

大都市行財政制度に関する特別委員会記録

- | | |
|------------|-------------------------------|
| 1. 会議の日時 | 令和6年12月17日（火）午前10時0分～午前11時47分 |
| 2. 会議の場所 | 第4委員会室 |
| 3. 会議の議事 | 下記のとおり |
| 4. 出席委員の氏名 | 下記のとおり |

協議事項

1. 大都市制度に関する参考人からの意見聴取について

（企画調整局）

1. 報告 大都市制度を巡る動向等について

出席委員（欠は欠席委員）

委員長 ながさわ 淳一

副委員長 欠五 島 大 亮

理事 高 橋 としえ

委員 森 田 たき子

坂 口 有希子

植 中 雅 子

徳 山 敏 子

岩谷 しげなり

上 畠 寛 弘

森 本 真

なんの ゆうこ

伊 藤 めぐみ

か じ 幸 夫

萩 原 泰 三

岡 田 ゆうじ

議 事

（午前10時0分開会）

○委員長（ながさわ淳一） ただいまから大都市行財政制度に関する特別委員会を開会いたします。

本日は、大都市制度に関して参考人から意見を聴取するとともに、大都市制度をめぐる動向等について当局からの報告を聴取するため、お集まりいただいた次第であります。

なお、五島副委員長より、体調不良のため欠席する旨の連絡がありましたので、御報告申し上げます。

最初に、自由民主党さん、日本維新の会さん、公明党さん、こうべ未来さんから、本日の委員会の模様を写真撮影したい旨の申出がありますので、許可いたしたいと存じますが、御異議ございませんか。

（「異議なし」の声あり）

○委員長（ながさわ淳一） それでは、許可することにいたします。

○委員長（ながさわ淳一） それでは、協議事項によりまして、参考人からの意見聴取についてです。

東京都立大学大学院法学政治学研究科教授の伊藤正次様を参考人としてお招きし、大都市制度についての御意見を伺いたいと思っておりますが、御異議ございませんか。

（「異議なし」の声あり）

○委員長（ながさわ淳一） それでは、さよう決定いたしました。

これより、参考人としてお越しいただきました伊藤正次様から御意見をお聞きいたしたいと存じます。

伊藤様におかれましては、意見陳述をお願いいたしましたところ、御多忙にもかかわらずお引き受けいただきまして、誠にありがとうございます。

伊藤様は、現在、東京都立大学大学院法学政治学研究科の教授として御活躍されております。御専門は行政学、都市行政論で、内閣府第30次から第33次地方制度調査会委員、内閣府地方分権改革有識者会議議員、同提案募集検討専門部会構成員、川崎市行財政改革推進委員会会長などを務めておられます。

本日は、大都市制度をめぐる動向についてというテーマで御意見をお聞きいたしたいと存じます。

予定といたしましては、ただいまより約1時間程度御意見の陳述をいただいた後、各委員からの質疑をお願いしたいと考えております。

それでは、伊藤様、よろしく願いいたします。

○参考人 ただいま御紹介いただきました東京都立大学の伊藤と申します。本日はこのような機会を与えていただきましてありがとうございます。意見陳述につきましては着座にて失礼いたします。

私からは大都市制度をめぐる動向について意見を申し述べたいと存じます。

御案内のとおり、大都市制度改革が2000年代から2010年代にかけて非常に集中的に議論がなされ、その間、いわゆる大阪都構想ですとか、あるいは指定都市市長会が提案した特別自治市構想など、従来の自治制度、大都市制度とは異なる新たな構想が出てまいりました。

このうち、いわゆる都構想を実現するための特別区設置の構想につきましては、2012年に大都市地域特別区設置法と呼ばれる法律が制定されまして、いわゆる都構想、実際には特別区設置構想ですけれども、それを実現するための制度的な枠組み自体は出来上がったところでございます。

これに対して、いわゆる特別市構想——大都市である政令指定都市と都道府県のいわゆる二重行政を解消するために一元的な大都市行政を担う一層制の特別市を設置するという構想につきましては、依然として制度化がなされていないという状況でございます。指定都市市長会などは特別市の実現に向けて様々な運動、働きかけを行っているというふうに承知しております。

この大都市制度につきましては、内閣府の第30次地方制度調査会で検討がなされまして、その後答申が出て、現在およそ10年の月日が経過しております。いわゆる特別市構想につきましては、第30次地方制度調査会の答申におきまして、一定の意義は認められるものの、制度的なハードル、障害が高いということで、課題が多いということで先送りになったという経緯がございます。

そこで出された課題と、それから、その後約10年間の社会情勢の変化を踏まえまして、現在では大都市を取り巻く状況というのはやや変わっているというふうに私自身は認識しております。そこで、今日の大都市制度をめぐる動向につきまして、私個人の私見をこの場を借りて陳述させていただきたいと存じます。

最初の意見の概要と構成のところの2点目に書きましたとおり、意見の概要といたしましては、いわゆる特別市——特別自治市構想を取り巻く情勢は10年前に比べて変化している側面がございます。その実現に向けては、住民・関係者の理解と精緻な制度設計、それから推進戦略が必要であるというふうに考えております。

本日の意見の構成につきましては、まず、第30次地方制度調査会の答申で示された特別市を実現するための課題——これはいわゆる宿題と申し上げてもよいと思いますけれども、それを改めて確認をしたいと存じます。その上で、その後の10年間の情勢変化につきまして、大きく2点に分けてお話を申し上げたいと思います。1点目は、いわゆる非平時における広域調整という課題が出てきたことの影響、2点目は、いわゆるデジタル化・DXが進んでいることに対する影響ということでございます。そして最後に、まとめと展望と題しまして、現時点での私の見通しにつきまして申し上げたいと存じます。

まず、1の第30次地方制度調査会——地制調答申の宿題ということで、改めて第30次地制調答申で示された課題について振り返りたいと思います。

都道府県と大都市の二重行政を解消するために、都道府県から分離独立した一層制の大都市をつくるという特別市の構想について、第30次の地方制度調査会では、検討を重ねた結果、大きく3つの課題が残されていて、それを実現するためには、依然として様々な課題を検討しなければいけないと結論づけたところです。この3点というのは、1つは住民自治に関わる論点、2点目は警察制度に関わる論点、3点目は税財政に関わる論点ということでございます。

答申本文からの引用ですけれども、まず住民自治の在り方について、一層制の大都市制度である特別市について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要であるという結論づけがなされています。

現在の指定都市にはいわゆる行政区が置かれておりまして、区長や区議会は置かれていないわけですし、行政区は法人格は持たない、言わば市役所の出先としての役割を担っています。これ

に対して、東京の都区制度の下においては、特別区の区長は公選されておりました、区議会も存在するという事になっております。

この答申では、仮に特別市を道府県から分離独立して設置した場合、一層制の自治体になるということで、二層制に比べて住民の方の統治への参加の機会が相対的には少なくなる可能性があるということ懸念したものでございます。そこで、東京の特別区のような区長や区議会を置く必要はないということですが、他方で、現在の行政区と同じようなもののみでは不十分ではないかという問題意識を持った記述ということになります。

昭和22年、1947年に地方自治法が制定された当初、京都、大阪、横浜、名古屋、神戸のいわゆる5大都市に対して特別市の制度を適用するということが想定されておりました。これは今日の特別市構想と同じく、一層制の大都市制度として5大都市を特別市とする、道府県とは別の自治体とするという構想でした。最終的には、その周辺に存在する5道府県の同意が得られず、この特別市制度は実現せぬままに、指定都市制度に衣替えをしたという経緯がございます。

