

第1回東京の自治のあり方研究会部会 議事要旨

日 時 平成25年6月26日（水）午後5時から
場 所 都庁第二本庁舎 10階 211会議室
出席者 砥出部会長、高木副部会長、西村委員、山本委員、
木内委員、岡田委員、鳥海委員

【会議概要】

1 開会

2 委員紹介

- ◇ 資料1「東京の自治のあり方研究会部会委員名簿」に沿って、委員の紹介が行われた。

3 部会の運営について

（1）部会長の選任について

- ◇ 設置要綱第6第4項に基づき、構成員の互選により、砥出欣典 総務局行政部長が部会長に選任された。

（2）副部会長の指名について

- ◇ 設置要綱第6第7項に基づき、部会長の指名により、高木直樹 特別区長会事務局次長が副部会長に選任された。

（3）会議等の公開について

- ◇ 会議は非公開とし、会議資料及び議事要旨を原則ホームページで公表することを確認した。

4 検討事項

- ◇ 検討事項に入る前に、砥出部会長から挨拶があった。

○部会長 部会長として、一言ご挨拶を申し上げたい。

東京の自治のあり方研究会は平成21年11月にスタートした。席上に第1回から第11回までの資料を配付しているが、4年弱、議論を行い、今年3月に中間報告という形でこれまでの議論がとりまとめられたところである。

研究会では、学識委員も入っていろいろな議論があったが、その中でも特に将来人口推計を行う中で、東京が地方に比して高齢化が急激に進んでいくということ、それから人口減少が避けられないといったことについて、行政という立場から大変重い課題であると受け止めなければならないと考えている。今後、このような状況に対応し得る実効ある自治のあり方について、早急に検討していかなければいけないと痛感した次第である。

また、国等においては、現在、道州制の検討や地方法人課税の見直しなど、東

京の自治にも大きく影響を与える議論が進んでいるところである。特に地方法人課税の見直しについては、東京の独り勝ちを是正するといったことが当然のことのように議論されており、全国の東京に対する目線というのは非常に厳しいと感じている。

こうしたことも踏まえて、研究会において更なる議論が必要とされた事項について、学識委員も含めた研究会での今後の議論に資するように、本部会において真摯に調査研究を進めていきたいと考えているので、よろしくお願ひしたい。

(1) 東京の自治のあり方研究会部会の進め方等について

◇ 事務局から、資料2「東京の自治のあり方研究会 部会の進め方等について(案)」の説明があり、意見交換が行われた。

○事務局長 資料2をご覧いただきたい。まず初めに、この部会における検討の視点である。平成25年3月の第11回研究会で、部会における検討を進めていくに当たっての前提を整理させてもらった。内容としては、人口減少や高齢化・少子化といった将来人口推計等から得られた東京を取り巻く環境を前提に、具体の事例や有識者の知見なども踏まえながら、更なる議論・検討を深めていくこととされ、例えば人口減少や高齢化により、都市活動や地域の生活像がどのように変化していくのかという中で、人口減少が具体的にどのように進んでいくのかということについて、データに基づいて研究を深めていくということを説明したところである。

この前提を踏まえて、本部会における検討の方向性の案を記載している。

まず、1点目、中間報告の中で示した「都と区市町村の役割分担のあり方」、「住民自治(自治の担い手)のあり方」、「効率的・効果的な行財政運営のあり方」、これらの観点に基づいて更なる検討を進めていきたいと考えている。

2点目として、特に人口減少等々や高齢化の影響などについて、これまでの研究会における議論に加えて、更に人口経済学者など専門家の知見も踏まえながら、都及び区市町村への行財政への影響、課題などについて更に掘り下げていきたいと考えている。

併せて、この後説明する地方制度調査会の動向など、都や区市町村にかかる国の動向など、都及び区市町村を取り巻く状況について、随時この部会で情報共有を図っていきたいと考えている。

