

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5回） 議事概要

開催日時：令和7年4月25日（金）14：00～16：00

開催場所：中央合同庁舎第2号館 第1特別会議室 ※WEB会議と併用

出席者：太田座長、川嶋構成員、久木元構成員、関口構成員、野口構成員、野澤構成員、
福岡構成員、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、
植田自治行政局行政課長、大田自治行政局市町村課長ほか

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. 事務局説明
3. 閉会

【議事概要】

事務局から資料に沿って説明。

【意見交換】

- 何を最も重視して制度的な再編を考えていくのかということを意識せずに総花的に議論しても、あまり効果がないものになってしまうため、何を一番の喫緊の課題として認識しているのか優先順位を付ける必要があるのではないか。多極分散、経済成長、連携や効率化、行政区画の不整合といった話は重複する部分もあるが目的が異なるものなのではないか。

例えば、連携や効率化の観点では、現在の都道府県制度を前提とした垂直的統合の議論が大事になるだろうし、行政区画と社会経済実態の不整合に着目するのであれば、複数の県にまたがる広域化といった議論になっていくのではないか。

- 多極分散型の社会の実現や大都市の成長による経済のけん引といったことは、大都市圏の行政制度を改善することでどの程度の効果があるのか疑問である。

一方で、大都市圏域全体での連絡調整の課題や、社会経済活動の実態と行政単位の不整合といった課題については、行政制度を整理することで相当程度対応が可能なのではないか。

- 指定都市と道府県とで二重行政が生じているものについては、権限の一元化や共同化を検討するのが良い。自治体の広域連合と国の出先機関の関係においても、権限の一元

化・共同化の議論を行うのが有効ではないか。

- 「特別市」の制度創設に支障があるとする、「特別市」を完全には独立させない仕組みを考える必要があるのではないか。

- 「特別市」や新たな広域連合の仕組みを制度化したとしても、志の高い一部・少数の都市とその他多数の間での格差が広がってしまい、大都市圏への一極集中の是正や多極分散にはつながらないのではないか。世界に伍するような都市を育てていくことを目的とするのであれば、全国で、首都圏・関西圏以外を含む、少なくとも5つ以上の都市が現状からバージョンアップできるような仕組みが望ましいのではないか。

その際、都市で創出される経済的価値を、それが所在する都道府県レベルで留めるのではなく、国全体に波及する仕組みができると更に良いのではないか。

- 大都市が直面する課題について、そもそも大都市制度、地方自治制度によってどの程度解決できるのかは必ずしも明確ではないが、大都市や日本全体がこれからの人口減少社会を乗り切るために、現行制度に足りない部分があるのだとすれば、それを解消するための仕組みとして、新しい制度のあり方を考えることになるのではないか。

その上で、制度と実態の乖離の解消を図っていくという観点では、東京一極集中や多極分散といった問題意識と結び付けることで、全体として整合性がとれた議論をすることができるのではないか。

- 経済成長や多極分散といった課題は、大都市制度だけに左右されるのではなく、働き口や生活のしやすさといった非制度的要因に強く影響されるのではないか。経済成長や多極分散という目的を果たすための手段として、大都市制度の改正を位置付けた場合、制度改正には大きなコストがかかる一方で、そのコストに見合う成果を得られないといった議論に帰結してしまうのではないか。

そのため、都市部の自治体間における連携や、社会経済活動実態と行政区域が対応していないといった問題に対処することに焦点を絞っていかざるを得ないのではないか。

- 多極分散型を目指すに当たって、資源制約が厳しくなってくる中では、全ての地域が同じように発展することは難しく、大都市部を中心とした資源の効率的な配分が非常に重要になってくるのではないか。

それを可能とするための大都市制度として、東京に一極集中させるのではなく、いくつかの核・極の下で、これからの人口減少・資源制約を乗り切ることが考えられるのではないか。