この過去の特別市制度では、いわゆる行政区の区について、議会は置かないけれども、区長は選挙で選ぶということを想定しておりました。実際にはこれは実現しなかったわけですが、それと同じように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要ではないかということでありまして、純粋に一層制の大都市を目指すという特別市の構想ということの中に、より住民に身近な存在である区をより充実・強化させて、何らかの代表機能を持たせることが必要だというふうはこの答申は述べたということでございます。

第2点は警察制度です。警察は1954年以降、都道府県警察を中心とする体制になっております。従来、旧5大都市も含めて、それ以前は各市と人口5,000以上の町村に自治体警察というものが置かれておりました、この神戸市にも神戸市警というものが存在したわけです。しかし、1954年の改革によりまして、都道府県単位の警察に再編されたということになりまして、兵庫県警に吸収され、一応市警察部というのがございますけれども、実質的には県が警察機能を保有するという体制が今日まで続いております。

仮に特別市を設置するとなると、全ての道府県の権限を特別市に移すということですから、警察を分割して特別市に警察本部を置くということになるということですが、実際にはそれを行うと広域犯罪の捜査などに支障が出るのではないかとということになりまして、警察制度との調整というのも非常に大きな課題であるということはこの答申では述べたということでございます。

さらに、税財政の問題がございます。特別市が道府県から分離独立しますと、現行の道府県税をその市の市域においては全て特別市が徴収することになります。そういたしますと、大都市において、特に法人税等を含めて、税収が上がる部分が分離独立されて別自治体になるということで、府県の財政に与える影響は非常に大きいものになります。また、実質的に大都市で上がった税収を県内に補助金等の形で配分するということが財政的な持続可能性が維持されている市町村というのもあるわけですが、大都市が分離独立するとなると、そうした市町村に対しても財政的な影響が出てくるということがあります。そのため、この点をきちんと検討する必要があるというのがこの第30次地制調の答申の主張ということになります。

このうち警察制度と税財政につきましては、本日は詳しくは申し上げませんが、非常にこれは大きな課題でありまして、個人的には税財政の仕組みが一番影響が大きくて、特別市構想を実現する上で、府県や近隣の市町村の理解を得ることが非常に難しい論点であります。また、警察制度につきましても、国の警察庁のほうでどのような意向を持っておられるのかとい

うことがあまりはつきりしないわけですが、これ自体、警察制度、市民の日々の生活に関わるようなサービスの変更ということになりますので、かなり大きな制度改革を伴うということになります。これらの課題をクリアしないと、特別市の構想というのがなかなか実現しないということが明らかになっております。

この間、都構想が住民投票で大阪で2度にわたって否決されるなど、新しい大都市制度の実現に向けては様々な試みがなされたところですが、この特別市の実現に向けても、指定都市市長会を中心に様々な検討が行われております。特にこの第30次答申で示された宿題に対して回答を得るために様々な検討が行われているというふうに承知しております。

ただ、この3つの課題に加えまして、特別市構想を実現するためには、住民投票等による住民、あるいは市民の理解というものを得る必要がございます。かつての地方自治法に書かれていた特別市制度が実現しなかった理由も、この住民投票、憲法95条に基づき、地方自治特別法で5大市を特別市にするということが想定されていたので、住民投票を行うということが想定されていたわけですが、その5大市の市民を対象とした住民投票を行うのか、関係する5大府県の住民を対象とした住民投票を行うのかで、5大市側と5大府県の側で非常に激しく対立をしたという経緯がございます。

当時の占領軍——GHQは府県を単位とした住民投票を行うべきという解釈を示したところですが、そういったしますと、その中の5大市——市側の人口が府県の過半数に満たないようなところでは、特別市に移行するための住民投票で否決されてしまう可能性があるということで、結局、制度化が難しく、今日の指定都市制度になったという経緯がございます。

そこで、今日の特別市の構想を実現するためにも、その移行手続というものをきちんと考える必要がございます。果たしてこの住民投票をどう扱うのかということについて、指定都市市長会のプロジェクトの中でもいろいろ検討がなされたというふうに承知しております。令和3年11月10日に出された多様な大都市制度実現プロジェクト最終報告の中では、住民投票は制度化しないという結論を出しております。議会の関与が行われますので、投票までは必要ないというような結論になったというふうに承知しております。

ただ、かつて5大府県を対象とした住民投票が必要であるという解釈がなされたこととの関係で、現状、この多様な大都市制度実現プロジェクト会議の追加説明資料の素案というものが出ておりますけれども、そこでは住民投票を行う範囲は市民を前提と考えるべきというふうな結論が出ております。例えば神戸市が兵庫県から分離独立して特別市というものになるという場合には、神戸市民——神戸市の有権者を対象とした住民投票を行うということを想定しているということです。

ただ、私個人の見解——これは私、法律学者ではございませんので、正規な解釈かどうか分からないんですけども、地方自治法等の条文を読みますと、やはり市民のみの住民投票で果たして移行ができるのかというのはやや疑問なところがございます。かつては5大府県による住民投票が必要とされたということが1つございますし、特別市を道府県から分離独立して設置することは、その道府県の県境を変更することになります。神戸市が仮に分離独立して特別市になるとすると、兵庫県の県域が神戸市の分だけ縮小することになりまして、これは地方自治法第6条第1項に定める都道府県の廃置分合または境界変更該当する可能性があります。

この場合、法律の制定を要するとされておりますけれども、この法律は憲法95条に定めるいわ

ゆる地方自治特別法、関係する住民の投票を行う必要があるというふうに解釈ができる可能性がございます。そうなりますと、特別市に移行するに当たっては、同時に府県の境界変更を行う必要があるということから、こちらのほうの住民投票を行うということが必要になります。特別市を対象とした住民投票ではなくて、府県を対象とした住民投票によって、府県の境界変更を認めるかどうかということも同時に検討しなければならないということになりまして、これはかなりハードルが高いというふうに思っております。

以上が、第30次の地制調で示された宿題と、それに付随して、移行手続に伴う住民投票をめぐる範囲の、あるいは要否の問題ということでございます。

ここからは、第30次の地制調の答申が示されてから10年ほど経過しておりますので、この間の様々な情勢変化について、特別市制度への影響という観点から申し上げたいと思います。

第1点は、いわゆる非平時における広域調整という課題です。

第33次の地方制度調査会の答申を踏まえまして、今年、令和6年に地方自治法が改正されました。その中身の非常に大きな点の1つが、いわゆる国の補足的指示権の創設という課題ということになります。

新型コロナウイルス感染症の蔓延時、特にその初期においては、国と自治体間、あるいは自治体間の連携不足によって様々な課題が生じたという認識が持たれております。その際、法的根拠なく様々な指示が国から、ある種お願いベースで出されるというようなことがございまして、やはり法的根拠がないままにそうした勧告なり指示というものがなされるということは、法治国家として問題であるという認識がございまして、

そうしたいわゆる非平時と呼ばれる事態——大規模な災害等が国民の安全に重大な影響を及ぼす事態ということを想定したときに、もちろん個別の法律——災害対策基本法でありますとか、新型インフルエンザ特別措置法といった個別の法律では規定がなされているわけですが、それが想定し得ない事態が発生したときに、まずは補足的に国が様々な権限を行使できるような余地をつくり、その後、個別法を改正して、個別法に基づく法的な根拠をもって行政対応を行うということが必要ではないかという議論になりました。