これらのことを経て、部会で課題等の検証を行い、研究会で今後、議論を進めていくに当たっての論点整理を行い、今後の議論につなげていきたいと考えている。

部会の展開(案)としては、基本的に2カ月に1回程度の開催を考えている。具体的には、本日の第1回で今後の進め方等について確認したいと思っている。そして、第2回では人口減少による都及び区市町村への影響や課題などについて、これまでの議論に加え、専門家のヒアリング等を行いながら、論点・課題について議論していきたいと考えている。ヒアリングについては、人口経済学等のこれまでの分野にない専門家の中から、事務局の方で人選を行い、9月を目途に実施

したいと考えている。また、同時に専門家の知見に加え、これまで研究会の中で区部、市部、町村部における人口減少の動向、高齢化の動向等を示したところであるが、更に詳細な形で区市町村別の人口の動向等について、データを示して検証を進めていきたいと考えている。具体の項目としては、区市町村別の総人口、階層別の人口、また高齢化の状況・動向などについて、データ等を示した上で議論・検証を進めていきたいと考えている。

これらのことを踏まえて、第3回、第4回にかけて人口減少等に伴う影響などについて、議論を深めていきたいと考えている。ここでは、都全体の状況に加え、区市町村ごとの影響、それぞれの方向性、また先程申し上げた3つの観点に基づく議論、課題出しなどを進めていきたいと思っている。

そして、第4回、第5回にかけて研究会で検証していく課題の整理などを行いながら、年度内に議論をとりまとめ、来年度以降、研究会の再開につなげていきたいと考えている。

○部会長 部会の方向性として、大きく分けて1つは、専門家の知見も踏まえつつ、人口減少による都及び区市町村の行財政への影響、それから課題について掘り下げていくという大きな流れの中で議論を展開していこうということと、特に国の動向について、恐らく参院選後いろいろ議論も出てくると思うが、道州制の問題や地方法人課税などの動向も情報共有しながら、都及び区市町村を取り巻く状況について認識の共有化を図っていくということだったと思うが、今、説明のあった内容について、ご意見があれば伺いたい。

○委員 3月の中間報告では、都と区市町村の役割分担、住民自治、効率的・効果的な行財政運営、この3つの観点で東京の自治のあり方の方向性をとりまとめた経過があるが、学識経験者の委員の一部からは、総論的過ぎるのではないかと、もっと辛口に言うと、20世紀後半的であるとか、旧来型で高度経済成長期的な発想に立った議論で実はそれほどの実効性がないのではないかと、それから、切れ味が悪いといった意見が出され、非常に厳しい指摘を受けた。これからの部会の議論を踏まえて研究会に戻していかなければならないので、このような指摘があったことを踏まえると、非常に難しいとは思いますが、従来型でない新たな視点を含んだ形で、これまで行われてきた議論を深掘りしたり、部会としては、研究会での議論に向けてより具体的な論点出しをしていかなければいけないと思っている。

非常に荷が重いことではあるが、役割分担の話をしていくにしても、例えば住民に身近な事務ということで、具体的にこういう事務は、今まで都がやっていたけれども、区市町村に移していったらどうかといった話や、逆に、身近な事務でこれまで区市町村でやっていたような仕事でも、効率性等の観点から都が担うとか、広域化した方がいい事務があるのではないかなど、ある程度中間報告から踏み込んだ形での具体的な芽出しのようなものが求められているのではないかと、思っている。

そうはいつても、研究会という位置付けになっているので、将来に向けての行財政運営の指針と言うのは非常におこがましいが、しかし、抽象的な整理やとりまとめではなくて、より具体的な形で研究会の議論につなげていかななくてはいい

ないと思っている。こうした具体的な議論を行っていくためにも、これまで将来の姿については人口減少を中心に描いたが、もう少し明確にしておく必要があるのではないかという感想を持っている。

ご案内のように、将来人口の推計は2100年までということで、これは多分に人口減少や少子高齢化の影響を大きく見せて危機感を共有しようという意図の下でやってきたのではないかと思うが、行政として打つ手を考えていくときには、あまりにも遠い感じがして、逆に切迫感を欠くことになっていないかと思っている。

