

第6回ワーキンググループにおける主な意見

第6回ワーキンググループにおける主な意見

【論点4：都区制度に関する意見】

- 分権が進んでいる中で、住民との近接性や住民の意向反映があった方がよい案件については、そのまま都から区へと権限移譲が進めばよいが、デジタル化やインフラの維持管理など、技術者の確保が難しいといった現代的課題に広域的に対応する必要がある案件については、都が実施するというとも考えるべきではないか。
- 児童福祉や空き家問題、デジタル化など、都と区でどちらかがメインになるわけではなく両方で連携する取組が現にあることを踏まえると、案件ごとに住民との近接性や広域性など様々なニーズを踏まえた上で、時代の変化を見ながら、都と区の役割分担を考えていくことになるのではないかと。
- 第30次地方制度調査会では、特別区について、事務によっては数区での連携をまず追求した上で、それができなければ23区間の連携、更にそれができなければ都による補完という論理が考えられていたと思う。他方、現在、特別区が数区での連携をする例はほぼなく、基本的には23区横並びで権限移譲を求め、それができない場合には都と協議するという今の状況は、第30次地方制度調査会のときに想定していたような都区の関係とは変わってきているのではないかと。
- 条例による事務処理特例について、能力のある基礎自治体が自らで処理することができる事務を都道府県から移譲してもらうものとして捉えた場合、この能動的な仕組みによる事務・権限の移譲が進んでいくと、特別区と能力のある市が処理する事務の内容は近似していくと考えることはできるのか。
- 医療・保健衛生に関する事務のうち事務処理特例により移譲している事務の数について、特別区も保健所を設置しているにもかかわらず、保健所設置市への移譲件数が圧倒的に多い。これだけを見ると東京都は特別区に対してはあまり積極的に事務処理特例で移譲していない一方で、市に対しては比較的移譲しているとも読め、都区制度を考える際に、特別区に対する都の姿勢と、それ以外の市町村に対する都の姿勢がかなり異なる可能性があるかと捉えることができるのではないかと。

第6回ワーキンググループにおける主な意見

【論点5：大都市地域における各制度間の関係に関する意見】

- 大都市における行政課題をどのようなものとして定式化するかによって、対応策の方向性は変わってくるだろう。そのため、課題の認識と対応方策のパターンをある程度メニューとして示して選択できるようにしなければ、いずれの対応策も選択されないことになってしまうのではないかと。現在、既にある自治体が、新たな制度・枠組みに移行するにはかなり強いインセンティブが必要となるため、どのような課題を認識しているのか議論しなければ、対応方策に関する議論も良い方向性に向かっていかないのではないかと。
- 大都市圏における受益と負担の関係を一致させる観点から見たときに、東京では通勤10%圏がかなり広がっており、圏域全てを一つの市町村にまとめることはできない。しかし、他の大都市では、区域を調整し、各都市の後背地に当たる区域を大都市圏に取り込んだ上で、それぞれの内部で調整してもらうことも考えられるのではないかと。このような形であれば、現在の都市と非都市の調整問題は、大都市内部の調整問題となる。他方で、東京のように、こうした形をとり得ないのであれば、大都市と非都市の連携という手法をとることとなるのではないかと。
- 大都市圏における広域的な課題への対応に当たって、とり得る選択肢は事実上制約されてくる場合もあることを踏まえて、現在の指定都市、中核市、都区制度に加えて「特別市」という新たな大都市制度を考えるのであれば、どのような場合に「特別市」という選択肢をとるのかという基準のようなものを考えることができるのかという論点もあるのではないかと。
- 情報共有や基盤の整備、人材資源の育成などの通則的な業務については広域で行った方が効果的であると思われる。これまで大都市について議論する際には、基本的には人口規模等をベースとして、そこに、まちづくりや厚生労働、警察といった行政分野ごとの事務の担当を考える議論として行われてきたが、広域で処理することで強みを発揮する通則的な業務を検討の視点の要素に加えることによって、広域・大都市に関する新たな制度を考えることもできるのではないかと。
- 大都市の行政区域と社会経済実態の不整合の問題の解決策として、「特別市」制度を考える場合、「特別市」への移行を目指す周辺市町村との合併が行われるかどうかという観点から、「特別市」の人口要件をどうするかという議論と関連してくるのではないかと。他方で、経済成長や少子高齢化への対応、二重行政の解消といった課題の解決策として「特別市」制度を考え、区域の不整合問題は、別の制度や実態としての連携により解決することも考えられるのではないかと。
- 基礎自治体の区域をカバーする広域自治体がなくなると、行政区域と社会経済実態の不整合の問題が激化するおそれがあるのではないかと。そのため、「特別市」制度を考えるに当たっても、区域の不整合問題をある程度取り込んだ形で議論する必要があるのではないかと。

