

○山本委員長 それでは、時間が参りましたので、第7回専門小委員会を始めさせていただきます。

本日の専門小委員会につきましては、ウェブ会議を併用する形で開催することとしております。

本日は、審議項目2の「大都市地域における行政体制の在り方」に関し、「2-1 大都市地域が果たすべき役割」、「2-2 いわゆる特別市の意義」及び「2-3 特別市の制度化を検討する場合の論点」の中の「2-3-1 広域事務への影響等」について、委員の皆様にご議論をいただきたいと思っております。

本日の進め方ですけれども、事務局から説明をいただいた後に、まず、資料1の1ページに項目が挙がっておりますけれども、「2-1 大都市地域が果たすべき役割」を中心に委員の皆様から質問、御意見をいただき、その後、「2-2 いわゆる特別市の意義と「2-3 広域事務への影響等」を中心に委員の皆様から質問、御意見をいただくことにいたします。

それでは、資料について、事務局から説明をお願いいたします。

植田行政課長からお願いします。

○植田行政課長 事務局でございます。

事務局から、資料1と資料2の御説明をさせていただきます。資料1が議論の着眼点、資料2が関係資料ということで、資料1を中心に御説明したいと思います。

まず、資料1の1ページ目に、審議項目2の「大都市地域における行政体制の在り方」についての審議項目がございますけれども、本日は赤枠で囲った「2-1」から「2-3-1 広域事務への影響等」のところまでを中心に御議論いただければと思っております。

早速、2ページ目ですけれども、「2-1 大都市地域が果たすべき役割」についての議論の着眼点を申し上げます。

この点については、指定都市市長会が報告書を出されて、下にその抜粋をつけておりますけれども、大都市周辺も含めた大都市地域におきまして、大都市はその中心として地域全体の発展のため地域を牽引していく役割がある、また、国全体で見た場合には、大都市はその区域における活発な経済活動で多極分散型社会の実現、我が国の国際競争力向上を主導する役割があるという見方をされておりますけれども、この辺をどのように受け止めるかという点がまず1点目でございます。

2点目は、2つ目の○丸でございますけれども、このような役割を大都市地域に期待するとした場合に、このことについて地方自治法等が定めます大都市の事務権限や財政制度等に関する改革が、どのように、どの程度を寄与すると考えられるかという点をもう一つの着眼点としております。

産業経済面のデータが資料2にありますので、少し御紹介させていただきます。

32ページを開いていただければと思っております。

「指定都市・特別区における経済活動の状況」という資料でございます、これは指定

都市・特別区の地域にGDPの約4割、大企業の本社の7割、特別区には43%という形で相当集中しているというデータでございます。

また、産業構造の特徴ということで33ページにございますけれども、情報通信業、不動産業、学術研究、専門・技術サービス業等が全国平均よりも多く集積しているという点で、それらはまた、右の表にもございますように、全産業平均に比べて賃金水準が高い傾向にある。そういった形で、大都市圏の税収にも寄与しているということでございます。

34ページを御覧いただきますと、全体の総生産の増減額を産業別に表したものでございますけれども、赤の特に伸びているのが第三次産業でございまして、その中でも伸びているものが、内訳でいうと情報通信業、専門・科学技術、業務支援サービス業、保健衛生・社会事業、こういった辺りが増えているというものでございます。その辺りも、特に情報通信業とか金融・保険業、専門・科学技術サービス等については大都市圏への集中が見られるものと考えられます。

地方圏の話が35ページ、36ページにございますけれども、人材を供給しているという点が35ページにあり、36ページに食料とかエネルギーの供給源ともなっているという点を書いてございます。

他方で、産業面では、37ページにございますように、地方圏により集中しているものは、医療・福祉、生活関連サービス業等が全国平均よりも高いということで、それらは全産業平均に比べると賃金水準が低い傾向にあるという状況でございます。

資料1にお戻りいただきまして、3ページでございます。次は、「2-2 いわゆる特別市の意義」、「2-3 特別市の制度化を検討する場合の論点」の2つの点につきまして、指定都市側の主張、都道府県側の主張を、これまでの総会、専門小委員会におけるヒアリングや意見を踏まえ、まとめました。かなり対照的な御意見になっているということでございます。

まず、「2-2 いわゆる特別市の意義」のところでございます。二重行政の有無につきまして、指定都市側は二重行政があるとして、特別市になれば効率的な行政運営が可能だと言われておりますけれども、それに対して都道府県側は特筆すべき課題はないと言われている。

人口減少による職員不足等、持続可能性につきましても、指定都市側は特別市が市域については一元的に担う、都道府県は他の市町村の補完にリソースを集中すべきだと言われておりますけれども、都道府県側は、特別市に都道府県税が移譲されますと、市町村に対する補助事業の実施等が困難になっていくのではないかとされている。

また、東京一極集中から加速するという点に関しまして、指定都市側は、多極分散型の圏域形成を特別市が中心になってやっていくと言われておりますけれども、都道府県側は、圏域内で特別市への一極集中が進み、格差問題が発生するのではないかとされているということでございます。

また、今日の議論の中で広域事務への影響の議論がございまして、これにつつま

して、指定都市側は、協議により対応とか水平連携または水平補完ということを言われています。都道府県側は、広域調整の面で影響があるのではないか、調整コストの増加につながるのではないか、現行も市町村の補完に関しては連携が十分進んでないのではないかという御意見でございました。

また、財政への影響については、指定都市側は、特別市と都道府県の財源配分に著しい不均衡がある場合には、調整を行う仕組みの導入を検討すべきではないかと言われている。都道府県側は、大幅に都道府県側の歳入が減少するので、事業実施に大きな影響があるのではないかとされているといった点で、主張が異なっております。

本日の議論の参考にするために4ページ以降につけておりますのは、特に都道府県の役割との関係をどう考えるかという点でございます。

4ページを御覧いただきますと、都道府県の地方自治法で定められている役割は、関係資料の2ページに条文をつけておりますけれども、広域事務、連絡調整事務、補完事務の3つの種類の事務を担うことでございます。

図示したものが下にございますけれども、広域事務については一の地方公共団体の区域を超える広がりを持つような事務を処理する。連絡調整事務については、国との関係においては管内の市町村を取りまとめる、あるいは市町村間の連携を図ったり、利害調整を行ったりするというのが連絡調整事務でございます。補完事務については、指定都市の区域に存する人的・物的・財政的なリソースも活用して、規模・能力において一般の市町村が処理することができない事務を処理する。こういったことは都道府県の役割としてあるわけです。

それに対して、大都市地域の制度に関するこれまでの制度改正、これは一般制度もございますけれども、そういった制度改正との関係をどう考えるかというのが5ページ目でございます。

AとBの2つの方向性で改革が行われてきたのではないかという点を書かせていただいております。Aは、市域での事務執行の効率性を重視し、指定都市の権限を強化する方向性。Bは、広域的なバランス・ネットワーク性を重視し、都道府県の権限を強化する方向性でございます。いずれも、前のページで御説明をいたしました都道府県の①～③のそれぞれの役割を前提とした上での改革であったものと考えられます。

30次の地方制度調査会におきましては、特別市についても議論をされまして、それを受けた法改正もいたしましたけれども、都道府県が①～③の役割を果たすことを前提とした上で、指定都市の権限を強化しようとしたものと位置づけられるのではないかとさせていただいております。

具体的に下の絵で御説明をいたします。Aを御覧いただきますと、まずAの①のところに書いておりますのは、指定都市への権限移譲でございまして、これは30次地制調の答申、それから、その後の分権一括法によって県費負担教職員の給与負担とか病院の開設許可等の権限を指定都市に移譲したというものでございます。

②の連絡調整事務ですけれども、これについて都道府県の関与等の見直しをした例もございます。指定都市による認定こども園の認可等につきまして、都道府県との事前協議を事前通知に変えたという令和5年の法改正でございます。

補完事務に関しては、指定都市による水平補完ということで、連携中枢都市圏制度を創設してからしばらく経ちましたが、指定都市が周辺の市町村の事務も含めて一体的に行うようなものが増えてきている。法定事務以外のものが比較的多いと思われますけれども、指定都市が水平補完をすることによって、都道府県による補完事務の必要性が少し減少するという関係にあるものと思います。そういった指定都市の権限を強化する方向性がAの形でございます。

他方で、Bのように、広域的なバランス・ネットワーク性を重視した都道府県の権限を強化する方向性の改革も行われてきたものでございまして、下の3つがあります。

1つは、一番左の①でございますけれども、例えば国民健康保険の財政運営主体を都道府県に変更した例。これは、指定都市も含めて市町村全体の事務の一部を都道府県に移管した例でございます。

あとは、都道府県の調整権限の強化ということで、これはコロナの際の入院等に対する総合調整を行う権限を感染症法の改正で行った例がございまして。指定都市も含めた調整権限が強化されたということでもあります。