個人の感覚になるかもしれないが、行政サイドから見て本当に厳しくなると思われるのは、老年人口や75歳以上人口がピークに達するころ、中間報告でいくと2050年、2060年ごろになるのではないかと思う。40年、50年先の財政シミュレーションは非常に難しいとは思いますが、今後、危機感を共有して対応の方向性を具体的に示せるように、見据える時期は2100年よりもう少し前にターゲットを絞って、今後の研究会における議論の前提となる将来像をもう一回深掘りしてみたらどうかと思っている。

○委員 中間報告などは読ませてもらったが、いま一つイメージというか、どのようなことを研究するのかイメージがつかみにくく、むしろ、その前段の、例えば30年、あるいは50年ぐらいのスパンで考えたときのイメージの共有ができればよいと思っている。そういう意味で、知見のある方の話を聞くというようなことで、人口減少の関係については次回ということであったが、今後の行政運営や市民生活に大きく影響してくるという中では、情報化、ICTなど、そういうものが今後生活レベルでどうなっていくのかということであったり、今、民間企業が将来的なことをどのように描いているのか。特にグローバル化されて国際的な流通などが全く違う環境になっていくときに、我々は、生活レベルでその影響を捉えていかなければいけないし、そういうときに生活レベルで基礎自治体がどういうところをしっかりとやっていかなければいけないのか。広域性のある東京都がどういうところを担っていくのか。何かもう少しそのときの世の中の状況が思い描けるような、そういう先のことをいろいろ研究されている方、あるいは提言されている方のご意見を聞くのはとても参考になるのではないか。

○部会長 民間の動きやグローバル化の中での基礎自治体の果たすべき役割、それから広域自治体である東京都の役割、こういうことをきちんと議論していく必要があるとの意見だったと思う。確かに、大事な観点だと思うので、事務局からコメントがあればお願いしたい。

○事務局長 今後、ご意見等を頂きながら、必要に応じてテーマごとに有識者の話を伺うことも想定している。今後の議論の進行に応じ、有識者のご意見等を紹介させていただく場というのでも検討させていただければと思っている。

○委員 今まで議論に出ているが、目標年次をどこに置くのかということが重要である。研究会では2100年までの推計を行ったが、実際には現状を引きずる中で議論が進められている部分がある。今回、国の方で、2040年までの将来推計

人口がかなり精緻なものとして出されているので、そこにターゲットに絞るであるとか、具体的にどこをターゲットにするかを明らかにすることが必要ではないか。

それから、基礎的自治体は、それぞれ人口減少のレベルも、危機的な状況も違っているのだから、それを一括りにして出していくというのは相当難しいのではないかと。そういう中でどのような分析をしていくのか、2040年レベルでも人口が増えている基礎的自治体も存在しているし、20%ぐらい人口が減ってしまう自治体もあり、町村部においては50%以上減ってしまうようなところもある。極端に減っていったところと、人口が増えているところでは当然課題が違ってくるし、目指すべき行政というのも違ってくるので、こういうグループはこうだとか、括るような必要も出てくるのではないかと。

○部会長 目標年次をどうするのか、具体的なターゲットとして、例えば2040年とするのかということと、グループ分けという観点もあるのではないかと話だったが、先ほどの30年から50年後のイメージという話とリンクしてくる話だと思うが、事務局から何かコメントがあるか。

○事務局長 1点目のどこにターゲットを置くのかということについては、確かに2100年というデータとしての数値はあるが、先ほどの意見にもあったように、先の話に見えてしまって、現実的ではない部分もあるので、どこをターゲットにしていくのかということも含めて議論の俎上にあげさせてもらえればと考えている。

