

## 第 11 回特別区制度懇談会

- 1 日 時 平成 25 年 12 月 3 日（火）18：15～20：00
- 2 場 所 東京区政会館 19 階 192 会議室
- 3 出席委員 大森彌委員、伊藤正次委員、大杉覚委員、金井利之委員、  
沼尾波子委員、安田八十五委員

### 4 会議の概要

#### （1）国等の動きについて

平成 25 年 8 月 12 日に開催された第 10 回特別区制度懇談会以降、平成 25 年 11 月時点までの国等の動きに関して事務局が整理し、取りまとめた資料を配付した。

#### （2）第 30 次地方制度調査会答申について

平成 25 年 6 月 25 日に第 30 次地方制度調査会の答申が出されたが、特別区制度に係る箇所について、地制調ではどのような議論が行われたのか、地制調委員を務めた伊藤委員から全般的な報告・説明がなされた後、引き続き懇談会委員による意見交換が行われた。

##### ① 伊藤委員による報告・説明内容

- ・ 答申は、大都市制度改革の部分と基礎自治体にかかわる部分との大きく二つに分かれ、さらに、大都市制度改革は、既存の大都市制度の見直しと、大阪都構想や特別市構想等の新しい大都市制度との議論に分かれている。都区制度については、既存の大都市制度の見直しの中で扱われた形になっている。
- ・ 東京では子どもの医療費助成等の水準、特に特別区の区域における住民に対する行政サービスの水準は手厚く、また、総務省からの職員給与削減要請を拒否したことはいかながなものかという意見が地制調委員の中ではあった。こうしたことから、国の都区に対する東京富裕論の発想は、なお根強くあるという印象を地制調の議論の中で感じた。
- ・ 地制調における都区のヒアリングの中で、特別区は、より多くの権限移譲が必要であることを示し、特に児童相談所の移管を強調した。これについては、都区のあり方検討委員会等で移管を検討してきた事務が多い中、児相の移管だけが強調されていた点について違和感を示す委員がいた。最終的には、答申の中に児相に関する文言は残っているが、児相以外についても検討すべきではないかという意見が、地制調の議論の中ではあった。
- ・ 答申は全体として、都道府県から大都市への権限移譲を進め、都区制度も都から区への権限移譲を積極的に進めるべきというスタンスになっているが、23 区全てが

同じ形で権限移譲を受けるという発想はとっていない。「小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ」という限定した書き方をしているのは、そういう趣旨であり、特別区の23区横並び志向には、かなり否定的である。

今後、特別区は、横並び志向から脱却できるかどうか、各区独自の取り組みを区民に説明できるかが問われてくることになるであろう。

- ・ 答申では、条例による事務処理特例制度の活用、複数区の連携に基づいた権限移譲によって、可能な区から個別に実施していくという発想に立つ。これは基礎自治体のあり方に関する部分とも共通する考え方である。  
また、特別区の区域の再編は否定しないが、都が言うような権限移譲の要件とはしないこととしている。
- ・ 答申は、他の大都市制度の見直しにかかわるものを、都と区の関係にも適用してはどうか、指定都市と都道府県の場合と同様に、共管事務や関連する事務等について協議が整わない場合の新たな裁定制度の導入を検討すべきと提言している。
- ・ 地制調の審議では、都区制度そのものについての検討よりも大阪における特別区設置構想の検討に力が注がれたのではないかと。大阪に新しくできるであろう特別区が東京の特別区とどう違うのかに強く関心が寄せられたため、反射的に東京の特別区のあり方を検討することになったのではないかと。

## ② 特別区制度懇談会委員による意見交換での主な意見等

### 【1. 特別区への事務移譲について】

- ・ 答申では、「人口規模のみを基準にする必要はない」としながらも、「一定の事務移譲は法令で行うが、その他については、規模・能力に応じて移譲する」としており、議論が一貫していないような印象があるという区長会からの意見については、当初、地制調の中で検討したときにも、地制調委員の中からこの文言はわかりにくいという意見が出された。それが最終的にあまりきちんと検討されずに残ってしまったのではないかと。
- ・ 答申の中の「人口規模のみを基準にする必要はない」とは、もし人口規模のみを基準とすると、その人口規模を目途として区域を再編するという議論になり得るため、そのような考えはとらないということである。また、「一定の事務移譲は法令で行うが、その他については、規模・能力に応じて移譲する」とは、人口規模で一律に線を引いてフルセットで移譲するのではなく、個別の事務ごとに関係する人口規模や能力に応じて移譲するという考え方である。
- ・ 「規模」について、特別区の面積は確かに狭隘であるが、人口密度等の観点から見れば、効率的な行政サービスという点で優位性がある。また、「広さ」については、広域連携等を考えればよく、そのような受け皿の考え方、つながり方が、「規模・能力に応じて移譲する」ことにつながるのではないかと。

