

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（第1回） 議事概要

開催日時：令和6年12月16日（月）10：00～12：00

開催場所：中央合同庁舎第2号館 2号館共用会議室 ※WEB会議と併用

出席者：太田座長、伊藤構成員、川嶋構成員、北島構成員、久木元構成員、関口構成員、
野口構成員、福岡構成員、待鳥構成員、村上構成員

事務局：古川総務大臣政務官、原総務審議官、阿部自治行政局長、

新田大臣官房審議官（地方行政担当）、植田自治行政局行政課長ほか

オブザーバー：全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、
全国町村会、全国町村議会議長会、指定都市市長会、特別区長会

【議事次第】

1. 開会
2. 構成員自己紹介
3. ワーキンググループ開催要綱について
4. 資料について
5. 意見交換
6. 閉会

【議事概要】

事務局から資料に沿って説明。その後、意見交換を実施。

【意見交換】

- 諸外国の事例比較を踏まえると、特別な行政の枠組みを作るときには、何のためにそれを作るのかという観点が不可欠という印象。例えば、社会経済的な活動単位と都市の政治行政単位を整合させるための広域化、行政コストを下げるための特別な制度、広い意味での安全保障の観点も含んだ要請があって作るものなど、いくつかのケースに分かれる。このワーキンググループにおいて、主としてどういう課題を前提にして議論をしていくと考えているのか、方向性を最初に持ったほうが、より効果的な議論になるのではないか。
- かつて大都市について本格的な議論を行った第30次地方制度調査会から10年以上が経過しているが、その間にデジタル化が進行し、また、人口減少や一極集中という課題が当時よりもかなり強く意識されるようになっており、大都市制度に対する考え方が大きく変わってきた。このため、資料34ページのパターン1から3のどこかに重点を置くというよりも、それぞれのパターンが今の日本にとってどのような意味をもつのかなど幅広に御議論いただくのがよいのではないか。

- 教育・保育施設、女性相談支援センターや女性自立支援施設など、同じ行政分野で県と市町村が二重に役割を果たしていることのデメリットが指摘されているが、なぜ県と市町村の両方が事務を処理することとされているのか。
- 教育・保育施設について、幼稚園については県に認可等の権限がある一方、保育所については市町村の権限となっている。現在は、子ども・子育て支援新制度の下で一元化が進められている部分もあるが、幼稚園については、引き続き県に権限が残っている状況。女性相談支援については、県がセンターを保有している一方、相談支援員は市に置かれており、その間の調整が運用面での課題となっている。
- 国外での廃棄物処理や、介護人材等の外国人労働力の確保といった観点で、一国の枠組みを超えた課題も生じているが、そういった事情は捨象して、一国の中での閉じた行政制度を前提として議論するということでよいか。
- 海外との関係については、例えば、外国人労働力の問題については、近年、近隣諸国でも少子化、高齢化が進んでおり、日本と同じように介護労働力に対するニーズが高まっているといった状況もあるので、そうした国際情勢の変化も横目に見ながら御議論いただくのがよいのではないか。
- このワーキンググループでは、今後も進むことが予測されている東京一極集中を追認し、それに適応していくための大都市制度を目指すのか、それとも、逆に多極分散型の国づくりを目指すのか。仮に現在の指定都市を、東京のような、アジアさらには世界の他都市に伍する大都市にすることを目指すのであれば、フランスのメトロポールのような形をイメージすることになるか。
- 東京一極集中を追認するのか、それとも、多極分散型を目指すのかという点については、どちらかを前提として議論をするのではなく、基本的には現状をファクトとして捉えていくこととなると考えているが、様々な場で一極集中については議論がなされているということを意識しながら考えていく必要があるのではないか。
- 広域化によって大都市圏を形成するに当たっては、横と縦の政府間関係・連携が課題となる。横方向については、日本はフランスに比べて基礎自治体の平均人口が多いという前提を踏まえる必要がある。また、縦方向については、現在、広域連携のためにはまず基礎自治体間で合意形成をしていくという、積み上げ方式になっていると捉えることができるが、いずれにしても困難さを伴う連携を促していくには、何らかの工夫が必要になるのではないか。

