



第4分科会

大都市東京における 23 区の自治のあり方について

研究員

港区企画経営部企画課

品川区都市環境事業部環境課

大田区経営管理部企画財政課

大田区区長政策室政策課

世田谷区基本構想・政策研究担当課

渋谷区企画部企画財政課

葛飾区政策経営部政策企画課

江戸川区経営企画部企画課

特別区協議会事業部調査研究課

小貫 智之

濱野 祐三

祭原 純 (平成 25 年 3 月まで)

上村 信貴 (平成 25 年 4 月から)

青木 務

笹谷 久美子

鈴木 大志

椎名 真雄

小野 幸宏

目 次

1	はじめに	1
1-1	研究の目的	1
1-2	研究の背景	1
1-3	研究の枠組み	1
2	大都市制度をめぐる状況	2
2-1	国の動向	2
2-2	他の大都市制度の動向	2
(1)	大阪都構想	2
(2)	特別自治市構想	5
(3)	海外の大都市制度	7
2-3	都と区の現状	8
3	大都市の課題に対応するための東京 23 区の自治のあり方	10
3-1	各区の地域性を踏まえた独自の行政運営	10
(1)	葛飾区における高齢化対策事例	10
(2)	江戸川区における子育て支援の事例	13
(3)	大田区における産業振興の取組み事例	14
3-2	区民、事業者等との協働	15
(1)	渋谷区における高齢化対策事例	15
(2)	品川区における子どもの見守りに関する協働事例	17
(3)	港区における区民と区の協働事例	18
3-3	東京 23 区間の垣根を越えた連携	20
(1)	区部周辺部環状公共交通の実現に向けた取組み	22
(2)	目黒川における水質改善対策	23
3-4	事例を踏まえた東京 23 区の今後のあり方に関する検討	24
4	まとめ	26
◆	参考資料 1 : 大阪視察参加者の所感	27
◆	参考資料 2 : 東京 23 区の世論調査及び区民意識調査による 定住意向について	29
◆	研究活動経過	30

1 はじめに

1-1 研究の目的

我が国の社会構造が変化し、地方分権化が進む中、大都市の抱える課題は増している。このような状況の中、大都市東京における23区の自治のあり方について影響を与えるような様々な提言や問題提起が行われてきた。これらについて、東京23区はどのように受け止め、大都市東京における課題に対処していけばよいだろうか。これまでの大都市制度をめぐる状況を考察しながら、職員の視点で、東京23区の自治のあり方を考える。

1-2 研究の背景

東京23区においては、少子高齢化や単身世帯の増加により人口構造が大きく変化し、他の大都市と同様に高齢者医療・介護や、子育て支援等の行政需要が大幅に増加している。また、地域の活性化や住環境の保全等、これまで以上に区民ニーズが多様化し、きめ細やかな行政対応が求められている。さらに、地方分権化の流れが進展するに伴い、各区は自律した財政運営と行政サービスの両立を図っていかなければならない。

一方、他の大都市では行政の諸課題に対応するため、「大阪都構想」や「特別自治市構想」が提起され、国等においても「道州制」の議論があるなど、新たな自治制度に関する議論が活発に行われている。こうした中、平成24年8月には「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、大阪市等、東京都以外の人口200万人以上の区域に特別区を設置する場合の手続きが確立されるという動きがあった。

このような動きに東京23区が対応していくためには、職員自らが自治制度に関する最新情報を幅広く収集・分析し、職員の目線で将来を見据えた議論を積み重ねておく必要がある。

1-3 研究の枠組み

本論は、次の第2章で、こうした大都市制度をめぐる状況を整理し、続く第3章では大都市の課題に取り組む東京23区の事例を取り上げる。その上で、それらの全体的な状況を踏まえ、今後の東京23区における自治のあり方について本分科会で議論した内容を集約することにより、東京23区の将来に向けた自治の方向性を示していきたい。

2 大都市制度をめぐる状況

2-1 国の動向

平成 18 年 2 月に出された第 28 次地方制度調査会答申では、道州制下における東京の取扱いについて、「大都市としての特性が顕著で首都機能が存する東京（現在特別区の存する区域あるいはその一部）については、さらに、その特性に応じた特例を検討することも考えられる」と記述されるにとどまり、大都市制度について議論が進められるも、具体的な案が示されるには至らなかった。

その後、平成 23 年 8 月に発足した第 30 次地方制度調査会では、大都市制度のあり方について検討が進められ、平成 25 年 6 月に出された答申によると、事務の移譲と区域の再編に対する考え方について、「今後、都から特別区への更なる事務移譲について検討する際には、特別区の区域の再編と関連付ける議論もあるが、特別区の高い財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性等を踏まえると、一般的に人口規模のみを捉えて基準にする必要はないものと考えられる。」としている。

東京都から東京 23 区に移譲すべき事務に係る課題として、児童相談所の専門職の確保を例示しているが、このことについては、「専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである。」とし、区間連携の必要性について述べている。

一方で、東京 23 区の区域の見直しについては、「今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しについても検討することが必要である。」と言及している。

2-2 他的大都市制度の動向

(1) 大阪都構想

① 背景

大阪府民の所得が低下し、大阪のまち全体が冷え込む中、橋下徹氏（現大阪市長）率いる大阪維新の会が、大阪の豊かさを取り戻そうと「大阪都構想」を提唱した。大阪市域を中核市程度の権限を持つ特別区に再編するとともに、広域的な視点が必要な事務権限については大阪府（都）に集約することで二重行政を改め、生み出した財源を経済の活性化やきめ細やかな住民サービスの原資にしようという考え方である。

② 大阪での動きに呼応した国政

大阪での動きに反応するかのように、国政も動いた。平成 24 年 8 月、議員立法により「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（以下「大都市地域特別区設置法」という。）が制定され、指定都市を含む人口 200 万人以上の大都市区域に限定し、特別区を設置する手続きが法定された。

③ 大阪都構想実現に向けた動き

○大阪府市統合本部 [平成 23 年 12 月設置]

大阪府市の共通課題に関して、行政としての方向性を一致させる場として設置され、広域行政の一元化や二重行政の見直しなどを検討した。

○大阪にふさわしい大都市制度推進協議会 [平成 24 年 4 月設置]

国の動向を踏まえ、特に、大都市地域特別区設置法成立後は、広域自治体と基礎自治体間の財政調整制度や特別区の区割り案等の検討を重ねた。

④ 大阪府・大阪市特別区設置協議会

平成 25 年 2 月、大都市地域特別区設置法が求める「大阪府・大阪市特別区設置協議会」が設置された。同協議会は、大阪市の区域における特別区設置協定書を作成するために制度設計を行う会議体である。

第 1 回協議会（平成 25 年 2 月 27 日）を皮切りに、法定の協議事項である特別区の区割りや事務分担等、制度設計の議論が進められている。特に、事務分担においては、児童相談所や教職員の人事権も含めた小・中学校の管理運営等について、新たに設置される特別区が担うものと設計されており、東京 23 区とは異なる形のものとなっている。

現在は、協議会に提示されている制度設計をもとに協定書づくりに向けた議論を行っている。

⑤ 研究員による大阪視察

○ 目 的

今後の東京 23 区における大都市行政事務の効果的な執行の参考とするため

○ 実施日

平成 25 年 2 月 14 日、15 日

○ 視察参加者

第 4 分科会研究員を中心に計 11 名

○ 視察先

- ・大阪府大都市制度室
- ・大阪市水道局柴島浄水場
- ・大阪府立中央図書館

○ 視察のまとめ

【大阪府大都市制度室】

大阪府大都市制度室から、これまでの大阪における新たな大都市制度への検討経過と、今後

予定される計画について説明を受けた後、意見交換（質疑応答）を行った。

新たな大都市制度の実現のために設置された大阪府市統合本部は、現行制度下で可能な広域行政の一元化、府市二重行政の見直しと、府市それぞれの政策の方向性を一致させる仕組みを先行的に検討してきた。

二重行政の見直しについては、類似した施設や行政サービスの一元化のみを目標とせず、実態を踏まえて検討した結果として、基本的な方向性が出されている。

一方で、必要な法改正を国に求めるため、平成 25 年 2 月に府市両議会により議決された大阪府・大阪市特別区設置協議会（法定協議会）の設置を前に、府市それぞれの首長や各会派の議員で構成される大阪にふさわしい大都市制度推進協議会（条例協議会）を府市共同条例にて設置し、議論を重ねた結果、5 区案と 7 区案の区割り試案が出された。

設置された法定協議会において、区割り試案から現行の事務事業の実態に則した府と市の事務配分について今後、議論を重ねて、大阪にふさわしい新たな大都市制度の構築を完了させ、平成 25 年度中を目途に住民投票を行う予定である。