2点目については、先ほどの指摘の通り、今回、区市町村別の人口を示すのは、その地域の中でも状況が違ってくるということがあるからである。どの地域がどのような状況に置かれているのかということについて、この部会で認識を共有化していきたいので、詳細なデータを示して、それを踏まえた方向性についても、統一的なものにはならず、地域ごとの特性を踏まえたものになるということも想定しながら議論を進めていければと思っている。

○委員 平成21年から11回の研究会を開催し、本年3月に中間報告がとりまとめられ、平成27年3月までに何らかの報告書を作っていくというのが、これからの研究会ということか。そして、今年は、当面、研究会ではなくて下部組織の部会の中で、このメンバーで検討していくという理解でよろしいか。

○事務局長 その通りである。今年度については、基本的に部会での検討を進めていくということである。

○委員 そうすると、今年度については、研究会は開かれないのか。

○事務局長 部会での議論の進捗については、当然、研究会の学識委員にも報告し、議論の進捗度に応じ、必要に応じて、研究会の開催ということも考えていきたい。

○委員 この部会では、基本的に人口減少への対応という視点から、中間報告の中の論点に向けていろいろ議論を深めていくというイメージでよいのか。

○事務局長 まず、入り口として、人口推計、人口動向が出ているので、その詳細に

ついて掘り下げを進めていきたいというような意図である。

○委員 研究会が始まったときは、学識の先生方と行政側の委員も加わって、今議論が出ている2100年、要は遠い将来を見据えて忌憚のない意見を出していこうというような形だったと思う。

そうしたところ、バラ色の未来が描けずに、人口については減少もしていき、ある一定のところまで高齢者人口は増えていく、大量の都市インフラが更新時期を迎える時代が来る。それから、当初はグローバルな関係の中での東京という位置付けなどの話が多かったと思う。そういう議論をしてきた中で、最後の中間のまとめということが、昨年度辺りから出てきて現実問題に引き戻されたように感じている。

そして、中間報告をとりまとめるという時に、大東京を経営していくというような視点での書き方になった中で合併問題などが記載され、行政側の委員等からこの記載のままではというような意見もあり、学識の先生方とも意見対立するようなどころが出てきたというふうに思っている。

それで中間のまとめが出たわけだが、なお掘り下げていくには、もう少し現実問題のところを目を向けなければ最終的なまとめには至らないということで、学識の先生方と一緒に議論を毎回進めていっても対立点ばかりになってしまうので、部会を設けることになったと感じている。

今回示された部会の進め方の案は、基本的にこれでよいと思うが、ターゲットというか、目標をどの辺に置くのかということだが、日々の財政的な行政経営をしている立場からすると、一番遠くを見ても30年がいいところで、それ以上のことは学問というか、学者の領域になってくると思うので、最大引っ張っても30年先を見据えて議論を進めるということになるのではないか。10年スパンの計画は、いろいろな場面でやられていると思うので、これをやっても何の意味もないと思う。20年先が一番取り組みやすいが、東京の自治のあり方のまとめということになってくると、30年ぐらい先を見据えたものでなければならないのではないかと感じている。

○事務局長 ターゲットの話で申し上げると、確かに2100年というのは数字としては長いということもある。どこにターゲットを置くのかということについては、これからというところであるが、1つ現象として申し上げるとすれば、東京全体の老年人口がピークを迎えるのは2050年で、そういう意味では、ここが1つのメルクマールになってくる可能性はあるのではないか。もう1つは、我々の推計と国立社会保障・人口問題研究所の推計も含めて、2040年までの詳細な推計が出されているということもある。

そういう意味で、メルクマールになる要素というのも幾つかあると思う。ただ、2100年というのは、ご指摘の通り先の話過ぎるという部分もあるので、いろいろなメルクマールを勘案しながら、どこをターゲットにしていくのかというところの整理も併せて考えさせてもらいたいと思っている。

○委員 これまでは、研究会で行った2100年までの推計があつて、その資料に基

づいて議論してきて、ターゲットをどのくらいのところにするのかという議論も随分あったと思う。事務局長が言われたように、国も2040年までの推計を公表したが、これをベースにするということではなく、今まで議論してきた2100年までの推計をベースにしていくということによろしいか。

