

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の論点から

伊藤久雄（NPO法人まちぽっとスタッフ）

総務省が設置した「持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会」に「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」が設置され、第1回（令和6年12月16日開催）から第7回（令和7年5月26日開催）まで、議論が行われている。

第7回ワーキンググループでは、事務局から報告書（素案）が提出されている。おそらく、6月末に開催されると思われる第8回ワーキンググループで報告書案が議論されると思うが、大都市における行政課題と一口に言っても、東京都・特別区と他の大都市では違いが多く、どのように報告書にまとめられるのか注目すべきだと考える。

そこで、第5回ワーキンググループにおいてワーキンググループにおける主な意見が公表されているので、東京都・特別区にも関わるとと思われる論点を1点、紹介することにする。また第3回ワーキンググループにおいて「都と特別区の連携協力」などが紹介されている。」この点も合わせて紹介したいと思う。

1. 第5回ワーキンググループにおける主な意見

三大都市圏を取り巻く状況等とこれを踏まえた検討の視点

- 今後も人口の高い集中度が見込まれる三大都市圏では、とりわけ高齢者人口の大幅な増加が見込まれており、特に東京圏でその傾向が顕著となっている。高齢者人口の急増は、高齢者医療や介護などの行政需要の急増にもつながるものであり、これらのサービスの提供体制をいかに確保するかが課題となる。例えば、東京圏では、必要となる介護職員数が特に不足することが見込まれており、東京都では介護職員・介護支援専門員を対象に特別手当を支給する独自の人材確保策が実施されているほか、特別区では、区外に区民用の特別養護老人ホームを確保するといった取組が行われている。
- 子育て分野では、保育所等の待機児童数は全国的に改善傾向にあり、定員充足率も低減傾向にあるが、東京圏や関西圏では定員充足率が依然高い水準にある。また、小学生が利用する放課後児童クラブでは、待機児童数は増加傾向にあり、待機児童の約半数が東京圏に集中している状況にある。
- 住宅分野では、マンションのストック戸数は全国的に増加傾向にあるが、全体の5割以上が東京圏に立地しており、超高層マンションでは6割を超えるなど、その傾向がより強く見られ、新築分譲マンションの価格は、特別区が突出して高い状況にある。他方、東京圏や関西圏では空き家戸数も多く、その数は近年増加傾向にあるが、他の地域に比べその多くをマンションなどの共同住宅が占めている。

○ 防災分野では、東京都の総人口の約 94%が、地震、洪水等の災害リスクエリア内に居住しているとされ、首都直下地震では、避難者は発災 4～7 日後に約 299 万人、建物被害は約 19 万棟に生じるものと想定されている。首都直下地震により東京圏で特に課題になると想定されるものとして、人口構造や都市構造を踏まえ、増加が見込まれる要配慮者（高齢者、外国人）への対応、応急対応時の担い手（看護師、介護士、技術系職員）不足、職住分離等により居住地に残した児童等の生活サポート、高層建築物（30 階以上）の増加に対する在宅避難対策等、緊急輸送道路等の機能確保などが指摘されている。

○ これらは、あくまで課題の一例であるが、三大都市圏、とりわけ東京圏においては、実際の都市圏が都県の区域を超えて広がり、今後も我が国全体の中でリソースが集中していくことが見込まれる中で、圏域単位で実効的な調整や協力を行い、都道府県の区域を超えた広域的な行政課題に効果的に対応していくことが求められる。

2. 東京都と特別区間の協議・調整に関する取組や課題

（1）都区制度に設けられた特例

＜都区の事務配分＞※自治法第 28 条の 2

- ・ 都は、市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該地域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理する。

＜特別区財政調整交付金＞※自治法第 28 条

- ・ 都は、都及び特別区並びに特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、特別区財政調整交付金を交付する。

＜都区協議会＞※自治法第 28 条の 2

- ・ 都及び特別区の実務の処理について、都と特別区及び特別区相互間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもって都区協議会を設ける。
- ・ 特別区財政調整交付金に係る条例を制定する場合においては、都知事は、あらかじめ都区協議会の意見を聴かなければならない。

（2）東京都と特別区間の事務処理上の役割分担に関する取組や課題

○ 都区の役割分担を踏まえた財源配分の協議が難航した結果、都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方、税財政度などを根本的かつ発展的に検討することになり設置されたもの（平成 19 年 1 月から検討開始）