- ・ 答申では、移譲する事務量に応じて適切に税財源を配分すべきとうたっている。答申が出た当時は、法人住民税の交付税原資化の議論はまだなかったが、現在、東京富裕論との関係で、法人住民税を国に吸い上げるという国税化の議論が出てくる中で、このこととも絡めて、事務移譲については今後考えていく必要がある。
- ・ 答申では、事務移譲について、これまでと同様、第三者が決めていくことを建前にしているが、この考え方は古いのではないか。また、区の事務を増やすと言いつつも現状を維持しているのは、事務移譲までの時間稼ぎなのか、あるいは、本当に区に移譲したほうが世の中が良くなると思っているのか、真意がつかめない。いずれにしても、依然として事務移譲という 20 世紀的な、前世紀の遺物のような議論を続けていることは、労力の無駄としか思えないというのが率直な印象である。
- ・ 児童相談所の問題を本当に考えるのであれば、事務移譲のような長時間かかる問題として設定すること自体が、本当に子どもの人権について、きちんと考えているのか疑問である。明日発生するかもしれない問題を権限の移譲で対応することは筋違いではないか。事務権限が増えないと一人前になれるという発想は、もうやめたほうがよいのではないか。

#### 《事務局発言》

- ・ 児童相談所が特別区に移管されるまで、現状のままでよいということではない。昨年度から始めた都区間の検討の中で、現在の役割分担のもとでの現状と課題について検討を行った。その結果を踏まえて都と区における連携・調整のためのルールの見直し作業を行っているところであり、今ある問題を可能な限り払拭することも並行して進めているところである。  
 そのうえで、究極的には体制の一元化が必要であり、児童相談所の移管についても検討していきたいということであって、決して現状をなおざりにしているわけではない。

#### 【2. 特別区の区域の見直し等について】

- ・ 答申の「三大都市圏における基礎自治体のあり方」の部分で、「将来の少子・高齢化に備えて、双方、補完的に連携していくことが必要だ」とし、「場合によっては、その平成の大合併の成果を見て、検証をして、それを役立てる」と書かれている。これは、平成の大合併では、三大都市圏近郊都市の合併は進まなかったが、将来的に更なる高齢社会を迎えた時、合併という課題も出てくるかもしれないことをにおわせている。それは、場合によっては、特別区も同じような扱いになり得るかもしれないと深読みすることはできるが、「特別区の区域の見直し」については、必ずしも十分な議論がなされたわけではない。
- ・ 大都市全般として急速な高齢化が進む中、施設等の不足は東京固有の問題である。今後は、東京都の中で、施設を共同設置すること自体が難しく、杉並区と南伊豆町の

連携事例だけではない別の形で、より広域的な連携を考えていかないと、施設整備面が相当近い将来厳しくなる。だからこそ、合併という方向だけに行く話ではないと考える。

- 今後、団塊の世代が75歳を超え、地方圏での人口減少と過疎化がさらに進む中で、合併による効率化とは違う形で、行政サービスの需要や施設の更新需要が生じることを踏まえると、合併によって区域を更に広域化することで効率化が図れるのかは疑問である。むしろ、特別区という地域の特性を考えると、その区における地区の中でどのように施設の有効活用を考えていくのか、かなり高い密度で存在する中での高齢者ケアの問題をどう考えるのか、また、効率化の視点は、相当違った形で描けるのではないかと考えたときに、区域の見直し論として検討されるよりは、むしろ区内における都市内分権の議論と絡めてどう考えるかが検討されるべきテーマではないか。

