上に掲げた各課題の解決が前提である。

【区の考え方】

○　児童相談所を設置し、虐待・障害・不登校などの専門的な相談に応じ、一時保護及び調査・判定に基づく施設入所などの援助を行う等、児童の成長を保障するための事務であり、指定都市及び児童相談所設置市に移譲されている事務である。判断基準に照らして、一時保護や児童福祉施設入所等に関する広域的な調整や特に高度な専門的知識・技術を要する相談に対する援助など、都が担うべき事務もあるが、現在、特別区が実施している児童家庭相談と合わせて子育て支援から要保護児童への対応まで、児童に関する相談及び支援を一体的に行うことができるように特別区が担う方向で検討すべきである。

○　区市町村の区域を越えた広域的な対応が必要となる場合もあるが、都区の役割分担及び各区間の連携による対応も含めて考えれば、都による一元的な処理が必要とは言えない。

○　医師、児童福祉司等の専門技術を持った人材や、効率的な執行体制の確保等が必要であるが、現行の都のノウハウや資源を引継ぐほか、各区間の連携によれば事業の円滑な執行は可能と考えられる。

○　児童相談所の設置自体を特別区に移譲するには、児童相談所設置市の政令指定を受けるための法改正を含めた検討が必要である。なお、政府の地方分権改革推進要綱（第１次）においては、都道府県と市との協議が整った場合には速やかに指定を行うなど、児童相談所設置市の政令による指定手続等を見直す方針が示されている。

○　特別区が担うことにより、児童の福祉に関する事務を一貫して実施できるようになり、住民にわかりやすく、地域におけるより迅速できめ細かな対応が図れることが期待できる。

○　広域的な対応を要する場合の都区間の役割分担及び各区間の連携の方策、また専門技術を要する人材の確保等については、具体化に向けた検討の中で整理する必要

５．先進的な取り組みの紹介

▼　北九州市の取り組み

○　2002（平成 14）年度に、児童相談所と少年支援室の機能が一緒になった「子

ども総合センター」を設置。そこでは、児童福祉司、児童心理司、医師、少年相談員などの専門的スタッフが、保健・福祉・教育の総合的・専門的支援を行なう。

○　法的な経緯

・　児童虐待などの深刻化を踏まえ、2004（平成 16）年 10 月、「児童虐待の防止等に関する法律の一部を改正する法律」が施行。

・　2005（平成 17）年４月、児童福祉法の改正。区市町村が児童家庭相談に応じることが法律上明確化される。児童相談所は、専門的な知識・技術を必要とする事例への対応や区市町村の後方支援に役割を重点化。

法案の概要　1　児童虐待防止対策等の充実・強化

(1) 児童相談に関する体制の充実

[1] 児童相談に関し市町村が担う役割を法律上明確化するとともに、児童相談所の役割を要保護性の高い困難な事例への対応や市町村に対する後方支援に重点化すること。

[2] 地方公共団体に要保護児童の状況の把握や情報交換を行うための協議会を設置できることとするとともに、協議会参加者の守秘義務、支援内容を一元的に把握する機関の選定等、その運営に関し必要な規定を整備すること。

[3] 政令で定める市は児童相談所を設置できることとすること。

▼　東京都の取り組み

・　2006（平成 18）年１月に、「子ども家庭総合センター（仮称）基本構想」をまとめる。2012（平成 24）年度に、新宿区北新宿に設置予定。

・　子ども家庭総合センター（仮称）においては、児童相談センター（福祉保健）、教育相談センター（教育）、少年センター（警察）の各相談機関が連携し、それぞれの専門性をいかしながら、子どもへの支援だけでなく、親への支援を総合的・一体的に実施する。（４つの機能：総合相談機能、総合アセスメント機能、地域支援機能、専門支援機能）

▼　新宿区の取り組み

・　2005（平成 17）年６月、「新宿区子ども家庭サポートネットワーク」を児童福祉法に規定する要保護児童対策地域協議会として設置。これは、「子ども虐待防止連絡会」「不登校０をめざす子ども学校サポートネットワーク」「発達支援関係機関連絡会」を、より効果的な連携を行なうために再編成したもの。

＜参考資料・別添＞

・　虐待気づきから援助までのフローチャート（図２－１）
・　虐待予防に関する関係機関ネットワーク（図２－２）
・　虐待を予防するために～子育て支援サービス一覧（図２－３）

■　児童虐待等についてのメモ　２

１．全国的な現況

１）児童虐待の状況

▲　<u>＜平成 19 年度の児童虐待の状況＞</u>

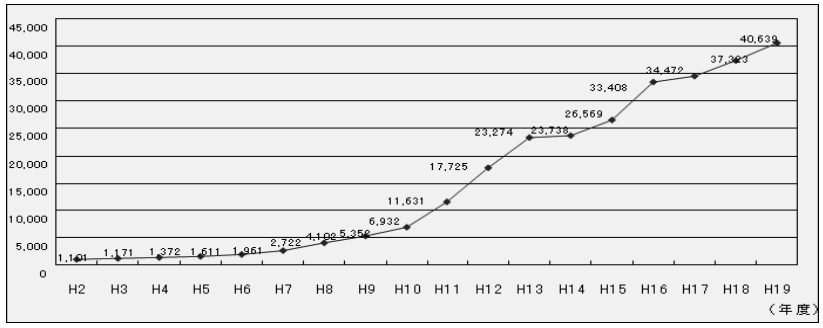
・児童相談所における児童虐待相談対応件数：40,639 件（前年度に比べ 3,316 件[前年度比 8.9%]）増加

・虐待の内容別相談対応件数：身体虐待（40.1%）＞　ネグレクト（38.0%）

・虐待を受けた児童の年齢構成：０歳～就学年齢以前の乳幼児（50%以上）

・主たる虐待者：実母（62.4%）、実夫（22.6%）

図１　児童相談所における児童虐待相談対応件数の推移



出所：厚生労働省「児童虐待の現状とこれに対する取組」『政策レポート』より抜粋
http://www-bm.mhlw.go.jp/seisaku/20.html

表１　児童相談所における児童虐待に関する相談の内容別件数

	総数	身体的虐待	ネグレクト	心理的虐待	性的虐待
平成 15 年度	26569	12022	10140	3531	876
16	33408	14881	12263	5216	1048
17	34472	14712	12911	5797	1052
18	37323	15364	14365	6414	1180
19	40639	16296	15429	7621	1293

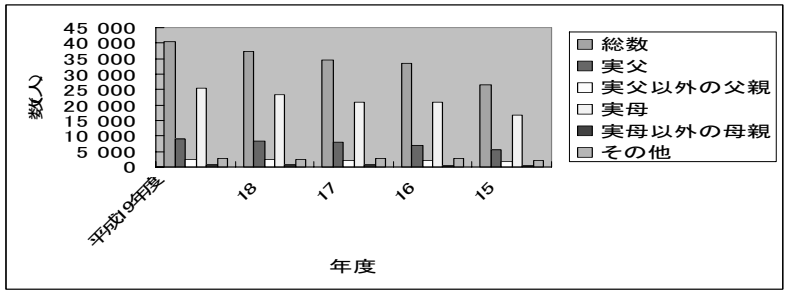
出所：厚生労働省『福祉行政報告例』

表２　被虐待者の年齢別対応件数の年次推移

	平成 15 年度	16 年度	17 年度	18 年度	19 年度	対前年度	
						増減数	増減率(%)
総　　数	26 569	33 408	34 472	37 323	40 639	3 316	8.9
０～３歳未満	5 346	6 479	6 361	6 449	7 422	973	15.1
３歳～学齢前	7 238	8 776	8 781	9 334	9 727	393	4.2
小学生	9 708	12 483	13 024	14 467	15 499	1 032	7.1
中学生	3 116	4 187	4 620	5 201	5 889	688	13.2
高校生・その他	1 161	1 483	1 686	1 872	2 102	230	12.3

表３　児童虐待相談の主な虐待者

	総数	実父	実父以外の父親	実母	実母以外の母親	その他
平成 19 年度	40 639	9 203	2 569	25 359	583	2 925
18	37 323	8 220	2 414	23 442	655	2 592
17	34 472	7 976	2 093	21 074	591	2 738
16	33 408	6 969	2 130	20 864	499	2 946
15	26 569	5 527	1 645	16 702	471	2 224



出所：厚生労働省『福祉行政報告例』により作成

２．新宿区子ども家庭支援センター（「新宿次世代育成協議会」より抜粋）

<u>相談形態内訳</u>

	18	19	20
電話相談	5576	7968	6012
来所･面接	343	449	429
メール相談	41	274	164
ひろば相談	28	66	39
訪問相談	61	121	121
出張･会議	157	372	449
計	6206	9250	7214

<u>相談内容</u>

	18			19			20		
	新規	継続等	延べ相談	新規	継続等	延べ相談	新規	継続等	延べ相談
虐待相談	93	1300	1393	119	3000	3119	68	1911	1979
養護相談	238	2995	3233	260	3598	3857	320	3397	3717
保健相談	5	8	13	22	29	50	10	5	15
障害相談	21	110	131	20	128	148	13	39	52
非行相談	14	150	164	9	254	263	8	122	130
育成相談	329	749	1078	439	1236	1677	451	729	1180
その他の相談	11	183	194	4	132	136	12	129	141
計	711	5495	6206	873	8377	9250	882	6332	7214

虐待相談の年齢・相談種別（平成 20 年度）

	身体的虐待	性的虐待	心理的虐待	ネグレクト	計
0～3歳未満	12	0	1	3	16
3～学齢前児童	12	1	3	6	22
小学生	14 (1)	1	4	6	25 (1)
中学生		0	1	1	2
高校生・その他	1	0	1	1	3
計	39 (1)	2	10	17	68 (1)

☆新規受理年齢内訳

	18	19	20
0歳	209	320	339
1歳	83	108	120
2歳	77	66	62
3歳	48	52	41
4歳	40	41	55
5歳	47	37	34
6歳	18	42	28
7歳	35	29	27
8歳	28	27	24
9歳	15	25	21
10歳	15	19	27
11歳	21	24	23
12歳	21	26	17
13歳	13	14	20
14歳	14	18	17
15歳	11	10	9
16歳	8	8	7
17歳	8	7	11
計	711	873	882

新規受理相談経路別内訳

	都道府県		市町村			児童福祉施設				学校等								
	児童相談所	その他	福祉事務所	保健センター	その他	保育所	児童福祉施設	警察等	医療機関	幼稚園	学校	教育委員会等	児童委員	家族・親戚	近隣・知人	児童本人	その他	計
18	72	0	39	14	31	18	39	0	4	6	25	8	13	423	10	6	3	711
19	50	0	73	32	47	16	49	2	10	3	25	5	19	520	16	4	2	873
20	80	3	54	43	36	6	35	0	14	2	34	7	13	533	15	1	6	882