そこで、地方自治法を改正して新たな章を設けて、こうした事態に対する対処をするための特例が規定されました。このスライドの3の②というのがこの補足的な指示ということでございます。

これに対しては、これまでの地方分権改革に対する、言わば反転させるような動きではないか、集権的な動きではないかですとか、あるいは、実際にそうした補足的指示権が必要となる場面があるのかといったような疑問もございましたが、法的な措置としてあらかじめ対応できることは対応しておくという観点から整備したものというふうに承知しております。

この問題のこの部分の関連するところとして、この③、赤線で囲んでおりますけれども、今回の地方自治法では、例えば入院調整等をめぐって、都道府県と大都市、あるいは保健所設置市との間で様々な混乱があったということも踏まえまして、都道府県の事務処理と規模等に応じて保健所設置市などが処理する事務の処理との調整という規定が設けられております。国民の生命等の保護のため、国の指示によって、都道府県が保健所設置市区——指定都市を含む保健所設置市区等との事務処理の調整を行うということが規定されております。

これについては、指定都市の側では都道府県並みの権限が付与されているはずでありますけれども、こういった緊急事態において都道府県が広域的な観点から調整を行うということでございます。

ますので、こうしたいわゆる非平時のときには都道府県との調整に入るということにこの規定ではなっているということになりますので、恐らくは指定都市の側からすると、やや都道府県の側に偏った、寄ったような改正内容ということになるかと思えます。

これまでの大都市制度改革では、特別市の構想まではやはり様々な課題があって実現できないということですが、できるだけ多くの権限を都道府県から指定都市に移譲して、指定都市が都道府県並みの権限を行使できるようにするという流れがございました。しかし、今回、コロナ禍を経て、いわゆる非平時——国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生した場合に、事柄によっては医療や様々な災害対応など、一定の面的に、広域的に対応しなければいけない課題が出てきたときに、都道府県の役割というものを改めて重視するというような流れができていてというふうに個人的には理解しております。

です。現在のこの情勢を前提といたしますと、特別市として分離独立するという方向性自体の実現というのがかつてよりも厳しくなっている、都道府県の広域調整を認める方向に現状としては向かっているということになりますので、どのようにそれに対処していくかということが課題となるのではないかと思います。

仮に特別市が道府県から分離独立してできるということになった場合は、道府県の機能も併せ持つという存在でありますので、こうした緊急事態——国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生した場合には、都道府県間の調整と同じく、国が何らかの指示を出すという形になるというふうに思います。現状では都道府県が保健所設置市などと広域調整をするという方向になっているわけですが、特別市の場合には、道府県との調整を国が指示するという形に恐らくはなるのだらうと思えます。

この面でも、特別市になることによって道府県と同等の立場を得るということができるという見込みになるわけですが、他方で、やはり従来の道府県域を分割して大都市とそれ以外の地域に分けるということですので、調整コスト自体は高くなる可能性がございます。この点を含めて、特別市が道府県と市の機能を併せ持つ一層制の自治体として設立された場合に、いわゆる非平時における広域調整を可能にするような仕組みをどのように整えるかという点も新たな課題として浮上しているというふうに認識をしております。

第2点目の情勢変化は、行政のデジタル化・DXが進んでいるということです。

実は第30次の地制調で議論していた際には、もちろん抽象的にはデジタル化ということが進んでいるというふうな理解はございましたけれども、実際にコロナ禍を経て、我々の生活の中で大きくデジタル化が進み、さらに行政のデジタル化というのも、まだ途上ではございますけれども、様々な技術革新を伴いながら進んでいるところでございます。

これは自治体と我々住民・市民との間での様々なやり取りもデジタル化・オンライン化が進んでいると。さらに今後はそれが拡大していくということが想定されますので、いわゆる窓口サービスが大きく変化する。それに伴って、窓口を置いている市役所や自治体の支所など、あるいは指定都市の区役所など、住民に最も身近で接する場面が大きく変わっていくだろうということが想定されます。

そのため、かつての第30次の地制調答申で想定していた区の在り方、あるいは区を単位とする住民自治の在り方自体も大きく変化しつつあり、これを踏まえた大都市制度改革の構想、さらに特別市の構想を考えなければいけないというふうに個人的には感じているところでございます。

指定都市には区が置かれていて、様々な住民サービスを担っているわけですが、区の役

割を改めて考えてみますと、大きく2つの機能があるかと思います。1つは行政的機能、これはサービスを提供する機能ということですが、大都市の広い市域を空間的に分割して、身近な単位で行政サービスを提供するということです。これは我々市民・住民が様々な行政サービスを受け取る上で、特に大都市は市域が広いということもありますので、住宅——住んでいるところに身近な単位にそうした行政サービスを提供する機関を置くという意味で、この区というものが従来置かれてきたという経緯がございます。

もう1つは政治的機能、代表機能として存在するものでありまして、市会議員、あるいは道府県会議員などの選挙区の単位として機能しているところがございます。現在、道府県議会議員の選挙区につきましては、1つの行政区を単位とせずとも、複数の行政区を単位とした選挙区を置けるというような形になっておりますので、この部分の結びつきというのはやや緩和されている部分がございますけれども、依然として区選出の議員という存在がございますので、一定の政治的な代表機能を持っているということが言えると思います。

このうち、デジタル化・DXに伴って変化しつつあるのが、この行政的機能、つまり区役所で提供する様々なサービスの部分ということだと思っております。現在、デジタル化・DXが自治体レベルでも進められている中で、大きくフロントヤードの改革とバックヤードの改革というふうに分けて論じるのが一般的です。フロントヤードの改革というのは、自治体が提供する行政機能の中で、市民・住民に対して直接提供する、あるいは市民・住民からの申請などを受け付けるという意味で、自治体の行政と市民との関係の改革ということになります。

現在、各地の自治体では様々な手続や申請のオンライン化が進展しております。究極的には手元のスマホで様々なアプリを使って申請をする、様々なサービスを受け取るということが将来的には考えられるわけです。現在、窓口の在り方も大きく変わっておりまして、今までは各種の手続でそれぞれの必要な窓口を回りながら、書類に書いて、それを申請するというのが一般的でしたけれども、書かないワンストップ窓口ということで、各種の窓口機能を1か所に統合いたしまして、しかもそこに例えばタブレットなどを置いて、アプリでボタンを押して申請するというような形での申請というものも考えられています。さらに進むと、行かない窓口ということで、窓口には行かずに、自宅あるいは出先などからパソコンやスマホを使って様々な申請をすることができるようになるということが想定されております。

そのため、実は市役所などの空間の使い方も大きく変わっていくことが想定されております。現在は庁舎の1階に窓口が置かれて、市民の方、住民の方が様々な申請のために訪れるということになるわけですが、今後は窓口に行かなくても済むというものが出てくるということで、窓口職員の削減、あるいは省力化が進むとともに、必要となる空間、スペースというものも少なくなることが想定されます。そうした空きスペースを例えば市民との協働に使うですとか、様々なイベントを行うための場とするとか、いろいろな取組が各地で進みつつあります。庁舎の空間の使い方という点でも大きく変化が今行われているところです。

指定都市、あるいは大都市の区というのも、基本的には窓口が置かれていて、市民の方が、区民の方がそこに行って手続をする。それは、できるだけその区域——市役所の本庁舎に行かなくても、比較的身近なところでサービスを受けられるということを前提として区というものが空間的に市域を分割して置かれているということになるわけです。