また、近年、補完の拡大ということがございまして、これは今国会に出された法改正案ですけれども、下水道法でも都道府県による権限代行を増やしていくという制度改革が提案されてきております。

今回の特別市のお話をどういうふうに捉えるかというのを6ページと7ページに図示しております。

まず6ページを御覧いただきますと、こちらは今回のいわゆる特別市について、都道府県を分割し、都道府県に包括されない1層制の地方公共団体を創設するという面を捉えますと、都道府県が従来に担ってきた①～③の事務は以下のようなイメージになるのではないかとございまして。

まず、広域事務については、特別市ができることによって分割されるという形でございます。連絡調整事務については、特別市は国との連絡調整のみを行い、都道府県は特別市の分の連絡調整を基本的に行わないということになります。補完事務についても、都道府県が市町村の補完を行うわけですけれども、特別市の区域に存するリソースを使わないという形になります。これが、特別市が創設された場合の自然体のイメージでございます。

これに対しまして、7ページでございます。指定都市市長会からの御提言の中にもございますけれども、単に都道府県を分割する、特別市を創設するだけではなくて、それによって生じる課題を別の特別の方法によって補おうとするものと整理できるのではないかと考えております。この点におきまして、30次の地制調の答申とか、それを受けた法改正とは大きく異なるものと考えられるのではないかとしております。

特別の方法と申し上げましたのは、下の絵の赤で強調させていただいた部分でございます。広域事務につきましては、特別市と都道府県との間で協議・調整を行うという新たな仕組みをつくっていく。連絡調整事務につきましても、特別市と都道府県や周辺市町村との間で協議・調整を行っていくというもの。補完事務については、特別市が水平補完を行っていくことも考えられるという御提言でございます。

こういった特別の方法をどのように考えるかということを、下の2つの○で書いてございます。こうした方法によって課題に対処しようとする場合には、当事者の発意に委ねるだけではなくて、制度として義務づけることがなければ、安定的な事務執行は望めないのではないかというのが1つの論点でございます。また、都道府県を一旦分割した上で、そこで生じる課題に関して特別の方法により対処しようとする制度について、どのような合理性を持つと考えられるか、この点についても御議論いただければと考えております。

それが資料1でございますけれども、補足的に資料2も少し御説明させていただきます。

2ページは、先ほど申し上げた条文ですので省略させていただきます。都道府県の事務の3類型でございます。

3ページが30次の地制調の答申の抜粋でございます。そのときには、赤で書いていますように、「都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指す」ということで、その結果、4ページ、5ページにございますように、これは第4次分権一括法でございますけれども、25法律に基づく事務が都道府県から指定都市に移譲されたということになっています。

その後も、状況変化等を踏まえまして、都道府県から指定都市への権限移譲や関与の見直しも行われてきたという例が6ページにございます。災害救助法で一部の指定都市が救助実施市となっている例、条例による事務処理特例によってコンビナート地域における高圧ガス製造許可に関する事務を移譲した例、認定こども園の認定・認可に関しては先ほど御説明したとおりで、関与の見直しもしたということであります。

7ページは、逆に都道府県の権限強化の例でございます。国保の例でございます。先ほど申し上げた例であります。

8ページは、感染症法の例。これも先ほど申し上げた例であります。

9ページが、社会福祉法と下水道法の例でありますけれども、それぞれ都道府県の調査権限の強化や補完の拡大ということでございます。

他方、今回の特別市に関連して、指定都市側の話といたしまして、10ページから、指定都市側が指摘する具体的な支障事例、指定都市に権限強化を求める論拠の一つでございます。赤囲みにしているところを御覧いただきますと、例えば、新型コロナウイルス感染症など大規模な危機事象への対応とか、私立幼稚園の設置認可・指導などの道府県と市の類似業務があるなど、そういった道府県との調整や確認に時間を要しているということで、迅速かつ的確な政策展開の支障となっているという点。

また、その次のポツに「市民からは」とございますけれども、交通安全対策の標識に関

して、「規制」と「安全対策」の項目で権限が異なっている、市民ニーズへの迅速な対応が図れていないという声が上がっているという話でございます。

11ページと12ページに具体的に書いてございますけれども、これはコロナのときのワクチン流通の調整に関する権限を直接指定都市に求められていたときのものです。11ページがその資料でございます。

12ページが交通安全の関係で、道路標識について、下の絵にございますように、設置管理主体が道路管理者と都道府県公安委員会に分かれているということで、道路管理者が指定都市等である場合にはそれが市と県とに分かれるということを言われているものでございます。

他方、13ページ以降、広域事務を分割したときの課題ということで、現行の都道府県の権限について、特別市を設置した場合に想定される影響につきまして、関係する各省に話を伺った結果を事務局でまとめたものが13～17ページでございます。

警察事務に関しましては、2つ目の○にございますけれども、コストの増加とか、分割されることによる非効率化という現実的な問題があるのではないかということ言われている。また、3つ目の○にありますように、他県の警察を援助する役割が期待されているけれども、分割されるとこうした機能への影響が懸念されるといった御意見がございました。

13ページの右側、都市計画に関する事務というところでは、特に3つ目の○にございますけれども、市町村が施行する都市計画事業の認可、これは指定都市も含めてでございますけれども、適切性・公益性を確認する必要があるということで、都道府県が行うこととされております。こういったものについて、特別市というふうに一体化されますと、この部分について認可の事務を誰が行うのか、仮に国が行うとした場合の業務量負担はどのように考えるのかといったことが論点になるという御指摘がございました。

14ページは医療計画の関係でございます。医療提供体制については、これまでも都道府県単位でつくられてきたということですが、これについては特に医療資源が医師も含めまして大都市部に集中しております。

右に図示させていただいたのは、高度の医療提供等をできる病院、特定機能病院の立地の例でございます。下にも少し書いてございますけれども、宮城県のように指定都市の区域内のみに立地している県もございまして、指定都市域内に多いけれども、市域外にも立地しているという神奈川県とか愛知県の例もあるという状況でございます。ただ、主に指定都市域内に立地しているということもございまして、医療資源が大都市部に集中している中で、計画区域を分けてしまいますと、その間での調整について新たな仕組みが必要ではないかという御指摘がございました。

15ページ、流域下水道の関係でございます。これについては、右の絵にございますように、真ん中にA市という指定都市があって、その流域の上流と下流が一般市町村である場合に、今はいずれも都道府県が担当しているという形でございますけれども、指定都市

の部分で特別市という形で分断されとした場合には、処理場とか管路の建設工事等の中での調整が必要となる、環境基準の管理等についても支障が出る可能性があるのではないかという御指摘がございました。

16ページは、学校の関係でございまして、私立学校の設置認可、公立高校・特別支援学校の関係でございます。私立学校については、全県的な需給バランスの調整を行っているということですが、私立高校の多くが指定都市に集中していることから、特別市と残存都道府県の間で収容定員の調整の仕組みが必要になってくるのではないかという御指摘がありました。

また、通学エリアについては、残存部に居住する生徒への影響が大きいのではないかと。県と特別市とで分かれて、それぞれの区域内の高校にしか行けなくなってしまうとなれば、その影響が大きいのではないかと。

この点については、県によっては、右の絵にございますように、埼玉県は隣接県と協定を結んで、一定地域から隣接する地域には出願可能といった特別な措置を講じている場合もございますので、こういうことを考える必要があるのではないかとということでございます。

特別支援学校については、指定都市地域内のみに立地している場合もあるということでございますので、この辺りも調整が必要になってくるのではないかと。残存部で複数校設置できるのか、逆に調整しない場合にはそうしたことも課題になるのではないかとという御指摘がございました。

最後でございますけれども、17ページ、河川、砂防の関係です。特に河川については、右の地図を御覧いただきますと、これは横浜市の河川管理の状況ですが、赤枠にした部分が市の管理区間でございまして、それ以外のところは国もしくは県が管理しているということでございます。実際には指定都市の管理区間はそれほど多くないというのが実情であります。そういう意味で、特別市の管理にするならば、人員・体制やノウハウの面で課題があるのではないかとという指摘がございました。

また、砂防・地すべり・急傾斜地対策については、原則として都道府県の事務でございますので、指定都市の事務とはされていないということでもあります。これについても、特別市で行う場合には、同様に人員・体制やノウハウの面での課題を指摘されたということでございます。

駆け足で御説明いたしますけれども、あとは19ページ以降、協議・調整等の枠組みを考える際の関連資料を少しだけ御説明いたします。

19ページを御覧いただければ、協議・調整の仕組みとしてどう考えるかという点について視点を書かせていただいております。都道府県との間の協議・調整についてはどのようなものが考えられるか、その実効性を担保するための対応としてどのようなものが考えられるかというふうにしております。