国の2040年までの人口推計を見ると、都心部では随分人口が増える区もあるし、周辺区でもそれほど人口が減らないという印象を持った。我々は、どの数字をとって議論するのか。先ほども申し上げたが、今までは、研究会で行った2100年までの推計をベースにしながら考えていたので、これをベースに議論するのか、それとも新しい推計が国から出されたので、それも含めて考えるのか、どちらなのかを伺いたい。

○事務局長 これまでは、我々が行った2100年までの推計をベースに議論してきたが、新しいデータが出されたという状況が事実としてある中で、その辺りのことを整理する必要があると考えている。ただ、新しいデータが出てきている以上は、今までの推計との整合などについて見ていくことも必要になってくるのではないかな。

○委員 私の考えとしては、先ほどの意見のように、せっかく2100年までの推計を行ったので、それをベースにしていく必要があると思う。ただ、国立社会保障・人口問題研究所からも2040年までの推計が出てきたので、2100年までの推計とのずれなども検証しながら、最終的にどのようにするかについて考えればよいと思っている。

新しい推計が出たので、それに合わせて推計し直すことになるので、推計に時間がかかって次の議論ができなくなってしまうので、研究会で行った2100年までの推計をベースに議論していくのがよいのではないかな。

○部会長 次回、学識経験者等からのヒアリングで、人口経済学の専門家をお呼びするという話があったが、その時に、2100年までの推計に対する評価もやってもらえるのかな。

○事務局長 次回お呼びする学識経験者には、我々が行った推計に関する評価・検証もやっていただこうと考えている。

○部会長 その中で意見がいろいろあって、これではまずいのではないかなというような話が出るかもしれないし、基本的にこれをベースに進めていけばよいのではないかなという話が出ることも考えられるのではないかな。

○事務局長 その通りである。

○部会長 まだ、どっちつかずではあるが、ベースとしては2100年までの推計を基調にしたいというのが事務局側の意見だと思う。これに関して何か意見があればお願いしたい。

○委員 研究会で2100年までの推計をベースに議論していた際に、学識委員から地域ごとにどういう動きになっていくのかということも併せて出さないと、なかなか議論が進まないのではないかなという話があったと思うが、その辺のデータは

出せると理解してよいのか。

- 委員 区市町村ごとに5年刻みで数字を出している。先ほどの学識委員の方からは、空間的張り付けがどうなるのかということをもっと考えないといけないという指摘があったが、できるだけ区市町村ごとにどのようなようになっていくのか追求していく作業が必要ではないかと思っている。
- 委員 第2回に、学識経験者からヒアリングをするということだが、ヒアリングの中身としては、どのようなことを想定しているのか。
- 事務局長 テーマとしては、「人口減少が地域及び行政に与える影響などについて」ということであるが、我々が行った人口推計に関する分析・評価を基に、東京全体の中で、地域ごとにどのような影響が生じるのかということについて、講演いただくような形になるが、学識経験者の意見を伺いたいと考えている。
- 委員 事前に聞きたいことを示した上でお話を聞く形になるのか。
- 事務局長 基本的には、内容について打診をした上で意見を述べてもらうという形を考えている。
- 委員 その中身については、事務局間で調整することを考えているのか。
- 事務局長 項目を示した上で調整させてもらえればと思っている。
- 部会長 人選も含めてということか。
- 事務局長 人選の案については、事務局内で事前に候補等も出させてもらっているので、それを基に進めさせてもらえればと思っている。
- 部会長 ほかに意見はあるか。ここまでのところは、今事務局から説明のあった内容でよろしいか。

(「はい」との声あり)

- 部会長 それでは、今後、今頂いた意見を踏まえて部会を進めていくこととしたい。

(2) その他

- ◇ 事務局から、参考資料1「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』」について説明があった。