ただ、今後、この行かない窓口ということになると、区役所自体が果たして存在することが意味があるのかどうか。つまり物理的な建物が区役所としてあって、そこに窓口があり、そこに

職員が配置されているという現状が今後大きく変わる可能性というものがございませう。そうしますと、サービス提供空間としての区の役割が低下するとともに、そもそも区の行政的な機能とは何かということが問われる部分がございます。区役所に行かなくとも、本庁に業務を集約しつつ、それをデジタル化・オンライン化することによって、住民の方が直接市のサービスを受けられる、あるいは様々な申請を行うということができるようになれば、区役所の機能というのは著しく集約することができる可能性がございます。

こうした状況が進んでいるということで、第30次の地方制度調査会答申が出た当時は全く想定していなかった事態です。30次の地制調の答申は区の機能を非常に重視しておりまして、都市内分権ということをかなり前面に押し出した議論をしておりまして、しかし、区の行政的な機能がデジタル化・DXによって低下するという事になれば、そうした都市内分権自体の必要性というものはなくなってくる可能性がございます。

その面で、この10年間で状況は大きく変わりました、また今後、人口減少、あるいは職員などの人手不足・人材不足ということが想定される中で、DXをできるだけ生かした職場空間、あるいはサービス提供の在り方を考えるということになりますと、大都市における区の役割というものを改めて考える必要が出てくるということがございます。

もう1つ、バックヤード改革というのは、これは職員の間での働き方ですとか、あるいは本庁と区役所の間でのやり取り等をデジタル化によって効率化する、あるいはAIなどの活用によって効率化をするという趣旨の改革です。この面でも本庁と区の役割分担が進む可能性がございます。従来、できるだけ区に様々な業務を下ろすということを行っていた市でも、例えば税務に関する業務について、横浜市は区役所から吸い上げて本庁に集約するというようなことも行っております。さらに、単純な定型的な業務につきましては、RPAなどを用いて機械的に行えると——しかも大量に短時間で処理することができるということになっていきますので、特に税務業務などに関しましては——税に関する業務につきましては、あるいは保険料の業務等につきましては、RPAで定型的に処理することができるということになっていくと、区役所にそうした事務を担当する職員を配置して様々な処理を行わせるよりも、業務的には、バーチャルには本庁に集約する形で定型的な業務を機械学習を通じて行わせるということも可能になります。こうしたバックヤード改革の面からも区の行政的機能が低下していくという可能性が出てまいります。

そういたしますと、第30次地制調答申で示していた住民代表機能を持つ区が重要だという認識が果たして今後も維持されるのかどうかという問題があろうかと思っております。私個人の認識といたしましては、第30次地制調答申が出たときには、こうしたデジタル化やDXが急速に進むということは想定しておらず、古典的な地方分権の考え方、つまり住民に身近なところでサービスを提供するために、特に大都市においては区を重視して、サービスの在り方、本庁と区の役割分担を考えるという考え方が支配的でした。しかし、現状を鑑み、今後を展望する際には、こうした認識は時代遅れであったというふうには考えられる部分がございます。

特に区の行政的機能については、先ほど来繰り返し申し上げておりますとおり、デジタル化の中で、特に区にこだわって事務を残すというものは必ずしも多くはない。もちろん住民に身近なサービスの中には対面で提供するものもございませうので、それについては区役所に残すという手もありますけれども、全ての業務をできるだけ区に下ろすという考え方自体は、これからは必ずしも当てはまらないという面が出てくるのではないかと思います。

デジタル化になじまないきめ細やかな対人サービス、これは相談業務もいずれはAIが担当す

るということになるかもしれませんが、ただ、短期的、中期的には、やはり人それぞれの特性を見てきちんと対応するというためには、やはり人と人、対人サービスというものは維持されなければならない部分というのは当然でございます。

ただ、それも区という単位が果たして望ましいのかどうかということを考える必要がございます。区の人口規模は指定都市によって様々ですけれども、中には一般の市町村並みの人口を抱えた区というのも多数存在するわけでございまして、中には中核市並みの人口を備えた区ということもあつたということでございますので、やはり住民に身近なサービスをきめ細やかに提供する単位としては大きいという考え方も一方ではございます。

地域包括ケアシステムや地域共生社会ということが提唱されておりました、それは中学校区などのコミュニティーを単位としたサービスの提供ということが想定されていると承知しております。その場合、区よりもより狭域——狭い範囲のコミュニティーの役割というものを充実させて、むしろそこで様々な対人サービスを提供すると。デジタルでできるところはデジタルで処理するというような役割分担の在り方ということも考えられるのではないかと思います。

第30次の地制調答申が想定していた都市内分権ということとは、一方では、住民・市民に身近な区の単位を充実させるということで、市民・住民にとって利便性のある試みであるというふうにも理解ができますけれども、デジタル化・DXが進展した現在、都市内分権ということにとらわれずに、本庁舎である市、区、それからコミュニティーの役割分担をより柔軟に考える時期に来ているのではないかと思います。実際に指定都市の中には、コミュニティー——中学校区などを単位として様々なサービスを提供する体制を強化しているところもあるというふうにも承知しております。

このように考えてくると、区の住民代表機能の中で、特に政治的な機能についても、特別市ということを見ると、いろいろと検討しなければならないところがあるのではないかと思います。行政サービスの提供の単位としての区、あるいは区役所の機能というのは、今まで申し上げたとおり、デジタル化などによって低下していく可能性があるという個人的には思っております。

他方で、指定都市の市民の方の中には、やはり区に住所があるということで、地域の単位として一定の愛着や親近感を持っておられるということもあろうかと思います。そうした場合、区の機能を、行政的機能よりもより政治的な機能を持たせて、地域の代表として区の単位を考えるとということも一方では考えられると存じます。

これは総合区の制度を創設した——第30次の地制調の答申を受けて総合区の制度を創設したときにも議論されましたけれども、区の単位の住民自治機能を強化するというのであれば、もちろん区議会を置くことは妥当ではないと考えると、区選出の市議員の方が集まる委員会をつくって区の課題を議論するということが考えられるのではないかと提言いたしました。そこで、区を単位として、地域のある種のコミュニティーとして機能させるというためには、そうした取組を進めたり、あるいは区の政治的な機能、例えば住民参加の機会を設けるといったことも考えられるのではないかと思います。

ただ、区の行政的な役割が低下していく中で、果たして政治的な機能を維持するという方向性と、方向性として両立し得るのかどうかという議論も出てくるだろうと思います。特別市の構想は、道府県と市の機能を併せ持つ一層制の大都市は効率的で迅速な意思決定ができるということを一つの売りにしている構想でございます。言わば市の単位で一元的に意思決定をするということが強調される構想とも理解できるわけです。そういったしますと、区の政治的な機能についても

将来的には見直すという可能性も方向性としてはあり得るということです。

市会議員の皆様の前で申し上げるのはちょっとちゅうちょする面もございますけれども、区を前提とした選挙区制度が現在取られておりますが、特別市の意義を強調するということになると、必ずしも区を単位とせずに選挙を行うというような仕組みも考えられるのではないかと思います。もちろんこの点は、それぞれの大都市が置かれた状況、あるいは区に対する住民の方々の考え方などを踏まえて対応する必要があるかと思えます。

いずれにしても、第30次の地制調が示した宿題のうちの住民自治の在り方については、デジタル化・DXが進展する中で、そもそも区の役割が問い直されているということから、住民代表機能を持つ区を何らかの形でつくらないと特別市に移行できないというような問題設定自体がやや時代遅れになってきているのだらうと思えます。