- 大都市制度を考える際、都市部だけでなく、同時に非都市部にも目を向ける必要があるのではないか。都市部を自立させるとすると、税収の多い都市部から税収の少ない非都市部への財政移転や、広域的かつ統一的な措置をとるべき政策について、新たな検討が必要になると思う。フランスでは、広域自治体であるレジオンが非都市部のケアをするという議論があり、参考になるところがあるのではないか。
- 諸外国の制度について、社会構造の変化に対応するため既存制度をどのように変えてきたのか、既存制度と接合的に仕組みを変えていくという変化や差分を丁寧に見ていくと、議論において参考になる分析となるのではないか。
- 大都市を「制度」として考える視点を強くすることが必要ではないか。これまでの日本の地方自治制度の改正を全体として眺めると、自治体のニーズに配慮し、細やかに対応した結果として、とても複雑なものになっているという印象。特に大都市制度という権限配分に関する制度と、事務の共同処理や連携といった事務の実施に関する仕組みとが複雑に重なり合っていることで、どのような自治の形を目指そうとしているのかが一見してよく分からなくなってしまっているのではないか。
- これから人口が減少していく日本においては、現行の多様なメニューを整理していくことも考えられるのではないか。その際には、税財政に関する視点や、公私協働の視点も持つて議論する必要があるのではないか。
- 資料の6ページについて、行政ニーズの変化を把握するには、少し細かい年齢区分での分析や、「世帯」の軸を含めたデータの分析等が必要になるのではないか。
- 参照したデータに世帯に関するものはないが、年齢区分は5歳刻みのものがあるため、資料を工夫させていただきたい。
- かつて7都県市首脳会議では、ディーゼル規制などの活発な議論が行われていたが、それに比べると現在の9都県市の枠組みはあまり機能していないという印象。私立高校の授業料の支援に関しても、1都3県で制度が異なっており、都県境を越えて通学する生徒がいる高校では、授業料の補助を受けられる生徒と受けられない生徒がいるという事態が生じており、問題意識を持っている。地方自治の観点では、住んでいる場所によってサービスが変わるというのは必ずしも悪いことではないと思うが、一方で教育分野のように格差の拡大につながってしまうものもあるのではないか。

- 地方公共団体の主な役割分担といえば、教員採用など、都道府県の権限の一部が指定都市に移譲されているものについて、都道府県と指定都市が仕組みを揃えて実施している例もあると聞く。人材不足や人口減少の中で、労働供給が足りないという深刻な課題に対処していくときには、一元化した方が効率的な場合もあるのではないかと思うが、指定都市に移譲した権限を、再度、都道府県に移すような仕組みは存在しているのか。
- 市町村から都道府県に権限を移譲するような一般的な仕組みはないが、個別の団体ごとに事務委託という形で、市町村から県に委託をしている例はある。ただし、指定都市と県の関係となると、そのような例はあまりないのではないか。
- 大都市制度を見るときにどういう方向で見るか、何のために改革や制度の見直しをするのかという点については、人口減少の中で東京一極集中をこのまま放置せず、多極分散型をサポートするような制度のあり方を考えていくという視点を持つことが重要なのではないか。
- 従来、地方制度を見るときに、国は、三大都市圏以外の地方圏における人口減少や、地方行政体制のあり方をどうするかという点を優先して考えてきたという側面があるが、これから人口が減少していく中で、全国人口のかなりの部分を占めている大都市圏においてどういう仕組みを考えていくか、多極分散型の仕組みを考える上で、大都市を核とした制度をどう再設計するかが重要な論点になるのではないか。
- これまでの大都市制度は、大量の事務を処理するためにどういう体制をつくるかという観点が重視されてきたが、デジタル化が進むことによって、そうしたあり方自体が大きく変わってくるのではないか。また、他の団体との連携のあり方についても、デジタル化を通じてより容易になる側面があり、質的に変わってくる部分があるのではないか。
- 財源論の観点からは、大都市特有のニーズがあるのであれば、そのニーズをまずもって大都市で満たせるような税源配分、あるいは増税できるような仕組みがあるのかどうかが問われるのではないか。
- 他方、新たに生じているニーズに対して、どの単位であればそのニーズを満たせるのかということも気になる点である。都市と農村という話もあったが、トータルで捉えるときには、部分最適と全体最適の均衡をどう考えるかが論点となり、大都市のニーズという部分最適的な議論だけではなく、非大都市圏との関係を捉えながら、大都市特有の需要への対応を考えるべきではないか。