### 【3. 都市と地方の基礎自治体間における連携について】

- 全国の様々な地域の農山村の首長からは、23区はよほど頑張らない限り、このままでは絶対にもたないと見られている。今後、75歳以上の絶対数が一番増えるのは東京都であり、このままいけば、よほどのことがない限り、外に出ざるを得なくなるのではないかと、注目されている。その際には、寝たきり状態になってからではなく、なるべく早い時期に移ってもらいたいと考えられている。「早い時期に」ということは、東京という大都市と農山村の新しい交流、交流を超えた対流として人口が移ることを示しており、これについて厚生労働省は都市部の高齢化対策に関する検討会の議論の中に入れていた。しかし、東京都を見ていると、危機感があるようではなく、どうしたものかと感じている。
- 厚生労働省の都市部の高齢化対策に関する検討会と同様、東京都では高齢者の施設、特養等は、特別区だけではなく、むしろ多摩の地域のほうが厳しくなってくると予測しており、それがどこまで現実になるかはわからないが、そうした状況では、同じ東京都の中で施設を共同設置すること自体、もう難しいのではないかと。別途、検討会のようなことは、各自治体で行っているが、それすら、多摩の地域では中止するところも出てきており、協定や覚書も解除し出している傾向には、特別区側も困り出している。そういう意味から、本当の広域的な東京都というくくりはもちろんのこと、杉並区と南伊豆町の交流事例だけではない、別の形で、より広域的な連携ということを考えていかないと、施設整備面で近い将来、相当厳しくなるということが考えられる。
- 都市と地方あるいは遠隔地の自治体との連携として例示されているのは、災害対応や監査、福祉、技術系職員の共同確保、広域連携による地域づくりの推進である。また、国会議員の委員は、都市と農村の連携を重要視している。自治体クラウドについては、技術的に難しい問題があるため、正面から取り上げるには至っていない。
- 農山村は人口が減少し、疲弊して限界になると言われているが、その議論には疑問を感じている。将来、一番苦境に至るのは農山村ではなく実は東京であると考えてい

る。しかし、政府はそのように言っていないため、危機感が出てこない。大都市のほうが大きな危機に迫られてきており、打開策を考えなければいけない状況にある。23区の将来を考えたときに、既に個別には行われているかと思うが、23区及び各区の職員が地方との連携をどのようにやっていくのかを本格的に考える必要があるのではないか。

- ・ 杉並区と南相馬市の災害時相互援助協定に基づいた自治体スクラム支援は、東日本大震災以前に人事交流を行っていたという下地があった上でのことだと思う。このことを踏まえると、今後、姉妹都市交流の実質をどのように考えるのかもかなり重要になる。本当の意味で相互に人が移動して、一時的でも滞在するところまでのつき合い方ができるかどうか、これは双方の関係にもなってくるかと思うが、そういう点を含めて遠隔型の連携のあり方を考えていかなければいけないのではないか。
- ・ 今回、厚生労働省の都市部の高齢化対策に関する検討会で調査を行ったところ、東京の空き家は非常に多いことがわかった。また、この検討会では、東京では土地が高く、高齢社会における新しいニーズに対応できないのではないかと、もう少し空き家を活用してはどうかという議論が行われた。一方で、介護関係の事業者は農山村では既に満杯状態で、大都市に進出してきている。また、東京の中ではサービス付き高齢者向け住宅などが乱立し始めている。このようなことにも、今後、対応していかなければならず、東京においてももう少し危機感を持つべきであり、このままで大丈夫なのかと感じている。

#### 【4. 大阪の特別区について】

- ・ 大阪で橋下市長が大阪都構想を打ち出したのは、関西、特に大阪の限界を破るために、東京の特別区の形をかなり強引に持ち込もうとしたものであると考える。現段階ではうまくいっていないが、当時はそれに国や地制調が振り回され過ぎたのではないかと。今の日本の状況で大阪都構想というのは本当に意味があるのか疑問である。
- ・ 今回の地制調は答申を出す前に「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が成立したことにより、地制調としての、大阪都構想における真の検討対象はなくなったのではないかと。その法律には国との協議の必要性が書き込まれているから、あとは詳細を詰めていくことが残されているだけではないか。もしその法律がない状態で地制調が検討するのであったら、相当な議論になったであろう。その法律が先に成立したために、全体の印象として、答申の中にあまり注目すべきものは出てこなかったのではないかと考える。
- ・ 東京と同じ特別区でありながら、基礎自治体ではない特別区が大阪にできては困るという区長会の問題意識は地制調も共有していた。現在は区域割りや財調等のいくつかの具体案も出ているが、地制調で議論していた当時は大阪からの情報がなく、その実現可能性についてもよくわからない状況で検討していた。そうした中でこの答申を出し、「都の特別区とは異なってしまう可能性もあることに留意すべきである。」と表

現しているのは、大阪都構想に対して少し懸念を示しているということであり、これは地制調会長がかなり強調されて発言された部分が盛り込まれているものである。

- ・ 東京の特別区は、最初は内部団体であったが、事務移譲を受け、徐々に市に近い基礎的な自治体として認められたという経緯から、会長を含め地制調が懸念したのは、権限をあまり持たない特別区が大阪にできると、基礎的な自治体とは言えない内部的な特別区が大阪にできるのではないかということで、同じ特別区と言いながら法的性格が全然違うものができるという状況になることである。そういう可能性があるということに対して、答申は一応留意したということである。