他方で、一層制の大都市で本当に地域の様々な政治的意思が代表されるのかどうかというような不安というのも場合によっては出てくるかもしれません。そうしたときには、これが現実的かどうかというのはいろいろ議論の余地がございますけれども、区選出の市会議員の方々、あるいは地域で代表されてくる市会議員の方々がその地域の課題について検討し合う場をつくるというようなことで代替するというのも考えられるのではないかと思います。

以上の私の意見のまとめと、それから今後の展望について最後に申し上げたいと思えます。

繰り返しですが、コロナ禍を経てデジタル化が進む現在において、非平時における都道府県による広域調整の重要性が強調されるなど、特別市構想実現に向けた道のりはむしろ10年前よりも厳しさを増している側面がございます。

国や都道府県の役割が強調されるときに、現行の指定都市は都道府県の広域調整の対象に入るということになります。仮にそれを乗り越えて特別市として分離独立することになると、現状では担保されている都道府県単位の広域調整を、特別市になったとしても担保できるような体制、仕組みづくりが必要になりまして、さらに制度的なハードルが上がったというふうに理解しております。

第2番目に、特別市の制度が仮にできたとして、そこに移行するという手続を想定した場合、道府県の境界変更を伴うということになりますと、やはり住民投票を都道府県単位で行うということが必要になる可能性がございます。仮にそこを避ける、あるいはそこが必要ないということであれば、そうしたことを正当化できるロジックを立てる必要があると思えます。私個人は今のところまだ全く思いついておりませんので、現行の地方自治法の解釈を前提といたしますと、道府県を単位とした住民投票ということのほう解釈としては通る可能性が高いというふうに考えております。

第3点目に、第30次地方制度調査会答申が提示した3つの宿題の中で、警察制度、税財政の取扱いは依然として難問として残されております。税財政については、やはり現行でも大都市の側では税源が十分に移譲されていないという御主張をなさっておられます。そのような部分を踏まえて税財政の改革を行うということももちろん必要だと思いますけれども、他方で、特別市ということになりますと、道府県が徴収していた大都市部分の税収が特別市に移るということになって、関係する道府県や市町村の財政に与える影響というものをシミュレーションすることにも必要になってくるかと思えます。これはなかなか難しく、それが実際に行われたとして、果たして関係する道府県や市町村の理解が得られるかというような問題も依然として残されているということです。

また、警察制度の取扱いも悩ましいところでありまして、指定都市市長会等のプロジェクトの提言では、公安委員会を共同設置する——現行ではできないんですけれども、法改正をして、公安委員会を共同設置して、道府県警察本部と新しくつくる特別市警察本部の間の調整、取り持ちをするということも想定されますけれども、果たして国のほうで——警察庁のほうでそうした構想を受け入れるのかどうかということの見通しも不透明ということでございます。

それから、第4点目に、区を単位とする住民自治の充実・強化ということは、やはりデジタル化が進む現在において、特に行政機能を過度に重視することは時代遅れになりつつあるのではないかと思います。こうしたことを踏まえたと、第30次地制調が残した宿題に加えて、さらに新しい課題が積み重なっております。ポストコロナ・DXの時代に即した新たな視点から特別市の制度設計や推進戦略を練り直すということが必要なのではないかと思います。

これは生易しい話ではないなと個人的には思っております、1つ1つ課題をきちんとクリアできるような戦略を立て、さらにそれを市民の方、あるいは関係する住民の方々に理解をしていただく。そして、それを推進するための政治的な戦略をどう練るかということを考えるということで、国政全体の動向とも絡む話ですので、この大きな議論を、精緻な制度設計を積み上げる、そして推進戦略を練り上げることで進めていくということを考えなければいけないというふうに感じております。

以上、私から、大変雑駁な意見で申し訳ありませんけれども、大都市制度をめぐる動向、特に特別市の構想をめぐる状況について私見を述べさせていただきました。どうも御清聴ありがとうございました。

○委員長（ながさわ淳一） どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの意見陳述に対しまして、御質疑はございませんか。

○委員（岡田ゆうじ） 先生、大変特別市に関して行政や地方自治の観点の切り口で分かりやすい網羅的な説明ありがとうございました。大変勉強になりました。

1点だけ、ちょっと我々現場で仕事をしている人間と、若干違和感があったというか、認識が逆だなと思ったところがありまして、それをぜひ地方制度調査会の委員でもある先生にちょっと持ち帰っていただきたいと思うのは、コロナのときに都道府県単位の広域的な対応がより必要性が認識されたというのは、実は我々の認識からすると全く逆でして、例えばコロナのときに我々どういう経験をしたかということ、感染症対策であるとか、医療機関への感染症例の届出とか、病床確保とか、感染状況の公表、検体採取、あとワクチンの接種、入院勧告、こういうのは全部予防接種法とか感染症法で保健所を設置する我々政令市や中核市が仕事としてやってきたことなんです。

だから、当然、コロナにおいても我々政令市や保健所設置市がメインとなって仕事をすべきだったわけなんです、コロナのときは新型インフルエンザ対策特別措置法だったものですから、例えば入院勧告とか、まん延防止措置とか、緊急事態宣言の特措権限であるとか、あと宿泊療養所の指定、入院調整なんかは全部都道府県が握っちゃったんですね。

特にそのとき物すごい問題になったのが宿泊療養施設の問題なんです。というのは、宿泊療養施設は特措法で都道府県が指定することになったわけなんですけれども、日常的にホテルの規模感とか周辺の交通状況とか利用率が一番よく知ってるのは我々市でありますし、医療機関の実態を一番よく知ってるのも当然、保健所設置市の我々市でありますから、だから、宿泊療養施設の設置が結局、20ある政令市の中で、県がうまくそれをマネージできなくて、大幅に遅れた事例というの

がたくさん出たんです。中には死者まで出たんです。

だから、新型インフルエンザ対策特別措置法というのは随分時代遅れの法律で、1回も使われないまま、コロナで最初筆下ろしだったものですから、本当にこれは実態に合っていないと一都道府県に任せてはとても政令市のレベルではできないということ。

あともう1点は、我々政治家も一生懸命やったのが緊急包括支援交付金です。これも本当に問題になったのは、健康相談窓口の運営の人員費とか、空床の確保とか、自宅療養者の支援なんかの財源であったわけですが、わざわざ新型インフルエンザ特措法の規定によって県会を一々またいだもんですから、県のほうは、政令市は豊かだからどうでもええやろうちゅうことで、郡部に回して、その采配が終わってから我々来たもんですから、だから、'20年の9月に早く——緊急事態だから緊急包括支援金が早く欲しいと、'20年の9月にやったのに、実際、我々のところに下りてきたのは'21年の2月議会だったんですよ。だから、緊急の支援金が欲しいと国に上げて、わざわざ県を経由して、大幅に減額されて、半年たって来たわけですよ。

だから、それを踏まえて、我々、特に久元市長も去年の2月ぐらいにコロナの総括で、少なくとも医療に関しては、今回いかに政令市が権限を持たないとうまくいかないかということが分かったと。だから、少なくともこれに関してはやってほしいということをやったわけでありませう。

