

---

# 自治権拡充検討に伴う基礎調査・研究 報告書 概要版

令和3年5月  
世田谷区政策経営部

本報告書は、世田谷区政策経営部と三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社が共同で実施した調査・研究について取りまとめたものである。

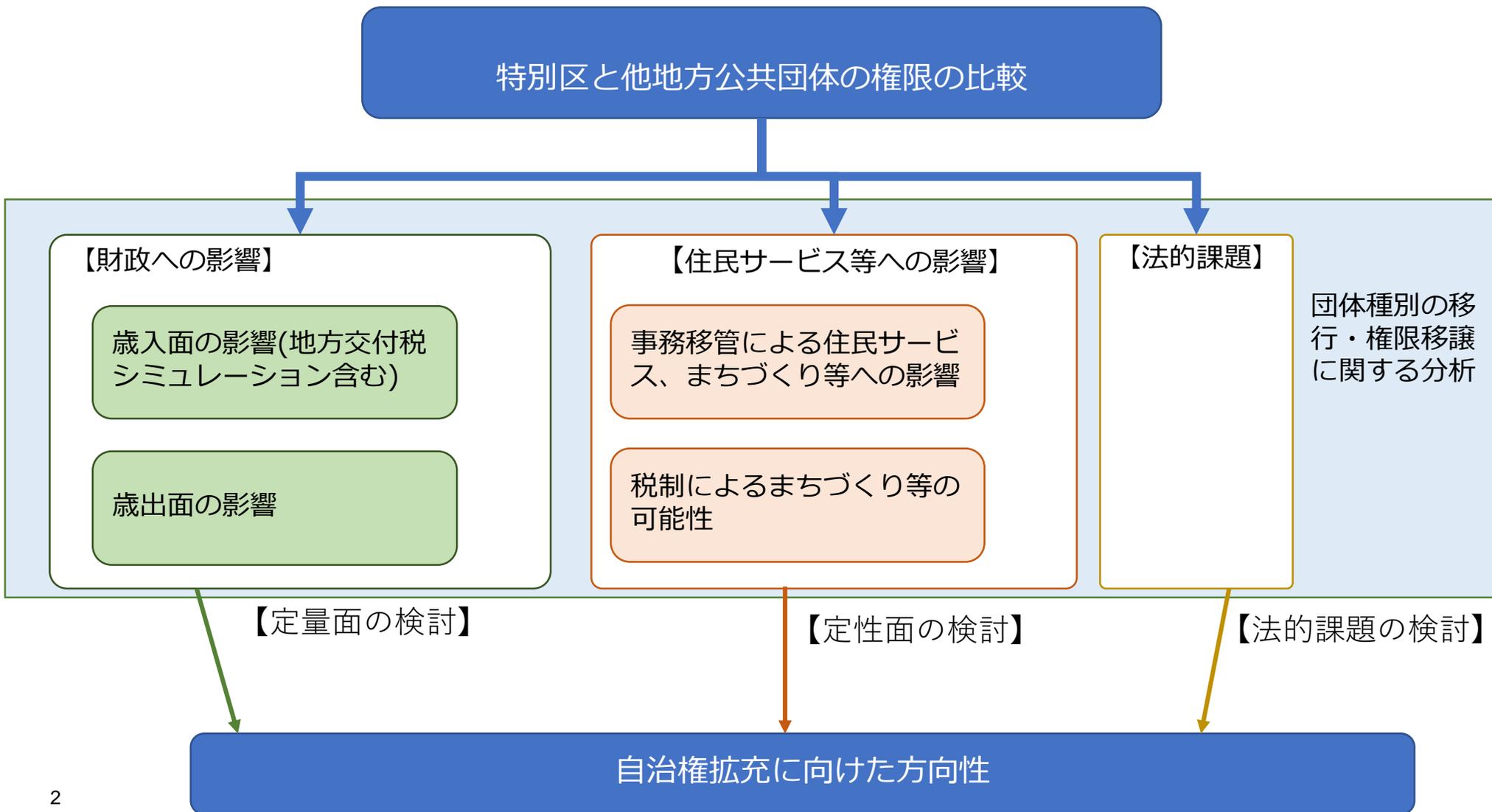
## 調査の目的

---

- 本調査は、世田谷区が地方分権の時代にふさわしい持続可能で自立した真の基礎自治体を目指し、さらなる自治権拡充に関する検討をすすめることとしていることを踏まえたものである。
- 世田谷区をはじめとする特別区は、大都市の行政の一体性・統一性の確保の観点から、一般の市町村と権限や財源が異なっている。特別区の存する地域においては、市町村が処理する事務のうち、大都市地域における行政の一体性・統一性の観点から一体的に処理する必要のある事務については都が処理することとされている。特別区は、基礎的な地方公共団体として都が処理するものを除き、一般的に市町村が処理する事務を処理することとされている。
- 財源に関しては、市町村税の一部が都税として課されることとなっているほか、都が都区財政調整制度に基づいて特別区相互間の財政調整を行う。
- 世田谷区においては、中長期的な区の将来を見据え、既存の都区制度や政令指定都市の枠組みを前提とせず、検討を進めることとしている。本調査では、当該検討に向けた基礎資料として、政令指定都市・一般市への移行を含め、今後取り得る選択肢に関して検討を行った。

# 調査の手順

■本調査事業においては、以下の手順で自治権拡充に向けた方向性を導出した。



---

# I 議論の前提

# 特別区と他の地方公共団体の権限の比較

- 特別区は、一般の市町村が実施している事務のうち、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(大都市事務)は東京都が実施しており、権限配分されていない。
- 特別区は、保健衛生分野や児童相談所の設置等に関して、市町村を上回る権限を有するものもある。
- 特別区は、地方交付税交付金の対象となっていない(特別区の区域を合算し、東京都分と合算)

	(保健衛生)	(福祉)	(教育)	(環境)	(まちづくり)	(治安・安全・防災)
<b>道府県</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・麻薬取扱者(一部)の免許</li> <li>・精神科病院の設置</li> <li>・臨時の予防接種の実施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保育士、介護支援専門員の登録</li> <li>・身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所の設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・小中学校学級編制基準、教職員定数の決定</li> <li>・私立学校、市町村立高等学校の設置認可</li> <li>・高等学校の設置管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・第一種フロン類回収業者の登録</li> <li>・公害健康被害の補償給付</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画区域の指定</li> <li>・市街地再開発事業の認可</li> <li>・指定区間の1級河川、2級河川の管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・警察(犯罪捜査、運転免許等)</li> </ul>
