

## 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7回） 議事概要

開催日時：令和7年6月18日（水）14：00～16：00

開催場所：中央合同庁舎第2号館 8階 第1特別会議室 ※WEB会議と併用

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

事務局：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、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. 意見交換
3. 閉会

### 【議事概要】

事務局から資料に沿って説明。

### 【意見交換】

- 報告書案の目次について、3、4、6の項目は現行制度において、運用とその中で見えてきている課題が記載されているが、5の項目についてはこれから考えていくことになるかもしれない制度の話が間に入ってきている。また、6の項目の最初に述べられている広域的な課題への対応は、もっと前の部分に記載してもよいと思われるが、なぜこのような順番になっているのか。
- 都区制度に関する記載は、現行法を念頭に置いたものであるため、指定都市制度とセットで書いた方がよいと思い、順番を入れ替えたところ。他方で、5が立法論で、6が現行法を踏まえた議論となっているが、順番としては1で問題状況を述べ、2で大都市に焦点を合わせた現状分析と検討の視点を設定した後に、一つひとつの都市に関する問題を3と4で述べ、その発展形態として立法論ではあるものの5で「特別市」を取り上げることとした。  
他方で、大都市圏域における広域的な課題、地方公共団体相互の連携については一つの都市では済まない問題であるため、最後に置くこととした。
- 報告書案の12ページに、「特別市」制度の意義として「特別市」制度については、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」との記載があるが、空間管理の観点からは、都市圏域全体の視点も入れた方がよいのではないか。

また「これにより、行政サービスの充実が図られるとともに」との記載も、誰にとっての行政サービスの充実なのかを明確にすべきではないか。

- 報告書の13ページに、「多極分散型社会の実現にも資すると考えられる」とあるが、空間管理の観点からは疑問である。やはり広域的な調整がきちんとできる仕組みが担保されない限りは中々うまくいかず、多極の極というものにより一極集中してしまうのではないか。

また、「供給側の徹底したスリム化が必要」とあるが、スリム化というよりもむしろ効率化なのではないか。

同じく「住民にとって具体的にどのようなメリットがあるか」という点についても、どの住民なのかということを具体的に記載した方がよいのではないか。

- 報告書案12ページから13ページまでの部分については、どの立場からの意見なのか分かるようにしてもらいたい。

- 報告書案14ページでは「道府県が果たしていた広域的な役割も引き継ぐ「特別市」が周辺市町村において果たすべき役割についてどう考えるか」とあるが、広域自治体が分割されることによる影響は非常に大きいため、役割だけではなく、その役割を実現するための実効性ある仕組みや手法についても今後検討すべきであるというような記載が必要なのではないか。

- 報告書案17ページの国土交通省への聞き取り結果に関して、「特別市」が創設されると、都道府県が広域的な見地から様々な事業の認可等をできなくなるため、新たなルールを設ける必要が生じる。そのルールについて検討する際、事務的な話と空間管理の話は切り分けて明記してもらいたい。

- 広域自治体が分割されることの影響に対する実効性ある仕組みについては、19ページの③の中で「役割を果たす、ないしは調整をするための実効的な仕組みをきちんと考える必要がある」といった記載を追記することが考えられるか。

- 報告書案の17ページから18ページまでの部分にかけて、事務と空間管理を切り分けて記載することについては、地方公共団体の事務はかなり広範であるため、空間管理だけを切り出して記載することについてどう考えるか。例えば、19ページの中で「空間管理の視点を踏まえて対応する」といった記載を追記することで対応することができるの