神戸市は神戸市でそうやって頑張ったわけですが、大阪市も大阪で頑張ったわけですね。だけど、大阪の場合は非常に大きな、ある意味での実験というか、初めての試みだったんで、大阪の場合はやっぱり府に一元化をしたんです。コロナになって、吉村さんがずっと出ずっぱりになったのは、大阪ではやっぱり府がやって、市がやって、お互い違う方向向いちゃいけないからといって、府に一元化したんです。各区や各地にある保健所というのをすごい縮小して、人員を削減して、大阪府に一元化したんです。全体をコントロールできるようにしようよ。

それは1つのチャレンジであったわけですが、でも、結局、感染情報とか救済依頼というのは各地の保健所に入りますから、だから、結局、電話を取る人も足りない。助っ人が入るスペースもないというぐらいに混乱をしちゃって、松井一郎市長も素直にそこは反省をしておられて、やっぱり各地の保健所の機能というものはやっぱり一定残しておかないと、これはうまくいかないんだと。やっぱり各地の、何でも府に一元化ということではうまくいかなかったということをおっしゃっておられたんですね。

だから、ちょっと東京のほうの認識と、我々、特に関西のほうでは、うちの市長は指定都市市長会の会長ですし、大阪では大阪都構想やっていますから、我々この問題にすごい現場で取り組んで、議論してきたわけですが、ちょっとコロナのあれを経て、やはり都道府県の広域調整が必要だったというのは、ちょっと我々の認識とは違うのではないかなと思うものですから、その辺のちょっと先生の受け止め方を教えていただきたいなと思います。

○参考人 ありがとうございます。この問題については、第33次の地方制度調査会のときに久元市長も指定都市市長会の会長として意見を陳述されまして、今、議員がおっしゃったようなことも非常に強調されておられました。現場の声として非常に重要です、我々なかなか認識できない部分だったというふうにも思っております。

ただ、厚生労働省などにも同時にヒアリングで意見を聞いたわけですが、やはり国のほうは、何ていうんですか、非常に形式的といいますか、都道府県が広域調整を担うのだという発想が非常に強くて、これは例えば医療計画を都道府県が所管しているということとも関連しているのかもしれませんが、基本的にはそういった発想で対応がなされているということです。

我々も議論の中ではいろいろとこの大都市の役割、保健所設置市の役割というのはどう理解したらいいのかということも議論したわけですが、制度化される——法制度として整備されるときには、結局は都道府県を中心とした広域調整の体制をつくるということが制度化されているということだというふうに理解しております。

ただ、今御指摘の点は、むしろ逆に大都市のほう、あるいは保健所設置市を含む自治体のほうが現場をよく知っているということで、実際に制度を動かすときにはそこがキーポイントになるということだろうと思います。都道府県に広域調整の権限があったとしても、実際に現場の実態を踏まえて、その調整権限を行使するのもしないのか、この法的な権限を待たずにほかの対応を取れるようなところがあるのかなのかということも、改めて検証し、検討するということが必要ではないかと個人的には思っております。

私、研究者、学者ですので、なかなか現実の制度を動かす力はございませんけれども、今いただいた御意見、大変貴重な御意見だというふうに理解しておりますので、今後、私もいろいろな場でこうした問題を考える上での参考にさせていただきたいと思っております。どうもありがとうございました。

○委員長（ながさわ淳一） ほかに。

○委員（伊藤めぐみ） 先生、どうもありがとうございました。区役所の機能がどんどん集約されていくというので、古典的な考え方をずっと持ってはいけなないなと考えさせられました。

その上で、神奈川県では、やはりこの大都市制度を実現しようという動きが3市の中で行われておりまして、私、本当に制度をつくるということと、それと同時に、大都市制度に向かって市民とともに考えていく動きをつくっていくというのも大事と思っております、制度ができて、じゃあまたそこから住民投票が行われて、何十年後にこれが実現するのでは、本当に社会情勢あまりにも変わり過ぎておりますので、では、今の現状の大都市制度の課題を解決するには、やはり指定都市から大都市制度へと変えていくことが大事なと思っております。

その上でお聞きしたいのが、情勢を見極めていくというのがどれぐらいのものなのか。本当にこの10年間でDX化とかデジタル化が大きく進みまして、ただ、人口減少も進んでおりまして、関西の中ではやはり私たち、先ほど岡田委員も言われましたが、神戸市として、大阪、京都、神戸の中で大都市としての役割を果たしているというところで、この大都市制度を実現していくのにどの程度の流れを見ていけばよいのかをまずはお聞きしたいと思います。

○参考人 ありがとうございます。これなかなかお答えが難しいということで、時間的なタイムスパンということでよろしいですかね。

これは、大都市地域特別区設置法、いわゆる大阪都構想を可能にするような制度ができたときは、ある種政治的に非常に盛り上がりを見せて、国会等への働きかけも含めて、かなり短期間で盛り上がって制度化がなされたということがございます。

今回、特別市の構想を実現するためには、この都構想よりもさらに高いハードルをクリアしなければいけないというふうに個人的には考えております。都構想は二層制を維持したままその間の役割分担を組み替えるという構想でしたけれども、特別市構想は一層制の自治体をつくるという、いまだかつて経験したことがないような大規模な統治構造の改革にもつながり得る改革ということになります。

ですので、そのためには、強力なリーダー、政治的なリーダーシップと、それから住民の方、国民の方の理解と、選択肢として増やすということを理解してもらえよう情勢づくりという

のが必要になります。この10年間ほぼ、実は盛り上がってこなかったというのは、やはりそれも非常に懸念材料になろうかと思えます。

これを実現するためには、一方では、やはり東京一極集中が人口減少の中で進んでいるということに対して、より多極分散的な、あるいは大都市圏域を中心とするような、経済を牽引するような仕組みを全国規模でつくるというようなことの構想とも連結させていくということが必要になろうかと思えます。

ただ、今少しずつまた各指定都市がこの運動を盛り上げて、いろいろ進めていますけれども、国のほうの動きがまだ読めないということでございますので、その推進力がちょっと個人的にはまだ具体的に見えていないので、多分課題としてこの選択肢——大都市制度の選択肢を増やすということであれば、もうこの10年ぐらいの間には制度を整備して、2040年、2050年という節目に備えるということが必要になってくるんだろうと思うんですけども、現状ではちょっとそこまで至っていないというのが個人的な認識です。政治的にも今不安定な情勢が続いておりますので、こうした構想を強力に推進できる体制が果たしてできるかどうかという見通しがちょっと個人的には立てられないということでございます。不十分なお答えで申し訳ございません。

○委員（伊藤めぐみ） ありがとうございます。いいですか、もう1度。ごめんなさい、もう1つ。

それで、先生の情勢変化の1の非平時における広域調整というところで、プラスのお話かなと思ったんですけども、やはり神戸市を中心として、非平時というか、ふだんからの広域連携というのが今とても進めていまして、消防の連携だったり、水道だったりとか、インフラですよ——社会インフラを周辺の市町とともにやっていくというのがこれから大事なんですけども、それとの兼ね合いといいますか、調整されるだけではなく、広域の連携を、新たな大都市制度に向けた動きとしては何かつかめていかないかなと思うんですけども。

○参考人 やはり近隣の市町村も含めて、市町村側の懸念というのは、税財政のところでもございましたけれども、大都市が抜けた場合の様々な負の影響が出てくるということだろうと思えます。これは人員とか、あるいは財源の面での問題も含めてということだと思いますけれども、そうした懸念を払拭するためにも、現行の制度の下でも可能な広域連携、特に水平的な連携を進めていくと。それによって市町村側の様々な理解を得ていくというような取組自体は非常に重要だと思っております。