▲　相談件数（平成２０年度）

・**相談形態：**電話相談（約86%）：6012件（平成19年：7968件）

・**相談内容**：＜継続の場合＞　虐待相談：1979件（30%）（15年：88件）

養護相談：3717件（53%）

育成相談：1180件（12%）

＜新規の場合＞　虐待相談：68件（7.7%）

養護相談：320件（36.2%）

育成相談：451件（51.1%）

→　**虐待と養護が約80%（継続）**

・**相談対象**：0～5歳（５５．８%）、小学生（36.7%）

→　**就学前の乳幼児が多い。**

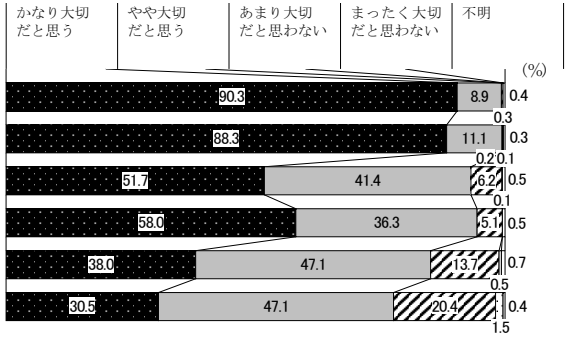
虐待内容：身体（39件）＞ネグレクト（17件）＞心理（10件）＞性的（2件）

・**新規受理相談経路：**家族・親族（533件）＞市町村（主に子ども家庭支援センター）（133件）＞学校（47件）＞児童福祉施設など（41件）

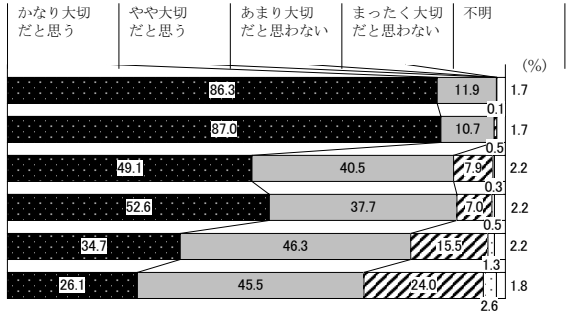
▲　「新宿区次世代育成支援に関する調査報告書　概要版（平成21年度）」より抜粋

特に、子どもの虐待やいじめを解決するために必要なことについて、全体にわたって、80%以上が、「大人が日常生活の中で、子どもの意見をよく聞くよう心がけること」

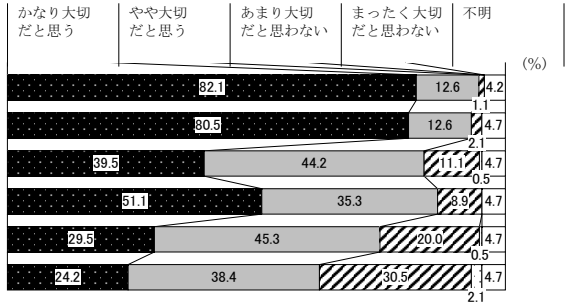
就学前児童保護者



小学生保護者



中学生保護者



■　児童虐待等についてのメモ　３

１．児童相談所にかかわる諸課題

１）法的な側面

①　「児童虐待」とは

児童虐待防止法第２条

「この法律において、『児童虐待』とは、保護者（親権を行う者、未成年後見人その他の者で、児童を現に監護するものをいう）が、その監護する児童（18 歳に満たない者をいう）に対し、次に掲げる行為をすることをいう」と定め、４つの行為をすることをいう。

・身体的虐待 ・性的虐待 ・養育の怠慢（＝ネグレクト） ・心理的虐待

【児童虐待に関連する事項】

・　ＤＶ（ドメスティックバイオレンス）
・　乳児揺さぶり症候群（シェイクンベイビーシンドローム）
・　代理ミュンヒハウゼン症候群
・　マルトリートメント・不適切な関わり

2004 年の法改正

・　「児童虐待が児童の人権を著しく侵害し、その心身の成長及び人格の形成に重大な影響を与えるとともに、わが国における将来の世代の育成にも懸念を及ぼす」（児童虐待防止法第一条）ものであると改められる

→　**児童虐待を人権侵害の問題へ**

※「諸意見」（『児童虐待防止全国ネットワーク第２回シンポジウム　議事録』より）

・　「定義が明確にされたからといって、虐待か否かの判断を求められる児童相談所の職員には簡単なことではない」
・　「「虐待」という用語は、支援の中ではきつい」

②　現行の児童虐待防止法は、「虐待する親」に対して強制力がなく、指導内容も確立されていない

・　虐待を行なうものの８割は実父母（実母６割、実父２割）［平成 18 年度　都児童相談センター］

・　虐待の連鎖：
幼少期に虐待を受けた親が、自分の子どもに虐待を行なう、所謂「虐待の連鎖」もある。

・　児童虐待の根本的な問題を解決するためには、「虐待する親の更正プログラム」が不可欠。

※「外国との比較」
：次のような課題が指摘される

・　児童虐待防止法は子どもを守るためには有効なものとなったが、暴力連鎖の主要因である「虐待する親」に対して強制力がない。
→　アメリカのようにケアや教育を受けなければ子どもの引き取りを認めないなど、もう一歩踏み込んだ措置が必要。

・　「虐待する親」に対してアメリカのように指導内容も確立されていない。
→　本格的に「親の更正プログラム」に取り組む公共・民間団体の育成につて検討する必要がある。

・　アメリカなどでは、家庭への職権介入の後はすぐに裁判所につなぎ、親権に対する一時的な停止措置を踏まえる中で、親の改善努力義務、カウンセリング受講、子どもへの接見禁止などの一連の司法命令を出して、親の態度や反応を見守るシステムを作り出している。親がこれに従わなければ最終的に親権の剥奪になるので、子どもを手元におきたいと思えば改善の努力をせざるを得ない。

・　ところが、我が国では児童相談所や施設などの任意的援助が唯一の手法で、指導に関しての司法関与は一切ない。

・　虐待に関して言えば、親権に含まれる監護権こそが問題。監護権の一時停止、あるいは監護権の他者への委譲が法律として整備されることが、実務者としてはもっとも必要な制度である。

・　なお、親権喪失制度については、喪失後の後見は、現行の一私人ではなく、公的後見を制度として確立する必要がある。多くの要保護児童の私的後見人には責任やトラブルが絡むため、なり手がないのが実情であり、改正が必要である。

※「諸意見」

・　「親が子どもを取り返しに来る場合は親権の問題があり、親権が強いので家庭裁判所を入れて何とか一生懸命児童相談所の権限を強くさせようとしているけれども、親権が強い。一時保護所が新宿区にあればいいということではなくて、取り返しに来る親から子どもを守るためには、子どもを逃がすという考えを持って、広域的に考えなければならない。」（職員Ｂ）

・　「虐待対応で、その親と子どもをどうしても分離せざるを得ないときに、分離するというすごい権限がある力を持って、なおかつ別のところに保護するということを、この小さな基礎自治体ができるか。すぐ親のもとから近いところに、そういう子たちを保護することができないケースが結構あるだろうと思う。それから、それに親が同意すればまだしも、同意しない場合、家庭裁判所が入って、その場合、児童福祉法28条というんだけど、そういうケースの対応は多分難しいでしょう。」（職員Ａ）

しかし、「児童相談所の訪問」＝「極悪非道の虐待」、「親子分離」という印象が強い

「児童相談所が直接、家庭やこどもに向かわないで、権力行政になりつつあることも問題である。家庭に行けば暮らしや地域が見えるのだが、待ちの姿勢、呼びつける体質がある。」（前田信一，2007 年，「こどものくらしと居場所づくりー保護の必要な子どもの状況と施策のあり方について」『とうきょうの自治』66 号）

「強い児相の権限って警察に近いじゃない。もう子どもを引き離されちゃうわけだから。どんな親でも、結構子どもはかわいいわけね、虐待しても。だから、引き離すってすごいことだけど、子ども家庭支援センターはその権限はないので、逆に何かサポートできることはありませんかって入っていくから、親にも入りやすい。」（職員Ａ）

ただし、子ども家庭センターは、予防の重要な拠点になるが、財政的基盤が弱すぎるという指摘も（『児童虐待防止全国ネットワーク第２回シンポジウム議事録』）

③　児童福祉法が１８歳以上の子どもを対象としていない

・児童福祉法は、１８歳以上の子どもを対象としていない。

・このため、施設入所者は年齢制限に達すれば退所を余儀なくされる。

・しかし、自立困難児や自立に失敗した場合のフォロー施策が十分用意されてないため、やくざや売春組織に身を委ねるケースも発生する場合もある。

▲　児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）は、義務教育終了後、児童養護施設等を退所し、就職する児童等の社会的自立を支援するための事業である（児童福祉法）。就職する児童等のうち、援助が必要なものを行政措置として自立援助ホームに入所させ、同ホームにおいて相談その他の日常生活上の援助及び生活指導を行う。

▲　なお、上記事業はこれまで、義務教育を終了した 15 歳～18 歳未満の児童が対象だったが、児童福祉法が改正され、2009（平成 21）年度から、20 歳未満のものが支援の対象として追加された。

※「諸意見」

「未成年なのに１８歳から２０歳未満に法律が何もない。施設からポイッと退所させられてどうするのか。親から引き離されて親のところへ行くなと言われている子どもたちに、誰が会社などの保証人になってくれるのか」（職員Ｂ）

２）組織・構造的な側面

①　専門職員の絶対的な不足や情報が遮断されがちな縦割り行政の問題

○　情報が遮断されがちな縦割り行政の弊害

・　緊急性がなくても虐待のおそれのある子どもに関しては、関係機関が連携し情報の共有化を進めて観察していかなければならない。時には妊娠時から保健師等が関わりを持ち、長期にわたるフォローが必要な場合もある。

・　しかし、自治体の子ども施策の管轄は、妊娠から出産は「母子保健」、保育所は「児童福祉」、幼稚園や小中高校は「教育委員会」となり、問題行動に対処する場合は「青少年対策」や「児童相談所」と窓口が分散している。

・　幼児検健診で保健師や児童福祉課の職員が親子をフォローしていても、小学校入学後は、子どもの問題は学校に委ねなければならない。しかし小学校はプライバシーの問題を重要視し、児童の家庭環境にまで介入していくことを避ける傾向があり、ここで子どもへの目配りがとぎれてしまうことがある。

※「諸意見」

「子どもは。赤ちゃんで生まれて、乳児、幼児、小学校、中学校、高校まで。そうすると、一番大きく分断されているのは、小学校入学から上。だから教育委員会の段階が問題なのよ。そこまでは保育園があり保健師の存在が大きい。３歳までは、３歳児健診など濃密に、市部へ行くと保健所なんだけど、今 23 区は保健センターが一生懸命やっている。そこでの健診は、新宿区は頑張っていると思います。その辺でいろいろ保健師さんとのドッキングというのはすごい必要で、子ども家庭支援センターのレベルでは、保健師と仲良くサポートしています。心配な親子に対するいろいろなサポートが、それがひいては虐待予防につながっているわけです。だから、とても感じているんだけど、制度として、まだもうちょっと必要だなと思うのね。」（職員Ａ）

○　自治体の中で、スペシャリストを育てない人事システムと虐待の見落としは無関係ではない

・　行政の縦割り体制と地域や家庭と上手くコミュニケーションをとってきた行政職員の人事異動等が重なると、情報の引き継ぎはさらに粗雑になる。職員間の引き継ぎのスキ間、認識の相違が虐待の見落としにつながったケースもある。

