

## 第5回ワーキンググループにおける主な意見

---

# 第5回ワーキンググループにおける主な意見

## 【論点1：大都市が直面する行政課題に関する意見】

- 大都市が直面する課題として、何を一番の喫緊の課題とするのか優先順位を付けるべきではないか。大都市圏域全体での連絡調整機能の課題や、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とはいえない。
- 大都市制度を改正することによって大都市の課題をどの程度解決できるのかは必ずしも明確ではないが、今後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であれば、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と。その上で、制度と実態の乖離の解消を図る観点から、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、全体として整合的な議論ができるようになるのではないかと。
- 資源制約が厳しい中、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るのではないかと。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、いくつかの極に分散させることが考えられるのではないかと。
- 多極分散型社会の極について、「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と。
- 経済成長や多極分散の課題は、大都市制度だけではなく、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と。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おそれがあるため、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と。
- 諸外国で独立性の高い大都市が経済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と。
- 国際競争力強化のためには、「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つくるべきではないかと。
- 大都市制度の議論をするに当たっては、住民にとってどのようなメリットがあるのかを考える必要がある。特に、大都市以外の地域から大都市へと住民や資源が移動していくことを踏まえると、大都市以外の地域の課題をどのように整理するのかについても検討する必要があるのではないかと。

# 第5回ワーキンググループにおける主な意見

## 【論点2：指定都市制度に関する意見】

- 指定都市と道府県の権限が重複しているものについては、権限の一元化や共同化を検討した方が良いのではないかと。また、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ことが有効ではないかと。
- 大阪では府がイニシアチブをとって府市一体の取組を進めており、海外でも広域自治体に寄せる形での一層化・一元化の例があることから、大都市制度改革の議論において、広域自治体への一元化についても議論を深めてみてよいか。
- 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ついて、いかに効率化するかが非常に重要である。たしかに都道府県と指定都市の二重行政はネックであるものの、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可能なのではないかと。

## 【論点3：新たな大都市制度としての「特別市」制度に関する意見】

### （「特別市」制度を創設する必要性に関する意見）

- 「特別市」制度の導入について、多極分散型社会の実現という議論とどの程度結びつけるのか検討が必要なのではないかと。
- 大都市について、都道府県が直営するという発想でいくのか、都道府県から独立した存在とするのかという2つの議論の方向性があると思う。都道府県が大都市を直営するという考え方をとった場合、少なくとも連携や効率化の観点での議論はクリアされるのではないかと。
- 一層制の自治体というものについて考えるのであれば、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かと。
- 「特別市」を都道府県から独立させることとした場合、日本の法制度全体を相当広範囲に作り直す必要があるのではないかと。「特別市」を独立させるのではなく、道府県を維持した上で一層制の仕組みとした方が、制度に対する歪みを比較的少なくできるのではないかと。
- 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を行っている例がある。「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つくり、首都である東京に対抗することができるような大都市にするというイメージなのか。

## 第5回ワーキンググループにおける主な意見

### 【論点3：新たな大都市制度としての「特別市」制度に関する意見】

#### （「特別市」制度を創設する必要性に関する意見）※続き

- 東京一極集中の是正の観点からすると、指定都市の延長線上で権限を強化した「スーパー都市」を全国各地にいくつか作ることができるのであれば制度化する意義もあると思うが、そうではない限り、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。
- 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、「特別市」制度ではなくとも、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。
- 「特別市」の創設など制度を変更する際には、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。
- 制度変更によって、指定都市、道府県、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、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るのかという制度のインストールに関する課題の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。
- 「特別市」の創設に当たって、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議論する必要があるのではないか。
- 過去には最高裁判決で、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が、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ことが考えられ、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が今後出てくることもあり得るのではないか。

# 第5回ワーキンググループにおける主な意見

## 【論点3：新たな大都市制度としての「特別市」制度に関する意見】

### （論点3－1：広域自治体が分割されることによる影響に関する意見）

- 「特別市」制度の構築と導入を議論するに当たって、残存する道府県についての問題は非常に大きな論点になり得るのではないかな。
- 一口に警察行政といっても、テロや凶悪犯罪のように都道府県域を越えた広域的な対応が必要となるものもあれば、地域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もある。行政区画と社会経済活動の単位のずれの解消について考えるに当たっては、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、各省庁にも意見を聞いた方がよいのではないかな。
- 指定都市の区域内に存在している道府県有施設を移転させる場合のメリットや不利益についてどう考えるか。移転元と移転先のそれぞれの住民の利害に関わるため、そ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な。
- 「特別市」移行に関して、残債など財政のストックに関わる論点として、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。
- 「特別市」を創設することで、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まってしまっただけなのではないかな。
- 「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、福祉分野の行政サービスに関しては、利用者が特別市に居住する住民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な。
- 新しい制度の創設することと経済成長につながることの因果関係を証明することは難しい。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、今回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な。

# 第5回ワーキンググループにおける主な意見

## 【論点3：新たな大都市制度としての「特別市」制度に関する意見】

### （論点3-2：住民自治の確保に関する意見）

- 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 priori に考えることは今の時代にそぐわない可能性がある。そのため、制度としての選択肢を広げるのであれば、必ずしも公選職を置かない形での自治というものが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。

### （論点3-3：「特別市」移行の要件・手続に関する意見）

#### （要件に関する意見）

- 「特別市」移行に係る要件は、「特別市」が何を目的とするかによって変わってくるのではないか。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。
- 「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。
- 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をつくるのが望ましいのではないか。

# 第5回ワーキンググループにおける主な意見

## 【論点3：新たな大都市制度としての「特別市」制度に関する意見】

### （論点3-3：「特別市」移行の要件・手続に関する意見）

#### （手続に関する意見）

- 「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。
- 「特別市」移行に係る手続は、都道府県の廃置分合の観点から見るか、市町村の廃置分合の観点から見る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か。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、先に事務的な議論を指定都市・都道府県の執行機関・議会で進め、一定のコンセンサスを得ることとし、それについて「批准」を求めるような形で住民投票を行うことも考えられるのではないか。
- 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か。
- 「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、そこへは進めないで、フラストレーションにはなると思う。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か。