周辺市町村との連携につきましては、そもそも何があり得るのかということと、現在ど

のような連携がされているのかという点を書いてございます。

20ページは、地方自治法に基づく共同処理の制度でございます。

21ページは、現行のこういった様々な連携が大都市圏でどういうふうに行われているか、指定都市の周りでどういうふうに行われているかということでございます。3大都市圏以外の指定都市において相対的に連携が進んでいる状況でございます。

また、事務の共同処理を義務づける例ということで、22ページに後期高齢者医療の例を書いてございます。全国一律で実施主体が広域連合に広域化されたというものであります。

23ページ以降は、現行の市町村との連携ということですが、連携中枢都市圏の状況、特に指定都市における取組についての事例をつけております。現在、全国で38圏域が形成されておりまして、こういった実際の事務をやっているかを24ページ以降につけております。

27ページからは、諸外国の大都市制度の類型でございます。

28ページを御覧いただきますと、以前もご説明しましたが、特にイギリスのロンドンとかマンチェスターの例を御覧いただきますと、一旦広域的な部分を除いて、行政組織の効率化という趣旨からロンドン区とか大都市圏ディストリクトといった形で1層制の団体をつくった後に、パターン②とございますけれども、大ロンドン（GLA）とか合同行政機構といった形で広域行政におけるリーダーシップの強化が必要とされていったという点で、こういった組合せの変遷があったということも参考としていただければと考えております。

長くなりましたけれども、事務局からの説明は以上とさせていただきます。

○山本委員長 ありがとうございます。

それでは、まず資料1の2ページに、「2-1 大都市地域が果たすべき役割」という項目がございますが、ここにつきまして委員の皆様から御意見等がございましたらお願いいたします。

ここだけで議論するのはやりにくい面もあるかと思いますが、2-1の部分が大きな審議項目の1と2のつなぎ目、要するに1と2の部分で考え方が整合するように議論しないといけないという趣旨で入れている部分ですので、ここについて意識をして御議論いただきたいと思います。とはいえ、後のほうのこととも関わってまいりますので、あまりここに限定するという形でなくても結構ですので、御意見をいただければと思います。

それでは難しいということでしたら、すぐ次のところに入り、2-1の部分を十分意識をして議論いただければと思いますが、いかがでしょうか。

伊藤委員、どうぞお願いします。

○伊藤委員 難しいお話だと思いますけれども、一般論として、資料1の2ページのところで、大都市が果たす地域の中での役割あるいは国際的な競争力云々というお話がございます。これから人口減少が進んで、大都市地域の中でもかなり人口が減っていくところも出てくるという状況の中で、どれぐらい経済成長とか活発な経済活動ということが言える



のかどうかというのは、私個人としてはかなり悲観的な部分があって、むしろ生活を維持するために大都市圏を中心としたエリアを維持していくという考え方が一つあり得るのではないかと考えています。それは多極分散型社会ということと関連すると思います。

もう一つ、指定都市市長会などが主張されているこうした大都市地域が果たすべき役割という議論が、後の議論で、特別市という制度によって本当に実現するものなのかどうかということは考えなければいけない。逆に言いますと、現行の指定都市制度ではそうした大都市の役割が十全に発揮できないということが果たして本当に言えるのかどうかということも同時に考えなければいけないと考えています。

○山本委員長　ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

牧原委員、お願いします。

○牧原委員　伊藤委員がおっしゃったとおりですけれども、ここでもう一つ考えるべきなのは、大都市地域が果たすべき役割が多くの意味で人口増の局面だったのではないかと。人口減の局面でどういう役割を果たしているかということが重要になってくるのかと思います。それは、大都市自身が人口が減る部分もあったり、あるいは特に東京圏のように、これもいずれ減るという話ですけれども、比較的減少が緩やかで、ある意味で国の経済を牽引している場合もあると思います。ですので、そのところは議論の中に含めたほうがいいと思います。

以上です。

○山本委員長　ありがとうございます。

大屋委員、お願いします。

○大屋委員　ありがとうございます。

人口減少社会を迎えるというのは当然のことではあるのですが、他方で、技術的、経済的なことを考えると、走り続けていないと同じ場所にじっとしていることすらできないという動向はあろうかと思います。

その際に、技術的な進化を牽引していく存在が、拠点として国内に複数ある必要があるということ考えたときに、大学というのが教育研究機能の拠点としては重要な役割を期待されてきたところだと思いますが、ポイントは大学の設置・立地がこれまで多分に都道府県と関連づけて行われてきたということで、国立大学は原則として1県1校あるというような整備のされ方をしてきたわけですね。

ところが、これは必ずしも大都市の市域と重なっていないわけであって、メインキャンパスが政令指定都市の領域にない国立大学、典型的には広島大学とか大阪大学というものも出てきているわけです。だからこそ、大阪は大阪公立大学をつくって、自前で研究機能を維持しようとしているということもあると思うのですが、そのような意味で、大都市圏を都道府県から切り離すことのある種のネガティブな側面は考え得るのではないかと思います。

以上です。

○山本委員長　ありがとうございます。

原田委員、お願いします。

○原田委員　ありがとうございます。

私も、大都市の役割について、先ほどの3先生と同じような印象を持っているのですが、今回、指定都市制度を改めて特別市制度にすることについては、この後の議論にもありますように、様々なことを考えなければいけないので、制度を変えることには相当なコストがかかるだろうということが想像されます。ですので、制度を変えるコストに見合うだけの利点がないといけないのではないかという気がいたします。

そこで、今回の特別市制度の役割に関する提案を見ていまして、注目すべきなのは圏域における中枢都市としての役割という部分で、従来都道府県がやっていた補完機能を代替するような役割を大都市が担い得ることが従来の議論になかった点かと思います。

今後、人口減少をにらんだ場合に、都道府県だけで補完機能を果たしていくことができるのかどうかということは真剣に考える必要が出てきていると思いますので、仮に新しくできる特別市が周辺の市町村に対して補完機能を十分果たしていけるとするならば、従来とは違う制度をつくることについて考えてもよいのではないかというのが個人的な見解です。

以上です。

○山本委員長　ありがとうございます。

荒見委員、お願いします。

○荒見委員　ありがとうございます。

まず1点目は、伊藤委員と重なる部分もありますが、大都市地域が果たすべき役割の内容が、経済発展や経済活動で地域をブーストしていくという話に限られています。今後の人口減少時代を考えていく中で、住民サービスをどう維持するのかというところに関して全く考えずにやっていくのか、大都市であるがゆえに住民生活においてネガティブな側面もあると思うので、そういう側面において大都市がどう役割を果たすべきなのかといった、住民に関しての視点がないと、メリットとして十分とはいえないと考えます。

2点目は、ここの2ポツ目の書き方の意味が分からないなと思っているのは、特別市をつくることで国全体の国際競争を主導していくという形になるのか、それとも幾つかの政令市が特別市にパワーアップすることでそれぞれの都市の国際競争力が高まっていくのか、どっちの意味で、またどういうメカニズムで考えているのだろうかというところがよく分かりませんでした。

前者の国全体でということ考えたときには、都道府県を分割して、例えば指定都市全てが特別市になるとすると47から67になるわけですがけれども、それだけ中枢的な固まりが増えたときに、国全体としてよその国の国際競争力に匹敵するようなことに成長していく方向になるのか、食い合いになったりしないのかが気になります。

他方、後者の一つの都市がパワーアップしていくという話になっていくと、日本の指定都市は、3大都市と福岡以外はそもそも都市圏として国際競争力を持てるほどの規模ではないはずなので、「大都市」と書いていますけれども、指定都市全体ではなくて、もっと対象が限定された形になるのではないかと思いますので、ここのロジックがよく分からないと思っていますところでは。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

林委員、お願いします。

○林委員 今まで出ている議論に対して新しいことを付け加えるというわけではないのですが、今後、人口減少に転じて、大都市においても人口が減るところがあるというお話ではありましたが、それでも日本全体としては、恐らく大都市と、人口がより激しく減少している地域との格差、異質性は多分高まっていくことになるのだろーと思います。

ですから、異質な様々な地域の間で異なる利害とか異なる事情をいかに調整をしたり、媒介をしたりという仕組みとして、どういうものがよりよい仕組みであるのかということになるのだろーと思います。

今まで出ているとおり、仮に異なる複数の仕組みあるいは特別市のような仕組みと今の仕組みの間で価値が等しいとしたら、移行コストを考えれば変更する必要はないわけで、現時点で移行するのが適切かどうかということは別に、試行実験としてどのような仕組みがあるかということの議論を積み重ねていくことは将来に向けて非常に価値があることではないかと思っています。

現在の都道府県のような仕組みは、大都市とそうではない地域を1つの都道府県という広域的な団体の内部の関係として扱って相互の調整を図るという仕組みではないかと思います。これに対して、特別市のようなものをつくるということは、特別市と他の都道府県や他の市町村という外部の関係として調整の在り方を考えていくことになるのだろーと思います。どちらの仕組みのほうの方がよりよいのか、どういう特質があるのかということを考えておくというのは大変意味があることかなと感じました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