ではないか。

- 空間管理の観点からの広域的な調整は、紛争処理のような事後的な調整ではなく、事前に実効的な調整を行う必要があるため、その趣旨を踏まえて記載してもらいたい。
- 東京都における現行の都区制度の実態論が記載されているところは、都区制度を採用する区域をもう少し面的に広げていく可能性があるのかという議論について、何かしらの言及が必要ではないか。
- 現在の大都市法においては、東京都以外でも特別区を設置できるようになっている。大都市法による特別区は、地方自治法の都区制度とまた別のものだと理解しているが、都区制度に関する記載の中で何かしらの言及が必要ではないか。
- 大都市法に基づく特別区の設置に関する制度については、地方自治法における都区制度とは別のものではあるものの、特別区を置くことで、従来なら市町村が担うこととされていたもののうち、連担が強い部分については広域自治体が行うこととするという点では都区制度に似てくると思う。  
報告書案10ページの「平成10年の地方自治法改正では」の後に段落を追加し、法制度上は区別されているものの、大都市法に基づく特別区の設置制度が置かれていることについて追記することが可能ではないか。
- 指定都市と道府県の調整の場として、調整会議についての記載があるが、現実的に調整会議はうまく進まなかったり、そもそも開かれなかったりする場合も多い。そのため、指定都市と道府県の調整が必要となった場合には、例えば、調整会議開催の必須化や、開催されたとしても調整が進まない場合には指定都市への有利推定、都道府県への拒否権付与、裁定者としての国による調整の機会担保といった仕組みを、さらに検討する必要があるのではないか。
- 報告書案の5ページの「一体性」については、大都市制度を変えるのではなく既存の市区町村の枠組みの中で、連携や調整によって大都市圏域の一体性を確保するという趣旨で記載されていると理解した。一方で、10ページでは、23ある特別区の一団性を維持すべく都区制度があるという記載がなされている。両者の「一体性」の意味は異なり、ときに衝突するものでもあるため、区別して記載してもよいのではないか。
- 報告書案の5ページの大都市地域の一体性というのは、空間としての圏域を念頭に置いたものである。一方で、10ページについては、特別区部の都市としての一体性であっ

て、権限のことを念頭に置いたものであり、それぞれ「〇〇としての一体性」という形で注釈が付けられているのではないか。

- 都区制度の必要性について、行政の一体性や人口増加といった観点での議論が行われてきたが、やはり東京が首都であるということも重要ではないか。参考資料でもロンドンやパリ、ワシントン D.C. について首都としての特別の扱いがなされていることが示されており、都区制度の意義を言う必要があるとするならば、首都であるということをもう少し前面に押し出してもよいのではないか。
- 都区制度について、国の特別な権限が入ってくるわけでもないため、首都制度として捉えることはできないのではないか。
- 報告書案の注釈の 1 について、指定都市制度及び都区制度が適用されている区域を指して「大都市」の名称を用いるとされているが、本文では中心的な役割を担う大都市というように統治組織が想定されていて、注釈と本文の意味が少しずれていると感じた。  
また、特別区の設置を指して大都市制度と書かれているが、設置を指して制度というのは違和感を覚えた。
- 報告書案の 21 ページの二層制に関する議論について、憲法の学説が紹介された上で、「こうしたことから」の後に 2 つの観点が示されているが、憲法の学説と 2 つの観点について、もう少し詳しく御説明いただきたい。
- 憲法上の学説については、前回の追加資料で提示させていただいたが、それ以上の議論が行われなかったことから、論点的に記載させていただいたもの。20 ページから 21 ページまでにかけての 2 つの論点は、様々な学説がある中で、特に、必ずしも固定的なものと解すべきではないという説を仮に踏まえるならば、この 2 つの場合についてどのように考えることができるだろうかという、議論をする際の 1 つの手がかりとして記述させていただいた。
- 多岐に分かれている学説の中で、どうしても一層構造になってしまうような想定としての 2 つの場合について、地方自治制度の可変性と憲法との関係について議論を深める必要があるというように読むこともできるのではないか。
- 「特別市」に関する項目で、周辺自治体という言葉が登場しているが、第 30 次地制調以降は「近隣の市町村」や「近隣の自治体」といった用語を使っていたのではないか。空間としては明らかに周辺であるため、特に問題はないと思うが、言葉の用い方を慎重に