第6回ワーキンググループにおける主な意見

【論点6：大都市圏における広域的な課題への対応に関する意見】

（都道府県の区域を超えた圏域行政への対応に関する意見）

- 大都市圏における行政課題について、例えば、日常生活の面で一体性のある地理的空間における課題、災害対策のように日常生活では顕在化していないものの備えておくべき課題、介護のように元々は大都市圏の住民であったものの近隣における介護サービスが不足しているために大都市圏外に移動していくといったような課題について、それぞれ切り分けて考える必要があるのではないか。
- 例えば保育所の送迎に関して、自治体間での保育所の調整や、企業主体型の事業所内保育事業の制度など個別技術的な解決策の積み上げではなく、需給バランスの広域的な把握と調整を行うような制度というものを考えることとした場合、都市雇用圏のような範囲で行政圏域をまたぐようなサービスについては、専門の部署や会議体を作って、そこに人材や資源を配置することが考えられるのではないか。こうした方向性であれば、日常生活とのつながりや住民のメリットを具体的にイメージしやすいのではないかと。
- 区域外に特別養護老人ホームなどの拠点を設置するという事例について、隣接する自治体同士で同じような課題を共同的に処理して効率化を図るものと、都市圏と地方圏の自治体が役割分担・連携を行うものとは性質が異なるため、分けて考えた方がよいのではないかと。
- これまでの「圏域」は、自治体同士の連携がボトムアップで積み上がっていく形で形成されることが多かったように思うが、その場合、受益に見合わない負担を強いられる自治体が、連携に参加しないということもあり得る。そのため、今後はボトムアップの圏域形成だけでなく、国の出先機関がカバーしている領域を基礎として、国の出先機関と自治体が連携・役割分担をする形での圏域形成があってもよいのではないかと。
- 大都市圏における広域的な課題への対応として防災・災害対応以外にも色々と枠組みを広げていくことも可能なのではないかと。他方で、国が関わる形での連携としては、防災・災害対応はもちろんのこと、例えば、一部の自治体の財政力が非常に強いことによって近隣の自治体と差が生じているものについて、潜在的に政策の調整の可能性があり得るのではないかと。その際、当事者同士で調整がつかない課題に国が関わることをするのであれば、このような政策課題に関わることも含めて検討する必要があるのではないかと。
- 都道府県域を超えた圏域行政の対応として、広域地方計画協議会や地方行政連絡会議についてほとんど開催実績がなかったり、存在自体もあまり知られていなかったりする状況で、国が関わる連携の仕組みを設けたとしてもあまり機能しないのであれば、そのような仕組みを作るといふことにどのような意味があるのか疑問である。