事務配分については、基礎自治体優先の原則や、補完性の原理を用いながら中核市権限を基本とするが、あくまで大阪府市の実情に適した独自の事務配分を目指す。

なお、現状は大阪都構想に関する対住民への働きかけや気運の醸成は、選挙結果を民意と捉えているため行っていないが、今後、法定協議会の場で住民投票についての議論が行われた際には検討される可能性がある。



▲大阪府庁にて意見交換

【大阪市水道局柴島浄水場】

大阪市水道局から大阪府域の水道事業の状況と、大阪市水道局と大阪広域水道企業団との統合協議の状況について説明を受けた後、意見交換（質

疑応答）を行い、実際に柴島浄水場内の見学を行った。

大阪市水道局は、住民の声を得て就任した橋下市長の方針（政治公約）に基づき、府市統合によるスケールメリットを創出するため、施設配置・人員削減・経営シミュレーションを行いながら企業団との両者利益享受を念頭にして、平成 25 年度中の統合を目途にこれまで協議を行ってきた。

結果として市長方針である柴島浄水場の売却（全廃）と会計統合は、両者の経営損益が見合わない、水道水を供給する安全水準の確保が出来ない、市域の水道料金が府域よりも安価であるという理由から柴島浄水場の事業範囲 2 系のうち、1 系は廃止するが全廃は行わず、会計統合も当面は行わないことが統合のメリットであるという報告をまとめている。

【大阪府立中央図書館】

大阪府における図書館行政サービスの説明を聞きながら、府立中央図書館内の見学を行った。

次に、特別区制度研究会の事務局として（公財）特別区協議会から事前に送付した質問事項の回答に併せ、府市統合における検討対象となった結果や検討継続となった府立図書館と市立図書館の役割分担について説明を受けた。

大阪府市が二重行政等について検討した結果、大阪府市の図書館は統合せず、継続して連携事業を行うこととなった。府立中央図書館は市立図書館と役割が異なり、広域的な業務として大阪府域内の市立図書館の支援と、図書館相互の連絡調整を重要な役割と認識されている。

また、館内に所蔵されている書籍の収集方法や、購入する本の種類・金額等、図書館の方針も、府と市においては異なっており、今後も府内において府市の図書館が相互に連携し、それぞれが担う役割を府民に伝えていくとのことである。

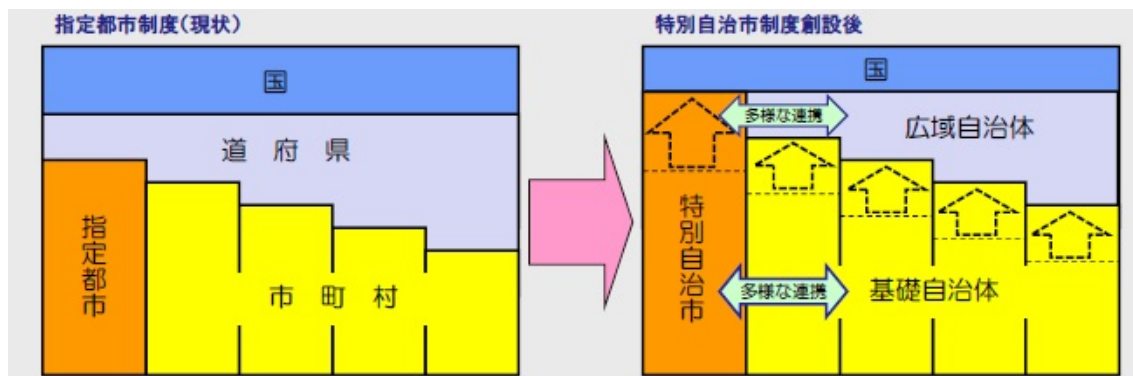
（２）特別自治市構想

① 背景・概要

新たな大都市制度として、平成 22 年 5 月に指定都市市長会議で提案された。大都市の市域において、二層性の自治構造を廃止し、現行制度での国や道府県の事務も含め、地方が担うべき事務の全てを一元的に担う「特別自治市」を創設することで、住民サービスを向上させるとともに、世界的な都市間競争に勝ち残るための仕組みを整えようという考え方である。

前述した大阪都構想とは、二重行政の解消という目的では同じであるが、大阪都構想は広域自治体が指定都市の機能も担う形での一元化であるのに対し、特別自治市構想は特別自治市が広域自治体の機能も担う形での一元化である点において、両構想は大きく異なる。

【図表 1 特別自治市創設後の広域自治体と基礎自治体の関係図¹】



② 特別自治市構想実現に向けた動き

横浜市は、従来から特別自治市の創設を主張してきた指定都市の一つである。平成 23 年 8 月に設置された「横浜市大都市自治研究会」において、「横浜市大都市自治研究会 第 1 次提言」が平成 24 年 3 月に提出された。その中で、特別自治市創設が求められる背景、特別自治市制度の骨子、特別自治市移行に期待できる効果、特別自治市移行が地方財政に与える影響等を整理している。

また、平成 25 年 3 月に、特別自治市制度の早期創設を目指し国等に要請・提案を行うため、「横浜特別自治市大綱」を策定したほか、平成 25 年 4 月には、さいたま市、千葉市、川崎市、横浜市、相模原市、京都市、神戸市の「指定都市 7 市による大都市制度共同研究会」が、特別自治市構想の早期実現に向け、地方自治法の改正の基本的考え方等を整理した「共同研究会報告書」を取りまとめた。

そして、平成 25 年 6 月 25 日、第 30 次地方制度調査会から出された「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」において、特別自治市創設の意義が明確に示され、府県から指定都市に事務だけでなく税財源の移譲を可能な限り進め、特別自治市に近づけていくという方向性が打ち出された。

¹ 指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案 概要版」(平成 23 年 7 月 27 日)より抜粋

ただし、これまでに指定都市市長会が、特別自治市をはじめとした多様な大都市制度の創設に必要な法整備を進めるよう、国や各政党に再三要請してきたが、現在まで実現には至っていない。

③ 特別自治市構想への道府県の反応

こうした動きに対し、平成24年7月19日に、全国知事会は地方行政体制特別委員会の中間報告において、広域調整機能や周辺市町村への行政サービスが低下する恐れ等から、反対・慎重の立場を表明していた。

しかし、平成25年10月21日に、静岡県は第8回県・政令指定都市サミットにおいて、静岡・浜松両市と実現を目指す「しずおか型特別自治市」制度骨子を決定した。この骨子は、道州制を視野に入れた3段階のフェーズを設定しており、平成26年度以降、県から指定都市に38業務を移譲することで合意しているほか、将来的には特別自治市が市域内の全ての地方税を賦課徴収して財源とする体制を目指すとしている。

静岡県が全国に先駆けて特別自治市の実現を推進する点において、今後の動向が注目される。

（３）海外の大都市制度

前述の大阪都構想及び特別自治市構想の議論を踏まえて、海外の大都市制度について先行研究を概観する。

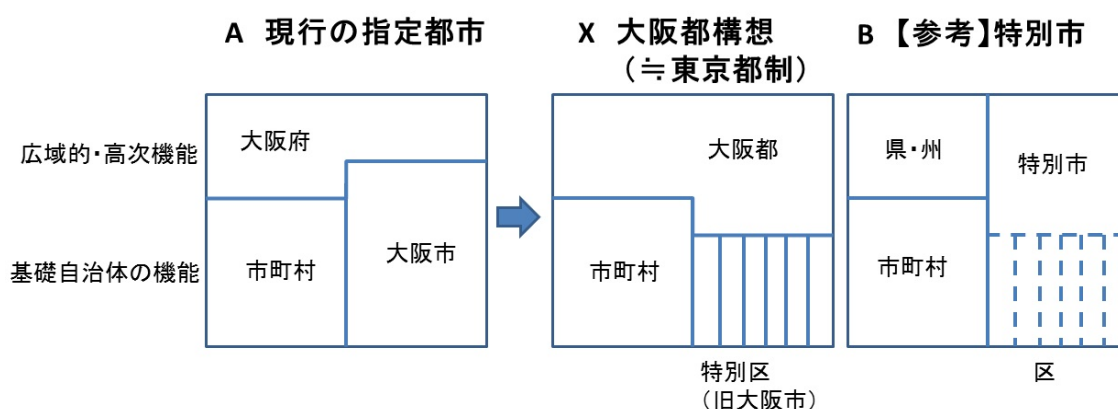
村上弘氏によると、海外の大都市自治制度は3つの枠組み（図表2）に分類できる。この分類によると、広域自治体のもとに大都市自治体がある（府県のもとに指定都市・一般市を置く）「Aタイプ」は、ドイツのケルン市やミュンヘン市など、フランスのリヨン、マルセイユ以下の市やイタリアのローマ、ミラノなどの市、それにアメリカのサンフランシスコ、ロサンゼルス、フィラデルフィアなどの大都市である。

