

大都市における行政課題への対応に関するワーキンググループ（第3回） 議事概要

開催日時：令和7年2月18日（火）14:00～16:00

開催場所：全国都市会館 3階 第2会議室 ※WEB会議と併用

出席者：太田座長、伊藤構成員、川嶋構成員、久木元構成員、野澤構成員、福岡構成員、
待鳥構成員、村上構成員

事務局：原総務審議官、阿部自治行政局長、新田大臣官房審議官（地方行政担当）、
植田自治行政局行政課長、大田自治行政局市町村課長ほか

地方公共団体：特別区長会 吉住会長

東京都 佐藤総務局長

大阪府・大阪市 西島副首都推進局長

オブザーバー：全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、
全国町村会、全国町村議会議長会、指定都市市長会、特別区長会

【議事次第】

1. 開会
2. 事務局説明
3. 地方公共団体からの意見聴取
4. 閉会

【議事概要】

事務局から資料に沿って説明。その後、地方公共団体からの意見聴取及び意見交換を実施。

（※）「●」の記述は、時間の都合上、時間内に質疑応答できなかった事項について、ワーキンググループの開催後に書面によりやり取りした内容。

【特別区長会からの意見聴取】

- 特別区は、大正11年に現在の区域が東京都市計画区域に指定されて以降、歴史的・実態的に一体の大都市地域として形成されてきた。現在、970万（令和2年国勢調査の数値）余の人口を有し、指定都市制度では対応できない集中度となっている。こうしたことから、大都市行政の一体性と身近な自治を調和させる特別な大都市制度が必要となり、数次の改革を経て到達したのが現在の都区制度である。
- 都と特別区間の協議・調整に関する取組と課題について、都区制度には、大都市地域における行政の一体性と身近な自治をともに確保するため、複数の基礎自治体と広域自治体の特別な役割分担の下、大都市制度としての特例が設けられており、都区制度の特性

を踏まえて、都及び特別区の事務処理についての連絡調整を図るため、地方自治法上に都区協議会が法定されている。

- 都区協議会の下に都区財政調整に係る協議を行うための都区財政調整協議会及び同幹事会、また、事務配分等について協議を行うための都区のあり方検討委員会及び同幹事会を設置して具体的な協議を行う体制を敷いている。
- 都区財政調整は、毎年度、特別区長会が方針として定める大枠の方向性の下、財政課長会を中心に各区の意見を取りまとめ、特別区長会の了解を経て、区側提案として、都区財政調整協議会及び同幹事会場で協議し、都区協議会で最終的な都区間の合意を得るということを繰り返し行っている。その中で、都区間の協議となるため、広域的見地と地域別の見地で協議が整わず、数年にわたる協議を要することもあるが、相互の立場を尊重しつつ、議論を続けることで都区の合意点を見出してきた。
- 特別区としては、法の趣旨に則った役割分担に基づく財源配分や特別区の実態に即した算定を求めてきた。都と特別区で協議を重ねることで、互いの主張の違いを乗り越え、その時点での最善の結論を導き出す努力を繰り返しており、直近では、数年にわたり協議事項となっていた配分割合の変更について合意に至ることができた。今後も、都と特別区が真摯に協議を重ねることが重要だと考えている。
- このほか、特別区では、特別区全体に係る課題の検討や情報共有を目的として、区長会の下に副区長会、その下に各所管部課長による会議体を置いて、都との協議を含め、様々な検討を行っている。
- 特別区の存する区域においては、大都市地域における行政の一体性と身近な自治をもとに確保することが求められており、他の道府県や市との関係以上に緊密な連携をしながらそれぞれの役割を果たさねばならないと考えている。広域自治体と基礎的自治体がお互いをリスペクトし、真摯な態度で協議に臨む姿勢が何よりも大切だと考えている。
- 事務処理上の役割分担に関する取組と課題に関して、都と特別区では検討組織の設置も含め、双方の協議により合意を得ながら、役割分担の見直しを行ってきている。
- 平成１９年以降、都区協議会の下に設置された都区のあり方検討委員会において、事務配分の全般的な見直しの検討を行い、個々の事業の検討の方向について一定の整理を行った。同委員会は、平成２３年１２月の検討委員会を最後に中断しているが、喫緊の課題がある場合には、様々なレベルで協議を行い、随時対応している。