## 【5. その他】

- ・ 今回の地制調答申は、大都市制度改革と基礎自治体のあり方という二本柱になっているが、どちらも基礎自治体論に立っている。特別区に関しても、基礎自治体のアナロジーで全て捉え返しており、今までの、特別地方公共団体として特別区を特別視するという発想とは少し違う形になっているのではないか。この答申は、いわゆる「基礎的な自治体」ではなく、「基礎自治体論」にかなり立脚しているので、条件不利地域の市町村から特別区、場合によっては、政令指定都市にまで適用していると読み取れる。
- ・ 今の地制調では、明治以来の都道府県制や地方制度に根本的にメスを入れるという原理原則があまり重要視されずに、状況に応じて対応されており、状況追随主義とでもいうような印象を受ける。23区は、過去の経緯によるデメリットの面を原理原則に基づいて改革していくということを、国や地制調に示していくべきではないか。

## (3) その他

次回、第12回特別区制度懇談会の開催は2月末から3月初めの間で、今後日程調整を行うこと、また、内容は第3期特別区制度研究会からの研究結果報告を主な内容としていることを事務局から懇談会委員に報告した。

### 資料

- ・ 第30次地方制度調査会答申における都区制度の扱いについて  
(特別区制度懇談会委員 伊藤 正次)

### その他資料 (インターネットで公開)

- ・ 国等の関連資料
  - ◆ 「大阪府・大阪市特別区設置協議会」関連資料  
<第6回大阪府・大阪市特別区設置協議会>
    - ・ 大阪における大都市制度の制度設計 (パッケージ案) 【総括】

<第7回大阪府・大阪市特別区設置協議会>

- ・パッケージ案に関する自民党の見解
- ・協議会提出資料 日本共産党大阪市議員団 山中智子
- ・大阪府・大阪府で共通して取り組んでいる戦略 総括表

<第8回大阪府・大阪市特別区設置協議会>

- ・国との調整状況について
- ・公明党提出資料
- ・協議会提出資料 日本共産党大阪市議員団 山中智子

<第9回大阪府・大阪市特別区設置協議会>

- ・会長 浅田均提出資料
- ・大阪維新の会提出資料
- ・「大阪における大都市制度の制度設計（パッケージ案）」に関する自民党の見解
- ・「大阪における大都市制度の制度設計」（パッケージ案）に対する考え  
民主党・無所属ネット大阪府議会議員団、OSAKAみらい大阪市議員団
- ・日本共産党大阪市議員団の見解

◆「大阪府市統合本部会議」関連資料

<第21回大阪府市統合本部会議>

- ・大阪府市規制改革会議について
- ・大阪府市医療戦略会議について
- ・A項目・B項目 基本的方向性（案）工程表《平成25年8月版》
- ・上山特別顧問提出資料

◆「九都縣市首脳会議」関連資料

- ・第64回九都縣市首脳会議の結果概要
- ・「平成25年 九都縣市のきらりと光る産業技術」表彰企業一覧
- ・地方分権改革の実現に向けた要求
- ・首長の在任期間の制限に関する意見
- ・2020年東京オリンピック・パラリンピック競技大会開催に向けた支援について
- ・首都圏の国際競争力の強化について
- ・事業所等への太陽光発電設備の導入促進について
- ・更なる保育士確保策の推進について
- ・生活困窮者自立支援制度の円滑な推進について
- ・健康関連産業の振興や予防・健康管理の推進に向けた日本再興戦略の迅速な実行について
- ・低炭素で災害に強い活力のある首都圏の実現について
- ・福島県の復興を支援する共同宣言

- ◆ 「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」 関連資料
  - < 第1回基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会 >
    - ・ 第30次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」のポイント
    - ・ 市町村の現況について
    - ・ 広域行政圏施策・定住自立圏構想について
    - ・ 「地方中枢拠点都市」関連資料
    - ・ 検討課題等について
  
  - < 第2回基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会 >
    - ・ 浜松市長発表資料
    - ・ 福岡市長発表資料
    - ・ 福岡地域戦略推進協議会 (Fukuoka D.C.) パンフレット
  
  - < 第3回基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会 >
    - ・ ヒアリング結果について
  
  - < 第4回基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会 >
    - ・ 条件不利地域の市町村関連資料
    - ・ 三大都市圏の市町村関連資料
    - ・ 「地方中枢拠点都市」関連資料
    - ・ 検討の視点
  
- ・ 第30次地方制度調査会答申  
（「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」）
  
- ・ 「とりまとめに向けた考え方について（その2）（案）」に対する意見等  
（特別区長会会長・荒川区長 西川 太一郎）