・　異動によって熱心な職員が着任する場合もあるが、短い場合には３年ごとに変わる職員もあり、新たに信頼関係を築き、子どもを見守っていくには相応の期間を要することとなる。

○　専門職員の絶対的不足＝専門機関としての児童相談所になっていない

・　専門的な知見と高度な判断を求められる児童福祉司など養成し、専門的援助を行う体制作りを整えることは極めて困難（児童心理司、社会福祉士、保健、医療、法律、教育等の専門職員）

・職務内容の厳しさからか、東京都においても専門職員になりたがるものが減少

※「諸意見」

「児童相談所の業務内容の質と量を高め、多様で複雑化した住民ニースや各種機関の期待に応えるためには、日々の児童福祉業務を担う職員の専門性の強化が必須の条件になる。しかし、高い専門性の確保は口で言うほどたやすいことではない。厚生省もかなり以前から以前から折り化が図られてきたかというとそうともいえない。

むしろ、3～4 年のローテーションによる頻繁な異動、一般の行政事務からの突然の異動など専門性の確保とは相矛盾する事態の方が一般的といって過言ではない。…これは、住民や各種機関が児童相談所職員によせる期待と自治体内部の行政当局者の考え方に大きくズレが生じている結果と見なすことができる。ではなぜなのか。一般に行政職員の人事のあり方は、職員が多くの行政分野が経験することによって幅広い知識と視野を養うことが重視されている。言葉をかえれば特定の部署に長くいることによって視野が狭まり、他の部署への適応を低下させ、かつ職場がマンネリ化して全体の士気をそこなってしまうことを防がなければならないという意識が強い。確かにこの点は重要であり、説得力をもっている。そしてそれを一概に否定することはできないが、一方で児童相談所のケースワーク業務を一般の行政事務の仕事と同じように位置づけ、均等の人事政策を対処するなら、児童相談所の提供できるサービスは、単なる事務的サービスと何ら変わらないということなりかねない。…住民がわが子の問題に困り果て、わらにもすがる思いで児童相談所の門をたたくとき、実は何らの専門性をもたない職員が相談に応じているとするならそれは詐欺にも等しい行為と言わねばならない。」（川崎二三彦『児童虐待－現場から提言－』岩波新書、2008 年、14－5）

3）管理・運営の側面

①　安全確認義務、早期発見義務（保健師）

→　どこまで真の安全確保できるのか疑問
（参照例）大阪市「虐待対策班」（4 人のチームが２班）

②　警察との連携は図られたが、警察は警察の論理で動き、福祉的対応とは異なる

→　逮捕すると、福祉的な対応は難しくなる

③　児童相談所の一極集中化

「福祉事務所等からの通告は、「丸投げ通告」が少なくない反面、かなり調査を経ての通告もあり、二極分化している。保健所等は、母親などの虐待者自らの訴えには、熱心に対応するが、第三者から、自分たちが「罵倒、泣き声通告」を受けると、そのまま丸投げをしてくる傾向がある。このような傾向から、児童相談所の一極集中が進んでいる。・・・児童相談所の一極集中は望ましくなく、各機関が受理時に必要な措置を講ずるために、その規定を明確にするものとする。虐待予防について市区町村が積極的に取り組んでいくよう、児童相談所から保健センター等他機関へ送致する道も定める必要がある。」（『児童虐待防止全国ネットワーク第２回シンポジウム議事録』、平成 13 年９月 22 日）

▼　一時保護所

・対象児童の増により、常時、満杯状態
（児童相談センターの口頭説明では、定員の１．９倍の入所状況）

・2 歳から 17 歳までの集団生活。常に狭い空間内で 24 時間集団生活をするため、弱いものいじめなどある。また自由な外出もできずイライラ感がつのりやすい。

・被虐待児も非行児も区別なく集団生活をするため、問題が発生しやすい。

・指導員の資格要件が曖昧。一般行政職から人事異動で突然配置されることも多く、子どもとの関係の中で不適切な対応をしてしまうことがある。

・また、入所した場合学校へは登校できなくなるため、指導員が学習指導を行うが、教員免許もない指導員が対応していることが多い。

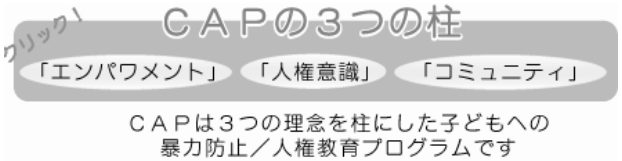
・夜間体制としては嘱託や舎監などに委託しているところが多く、子どもへの十分な指導や適切な対応ができない場合もある。

4）社会・文化的な面

①「子どもを育てるのはすべて家庭の責任である」から「社会全体で子どもの育ちを支援する」への姿勢の転換が必要

・　日本→「子どもは親のもの」といった考えが根強く、他人の家庭には口出ししない風潮

・　アメリカ→聖書的な思想基盤から「子どもは社会のもの」→社会が虐待に積極的に対応する（**専門のCAP**）



2．児童虐待防止に向けた今後の取り組みの方向性について

1）児童虐待を《人権侵害》の視点から

・児童虐待や少年犯罪は、幼い時からの人権侵害の蓄積の結果だとみる視点。

・教育や福祉、医療の力で子どもたちに支援を与え、失われ、傷つけられてきた人権を回復させることによって、尊厳を取り戻そうとする視点。

・社会の一員として尊厳をもつ子に育てる視点。

→　こうした視点に基づく取組は、“共に生きる”を目指すものであり、《共生・交流・創造都市　新宿》の前提となる。

①　保護者に児童虐待をやめさせることが、児童虐待の対策の中で最も根本的な課題

→「虐待する親」に対して指導、更生プログラムの強化

②　子どもの成長に応じた切れ目ない支援体制
（参照例）

→ 多摩市の「発達障害専門窓口」：発達障害者の発見から就労まで、縦割りの組織の見直しや関係課の連携

③ 民間機関や地域との連携

・ 現代の虐待の問題は単一機関で解決できるほど単純なものではない。学問領域、医学、小児、心理、法律、ケースワーク、保健師、学校・・・・これらの機関が専門性を高める中で連携してこそ、虐待問題に有効なものとなる。
　一方、こうした専門機関の強化にとどまらず、子どもに最も身近な地域と民間機関の関わり方で早い段階で虐待の芽を防ぐこともできる。こうした社会の潜在能力を育て、支援していくシステムもまた虐待防止には不可欠な要素。

・ 民間団体には、こうした官の限界を横断的につなぎ、支援していくことができ、関係機関を結ぶコネクターとしての役割を果たしていくことが期待されている。これは民間団体が専門機関の下請的な役割を担うということではない。

・ 例えば、児童虐待防止協会は、保健所と連携して地域の母親を集めてグループワークをスタートさせた。電話相談ではフォローできない母親の悩みを同じ地域に住む同世代の母親たちが話し合うという事業は大きな成果を得ている。相談電話の実績を、最も必要とされるかたちで専門機関と連携し地域に還元していった好事例といえる。

・ 飛躍的に、とはいかなくても児童虐待防止協会のような民間団体と関係機関の連携は着実に進んでいる。そして、連携の中で生み出されている成果は大きい。守秘義務の問題や民間団体への財政的な支援等の課題も含めて、今後は官と民とはどう連携していくのか。「利用」でも「支配」でもない連携のとらえ直しが必要である。

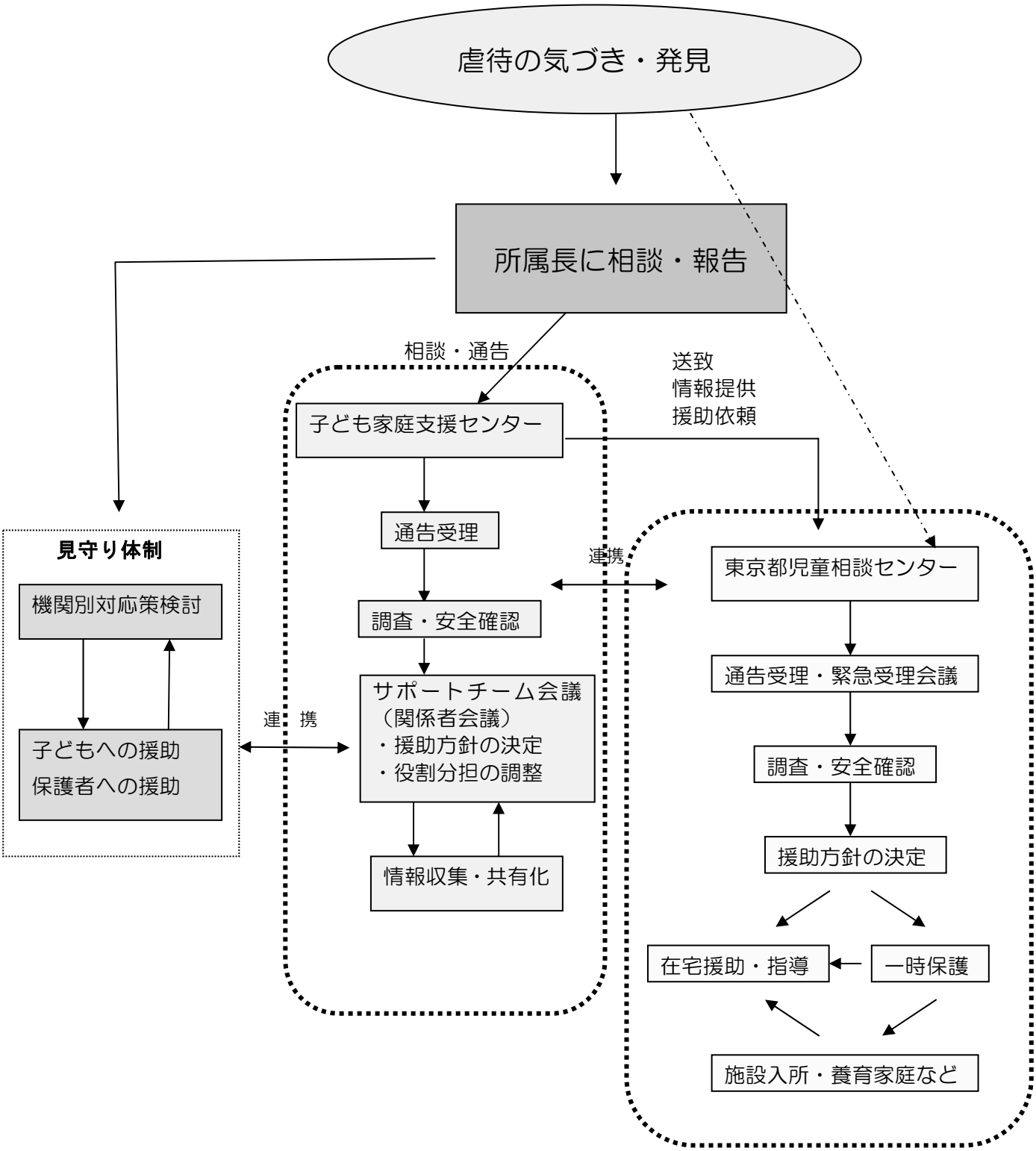
・ 児童虐待防止法では「関係機関や民間団体との連携の強化と、虐待防止のために必要な努力義務（第四条）」が課された。民間の潜在能力を活用し、官・民協力体制のもとに虐待防止に取り組もう、というものである。

