

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6回） 議事概要

開催日時：令和7年5月30日（金）13：00～15：00

開催場所：中央合同庁舎第2号館 地下1階 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、村上構成員

事務局：古川総務大臣政務官、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、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. 論点整理
3. 閉会

【議事概要】

事務局から資料に沿って説明。

【意見交換】

- 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の、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事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。
- 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はなく、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。

- 「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。
- 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。
- 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。
- 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。
- 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ができるのか。

仮にそのように考えるとした場合、医療・保健衛生に関して移譲されている事務の数が、特別区と市の間で差が開いているが、これにはどのような理由が考えられるのか。
- 市への移譲状況について、中核市は法令により既に事務が移譲されていることもあり、事務処理特例により移譲される事務の数はそこまで多くない一方で、規模・能力のある一般市については、事務処理特例により移譲される事務の数が増えているのではないか。

特別区については、規模・能力を有しているが、23区でひとまとまりとして合意できたものが移譲されているという面もあると考えられ、市への移譲状況と単純に比較することはできないのではないか。

- 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。
- 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み、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。
- 第30次地方制度調査会では、基本的に基礎自治体間の水平的な連携を行い、それが難しければ広域自治体による補完支援を想定していた。特別区についても、これまでは23区横並びで同じような対応をしてきたが、事務によっては例えば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、その後の推移を見ると、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和協議するという形になっており、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。
- 大都市圏における広域的な課題への対応として防災・災害対応の事例が紹介されており、ここから色々と枠組みを広げていくことも可能なのではないか。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、こどもの医療費や水道の基本料金など、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るかと得るのではないか。

その際、どの程度、国が関わって広域的な調整をするかという点については色々な考え方があり得ると思うが、当事者同士で調整がつかない課題に国が関わることとするのであれば、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。
- 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。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について考える必要があるのではないか。

- 資料1の8ページに、「東京圏においては、都区制度が適用されている区域と指定都市制度が適用されている区域とで相対化が進んでいる」との記載があるが、相対化とは具体的に何を指しているのか。
- 資料1の14ページに記載のとおり、人口密度が相当高い区域は、1960年代では東京都の23区の区域内に閉じていたが、現在は周囲3県にも広がってきており、社会経済実態がかなり相対化しているという意味で記述したものである。
- 大都市地域特別区設置法を制定する際、国会において、どのような区域が特別区を設置するのにふさわしいかという議論が行われた。大阪市が大都市地域特別区設置法によって特別区になることができるということは、まさに特別区の相対化である。大都市地域特別区設置法では人口200万以上の指定都市を対象としたため、名古屋市や横浜市も特別区を設置することが可能であり、さらに、議論の過程で、周辺市町村を加えて人口200万の要件を満たす場合も特別区を設置することが可能とされた。

この点、現在の大都市地域特別区設置法や「特別市」制度など、大都市制度をいくつか用意したときに、国家の統治のあり方の観点から何がふさわしいのかという論点を提案させていただいたものである。
- 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。

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。
- 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、日常生活で一体性のあるサービスとして、買い物や保育所の送迎に関して、コミュニティバスのような公共交通が行政領域の範囲で限定されていたり、郊外同士をつなぐ交通が不足したりしている課題への対応事例としてコミュニティバスの連携や二市共同利用が紹介されているが、関係する自治体間の調整だけではなく、こうした事例を拡充していくための仕組みについて考える必要があるのではないかと。

○ また、例えば、保育所の送迎に関して、県境を越えて郊外から都心に通勤する人も少なくないと思うが、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と。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。

○ 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うことにどのような意味があるのか疑問である。

○ 一方で、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。

例えば、大都市地域における各制度間との関係について、住民の意見をどのように反映していくかという論点が掲げられているが、個別の自治体に意見を聴き、それを集約した上で、市町村の連携について何が必要なのかをもう少し整理して考えていく必要があり、何か枠組みを作れば上手くいくわけではないのではないかと。

○ 資料に「特別市」は、道府県に包含されない一層制の地方公共団体であることから、指定都市が「特別市」に移行した場合、道府県は分割されることになる」との記述がある。これは、「特別市」になり得る大都市が、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と。論点整理案では、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と。

フランスでは、大都市部の利益もレジオン（地域圏）を經由して非都市部に分配されて

いるのではないか。については、「特別市」が一層制となった場合のその利益分配の方法について、単に「道府県と調整で行う」という記述では物足りない。

○ 大都市に新たな権限を与える場合、課税権とセットで移譲する国もあるのではないか。「特別市」を創設する場合、課税権についてどのように考えているのか。

○ 課税権については、基本的に、都道府県と、元々の市の両者の課税権がそのまま帰属するという形が考えられる。

○ 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、現在の大都市区域はこのままでよいのかという問題、特に「特別市」制度のように既存の道府県の区域から独立する範囲が今の指定都市の区域のままでよいのかという問題があり、多少調整を行う必要があるのではないか。

