

# 特別区の他地域への適用①

第20回専門小委員会(H24.9.26)

資料1

検討の視点	主な議論
<p>○ 大都市地域における特別区の設置に関する法律が成立したことを踏まえ、仮に大阪に当該法律を適用し、特別区を設置することとなった場合には、どのような視点で検討すべきか。</p>	<p>○ 極めて財政的に豊かで、全国的にも特別な地域である東京23区の制度を他地域に適用することが、大都市の抱える様々な問題の解決につながると言えるのか。</p> <p>○ 特別区の他地域への適用を議論する際に、仮に東京都に適用されている制度と異なる制度を導入する場合には、その論拠は地域の特性やその地域の政治的な意思決定によることとなるのではないか。</p>
<p>○ 現行の特別区は、人口が高度に集中する大都市地域とされているが、大阪において特別区を設置するのにふさわしいのはどの区域か。</p>	<p>○ 大阪に特別区を設置する場合、区を内部団体と位置づけるような発想は、東京都の特別区の経緯を踏まえると適当でないのではないか。</p>
<p>○ 特別区の規模について、行政運営の効率性、事務処理の能力などを考慮すると、ある程度の人口規模が必要ではないか。</p>	<p>○ 大都市制度の問題は、昼間人口と夜間人口が大きく乖離し、行政需要と負担の不一致が起きていることが一つのきっかけになっている。これを踏まえると、特別区の人口規模についても夜間人口のみを基に議論をすべきではないのではないか。</p>
<p>○ 大阪府と特別区との事務の分担、税源の配分、財政の調整について、どのような視点に留意すべきか。</p> <hr/> <p>・事務の分担について、</p> <p>① 行政の一体性及び統一性の確保の観点から、基礎自治体の事務でありながら東京都が処理している消防や上下水道の整備・管理運営等の事務については、大阪市が一体的に担ってきたことを踏まえ、大阪においても大阪府が担うべきか。</p>	<p>○ 大阪に特別区制度が適用されとしても、実態は東京と同じものにはならないのではないか。民間会社に例えると、赤字子会社が多くでき、コミュニケーションコストが増大し、現場で解決できない新たな問題が数多く出てくる懸念があるのではないか。このような事態を避けるために、事務配分などについて汎用性のある仕組みを地方制度調査会としてもきちんと考えておく必要があるのではないか。</p>

# 特別区の他地域への適用②

第20回専門小委員会(H24.9.26)

検討の視点	主な議論
<p>② 東京都の特別区は累次の制度改正を経て、処理する事務を拡大してきたが、大阪では長年存続してきた大阪市が新たに特別区に分割されることになる。これまで大阪市が一体的に担ってきた事務のうち大阪府において引き続き一体的に処理すべき事務があるか。</p> <p>例えば、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i) 保健所に関する事務について、専門職員の確保の観点からどう考えるか、</li> <li>ii) 介護保険、国民健康保険の運営について、保険財政の安定等の観点からどう考えるか、</li> <li>iii) 東京において全ての特別区で一部事務組合を設置し共同処理している一般廃棄物の処理や人事委員会についてどう考えるか。</li> </ul> <p>③ 特別区の事務権限を中核市並みにするのであれば、現在、特別区が処理していない介護サービス事業者の指定や県費負担教職員の研修などの事務を特別区が処理することとなることについてどう考えるか。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 大阪府と大阪市の二重行政の合理化や行政の効率化により、大阪の再生、成長を望む市民の期待に応える制度となっているかどうかという視点で大阪における制度設計について指摘することが求められるのではないか。</li> <li>○ 特別区を中核市並みにすると言われているが、それとは別に現実的に動く制度としては、今の大阪府、大阪市、行政区で処理している事務の配分をどこまで変えれば、特別区の制度を適用したと言えるのかを検討すべきではないか。</li> </ul>
<p>・税源の配分及び財政の調整について、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 特別区設置後の大阪府及び特別区に帰属する事務に応じて、税財源が適切に配分されることが必要ではないか。</li> <li>② 税源の配分については、現行では都が固定資産税、法人市民税、特別土地保有税を課税しているが、大阪における事務分担、税收規模、特別区間の税源の偏在等を踏まえて、検討する必要があるのではないか。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 個別の権限配分や議員定数については、地域の意向を基に制度設計せざるを得ないが、特別区の設置に伴い国全体の財政負担が増えるといったことがないよう制度設計をすることが当然期待されているのではないか。</li> <li>○ 国の財政負担が増えないことは言うまでもなく、本来、他の市町村へ配分されるべき財源が大阪に配分されるような財政調整制度は問題と言えるのではないか。</li> </ul>