- 最終的に財源を調達するという段になった際には、共同のニーズを満たすという視点が必要になってくるため、それでもって住民の合意を得ていくという全体像が、ストーリーの中にあるとよいのではないか。
- 比較法的に見て日本は、憲法における地方自治関係の規定の仕方がかなり簡素な部類に属するという特徴がある。そしてこのことが、国と地方の関係や、地方の中での都市部と農村部との関係、東京一極集中といった理念的な次元の問題について議論する際に、その法律面での受け皿ないしプラットフォームが今一つ限定される、ということにもつながっている。こうした理念的な次元の問題を、地方自治法の大都市に関する規定の次元へと如何に“翻訳”していくかについて、事務局のご助力をお願いしていきたいと考えている。
- つまり、大都市に関する仕組みを作る際に、正面に出てくるのはあくまで条文設計の問題であるが、その背後にはやはり、例えば、県との役割分担をどうするか、都市部と農村部との関係を如何に構築すべきかといった、理念的次元の問題が存する。昨今議論されている教育格差の問題なども、例えばそうした問題に属するように思われる。
- 所属先の大学でも、入学者の多数が都市部出身者という傾向がここ10数年を見ても強まっているという印象があり、進学塾を含め、より有利な教育リソースにアクセスできる都市部の学生が多数入学してくる一方、そうしたリソースへのアクセスが難しい地域に生まれた学生が、以前にも増してマージナライズされてきている傾向を感じる。これを制度の次元から見ると、例えば教育委員会による教員の任命の問題があって、優秀な教員が大都市部にはいるけれども、その外の領域へとなかなか還流していかない、そういうことにも繋がっている。あくまで一例であるが、現実と制度との関連性について考えていきたいと思う。
- 大都市を見るときには、制度として捉えるだけでなく、実態を捉えることも重要であり、特別区の特異性のほか、指定都市の中にも地域差が見られるが、大都市圏について、複数の都市が連坦しているか、単独で存在しているかによって制度を変えるという仕組みは、日本や諸外国にはないのか。
- 参考となる諸外国の例として、イギリスでは、ロンドンも含めた大都市圏とそれ以外の地域を区別して制度が組まれてきた経緯がある。

日本については、昭和18年の都制の創設においては連担性が意識されていたと考えられるが、その後、人口動態や都市の実情という意味からすると、現在はかなり大きな連担している大都市圏というものができている。大都市圏の面的な広がりについては、東京

圏と関西の昼夜間人口比率を比較すると、指定都市である横浜市、川崎市等も100を切っており、東京の昼夜間の集中度合いが非常に大きい一方で、京都市や神戸市は、100を超えており、大都市圏でもこうした違いが見られる。

現時点においては、連担性と制度が一対一で対応しているわけではなく、連担している都市圏について、制度上、異なった取扱いがされているものではない。

- イギリスの制度が参考になるという話があったが、イギリスの場合は、中央政府の法律により地方公共団体を自由に新設、改廃できるという考え方が非常に強いため、きめ細かく変化させることが可能であったという固有の事情があることに留意が必要である。一方、日本では、既存の制度が長く運用されているため、この制度をどういう目的の下でどう修正していくかという議論が中心になるのではないか。
- 皆様の話を聞き、大都市を取り巻く環境との関係づけ、大都市の単位、大都市制度の目的をどう考えるか、あるいはこれらと仕組みとの連関をどうするかのほか、大都市のニーズ、格差、連携・調整など、様々な課題があるということが認識できた。今後、議論を深めていくことができればと思う。

(以上)