次に、広域自治体と同格の大都市自治体（特別市、都市州）がある「Bタイプ」は、ソウル、ロンドン、ベルリン、パリが当てはまる。

このことから、村上弘氏は「先進国の大都市は、Aの一般市または政令指定都市タイプか、Bの特別市タイプをとるものが多い。また、特にBタイプでは大都市自治体の機能が膨大になるため、内部に議会等を備えた区（特別区）を置いて権限を移譲することも多い」、また、広域自治体により大都市が吸収される（都制。大都市自治体を廃止し特別区に分割する）「Xタイプ」については、

「東京都や構想段階の大阪都における制度だが、外国に類例の少ない特殊なタイプであるようだ」と分析している²。

【図表 2 大都市に関する地方制度の分類】



また、横道清孝氏は、大都市制度について指定都市型、特別市型、都制度型の3つに分類し、日本の大都市は、「人口規模が大きいために、その内部に区を置いて行政を行っている。これは国際的にみても一般的な姿であるが、問題は、区に対してどの程度の自立性を認め、民主的ガバナンスを導入すべきかということである」と、大都市内部の行政体制に関する論点整理を行っている³。

2-3 都と区の現状

① 平成12年改革（都区制度改革）

東京23区は、これまで累次の都区制度改革により、様々な権限等を東京都から譲り受けてきた。そうした中で、平成12年4月1日に施行された改正地方自治法では、都区の役割分担及び財源配分の原則が規定され、東京23区は基礎的な自治体として明確に位置づけられた。つまり、東京都が東京23区の存する区域において一体的に処理することが必要とされている事務を除き、一般的に市町村が処理する事務を東京23区は行うこととなったのである（「平成12年改革」と呼ばれている）。

² 村上弘『「大阪都」の基礎研究—橋下知事による大阪市の廃止構想—』『立命館法学』2010年3号、pp. 241-332。図表2は、同論文の「大阪都」における自治体間の権限配分のイメージ(p. 261)を引用した。

³ 横道清孝「日本における大都市制度のあり方をめぐって」『欧米諸国にみる大都市制度』、公益財団法人日本都市センター、2013年、pp. 8-15

この平成 12 年改革では、区域変更についても、東京 23 区は市と同様に自らのこととして行えるようになり、自ら区域の再編について考え、発議し、実質的に決定していくことができるようになった。

② 事務配分の見直し

東京都と東京 23 区との関係については、平成 18 年 2 月の都区協議会において、「今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方(再編等)、税財政制度など根本的かつ発展的に検討することとし、協議が整い次第、このための検討組織を都区共同で設置する。」とされ、都区協議会のもとに、都副知事と特別区長会正副会長等で構成する「都区のあり方検討委員会」が設置された。

この都区のあり方検討委員会では、都区の事務配分について内部管理事務等を除く東京都の全ての事務を対象に検討が行われ、検討対象事務 444 項目について検討の方向付けを行い、うち 53 項目が区に移管する方向で検討する事務とされたが、事務配分の今後の取扱いについては未定となっている。

なお、児童相談行政のあり方をめぐっては、児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会が設置（平成 24 年 2 月）され検討が行われている。

③ 東京 23 区の区域のあり方

都区の事務配分の検討について、東京都は、東京 23 区の再編を含む区域のあり方とセットで議論する必要があると主張している。それに対して東京 23 区側は、区域再編の問題はそれぞれの区が主体的に判断すべきものであり、事務配分の議論の前提となるものではないと主張している。

基本的な事項で都区間の主張は平行線をたどり、将来の都制度や東京の自治のあり方の議論が必要であるということになり、都と区市町村による「東京の自治のあり方研究会」にて調査研究が行われることとなった⁴。

東京都側は、日常生活圏、行財政能力、効率性、財源均衡等いくつかの論点を挙げ、東京 23 区の再編が必要であるとしている⁵。

これらの都と区の現状を踏まえ、次章以降で、東京 23 区の自治のあり方を示していくこととする。

⁴ 大森彌「特別区職員ハンドブック 2013 巻頭論文」、p. 6 を参考に作成。

⁵ 大森彌「特別区職員ハンドブック 2013 巻頭論文」、p. 12 を参考に作成。

3 大都市の課題に対応するための東京 23 区の自治のあり方

大都市東京の抱える課題について、東京 23 区は基礎的自治体として、どのように取り組むべきなのだろうか。東京 23 区の区域再編こそが、大都市の課題解決に必要であるという確かな根拠は示されていない。

本分科会は、地域に密着した東京 23 区職員として、区民と各区の信頼関係⁶に基づいた取り組みこそ、今後の大都市の課題解決に向けて不可欠であると考えている。多様化・複雑化する地域の課題を、限られた財源のもと、行政のみで対処していくのは現実的ではない。東京 23 区は、地域との協働や各分野での水平連携により、地域ごとに異なる課題に一つずつ対処している。その取り組みをより一層推進することが、大都市東京の抱える様々な課題解決の糸口であり、今後の目指すべき方向性であることを、事例に基づいて示していきたい。

3-1 各区の地域性を踏まえた独自の行政運営

区民に身近な行政サービスは一定の画一性を持って行っていくべきものもあるが、一方で、区政を取り巻く環境は各区で大きく異なっている。ここでは、地域に密着した基礎的自治体として各区の地域性を踏まえた独自の行政運営により、区民サービスの強化や地域の活性化等を図ってきた事例を以下に示す。

(1) 葛飾区における高齢化対策事例（先進的介護予防事業について）

① 葛飾区の特徴と現状

葛飾区は、昔ながらの人情味あふれた地域性があり、川の手・人情という表現があてはまる人と人との結びつきが強い地域である。

近年、区民の高齢化が進み、東京23区の中でも葛飾区の高齢化率は高い。その一方で、介護保険第1号被保険者に占める要支援・要介護者の認定率は東京23区の中では3番目に低く、いわゆる「元気高齢者」が多いという地域的な特徴がある。

今後、高齢者人口の増加に伴い、介護や支援を必要とする高齢者の更なる増加が予測されることから、高齢者が介護を必要とせずに自立して生活できるよう、早期からの介護予防が求められている。

⁶ 第4分科会巻末 p. 29 の「参考資料2」を参照。

② 高齢者施策の経緯と先進的介護予防事業の概要

高齢者が、親しみ住み慣れた地域でいつまでも安心して住み続けられるために、葛飾区ではこれまで、健康増進や生きがい創出に関する高齢者施策に力を入れてきた。

平成15年度からは、区内の全ての高齢者を対象に、回想法教室や筋力向上トレーニング等といった区独自の「先進的介護予防事業」を実施し、高齢者の身体機能の維持や認知症予防に取り組んでいる。この事業は、拠点となる葛飾区シニア活動支援センターや地区センター等で実施されるほか、申請に応じて職員が出張する等、地域に根ざしたサービスを提供している。

また、「元気高齢者」を地域で介護予防を支援するボランティアとして、積極的に養成している。

③ 事業の成果と今後の展望

平成24年度の実績において、65歳以上の区民のうち介護を必要としない人の割合は、前年度比で減少している⁷。

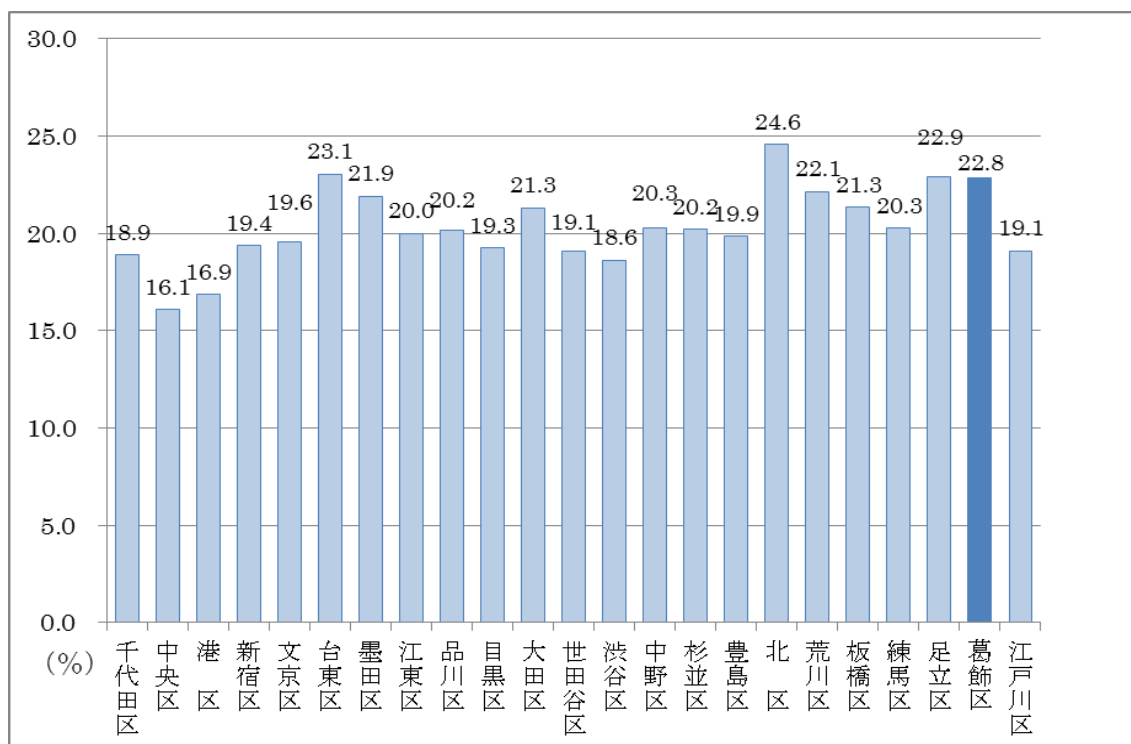
しかしながら、これまでの先進的介護予防事業は男性の参加者が少なく、男女別の参加比率で見ると、男性が2割を下回っている。これは、男性が女性と比べ集団での活動が苦手で、継続しないことが一因と考えられ、男性にとって参加しやすい環境整備が課題であった。