# 特別区その他地域への適用③

第20回専門小委員会(H24.9.26)

検討の視点	主な議論
<ul style="list-style-type: none"> <li>③ 地方交付税の算定については、現行では都区合算制度となっているが、これと同様でよいか。</li> <li>④ 大阪府と特別区及び特別区相互間の財政調整については、事務分担を踏まえた歳出の状況、税源の配分、地方交付税の算定方法を踏まえて検討する必要があるのではないかな。</li> <li>⑤ 現行の調整3税以外の何らかの財源を財政調整の原資として活用することが必要となる場合があるのではないかな。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 昔の特別区のように内部団体なのであれば、財政調整も都と区で実態に合うようにやればよいが、現在の特別区は基礎的な地方公共団体であり、しっかりと財源保障するよう制度設計しないといけないのではないかな。</li> <li>○ 一つの市を特別区に分割する場合、理論的には基準財政需要額は増加するため、仮に地方交付税の所要額を変えないように帳尻を合わせるには、特別区の基準財政需要額の水準を切り下げることが必要となる。地方交付税の交付団体である大阪において、基礎的な地方公共団体として特別区を設置する際には、このようなことが許容されるのかが問題となるのではないかな。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 特別区に設置される議会の議員定数については、住民自治の確保の観点に加え、行政の効率性や財政への影響の観点も踏まえて、検討すべきではないかな。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 議員定数については、議会の自立性を高める方向性がある中で、新たに特別区が適用される地域の住民や議会が決定すべき性質のものではないかな。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 特別区の設置に伴う大阪市職員及び大阪市が有していた財産の大阪府と特別区への移管について、事務の分担を基本に検討することのほかに、留意すべき点はあるかな。</li> </ul>	
<p>(その他)</p>	

検討の視点	主な議論
<p>○ 都区制度はすでに定着しており、基本的には大きな制度変更は必要ないと思うか。あるいは、効率性や住民自治等の観点から見直すべき点はないか。</p>	<p>○ 住民自治の充実という点では、選挙制度だけではなく、地域自治区や地域協議会の活用など幅広く議論すべきではないか。</p> <p>○ 都が処理している事務を特別区が共同処理すればよいという考え方があがるが、その際には民主的統制や効率性もよく考慮すべきではないか。</p> <p>○ 区へ事務を移譲する際には、区が共同処理するのではなく、都の事務のうち、まちづくりや都市計画など個別の区が担うべきものは何かという視点で考えるべきではないか。</p> <p>○ 政令市に移譲されている事務のうち、広域性のある事務は区への移譲は難しいのではないか。一方、大都市地域での需要の大きさから政令市に移譲されている事務を区にも移譲する場合には、一定の専門性のある職員の配置が可能かどうかを考慮する必要があるのではないか。</p> <p>○ 事務の移譲に関し、全ての区に一律ではなく、いくつかの区で共同して事務を処理する仕組みを積極的に取り入れ、できることからやっていくべきではないか。</p> <p>○ 都市計画に関する事務については、人口減少や高齢化の進展を考えると、区へ権限移譲することは、特定の区に過度な商業集積や人口集積を促進する可能性が危惧されるのではないか。</p> <p>○ 区への事務の移譲対象を考えるには、都市計画全体で捉えるのではなく、区がまちづくりや環境施策を行う上で支障になっているものがないかという視点で個別に検討する必要があるのではないか。</p> <p>○ 虐待などは地域の小さいところで発見されやすいものであり、より住民に身近な自治体が行うべきとの考えから、都より区が児童相談所の事務を行う方がよいのではないか。</p> <p>○ 児童相談所には、児童虐待の発見、通報といった機能と親権を奪うという侵害行政的な機能の両面の機能があり、事務配分に当たっても、2つの機能を分けて議論すべきではないか。</p>