- 大都市制度を考える際には、住民にとってどういうメリットがあるのかを考える必要が

あるのではないか。

- 大都市以外の地域から大都市に住民や資源が集中していくことを踏まえると、大都市制度を議論するに当たっては、大都市以外の地域の課題をどのように整理するのかを検討しなければならないのではないか。
- 連邦制という点で違いはあるが、ドイツでは、ブレーメンやハンブルクのように、都市が一つの州として存在しており、周辺の他の州から労働力の供給を受けているという点で、周辺との一定の連携が行われている例がある。「特別市」の構想は、このように周辺地域から独立して、広域自治体の事務から基礎自治体としての事務までの全てを行うような都市を作り、首都である東京に対抗できるような大都市にするというイメージなのか。
- 「特別市」の制度を導入するに当たって、多極分散型の社会の実現という議論とどの程度結び付けて議論するのか考える必要があるのではないか。また、都道府県から独立させるという方向ではなく、都道府県が大都市を直営・直轄するという方向で考えることもできるのではないか。
- 諸外国で独立性の高い大都市が経済成長をけん引しているとのことだが、具体的にどのような都市を想定しているのか。また、そのような都市が経済成長をけん引している要因が制度設計に起因するものなのかを分析する必要があるのではないか。
- 「特別市」について、都道府県から独立させることとした場合、「特別市」の移行手続きかなり複雑になると思うが、それ以上に、日本の法制度全体について相当広範囲に作り直す必要があるのではないか。「特別市」を独立させるのではなく、県や府を維持した上で一層制とした方が、制度に対する歪みを比較的少なくすることができるのではないか。
- 1つには、「特別市」を制度化するのか、アドホックな権限移譲で対応するのかが分かれ目になると思う。東京一極集中の是正という観点からすると、指定都市の延長線上で権限を強めた「スーパー都市」を全国各地にいくつか作ることができるとすれば、制度化する意味や望みもあると思う。そうでない限り、国全体でも各都道府県内でも、都市と非都市の格差が拡大してしまうのではないか。
- 大阪では府がイニシアチブを取って府市一体の取組を進めており、海外でもイギリスのユニタリーのように広域自治体に一層化させたり、カルフォルニア州のサンフランシスコ市ではカウンティとシティを一体化させていたりと広域自治体に寄せる制度構想があり、大都市制度改革の議論の中で、広域自治体への一元化について議論を深めてみてよいの

ではないか。

- 日本国憲法の解釈として、一層制の自治体というものが認められるのかという点についても、場合によっては議論する必要があるのではないかと。今回の資料で特に触れていない理由は何か。
- 本WGでは、第30次地制調で議論されたことを深掘りすることを目的としており、今回はこれまでのWGで議論されたことの周辺の論点を議論していただくために資料を作成した。憲法の一層制の論点を掲載しなかったことに特に意図はない。
- 経済成長を促すための制度を作るには、その因果関係を証明することが難しい。そのような状況で、「特別市」を一つの選択肢として作るのであれば、本日の資料に示されたような課題をクリアする必要があることを、より明確にすべきではないか。
- 「特別市」の意義として、「特別市」として都市が発展し、周辺市町村の住民にも幅広く活用される行政サービスの充実が図られることで、都市の恩恵が一層還元されることが挙げられているが、福祉に関して、行政サービスに限って言えば、その利用者が居住する自治体に限定されてしまい、むしろ周辺市町村に不利益が生じてしまうのではないかと。
- 資料では商業施設や教育文化施設、医療施設など、行政区域にかかわらず利用できるものを想定して掲載した。そのため、市町村ごとに行政サービスとして提供しており、他市町村から利用しにくいものについては、御指摘のとおり周辺市町村に不利益が生じ得ると考えられる。
- 利便性が高く、様々な施設の事業と組み合わせて使うことができるメリットがあることから、多くの道府県有施設が指定都市の区域に置かれているのではないかと。「特別市」の創設に伴い、道府県有施設を「特別市」の区域外に置くこととした場合のメリットや不利益についてどう考えるか。例えば、道府県有施設を移転することで、移転先の交通網が発達したり、周辺地域の活性化につながったりするメリットも考えられるのではないかと。
- 施設を移転する場合、移転元・移転先のそれぞれの住民の利害に関わるため、その点の利害調整について当事者間で議論する必要があるのではないかと。
- 制度変更によって、指定都市と道府県と指定都市以外の市町村それぞれの住民にとってどのような意味があると考えられるかという視点は、極めて重要なのではないかと。