- 検討委員会で検討が行われた事務のうち、児童相談所の設置に関する事務について、児童虐待への対応が喫緊の課題となっていたことから、都区で児童相談体制のあり方について検討する場を設けた。その後、平成28年5月の児童福祉法の改正により、特別区も児童相談所を設置することが可能となり、現在、9区で児童相談所を設置している。
- これまでも都区で見解の相違があっても話し合いによって役割分担の課題を解決してきた。今後も、大都市特例をともに支えるパートナーとして、都区制度の下、協議により見解の相違を乗り越え、特別区の自治に取り組んでまいりたい。
- 周辺市区町村との連携状況、当該連携において特別区が果たしている役割や課題について、特別区の間では、共同処理機関として、人事委員会、共同研修、生活保護関係施設の運営、一般廃棄物の中間処理を行う一部事務組合のほか、特別区制度の普及啓発や調査研究を行う協議会等がある。
- 都内の市町村との間では、後期高齢者広域連合のほか、環境対策のプロジェクトを実施するなどの連携を図っている。また、全国の自治体との間で、相互交流や被災地支援等、連携を図るためのプロジェクトも進めている。
そのほか、都区合同で行う路上生活者対策事業や予防接種、乳幼児健診の相互乗り入れを行うために設置された都、特別区及び東京都医師会による連絡協議会や、各特別区がそれぞれの行政課題を解決するために立ち上げた連携協議組織も多々ある。
- 都の区域を超える広域的な課題への対応について、首都直下地震や大規模水害などの災害対策は、特別区が抱える様々な課題の中でも、特に、特別区だけでは解決が困難な課題である。全国連携プロジェクトを通じて被災自治体への支援に取り組むなど、他地域との連携を模索してはいるが、特別区全域が甚大な被害を受けた場合、日本全体に大きな影響を及ぼす事態になるのではないか。
- 大規模水害時の対応等については、既に国及び東京都が事務局となる検討会が設置され、広域的な検討が進められているが、その他の災害も含めた早急な検討が必要だと考えている。帰宅困難者対策や避難所の確保、廃棄物処理、広域避難、受入体制の確保等、広域的な対応が必要な課題が山積しており、特別区も全力で取組を進めていくが、国や広域の都県も含めた対策の検討を進めていただきたい。
- 災害対策以外の課題についても、広域的な課題への対応を進めるための専任の調整組織を設ける等の対応が必要だと考えている。その際には、基礎自治体に関係するものにつ

いてより実効性の高いものにできるよう、区市町村が関与できる仕組みとすることが望ましい。

【東京都からの意見聴取】

- 大都市の一体性・統一性と住民自治をどう両立させるかということが大都市制度の真骨頂であり、東京都と特別区は「大都市東京を共に支えるパートナー」として、東京と一緒に作り上げていくという基本的な理念を、それぞれの職員が共有していると考えている。
- 都区制度について、行政上と税制上の特例が法定されており、東京都は府県事務のほか、消防、上下水道、地下鉄、港湾といった大都市事務を実施しており、その裏付けとして特別な税財政制度がある。また、法定事項ではないが、「東京」というブランドのもとに、日本を成長させるような戦略を国際社会の中で進めている。
一方で、およそ960万（令和6年1月時点の住民基本台帳による数値）の人間が暮らしているという実態を踏まえ、しっかりと基礎的自治体が地域の特性を踏まえたサービスを提供していくことは非常に大事である。
- 税制、行政上の特例の裏付けとなる財政制度として、都区財政調整制度がある。地方交付税は都と特別区が一体で算定され、個別の特別区は地方交付税の対象外となっており、都区財政調整制度を通じて特別区の財源が保障されている。
- 特別区を一つの都市として都が行っている事務についても、特別区と都は協力して行う「車の両輪」となっている。
- 例えば、新宿駅の南口は新宿区だが、新南口は渋谷区となっている。仮に帰宅困難者が発生したときに、どちらの特別区が何をするのかという問題が出てくる。
現状、都市計画の用途地域や権限、あるいは建築確認で1万平米超のものは都に権限が留保されており、都がまちづくりの一体的な整備を図っている。
一方で、駐車場や歩行者通路など、地域のまちづくりについては、特別区が鉄道事業者と連携して進めることになる。
- また、東京都には特例都道という制度があり、複数の特別区に跨がる旧東京市内で骨格を形成する道路について、指定都市であれば市道の性格を持つものになるが、特例都道は東京都が直轄で管理している。一方で、特例都道は特別区が管理する地域内道路と必ず接続しており、避難路や防災の観点からも地域のまちづくりと連携して進めなければならない。また、今後の技術系職員の減少傾向を踏まえると、さらなる連携を考えなければならない。

らないかもしれない。

- 地下鉄やバスについて、他の大都市では指定都市が運営しているが、東京では東京都が運営している。一方で、高齢化が進む中で役割が高まっている地域のコミュニティバスやデマンド交通などは、特別区が担っている。
- 港湾についても、主要6港では普通は市が管理しているが、東京港については東京都が一体として管理している。一方で、港湾地域のまちづくりについては、特別区と一緒に整備しており、現場レベルでかなり連携が進んでいる。
- 中央卸売市場についても、通常は市が設置しているが、23区内の10の市場を都が開設している。市場ができると、車両の出入りや、豊洲であれば観光客も訪れることになるが、そうした市場周辺の課題を地元の特別区と連携して解決している。
- 最近では、大規模繁華街の課題について、若者向けの相談窓口を東京都が設置して対応しており、把握した実態を関係自治体等と共有している。都の児童相談センターは新宿にあり、新宿区、東京都の子どもではないことも多いが、一旦、児童相談所が引き受ける形になっており、特別区では地元の商店街と一緒にパトロールなどを行っている。
- オリンピック・パラリンピックや、今年開催する世界陸上は、通常、都市開催となっていて、都が東京という一つの都市として開催しており、組織委員会には東京都、特別区などから職員を派遣して運営している。
- 結論的には、都は、インフラ整備、産業力の強化など都市基盤といった空間的なものや国際競争力に関する施策を展開しており、特別区は基礎的な自治体として保育、子育てなど地元の約960万人の地域の生活を充実させる施策をやっており、都と特別区が「車の両輪」になっている。
- 東京を取り巻く様々な課題として、東京で震災が発生した場合、建物被害19万棟、死者が6,148人と想定されている。また、豪雨災害に関して、昭和の時代は妙法寺川や善福寺川が溢水して10万棟を超す被害があり、平成でも6,000棟に及ぶ甚大な被害があったが、最近では、いわゆる調整池などを活用しながら最小限に抑えてきた。しかしながら、最近では時間50ミリを超える降雨が増加し、溢水が相当天端まで上がってきており、内水を処理し切れず内水氾濫を起こすおそれがあることから、調整池をどう整備していくかが課題である。