・ しかし、ある関係者は、「法律は民間団体に連携の強化を求めてきますが、そのための財政的な支援については何もふれられていません。専門機関の守秘義務の壁は厚いし、お互いに経験不足ということもあり、法律にうたわれたからといって民と官の連携が飛躍的に進むとは考えられない」と言う。

・ また、法律でこのように明記されても連携に消極的な児童相談所は少なくない。守秘義務のない民間団体と連携して重要な情報が一人歩きしてしまうことを恐れているからだ。

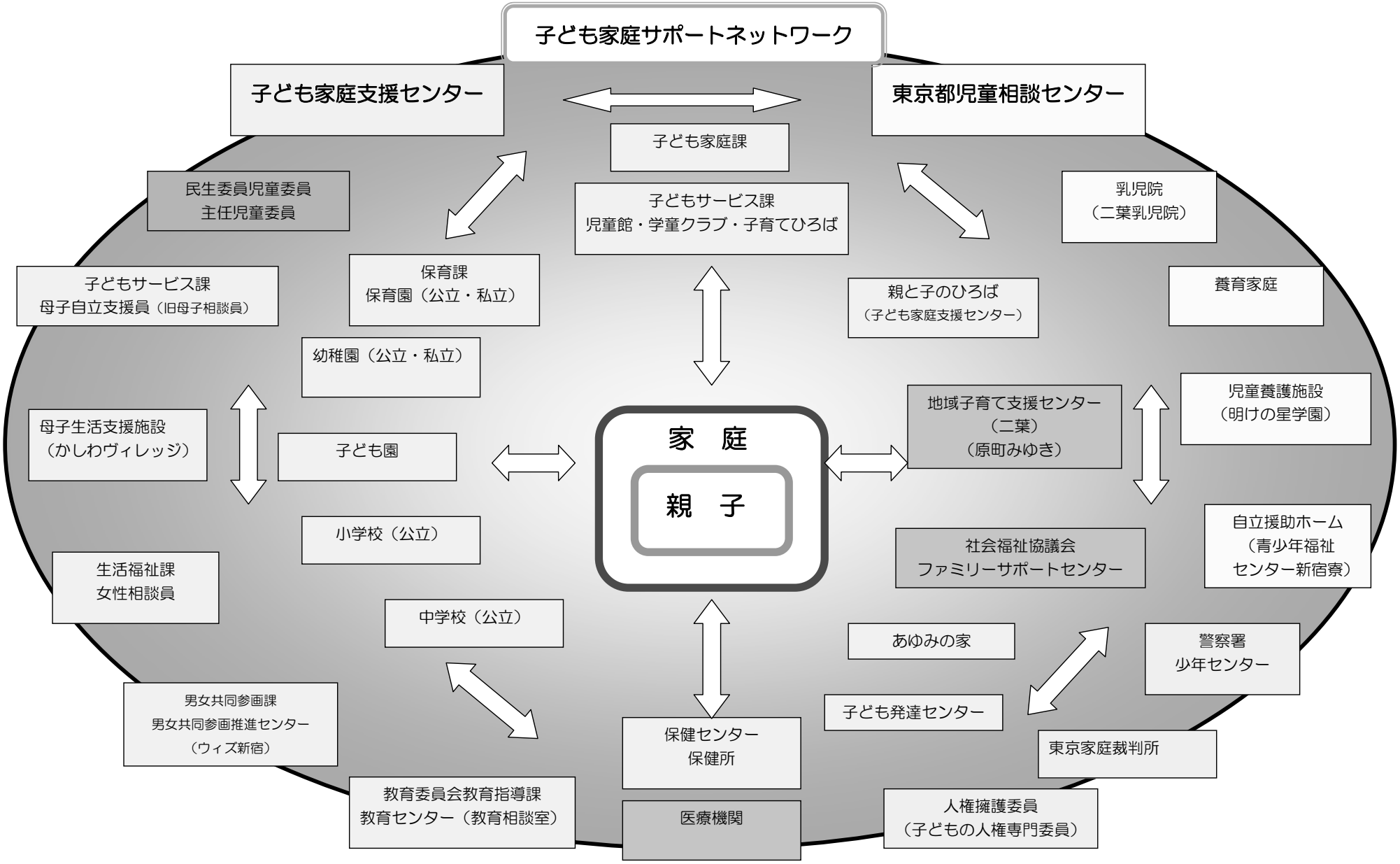
・ 守秘義務については東京都の場合、児童相談所と民間団体である子どもの虐待防止センターが協定書を結び「守秘義務について共通の認識をもつ」ことで課題をクリアしている。

図２－１　虐待の気づきから援助までのフローチャート



（出所：新宿区子ども家庭部子ども家庭課「子ども虐待防止ネットワークマニュアル」平成２１年３月より作成）

図２－２　虐待予防に関する関係機関ネットワーク



出所：新宿区子ども家庭部子ども家庭課「子ども虐待防止ネットワークマニュアル」平成２１年３月より作成

■「都市計画法施行令第 46 条（都に関する特例）」にかかわるヒアリング結果

法的規定　対象	ヒアリングの内容
■都市計画法 87 条の4 ▲特別区の存する区域においては、都市計画法第 15 条の規定により市町村が定めるべき都市計画のうち政令で定めるものは、都が定める。 ■都市計画法施行令第 46 条 ▲大規模な特定街区に関する都市計画決定 ▲水道等に関する都市計画決定 ▲大規模な再開発等促進区を定める地区計画等に関する都市計画決定 《参考》 ○　特定街区 ▲特定街区内の建築物については、容積率、建ぺい率、高さ制限などの一般の形態制限を適用せず、その街区に適した建築物の形態等についての制限を個別に都市計画決定することにより、良好な都市空間の整備を図っていくものである。 ▲23 区内においては、特定街区（1ha を超えるもの）の都市計画は、都が定めることとなっている。 ○　再開発等促進区を定める地区計画 ▲再開発等促進区では、当該区域の整備、開発及び保全に関する方針など地区計画で定める事項のほか、土地利用に関する基本方針、道路・公園等の主要な公共施設の配置及び規模を定めることになっている。また、建築物等に対する制限の特例として、都市計画で定められた再開発等促進区を定める地区計画に適合する建築物で、用途・容積率の制限、建築物の高さの制限等について、特定行政庁が交通上、安全上、防災上及び衛生上支障がないと認めて認定又は許可したものについては、一般規制を超えることができる。 ▲23 区内においては、再開発等促進区（3ha を超えるもの）を定める地区計画の都市計画決定については、都が定めることとなっている。	■特別区における都市計画決定 ▲　地域のまちづくりの取りまとめ役みたいなもので、住民の意見をきく聞き取り調査や説明会、アンケート調査等の作業は東京都の指導の下で基本的に区がやる。東京都からすれば、区がお膳立てをしてくれて都に挙げるのが筋だろう。すなわち、「俺のところは新宿のまちづくりのために都市計画決定権限をつかって決定してあげるのだから、段取りは自分のところのお前がやるものだ」という意識だ。 ▲　新宿区にかかわる都市計画を都が定めるにしても、基本的に区が素案を作成して都に提出するのが一般的である。要するに、新宿区がある程度自分の考えに基づいて提出した素案に対して基本的に都は反対しない、というのが実態である。すなわち、実体としては権限がないにしても、実際の行為としては、新宿区が望むべきまちづくりができているという格好になっている。 →　実態としては、今の段階でも新宿区が希望しているまちづくりが、やろうとすれば、今の制度の枠組みの中でも十分できるが、都市計画決定権限が分かれることによって地域行政がうまく進まない点があるだろう。例えば、地域のまちづくりは区がもって、広域的な幹線道路の指定や決定等は都が権限をもっていて同じ場所で同時期にまちづくりをしたときに、地域のまちづくりを優先すべきなのか、広域的な幹線の流れや車の流れを優先すべきか、というところが矛盾点としてあるかもしれない。 ▲　地元のまちづくりだから、何でも基礎自治体に権限を与えていいのかとなると、権限を与えられたら、それを実行し完了するまで監視したり、誘導したり、補助金を与えたりするなりの「事業の継続性」や事業者が途中で頓挫したときのリスク管理等、全部一応に持つとは限らない。 →　技術的なノウハウやリスクという点は 23 区の協働的な仕組みを作れば、そこでノウハウも蓄積できるし、それはできると思う。ただ、そのときの問題というのは、広域的な領域に対する目線が、各区が寄り集まったときに、公正に持てるかどうかというところにあるだろう。 →　当事者同士の調整はできないが、当事者ではない別の違う行政主体ではないと、当事者間の調整はできないというふうに考えていかざるを得ない部分もあるだろう。 →　都市の一体性、まちづくりの一体性というものはある程度必要なので、仮に決定権限を区に下ろすにしても、都の方には調整する際の「同意」という権限があるので、そういったところでコントロールする手もあるのではないか。 ▲　都と区の権限で大きな差というのは、事業を遂行できる、いわゆる体制とかを担うキャパシティーにあるかもしれないが、特定街区と小規模な再開発は本来であれば、市の事務である。その辺から考えると、いい意味で東京都の親心だと思うが、東京都市計画の中核部のまちづくりに関しては東京都がコントロールしたいと思っているかもしれない。すなわち、大きいとか影響力のあるところ、事業としておいしいところは自分のところに置いておきたがるでしょう。 →　しかし、親心の話からすると、都が集中してやることによって、区の専門性を育てる機会が損なわれる可能性もあるのではないか。 ■P 地区のコインパーキング事例 ▲　P 地区では、２４時間営業のコインパーキングが真夜中も照明を煌煌とつけることから、その設置に一定の規制をしたいという地域課題を抱えている。しかし、コインパーキングは建築基準法に規定する建築物・工作物でないことから、同法による規制は不可である。 ▲　また、地区計画制度においても、建築物・工作物でないことから、「方針」では触れることはできても、実際に制限をかける「地区整備計画」には盛り込むことはできない。このように、建築基準法等は基本的に全国一律に適用することを想定してその規制内容を規定していることから、地域の実情や特性に即したものとは必ずしもなっていない。 ▲　個別法等に地域の実情や特性に即した規制のメニューがないと、仮に、都市計画権限を特別区が取得したとしても、上記の例のように、地域要望や地域課題の解決に適切に対応できない。

＊注：都市計画に携わっている新宿区職員（３人）への聞き取り調査（２００８年１０月３０日、2009 年 11 月 18 日）に基づいて作成した。

■　都市計画決定に関する事務（メモ）

▲都市計画法における特別区の位置づけ

特別区の区域は、他の市と比べて都市機能の集積が格段に高く、かつ旧東京市の流れをくむ一つの都市としてまちづくりが進められてきた結果、都市構造の面でも極めて一体性が強いという特殊事情がある。実際に、大政 12 年 7 月に東京市に関する改正要綱の諮問を受けた臨時大都市制度調査会は、帝都たる都制について「都市計画の区域をもって都の区域」とする答申を行っている。