確認した方がよいのではないか。

- 「近隣市町村」といった場合、おそらく地理的にも本当に近接しているところが想定されるところと思われる。一方で、今回議論している大都市制度は、同一県内や同一都市圏内であったとしても、地理的にはかなり遠い市町村に影響を及ぼすことも考えられるため、幅広く捉えることができるよう「周辺市町村」という言葉を用いている。
- 報告書案の32ページにおいて、指定都市による他の市町村に対する補完的な役割に関する記載があるが、第一義的に市町村に対し補完的な役割を果たすのは都道府県ではないか。指定都市とその周辺市町村の連携は、スケールメリットや受益と負担の観点から、核となる都市が一定の負担もしながら仕事を担うことで、より合理的、効率的、効果的な政策を実現していくためのもののはずである。すなわち、指定都市が一定のサービスを担う場合もあるといった書きぶりの方がよく、これを補完とする表現はなじまないのではないか。
- 補完的な役割というものは、都道府県が担うものであるというのはそのとおりであるが、「補完的」という用語を使わなければ、大都市がなぜ周辺市町村に対して役割を担わなければならないのかという点がわかりにくくなるのではないか。大都市であるが故に後背地に対して担ってもらうべき役割なのであれば、従来大都市が担っているべきであり、他方で、「補完的」な役割は本来道府県の役割だからこそ調整が必要になるという問題意識を示すために「補完的」という用語で統一すべきなのではないか。
- 道府県が、その中にあって区域が重なる市町村に対し補完的な役割を果たすというのなら理解できるが、指定都市が、区域の重ならない市町村に対して補完的な役割を果たすというのは、その必要性も義務もないのではないか。
- 例えば、広島市の連携中枢都市圏の取組においては、技術職員の補完体制の構築のために数名の技術職員を他の市町村の派遣している。このような取組は、都道府県による補完とは少し異なるかもしれないが、実態的に周辺市町村で不足しているものを代わりに役割を果たすということが今後増えていくと思われる。
- 指定都市が都道府県の事務のかなりの部分を担っている中で、それでもなお指定都市に任せることができない都道府県の事務が「補完」なのかという点も含めて、記述が難しい部分だと思う。
- 仮に「特別市」を設置するとなると、都道府県が持っていた補完的機能も全て「特別市」

に吸収されることとなる。一方で、地理的にはカバーしていない団体に補完機能が移ることとなるため、機能とその実態との関係をどのようにうまく表現できるのだろうか。

- 「補完」の中にも、区域としてカバーしておらずとも調整によって対応可能なものと、空間的にカバーしていなければ実現できないものの2つがあると思われ、後者についてまで指定都市や「特別市」に求めるということは非常に難しいということも、もう少し丁寧を書くことが考えられるのではないかと。
- 「特別市」が領域を共有していない外部の地方公共団体に対して何らかのサービスを提供するという事は、住民の目線からは例えば、ODAのように捉えられていくのだろうか。その際、他の地方公共団体に対する支援について、自分の払った税金から支出を行うことに対する納得感が得られる言葉は何なのか悩ましい。
- 例えば、介護保険サービスを利用するときに、周辺地区に居住する者は「特別市」が提供するサービスの利用を希望することが想定されるが、その際、その住民はどのような地位でサービスを受けることが可能となるのか、また、サービスを提供する「特別市」の行為はどのような性質になるのだろうか。
- 「特別市」に含まれない周辺市町村においては、自己のリソースでは対応できない行政課題を遂行するに当たって、道府県と特別市の2つの外部的なリソースから支援を受けることが予定されるのではないかと。そうすると、ある意味で二重行政、三重行政というような状況が生じ得ると考えられ、その点の調整についても考慮が必要になってくるのではないかと。
- 報告書案では憲法に関する議論について、地方自治法の中でどうなるのかという視点で記述されているが、例えば、参院選の今後のあり方について、地方代表型の参議院というものを考える学説もあるが、その際に「特別市」という存在が都道府県と並ぶ存在として扱われることになるのかというように、単に地方自治法の問題にとどまらず、憲法や公職選挙法等との相互調整ということも、考えなければならない問題としてあるのではないかと。
- 大都市圏の様々な行政領域を超えたニーズに対しては、民間、営利企業やNPOといったボランタリーな部分も含めて様々な動きが出ているところだと思うが、今回の報告書案における議論はそういったものを別個のものとして取り扱うという前提で進められているように感じる。今回の報告書案における議論について、実際に生活している住民がその必要性を理解する上で、どのような意義を述べることができるのだろうか。

- 従来、インフラとしては物理的なものが想定されていたが、最近では、防災や子育て、介護といったコミュニティやソフトの面も含めて重要なインフラとして捉える動きがあり、そういった観点を制度の面において導入することも意義があるのではないかと。

(以上)