<b>指定都市</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・精神障害者の入院措置</li> <li>・動物取扱業の登録</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童相談所の設置</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・県費負担教職員の任免、給与の決定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・建築物用地下水の採取の許可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・区域区分に関する都市計画決定</li> <li>・指定区間外の国道、県道の管理</li> <li>・指定区間の1級河川(一部)、2級河川(一部)の管理</li> </ul>	
<b>中核市</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保健所の設置</li> <li>・飲食店営業等の許可</li> <li>・温泉の利用許可</li> <li>・旅館業・公衆浴場の経営許可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保育所、養護老人ホームの設置の認可・監督</li> <li>・介護サービス事業者の指定</li> <li>・身体障害者手帳交付</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・県費負担教職員の研修</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の設置の許可</li> <li>・ばい煙発生施設の設置の届出の受理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・屋外広告物の条例による設置制限</li> <li>・サービス付き高齢者向け住宅事業の登録</li> </ul>	
<b>特別市</b>				<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般粉じん発生施設の設置の届出の受理</li> <li>・汚水又は廃液を排出する特定施設の設置の届出の受理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可</li> <li>・土地区画整理組合の設立の認可</li> </ul>	
<b>市町村</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市町村保健センターの設置</li> <li>・健康増進事業の実施</li> <li>・定期的予防接種の実施</li> <li>・結核に係る健康診断</li> <li>・埋葬、火葬の許可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・保育所の設置・運営</li> <li>・生活保護(市及び福祉事務所設置町村が処理)</li> <li>・養護老人ホームの設置・運営</li> <li>・障害者自立支援給付</li> <li>・介護保険事業</li> <li>・国民健康保険事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・小中学校の設置管理</li> <li>・幼稚園の設置・運営</li> <li>・県費負担教職員の服務の監督、勤務成績の評定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般廃棄物の収集や処理</li> <li>・騒音、振動、悪臭を規制する地域の指定、規制基準の設定(市のみ)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・上下水道の整備・管理運営</li> <li>・都市計画決定(上下水道等関係)</li> <li>・都市計画決定(上下水道等以外)</li> <li>・市町村道、橋梁の建設・管理</li> <li>・準用河川の管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・消防・救急活動</li> <li>・災害の予防・警戒・防除等(その他)</li> <li>・戸籍・住基</li> </ul>