- 下水道について東京では、昭和４０年から平成６年頃までにかかなり整備しており、１万６，０００キロの下水道を管理している。区部で５０年を超えている箇所は昨年時点で２３％であり、放置すると２０年後には７割ほどが５０年超になるため、これをどう再構築していくかということが大きな課題で、非常に財政負担になると考えている。
- 都市の総合ランキングについて、東京は世界３位であるが、４位が僅差で迫ってきているため、成長を押し上げることによって日本全体の成長を支えて行くことが必要だと考えている。
- 日本全体の成長につながるよう、東京のポテンシャルを最大限生かしていくために、世界トップレベルの安全性や高度な交通インフラなどを備える大都市を目指していく。
 今後の主な対策としては、強靱化プロジェクトにより、地震・風水害・火山対策などで、今後２０４０年代までに１７兆円、地震対策は９．６兆円と見積もっている。そのほか、耐震化や浸水対策などを行っていく予定である。
 また、鉄道・道路ネットワーク、東京港の整備として、空港アクセス線と新空港線、臨海地下鉄など６路線を整備するための事業費は約１兆円、外環の整備のための事業費は約１．６兆円の見積もりである。
- 都区の連携・協力について、都区協議会のほかに、実務の世界では、各種協議会、検討会、特別区長会との意見交換、都区連携の勉強会、各分野の主管部長会がある。
 都と特別区長会との意見交換では、都区協議会メンバーが防災対策などをテーマに議論しており、都区連携の勉強会では、区長と都の幹部が東京の都市課題について勉強会という形で年に何度かテーマを決めながら開催している。
 東京都と特別区の各種協議会としては、児童相談体制等検討会や都区保健衛生連絡協議会などを持っている。また、特別区長会の中に主管部長会があるが、場合によっては東京都から説明、協議・調整を行っている。
- 連携の具体的な取組としては、東京のＤＸを推進するため、東京都で「GovTech東京」という財団法人をつくり、区市町村共同事業として、共同調達・開発、人材のシェアリングを行っており、非常にしっかりと連携して進めている。
- また、首都の災害対策強化として、東京都は特別区と連携して、特定整備路線の整備の推進や特別区が進める老朽化建築物の除却、専門家の派遣などにより特別区を支援している。首都直下地震、弾道ミサイル、テロを想定した都区共同の訓練について、直近でも２月４日に品川区と板橋区、２月１４日も千代田区と合同の訓練を行っている。

- コロナ禍において、特別区の区域には23の区保健所があったが、感染症対応の際には、特別区一つ一つの単位ではなく、都区一体として対応した。例えば、感染者数について、県によっては保健所設置市を除いた件数を発表していたが、東京都では保連協という都と特別区保健所間での患者情報の共有体制を整備しており、最初から感染者数を統一して公表していた。また、応援職員の派遣や、保健所支援拠点、入院・入所調整、自宅療養のサポートや患者の発熱相談などについて、東京都でもセンターを設けて特別区と一緒にやってきた。

こうした先進的な取組による調整をベースとして、厚労省に感染症法改正の要望を行い、平時からの情報共有・連携を目的とした協議会を設置できる形に改正が行われたところである。

- 東京都と特別区の間では相互にかなりの人事の行き来がある。もともと昔は同じ団体であったという背景もあるが、最近、人事交流が薄くなってきたので、再度より濃くしようとしており、保健所長も東京都から送っている。

また、幹部職員になるような都職員は、特別区を経験するということがあり、特別区側も都の財政課や区政課、振興企画課などに来てもらって活躍していただいている。一般職員ベースでも、生活保護のケースワーカーの仕事を経験するような人事交流もしており、将来、彼らが昇任していく中で、人間的なつながりが、今の東京都と特別区の連携のベースになっているのではないかと考えている。

- 都市のインフラ更新、DX、国際競争力の向上など様々な課題がある一方で、足元では都市の強靱化を進める技術系職員は減ってきており、東京都庁も欠員が生じている。その中で、インフラの更新や行政サービスについて、効率的・効果的に対応していく方策について検討が必要だと考えている。

- 東京都と特別区は、大都市東京を共に支えるパートナーとしてこれまで以上に連携・協力をしていく。都区間の制度的な協議・調整、制度の協議、都区協議会では法定の協議、また勉強会では法定外の調整、また人事交流など、色々な都区の連携の具体的な取組を重ねて東京の未来と一緒に創り上げていきたいと考えている。