土山委員、お願いします。

○土山委員 1ページのところにある枠組みの話の審議項目の2-1ですけれども、2-1はどちらも、「どのような役割を果たしていくべき」とか、「大都市地域が果たすべき役割に照らし」とあり、それを詳しく2ページの「議論の着眼点」の2-1で語られているわけですが、全体として、恐らく荒見委員の御発言にも重なるのかなと思うのですけれども、どのような役割をといたときに、何に対してなのか、誰に対してなのかという点です。恐らく多元的にあって、1つは域内の市民のためというのがあります。とは言って

も、大都市だけでいろいろなものが完結しているわけではなくて、大都市自体も様々に周辺の市町村と関わっているところがあるという意味では、現在の区分である同じ都道府県内の近隣の住民に対してという部分の影響もあるでしょうし、あるいは国、都道府県、他の市町村といった自治体としての関係の中でという視点があるのではないかと思います。そうしたときに、もう少し、住民、（citizenという意味での）市民から見て特別市となることにどういう意味があるのかというところは非常に気になるところなのです。

こちらの「議論の着眼点」の中では、全体的に行政サービスの提供主体としての着眼点が多いのですが、他方で住民に対してどのような責任を果たすか、あるいは、地域を牽引する、そういう意味では地域に影響を及ぼす、あるいは影響を与えられる存在としての大都市として、近隣の自治体や住民との関係の中でガバナンスの主体としての責任を果たしていくかということについては、着眼点としてやや薄めの検討しか置かれていないのではないかなと思います。

そのように考えますと、大都市地域には、行政サービスの主体としてという前提があると思いますが、同時にガバナンス、市民自治に対してどういう責任を果たしていくのかというところの視点がもう少しあるべきではないかと思います。

そうして見たときに、今、2層制である中で、大都市地域の住民が都道府県に対して、また基礎自治体である指定都市に対して及ぼしているガバナンスというものが、特別市になったときにどのように発揮されるのかということについても検討の必要があるのではないかなと思います。

以上です。

○山本委員長　ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

辻委員、お願いします。

○辻委員　私は、今のこの作文でもシンプルで言いたいことは分かる感じはするのですが、今日の話、皆さんの意見も踏まえますと、地域全体の発展というのが、人口減少社会ということ意識すると、持続的に地域が発展していくためにということで、この発展の中に大都市といえども今後人口がシュリンクしていく、地域全体もシュリンクしていく中で、どういう役割を果たしていくべきかということが浮かび上がると、よりよい気がします。

もう一つ、地域を牽引していくといったときに、文字どおり引っ張っていくということもあるのですが、残念ながら、都市部のほうに民間事業者の集積も厚くなってくるということで、特に一番問題になってくるのは、生活インフラに関わる上下水道とか消防のようなサービスの大きい部隊が、自治体としては大都市、事業者も大都市地域でより多く残っていく中で、災害時とか緊急時といったときに大都市の部隊が県内というよりも県境を越えて救援とか支援をしなければいけません。デジタル化を考えると、あらかじめいろいろなサービスのシステムの仕様も整えていくとか、こういうことを圏内もそうですけれども、圏域も越えて考えていかなければなりません。こうした、より広域的な役割を果たしてい

くことも視点の中に必ず入れておくことが重要ではないかなと思います。

以上です。

○山本委員長　ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

谷口副会長、お願いします。

○谷口副会長　ありがとうございます。

まずは、資料1の赤枠のところで、こうした特別市という枠組みをつくるか、つくらないかという議論には、自治体が自前で運営できるところは自分でやってもらって、そうでないところについては助け合う、もしくは広域自治体または国が支援するという考えが関係してくるがあると思います。

こういった制度ができるとそう考えると、都市部と非都市部の格差はどうしても広がるだろうなと思います。大都市部はより効率よく、事務権限も財政も開発投資も自律的に行えるようになる。その地域については成長するかもしれないけれども、日本全体の人口が増えるといったことではないならば、それを国全体としてよしと考えるかどうかですね。

例えば東京圏を考えると、東京が発達すれば確かに首都圏全体で発達するということはある。東京都以外の近隣の広域自治体に対しても波及効果があるように見えます。一方で、首都圏全体の吸引力が強くなって、他地域の人口が減るならば、それを国全体としてよしと考えるかどうかということだと思います。

また「多極共存的な国土づくり」ということを考えるなら、特別市だけで「極」を形成するのは難しいのではないのでしょうか。かつて議論された道州制のような大きなエリアの中で、政令市が地域の拠点、「州都」のようになって、その領域に他にも都市があって、現在の大都市圏とは違う「極」を形成するというなら分かるのですけれども。最初の論点は国土全体の在り方としてありか、なしかという、大都市の成長ということが特別市に象徴されるような形であると考えerかどうかというのは非常に大きなものだと思います。

こうしたことを考える意味では、口頭の議論だけでなく、できれば客観的なエビデンスとか試算が材料として欲しいところです。特別市ができることが、正の外部性を生むのか、負の外部性を生むのか。つまり、経済発展とか人口増によって周囲にプラスの発展があるという部分のほうは様々なコスト等をしのぐ、負の外部性よりも正の外部性が高いのであればありかなと思いますし、そうでもないのだったらどうかなと。今後、そういったことが判断できるようなエビデンスがあるとありがたいです。

今日の資料では、医療とかエネルギーといった面の自治体の自律性の資料もあって、なるほどと思いました。都市部は食料・エネルギー自給率が低いので、広域自治体から切り離して大丈夫なのか、など、考える材料となりました。

以上です。

○山本委員長　ありがとうございます。

御手洗委員、お願いします。

○御手洗委員 御手洗でございます。オンラインで失礼いたします。

今の谷口委員の論点に関係するところだったので挙手させていただいたのですが、私もこれまでの先生方のお話と議論の大枠は相違がない考えを持っています。

まず議論の進め方として、全体的にやや定性的なヒアリングベースの情報をもとに、定性的な議論の進み方をされていて、そもそも市町村でとか、都道府県でとか、どこで何の人手が足りていないのか、行政サービスの提供が困難になりそうなのかという定量的な情報がないままに進んでいて、もやもやするといいますか、本当にこれは問題解決につながるのだろうかという疑問が抜けない感じがあるのかなと思っています。

全国の市町村は数ありますけれども、以前事務局の方にお問い合わせしましたが、職種別の職員の充足率は取れないものでしょうか。結局、特別市の話もこれでどこまで問題解決するのか分からないので、特別市はこれだけ人が採れているけれども地方はこんなに人が採れていないとか、特定の職種についてはこのままでは行き詰まりそうだとか、ある程度定量的に見る必要があるかと思います。

昨日ちょうど、こども家庭庁が学童保育の待機児童について発表されて、今朝様々な新聞で報道もあったかと思いますけれども、学童の待機児童が多かった市区町村ランキング上位10を見ると、1位は兵庫県尼崎市、2位は東京都杉並区、3位は東京都葛飾区、4位は福岡県久留米市など、むしろ都市部のほうが多いのです。

このように、人口動態や必要なサービスによって、むしろ都市部のほうが人手が逼迫していることもあるかと思いますので、職員の充足率を見て、どこで誰が足りていないのか、どういう職種の人が足りていないのか、客観的なデータを基にこのあとの議論を組み立てたほうが建設的ではなかろうかと思いました。

以上です。

○山本委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

お願いします。

○安田委員 伊藤委員が最後におっしゃったことに絡むのですが、「大都市地域が果たすべき役割」ということで、今後の役割ということで、多極分散型社会の実現とか我が国の国際競争力向上を主導する役割があるとしているのですが、仮にこういう役割があったとして、それが特別市制度をつくったことに伴って、例えば大都市地域の経済発展が促進されることとつながるのかどうかというのがもう一つよく分かりません。つまり、特別市制度をつくることによって都道府県の関与を受けなくなる、あるいは都道府県の事務と市の事務を一緒に行うようになる、そういう制度的な改正が経済発展なり地域の発展につながるというリンクをどう考えるのかなということを疑問に思っております。

税収が増加することによっては確実にプラスの効果があると思うのですが、それ以外に、制度的な枠組みを変えることによって経済発展につながるという説明を特別市を

主張されている指定都市が持つておられるのかどうかということを、事務局を通してでも確認していただければと思っております。

○山本委員長　ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

岩崎委員、お願いします。

○岩崎委員　ありがとうございます。

私も1点申し上げます。多極分散型社会の実現とか国際競争力の向上を主導する役割といった記載があるのですが、大都市とか大都市地域が果たすべき役割というよりも、むしろ何を大都市に期待するかというところをもう少し明確にしておく必要があるのかなと思っています。