(出典) 総務省「都と特別区に関する検討の視点」をもとに一部記載をアップデート

---

## Ⅱ 団体種別の移行・権限移譲に関する分析

団体種別の移行・権限移譲に関して分析する。

なお、財政面の分析については、以下を前提とした。

- ①区域・人口は変化しない
- ②行政活動・行政サービスは変化しない
- ③法的な課題は捨象する
- ④財政調整制度について、都区財政調整制度から外れ、地方交付税制度の対象となる。
- ⑤政令指定都市に移行する場合、他の政令指定都市が実施している任意事務については、新たに実施することはない
- ⑥一般市に移行する場合、現在都が実施している任意事務のうち、一般市への移管が妥当と思われるものについては、一般市に移行する場合に実施する

⇒これらを前提として、平成30年度を対象年度として、政令指定都市に移行する場合の財政状況・一般市に移行する場合の財政状況の双方を検討する。

## 2-1 財政への影響

政令指定都市に移行する場合

- 政令指定都市に移行する場合、歳入は894.6億円増加、歳出は1,136.2億円増加し、財政収支は241.6億円マイナスになると試算される。

	歳入	うち交付金	歳出
特別区制度からの変更事務・財源	<p>【新規】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 市町村民税（法人分）</li> <li>● 固定資産税</li> <li>● 特別土地保有税</li> <li>● 都市計画税</li> <li>● 石油ガス譲与税</li> <li>● 軽油引取税交付金</li> <li>● 宝くじ収益金</li> <li>● 地方交付税交付金</li> </ul> <p>【増額】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 市町村民税（個人分）</li> <li>● 地方揮発油譲与税</li> <li>● 自動車取得税交付金</li> <li>● 交通安全対策特別交付金</li> <li>● 特別区財政調整交付金</li> </ul>	<p>【追加】</p> <p>地方交付税交付金</p> <p>【除外】</p> <p>特別区財政調整交付金</p> <p>※ただし、試算の結果、地方交付税交付金は不交付</p>	<p>【新たに配分される大都市事務】</p> <p>一般市と同様</p> <p>【新たに配分される大都市特例事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 精神保健福祉センター</li> <li>● 児童相談所</li> <li>● 保育園運営費負担金(都道府県分)</li> <li>● 老人福祉施設整備補助</li> <li>● 生活保護費（住所不定者）</li> <li>● 義務教育教職員給与</li> <li>● 直轄事業負担金</li> <li>● 道路（都道・指定区間外の国道）</li> <li>● 河川等</li> </ul>
試算結果 (現行との差)	+ 894億6,100万円	▲ 587億 1,650万円	+ 1,136億1,935万円