<事務配分>

- ・ 内部管理事務を除き、都のすべての事務（４４４項目）を対象に検討。このうち 53 項目について、区へ移管する方向で検討する事務として都区で一致（H23. 1）
- ・ その後、事務配分の取扱いについて、都区の見解が相違し、H23. 12 の書面開催を最後に中断し、現在に至っている
- ・ 区長会は、検討委員会の再開を都に要請

※ H28 児童福祉法改正により、政令で定める特別区が児童相談所を設置できるようになった。（R7. 2 月現在 9 区が設置）

（３）都と特別区の連携協力

<令和 7 年度財政調整方針より>

- ・ 都と特別区は、大都市東京を共に支えるパートナーであり、都は、鉄道・道路ネットワークなどのインフラ整備、無電柱化の推進や調節池等の整備による強靱化、産業力の強化、ゼロエミッションに向けた先進的な取組など、ハード・ソフト両面において東京の都市基盤や国際競争力を向上させる施策を行い、特別区は、住民を身近で支えるきめ細かいサービスにより、東京における地域生活を充実させる施策を行うことで、もって東京の持続的発展を実現していく。

○都区間の協議においては、広域の見地と地区別の見地などによる、見解の相違が生じることがあり、複数年に渡る懸案事項になる場合もある。

○そうした場合にあっては、協議を重ね、妥協点を見出し、合意に至ってきた。

○今後も、大都市東京を共に支えるパートナーとして、都区制度の下、都区協議により見解の相違を乗り越え、特別区の「自治」に取り組んでいく。

（４）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

<自治体間の連携>

■ 特別区間の連携（主なもの）

- 特別区人事・厚生事務組合：人事委員会、共同研修、生活保護関係施設の運営等
- 東京二十三区一部事務組合：ごみの中間処理等
- （公財）特別区協議会：特別区の自治に関する調査研究等
- 特別区競馬組合：地方競馬の開催

■ 都内区市町村との連携

- 後期高齢者医療広域連合
- みどり東京・温暖化防止プロジェクト

■ 全国自治体との連携

○特別区全国連携プロジェクト（H26. 9 趣意書採択

（５）都の区域を超える広域的な課題への対応

■課題

- 首都直下地震や大規模水害
- 水源の確保、食料・エネルギー供給、交通インフラ整備等
- 高齢者の増大と福祉・医療施設、福祉人材の不足を踏まえた広域的対策

■対応事例

○特別区全国連携プロジェクト

- ・市長会・町村会との広域的な連携の推進市長会、町村会と連携協定に関する協定を締結（１３団体と締結）
- ・被災自治体に対する支援
被災地の復興に向け、職員派遣・物資支援・復興支援金の提供等を実施
（例）R6 能登半島地震の被災自治体への清掃車両及び職員派遣等の実施

○首都圏における広域的な避難対策の具体化に向けた検討会

「広域避難計画策定支援ガイドライン」（令和４年３月）を踏まえ、首都圏における大規模水害時の広域避難等を円滑に実施するために、平時から各機関の関係を深めた上で、必要な取組事項等について、それぞれの行動等の具体化を図る。（事務局：内閣府・東京都）

３．今後の課題

第５回ワーキンググループにおける主な意見として紹介した「三大都市圏を取り巻く状況等とこれを踏まえた検討の視点」は、防災分野において「首都直下地震」に言及しているように、東京都・特別区においてもほぼ共通する課題である。

しかしその他の課題は、本欄では紹介しなかった。それは、論点の２として取り上げている「指定都市制度」は、東京都・特別区にはなじまないからである。そして新たな大都市制度として議論されている「特別市」制度も、東京都・特別区は議論の当初から除外されている。

なお、ワーキンググループは「制度を検討する際の課題」として３点をあげている。

- 広域自治体が分割されることによる影響
- 住民自治の確保
- 「特別市」移行の要件・手続

したがって、今回の「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」の「特別市」移行等に関しては、「引き続き議論を踏める」という報告にまとめられるのではないかとと思われる。

いずれにしても、こうしたワーキンググループの議論として、東京都・特別区の課題を含めなくてもよいのだろうか。あるいは、東京都と特別区の関係や課題を、全国的な視点から取り上げなくてよいのだろうか、との疑念もある。最終的な報告書が公表された後、改めて取り上げる機会があるかもしれない。

＜参考資料＞

- 第5回ワーキンググループの議論を踏まえた論点整理（とりまとめのイメージ）

https://www.soumu.go.jp/main_content/001012153.pdf

- 第3回ワーキンググループ 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 特別区長会会長 吉住 健一（新宿区長）

https://www.soumu.go.jp/main_content/000991858.pdf