【意見交換】

- 東京は世界都市であるという認識のもと、国際化の課題に対応していく点で、都区制度がとりわけ優れているところは何か。
- 国際化の中で、身近に存在する区役所が相談の窓口として、住民間のトラブルがなるべく起きないように様々な課題に対処すると同時に、定住者としての外国人への教育・子育て

支援の体制づくりを行うことが重要だと考えている。

例えば、コミュニティ形成については、来街者や在勤者の外国人が多く、自治体をまたぐため、新宿区では、東京都の建物を借りて多文化共生プラザをつくり、様々なタイプの外国人の対応を行っており、また、学校の教員については、広域自治体である東京都教育委員会が教員を採用し、市区町村に配置しているため、外国人対応に慣れている教員を安定的に配置してもらっているなど、東京都と特別区で役割分担ができていると考えている。

- 特別区には、大田区の町工場や新宿区の繁華街など様々な特性があるが、都区制度のもと、それらが1つの東京として存在している。このような点で、世界でロンドン、パリ、ニューヨークと戦っていく中で、都区制度は、経済・観光・ブランドの観点から価値があるのではないか。
- 大都市に特有の課題という形で、戦時立法で都区制度が導入され、当時の東京市域が今の特別区になる形となっているが、その後80年以上たって、実際にカギ括弧付きの「東京」、東京圏として実質的に機能しているエリアは、現在の都区制度の地域よりもはるかに広がっており、都区制度を採用している地域を広げるという議論もあり得ると思うが、そういった方向性について検討しているか。
- 区域の拡大について、特別区には約970万余の人口があるが、面積がとても狭く、友好都市と比較してもかなり人口が密集している。また、特別区と市部では町の色合いも異なることから、市側が特別区の区域を拡大することを望んでいるのかという点で、非常に悩ましいのではないか。
- 特別区の区域の拡大について、区域の実態としては80年前との違いは大分あると思うが、依然として指定都市制度では対応できないほどの高度な集中が見られる。
特別区の区域が政治経済、文化の中心となっている実態を踏まえると、まずは、960万人が暮らしている現在の区域を、都市の強靱化や日本の持続的な成長を牽引するような地域としてしっかりと特別区とともに支えていくことが必要だと考えている。
- 特別区の資料8ページに、都区のあり方検討委員会において、都区の見解が相違し、平成23年12月の書面開催を最後に中断したとの記載があるが、どのような点で見解の相違があったのか。
- かつての議論の中で、23の特別区を6つ程度にした方が適切なのではないかといった議論があった。事務や財源の配分の割合を変更するに当たって、どの程度の数の自治体

であればどのような変化があるのかなどを明確にしないと実質的な議論にならないのではないかと意見が東京都から当時寄せられている。

一方で、特別区の規模の自治体を統合するには、住民自治の観点から考えると、住民投票はほぼ成り立たない。今後の社会情勢の変化に伴い、未来永劫ないというわけではないが、現段階において区域の再編は非常に難しいと考えている。

区域の再編がない中で、あり方検討委員会を再開することに見解の相違がある。

しかし、これまでテーマごとに協議体をつくり、一つ一つ課題を克服してきているので、あり方検討委員会を今すぐ再開しなくても大きな問題は発生していない。

- 特別区に質問するが、特別区の資料 13 ページで、高齢者の増大と福祉・医療施設を広域的対策が必要な課題として挙げられているが、具体的にどのような課題を認識しているのか。

- 福祉に関する広域的な課題について、例えば新宿区では地価や人件費がかなり高いということがあり、新宿区以外の地域に特別養護老人ホームが設置される場合に、そこに補助金を出すことによって、入居者のベッドを確保しており、そうしたベッドが 600 以上ある。新宿区内のベッド数がおよそ 900 であるため、ある程度の比率のベッドを区域外に置いている。

また、区内の特別養護老人ホームやグループホームなどについて、地元の社会福祉法人から手が上がらない状況にある。地方では採用段階において人件費がある程度廉価で、人員の手配が初期段階においてやりやすいことから、プロポーザルにより地方の事業者に入ってもらっている。ただし、地方の担い手がいなくなってしまうため、その点は課題だと考えている。

また、杉並区では、南伊豆の自治体と連携して、様々な設置基準をクリアして南伊豆に高齢者の施設を設置しており、新しい拠点を区域外に求める動きがある。

ほかにも、通勤者が通勤先に子どもを預けることができる企業主導型保育所など、国の制度も活用している。

- 東京都に質問するが、東京都の範囲だけではなく、隣接する川崎市のように日常的な通勤、通学も含めた生活圏があると思う。今後、圏域を超えた事務や税財源の配分を考え直していく中で、今の制度のままでは難しい点や、運用上の工夫はいくつか聞いているが、制度的、構造的に変えていくことが可能だとしたら、どのような方向性を考えているか。
- 特別区の区域について、未来と現状について考える必要があると思う。現状の特別区の実態を踏まえると、指定都市制度で対応できない人口規模の集中があり、今の 23 区の 960 万人の世界をしっかりと守っていくことになると思う。他の多摩などの地域とは、人