## 2-1 財政への影響

一般市に移行する場合

- 一般市に移行する場合、歳入は434.4億円増加、歳出は811.7億円増加し、財政収支は377.3億円マイナスになると試算される。

	歳入	うち交付金	歳出
特別区制度からの 変更事務・財 源	<p>【新規】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 市町村民税（法人分）</li> <li>● 固定資産税</li> <li>● 特別土地保有税</li> <li>● 都市計画税</li> <li>● 地方交付税交付金</li> </ul> <p>【増額】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 地方揮発油譲与税</li> <li>● 自動車取得税交付金</li> <li>● 交通安全対策特別交付金</li> <li>● 特別区財政調整交付金</li> </ul>	<p>【追加】</p> <p>地方交付税交付金</p> <p>【除外】</p> <p>特別区財政調整交付金</p> <p>※ただし、試算の結果、地方交付税交付金は不交付</p>	<p>【新たに事務配分される大都市事務】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 都が特別区の区域内で実施している以下の大都市事務</li> </ul> <p>都が徴収する市町村民税に係る徴収事務、水道法に基づく事務、工業用水道事業、下水道法に基づく事務、市場・と場、道路・街路（特例都道）、首都高速道路関連出資、交通、都市開発資金会計繰出金等、都市防災施設整備事業、市街地再開発事業に伴う公共施設管理者負担金、都市改造、東京港港湾施設建設管理、海岸保全、公園、霊園、住宅、看護専門学校の運営等、消防組織法及び消防法に基づく事務、病院、地域保健（保健所関連）、公債費会計繰出金、用地会計繰出金、退職手当、人事関係の管理事務、その他管理事務</p>
試算結果 (現行との差)	+434億3,676万円	▲587億 1,650万円	+811億6,724万円

## 2-2 住民サービスへの影響

### 都市計画決定権限移譲の効果

- 市町村において認められているが、特別区において認められていない都市計画決定権限として、用途地域及び一定規模以上の地区計画等が挙げられる。当該権限を有することで、区の実情にあったまちづくりが可能となる。
- 用途地域：住居・商業・工業その他の用途が適切な配分になるよう、建築物の用途・密度・形態等に関する制限を定める地域地区。**13種類の用途地域が存在する。建物の種類・建ぺい率・容積率・高さ制限等を決定**することができる。**世田谷区内全域**が用途地域の設定対象となる。

#### 現状

##### 用途地域の設定は都の権限

※「市町村（特別区）は、必要があると認めるときは、都道府県に対し、都道府県が定める都市計画の案の内容となるべき事項を申し出ることができる。」「都道府県は、関係市町村（特別区）の意見を聴き、かつ、都道府県都市計画審議会の議を経て、都市計画を決定するものとする。」との規定はあるが、最終的には都の判断

##### 【課題】

区内の土地利用（住居・商業・工業のバランス）を決定することができない。

（例）商業地域の拡大を決定できない

（例）都市計画図



赤系統が商業・準商業、黄色・緑系統が住宅系である。商業と住宅の区域を区が変えることができない。

#### 権限移譲後

##### 用途地域の設定は区の権限

⇒区の実情に合った設定が可能。住民との距離も近い。

## 2-2 住民サービスへの影響

### 義務教育教職員人事権移譲の効果

- 採用・育成等に係る権限が移譲されることで、世田谷区の特徴を出した教職員の育成が可能になる。
- 他自治体においては、事務処理特例制度を活用して、人事権の一部を移譲している事例もある。

#### 現状

教職員人事権は都の権限

- ・ 教職員の任免、給与の決定  
(都が一括で採用し、人事異動等を行う。)
- ・ 学級編成基準、教職員定数の決定
- ・ 教職員給与の支払い
- ・ 教職員の研修(※)

※研修については、事務処理特例により、特別区が実施している。

#### 【課題】

- ・ 区は教職員を独自に採用できない。
  - ・ 区に限定した人事異動等ができない。
- 
- ・ 区の特徴を出した教職員の育成が難しい。
  - ・ 特色ある教育活動の継続性が発揮しにくい。

#### 権限移譲後

教職員人事権は区の権限

⇒区独自の採用、区内に限定した人事異動等が可能になり、世田谷区の特徴を出した教職員の育成が可能になる。

- 権限移譲の手法：①事務処理特例制度の活用、②政令指定都市への移行による権限移譲

## 2-2 住民サービスへの影響

### 税源移譲の効果

- 固定資産税・都市計画税を優遇することで、企業誘致を促すことが可能となる。また、雇用拡大等を優遇条件に取り入れることも考えられる。また、緑化推進等に活用することもできる。
- 他自治体においては、市町村民税（法人分）の減免による企業誘致を行っている事例もある。

(例示)