そこで、高齢者がさらに自発的に運動に取り組み、運動を習慣化するきっかけづくりを目的として、平成25年度から新たに「運動習慣推進プラチナ・フィットネス事業」を実施した。区内8か所のフィットネスクラブと協働で実施する東京都内初の試みで、土日や夜間も運営するフィットネスクラブの多様な運動メニューから、高齢者は好きな場所や時間で自分に合うメニューを選択できる。インストラクターが対象者に個別指導するため、男性でも気軽に参加しやすく、事実、男性の参加率は全体の約4割と、これまでの先進的介護予防事業より高い。

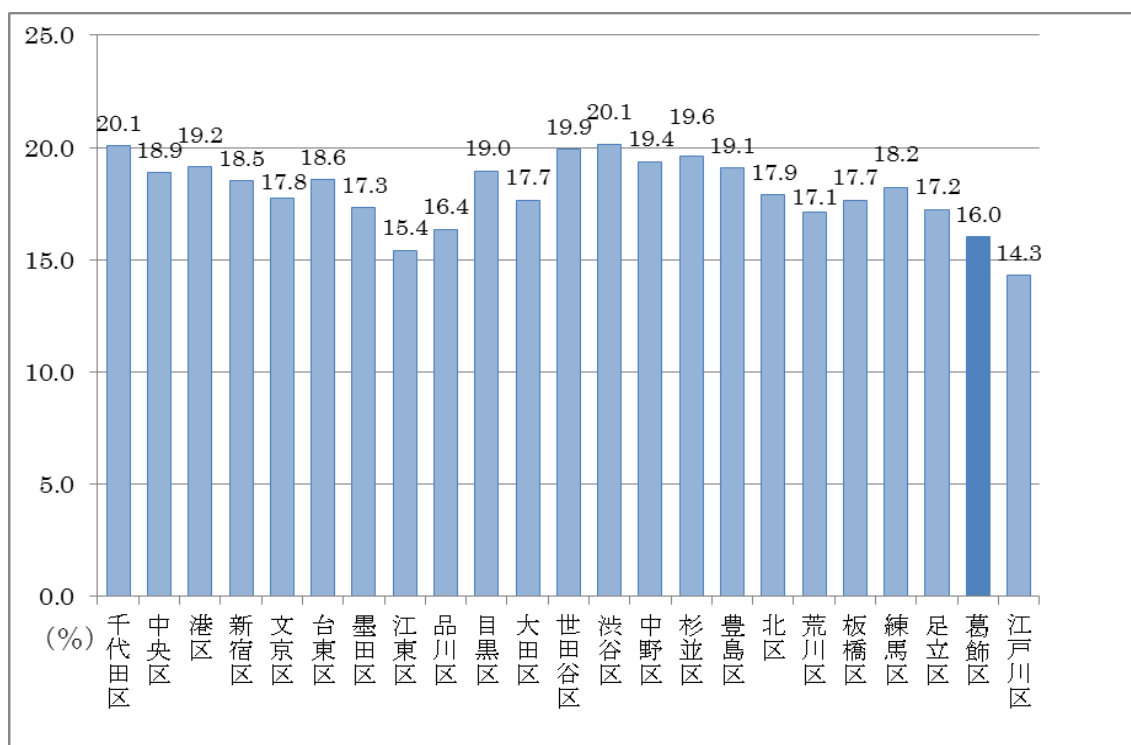
このように、高齢者の現状を踏まえた葛飾区ならではの区民サービスをきめ細かく提供することで、今後も高齢者が住み慣れた地域で自立した生活を送れるよう、引き続き支援していく。

⁷ 葛飾区「平成25年度事務事業評価表（基本）」(p.1031)

【図表 3 東京23区における高齢化率の比較⁸⁾】



【図表 4 東京 23 区における介護保険の要支援・要介護認定率の比較⁹⁾】



⁸⁾ 東京都総務局統計部「住民基本台帳による東京都の世帯と人口（町丁別・年齢別）」（平成 25 年 1 月）

⁹⁾ 東京都福祉保健局「平成 24 年度介護保険事業状況報告（月報）」（平成 25 年 1 月）

（２）江戸川区における子育て支援の事例（保育ママ事業について）

① 江戸川区の特徴と現状

江戸川区は東西に大河川、南には東京湾を臨む三方を川と海に囲まれたまちである。公園面積の広さや街路樹（区道）の数は東京 23 区一を誇り、全国初の親水公園とともに、水と緑豊かなまちなみを創出している。

このような恵まれた環境からか、毎年約 6,000 人（東京 23 区中 2 番目に多い）の子どもが誕生し、合計特殊出生率（東京 23 区中最も高い）は 1.40 と都平均を大きく上回っている。また、年少人口の構成比も東京 23 区中で最も高くなっている。

② 0 歳児の養育及び保育ママ事業に対する理念

江戸川区において、乳児は両親の愛情のもとに育つことが理想であり、特に、0 歳児の時期は親の愛情と温もりが欠かせないとの理念から、公立保育園での 0 歳児保育を実施していない。



ただし、保護者の就労や病気などの理由でやむを得ず家庭での養育ができない場合があることから、保護者に代わって家庭的な環境と愛情の中で育て、乳児の健全な育成を図る「保育ママ事業」に昭和 44 年 4 月から取り組んでいる。

※平成 24 年度末実績 保育ママ数：204 人／受託児数：386 人

③ 事業の成果と今後の展望

合計特殊出生率が高く子どもの数も多い要因は、様々な施策はもとより公園面積が東京 23 区中最大であることや、子育てに対する地域の深い理解と協力、更には都心へのアクセスの良さなど、子育てしやすい環境が整っていることであると捉えている。保育ママ事業は、公立での 0 歳児保育を東京 23 区で唯一実施していないことの単なる補完や待機児対策というよりも、乳児は家庭的な環境で育つことを理想とする施政理念に基づくものであり、引き続き積極的に取り組んでいく。

(3) 大田区における産業振興の取組み事例(工場アパートで「ものづくり継承」)

① 大田区の特徴と現状

大田区は、東京 23 区の最も南に位置し、国際空港として進展を続ける羽田空港を擁している。最大の特徴は、住工混在の市街地と工業専用の埋立地を中心とした、大田区内の広範囲にわたる「ものづくり」産業の集積で、従業員 9 人以下の企業が約 82%を占める¹⁰「中小企業のまち」である。

中でも機械・金属加工業は、区内全工場数の 80%以上を占め、多様な製品を生み出す基礎となる基盤技術に特化した企業が多く、これらの高度な技術は、大企業の生産活動を支え、我が国のものづくり競争力の源泉となっている。また、区内では企業間の分業体制をはじめとする域内ネットワークが機能していることから、多品種・少量・短納期・高精度の生産体制の構築を可能にしている。

② 中小企業への支援

ここ数年、国際競争の激化、産業構造の変化、少子高齢化の進展とともに、ものづくりを支える中小企業の経営状況は厳しくなっている。また、アジア諸国の基盤技術の高度化や取引先の海外移転、都市化の進展による操業環境の悪化、経営者の高齢化と後継者不足、若手人材のものづくり離れなどの問題はますます深刻になっている。

このような中、ピーク時に約 9,200 あった大田区内の工場数は約 4,000 まで減少したことから、産業集積の基盤となる優秀な加工技術を持つ中小企業への支援が必要となっている。

このため大田区では、工業集積の維持・発展を図るため、企業立地支援、企業誘致促進、人材育成、新製品・新技術の開発支援、産学連携の促進などの取組みを強化し、中小企業への支援を実施している。