口の集中度合いで異なっており、現状においては今の制度は合理的であると考えている。

- 特別区に質問するが、特別区の資料の８ページや１１ページに記載されているとおり、これまで特別区はできるだけ東京都から権限移譲を求める活動をされてきたと理解している。その場合に、例えば広域的な事務や、東京都が大都市事務として考えている事務について、２３区が事務をそれぞれ引き受けた上で連携したり、連合組織を作って広域対応したりするなど水平的な連携で対応することも考えられるのではないかと。第３０次地方制度調査会答申でもそのような言及がされていたと思うが、現状ではそのような水平的な連携は難しいのか。

- 権限移譲は、地元議会でも、地方自治の拡充というロジックの中で絶えず語られている。しかしながら、例えば児童相談所言えば、新宿区には東京都の児童相談センターがあり、新宿区が区立の児童相談所をつくると重複してしまうため、非常に難しい。加えて、新宿には全国から少年少女が集まってきており、ＳＮＳの影響で、かつてない困難な状態になっているため、区の職員で児童相談所を運営しようとするとおそらくパンクしてしまう。

状況が許す区においては、児童相談所を設置してきめ細かく対応していく一方で、新宿区では東京都の児童相談所の中にブースを設置してもらい、東京都の職員と区の子ども家庭支援センターの職員が同じモニターを見ながら意見交換を行い、対応を相談するなど、連携によって効果を挙げている。

児童相談所を設置した場合、非行や生活上の問題を抱えた児童の自立を支援する施設も設置しなければならないが、区ごとの措置件数自体は多くないため、区で直接設置するのではなく、東京都へ事務委託をしている。

また、ごみ処理について、収集・運搬と中間処理は特別区で行っているが、最終処分は、東京都に最終処分場の管理を委託している。この様に、事務の内容により、適切な対応をとっている。

この他、例えば、用途地域の指定など都市計画上の権限については、特別区から絶えず権限移譲の要望を行っているが、東京都では隣接している区との関係など広域的な視点も持っていると思うので、今後もしっかり意見交換していきたいと考えている。

- 東京都に質問するが、現在、特別区が担っている事務の中で、東京都が一体的に行った方が効率的、高い水準のサービスを提供できるのではないかと考えている事務があれば教えてもらいたい。
- 現在、特別区が行っている事務のうち、東京都が一体的に行った方が良いと思われる事務があるか考えてみたが、現場レベルで解決しているものが多く、現状で思い浮かぶものはない。

例えば、オミクロン株が飛行機で発生した際の入国の一時待機者に関して、個人情報の観点で、国から都保健所管内の住民分の名簿しか提供されず、区保健所管内の住民の名簿は当該特別区から回収する必要があった。このような経験が何度かあったことから、厚労省とかなり密接に意見交換をして、連携協議会という仕組みを作ってもらうなど、個別に課題を解消することができていると思う。

一方で、今後、人口減少や技術系職員の確保が難しくなっていく中で、インフラの保全など空間的なものについては、都と区の両者の話合いの中で議論することになる事務が出てくると思う。

- 特別区に質問するが、東京都では技術系の職員が不足していると聞いたが、特別区では技術系職員を採用することができるのか。東京だからこそ、民間企業の給料が高く、技術系の学生が公務員ではなく民間に流れてしまう問題があり、その点について今後考えていかなければならないと思っている。
- 特別区でも技術系職員が不足している。特に、23区の清掃一部事務組合ではプラントを管理しているため技術系職員が必要となるが、採用できていない状態で、特別区としても大変困難な状況に陥っている。事務系職員も、せっかく育成しても、転職してしまう方が増えており、非常に悩ましい。
- 東京都と特別区両方で空き家対策を行っており、重複している印象があるが、そのような重複した取組について都と区の役割分担を再調整する場や仕組みはあるのか。
また、他の府県等との連携を行うに当たって、特に流域治水の観点で、上流部の群馬県や埼玉県と連携する必要があると思うが、その中での支障や課題についてどのように考えているか。
- 空き家対策について、新宿区では国が法律を作るより先に条例を作っていた。今回、その条例を廃止して、国の法律改正に基づいて、それに適合した条例としている。また、東京都がやっていることと区がやっていることは役割が異なると考えている。特別区では、放置されていて崩壊の危険がある物件など管理不全の状態になるおそれがあるものについて対応している。
- 東京都と特別区の重複の仕分けに関して、特別区が事務を実施しているものについて、東京都は補助金などの形で支援しているため、基本的には重複はないが、特別区によって取組状況は異なるため、その調整を図ることはある。例えば、中央区は比較的新しいマンションが多いためマンション防災に対する意欲が高く、マンション防災に対する仕組みを持っているが、東京都の制度と若干合わないことから、その調整を都区連携の勉強会の

中で行っている。

重複の仕分けの仕組みとしては、一般的に財政というスキームが非常に有効に機能している。特別区の場合、都区財政調整の基準財政需要に算定されるということは、各特別区がおしなべてその事務を処理することが前提となるため、そのような事務は特別区の手務としてしっかりと整理される。

圏域を超えた連携としては、九都県市の会議があり、環境問題、廃棄物問題など様々な課題について、常設の委員会のもと実務者同士で都域を超えた連携をしっかりとやっている。

- 23区は、昭和27年から49年の間、区長について公選制がとられていなかった等、住民自治の観点から見ると、全国の市町村と比較して歴史的にかなり特異な地位を占めてきたと思う。