- 資料の 17 ページ以降で、「特別市」を創設する場合の財政関係の論点が掲載されているが、主にフローに関わる論点となっている。残債などのストック関係の論点として、コストの負担と受益の変動という論点も考えられるのではないかな。
- 制度変更をする際には、経済成長や身近な生活実態を踏まえてどのような自治の姿を理念として想定するのかという視点も重要になるのではないかな。
- 今後、担い手不足が深刻化する中で、住民目線で創意工夫すべきものや、類似した許認可等の事務権限に関しては、いかに効率化するかということが非常に重要。この点、二重行政はネックになると思うが、これまでのように都道府県との協議など運用上の工夫を重ねることで対応することができるのではないかな。
- 「特別市」の創設によって、道府県が条件不利地域の補完支援に注力できるとされているが、実際には、「特別市」と残存する道府県の間で格差が広がってしまうだけなのではないかな。国際競争力の強化のためには、「特別市」単体ではなく都市圏全体で様々なリソースを再配分して国土全体の持続可能性を高めるべきであり、都市圏の一体性の観点から、利害調整・広域調整をきちんとできるような権限を作るべきではないかな。
- 国際的な競争力を有した魅力的な大都市をつくるためには、都市再生特区や国家戦略特区などの制度を活用すればよく、それらの制度が使いにくいのであれば、その制度を改善することで対応できるのではないかな。
- 「特別市」制度について、二重行政の解消のほかに、指定都市、道府県、指定都市以外の市町村それぞれにとってどのような意義があると考えられるかという点が極めて重要だと思う。多極分散の極について、「特別市」のような大都市ではなく、むしろ中小都市を極として強化し分散させていった方が、国土全体の持続可能性につながるのではないかな。
- 「特別市」の創設に関する議論に当たっては、都道府県や市町村だけではなく、全国的な視点で検討する観点から、各省庁にも意見も聞いた方がよいのではないかな。
- 「特別市」移行に係る要件は、「特別市」が何を目的とするのかによって変わってくるのではないかな。大規模自治体でなければ得られないメリットを追求するのであれば人口要件が必須になるだろうし、多極分散の観点から地域を代表する都市を「特別市」とするのであれば、また別の要件を設けることになるのではないかな。
- 「特別市」移行に係る手続は、都区制度の都道府県が直轄・直営するイメージか、都道

府県から分離独立させるイメージなのかという問題とセットになるのではないか。

○ 資料の 19、20 ページにある地図に大きな衝撃を受けた。「特別市」制度の構築と導入を論ずるに当たって、残存する道府県問題というものが非常に大きな問題になり得るということを示唆するものだと感じた。

○ 行政区画と社会経済活動の単位のずれを解消するための施策の候補として「特別市」制度があるが、これは「特別市」という制度そのものをどのように設計、構築するかという問題であると思う。一方で、多極分散型社会の構築のための施策については、どこで、どの範囲で、どのような手続で大都市制度を導入すべきかという制度のインストールのあり方の問題として整理できるのではないか。

「特別市」について議論する際には、制度自体のあり方に関する課題と、制度のインストールに当たって考慮しなければならない課題の 2 つのフェーズを意識して整理する必要があるのではないか。

○ 行政区画と社会経済活動の単位のずれの解消については、事務の一元化、共同化のように、それぞれの行政分野における個々の事務の見直しについて議論を行うことも重要なのではないか。