③ 事業概要及びその効果

大田区では、都市部での工場立地促進、操業環境を整備するために、首都圏で最大級の「工場アパート」を設置している。「工場アパート」は、限られた土地の高度利用を図り、低コストで工場スペースを提供している事業で、その歴史は昭和 60 年の分譲型工場アパートの配置を皮切りに、平成 9 年以降、賃貸型工場アパート 4 棟を開設し、住工調和のあるまちづくりに貢献している。

¹⁰ (公財) 大田区産業振興協会「大田区工業ガイド 平成 23 年 10 月」

入居企業のメリットとしては、低コストで借りられるほか、工場アパート内外の地元企業がつくるネットワークを活用できることが挙げられる。

また、腕利きの職人である「大田の工匠」から直接技術指導・相談を受ける取組みも区内で始まっていることから、ものづくり産業のビジネス拠点として、魅力を高める効果が得られている。

工場アパートへの入居は、区外の企業も誘致されており、産業集積の活性化も図られている。

④ 今後の展望

今後も、中小企業への支援をさらに充実させるとともに、羽田空港の国際化などの地域特性を活かしつつ、新市場の開拓支援や新規成長産業の創出に取り組み、大田区のものづくりを国内外に発信していく。

3-2 区民、事業者等との協働

次に、地域との協働により、大都市東京の抱える課題に対応する各区の取組みを下記に述べる。各区の実情に応じて、協働への取組みのあり方は多様であるが、それぞれが区と区民との信頼関係に基づき、長い時間をかけて展開していく取組みとなっている。

(1) 渋谷区における高齢化対策事例

(高齢者の見守りのための区民・事業者等との協働)

① 事業の概要

一人暮らし高齢者や、高齢者夫婦のみの世帯が増加している中、各区は、高齢者が地域で安心して暮らし続けられることを目指し、区民や事業者等と協働しながら、高齢者の見守り事業に取り組んでいる。

まず、高齢者の見守り組織がどのようなものかについて、下記に渋谷区の例を挙げ説明したい。

○ 事業名

渋谷区セーフティネット見守りサポート事業

○ 対 象

一人暮らしの高齢者や、高齢者だけの世帯、又は日中独居で日常生活に不安があり、見守りが必要な方

対象者数 164 人（平成 24 年度末）

○ 担い手

地域の見守りサポート協力員（非常勤職員として委嘱）

協力員数 102 人（平成 24 年度末）

○ 支援内容

見守りサポート協力員が、地域包括支援センターとともに、民生委員や町会と連携・協力し支援を実施する。

本人の様子を聞き、対象者にあった見守りのメニューを決め、チーム全体で共有し、定期的に継続した見守り支援を、チームで行う。各種サービスや、成年後見制度、医療への橋渡しを行うとともに、連携して見守りを実施している。その他、日常生活の身近な相談や、各種申請の手続きの補助、文書の読み上げ等も行う。

また、見守り事業の形態は各区様々であり、各区が地域の特性に応じて、見守り組織を構築することで、喫緊の課題である高齢者の増加に対応しようとしている。

【図表 5 各区の高齢者見守り組織の例】

区名・事業名	内 容・出 典
【大田区】 見守り・支え合いネットワーク	・ さわやかサポート（地域包括支援センター）を中心として、自治会・町会、民生委員・児童委員、老人クラブ、ボランティア、事業者等が連携 《大田区地域保健福祉計画（平成 21～25 年度）》
【江戸川区】 安心生活応援ネットワーク	・ 熟年相談室（地域包括支援センター）、協力団体・事業所、民生委員、警察・消防等による見守りネットワーク 《第 2 期江戸川区地域福祉計画》
【葛飾区】 かつしかあんしんネットワーク事業	・ 民生委員、自治町会やボランティアと協力 ・ 希望者には「あんしんネット情報登録カード」を作成し、緊急時に警察、緊急連絡先等の連絡に活用 《第 5 期葛飾区高齢者保健福祉計画・介護保険事業計画》

② 今後の展望

今後、さらに高齢化が進展していく中、各区は、高齢者が地域で暮らし続けていける体制をより充実していかななくてはならない。そのためには、これまで以上に、区、医療・介護関係者及び区民等が密接に連携していくことが重要である。高齢化が進展していく今こそ、各区がこれまで培ってきた区民との信頼関係を活かし、区民と協働しながら行政運営をしていく時であると考えられる。

(2) 品川区における子どもの見守りに関する協働事例

① 事業の背景

子どもを狙った犯罪が多発している昨今、子どもの安全・安心を確保するまちづくりは喫緊の課題であり、子どもの危機に対し即座に、かつ、きめ細かく対応することができる仕組みづくりが求められている。こうした課題には行政だけで対応するのではなく、区民や事業者等と協力し、「地域の絆」で子どもを見守ることが必要となる。

② 事業の概要

品川区では、平成 15 年度に区内事業者で構成される NPO 法人「ものづくり品川宿」から子どもの安全に寄与できるシステムを開発したいとの要望を受け、区と区民が一丸となった安全対策を目指して「近隣セキュリティシステム」を共同開発し、2 年の開発・試用期間を経て、平成 17 年度に区内全小学校で本格稼働させた。

「近隣セキュリティシステム」とは、子どもが身の危険を感じたときに、防犯ブザー付緊急通報装置「まもるっち」のピンを引くと、周囲に警報音が響きわたると同時に、区役所内に設置しているセンターのオペレーターへ直接通話でき、子どもの安全を確認することができるものである。さらに、子どもの現在位置等の情報が自動でセンターへ表示され、センター職員が子どもの保護者、学校、必要に応じ現場近隣の「協力者」に連絡することで、子どもの元へ駆けつけてもらうことができる品川区独自の地域防犯システムである。



▲防犯ブザー付緊急通報装置
「まもるっち」

③ 運用状況

平成 25 年 9 月現在、区立小学校 37 校全ての児童（約 13,000 人）に緊急通報装置を無償で配布するとともに、国・私立小学校等への通学児童のうち希望者へも配布している。

平成 24 年度末における緊急通報件数は年間 88,764 件であり、うち真に緊急を要する案件は 24 件であった。真に緊急を要する案件は、センターのオペレーターが対応し、生活安全サポート隊が急行するほか、警察への通報等を通じて児童の安全を確保している。

④ 今後の展望

実際に緊急を要する案件のうち多くの場合、不審者は緊急通報を行う際に鳴る防犯ブザーの音により逃走し、いずれも大事には至っていないのが現状である。しかし、子どもへの犯罪の抑止という観点で真に重要となるのが、地域の「協力者」の存在である。

「協力者」は、主に区立小学校に通学する児童の保護者を中心として、協力者としての登録を自主的に希望した区民や商店主・事業者等で構成され、その役割は、子どもからの緊急通報を受けた際に、子どもの様子や付近の状況を確認しに現場へ駆けつけることである。平成 25 年 9 月現在、11,584 人¹¹もの区民や事業者が登録しており、年 3 回の協力者研修会の実施や協力者通信の発行を通じ、「協力者」としての対応方法に関する研修や通報事例の共有を図っている。

「地域セキュリティシステム」と「協力者」の存在は、子どもの安全・安心を脅かす緊急事態には地域一丸となって対応することを可能とするとともに、「地域の絆」で子どもを見守ろうという機運が結実した一つの形であると言える。

今後も、子どもが犯罪に巻き込まれるような事態を事前に抑止するため、行政と地域が一層緊密に協働していくことが必要とされている。

(3) 港区における区民と区の協働事例（「総合支所制度」について）

① 事業の概要

港区では、平成 18 年 4 月、総合支所中心の区政運営に転換するための組織改善及び事務事業の移管を内容とする「区役所・支所改革」を実施した。

「区役所・支所改革」では、「区民に信頼され、身近で、便利な区役所・支所」を目指し、地域の課題は地域で解決するという理念のもと、それまでの支所を「総合支所」とすることで、総合支所の職員が区民サービスの第一線に立ち、これまで以上に、参画と協働を推し進め、地域に出て区民とともに課題の解決に取り組むこととした。