そのため、都市計画の決定手続に係わって、通常の都道府県と市町村の関係と異なり、一部の都市計画については都が市町村の立場で定めるとされている。その直接的な根拠となるのが都市計画法第 87 条の４の第１項であり、その具体的内容については都市計画法施行令第 46 条により定められている（参考資料（２）の１．「都市計画と特別区」）。

例えば、「都市計画決定一覧表」（参考資料（２）の２）は、都市計画行政のなかで特別区の置かれている立場を明確にしている。市町村と特別区の都市計画決定の権限を比較すると、おおむね市町村並みの権限が与えられているのは都市施設の計画決定の項である。ところが、以下の 3 つの都市計画決定に関する事務にかかる特別区の権限は与えられていない。すなわち、点的存在の都市施設の計画決定の権限は相当与えられたものの、面的存在の計画については権限が大きく制限されており、この点で市町村と大きな隔たりがあるといえよう。

１）　大規模な特定街区に関する都市計画決定
２）　水道等に関する都市計画決定
３）　大規模な再開発等促進区を定める地区計画等に関する都市計画決定

Ｉ－１　大規模な特定街区に関する都市計画決定

▼　事業にかかる説明

（事業の概要）

都市計画法（以下、「法」という。）に基づき、特定街区で面積が１ｈａを超えるものに関する都市計画決定を行う。（法第15条）

（現行の取扱い）

特定街区に関する都市計画は、市町村が定めるべきものであるが、法第87条の4及び法施行令第46条の規定により、１ｈａを超えるものについては、都が定める。

（特別区における事務処理の状況）

特定街区で面積が1ha以下のものに関する都市計画決定については特別区が行っている。

※平成12年４月１日より面積１ｈａ以下の特定街区については、都市計画決定が特別区に移管された。改正理由は、次のように説明されている。

「現行制度上、特定街区については、公共施設に対する影響が区の区域を超えて広域的に及ぶものであり、都が一体的に処理する必要があるとして、都が決定することとされている。しかし、１ｈａ以下のものであれば、これまでの実態からみて、その影響が、区の区域を超えて広域的に及ぶことはない範囲にとどまる蓋然性が高く、区が決定してよいと考えられる（都市計画法令研究会編著『地方分権後の改正都市計画法のポイント』）」。

（都における事務処理の状況）

平成18年３月31日現在、特別区の存する区域内において58地区、約126.4haの特定街区が都市計画決定されており、うち１haを超えるものが33地区、約109.8haである。

※１ha超の特定街区の例

千代田区・ホテルニューオータニ（7.4ha）、豊島区・サンシャインシティ（5.5ha）、新宿区・東京都庁舎（4.3ha）、中央区・聖路加国際病院（3.9ha）、品川区・品川御殿山ヒルズ（3.3ha）

（特定街区制度について）

・特定街区制度とは、都市計画上の地域地区の一つであって、都市機能の更新や優れた都市空間の形成・保全を目的とした相当規模のプロジェクトを、一般の建築規則にとらわれず、都市計画の観点から望ましいものへと誘導していくために設けられた制度である。特定街区内の建築物については、容積率、建ぺい率、高さ制限務などの一般の形態制限を適用せず、その街区に適した建築物の形態等についての制限を個別に都市計画決定することにより、良好な都市空間の整備を図っていくものである。

・有効な空地の確保、地域の整備改善に寄与する程度、都心居住を推進するための住宅の確保、及び街区の整備と併せて歴史的建築物等の保全・修復を行なう場合等に応じて、容積率の割増が受けられる。また、隣接する複数の街区を一体的に計画する場合には、街区間で容積移転することもできる。

Ｉ－２　水道等に関する都市計画決定

▼　事業にかかる説明

（事業の概要）
都市計画法第15条に基づき、水道、電気供給施設、ガス供給施設、下水道、市場及びと畜場に関する都市計画決定を行う。

（現行の取扱い）
水道等に関する都市計画は、市町村が定めるべきものであるが、法第87条の4及び法施行令第46条の規定により、都が定める。

（特別区における事務処理の状況）
標記の事務については、事務処理特例条例等に基づく都区の事務配分は行っていない。
※　水道等に関する都市計画は、市町村が定めるべきものであるが、都市計画法第87条の４及び同法施行令第46条の規定により、都が定める。この特例の趣旨は、次のように説明されている（都市計画法令研究会編著『地方分権後の改正都市計画法のポイント』）。
⑴　23区は、全体として一つの都市計画区域を形成しているように、一体的な都市としての性格を有するものであること。
⑵　水道、電気供給施設及びガス供給施設に関する都市計画は、土地利用の現況（住宅・業務施設等がどこでどのような規模で存在するか）等を勘案して定めることが必要であること。また、特別区の存する区域においては、水道事業の経営主体及び公共下水道の管理者は、都とされていること。
⑶　市場・と畜場は、23区を一体の供給対象として、都市内における機能配置を勘案して決定すべきものであること。

（都における事務処理の状況：平成18年３月31日現在）
⑴　水道（東京都水道局）
区部においては、昭和11年に17,554haの計画決定がされて以来、着実な整備が行われた結果、昭和63年には給水普及率100％を達成した。
⑵　下水道（東京都下水道局）
区部においては、全体で56,375ha（下水管渠217,850m、ポンプ場87箇所、処理施設18箇所）が計画決定されて以来、着実な整備が行われた結果、平成６年度末で下水の普及率100％を達成した。
⑶　市場（東京都中央卸売市場）
現在の中央卸売市場は、区部には、大正13年に１本場２市場が都市計画決定されたのに始まり、10市場が都市計画施設として開場されている。なお、淀橋市場松原分場は、平成20年７月に廃止し、世田谷市場に統合した。
⑷　と畜場（東京都中央卸売市場）
芝浦と畜場は、昭和５年に都市計画決定され、現在は、中央卸売市場の食肉市場と一体で運営されている。

Ⅰ－3　大規模な再開発等促進区を定める地区計画等に関する都市計画決定

▼　事業にかかる説明

（事業の概要）
都市計画法第15条に基づき、再開発等促進区を定める地区計画又は沿道再開発等促進区を定める沿道地区計画でそれぞれの促進区の面積が３haを超えるものについて都市計画決定を行う。

（現行の取扱い）
大規模な再開発等促進区を定める地区計画及び沿道再開発等促進区を定める沿道地区計画に関する都市計画は、市町村が定めるべきものであるが、法第87条の4及び法施行令第46条の規定により、都が定める。

（特別区における事務処理の状況）
再開発等促進区を定める地区計画又は沿道再開発等促進区を定める沿道地区計画で、それぞれの促進区の面積が３ha以下のものに関する都市計画決定については特別区が行っている。
※　平成12年４月１日より面積３ｈａ以下の再開発地区計画及び住宅地高度利用地区計画については、都市計画決定が特別区に移管された。改正理由は、次のように説明されている。（都市計画法令研究会編著『地方分権後の改正都市計画法のポイント』）
特別区の自主性・自律性の強化の観点から、1ha以下の特定街区の決定権限を特別区に移譲するのに併せ、再開発地区計画・住宅地高度利用地区計画についても一定の小規模なものの決定権限を特別区に移譲することにする。この際、再開発地区計画等が都市へ与えるインパクトは、同規模の市街地再開発事業に匹敵すると考えられることから、市街地再開発事業と同様、面積が３ha以下の再開発地区計画、住宅地高度利用地区計画の決定権限を特別区に移譲することとした。

（都における事務処理の状況：平成18年３月31日現在）

● 再開発等促進区を定める地区計画について

・まとまった規模を有する低・未利用地（工場、鉄道操車場、港湾施設の跡地等）の土地利用転換を図り、建築物と公共施設の整備を一体的かつ総合的に計画することにより、土地の有効利用、都市機能の増進、住宅・業務床の供給の促進、地域の活性化の拠点づくり等を誘導する手法である（平成15年に再開発地区計画と住宅地高度利用地区計画を統合）。

・この地区計画に適合する建築物等で、容積率、建ぺい率、用途の制限及び建築物の高さの制限等に関して、特定行政庁が、交通上、安全上、防火上及び衛生上支障がないと認めて認定又は許可したものについては、一般規制を超えることができる。

・平成18年３月31日現在、特別区の存する区域内には46地区、約937haの再開発等促進区を定める地区計画があり、うち促進区の面積が３haを超えるものが42地区、約927haである。

※ 3ha超の地区計画の例

江東区・有明南地区（107ha）、中央区・晴海地区（90ha）、港区・汐留地区（25ha）、江戸川区・臨海町二丁目地区（21ha）、墨田区・両国駅北口地区（15ha）

● 沿道再開発等促進区を定める沿道地区計画について

・平成15年施行の都市計画法等の改正により創設された制度であり、沿道整備道路沿いの相当程度の低・未利用地等において、必要な公共施設の整備を行いつつ一体的に再開発することにより、道路交通騒音による障害の防止に寄与しつつ、土地の高度利用と都市機能の増進を図る制度である。