今、世界的にもポスト国連SDGsでも議論の焦点になるメガシティ化が指摘されており、国際競争力の観点からですと人口増のメガシティがそういった定義に当てはまるわけですが、日本では世界とは少し異なる人口構造である人口減少社会の中でこういったところを期待するということになりますので、そこはまず明確にしておく必要があるのかなと思います。

○山本委員長　ありがとうございます。

横田委員、お願いします。

○横田委員　ありがとうございます。

谷口委員もおっしゃられていましたけれども、国全体としてどういう形がありやなしやという中では、今、副首都構想もありますし、道州制という考え方もありますし、特別市でいいのかということも、何を目指すからこの枠組みがいいという話の下に議論をしていくべきではないかと感じています。

また、今回、特別市が独立という形で話がなされていますけれども、全ての望みをかなえるのであれば独立という形になりますけれども、解消すべき点で独立ではない形があり得るのかとか、もし仮に成立しなかったとしても、二重行政の中で恐らく進捗はしているけれども、法令で二重行政の解消がボトルネックになっている面もあると思いますので、今回、特別市の議論ではありますけれども、その中で成立する、成立しないにかかわらず、解消しておくべきことも議論する必要があるのではないかと思います。

以上です。

○山本委員長　ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。よろしいでしょうか。

ありがとうございます。

非常に多岐にわたって重要な御意見をいただいたところですので、今後の議論の基礎にできればと考えております。

全体といたしまして、まず資源制約がますます厳しくなる、人口が減少していく中で、2ページに挙げられている大都市地域が果たすべき役割、あるいは果たし得る役割がどう

なっていくかをまず冷静に考える必要があるという御意見だったかと思います。

２－１の○１つ目の２ポツにある、経済活動によって大都市地域が国全体を主導する多極分散型社会の実現、我が国の国際競争力向上を主導する役割があるという点については、それがどの程度か、それから、これを果たし得る大都市がどれぐらいあるかを考える必要があるということ。

それから、地域全体の発展のためというところについて、大都市地域が果たすべき役割・機能としては、経済活動もあるのですが、それ以外のことも考える必要がある。住民サービスの維持が難しくなっていく中で、住民サービスの維持という点でどのような役割を果たし得るか。あるいは、大学等、研究機関の話がございましたし、技術の発展・活用の話もございました。そういう点で、大都市あるいは大都市地域が果たすべき、あるいは果たすことができる役割をどう考えるかという御指摘があったかと思います。

２つ目の○に入ることかと思いますがけれども、特別市等の制度がそういった役割を果たすための手段としてどれだけ有効か。現在の指定都市制度で足りないのか。あるいは、いろいろ問題があるとして、特別市制度によってそれが解決されるか。

逆に、先ほども申し上げたように、資源制約等が厳しくなって、それぞれ自分の地域の事務を維持するのも難しくなっている中で、特別市制度をつくと、はっきりと特別市とそれ以外の間の利害対立が顕在化し、ますます大きくなる可能性があり、それをどのように調整していくかを考える必要がある。新たな制度をつくることによって有効にそういった調整ができるのであれば、考えていく価値があるけれども、それが果たしてできるのかといった問題が指摘されました。

それから、全体としてのガバナンスの維持もどのようにしていくかという課題があり、今後検討していく上で大きなテーマを種々指摘いただきました。それらを踏まえてこれから検討していければと思います。

次のテーマに入ります。資料１の３ページ以下、「２－２ いわゆる特別市の意義」、「２－３－１ 広域事務への影響等」に入りたいと思います。こちらにつきまして、委員の皆様から御質問あるいは御意見等がございましたらお願いします。

それから、先ほどのところで、定量的なデータをさらに出してほしいという御要望がございました。これからの議論の際に、事務局ないしは事務局を通して知事会なり指定都市市長会に対してということになるかと思いますが、よろしく願いできればと思います。

それでは、３ページ以下の２－２、２－３に入りたいと思います。いかがでしょうか。

大屋委員、お願いします。

○大屋委員　ありがとうございます。

古くさい建前にこだわっていると言われるかもしれませんが、これまでの都道府県と市町村の位置づけについては再確認しておいたほうがいいのではないかと考えています。つまり、都道府県というのは、実態としては人口にせよ、経済力にせよ大きな違いがあるというのはもう明らかですけれども、都道府県として対等な存在なのであると位置づけら



れてきた。市町村も同様に、市町村というのはそれぞれの間で対等である。都道府県と市町村はといえば、役割の違いがあるということで位置づけてきたと思うのですね。

それを踏まえて、都道府県が域内の市町村の事務を支援することは、域内の事務であるので当然許容されており、それは垂直補完という形で呼ばれてきた。これに対し、市町村間での協力・協働というのは、あくまで対等な自治体の間の水平的な協力関係である、互恵的关系であると建前としては位置づけられてきたと思います。実態としてどうかと言われれば、それは様々な場合があると思いますが、連携中枢都市圏であっても、中心都市は確かにあるけれども、連携の枠組みだと整理してきたはずで、それは水平連携という呼び方を基本的はしてきたと思っています。

もちろん非常時などにおいて、当然域外なのだけれども、よその市町村に対して助力をすることはこれまでもあったでしょう。ただ、それは義によって助太刀いたすということであって、責務でも義務でも何でもない。純粋にチャリティーである、慈善であると位置づけられてきたのではないかと思います。

しかるに、今回例えば特別市をつくって水平補完をするとすると、これは対等であると位置づけられてきた市町村の間に助ける・助けられるの上下関係を持ち込むことになってしまうのではないかとも思われるし、同じ市町村のレベルにありながら、域外の領域に事務執行をすることになってしまうのではないか。しかも、それを制度化することになれば、先ほどの助太刀とは違うわけですから、やはりそれぞれの存在の位置づけ、法的位置づけ、意義というものを大きく見直すことを含まざるを得ないのではないかと思います。

これに手をつけた場合に、では、都道府県というのはこれだけ財政力に差があって本当に対等なのですかみたいな議論が出てくることも好ましくないと思うところで、やはりこの辺りの扱いには注意が必要なのかなと思っています。

以上です。

○山本委員長　ありがとうございます。

大橋委員、お願いします。

○大橋委員　先ほどの論点にもかかってしまうかもしれませんが、まず1点目が、今回の大都市圏に関わる議論は、最初のところで委員長がおっしゃられたとおり、こちらの地制調で検討してきたもう一つの論点、国・都道府県・市町村の人口減少社会における役割の在り方とのつながりを踏まえつつ考えなければいけないということは、私も本当にそうだなと思っています。

そういった中で、先ほど既にほかの委員が指摘されていますけれども、人口減少社会における国・都道府県・市町村の役割の在り方を考える中での大都市圏の在り方を考えるときの選択肢は、必ずしも特別市制度だけではないだろうと思われます。幾つかの選択肢の中の一つ、解は一つでないということは明確化しておいてもいいのかなと思います。

そういった中で、今回事務局がまとめてくださった資料で本当にいろいろと勉強になったのですけれども、特別市制度を推進するに当たっての一つの大きな主張が効率性の追求

というものだったかと思います。それだけではないですけども、二重行政の解消というのが大きなポイントだったかと思います。その点、こちらの資料を拝見していると、特別市制度を導入すると、かえって連絡調整の局面などが非常に増える。それも、資料で出しているのはほんの一部で、実際に制度が走り始めたらもっといろいろな予期せぬ事態が生じてくるということで、いろいろな主体間で連絡調整が必要になって、本当に効率性を実現するのか、資料を見ているとよく分からなかったところです。

ほかの委員が定量的な資料も欲しいということもおっしゃられていますので、今後、定量的な、客観的な資料に基づいて、本当に効率性を実現するのか、検討する必要があるように思います。デメリットがメリットを上回ってはいけないと思いますので、その辺は注意していく必要があるかと思っております。

以上でございます。

○山本委員長　ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

原田委員、お願いします。

○原田委員　ありがとうございます。

1つ質問ですが、7ページ目に挙がっている問題提起で、「制度として義務付けなければ、安定的な事務執行は望めないのではないか」という趣旨は、現在の事務の共同実施のような形で、オプションとしてたくさん整備するということではなくて、特別市があるのであれば、このような形で必ず調整が必要であるというふうに法律上書き込むという趣旨だと理解してよろしいでしょうか。

○山本委員長　これは、資料作成の意図ということなので、事務局からお願いします。

○植田行政課長　事務局から申し上げます。

制度というものは様々なレベルの制度があろうかと思いますが、都道府県との協議・調整という点について、資料2でも幾つかの広域事務を分割した場合の協議・調整の必要性も出てきていると申し上げましたけれども、こうした個別の制度の中でそういったものをビルトインすることも考えられるかもしれませんが、もう少し一般的にこういうものが必要なのだという議論もあるかもしれません。

いずれにしても、制度上、協議なり調整を一定の枠組みでやる必要があるということを経営義務づけるべきかどうかということが論点になるのではないかという意図で書かせていただいたものでございます。