検討の視点	主な議論
<p>○ 多くの特別区の人口規模が中核市・特例市並みであることから、中核市・特例市が行っている事務を特別区に移譲することについて、どう考えるか。他方、人口が少ない特別区があることについてどう考えるか。</p>	<p>○ 区の社会経済状況や歴史的経緯を踏まえると、人口規模だけを基準に、中核市や特例市と同様の事務権限の配分やそのための区の再編を考えるべきではないのではないか。</p> <p>○ 区へ事務を移譲するには、区が共同処理するのではなく、都の事務のうち、まちづくりや都市計画など個別の区が担うべきものは何かという視点で考えるべきではないか。(再掲)</p> <p>○ 区への事務移譲を考える際には、人口に加えて財政力にも着目する必要があるのではないか。</p> <p>○ 事務の移譲に関し、全ての区に一律ではなく、いくつかの区で共同して事務を処理する仕組みを積極的に取り入れ、できることからやっていくべきではないか。(再掲)</p>
<p>○ 現在特別区で処理している事務の中に、都において処理すべき事務はあるか。特別区が一部事務組合で共同処理している事務(例:ごみ焼却施設の整備・管理運営、人事委員会等)についてどのように考えるか。</p>	<p>○ 都が処理している事務を特別区が共同処理すればよいという考え方があがるが、その際には民主的統制や効率性もよく考慮すべきではないか。(再掲)</p> <p>○ 区に移譲された事務においても、ゴミ処理や人事・勤務条件、国保などは、23区間の公平性や効率性を維持するために23区が共同処理等をしている。よって、区単位の事務移譲をする場合、他の市町村に事務移譲をするのと同様の効果は望めないのではないか。</p>
<p>○ 特別区の区域のあり方について、どう考えるか。</p>	<p>○ 区の社会経済状況や歴史的経緯を踏まえると、人口規模だけを基準に、中核市や特例市と同様の事務権限の配分やそのための区の再編を考えるべきではないのではないか。(再掲)</p> <p>○ 23区間の財政力格差が広がる中で、区に事務権限を移譲し、かつ特別区財政調整交付金の調整三税に占める割合を高めないためには、区域の再編が必要ではないか。</p> <p>○ 23区全域での区域再編は難しいが、一部だけでも規模の適正化を図り、財政力や人口、面積の均衡をとることができれば、個別の区を前提とした事務移譲が進むのではないか。</p>

検討の視点	主な議論
○ 都と特別区の税財源の配分について、どう考えるか。都区財政調整制度は有効に機能しているか。	
○ 都と特別区の間調整は有効に行われているか。法定されている都区協議会の運用状況についてどのように考えるか。	○ 都区協議会などを通じた都区間の調整について、調整がうまくいかない際に、何らかの仲裁的な制度を設けることも考えられるのではないかと議論された。
○ 地方自治法に位置づけられた都区制度と、都と特別区について個別法に定められた各種制度との関係をどう考えるか。	
(その他)	○ 区議会議員が50人という区がある中で、大選挙区制で選出される現行制度は、有権者も議員も全体を俯瞰することが難しいという問題があるのではないかと議論された。

## 主な議論

- 人口を集積してきた中心都市は人口を吸収してきた後背地に対して行政サービスの円滑な提供が行われるよう支援する責任があるのではないか。東京圏は全国に対して責任を果たす位置にあるといえるのではないか。都市が自らの成長・発展を考える際には、このことをよく踏まえる必要があるのではないか。
- 都市・郊外間交通整備は広域で調整する必要があるにも関わらず広域調整が行われていないが、一方で、小さい圏域をみると公共交通ネットワークは定住自立圏において連携が行われている。大都市圏の行政課題は、国が処理すべきか、県レベルの連携で行われるべきか、大都市レベルの連携で行うべきかはっきりしていないことがあるのではないか。
- 環状道路を例に挙げても市・県・国がそれぞれ権限を持っている部分があり、いかに連携・調整していくかは、個別法の権限分担まで整理して検討する必要があるのではないか。
- 通勤・通学10%圏の区域に広がる大都市行政問題に対応するような行政制度がこれまでなかった。首都圏整備法は関東地方全体を対象地域としており、近畿圏整備法・中部圏開発整備法も同様に地方ブロック単位が対象範囲となっている。
- 9都県市首脳会議のような組織が、もう少し広範囲に恒常的に様々な問題を扱うことで、大都市圏の広域的な行政課題に対応する広域連合的な組織に発展することも考えられる。まずはこのような組織が圏域全体を包括した整備発展計画を作り、計画の実現に必要な権限を国が下ろしていくことという順番もあるのではないか。