・平成18年３月31日現在、都による指定は行われていない。

Ⅰ－４ 上記の三つの事務の移管にかかる都区の考え方

○ 資料編 資料3－2 別添（2）の1「都市計画法施行令第46条」の事務の移管に関する都区の考え方」を参照されたい。

別添（2）の1.「都市計画法施行令第46条」の事務の移管に関する都区の考え方

事業名	事業概要	都の考え方	23区の考え方
■大規模な特定街区に関する都市計画決定	■都市計画法第15条に基づき、特定街区で面積が1haを超えるものに関する都市計画決定を行う。 ■特定街区に関する都市計画は、市町村が定めるべきものであるが、都市計画法第87条の4第1項及び同法施行令第46条第1号の規定により、特定街区で面積が1haを超えるものについては、都が定めることとされている。	**※特別区の区域は一つの都市計画区域として指定されており、一体の都市として総合的に整備・開発・保全することとされているため、影響が区の区域を越え広域に及ぶなど広域的観点から定めるべき都市計画については都が定めるべきである。** ●面積が1haを超える特定街区においては、容積率の最高限度・高さの制限等の緩和や発生交通量の増加等の影響が周辺市街地にまで及ぶため、広域的な見地から検討・調整を行い、周辺市街地を含め、都市機能に適応した良好な環境の街区形成を図る必要がある。よって、当該事務は、都に残す方向で検討する。	●　本来、基礎自治体の事務であり、面積規模で決定権者を区分けする必然性は無い。 1ha以下のものは区が処理しており、1haを超えるものについても、地域的な偏在や量的差異はあるが、各区において体制を整備すれば対応可能と考えられる。判断基準に照らして、都が実施しなければならない特別な事情はなく、地元周辺地域への影響を考慮しつつ、地域の実情や課題に応じて、総合的に計画決定を行う観点から、法改正も含め、特別区が担う方向で検討すべきである。 ①一定の地域内で処理する事務であり、既に1ha以下のものは区で処理しているので、1haを超えたからといって、都による広域的な処理や一体的処理が必要となるとは言えない。 ②地域的偏在や量的差異はあるが、現在も区が調整・協議の場に係わっており、該当区で体制を整えれば、都のノウハウを継承することで、専門性の確保も可能であり、また事業効果や効率に支障は生じない。 ●本事業は市の事務をあえて都の事務としているものであることから、事務処理特例による移管には馴染まず、法令改正が必要であると考えられる。 ●特別区が担うことにより、以下のような効果が期待できる。 ①区が都市計画を包括的に担うことにより、地元周辺地域への影響を考慮しつつ、地域の実情や課題に応じて、総合的に計画決定を行うことができる。 ②より地域に近い区が実施することで、住民の合意形成など地域の実情に応じた柔軟な対応が図れる。 ●専門技術に対応する人材の確保・育成策等について、具体化に向けた検討の中で整理する必要がある。
■水道等に関する都市計画決定	■水道、電気供給施設、ガス供給施設、下水道、市場及びと畜場に関する都市計画決定を行う。 ■水道等に関する都市計画は、市町村が定めるべきものであるが、都市計画法第87条の4及び同法施行令第46条の規定により、都が定める。	**※特別区の区域は一つの都市計画区域として指定されており、一体の都市として総合的に整備・開発・保全することとされているため、影響が区の区域を越え広域に及ぶなど広域的観点から定めるべき都市計画については都が定めるべきである。** ●水道、電気供給施設、ガス供給施設及び下水道に関する都市計画は、土地利用の現況（住宅・業務施設等がどこでどのような規模で存在するか）等を勘案して定めることが必要である。特別区においては、市町村が決定する都市計画のうち広域的影響があるものについては都が決定することとされているため、水道、電気供給施設、ガス供給施設及び下水道については、広域的観点から決定すべきものである。 ●また、市場・と畜場は、23区を一体の供給対象として、都市内における機能配置を勘案して決定すべきものである。 よって、当該事務は、都に残す方向で検討する。	●本来、基礎自治体の事務であり、施設の種類で決定権者を区分けする必然性は無い。 該当施設以外のものは区が処理しており、該当施設についても、各区の区域を越えて配置されている等の広域性は有するものの、各区で体制を整え、必要に応じ、23区間の連携を図ることで対応が可能と考えられる。判断基準に照らして、都が実施しなければならない特別な事情はなく、地元周辺地域への影響を考慮しつつ、地域の実情や課題に応じて、総合的に計画決定を行う観点から、法改正も含め、特別区が担う方向で検討すべきである。 ①事業自体は広域性を有するとしても、それぞれの地域における実情や課題に応じて判断する必要があり、施設の種類によって、都による広域的な処理や一体的処理が必要となるとは言えない。 ②広域的視点からの判断等も必要であるが、該当区で体制を整えれば、都のノウハウを継承することで、専門性の確保も可能であり、また事業効果や効率に支障は生じない。 ●本事業は市の事務をあえて都の事務としているものであることから、事務処理特例による移管には馴染まず、法改正が必要であると考えられる。 ●特別区が担うことにより、以下のような効果が期待できる。 ①区が都市計画を包括的に担うことにより、地元周辺地域への影響を考慮しつ、地域の実情や課題に応じて、総合的に計画決定を行うことができる。 ②より地域に近い区が実施することで、住民の合意形成など地域の実情に応じた柔軟な対応が図れる。
■大規模な再開発等促進区を定める地区計画等に関する都市計画決定	■再開発等促進区を定める地区計画又は沿道再開発等促進区を定める沿道地区計画でそれぞれの促進区の面積が3haを超えるものについて都市計画決定を行う。 ■都市計画法第87条の4第1項及び同法施行令第46条第３号の規定により、再開発等促進区を定める地区計画又は沿道再開発等促進区を定める沿道地区計画でそれぞれの促進区の面積が3haを超えるものについては、都が定めることとされている。	**※特別区の区域は一つの都市計画区域として指定されており、一体の都市として総合的に整備・開発・保全することとされているため、影響が区の区域を越え広域に及ぶなど広域的観点から定めるべき都市計画については都が定めるべきである。** ●面積が3haを超える再開発等促進区を定める地区計画等においては、容積率の最高限度・高さの制限等の緩和や発生交通量の増加等の影響が周辺市街地にまで及ぶため、広域的な見地から検討・調整を行い、周辺市街地を含め、都市機能に適応した良好な環境の街区形成を図る必要がある。よって、当該事務は、都に残す方向で検討する。	●本来、基礎自治体の事務であり、面積規模で決定権者を区分けする必然性は無い。3ha以下のものは区が処理しており、3haを超えるものについても、地域的な偏在や量的差異はあるが、各区において体制を整備すれば対応可能と考えられる。判断基準に照らして、都が実施しなければならない特別な事情はなく、地元周辺地域への影響を考慮しつつ、地域の実情や課題に応じて、総合的に計画決定を行う観点から、法改正も含め、特別区が担う方向で検討すべきである。 ①一定の地域内で処理する事務であり、既に3ha以下のものは区で処理しているので、3haを超えたからといって、都による広域的な処理や一体的処理が必要となるとは言えない。 ②地域的偏在や量的差異はあるが、現在も区が調整・協議の場に係わっており、該当区で体制を整えれば、都のノウハウを継承することで、専門性の確保も可能であり、また事業効果や効率に支障は生じない。 ●本事業は市の事務をあえて都の事務としているものであることから、事務処理特例による移管には馴染まず、法改正が必要である。 ●特別区が担うことにより、以下のような効果が期待できる。 ①区が都市計画を包括的に担うことにより、地元周辺地域への影響を考慮しつ、地域の実情や課題に応じて、総合的に計画決定を行うことができる。 ②より地域に近い区が実施することで、住民の合意形成など地域の実情に応じた柔軟な対応が図れる。

参考資料（2）の1．都市計画と特別区

地方自治法第281条の2		1 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第二条第五項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第三項本文において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。 2　特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第二条第三項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。
（注）地方自治法第二条第三項及び第五項		＜参考＞ ●地方自治法第二条第三項 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第五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。ただし、第五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。 ●地方自治法第二条第五項　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、第二項の事務で、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。
都市計画法上の諸規定	都市計画法第5条	第5条　都道府県は、市又は人口、就業者数その他の事項が政令で定める要件に該当する町村の中心の市街地を含み、かつ、自然的及び社会的条件並びに人口、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び推移を勘案して、一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域を都市計画区域として指定するものとする。この場合において、必要があるときは、当該市町村の区域外にわたり、都市計画区域を指定することができる。
	都市計画法第15条	**（都市計画を定める者）** **第15条**　次に掲げる都市計画は都道府県が、その他の都市計画は市町村が定める。 （1）**都市計画区域※**の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画、（2）区域区分に関する都市計画、（3）都市再開発方針等に関する都市計画 （4）第8条第1項第4号の2、第9号から第13号まで及び第16号に掲げる地域地区・・・に関する都市計画、（5）一の市町村の区域を超える広域の見地から決定すべき**地域地区※**として政令で定めるもの又は一の市町村の区域を超える広域の見地から決定すべき都市施設若しくは根幹的都市施設として政令で定めるものに関する都市計画、（6）市街地開発事業（政令で定める小規模な土地区画整理事業、市街地再開発事業、住宅街区整備事業及び防災街区整備事業を除く）に関する都市計画、（7）市街地開発事業等予定区域に関する都市計画 2　市町村の合併その他の理由により、前項第五号に該当する都市計画が同号に該当しないこととなつたとき、又は同号に該当しない都市計画が同号に該当することとなつたときは、当該都市計画は、それぞれ市町村又は都道府県が決定したものとみなす。 3　市町村が定める都市計画は、議会の議決を経て定められた当該市町村の建設に関する基本構想に即し、かつ、都道府県が定めた都市計画に適合したものでなければならない。 4　市町村が定めた都市計画が、都道府県が定めた都市計画と抵触するときは、その限りにおいて、都道府県が定めた都市計画が優先するものとする。 （注）※は、参考資料（2）の3．**「都市計画区域の種類と地域地区の種類」**を参照されたい。
	都市計画法施行令第9条及び第10条	**（都道府県が定める都市計画）** **第9条**　法第15条第1項第5号の広域の見地から決定すべき地域地区として政令で定めるものは、次に掲げるものとする。 （1）次に掲げる土地の区域の全部又は一部を含む都市計画区域内の法第8条第1項第1号、第2号の3又は第2号の4に掲げる地域地区 イ　首都圏整備法（昭和31年法律第83号）第2条第3項に規定する既成市街地又は同条第4項に規定する近郊整備地帯 ロ　近畿圏整備法（昭和38年法律第129号）第2条第3項に規定する既成都市区域又は同条第4項に規定する近郊整備区域 ハ　中部圏開発整備法（昭和41年法律第102号）第2条第3項に規定する都市整備区域 ニ　指定都市の区域 （2）風致地区で面積が10ヘクタール以上のもの、（3）特別緑地保全地区（首都圏近郊緑地保全法（昭和41年法律第101号）第4条第2項第3号の近郊緑地特別保全地区及び近畿圏の保全区域の整備に関する法律（昭和42年法律第103号）第6条第2項の近郊緑地特別保全地区（第14条第3号において「近郊緑地特別保全地区」という。）を除く。）で面積が10ヘクタール以上のもの **2**　法第15条第1項第5号の広域の見地から決定すべき都市施設又は根幹的都市施設として政令で定めるものは、次に掲げるものとする。 （1）次に掲げる道路 イ　道路法（昭和27年法律第180号）第3条の一般国道又は都道府県道 ロ　その他の道路で、車線の数が4以上のもの又は自動車専用道路であるもの （2）都市高速鉄道、（3）自動車ターミナル法（昭和34年法律第136号）第2条第5項に規定する一般自動車ターミナル、（4）空港（昭和31年法律第80号）第4条第1項各号に掲げる空港及び同法第5条第1項に規定する地方管理空港、（5）公園、緑地、広場又は墓園で、面積が10ヘクタール以上のもの、（6）水道法（昭和32年法律第177号）第3条第4項に規定する水道用水供給事業の用に供する水道、（7）下水道法（昭和33年法律第79号）第2条第3号に規定する公共下水道で排水区域が2以上の市町村の区域にわたるもの又は同法第2条第4号に規定する流域下水道、（8）産業廃棄物処理施設、（9）河川法（昭和39年法律第167号）第4条第1項に規定する一級河川若しくは同法第5条第1項に規定する2級河川又は運河、（10）大学又は高等専門学校、（11）集団住宅が2千戸以上の一団他の住宅施設、（12）一団地の官公庁施設、（13）流通業務団地、（14）防潮の施設 **（法第15条第1項第6号の政令で定める小規模な土地区画整理事業等）** 第10条　法第15条第1項第6号の政令で定める小規模な土地区画整理事業、市街地再開発事業、住宅街区整備事業及び防災街区整備事業は、それぞれ次に掲げるものとする。 （2）都市再開発法（昭和44年法律第38号）による市街地再開発事業で施行区域の面積が3ヘクタールを超えないもの （3）大都市地域における住宅及び住宅地の供給の促進に関する特別措置法（昭和50年法律第67号）による住宅街区整備事業で施行区域の面積が20ヘクタールを超えないもの （4）密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律（平成9年法律第49号。以下「密集市街地整備法」という。）による防災街区整備事業で施行区域の面積が3ヘクタールを超えないもの
	都市計画法87条の4	**（都の特例）** **第87条の4**　特別区の存する区域においては、**第15条の規定により市町村が定めるべき都市計画のうち政令**　で定めるものは、都が定める。
	都市計画法施行令第46条	**（都に関する特例）** **第46条**　法第87条の4第1項の政令で定める都市計画は、法第15条の規定により市町村が定めるべき都市計画のうち、次に掲げるものに関する都市計画とする。 （1）**特定街区で面積が1ヘクタールを超えるもの** （2）**水道、電気供給施設、ガス供給施設、下水道、市場及びと畜場** （3）再開発等促進区を定める地区計画又は沿道再開発等促進区を定める沿道地区計画で、それぞれ**再開発等促進区又は沿道再開発等促進区の面積が3ヘクタールを超えるもの**