○原田委員　ありがとうございます。

そのことを前提に幾つか意見を申し上げたいと思います。まず、そもそもこのような特別市制度をつくるかどうかという議論については、先ほど大屋委員がおっしゃったように、かなり根本的な改革が必要になろうかと思いますが、コストが高いということを初めから見越してつくる必要があるのではないかと思います。

前にも申し上げましたが、本当につくるとなると、都道府県が今のままでは存立できず

に、道州制のようなものを考えなければまとまりとしては小さくなり過ぎるだろうと思いますし、とりわけ問題なのは補完事務だと思います。補完事務は特別市をつくることによるメリットかもしれないのですが、それによってこれまでの理論枠組みというか、地方自治法のロジックをかなり書き換えることになると思いますので、ここをどういうふうに整理するかということがとても重要ではないかと思い、これは地方自治法での手当が必要だろうと思います。

それに対して、1番目の広域事務とか2番目の連絡調整事務は恐らく個別の法律での手当ということになるだろうかと思いますし、連絡調整事務についてはもしかすると条文上の手当なしに運用だけで変えることができるのかもしれないと思うところです。

3番目の補完事務のところですが、問題となるのは特別市が周辺の市町村の事務を行うというときに、それはどういう性格を持つ事務なのかということが恐らく課題として出てくるのではないかと思います。

一つのアイデアとしては、それはもう地域における事務ではないのだと割り切って考えて、地方自治法に書かれている事務の概念としては、地域における事務とは違う、法令で義務づけられている事務だというふうに整理することも考えられるのかもしれませんが、そうすると今度は民主的なコントロールをどうするのかとか、いろいろな問題が出てくるだろうということは十分想像できて、③の補完事務のところをどう処理するかというところがかなりの難問であるように思います。

その点、①と②については、特に①は例えば広域連合をつくるといった方法である程度はカバーできるのかなという印象を持っております。

以上です。

○山本委員長　ありがとうございます。

牧原委員、お願いします。

○牧原委員　なかなか難しい問題がたくさんあると思いますので、原田委員が言われた点については私もかなり近いところがありまして、特別市を導入するということは、都道府県・市町村の今までの画一的な在り方を根本的に変えるということだと思います。

ただ、現実には政令指定都市のごく一部が実際になるかどうかであり、かつ、政令指定都市の県の中の広がり方も市によって違うので、かなり個別具体的な地域について当てはめていかないと、一般的にコストが高いかどうかという議論はなかなかやりにくいのではないかという気がするのです。ですので、一般的な都道府県・市町村の在り方と、特別市を持つことによって、道府県における自治体の在り方を別立てで考えていくことになるのかと思っているわけです。

その意味で、比較の議論の中で、韓国を別にして、カナダとかイギリスの分離型の地方制度だと割と説明が楽だと思いますけれども、融合型だと難しい問題が出てきている。これがこの資料にある議論の着眼点のところだと思います。

ただ、私は、補完義務はもちろんそうなのですが、連絡調整事務も広域事務も、特

別市の最大の問題は、市民がそれをやりたくないといった世論となったり、この種の事務に対して非協力的でいいのだという首長が選挙で選ばれた途端に機能しなくなる可能性が非常に高い仕組みだ点という点です。

ですので、今の首長は積極的なのですけれども、将来そういうことはむしろやなくていいという首長が現れたときにどうするかということをしっかり議論しておかないと、市民が嫌だとできませんよねという帰結になっていくと思いますので、そういう義務づけをかなり明確にする必要があると思います。そのことを前提にして議論することになると思うのです。

最後に、私は調整コストが非常に高いと思うのです。それも、先ほどの例えば病院とか下水道や河川管理においても地理的な条件に非常に左右されてくるので、ここを具体的に考えていく必要が本来はあると思います。ただ、地方制度調査会は可能な限り一般的に議論する場だと思いますので、その問題の議論の仕方をうまく事務局で考えていただく必要があるのかと思っております。

以上です。

○山本委員長　ありがとうございます。

土山委員、お願いします。

○土山委員　ありがとうございます。

大屋委員、原田委員、牧原委員がおっしゃられていることとも重なるのですけれども、都道府県分割なのか、スーパー政令市なのかというところで描かれ方が随分違って来るように思われます。

今回の関係資料のほうでは、最後は都道府県分割というイメージで描かれているのですけれども、都道府県分割となると、では今の都道府県と（ありかたのちがいが）どうなるのかということになるかと思います。私自身は、特別市制度について解像度を上げて分析してみると都道府県分割になっているのだけれども、提案自体はスーパー政令市として提案されているなと思いながら読んでいったところです。

その前提で見ますと、スーパー政令市として見たときに、都道府県域の他の市町村から考えてみたときには、実際にどういう影響が来るかというところでは、補完事務はどうなるのかというところが大きなポイントだと思いますし、そこは原田委員が御指摘されたところが大事なところだと思って聞いていました。

さらに、そこを考えるとすると、財政としてどうなるかということを検討しないわけにはいかないのではないかと思います。そうすると、特別市という制度自体についても考えているところなのに、お財布がどうなるかという話はさらに具体化されてこないと分からないということもあるかと思うのですけれども、今、都道府県が補完事務を展開している中の財政状況がどうなるのかというのは、むしろそこは解像度を上げて、定量的という話がありましたが、政令市が検討されて特別市になったときに財政的にどうなるのか、補完事務に回っていた財政的資源はどうなるのかというところは考えないといけないかなと

お話を聞きながら思っているところです。

とりわけ補完事務を特別市がするというイメージ自体は、大屋委員の御発言を聞いていると、なかなかイメージしづらいところになりますし、では財政的なところについて、実際に今都道府県で行われている補完事務がどうなるのかというところについて、財政的なシミュレーションが必要ではないかというところでございます。

先ほどガバナンスの話を申し上げましたが、審議項目2の関係資料の3ページの「第30次地方制度調査会答申」のところにも、「過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように」と書かれていますが、その意味ではデモクラシーとしての在り方もどうなるかというところで、都道府県分割というと、デモクラシー的に言うと都道府県に対する選挙しかなされないのかというところは非常に気になるところです。

私自身は、ある政令市の行政の方と2000年の分権改革の頃にお話をしていたときに、やはり区議会があったほうがいいのですよねという話をしていたことが印象に残っております。第30次地方制度調査会答申では、議会についてはどうかなと思いつつ、区長は存在していましたよねというふうにお話をされていますので、そうしたデモクラシー、民主的統制という正統性の部分ももう少し特別市制度の議論の中に入ってくる必要があるかと思っております。

そうすると、歴史的な文脈、社会的な構造が違うところではありますが、過去の特別市についての総括や整理、財政的な在り方みたいなのところも本当は少しあると参考になるのではないかなと思っているところです。

以上、これは今の都道府県体制でもそうですけれども、補完事務の重要性が高いこと、とりわけ財政的にそれがどうなるのかというところが検討される必要があるのではないかな。また、デモクラシーのところの問題、ひいては、過去の特別市制度からどのような示唆があるかということも確認したらいいのではないかなというところでございます。ありがとうございました。

○山本委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 今、土山委員がおっしゃったこととも関わるわけですが、私も資料1の7ページの図を見ますと、③の補完事務の扱いといいますか、特別市がどこまで水平補完を行うのか、これをどういうふうに担保するのかということが非常に重要かと思えます。

あと、先ほど、特別市の制度にする理由といいますか、根拠として、経済成長云々というのは現実的ではないというニュアンスでお話をしましたけれども、地域によっては特別市が近隣の市町村と連携しながら一体的に大都市圏の行政サービスを維持する体制をつくることを選択すること自体は構わないといいますか、そういう選択肢もあり得ると考えています。

ただ、その場合、補完事務をどういうふうに考えるかというときに、恐らく今の指定都

市の側で補完事務を担うというふうに考えているときには、近隣の市町村が中心となって大都市圏としての一体性のある程度持つことを前提に補完をするという想定になっていると思うのですけれども、そこから地理的に離れた県内のほかの市町村まで補完するという覚悟が本当にあるのかどうか。

そこまでは考えていらっしゃらないということであると、県が補完する部分と特別市が補完する部分の間で、どういうふうに分担をして、財政的な負担をどういうふうに特別市と県の間で調整するか。

これも、先ほど牧原委員がおっしゃいましたとおり、市長が替わると方針が変わるということでは困るわけで、ある程度フィックスしないといけない。これは国のほうで制度化する可能性も出てくるということなので、そうなったときに財政負担というお話になるわけで、果たして特別市と近隣の市町村が一体となって大都市圏づくりに合意できるような体制ができるかどうかということも含めて検討する必要がある。

制度としてつくったとしても、実際に動かすためには国のほうでも財政調整の仕組みを考えなければいけないかもしれませんし、各種の調整の仕組みを考えていくというかなり大きな話であることも改めて認識する必要があると思います。