その際、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。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。このように、大都市圏における広域的な課題への対応に対する選択肢として、機能的にはどちらもあり得る。

その上で、事実上、とり得る選択肢は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。

○ これまで、「特別市」への移行を目指す指定都市と道府県の間で協議をすることとするという議論が行われてきたが、市町村間の連携という観点では、「特別市」への移行を目指す指定都市の周辺の市町村についても、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。

○ 大都市とその他の市町村の連携の必要性について、今回のワーキンググループでも国がモデルを示すといった意見が出てきていたが、おそらくそうした意見は、市町村の権能をもった基礎自治体同士の連携を念頭に置いたものだと思う。

この点、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。

- 日本国憲法における地方自治の規定は、比較法的な観点では非常に荒い。塩野宏先生は、憲法第92条の「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」という規定に関し、地方自治について、国民の代表としての国会が国の意思として定めるといように、読みようによっては矛盾する内容を含んでいると指摘している。

例えば、最近イタリアにおいて地方自治関係で憲法改正の投票が行われたように、他の国であれば憲法改正手続を経て行われるような変更が、日本では法律改正によって行われている。憲法には、条文としての法という意味と、国の形としての状態記述的な意味があるが、日本では、地方自治に関して国の形の変化が生じやすい法的文化になっているのではないか。そしてそこに、明治以降、中央集権化を目指した明治政府が幕藩体制を破壊する形で、地方公共団体を伝來的に形成してきた流れとマッチして、現在まで続けていると考えることもできるのではないか。

- 「特別市」の創設による、住民のメンタル面も含めた影響は、「特別市」が二層制から一層制になるという変化だけではなく、残存する道府県においても生じるという総合的な面があるのではないか。

すなわち、残存する道府県では、自主的な意味での自治を果たすためのリソースを持ってなくなる市町村が発生することが考えられるところ、その近隣に豊かなりソースを有する「特別市」があるのであれば、「特別市」による吸収合併、あるいは、残存する道府県に全てを担ってもら道府県による一層制といった、残存部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。その際、県境をまたいだ吸収合併が可能となるのかといった論点があると思う。

- 「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、平等権的な課題について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した場合、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。選挙権は、最高裁判所の在外投票についての判決にもあり、違憲審査制度の中で非常に重みを与えられている人権であり、選挙権の喪失という点について、応分の手続的な保障を経た上で「特別市」が創設されるのかということとは非

常に大きい論点になってくるのではないか。

- 選挙権喪失という論点について、形式的には選挙権を喪失するのは大都市部の方であるが、残存する道府県と一体での住民投票を行うこととなるのかということや、統治団体の能力を踏まえた選挙権平等といったことについて、解釈論に関する議論があり得るのではないか。
- 制度が本当に実現するかどうかは、それぞれの主体が持つインセンティブに非常に大きく影響されるため、大都市制度を考える上では、特に税財政の問題をどのようにパッケージで考えるかということが重要ではないか。
- 論点整理案の3ページの下部に「大都市を取り巻く状況として、……、社会経済活動の実態と行政区域の不整合」との記述について、従来から大都市圏における自治や区域のあり方は議論されてきたが、「特別市」制度をこの課題の解決策として考えるかどうかということが重要になってくるのではないか。

例えば、「特別市」になるというのは指定都市の要望であって、近隣の市町村と合併して「特別市」になるということは、人口要件を満たすことが難しい場合にはあり得るかもしれないが、そうではない場合には必ずしも近隣市町村と合併する動きは取らないかもしれない。近隣市町村側も、自らの自治権を解消してでも住民にとってメリットがあると判断した場合は「特別市」との合併に進むかもしれないが、今回のWGでは既存の道府県の下にいても財政的に自立できるような制度設計を考えるということが大きな枠組になっていると思う。そのため、区域と実態の不整合の問題を「特別市」制度で解決することを考えるのであれば、「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。

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方向の課題の解決策として「特別市」制度を考え、区域の不整合の問題は別の制度や、実態としての連携によって解決することも考えられるのではないか。
- 「特別市」制度を、区域の不整合問題の解決手段に使うのかという論点もあると思うが、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区域の不整合問題が激化するおそれがあるのではないか。そのため、「特別市」制度を考えるに当たっても、区域の不整合問題の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。
- 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。
- 補完性の原理の観点から、基礎自治体よりも上位の団体が補完するというスタンスは、例えば「特別市」制度を議論するに当たっても発想としてはあり得るため、こうした積み上げ的な調整についても議論できるとよいのではないか。
- 税源配分について、税を賦課徴収する権限は各団体が有しているが、税源が偏在している状況。あくまで権限であるため、都道府県の権限を「特別市」に移譲するのであれば、税に関する権限も一緒に移譲されることとなる。残存道府県の市町村が区域外の「特別市」から税金を当然に持ってくるということは、権限の区域の問題から難しいのではないか。

(以上)