例えば、警察行政に関しては、テロや凶悪犯罪のように都道府県域を超えた広域的な対応が必要となるものもあれば、地域のパトロールのように市町村の行政単位と重なるような事務まで様々にある。そのため、「特別市」の創設によって都道府県という枠がなくなると警察行政が立ち行かなくなると単純に論じてしまう前に、個々の行政の領域での事務・仕事を整理する必要があるのではないか。

○ 大都市法では、現在、東京にしか適用されていない都の仕組みを実現することを端緒としたものであるため、首都に匹敵するような規模の大都市に適用することを想定していたのではないか。

一方で、「特別市」は、多極分散型社会の観点からは、必ずしも人口要件は必須ではないのではないか。現在の指定都市が「特別市」に移行するのであれば、今後、人口減少が進む中においては、指定都市の人口要件である 50 万人以上という要件で十分なのではないか。

○ 「特別市」移行に係る手続について、都道府県の廃置分合の観点から見るのか、市町村の廃置分合の観点から見るのかによって変わってくるのではないか。「特別市」創設が都道府県の廃置分合を伴うのであれば、都道府県民を対象とした住民投票が必要になるのではないか。

○ 「特別市」移行に係る住民投票について、どの段階で住民に関与してもらうかという点も問題になるのではない。

具体的には、指定都市で「特別市」移行への意思を固めた段階で、それを承認するかを問う住民投票を都道府県において行い、これが承認された場合に、移行を前提に施設や残債の整理などを行うことも考えられるが、他方で、先に施設や残債の整理などの議論を進めることで道府県・指定都市の執行機関・議会の間で一定のコンセンサスを得ることとし、それについて言えば批准を求めるような形での住民投票を行うことも考えられるのではない。

先に住民投票を実施して「特別市」に移行することだけを決定した場合、「特別市」移行に当たってのイニシアチブにはなると思うが、その後の道府県・指定都市の間での実務的な議論がまとまるのかという点について疑問が残る。交渉を合理的に進めるためには、批准型の住民投票の方が望ましいのではない。

他方で、「特別市」に移行したい指定都市にとって、「批准型」の住民投票は、その前に道府県の諸機関との合意をとらなければ、そこへ進めないで、フラストレーションになると思う。

また、大都市への人口集中が進むほど、都道府県全体で住民投票を行っても指定都市側が勝つ確率が大きくなると思われる。このようなことを踏まえて住民投票のタイミングをどのように考えるかという論点もあるのではない。

○ 一層制の自治体というものについて考えるに当たっては、例えば、地域を代表する大都市であれば「特別市」、都道府県と一体でやりたければ都道府県の直営型、地方で周辺自治体の体制が弱まっている場合であれば、県庁所在地が県を兼ねるタイプの一層型など、複数のメニューを提示して議論することが必要になるのではない。

○ 過去には最高裁判決において、特別区は憲法上の地方公共団体ではないとされ、特別区の区域については一層制であっても構わないことが暗に示された一方で、その後の制度改正等を踏まえると、現在は、特別区を憲法上の地方公共団体として認める方が主流派であると思われる。時代状況の変化による定着度合いによって、一層制の扱いも変わってくるのではない。これを踏まえると、人口減少の中で二層制を維持することができず一層制にするという考え方も、今後出てくるのかもしれない。

○ 第30次地制調では、「特別市」の創設に当たっては、区に関して何らかの住民代表機能が必要であると議論されていたが、デジタル化が進展する中で区の役割は変わってきており、一部の指定都市では区よりも狭いコミュニティの単位の行政を重視しているものもある。現在の指定都市の区の人口規模はかなり大きく、区を自治の単位としてアプリオリに考えることは今の時代にそぐわない可能性があるのではない。そのため、制度としての選択肢を広げるということであれば、公選職を必ずしも置かない形での自治というものも考え

られるのではないか。

- 指定都市の人口はかなり大きく、その上で、「特別市」となって広域的な権限まで有することとなると、住民に身近なサービスや即地性の高いサービスに関する住民自治が機能しなくなるのではないかという観点から、「特別市」になった場合の域内自治について、区長や議員の任命、選出方法をどう考えるか。

(以上)