② 事業の効果

区民にとっては、それまで本庁舎でしか申請や手続きができなかった事務事業について、総合支所で取り扱うことができるようになるとともに、総

¹¹ 「協力者」構成内訳（平成 25 年 9 月 品川区地域活動課調べ）：

(1)区立小学校に通学する児童の保護者 9,073 人 (2)地域住民 1,552 人

(3)商店主・事業者等 872 人 (4)私立小学校等に通学する児童の保護者(希望者のみ) 87 人

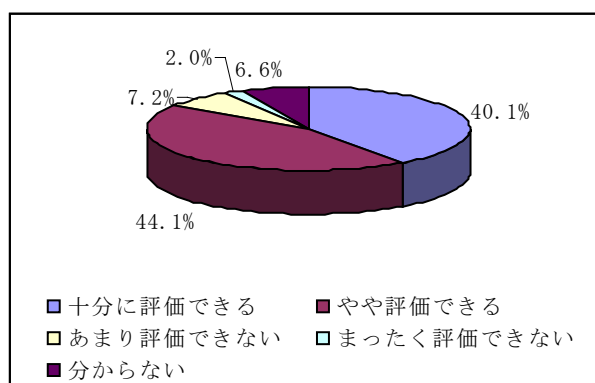
合支所の職員がまちに出て、町会や自治会、企業など多様な地域団体との協働の取組みが積極的に行われるようになり、自分たちのまちは自分たちで築くという機運が高まった。

この新たな地域自治の取組みは、地域との結びつきを強め、様々な地域事業を通じて参画と協働が定着し、区民が主体的に活動する場が広がっている。

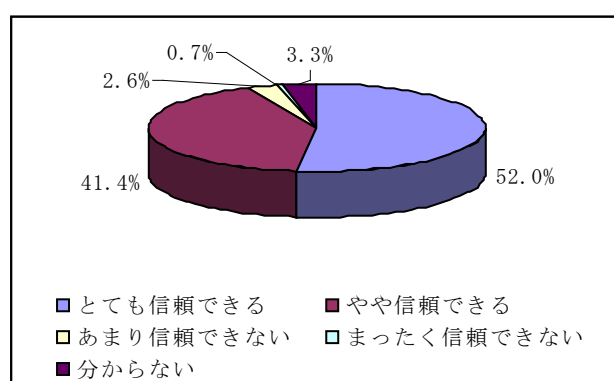
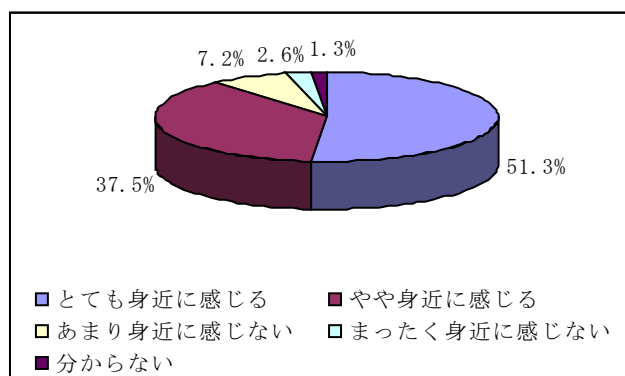
平成 24 年に実施した町会・自治会アンケートでは、区民サービス強化について、高い評価を得ている。

○ 町会・自治会アンケート

Q 区民と区の協働事業の推進について、これまでの区の取組みをどのように思いますか。



Q 総合支所について、これまでの区政運営をどのように思いますか。



③ 事業の成果と今後の展望

港区では、地域の課題を区民とともに解決するため、職員が防災・生活安全活動、環境美化活動などの地域活動に積極的に取り組むとともに、基本計画の策定時などは、区民参画組織を設け、計画の初期の段階から区民の声を拾い計画の反映に取り組んでいる。

港区の「区役所・支所改革」における参画と協働の取組みは、区と区民の絆だけではなく、町会・自治会・事業者等の団体の絆も強め、地域における課題解決力を強くしている。地域の課題を区民とともに考え解決していくことで、参画と協働の輪が着実に広がっており、都心における望ましい地域自治を実現する枠組みとしての区役所・支所改革を継続的に検証・改善し、区民との信頼関係がより強固なものとなるよう、更なる充実・強化に取り組んでいく必要がある。

3-3 東京 23 区間の垣根を越えた連携

大都市東京の様々な課題に対応するためには、行政の効率化の観点だけでなく、行政間の相互補完や相乗効果を得る観点からも、自治体間の柔軟な連携の仕組みの構築が必要とされており、東京 23 区においては、これまでも様々な連携の試みが行われてきたところである。

東京 23 区間では、地方自治法に基づく連携と、地方自治法に基づかず各区の協議により設置された会議体や事業による連携が存在する。

まず、地方自治法に基づく連携については、以下の通りである。

地方自治法に基づく連携		
種別	名 称	対 象
一部事務組合	特別区人事・厚生事務組合 (人事委員会、共同研修、互助制度の助成、人事交流、職員の任用・給与等の基準、職員定数算定基準、職員相談及び精神保健、組合教育委員会、恩給の給付、公務災害補償、更生施設、宿所提供施設及び宿泊所の設置・管理、路上生活者対策事業、法務)	東京 23 区
	東京二十三区清掃一部事務組合	
	特別区競馬組合	
	臨海部広域斎場組合	港区、品川区、目黒区、大田区、世田谷区
協議会	東京二十三区清掃協議会	東京 23 区
広域連合	東京都後期高齢者医療広域連合	都内全区市町村

次に、地方自治法に基づく連携ではないが、各区の協議等により設置された会議体や事業については、主に以下の事例が挙げられる。

その他の連携事例		
種 別	名 称・内 容	対 象
災害 対策	特別区災害時相互協力及び相互支援に関する協定	東京 23 区
	災害時における大型汎用電子計算機の相互支援体制に関する協定	千代田区、江東区、大田区、杉並区、北区、板橋区、足立区
	災害時における城南 5 区相互応援協定	品川区、目黒区、大田区、世田谷区、渋谷区
	防災相互協定	台東区、墨田区
	防災相互協定	墨田区、江東区
	「東日本大震災」への特別区の支援事業	東京 23 区
	目黒駅周辺帰宅困難者対策協議会	品川区、目黒区
交通	環七高速鉄道（メトロセブン）促進協議会	足立区、葛飾区、江戸川区
	エイトライナー促進協議会	大田区、世田谷区、杉並区、北区、板橋区、練馬区
	10 区共同地域福祉有償運送運営協議会	千代田区、中央区、港区、新宿区、文京区、台東区、目黒区、渋谷区、北区、荒川区
産業 振興	TASK プロジェクト	台東区、墨田区、荒川区、足立区、葛飾区
	一般財団法人東京城北勤労者サービスセンター	豊島区、北区、荒川区
環境 問題	東京湾岸自治体環境保全会議	中央区、港区、江東区、品川区、大田区、江戸川区ほか 1 都 2 県 16 市 1 町
	墨田川水系浄化対策連絡協議会	中央区、台東区、墨田区、江東区、北区、荒川区、板橋区、練馬区、足立区
	みどり東京・温暖化防止プロジェクト	東京 23 区ほか都内全市町村
	目黒川における水質改善対策	品川区、目黒区
農業	都市農地保全推進自治体協議会	目黒区、大田区、世田谷区、中野区、杉並区、板橋区、練馬区、足立区、葛飾区、江戸川区ほか 28 市町
施設	生涯学習施設、区民施設 （図書館、文化施設、スポーツ施設等）	施設により異なるが区民以外へ開放している施設が多い
	保育園	各区で管外保育の実施

東京 23 区においては、特に災害対策、環境や交通問題への対応等、広域的かつ複数区で同じような課題を持つものについて、各区の連携が行われている現状があると言える。

上記のうち、「区部周辺部環状公共交通の実現に向けた取組み」と「目黒川における水質改善対策」について、水平連携により課題解決の効果をあげた事例として以下に述べる。

（１）区部周辺部環状公共交通（メトロセブン）の実現に向けた取組み

（足立区、葛飾区、江戸川区）

① 取組みに至る経緯

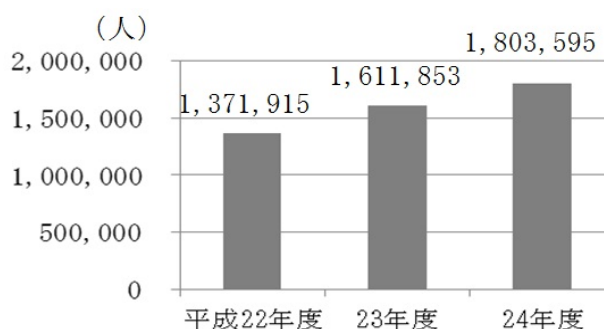
足立区、葛飾区、江戸川区にとって東京都道 318 号環状七号線（環七通り）は、3 区における環状交通の要として機能しているが、通りを縦断する公共交通は無かった。そこで平成 6 年 11 月、環状七号線に沿って 3 区を地下鉄でつなごうという計画の実現を目指して「環七高速鉄道（メトロセブン）促進協議会」が設立され、現在では、環状八号線で同様の活動を行っているエイトライナー促進協議会（世田谷区ほか 5 区で構成）と連携して活動している。両協議会では合同で、区部周辺部環状公共交通の実現に向けて、地下鉄の導入可能性や事業費の精査、技術開発を見据えたコスト縮減策の検討などを行っているが、その実現には至っていない。