例えば、多くの市町村が、数次にわたる大合併を経て、政治的コミュニティとしての輪郭を大きく変化させてきた一方、23区は、35区からの変遷後は比較的安定しており、政治的コミュニティの涵養という面では有利な条件の下に置かれてきた。

同時に、地元住民の代表が集まる区議会ないし公選の区長が意思決定を行う対象のステークホルダーは地元住民に限られておらず、外国人や企業の通勤者等も多く含まれているという特徴がある。そういう意味で、自治を決める代表と決められる対象の間にずれが大きいということもまた、他の市町村と比べたときの違いだと言える。

そこで、何が区としての住民自治の基礎となっているのかを考えるに当たって、あくまで思考実験としてであるが、例えば、23区合同議会を設置し、区議会を解消したらどうかということを考えてみたときに、何が区としての住民自治の基礎となっているのか、一つ一つの区を政治的コミュニティたらしめているのかをお伺いしたい。

- 様々な多様な意見を組み入れていくときに、参考とすべき住民代表の議員の数はどのぐらいがよいのかというのは本当に永遠のテーマになると思う。区議会を廃止した場合、それに代わるものとしては、都議会の特別区内で選出された議員になると思うが、そうになるとかなり党派制に絞られてしまい、いわゆる純粋に無所属でやってきた方の意見がなかなか通らなくなってしまうのではないかと心配がある。

ただ、一方的に誰かの意見が強いからということを知るのはではなく、データや将来の推計のほか、パブリックコメントも一つ参考意見としながら、答えを出していく形をとっている。

- 第30次地方制度調査会第8回専門小委員会（平成24年3月16日）のヒアリングで主張された基礎自治体連合構想のようなものは、現時点では主張していないという理解でよい。もしそうであれば、いかなる考えから主張しないようになったのか。

- 第30次の地方制度調査会でお話した「基礎自治体連合構想」は、平成12年に地方自治法改正後の特別区のあり方について、特別区長会が特別区制度調査会に調査研究を依頼した結果の報告として、提言いただいたものである。

その際にも申し上げたが、特別区の基本的な命題は、基礎自治体としての特別区優先の原則の下で、大都市地域の自治を確立したいということである。長い年月をかけて到達した現行制度のもとで、その本来の趣旨が生かされるよう、都区間でできる限りの運用改善を図ることを最優先に取り組んでいるところである。

将来のあり方については、自治制度の動向等を踏まえながら検討を深めていきたいと考えている。

【大阪府・大阪市からの意見聴取】

- 本日は大きく3つ、日本の現状、副首都・大阪に向けた取組、多極分散・ネットワーク型の国づくりに向けてということについて紹介させていただく。
- まず、日本の現状について。近年、日本経済は横ばいで推移しており、賃金も伸び悩んでいる。こうした中で、東京に人口が一極集中しており、人口のシェアでは東京が伸びている一方で、GDPシェアでは伸びていない。また、東京の1人当たりGDPは高いが、成長という意味では1人当たりGDP伸び率は伸び悩んでいる状況にある。
- 次に、副首都・大阪に向けた取組について。2011年以降、大阪府と大阪市が連携して成長やまちづくりへの取組を開始した。背景としては、当時の大阪経済が非常に低迷しており、大阪府・市ともに非常に財政状況が悪化していたことがある。
また、地理的特性として、大阪都市圏の範囲は、大阪市域を超えている。その中で広域行政を担っている大阪府と指定都市である大阪市が一体となって全体最適を図ることがより良い選択なのではないかという考え方のもと、大阪都構想という取組があった。これは2015年と2020年に住民投票を行ったが、結果としてはどちらも否決となっている。
大阪都構想と並行して、行政ができることとして、府市一体の取組を推し進めてきており、府市一体の成長戦略の策定や、二重行政・二元的政策と言われるものの解消を図ってきた。
その後、府市一体条例をそれぞれで制定し、副首都ビジョンに基づいて、府市一体の更なる強化、府域内の基礎自治強化、府域を越える広域行政強化に取り組んでいる。
- 資料9ページのとおり、大阪では大阪都構想以外にも歴史的に大都市制度について色々と検討がなされてきた。

- また、１１ページのとおり、府市一体の様々な取組を地道に積み上げてきている点で、ほかの大都市地域とひと味違う感じになっていると思う。

府市一体の更なる強化の代表例として、例えば、公設試験研究機関の統合がある。府立産業技術総合研究所と大阪市立工業研究所は、それぞれ得意とする分野や開発ステージが異なっていたが、これを統合することにより、企業の開発ステージに応じた支援を一気通貫で提供できるようになった。

また、地方衛生研究所についても２０１７年に統合したが、その後のコロナの感染拡大時には、１つにまとまっていることから、健康危機管理事象への対応力が強化された。

大学については、大阪府立大学と大阪市立大学を、法人としては２０１９年に、大学としては２０２２年に統合し、地方公立大学としては、日本最大規模となる総合的な大学となっている。なお、この大阪公立大学は副首都推進局で所管している。

中小企業の支援団体も、府と市で持っていたものを大阪産業局という形で設立して、経営相談や販路支援と一緒に府域全体で行っている。

観光の関係では、大阪府市の観光協会と民間のコンベンション・ビューローを統合した大阪観光局が、観光事業の振興やコンベンションの誘致など司令塔としての役割を果たしている。