第6回ワーキンググループにおける主な意見

【論点6：大都市圏における広域的な課題への対応に関する意見】

（指定都市を含む市町村間の広域連携に関する意見）

- 指定都市は、その都市圏において主導的な立場にあり、補完的な役割を果たすべきであるとも思うが、どういった業務に対してどの程度補完的な役割を果たすべきかという点について細かく議論する必要があるのではないか。指定都市の周辺市町村が人口減少により、全体として業務を十分に処理する能力が不足してきているような場合には、指定都市が補完するというよりも、最終的に市町村合併を行い吸収することも視野に入れる必要があるのではないか。
- 指定都市を含めた市町村間の連携について、連携中枢都市圏のような枠組みを三大都市圏に置いてもよいと思うが、三大都市圏内の指定都市とそれ以外の地域にある指定都市では、地域におけるプレゼンスがかなり異なっているのではないかと。例えば、東京圏の指定都市は、大きな東京圏の中での大都市であり近隣市町村との関係で圏域を構成するという形が必ずしも当てはまらない可能性があるため、連携中枢都市圏と同じような枠組みを活用することができるのか考える必要があるのではないかと。
- フランスではコミューン（基礎自治体）の平均人口が少なく、そこではフルセットの機能を持つことができない場合も多いことから、核となる大都市と連携しようということになる。他方、日本の基礎自治体の平均人口は割と多いため、基礎自治体が都市に寄り添う形で連携しようということにはなりにくいのではないかと。
- 指定都市を中心とした連携の具体例として、観光や公共交通など個別の行政分野ごとに各自治体が必要としているものについて連携していくという枠組みがとられているのであれば、こうした連携を行っている自治体に対して、どのような課題があるのかを聞き取った上で、それを支援する枠組みを考えていけば事足りるのではないかと。

第6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の議論を踏まえた論点整理に関する意見】

（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」になり得る大都市は、多くの場合、道府県の稼ぎ頭であり、その利益が事実上、非都市部にも分配されていることを踏まえると、その大都市が独立してしまうことに対する問題意識を表しているのではないか。この問題について、道府県と大都市の調整によって対応するとされているが、おそらく調整はなかなかうまくいかないのではないか。
- 基礎自治体の権能と広域の権能を有する「特別市」が行う連携というものは、基礎自治体の権能だけに基づく市町村の水平連携とも都区制度により都が行う連携とも異なるものとして理解することができるのではないか。それにより、「特別市」が行う連携を独自のものとしてイメージできるのではないか。ただし、「特別市」が基礎自治体の権能と広域の権能を有するため、連携の調整の際に誰が調整するのかが一層問題となるとともに、連携とは機能的な吸収合併ということになるのではないかとといったことが論点になり得るのではないか。
- 地方自治の理念というものを基本ラインとして置き、色々な都市制度の違いを検討した上で、例えば「特別市」制度をどうするかといった議論のステップにすると分かりやすいのではないか。
- 地方自治制度について議論する際に、単に都市制度というものを切り取ってしまうと、事務配分と税源配分に関する議論が混在してしまう。まずは事務配分をどうすべきかを議論し、次にその事務配分を踏まえて税源配分について議論し、その上で財政調整を議論すべきなのではないか。
- これまで、「特別市」への移行を目指す指定都市と都道府県の間で協議するという議論がなされてきたが、「特別市」への移行を目指す指定都市の周辺市町村についても、協議の対象に追加しなくてよいのか、すなわち、道府県にそうした周辺市町村の民意代表のような形で協議させてしまってもよいのかという論点もあるのではないか。
- 「特別市」が成立した際、残存する道府県内において、自主的な意味での自治を果たすためのリソースを持てなくなる市町村が発生し、「特別市」による吸収合併や、残存する道府県に全てを担ってもらう道府県による一層制といったように、「特別市」だけではなく、残存する道府県においても実質的に一層制へと向かうベクトルが働く可能性があることについても検討する必要があるのではないか。
- 「特別市」と残存する道府県のそれぞれで二層制から一層制へと変化する際、平等権的なマターについても考慮すべきではないか。戦後、どの場所に引っ越しても選挙権の票数は変わらず、生活実感としても同様であるという状況であった。今後、「特別市」が一層制として成立する場合、住む場所によって選挙権も受けられる行政サービスの質も変わってくるという事態が生じ得る。この選挙権の喪失について、応分の手続的な保障を経た上で「特別市」が創設されるのかどうかは非常に大きな論点になるのではないか。
- 「特別市」のイメージに近いフランスのメトロポール（大都市圏）も、実は完全な一層制ではなく、その上側でレジオン（地域圏）が広域的な業務を行っている。「特別市」が道府県から独立してしまうことに懸念があるとすれば、それへの対応方策としてフランスの仕組みを参照できるのではないか。