② 高まる需要と現状

地下鉄建設という願いは叶っていないが、環状方向の公共交通には大きな需要がある。そこで現在、JR 小岩駅（江戸川区）または、亀有駅（葛飾区）から環七通りを縦断して葛西臨海公園

園を経由、最終的に東京ディズニーリゾート®まで結ぶバス「シャトル☆セブン」が民間事業者によって運行されている。平成 19 年からの試験運行を経て正式運行を開始した当路線は着実に利用者を増やし（利用者累計 900 万人、平成 25 年 12 月末現在）、今では通勤・通学・レジャーにと広く利用されている。

【図表 6 シャトル☆セブン利用者数の推移】



③ 今後の展望

昨今の社会経済情勢に鑑みると、鉄道建設への道のりは険しいものがあるが、東京 23 区周辺部の環状交通は大都市東京を支える交通ネットワークである。関係各区では今後も連携し、環状交通の利便性向上に向けて国及び東京都への要請活動を積極的に行う旨確認している。

(2) 目黒川における水質改善対策（品川区、目黒区）

① 目黒川の概要

【図表 7 目黒川流域概要図（目黒区・品川区下流域）】

目黒川は、世田谷区、目黒区及び品川区を流れ、東京湾へと注ぐ二級河川である。延長は約 7.8 km であり、昭和初期までは、上流は灌漑の水源として、下流は現在の中目黒の船入場から河口まで運河として利用されていた。その後、



周辺地域の都市化の進展とともに、各家庭や工場等からの排水路として利用されるようになり、特に目黒区・品川区周辺下流域において急激に水質が悪化し、川底のヘドロや河川内に滞留した水塊に起因する著しい“臭気の発生”や“水面の白濁化”を引き起こすようになった。

② 水質改善への取組み

目黒川の水質の悪化を受け、平成 6 年度、東京都は「清流復活事業」として、新宿区内にある東京都下水道局落合水再生センターにおいて下水を高度処理した水を目黒川へと送水することとした。これにより、一定程度の水質改善が図られたが、川底のヘドロや河川内に滞留した水塊は依然として存在し、夏季の間や降雨等により河川の水が^{かくはん}攪拌された場合、臭気の発生や水面の白濁化が生じるのが現状である。

目黒川周辺の区民の声を受け、平成 20 年度から平成 22 年度までの間、品川区及び目黒区は、本格的に「目黒川浄化実験」「目黒川水質改善実験」等を共同して実施し、平成 23 年度には抜本的な水質改善の検討を行った。この結果、川底のヘドロや河川内に滞留した水塊対策として、短期的には「高濃度酸素溶解水」発生装置を設置し、微生物の活性化による自然浄化を促進することにより臭気や白濁化を抑制し、長期的には東京湾の海水を

上流から放出し河川の水を置換する「海水導水」により抜本的な水環境の改善を図ることが必要であるとの結論を得た。

これらを実施するためには、東京都の技術的・財政的協力が必要不可欠であることから、平成 23 年度、品川区長及び目黒区長は、連名による「目黒川の水質改善事業の充実およびその促進に関する要望」を東京都副知事へと提出し、東京都は、喫緊の対応として、平成 18 年度以来行っていない目黒川の^{しゅんせつ}浚渫を実施し、川底の汚泥を取り除く約束を取り付けた。



▲村山東京都副知事へ要望書を提出する
濱野品川区長と青木目黒区長
(画像：しながわweb写真館（品川区）提供)

③ 今後の展望

品川区及び目黒区が共同して東京都へ働きかけることにより、目黒川の水質改善は一步前進することができた。しかしながら、抜本的な水質改善につながる「海水導水」の導入・整備については将来の課題である。

今後も、水質改善の最終目標である、目黒川における「友禅流し・友禅染めの復活」、「鮎の遡上」及び「遊泳可能な河川」を実現するとともに、区民の生活環境を向上させるため、品川区と目黒区は、自治体の枠を越えて、緊密に連携していく。

3-4 事例を踏まえた東京 23 区の今後のあり方に関する検討

ここまで、大都市東京の諸課題に対応するための施策を概観した。

これらの事例から見えてくる政策の要点・基盤を考察し、そこから導かれる東京 23 区における自治のあり方に関する本分科会の職員目線での議論の結果を、図表 8 としてまとめた。

3-1 「各区の地域性を踏まえた独自の行政運営」の事例では、各区が地域性を踏まえて子育て世代や高齢者、地域の産業に対して、きめ細かく対応していることが読み取れる。今後の大都市における少子高齢化への対応や地域経済の活性化に向け、地域の実情を踏まえた柔軟な行政サービスを進めていくことがさらに重要になる。

3-2 「区民、事業者等との協働」の事例では、子どもや高齢者を見守る仕組

みや、地域団体の区政への参画など、地域との信頼関係から構築されていることが政策の要点としてわかる。人口の多い大都市においてこそ、地域で課題を解決できる仕組みづくりが重要になる。東京 23 区の築いてきた地域との信頼関係が重要な基盤になるといえる。

3-3 「東京 23 区間の垣根を越えた連携」の事例では、各区が共通する課題や隣接する地域の課題等について、様々な分野にわたって積極的に協力し合っていることが確認できた。将来に向けては、この自治体間の協力関係を他分野にまで広げて、今後の大都市東京における様々な課題に対して、各区が連携していくことが求められている。

【図表 8 大都市東京の諸課題に対応するための施策とその展開】

事例	政策の要点・基盤	今後のあり方
各区の地域性を踏まえた独自の行政運営	地域の実情に合わせた、きめの細かい施策	より地域の実情に合わせた柔軟でメリハリのある施策の展開
区民、事業者等との協働	区と地域との信頼関係に基づく取組み	地域で課題解決できる仕組みづくりの推進
東京 23 区間の垣根を越えた連携	東京 23 区全体・課題共有区での連携等、様々な形での協力関係	課題に応じた連携関係を他分野にも拡大

各事例における政策の要点・基盤から、東京 23 区が大都市東京の諸課題に対応していくにあたり、今後のあり方に関して軸となる考え方を整理すると、それぞれ「より地域の実情に合わせた柔軟でメリハリのある施策の展開」、「地域で課題解決できる仕組みづくりの推進」、「課題に応じた連携関係を他分野にも拡大」等が挙げられる。

続いて、本分科会では、これら 3 つの方向性の具体的な取組み内容について検討を加えた。

第一に、「より地域の実情に合わせた柔軟でメリハリのある施策の展開」については、例えば、様々な区民参加の場を充実させてサイレントマジョリティなどの幅広い区民ニーズを、職員一人ひとりが把握できるようにすることなどが考えられる。さらに、地域に関する最新の情報を庁内で共有することで、柔軟な施策の展開と事業の選択と集中に向けた手がかりにすることが必要である。

第二に、「地域で課題解決できる仕組みづくりの推進」については、仕組みづくりを推進するために何を具体的に支援していくべきなのか、各区が庁内で組織横断的に共有しておく必要がある。仕組みづくりにあたっては、区は活動場

所の提供、活動団体同士をつなぐ役割や地域の人材育成を支援する役割を担うなど、地域の人たちが自分たちで地域の課題を解決できる自律した組織づくりを目指していくことが望ましい。

第三に、「課題に応じた連携関係を他分野にも拡大」については、連携事例の全体像を職員レベルで把握しておき、新たな連携について複合的な視点で可能性を探っていく必要がある。例えば、連携事業に携わった担当者の領域横断的な意見交換などが具体的には考えられる。また、拡大する連携分野の例としては、施設の自治体間相互利用などが挙げられる。

さらに、東京 23 区全体の取組みとしては、大都市の課題に一丸となって対応するため、政策に必要な様々な情報を共有し、互いに施策の効果について比較・分析できるような協力関係を深化させていくことが重要である。これにより、各区が地域性をより客観的に捉え、施策へフィードバックしていくことができる。

以上、本分科会は、これら全ての取組みを通して大都市東京の抱える様々な課題を解決していくことが、今後の東京 23 区の自治のあり方であると考えている。

4 まとめ

本論では、東京 23 区の自治の方向性を、地方分権化の流れの現状分析を踏まえ、本分科会での議論を通じて示すことができた。しかし、インフラの老朽化や経済のグローバル化への対応といった全国的な課題については言及できていない。それらは今後の研究課題としたい。

東京 23 区は、これまで培ってきた区民との信頼関係に立って、各区それぞれの特性を活かしながら切磋琢磨している。これからも各区は、権限と財源、民意に裏付けられた区長のリーダーシップのもと、求められる役割を認識した上で、大都市東京の抱える課題に取り組んでいく必要がある。