- 資料１８ページでは、地方自治法に基づく大阪府市の組織を共同設置しているものとして、副首都推進局があり、ＩＲ、万博を推進している関係でそれらに向けた局がある。また、大阪港湾局と大阪都市計画局もある。

- 府市一体条例では、知事と市長によるトップ会議を設置しており、成長戦略に関する事務を府に委託している。また、一体的なまちづくりの推進として、広域的な都市計画権限の一元化を行っている。こうした成長戦略と一緒に取り組むことで、万博の誘致やＩＲを実現したり、都市計画権限の一元化によって、阪神高速道路の淀川左岸線の延伸や地下鉄を民営化したりなど様々な取組を進めてきた。

- 都市計画権限の一元化について、大阪全体の視点から、府市協調でまちづくりを進めていくために、今後の都市計画の方針となる都市計画区域マスタープランの策定や、大阪都市機能の向上に欠かせない拠点開発などについて、事務委託といった形で大阪府への一元化を行っている。これは、委託を受けた大阪府側が、大阪市域のまちづくりにも責任をもって関与し、府市一体で取り組んでいくという面もあると思う。

- 大阪においてこうした取組が進んできた最大の理由は、知事と市長という首長のベクトルが一致していることだと思う。具体的には、大阪府市一体で大都市経営を行うべきだ

という政党があり、その政党に属する者が知事、市長になっていること。そして、同じ政策を持つ知事と市長が連携して行政運営を行っていることがある。この状態は非常にまれな状態であり、行政組織としては極めて脆弱なもので、制度的に担保されているものではなく、知事と市長の政治的に強固な人間関係に依って立っていると思っている。

2点目としては、知事、市長が同じ政党という点も含めて、その政党が府と市の中で最大会派、場合によっては過半数になっていることがあると思う。

3点目は、府市一体条例として条例で担保しながら、知事と市長のトップ会議を制度的に行政運営の中に組み込んでいるということがあると考えている。

- 一方で、課題としては、現在の府と市の運営は知事と市長の信頼関係で成り立っている部分があるため、一方が府市一体条例を破棄すれば今の関係は成り立たなくなる。また、知事、市長が合意できたとしても、府議会、大阪市会の両方の議決を経なければならないということがある。
- 府域の基礎自治強化について、令和6年に議員提案で条例が制定され、小規模市町村では行政運営が難しくなるとの課題認識のもとで、大阪府が人的・財政的な支援を含めて市町村の主体的な取組を支援している。
- 府域を越えた広域行政の強化としては、関西3空港懇談会があり、関西国際空港を基軸とした空港運営の最適化を図り、地域全体の発展に寄与する取組を進めており、現在、3空港は関西エアポート株式会社により一体的に運営がなされている。また、埋立ての関係で、大阪湾フェニックスという形で、近畿2府4県で協力して一般廃棄物処理を行っている事例がある。
- 最後に多極分散型・ネットワーク型の国づくりについて。首都と第二階層都市の分析で、国内で突出した首都を持つよりも、高い経済パフォーマンスを持つ第二階層の都市を多くすることによって国全体の経済力を強化すべきという研究がある。大都市圏は非常に投資効率が高く、今後のネットワーク型社会において必要となる、物理的基盤としてのサーバやそれを管理する人間も大都市の方が確保しやすいと考えられる。
また、東京に色々なものが集中することで、日本全体としてのリスクが高まっているのではないかと考えられる。
こうしたことから、副首都推進局としては、従来の東京と全ての地方という構造から、大都市と地方という新しい多極分散・ネットワーク型の都市政策を国家戦略に取り入れてもらいたいと考えている。
- 副首都が備える機能としては、首都機能を代替・補完する機能や、一定の経済規模を有

し、ヒト、モノ、カネ、情報の中枢・中継する機能、イノベーションを社会実装する機能などがあると考えている。

- 今後も都市化が進む中で、国家戦略として、東京に加え、一定の規模を有する大都市圏に人口や資源を集中させることによって日本全体の経済成長を支えることが期待でき、また、大阪だけではなく複数の大都市圏で多極を構成することによって、これらの大都市圏が人口のダム機能を持つことになり、大都市圏の人口流出のバランスを保ち、域内循環を促進することで、人々が生まれ育ったふるさとから離れることなく豊かな生活をできるという点で、国民のウェルビーイングの向上が期待できると考えている。

【意見交換】

- いわゆる都構想や最近の府市協力は、二重行政の無駄を省くことを意図しているとのことだが、その背景には、関西圏全体の経済的な地盤低下という問題意識があると思う。経済的な効果について、現状や、当初の想定との違いをどのように認識しているか。
- 経済成長が十分であるかには様々な見方があると思うが、うめきたの開発や、万博、I Rなど、府市の協力による取組を積み重ねていくことが大事だと考えている。
- 圏域の観点からは、例えば兵庫県の尼崎など、大阪府域を超えて都市圏が拡大しているが、このような社会経済的な実情に対して、どのように対応することを考えているか。
- 大阪の都市圏は、兵庫県、京都府、奈良県などに広がっている部分があり、京阪神でより協力していきたいと考えている。
- 前半のヒアリングで、東京では広域的な視点と自治的な視点のバランスがとれているという話があった。大阪では、広域的な視点と自治的な視点をうまく調整できているのか。
- 大阪都構想では都区制度を目指していたが、指定都市と都道府県の行政の切り分けを前提として、一緒に行った方が効率的である事務を共同で処理するようにしてきたという経緯であり、東京都と特別区間の調整のような仕組みは、実態としてはあまりない。
- ご説明のあった取組によって、実際に大阪のプレゼンスは上がっているのか。その上で、大阪は東京を真似るのか、東京とは違うものを目指すのか、どのようなビジョンを持っているか。
- 大阪は、東西2極の1極として、平時は日本の成長に貢献し、非常時には首都機能をバ