○理事（森本 真） 貴重なお話ありがとうございます。

伊藤先生いろいろ委員されてるんですけど、1つは横浜も大都市自治研究会ということで、学者の皆さん集めて、特別自治市をどうするんだという議論をされてて、政令市市長会の案も参考に、横浜市独自の考え方もあるんだみたいなことで論議をされてるようなんですけども、それともう1つ、大阪府・大阪市は副首都推進局の委員でもあられて、府・市で副首都を目指すという大阪独自の構想なんですけども、大都市と府県といいますかね、府県の在り方について、今の段階でというか、5大都市の1つである神戸は大体特別自治市を目指しますというふうに言ってるんですけど、都構想というよりも、やっぱり府県との関係、税の問題とか警察の問題とか、そこら辺のネックを誰がどう調整をしていくのかというのがちょっとよく見えないんですけども、その点どうお考えになってますでしょうか。

○参考人 ありがとうございます。誰がどこで調整するのかというのはなかなか難しいところがあります。私も横浜市や大阪府・市のお仕事のお手伝いをしていますけれども、私自身は研究者でございますので、現行の制度を動かそうとするとか、あるいは大阪が副首都を目指すとなると、ど

ういう課題があるかということについて御助言申し上げているということで、もちろんその推進のためにはこうしたほうが良いというようなことも申し上げるんですけども、実際にそれを動かす立場にはございませんので、それを政治的に推進するということをお決めになるというのは、それぞれの団体なり、あるいは首長さんなりということになるかと思えます。

ただ、今は指定都市市長会のほうが特別市構想をかなり積極的に推進されていて、総務省のほうも実は昨日、ワーキンググループが総務省の下に——大都市の行政課題に関するワーキングで、私もメンバーに入っているんですけども、少しずつ第30次地制調後の動きを踏まえた大都市制度の在り方を再び検討し始めているというところになります。

ただ、これどういう方向を向いて、どこが推進主体になるのかというのが、やはりちょっと私自身もまだ見えておりませんが、抽象的には、先ほど申しましたとおり、東京一極集中の在り方を人口減少の中で考えたときに、あるいは災害リスクなども考えたときに、果たして東京に全ての機能が集中していることが望ましいのかどうかということを考え直す、あるいは、現在の総理が推進されようとしている地方創生との関係と結びつけながらこの大都市制度を考えるということが可能であれば、将来の国土構造ですとか、あるいは社会構造の変革につながり得る様々な制度改革の一環として、国が中心となって推進する、それを指定都市市長会をはじめ関係する団体が、当然のことながら、推進をするという体制ができれば進むのかなというふうに思っております。ちょっと不確かなお答えで申し訳ございません。

○委員長（ながさわ淳一） ほかにございませんか。

○委員（岩谷しげなり） 本日は大変貴重なお話ありがとうございました。先生のお話をお伺いしていますと、時代の変化もありまして、大変これ特別市に向けての障壁がどんどん高くなってるなと、そういう印象を受けました。

以前、朝日新聞の連載で、これも不正確な記憶でちょっと言葉そのままどおりかというのは御容赦いただきたいんですけども、神戸市は今、政令市であると。政令市はやっぱり権限をいろいろ持っている。しかしながら、今かなりの人口減少の流れの中で、権限が大きいゆえに、それが今、神戸市を苦しめてるんじゃないかと。そういうことを唱えられていらっしゃる学者の方のインタビューが掲載されていたと思うんですけども、特別市になった場合は税源の独立性が高まるということで、一方で、人口減少になると税収が下がってくると。

今、人口減少社会の神戸の中で、特別市にして、そして税源の独立性を高めていくというのも、かなり難しくなってくるんじゃないかなとも思うんですけども、それでも、これだけの障壁の高さでもなお神戸市が特別市の方向に向かっていく、そのメリットであったり、先ほど先生がおっしゃった東京一極集中、これを打破して行って、分散型の国の在り方というものも1つのメリットというか、意義かもしれないんですけども、それでもなお神戸市が特別市に向かっていくべきなのかどうなのかという点で、もし先生の御意見があらわれましたら教えていただきたいと思えます。

○参考人 ありがとうございます。究極的には神戸市の皆様が選択するという事だと思うんですけども、いろいろと情勢を考えてみますと、今、議員がおっしゃったとおり、特別市になると権限が一元化されるということで、それに伴う責任というものも大きくなります。市民の方に対する説明責任というのを特別市が一元的に担わなければいけないということですから、例えば様々な人口減少対策が功を奏しないということになると、その責任はより大きく市にかかってくるということになるかと思えます。

他方で、これはちょっと抽象的な物言いになってしまいますけれども、例えば関西圏の中で大阪、京都、神戸、堺市も指定都市として存在するわけですが、ちょっと伺ってるところでは、やはり神戸市は人口減少の局面に入っていて、大阪に比べて少しやはり中心性というものが損なわれつつあるわけですが、そうした状況の中で、関西圏、あるいは西日本、さらに日本全国の中での存在感を示す。人口減少に対する対策を示しつつ、神戸市としての都市の魅力を更新させるような取組を進めていく上で、例えば県との調整でいろいろと無駄を要するですとか、時間、コストを要すると、あるいは、県が存在することによって神戸市が独自の様々な政策を展開することができない部分があるということであれば、その障壁を取り払って、都市の競争性を高めるという観点から、一元的な大都市制度を導入するという点でのメリットというものはあるかと思えます。

また、最初に岡田委員から御指摘があった緊急時における様々な対応において、現場を抱える大都市が一元的に様々な対応ができるということになれば、今よりも迅速な危機管理体制を構築できるという面でのメリットというものもあるかなというふうに思っております。ちょっと抽象的で申し訳ありませんけれども、私の現状の認識としては以上です。

○委員長（ながさわ淳一） ほかに発言はございませんか。

○委員（上島寛弘） ありがとうございます。警察行政に関してもお伺いさせていただきたいと思えます。

今、指定都市市長会——先ほど先生御披露いただきましたけど、指定都市市長会としては、都道府県と特別自治市で公安委員会、警察本部を共同設置というふうな話があって、これについて神奈川県も、これをやるのは結局、都道府県警察を分割することになるんだというふうなことも言っており、共同設置ということに対しては反対でありますし、おっしゃるように、じゃあ警察庁とか国家公安委員会のほうの見解もちょっとまだ分からない中で、不透明であることは現実としてあると思うんですけど、現状でも県の公安委員会に関して、我々指定都市からも、うちの議会の同意もあって、委員が出ているというような状況でありますので、例えば県の公安委員会、今、選挙で選ばれてる人としては、知事を公安委員会のメンバーにはそうやって選んでるという中で、今の現状のままで、ちょっと現状は現状として現状のままやけど、根拠法を変えることで何とかならないのかな——つまり、指定都市からも委員を出していますよという選出方法——だから、結局、委員を出して、また県知事が県議会で同意を得るというようなプロセスはありますけど、そこだけ県のほうの承認を飛ばして、指定都市からの委員を今2人出しています、2人出します、県の公安委員会は4人出しますというような形で、公安委員会の民主的な運営という意味で、委員のメンバーの選出方法だけ何とか変えて、現状としては今の都道府県の本部とは変わりませんよ、県警本部と変わりませんよみたいな形で、何とか警察行政に関しては結局何も現状としては——変わらないって言うたら、これはじゃあどうなんやということにはなるかもしれませんが、実質、市長や知事が今の公安委員会の在り方を見ても、何か政治的に、何ていうかな、なかなか統制するというのは、民主的な運営といいながら、形骸化しているようなところもある中で、私たちは警察行政の在り方をもう少し安心してもらうために、あまりそこは変わらないんだと言いつつ、変わらないんだったらやらなくていいんじゃないかというふうに言われてしまうところもあるんですけど、そこは今も選ばれてるような現状もあるんやからいいんじゃないかというふうなことではできないかなと思うんですけど、この辺りもう少し、警察行政においての在り方を、特別市法制化に当たってアイデアがあれば御教示いただきたいと思うんですけど、どうで