- 事務局長 参考資料1に基づき、地方制度調査会の答申の概要について説明する。この「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」については、第30次地方制度調査会における諮問事項に対する回答という形である。

諮問自体は平成23年8月に行われ、実質的に平成24年1月からこの2つの項目の検討に着手したところである。本年6月17日の総会において答申をとりまとめ、昨日、安倍首相に提出したという流れになっている。

目次のところで、第1として、「大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題」について、1ページ以降に記載されている。

これを踏まえて、5ページ以降に第2として、「現行の大都市等に係る制度の

見直し」について記載されている。その内容としては、1つが指定都市制度の見直しの関係である。これについては、主に6ページの(2)、指定都市と都道府県の『二重行政』の解消を図るための具体的な方策」として、まず、「指定都市と都道府県との『二重行政』の解消を図るためには、まず、法定事務を中心に、都道府県が指定都市の存する区域において処理している事務全般について検討し、指定都市が処理できるものについては、できるだけ指定都市に移譲することによって、同種の事務を処理する主体を極力一元化することが必要」とされている。

9ページ以降に中核市・特例市制度に関する言及がなされている。現在、人口30万以上で構成される中核市、また人口20万以上を対象とした特例市の2つの制度の統合について、10ページの中段に具体的な方策として、「中核市・特例市の両制度を統合することにより、一層の事務の移譲を可能とすべきである」とされている。

続いて、都区制度に関する答申である。11ページ以下、具体的な方策として、まず「都から特別区への事務移譲」についてである。「都から特別区へ移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、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」、「また、特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他についてはそれぞれの事務に必要な規模・能力を踏まえて移譲を進めることとし、その際には、都とそれぞれの特別区の協議により、条例による事務処理特例制度を活用する方向で検討すべき」とされている。

2点目として、「特別区の区域の見直し」について、「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」とされている。

3点目として、「都区協議会」について、「都区協議会における調整について、仮に協議が調わない事項が生じた場合に備え、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、指定都市と都道府県の場合と同様に何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることの必要性について引き続き検討する必要がある」とされている。

4点目として、「住民自治の拡充」について、「地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用し、住民自治の拡充を図ることとすべきである」とされている。

以下、12ページ以降は、「新たな大都市制度」の概要である。後ほどご覧いただきたい。

次に、第4として、15ページ以降に「基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制」について記載されている。

17ページ以降に具体的な方策が記載されているが、1つは「新たな広域連携の制度の必要性」について、「広域連携を一層進めていくため、現行の事務の共同処理の制度に加え、より弾力的な広域連携の制度を設けることとすべき」、また、17ページ最後の段に、「市町村間の広域連携を一層促していくためには、現行の地方自治法に定める事務の共同処理の方式のほか、地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべき」とされている。

また、18ページの中段以降には、「三大都市圏の市町村」に関して言及されている。18ページ後段になるが、「地方公共団体での柔軟な連携の仕組みについては、三大都市圏の市町村間の広域連携を促していくことにも資するものとする必要がある」とされている。また、「各都市が異なる行政サービスや公共施設の整備等に関して、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用であり、そのような水平的役割分担の取組を促進するための方策を講じるべきである」とされている。

更に、19ページの(5)として、「都道府県による補完」について、「地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市から相当距離がある等の理由から、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときには、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うことも考えられる」、また、「市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにすべき」とされている。

別表として、指定都市に関する「都道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない主な事務」の一覧が載っているので、後ほどご参照いただきたい。

今後、国において地方自治法など、必要な法改正について検討していくところであり、今後の動向について、随時情報提供させてもらいたいと思っている。

- 部会長** この件について、ご意見等があればお願いしたい。特にないようであれば、本日の検討事項は以上である。最後に事務局から何かあるか。
- 事務局長** 次回の日程についてであるが、先ほど申し上げたヒアリング等の関係もあるので、改めて日程調整をさせていただきたいと思っているので、よろしくお願ひしたい。
- 部会長** 他になければ、本日の部会は以上で終了する。