ックアップするというキャッチフレーズの下で、副首都を目指している。東京のコピーではなく、大阪の地理や歴史を背景としたまちづくりをしていきたいと考えている。

- 大阪府は、大阪市に集中的に投資をしており、大阪市に一極集中させるような現象が起きているのではないかと思うが、大阪市以外の自治体に対してどのように説明しているのか。また、大阪市以外の地域の発展について、どのように考えているのか。
- 経済成長の効果がまだ周辺市町村に十分に届いていない部分もあると思うが、周辺市町村から大阪市に通勤している住民も多いことから、税の涵養にもなっているかと思う。産業政策については、市域だけでなく府域も含めて、バランスを取りながら実施している。
- 大阪市で得た利益を周辺の自治体に還元する具体的な仕組みがあつてこそその制度であるべきだと思うが、現実にはそこまで至っていないということか。
- 都区制度とは異なり、財政調整の仕組みは、制度的には担保されていない。例えば、大阪市域の再開発に伴う地価の上昇は、大阪市の税収に反映される。
- 府市共同の大阪としての副首都の構想は、前回ヒアリングを行った川崎市などの指定都市が主張している広域自治体からの言わば「独立」を強く志向する構想とは異なるということか。また、今後、仮に政治状況が変わることがあった場合に、そうした方向性に変わることもあり得るのか。
- 川崎市の構想を否定しているわけではない。大阪は、実際の経済圏域と比べて大阪市域が小さいという地理的特性や人口規模を踏まえ、広域自治体に権限を寄せるという考え方。どの方向性を採るかは、それぞれの自治体の置かれている状況に応じて選択することかと思う。
なお、資料９ページで紹介しているが、大阪市では、以前、道州制を前提に指定都市に権限を集める「スーパー指定都市構想」を構想していたことがある。
- 資料２０ページの府市一体条例による大阪府への都市計画権限の一元化について、都市計画区域マスタープランに係る市の事務が府に委託されているが、大阪市の区域は、大阪府の都市計画区域マスタープランにおける大阪都市計画区域と同じであるため、市が作成した計画を府が認めるという以上に、事務が一元化されているといえるのか。
- 区域区分についても、大阪市には調整区域がほとんどないため、府の権限に大きな影響

はなく、また、都市再開発方針については、従来どおり大阪市の権限であるため、都市計画全体について、府による一元化や、広域的なチェック機能が働いているといえるのか。

- 市の都市計画に係る業務を府に委託する場合に、都市計画の決定に際して、府の都市計画審議会と市の都市計画審議会のいずれの議を経ることとなるのか、あるいは両者であるか、運用の実態を教えてください。
- 府と市の共同設置組織として、大阪府に大阪都市計画局を置いている。従来、市の都市計画区域マスタープランは、大阪市の職員が市長の下で策定していたが、大阪府に委託することより、府の都市計画審議会の議を経て、府知事が決定することとなる。ただし、運用上は、事前に市の都市計画審議会の意見を聴くこととしている。市のマスタープランについても、府が府域の全体のことも考えて決定することとなるという違いがある。
- 例えば将来、副首都を目指すといったときに、大阪の大都市圏において、大阪市の他に、指定都市の堺市や、複数の中核市など、人口規模や権限が大きい自治体が幾つもあることについて、どのように考えているか。
- 副首都の推進については、研究会を開催して有識者と意見交換しており、例えば、法制上、首都を位置付けた上で、副首都を位置付けるようなことを、今後、国に対して働きかけていきたいと考えている。
- 大阪市と堺市は、圏域の中の役割や実態がやや異なると認識している。堺市とは、大阪府は中核市だった時代から積み上げてきた関係があり、二重行政の課題をあまり感じていなかったため、現在の運用となっている。他の中核市との関係について、現時点でははっきりとしたイメージはない。
- 長の属する政治勢力・政治的方向性が同一であることが現在の府市の一体性を実現させている点で、脆弱な部分があるとのことだが、都制度がこの点について解決策になると考えているのか。都区制度も都と区という二つの地方公共団体を存立させる以上、解決策とはいえないのではないか。
- 道府県に特別区を設ける手続等を定める「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に基づいて都区制度が導入された場合は、府域の広域機能を担う主体が大阪府に一元化され、府市間で調整したり、府市の一体性を図る必要が無くなるため、解決策となるものと考えています。都区制度において、府と特別区の長の方向性が異なることはあり得ますが、一般的には、都道府県と市町村でも方向性の違いは生じるものであり、都区

の一体性を求めるものではありません。

(以上)