

第3回ワーキンググループにおける主な議論

第3回ワーキンググループにおける主な議論①

【特別区長会・東京都からの意見聴取に関する議論】

（都区の役割分担・協議に関する議論）

- 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、都と区の両者の話し合いの中で議論することになる事務が出てくると思う。
- 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。
- 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事務としてしっかりと整理される。

第3回ワーキンググループにおける主な議論②

(都区の役割分担・協議に関する議論) ※つづき

- 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。

特別区の規模で住民投票によって統合することは、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たので、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。

第3回ワーキンググループにおける主な議論③

(特別区間の連携に関する議論)

○ 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か。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。

○ 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が、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。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、例えば児童相談所で言えば、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、連携を行うこと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。このように、事務の内容により、適切な対応をとっている。

このほか、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。

第3回ワーキンググループにおける主な議論④

(広域的な課題への対応に関する議論)

- 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、960万人^(注)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。
(注) 令和6年1月時点の住民基本台帳による数値
- 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いるため、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、通勤者が通勤先にこ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。

第3回ワーキンググループにおける主な議論⑤

(広域的な課題への対応に関する議論) ※つづき

- 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、通学も含めた生活圈があると思う。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^(注)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。(注) 令和6年1月時点の住民基本台帳による数値
- 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、その中で支障や課題についてどのように考えているか。
- 圏域を超えた連携としては、9都県市の会議があり、水道の流域の問題や、環境問題、廃棄物問題など様々な課題があり、常設の委員会のもと実務家同士で都域を超えた連携をしっかりとやっている。

(住民自治に関する議論)

- 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、そうなるとか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ことではなく、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3回ワーキンググループにおける主な議論⑥

(その他の都区制度に関する議論)

○ 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、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。

第3回ワーキンググループにおける主な議論⑦

【大阪府・大阪市からの意見聴取に関する議論】

（大阪府と大阪市の連携等に関する議論）

- 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。
- 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。
- 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と考えて決定することとなるという違いがある。

第3回ワーキンググループにおける主な議論⑧

(大阪府と大阪市の連携等に関する議論) ※つづき

- 東京都及び特別区へのヒアリングにおいて、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。
- 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る。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るが、一般的には、都道府県と市町村でも方向性の違いは生じうるものであり、都区の一体性を求めるものではない。
- 大阪府・大阪市の取組によって、実際に大阪のプレゼンスは上がっているのか。その上で、大阪は東京をまねるのか、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。

第3回ワーキンググループにおける主な議論⑨

(大阪市と周辺市町村との関係に関する議論)

- 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っ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。
- 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。

(府域を超えた広域的な課題への対応に関する議論)

- 圏域の観点からは、例えば兵庫県、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が、現状は、大阪府と大阪市の連携にとどまっているということかと思う。
→ 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が、現状は、大阪府と大阪市の連携にとどまっているということかと思う。

(※) 時間の都合上、ワーキンググループの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開催後に構成員とヒアリング対象団体との間で書面でやり取りした内容を含む。