○山本委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

お願いします。

○谷口副会長 先ほど牧原委員のお話をお伺いしていてそうだなと思った点は、特別市をつくることの影響を考えても、地域によって状況は異なるであろうということです。例えば、横浜市であれば首都圏の中の特別市、神戸市であれば関西圏という大都市圏域の中の特別市となりますね。他方で、それ以外の仙台とか福岡とか名古屋のような域内で大都市として発達しているところでは、周りへの波及効果は違ってくると思うので、特別市というものの効果を一般化して考えるというよりは、地域の状況によるのかなというのはおっしゃるとおりだと思いました。

○山本委員長 ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

辻委員、お願いします。

○辻委員 これは総括しなければならないので、最後はどうしても抽象的になると思うのですが、あまり空論にならないように、なるべく具体的な話をするというのは議論の仕方として私は必要だと思います。今回はそのことに十分配慮されて、限られた時間ではありましたが、こういうことを指定都市も主張しているし、都道府県も主張している、各政策領域別に具体的にこういう課題があるということ参考資料にも基づいて説明していただきましたので、今後の議論の進め方としては、この中の幾つかの主要なものをもう少し深掘りをして、本当のところはどうなのかということ詰めていくと、抽象的に議論されている特別市のよさなり、弊害なりがより具体的に浮かび上がってくるのではないかと

う気がしています。

本当の具体例は、ただいま言及がありましたとおり、各地域に落とさないといけないのですが、地制調では各地域で検討するわけではないので、全体制度として考えれば、政策領域別にどうなるかということを含めていくという今日の資料の出し方のほうが正しいのではないかと考えています。

今日の例の中で言いますと、都市計画の話を具体的に出していただきました。このときに、一般的に都市計画の権限がどうかというよりも、今一番の課題は、人口減少社会の中でどうやってコンパクトシティ化していくといいますか、本来でいうと都市計画区域なり、市街化区域なり、市街化調整区域を縮小していくかという議論がうまく展開できるかというところからその実践を評価していき、その在り方を考えるということだと思います。

私は社会資本整備審議会の委員もやっていました関係でこれを見ていくと、大変残念なことなのですが、都市計画法の改正を挫折して、都市計画ベースでは今動いていなくて、都市再生法関連の立地適正化ベースで事実上のコンパクト化が進んでいます。この立地適正化計画については、国土交通省が各モデル都市に伴走する形で、かなり密接に相談をしながら事業を展開していくというやり方を取っていて、線引きは変更せずに、推進区域なり都市機能区域を設けていくことでコンパクト化していくという戦略を取っているのも、事実上は各都市と国土交通省が社会資本整備交付金の使い方も含めて丁寧に議論する中で展開しています。

ですから、ここで都市計画決定が仮に特別市のような体制になったとしても大きくは変わらないというのが一般的に考えられるところです。説明手続きが簡素化するなかで、事業実施に至るまでのタイミングが変わってくることになると思います。

さらに、最近、ハザードマップは県に残っていますので、市街化区域を縮小しようと思った団体が、ハザードマップで誤解を招きやすい情報が出てきて、住民合意形成が難しくなって、都市計画区域を縮小する決定ができなくなってしまうという事例がありました。住民合意形成を適切に図って都市計画も変えていくのであれば、本来は特別市に限らず、なるべく指定市なら指定市に権限と事業を一体化させて、その中で国土交通省とも密接に協議しながら事業を展開していくという体制をつくるというのが実態に合っていて、今も、そうした方向で動いていると思います。

これをどうやってストレートに制度化していくかということを考えれば、特別市の部分はなるべく特別市でやったほうがより効率的・効果的にできて、その効果は大きいと言えるのではないかと思います。しかし、ほかのいろいろなケースもありますし、今日の提起の中ですと医療計画の部分は、どうしても大都市部にベッドが集中するという傾向があって、今の基準からすると大都市部が過大なベッドになって、逆に言うと過大な負担を負っているわけです。しかし、現実問題としては、都市部の中にあっては県域より広く、場合によっては県境も越えて患者も来るというような実態を考えますと、むしろ特別市は別枠にして、ベッドを充実させて、広域に病院の中で患者を受け入れていくという体制をつく

ったほうがより効果的なのかもしれません。そこら辺のところを1つずつ可能な限り議論をしていくことが、仮に誤解を生んだり、弊害があるとする、その弊害を確定するという手続の中で必要ではないかなと思います。

ちなみに、特別市に限らず、自治体においては、市域を超えて業務をやることについては弊害があつて、それは東京都水道局が、その技術力を活かして、世界で事業展開することにも、現行の自治制度においては、支障が考えられます。それは特別市に限らない話です。これは民間事業部分と自治体部分でどう切り分けるかという話にもつながるかもしれませんが、各自治体がせっかくいいノウハウを持って市域以外に展開したいと思っても、今はそう簡単にやれる制度になっていないので、これをどう考えていくかというのは、大きな課題であると思います。

それから、都道府県が果たしてきた役割の中で、過疎代行は非常に大きいと思います。ただし、これが、「造って維持管理は任せる」という形になるので、その過大な維持管理をどうするかというのが各市町村でも課題になっています。そういうことを考えますと、造るときは県が手伝って、あとは市町村に任せるというやり方の役割分担が限界に来ていて、にかには維持管理していくというようなものを拡大していくことも、一方で考えることが必要ではないかと思います。

以上です。

○山本委員長　ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

荒見委員、お願いします。

○荒見委員　ありがとうございます。

資料の3ページの例えば「指定都市側の主張」や、「都道府県側の主張」、議論の着眼点を置いていく中で、双方の主張とか、指定都市の主張に関して、それをある程度受け止めて、その土俵に아가って論点を立てているようにみえます。先ほど谷口委員、御手洗委員もおっしゃったようなエビデンス云々ということにもかかわるのですが、3ページの両者の主張を見ても、これを比べたらどっちが妥当なのかというのはこれだけでは判断が難しいので、二重行政は実際のところあるのか、ないのかや、職員不足の話など、定量的なデータもそうですけれども、両者の主張から離れた上で、もちろん完全には離れられないのですけれども、両者の主張とは分けて、1層制の自治体をつくった場合に本当に二重行政の問題はなくなるのでしょうかとか、職員の問題はどうかとか、一個一個それについて地制調として判断していかなければならないのではないかと気になりました。

補完事務について、これも特別市が水平補完事務もやるつもりで特別市制度を作つてほしいと指定都市側が言っていますが、水平補完の論点としてこれまで、首長が替わったときにどうなるのかみたいな、当事者がやり続けるのか、それを保障するためにどうするのかが指摘されています。それはそのとおりだと思うのですが、加えて、水平補完をやったときに実際に機能するのかという視点も必要かなと思っています。



例えば、介護などで伊藤委員が先ほどおっしゃっていましたが、遠く離れたところの介護保険の事務を特別市が補完するというのは現実的ではないですね。それはもちろん政策分野ごとに一個一個調整していけばいいということになると思うのですが、それはそれぞれの地域とか、時期とか、人口動態の状況によって変わってきますし、個別政策分野に影響を与えながらも一般的な形で制度として義務づける水平補完というのが実際に、機能するかどうかというのもよく分からないと思います。

また、そもそも、指定都市は水平補完というものが義務づけられた上での特別市というものを望んでいるのかということもよく分からないなと思っています。水平補完のような対応に乗っかる以前に、水平補完を使わずに、例えば、特別市は特別市で単体で持たせて、都道府県の仕組みを大きく変えていくとか、交付税の配り方を変えてみるとか、都道府県の財政をより強化するような、特別市はできても、これまでどおり市町村の補完事務をこれまでどおり都道府県がやるので、都道府県にもっとリソースが行くようにしましょうみたいな改革もあり得ると思うのです。要は、指定都市側の主張と距離を置いた上で、一個一個問題の定義・精査をしていく必要があるかなと思った次第です。

以上です。

○山本委員長　ありがとうございます。

横田委員、お願いします。

○横田委員　ありがとうございます。

私は若干質問でもあるのですが、補完事務をサステナビリティにやっていくためにはということで、いろいろ共同処理制度を御紹介いただいております。

冒頭で林委員もおっしゃっていましたが、仮に外部団体のようなところが他の団体を支援していくに当たって、首長が替わっても持続的に進めてもらうにはどういった仕組み、義務をはめていけばいいのかというところは議論をしておいてもいいのかなと思っています。

様々な共同処理制度が紹介されている中で、財源の負担割合の手法、事務の種類、分担とか、持続性・継続性という観点で、20ページに示されているいろいろな種類がどのように選ばれていて、どれが持続性がある、どれを当てはめていくのがいいのかというところが私は分かっていないので、もしそういったところがもう一段、この中でもどれを当てはめていけば、仮に同じ都道府県になかったとしても継続性のある補完ができるのかというのは興味深いところであると思いました。