#### 緑化推進への活用

区内の緑化率を向上させるため、緑化部分について固定資産税・都市計画税の減免を行う。

⇒税の観点から、緑化を推進

※東京都においては、認定市民緑地の用に供する土地について2分の1に軽減されているが、更に軽減割合を上乗せすることが考えられる。

#### 企業誘致

区内に新たに立地する企業について、新規取得土地や建物・設備にかかる固定資産税・都市計画税の減免を行う。

対象となる条件に雇用拡大等を設けることも考えられる。

⇒税の観点から企業立地や雇用拡大を推進

対応策

先行事例

➤ 横浜市において、基準以上の緑化を行う場合、当該緑化部分について、税額の4分の1が軽減される。

➤ 多数の地方公共団体において類似の制度あり。なお、首都圏近郊においては、減免ではなく、固定資産税・都市計画税相当額を交付する例もみられる(三鷹市等)。

## 2-3 法的な課題

- 普通地方公共団体に移行するための法制度は現状では整備されておらず、普通地方公共団体への移行にあたっては法的な対応が必要。
- 特別区の枠内での権限拡充にあたって、法的に配分を受けるためには個別法の改正が必要。

	<p>総論</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 政令指定都市・中核市・一般市等の間での種別変更に関しては、地方自治法等によって規定が設けられているが、特別区からこれら地方公共団体への移行に係る規定は設けられていない。 ⇒<b>移行にあたっては地方自治法の改正あるいは特別法の制定が必要になると思料。</b></li> </ul>
<p>普通地方公共団体への移行</p>	<p>政令指定都市としての指定</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 「政令で指定する人口50万人以上の市」(地方自治法第252条の19第1項)と規定されているが、人口50万人以上であることは指定を受ける必要条件ではあるが、必要十分条件ではない。</li> <li>● ①人口100万以上、②人口密度2,000人/km<sup>2</sup>、③第一次産業就業人口が全就業人口の10%以下であること、④都市的形態・機能を備えていること、⑤行財政能力を備えていること、⑥その都市の希望があり、所在府県の意思と合致すること、⑦その他地域的一体性があることが判断の基準（人口基準は80万人以上が目安と言われる） ⇒<b>世田谷区は、普通地方公共団体に移行する場合、要件を満たすものと思料。</b></li> </ul>
<p>特別区の枠内での権限拡充</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>● 法的に権限の配分を受けるためには、個別法（消防法・水道法等）における特別区の存する区域における例外規定を修正することが必要。⇒法改正が必要</li> <li>● 事務処理特例による権限の配分を受けるためには、法改正は必要なく、事務処理特例条例の改正により対応。ただし、法的な権限配分よりも、権限は弱いことに留意。</li> </ul>

---

## Ⅲ 自治権拡充に向けた方向性

### 3 自治権拡充に向けた方向性

- 普通地方公共団体に移行する場合には、財政的にはマイナスだが、新たに付与される権限が多く、まちづくり等への貢献が期待。ただし、法的に移行の制度は導入されていない。
- 特別区の枠内で権限拡充を求める場合には、財政的には大きな影響はないが、権限配分は限定的になると思料される。

		財政面	権限拡充の効果	法的課題
普通地方公共団体への移行	政令指定都市	● 241億5,835万円マイナス	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 中長期的なまちづくりや地域の実情にあった住民サービスの提供の面で効果がある</li> </ul> 特に、政令指定都市の場合には、まちづくりや教育の権限が大きい	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 特別区からの移行に関する法的な制度が導入されていない。 ⇒移行にあたっては地方自治法の改正あるいは特別法の制定が必要になる</li> </ul>
	一般市	● 377億3,048万円マイナス		
特別区の新たな位置づけによる権限拡充	新たな特別区制度の導入	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 変化なし</li> </ul> ※新たな事務配分に伴う財源確保が適切に行われる場合	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 移譲される事務内容によって異なる。</li> <li>● 個別に事務配分を調整するため、普通地方公共団体への移行と比較して、権限配分は限定的と思料</li> </ul>	● 地方自治法で位置付ける場合、法改正が必要
	現行制度を前提			● 法的権限を得るためには、個別法の改正が必要。