参考資料(2)の2.「都市計画の種類及び決定区分一覧」

都市計画の種類			東京都決定 ◎は大臣同意を要す 区部・多摩	指定都市 (＊1)	区市町村決定 (知事同意)	区部のみ都決定
都市計画区域の整備、開発及び保全の方針			◎			
区域区分(市街化区域、市街化調整区域)			◎			
都市再開発方針等	都市再開発の方針		◎			
	住宅市街地の開発整備の方針		◎			
	拠点業務市街地の・開発整備の方針		◎			
	防災街区整備方針		◎			
地域地区	用途地域(＊2)		◎	■(＊3)		
	特別用途地区				○	
	特定用途制限地域				○	
	特例容積率適用地区		◎	■(＊3)		
	高層住宅誘導地区		◎	■(＊3)		
	高度地区(＊2)・高度利用地区				○	
	特定街区				○	○1ha超
	都市再生特別地区		◎	■		
	防火地域・準防火地域				○	
	特定防災街区整備地区				○	
	景観地区(＊2)				○	
	風致地区(＊2)		◎10ha以上	■10ha以上	○10ha未満	
	駐車場整備地区				○	
	臨港地区		◎重要港湾	■特定重要港湾	○重要港湾以外	
				■重要港湾		
	歴史的風土特別保存地区		◎	■		
	第1種・第2種歴史的風土特別保存地区		◎	■		
	緑地保全地域		◎	■		
	特別緑地保全地区		◎10ha以上	■10ha以上	○10ha未満	
	(近郊緑地特別保全地区)		(◎)	(■)		
地域地区	緑化地域				○	
	流通業務地区		◎	■		
	生産緑地地区				○	
	伝統的建造物群保存地区(＊2)				○	
	航空機騒音障害防止地区・		○	□		
促進区域	市街地再開発促進区域				○	
	土地区画整理促進区域				○	
	住宅街区整備促進区域				○	
	拠点業務市街地整備土地区画整理促進区域				○	
遊休土地転換利用促進地区					○	
被災地市街地復興推進地域					○	
都市施設	道路	高速自動車国道・一般国道	◎			
		4車線以上の都道	◎	■		
		4車線未満の都道	○	□		
		4車線以上の区市町村道	◎	■		
		4車線未満の区市町村道			○	
		自動車専用道路	◎	■(＊4)		
	都市高速鉄道		◎	■		
	軌道(都市高速道に該当するものを除く)				○	
	駐車場				○	
	自動車ターミナ	一般自動車ターミナル	◎	■		
		その他の自動車ターミナル			○	
	空港	第1種空港	◎			
		第2種及び第3種空港	◎			
		上記以外の空港			○	
	公園	公園・緑地・広場	◎(10ha以上)	■(10ha以上)	○(10ha未満)	
		(国が設置する公園・緑地)	(◎)			
	墓地		◎(10ha以上)	■(10ha以上)	○(10ha未満)	
	その他の公共空地・運動場				○	
	水道	水道用水供給事業用	○	■		
		上記以外			○	○
	電気・ガス供給施設				○	○
	下水道	流域下水道	◎			
		公共下水道	○2以上の区市町村にわたるもの		○	○
	汚物処理場・ごみ焼却場・ごみ処理場				○	
	産業廃棄物処理施設		○	□		
	上記以外の供給施設・処理施設				○	
	河川	1級河川	◎			
		2級河川・運河	○	□(＊5)		
		準用河川・水路			○	
	大学・高等専門学校		○	□		
	上記以外の学校				○	
	図書館・研究施設・教育文化施設				○	
	病院・保育所・医療施設・社会福祉施設				○	

	市場・と畜場			○	○
	火葬場			○	
	一団地の住宅施設 集団住宅2，000戸以上	◎	■		
	一団地の住宅施設 集団住宅2，000戸未満			○	
	一団地の官公庁施設	◎	■		
	流通業務団地	◎	■		
	電気通信施設			○	
	防風・防火・防水・防雪・防砂施設			○	
	防潮施設	◎	■		
市街地開発事業	土地区画整理事業	◎50ha超	■50ha超	○50ha以下	
	新住宅市街地開発事業	◎	■		
	工業団地造成事業	◎	■		
	市街地再開発事業	◎3ha超	■3ha超	○3ha以下	
	新都市基盤整備事業	◎	■		
	住宅街区整備事業	◎20ha超	■20ha超	○20ha以下	
	防災街区整備事業	◎3ha超	■3ha超	○3ha以下	
市街地開発事業等予定区域	新住宅市街地開発事業の予定区域	◎	■		
	工業団地造成事業の予定区域	◎	■		
	新都市基盤整備事業の予定区域	◎	■		
市街地開発事業等予定区域	区域面積20ha以上の一団地の住宅施設の予	◎	■		
	一団地の官公庁施設の予定区域	◎	■		
	流通業務団地の予定区域	◎	■		
地区計画等	地区計画		□（＊6）	○	
	（再開発等促進区を定めるもの）		□（＊6）	○	○（3ha超）
	防災街区整備地区計画		□（＊6）	○	
	沿道地区計画		□（＊6）	○	
	（沿道再開発等促進区を定めるもの）		□（＊6）	○	○（3ha超）
	集落地区計画		□（＊6）	○	

＊1　三大都市圏の既成市街地・近郊整備地帯等の全部又は一部を含む都市計画区域、三大都市圏の都市開発区域、人口30万人以上の市の区域の全部又は一部を含む都市計画区域（大臣指定）、これらと密接な関連のある都市計画区域（大臣指定）。

法第87条の2（指定都市の特例）
■大臣同意
□大臣不同意

法第87条の4（都の特例）
施行令第46条

＊2　準都市計画区域についてのこれらの都市計画は、市町村決定（あらかじめ、都道府県知事の意見聴取）。

●指定都市の欄は、今回検討する部分のみを記載した。

＊3　三大都市圏の既成市街地・近郊整備地帯等、指定都市の区域の全部又は一部を含む都市計画区域。

＊4　指定都市が決定するのは、首都高速道路、阪神高速道路、指定都市高速道路以外のものに限る。

＊5　指定都市が決定するのは、一の指定都市の区域内に存するものに限る。

＊6　都道府県知事の同意事項は、地区計画の区域・位置、地区施設の配置・規模、建築物等の用途の制限等に限定。

※　本表は都市再生特別措置法の都市再生整備計画による権限移譲を受けた都市計画決定等の場合を除く。

網掛けは、地方分権推進委員会第1次勧告にて、都道府県から市町村への事務移譲が示された。

斜線は、地方分権推進委員会第1次勧告にて、都道府県から指定都市への事務移譲が示された。

参考資料（2）の3．都市計画区域の種類

「都市計画区域について定めるもの」（都道府県決定）	「準都市計画区域について定めるもの」（市町村決定）
・都市計画区域の整備・開発・保全の方針 ・市街化区域・市街化調整区域 ・都市再開発方針等 ・地域地区 ・ 都市施設 ・市街地開発事業 ・地区計画等	・地域地区の一部 （平成12年5月19日法律第73号による改正点）

地域地区の種類

用途地域	その他の地域地区
第一種低層住居専用地域 第二種低層住居専用地域 第一種中高住居専用地域 第一種中高住居専用地域 第一種住居地域 第一種住居地域 準住居地域 近隣商業地域 準工業地域 工業地域 工業線溶地域	特別用途地区 特定用途制限地域 特例容積率適用地区 高層住居誘導地区 高度地区 高度利用地区 特定街区 都市再生特別地区 防火地域・準防火地域 景観地区 風致地区 駐車場整備地区 臨港地区 歴史的風土特別保存地区 歴史的風土保存地区 緑地保全地域 緑地保全地区 緑化地域 流通業務地区 生産緑地地域 伝統的建造物群保存地区 航空機騒音障害防止地区 航空機騒音障害防止特別地区

<PT メンバーよる報告>

都市部に適合しない国庫補助金の枠付けによる制約（可能性）

作成者：福祉部介護保険課
鍋島協太郎

【類型】

国からの補助金により枠付けが行われていることにより、新宿区の基盤整備の自由が制約され、今後、効率的な施設整備が妨げられる可能性がある。

【概要】

補助協議を、「日常生活圏域（＊）ごとに行わなければならないこと」とされているために、日常生活圏域が大きな意味を持たない都市部において、国庫補助を利用して介護保険サービスの基盤整備を行おうとする際に、基盤整備の自由が制約され、効率的な施設整備が妨げられる。

＊　日常生活圏域：市町村が、その住民が日常生活を営んでいる地域として、地理的条件、人口、交通事情その他の社会的条件、公的介護施設等の整備の状況その他の条件を総合的に勘案して定める区域（地域における公的介護施設等の計画的な整備等の促進に関する法律第４条第２項第１号）

補助金は、この生活圏域を単位として交付されるため、国庫補助を活用しようとすると、実際の生活圏とは別に、基盤整備の観点からの圏域を設定することが求められる。

【詳細】

「地域介護・福祉空間整備推進交付金」は、区市町村が作成する、日常生活圏域を単位とした介護予防拠点や地域密着型サービス（認知症高齢者グループホーム、小規模特別養護老人ホーム、小規模多機能型居宅介護等）拠点その他の整備を内容とする面的整備計画を国が審査し、国が適当と認めるときは、当該日常生活圏域ごとに国庫補助金を交付するという制度である。本制度の趣旨は、住民の日常の生活圏（国は、中学校区程度を想定）内に多様なサービス提供事業所を確保することで、在宅生活の支援を行うことにある。

この補助協議では、日常生活圏域ごとに整備計画を立てることになる。新宿区では、区内を東、中央、西の３圏域に分け、これを「基盤整備圏域（＝国の言う日常生活圏域）」とし、当該圏域毎に面的整備計画を立てて補助金を申請している。

しかし、交通手段が発達し、地理的にもほぼ一体である新宿区においては、区内介護保険サービス事業者は、区が定める圏域に関わらず、サービス提供を行っており、圏域は実質的には意味をなしていない。また、未利用の土地がほとんどなく、土地建物の価格が高い新宿区では、計画した圏域どおりに事業所を整備することは、非常に困難であり、区内どこであっても、整備可能な案件を逃さず実現させなければ、サービスの絶対量を確保することができない。