あとは、コメントも含めてですが、49ページに示されているデータの抽象化の話にも触れておきたいのですが、先駆けて行っている地域が茨城と静岡で示されているのですが、自治体を超えて、あるいは都道府県を超えて連携をしていく中で、こういったデジタルの仕組みが非常に重要だと思っているのです。

質問は、先駆けてということは、現状この2都市だけしかやっていないのか、ほかもこれから手当をしていかなければいけないような状況なのかということも併せて知りたいと思

いました。今回でなくても構いませんので、ぜひ御教示いただければ幸いです。

以上です。

○山本委員長　ありがとうございました。

資料2の49ページについて御質問がございましたけれども、今は無理ということであれば後ほどでも結構ですけれども、何かございますか。

お願いします。

○福田行政経営支援室長　行政経営支援室の福田でございます。

49ページは総務省のモデル事業ということでやらせていただきまして、この件に関してはたまたま2自治体の連携ということでございますが、可能性としてはもっと増やすこともあり得ると思いますので、その辺りはまた我々のほうでも情報収集しておきたいと思っています。ありがとうございます。

○山本委員長　ありがとうございます。

それでは、松永委員、お願いします。

○松永委員　特別市の制度化という議論ですけれども、関わりとして周辺の議論も含めて確認させていただければと思います。

大橋委員から冒頭に、特別市というのは大都市制度の在り方のあくまで選択肢の一つではないか、ほかにも効率性や二重行政の観点から考えると選択肢はあるのではないかとという御発言があって、まさにそうだと思うのです。

その点で、特別市になって都道府県から抜けるという1層制の議論は、恐らく特別市以外にも、大阪で進められているような都構想の議論、大阪市を特別市ではない形で特別区として分割して都にしていくという議論が、地制調ではなくて政治や世論として同時並行でされているところか思います。

そう考えると、これから大都市制度の在り方は、今、地制調では特別市の在り方を議論していますけれども、恐らく3つあって、1つは特別市というものを新しく制度化していく詳細な議論で、これが今求められていることだと思います。

2つ目の大都市の在り方としては、大阪が10年来模索しているような市と府の二重行政解消のために都に発展させていく、そのために大阪市を解消して特別区を設計して置いていくという考え方です。これも大きな意味では大都市圏の将来像だと思います。

3つ目は、恐らく政令市も今置かれている状況がいろいろ違いますので、政令都市のままでいくという選択肢もあるかと思うのです。

そう考えると、3つの状況を大都市圏の中でのこれからの選択肢として考えていったらいいという整理でいいのか、そのうちの一つの特別市の議論について今やっているという考えでいいのかということです。逆に、選択する政令指定都市の側から見れば、例えば財政等の分配調整機能がどう違ってくるのかとか、ここで書かれているような詳細なことそれぞれに関しても、3つを並行的に見ていくことが選択していく側の政令市から見れば非常に重要になってくるのではないかと考えるわけです。

もう一つ、2つ目ですけれども、特別市にせよ、大都市制度にせよ、東京一極集中と人口減少がこのまま進む中で、今回、詳細に資料2を参考資料ということで人口推計と産業構造の変化というのを都市圏ごとに網羅していただいていて、非常に勉強になりました。

この中で共通的に見られる事項としては、人口減少が進むけれども、どの圏域でも、都市圏に占める特別区、指定都市の人口割合は高まっていくということです。これはもちろん東京圏だけでなく、関西圏や札幌、仙台、広島、福岡でも共通して見られる。要は、都市の時代というのが、制度を置いておいたとしても現実としても加速してきているということだと思います。

そういう中で、同時に産業構造の変化の特徴も書いていただいている、これも端的にデータで示されているのが、情報通信業、金融業、専門・技術サービス業といった稼げる産業、主に賃金とか生産性が高い部門はより政令市、都市圏に立地していて、地方圏はどちらかというと生活関連サービス業、内需型の医療・福祉、宿泊・飲食という、どちらかというと生産性や賃金水準が低い、雇用としては常時雇用ではなくて非正規に支えられている部門が地方圏にという、これもすごく二極化して見えてきている図を示していただいたと思います。

そういう状況が制度とは関係なしに進んでいく中で、特別市を置いて都市圏に稼げる都市をつくっていく方向にかじを切っていくということで特別市ということを考えるならば、先ほど来出ている財政なりの再分配ということは最重要な制度設計をしていかないといけない。これまでにないような財政分配をしていかないと、残存町村のまとめになった都道府県の財政が本当に立ち行かなくなる。稼げる都市と生活関連を支えている都道府県というふうにならざるを得ないのではないかということです。

以上、1つ目は特別市以外の大都市制度があるということと、2つ目は大都市圏と地方圏では人口や産業構造がより二極化していくという指摘です。

以上です。

○山本委員長　ありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

岩崎委員、お願いします。

○岩崎委員　ありがとうございました。

1点目の議論で申し上げた国際競争力というところをまた振り返ってみますと、それを高めていくことと併せて、災害に強い都市をつくっていくことも大事かと考えています。その意味では、今年の11月に創設される防災庁との調整も必要かと思うのですけれども、特に重要部門の災害対策に関連して、防災庁設置に係る自治体との連携とか、あるいは現状かなりリスクが高まってきているサイバーセキュリティの問題とか、そういった課題を抱えつつある中で、緊急性の高い優先分野を選別してスピードアップを図っていく必要があるのではないかと思います。

○山本委員長　ありがとうございます。

ほかにかがででしょうか。よろしいですか。

ありがとうございます。

この論点についても様々重要な御指摘をいただきました。今回の事務局の資料で申しますと、特に資料2の10ページぐらいから、まず、指定都市市長会が指摘する現在の制度の支障例があり、さらに、現行の都道府県の権限に照らして、特別市制度を取るとどのような影響が生じるかという例が13ページから17ページにございました。

こういった例、あるいはほかの例、先ほどの御意見の中では災害時あるいはその他の緊急時、17ページには砂防等の例が挙げられているのですが、こういった場合の現状における問題点や課題をさらに深掘りして分析し、特別市制度をもし創設した場合にどれだけ有効な解決になるか、あるいは、特別市制度によってどのような課題が発生するかを検討していく必要があるという御指摘がございました。その点はさらに検討ができればと思います。

一般的な制度の問題は、資料1の7ページに図示されていて、どのような課題があるかが指摘されております。補完事務について一番明確にいろいろ検討しなくてはいけないことが出てくだろうという御指摘がありました。

まず、特別市の位置づけです。現在の地方自治制度の中でどのような性格を持つものになるか。補完事務については、特別市制度をつくる場合には、かつて特別市が属していた都道府県があって、その地域で補完事務を行うイメージがあるようです。そうだとすると、特別市を都道府県との関係でどのように位置づけるかということが問題になってくるかと思えます。特別市がほかの市町村の補完を義務づけられることになると、ほかの市町村の住民自治等との関係でいろいろ課題が出てくるといった御指摘がございました。

①、②についてはそこまではないという御意見もあったのですが、先ほどの13ページから17ページを見ますと、厚労省あるいは国交省等はいろいろな懸念を持っています。例えば、13ページで、警察事務に関しては目的レベルでそれほど対立するところがないので、問題はどちらかというと効率性のようです。民主的なコントロールについては先ほど少し述べたとおりですが、それに加えると効率性の点が挙げられています。13ページの右にある国交省とか、以下の頁を見ると、利害が対立する場面が想定され、その調整ができないときに最終的にどうするのか、国交省の例では、国が結局出て行かざるを得ないのではないか、しかし、それができるのかという問題が挙げられていました。広域事務とか連絡調整事務のレベルでは、そういったシリアスな局面が生じたときにどうするかを考えなくてはならないかと思えます。

ここは、一般的な制度の問題も、具体の事務に即して考えた場合にどうなるかという問題もあるかと思えますので、さらに検討ができればと思います。

よろしいでしょうか。

ありがとうございます。

それでは、ほぼ時間ですので、本日はここまでとさせていただきます。

審議項目２につきましては、本日の御議論の内容を整理して、引き続き今後の専門小委員会において審議を進めてまいりたいと思います。先ほど財政の問題がとりわけ出てきました。審議項目２について、次か、あるいは次の次にさらに議論をすることになっておりますので、よろしくお願いいたします。

今回は、審議項目１と２を交互に扱っていくという方針により、「国・都道府県・市町村間の役割分担の在り方」という項目１についての議論を行うことにしたいと思います。

それから、前回の委員会において委員から御指摘があり、今日も御指摘がございましたが、AIを含めたデジタル技術の活用状況や、国・地方公共団体以外の主体の活用に関しまして、地方公共団体や関係団体からのヒアリングを行いたいと思います。

日程につきましては、追って事務局より連絡いたしますので、よろしくお願いいたします。

それでは、これをもちまして本日の専門小委員会を閉会いたします。長時間にわたりましてどうもありがとうございました。