参考資料 1

【大阪視察参加者の所感】

1. 大阪視察の目的

今回の大阪視察の目的は、大阪都構想が住民の間にどのくらい浸透しているのか、今後、大阪府・市としては、どのような手法でさらに住民の理解を深め、浸透させていくのかを学ぶことに主眼を置いた。また、ホームページやテレビ、雑誌などで報道されている情報では把握しきれない大阪都構想の実際の状況を、大阪府・市で直接事務を担当している職員に聞き、その結果を第4分科会の研究に活かしていくということにあった。

2. 大阪府大都市制度室

今回の大阪視察は、大都市地域特別区設置法に定める協議会立ち上げの直前の時期であった。

大阪府大都市制度室における府と市の担当者を交えた懇談会の場で、区割りや事務配分、財政調整の仕組みなど、大阪にふさわしい大都市制度推進協議会で議論されてきた内容について一通りご説明いただいたうえで、質疑応答に臨んだ。

今後、制度設計は終えても、最終的には住民投票を乗り越えなくてはならないため、東京23区研究員から「住民意識の醸成のために何か取組みをされているのか」と質問をしたところ、「大阪府知事、大阪市長ともに自身への選挙結果が現在の民意であると考えているので、住民への働きかけは行っていない」との回答があった。つまり、大都市制度室から返ってきた言葉は、「行政と政治の距離感」であり、大阪都構想は行政の立場で積極的に広報していく性質のものではないとのことであった。

そうした状況において、大都市制度室における各担当職員は、首長の意思決定を実現すべく、目の前の課題に粛々と取り組んでいる様子であった。

ホテルの従業員やタクシーの運転手に話を伺ってみても、「橋下市長には期待をしているが、都構想についてはよくわからない」と異口同音に語っていた。東京で連日のように報道を賑わしていた大阪における自治制度改革の構想は、大阪住民の理解と歩調が揃っていないという印象を持った。

ただ、行政内部においては府と市の自治体の垣根を越えた話し合いが行われている点で、東京都と東京23区の関係とは異なった協議の場の設定や役割分担が行われていたことを感じとることができた。

住民の愛郷心に関連させて区域の再編について質問したところ、現状は各行政区の特色ある施策を推進しているため、区域の再編後にどうまとめるのかは今後の課題との回答があった。行政区でさえ懸念される区域の再編が、歴史的に独自施策を推進してきた東京 23 区に与える影響は、さらに大きいように改めて感じた。また、府と特別区間の財源調整、税制の仕組みなど詳細事項は検討段階であり、東京 23 区職員として、今後も大阪都構想の動向を注視していく必要があると感じた。この他にもいくつかの質疑応答はあったが、全体的に受けた印象としては、大阪都構想を実現するためにはいくつもの越えなければならない高いハードルがあり、様々な困難がある中で、政治とは一定の距離を置きながら行政職員として、必要な事務に全力で取り組まれているように感じたことである。

3. 大阪府立中央図書館

大阪都構想に伴う重複施設統合の必要性が指摘されるなか、大阪府立中央図書館では、府立・市立の図書館それぞれの機能の違いや役割分担について明確に説明していただいたことで、府・市の担当者間で、大阪都構想が図書館の業務に及ぼす影響について、綿密な協議や検討がなされてきた痕跡を感じることができた。

そうした中で、やはり最終的には図書館利用者の意見や利用率に基づいて、さらに府と市の間で役割分担について、すり合わせることができれば、より優れた施設になりうるという感想を持った。

4. 大阪市水道局柴島浄水場

浄水場では、統合による経費削減がシミュレーションされており、数値によって明確に合理性が示されていた。また、ライフライン事業の安定性も考慮されているということで、浄水場の統合は将来の人口動向を見据えた行政システムのスリム化といった印象を受けた。

参考資料 2

【東京 23 区の世論調査及び区民意識調査による定住意向について¹²⁾】

No. 13	区名	定住意向 (%)	調査年度
1	千代田区	87.9	24
2	中央区	84.3	24
3	港区	89.2	23
4	新宿区	81.3	24
5	文京区	78.8	24
6	台東区	79.0	23
7	墨田区	81.0	24
8	江東区	88.3	23
9	品川区	91.5	24
10	目黒区	94.2	23
11	大田区	72.6	24
12	世田谷区	83.3	25
13	渋谷区	83.0	21
14	中野区	78.4	23
15	杉並区	85.4	24
16	豊島区	82.8	22
17	北区	83.7	25
18	荒川区	85.1	24
19	板橋区	81.5	23
20	練馬区	78.2	24
21	足立区	76.4	24
22	葛飾区	66.4	25
23	江戸川区	76.9	24

(注) この定住意向の数値は、各区の世論調査等で「ずっと住みたい」「当面の間住みたい」といった設問に対する回答数値を合算したものである。区によって設問項目が異なるため、定住意向の数値には差がある。

¹²⁾ 各区の世論調査及び区民意識調査（平成 21 年度～平成 25 年度）のうちホームページで公開されている最新の調査結果を対象とした。（平成 26 年 1 月現在）

¹³⁾ 区の順番は全国地方公共団体コードの末尾順による。

【第4分科会 研究活動経過】

回・活動日	活動概要
第1回 平成24年7月18日	・大都市制度を取り巻く現状や課題について各研究員が持ち寄った資料を元に意見交換し、今後の議論の方向性について検討した。
第2回 平成24年8月14日	・考え方を整理するための素材として、各区において大都市制度のあり方について等のまとめた資料があれば、持ち寄って検討することを決定した。
第3回 平成24年9月19日	・大阪都構想のメリット・デメリットや各区における大都市制度等の考え方などについて各研究員がまとめた資料に基づき議論した。
第4回 平成24年10月16日	・特別自治市や道州制の概要、メリット・デメリットについて各研究員がまとめた資料に基づき議論し、報告書の中にどのように盛り込んでいけるのか検討した。
第5回 平成24年11月21日	・今後の研究の方向性について各研究員が作成した資料を説明した後、それに基づき議論し、中間報告に向けてどのようにまとめていくのか検討した。
第6回 平成24年12月20日	・研究テーマと研究内容及び中間報告書の章立てを決定するべく、前回の議論をまとめた資料に基づき、各章の内容等について議論・検討した。
第7回 平成25年1月24日	・各研究員が作成した「中間報告骨子(案)」の各章の内容について、項目出しをして書くべき重要な内容か、他の項目の中で述べる程度で済むものかなどを議論し、検討した。
第8回 平成25年2月13日	・「1. 研究の目的や背景」、「2. 大都市制度をめぐる状況」のこれまでの議論を確認し、それを基に、「3. 東京23区の自治のあり方」の項目及び内容について検討した。
第9回 平成25年3月18日	・「中間報告骨子」の項目及び内容について確定し、第9回特別区制度懇談会において中間報告をするにあたっての模擬発表を行い、発表内容及び発表時間を確認した。
第10回 平成25年4月22日	・第9回特別区制度懇談会において懇談会委員から出された意見について、どのように受け止め、活かしていくのか、今後の研究の方向性について議論した。
第11回 平成25年5月27日	・「区域の再編」について反対する論拠となるような各区の独自性を活かした事例を持ち寄り、その内容について議論し、報告書にどのように書き込んでいくか検討した。
第12回 平成25年6月26日	・「各区の地域性を踏まえた独自の行政運営」及び「区民、事業者等との協働」に関する事例を持ち寄り、その内容を確認しながら報告書への表現方法等について検討した。
第13回 平成25年7月31日	・「区民、事業者等との協働」及び「23区間の連携」に関する事例を持ち寄り、その内容を確認しながら報告書へのどの

	ように盛り込み、表現していくかについて検討した。
第 14 回 平成 25 年 8 月 29 日	・各区の連携事例のうち、主に「区部周辺部環状公共交通の実現に向けた取り組み」と「目黒川における水質改善対策」の事例について内容を確認しながら意見交換を行った。
第 15 回 平成 25 年 9 月 27 日	・報告書原稿案本文の修正点及び新たに追加した図表を確認し、さらに修正すべき点について検討、意見交換を行った。また、今後の進め方、スケジュールについて確認した。
第 16 回 平成 25 年 10 月 28 日	・報告書原稿案の前回からの修正点を確認し、追加、修正すべき点について検討した。また、「大阪視察の所感」については、巻末に参考資料 1 として載せることを決定した。
第 17 回 平成 25 年 11 月 13 日	・報告書原稿案の追加、修正点を確認した後、特に第 3 章の 4「事例を踏まえた東京 23 区の今後のあり方に関する検討」の文言調整等を行った。
第 18 回 平成 25 年 12 月 11 日	・報告書原稿案の修正点等を確認した後、前回に引き続き特に第 3 章の 4「事例を踏まえた東京 23 区の今後のあり方に関する検討」の文言調整等を行った。
第 19 回 平成 25 年 12 月 17 日	・報告書原稿案の前回からの修正点を確認したうえで、最終原稿として完成させた。