具体的には、小規模多機能型居宅介護というサービスは、３圏域にそれぞれ３か所、合計９か所を整備する計画である。しかし、例えば、今後中央圏域で３か所の整備が達成され、東・西圏域では目標数に達成していない場合には、中央圏域で整備可能な案件が発生しても、中央圏域の計画変更又は追加協議を経なければ、当該案件について国庫補助を活用することはできない。民間の土地建物を活用した整備案件は速さが求められるため、そうした協議を行っている余裕がないことがほとんどである。

このため、国庫補助を活用した基盤整備を行おうとする場合には、都市部の実態に合わない「日常生活圏域」という枠組みに縛られて、効率的な介護保険施設の基盤整備を行うことができない。

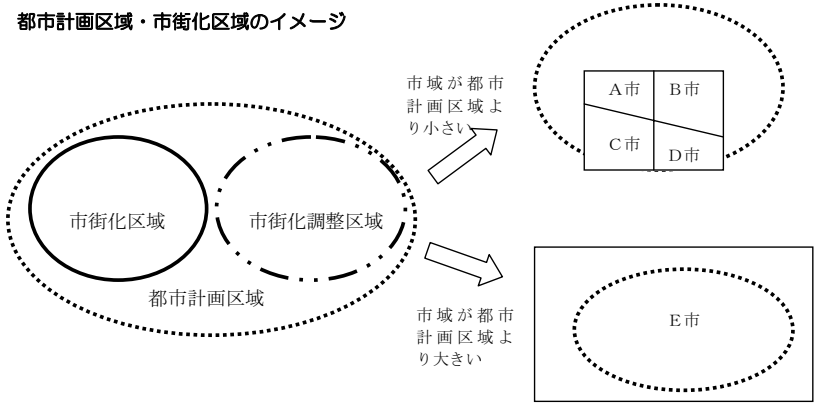
資料　4－2

<PT メンバーよる報告>

都市計画区域・市街化区域

作成者：都市計画課（現柏木特別出張所）
野澤　義男

1　都市計画区域・市街化区域のイメージ



2　都道府県庁所在都市を含む都市計画区域の概要一覧

都市計画区域名	都市計画区域面積　ha	市街化区域面積 ha	都市計画区域内市町村名	市街化区域人口（H⑰国調）千人
札幌圏	97,769	32,727	札幌市、小樽市、江別市、北広島市、石狩市	2,088
青森	23,753	4,991	青森市	259
盛岡広域	56,760	6,542	盛岡市、矢巾町、滝沢村	303
仙塩広域（宮城）	83,819	27,354	仙台市、塩竈市、名取市、岩沼市、多賀城市、七ヶ浜町、利府町、大和町、富谷町、大衡村	1,298
秋田	38,205	8,107	秋田市、潟上市	312
山形広域	28,470	6,188	山形市、上山市、天童市、山辺町、中山町	260
県北（福島）	35,097	6,207	福島市、桑折町、国見町、伊達市	245
水戸・勝田	59,689	11,519	水戸市、ひたちなか市、茨城町、大洗町、東海村、那珂市、城里町	370
宇都宮	91,821	15,582	宇都宮市、鹿沼市、真岡市、上三川町、二宮町、芳賀町、壬生町、高根沢町、下野市	604
前橋	14,734	4,833	前橋市	920
さいたま	21,749	11,587	さいたま市	1,061
千葉	27,208	12,881	千葉市	857
東京	61,379	58,158	東京（２３区）	8,334
横浜	43,547	33,022	横浜市	3,460
甲府	12,519	5,545	甲府市、甲斐市、昭和町、中央市	259
長野	20,161	5,914	長野市	284
新潟	57,876	13,934	新潟市、新発田市、聖籠町	670
富山高岡広域	48,049	13,439	富山市、高岡市、射水市	466
金沢	24,955	9,857	金沢市、野々市町、内灘町	486
岐阜	26,213	11,382	岐阜市、瑞穂市、本巣市、各務原市、岐南町、笠松町、北方町	490
静岡	23,100	10,299	静岡市	637
名古屋	51,124	38,074	名古屋市、豊明市、日進市、蟹江町、七宝町、大治町、美和町、甚目寺町、春日町、豊山町、長久手町、東郷町、清須市、北名古屋市	2,638
津	14,967	4,625	津市	174
福井	19,189	4,874	福井市、永平寺市	212
大津湖南	54,911	11,341	大津氏、草津市、守山市、栗東市、湖南市、野州市	559
京都	51,397	16,821	京都市、向日市、長岡京市、八幡市、大山崎市、久御山町	1,600
大阪	22,496	21,145	大阪市	2,629
神戸	55,337	20,044	神戸市	1,478
大和（奈良）	104,968	20,071	奈良市、大和高田市、大和郡山市、天理市、橿原市、桜井市、五條市、御所市、生駒市、香芝市、平群町、三郷町、斑鳩町、安堵町、川西町、三宅町、田原本町、高取町、明日香村、上牧町、王寺町、広陵町、河合町、葛城市、宇陀市	1,095
和歌山	21,028	7,404	和歌山市	332
鳥取	17,802	3,126	鳥取市	132
松江圏	25,206	3,853	松江市、安来市、東出雲町	151
岡山県南広域	125,448	26,338	岡山市、倉敷市、玉野市、総社市、早島町、赤磐市、浅口市	1,066
広島圏	68,943	24,548	広島市、呉市、大竹市、廿日市市、府中町、海田町、熊野町、坂町	1,521
下関	22,416	5,635	下関市	243
徳島東部	52,729	8,784	徳島市、鳴門市、小松島市、阿南市、石井町、松茂町、北島町、吉野川市	348
高松広域	31,321	－	高松市、三木町、綾川町	－
松山広域	29,528	8,319	松山市、伊予市、松前町、砥部町	498
高知広域	29,779	6,190	高知市、南国市、春野町、いの町、香美市	364
福岡	40,220	19,726	福岡市、大野城市、春日市、志免町、粕屋町	1,575
佐賀	14,458	2,950	佐賀市	143
長崎	37,678	9,766	長崎市、諫早市、長与町、時津町	548
熊本	40,445	11,706	熊本市、菊陽町、合志市、嘉島町、益城町	697
大分	36,105	11,249	大分市	384
宮崎広域	29,708	6,561	宮崎市、清武町、国富町	333
鹿児島	28,979	8,453	鹿児島市	516
那覇広域	24,007	9,295	那覇市、宜野湾市、裏添市、糸満市、北中城村、中城村、西原町、豊見城市、与那原町、南風原町、南城市、八重瀬町	642

基礎自治体としての新宿区の今後のあり方について

『中間のまとめ』（概要）平成21年3月

■　20 年度のテーマ：
特別区の存する区域における《行政の一体性及び統一性》に関する議論の整理及び検討

テーマ設定の考え方

○　現行の都区制度は、大都市行政の一体性・統一性を中核的な概念として構成されており、日本の地方自治のしくみの中では変則的で例外的な制度と位置づけられる。
⇒都区制度における「大都市行政の一体性・統一性」について既存の言説を整理分析する。

○　特別区の存する区域では大都市行政の一体性・統一性の観点から、一般市で処理できる事務権能の一部が、新宿区を含む特別区では付与されていないことから、区民の負託に応えることのできる範囲が限定されていると考えられる。
⇒「大都市行政の一体性・統一性」が区政運営にどのような影響を与えているのかを分析する。

○　過去の数次にわたる都区制度改革は、特別区の自主性・自律性の強化・拡充と、大都市行政の一体性・統一性の要請とをめぐる課題への解決策の模索の過程と捉えることができる。
⇒「特別区の自主性・自律性の強化・拡充」と「大都市行政の一体性・統一性の要

■「中間のまとめ」の主な内容

①　「行政の一体性」概念をめぐる論点

○　特別区の区域においては、「行政の一体性及び統一性の確保」の観点から、一体的・統一的に処理することが必要と認められる事務、いわゆる大都市事務については、23特別区の自律性を高める上で、①可能な限り大都市事務の範囲を純化・限定することができるのではないか、②大都市事務の執行主体は、必ずしも都に限定して考える必要はなく、個別の特別区や特別区間の広域連携によるなど多様な主体が考えられるのではないか。

○　「行政の一体性及び統一性の確保」には、都と特別区との間の一体性という側面（垂直の一体性）と23区特別区間の一体性という側面（水平の一体性）の２面性がある。

○　第二次特別区制度調査会は、「都の区」の制度廃止により「都区の行政の一体性」から脱却する考え方を明示しているが、「特別区間の一体性」は依然として維持しているのではないか。

資料　5

○　23特別区をそれぞれ自立した基礎的な自治体と位置づけるならば、大都市事務についてと同様、基本的には、「特別区間の一体性」に基づく水平的な調整機能についても、純化・限定するべきではないか。

○　大都市東京に局所集中的に存在する大都市財源のあり方を、特別区の自主・自立性の拡充という観点とともに、地方分権という文脈で直視することが重要ではないか。

○　都区制度など東京の自治のあり方は一国の地方自治制度の体系に位置づけられており、地方分権改革の状況や全国の自治体の現況等から切り離して考えるべきではない。他地域との交流や連携、地方分権の推進に向けた貢献のあり方などについても考えるべきではないか。

②　区政の現場からみた行政の一体性の検討からの知見

○　景観、介護保険、教職員の人事、幼保一元化、都市計画の５つの行政分野について都区制度に関わる課題についてヒアリング調査等を行ったところ、一般に行政実務レベルでは、特に都区間の垂直的な「行政の一体性」を前提とした取組みを所与とみなす傾向が伺われ、さらなる都区制度改革を希求する議論との乖離が感じられることも少なくなかった。

■　21 年度の研究に向けた新たな分析視角の提起

～大都市新宿の確立に向けた自治制度改革のあり方について

○　2008（平成 20）年度の研究では、新宿区の自治のありようを検討するための準備作業として、現行の法令等の制度的な枠組みを前提として制度解釈や制度改革の必要性の有無について検討を行い、区政実務上の具体的な課題の中で都区制度の問題点を明らかにしようとした。
しかし、こうしたアプローチだけでは、既存の都区制度論を超えた新たな発想を展開したり、新宿区固有の自治をめぐる課題に答えたりするには限界がある。

○　この認識に立ち、2009（平成 21）年度においては、新宿区を「大都市（基礎）自治体」と捉える点から出発し、大都市新宿がその使命を果たすうえでクリアすべき課題を抽出し、実践的な解決策を考究することとする。

○　新宿区が「大都市（基礎）自治体」として果たすべき使命とは何かを、政策課題や都市経営手法などについて具体的に提示し、その実現に向けて対処すべき制度改革や制度運用に関する課題を明確にすることは、都区制度改革の再構築を図ることに資するとともに、新宿区の区政経営の向上につながるものと考えられる。

○　あわせて、新宿区が大都市東京の都市空間の一部としてではなく、大都市新宿として自律的な都市空間を形成することを、社会経済的な実態を客観的なデータ等を援用して示すことができないかを検討する。