しょう。

- 参考人 ありがとうございます。これは私の意見がどこまで反映されたか分からないですけども、実は大都市制度の問題を考えていたときに、かつて30次地制調に参加していた頃に、警察制度の問題はやはり私個人的には非常に難しい問題だというふうに認識しておりましたので、仮に分離するとしても、調整が必要であれば、公安委員会の共同設置ということが考えられるということを書きました。それがもしかしたら取り入れられたのかどうか——ちょっと牽強附会な言い方ですけども——ということなんですけれども、まず現行制度では共同設置はできないと。そのために関係法令を改正しなければいけないということなんですけど、今、委員がおっしゃったとおり、現状でも指定都市から委員を推薦といいますか、選任をして、最終的には県知事が任命するという体制を取っていますので、その部分、5人中2人とかいう部分を県知事が任命する形ではない形にするということも、可能かと言われれば可能なんですけど、ちょっと実際には法制度としては難しいかなというふうに考えています。

今、市警察部というのがかつての5大市警の名残として指定都市分については一応形式的にはあることになっていて、ちょっと私も実態が分からないのでよく分からないんですけども、その部分をより充実・強化させるですとか、市警察部の運営に関して特別市が何らかの形で関与できるような仕組みをつくるということももしかしたら考えられるかもしれません。県警を分割することなく市警察部というものを充実・強化させて、そこに特別市の意見が何らかの形で反映されるような体制をつくるということも、ちょっと今思いつきですけども、もしかしたら考えられるかもしれないということです。

- 委員長（ながさわ淳一） ほかに発言はございませんか。

- 委員（萩原泰三） 今日は貴重な御講演ありがとうございます。

これすごく言われてることだと思うんですけども、特別市をつくと、税源が特別市に集中して、他の残った県が非常に疲弊すると。今、日本全国では東京一極集中がすごく問題になってますけども、この特別市ができると、県の中でも特別市が一極集中の新たな核となって、より地方が疲弊するのではないか。特に兵庫県は非常に広大な面積がありまして、様々な地域があって、日本海側、また中国山脈の辺りというのはすごく人口も少ないですし、産業も少ないんですけども、そういった新たな一極集中の核となるという批判に対して、また、今回、今日先生御講演いただきましたように、コロナ禍を経て、いろんな障壁が大きくなってるとということで、この特別市の一極集中というところに関して、より難しくなってくるのではないのかなと思うんですけども、先生の御見解をお聞かせいただければと思います。

- 参考人 ありがとうございます。今御指摘のとおり、もし特別市の構想を含めて大都市制度の在り方を、要は多極分散型の国土構造に適合するような形で新たに構想することになると、他の地方部といいますか、大都市圏以外の地域からの反発、あるいは批判というのは当然出てくるだろうと思いますし、今新たな地方創生がどういう形を取るのか、私もまだ承知しておりませんが、地方創生を進めるという全体の大きな流れの中では、大都市独り勝ちのような議論が出てきて、批判を集めるという可能性ももちろんございます。

ですので、私個人としては、今回の大都市制度の構想というのは、もちろん地方創生と両立するような観点というのも非常に重要だと思うんですけども、これからの人口減少社会の日本の社会構造なり国土構造において、効率的な資源配分をどう進めていくかという構想と結びつけて考えなければいけない。逆に言いますと、今までのように全ての地域をひとしく発展させるとい

うような構想とは異なる観点を強調しなければいけないということになりまして、これ自体も政治的なハードル非常に高いんですけれども、人口減少という現実を見据えて、これからの日本社会の在り方を考えたときには、どちらの方向に向かうのかという1つの選択の一環としてこの大都市制度の構想というのは位置づけられるのではないかと考えています。

大都市からそれ以外の地方への財政移転をより強化して、全ての地域がひとしく持続可能な体制をつくるのか——それ自体はかなり税制的にも厳しい状況に——財政的にも厳しい状況に置かれるというふうに思いますが、そういった構想が一方であり、他方で、幾つかの拠点となる都市が地域の圏域の経済を支えるような仕組みを行政体制としても整えていく、それによって効率的な資源配分と人口減少社会への対処を目指すのかという大きな2つの方向性の間での選択ということも考えなければいけないということかと思っております。この政治的判断ができるかどうかというところも、この構想が推進できるかどうかの分岐点になるのかもしれないと思っております。ちょっとこれもまた抽象的なお答えで申し訳ございません。

○委員長（ながさわ淳一） ほかに発言はございませんか。よろしいでしょうか。

（なし）

○委員長（ながさわ淳一） ないようですので、質疑応答は終了いたします。

伊藤様には今後とも御指導、御協力を賜りますようお願い申し上げますとともに、ますますの御活躍をお祈りいたします。

本日はどうもありがとうございました。

それでは、この後、大都市制度をめぐる動向等について、当局からの報告を聴取いたしますが、レイアウト変更のため、ここで暫時休憩いたします。

11時40分から再開いたします。

（午前11時30分休憩）

（午前11時37分再開）

（企画調整局）

○委員長（ながさわ淳一） 少し早いようですけれども、ただいまから大都市行財政制度に関する特別委員会を再開いたします。

それでは、これより企画調整局の審査を行います。

報告事項1件について、当局の説明を求めます。

局長、着席されたもので結構です。

○辻企画調整局長 それでは、着座にて御説明させていただきます。

それでは、大都市制度をめぐる動向等につきまして御説明申し上げます。

委員会資料の1ページを御覧ください。

1 指定都市市長会における活動状況について御説明を申し上げます。

（1）指定都市市長会の概要でございますが、大都市行財政の円滑な推進と伸張を図ることを目的とし、指定都市市長会議や部会等の活動において、活発な意見表明や国に対する要請活動を行っております。

なお、現在、神戸市長が指定都市市長会の会長に就任しており、任期は令和8年3月末まででございます。

（2）指定都市市長会議でございますが、年3回の指定都市市長会議の開催とともに、7月には

総務大臣と指定都市市長との意見交換を開催をいたしました。

（３）部会でございますが、指定都市市長会では４つの部会を設置しており、国等に対する政策提言等につきまして検討を行っております。

なお、神戸市は総務・財政部会の構成市を務めております。

（４）多様な大都市制度実現プロジェクトでございますが、特別市制度の法制化に向けまして、要請文等を取りまとめの上、国や経済界等に対しまして働きかけを行ってまいりました。

２ページに参りまして、（５）令和６年能登半島地震への対応でございますが、令和６年１月１日に発生した能登半島地震において、広域・大規模災害時における指定都市市長会行動計画に基づき、指定都市市長会中央連絡本部及び石川県庁に現地支援本部を設置するとともに、１日最大３６１名の職員を被災自治体へ派遣いたしました。また、９月に能登地方で発生いたしました豪雨災害につきましても、対口支援を実施をいたしました。その他、中長期派遣といたしまして、技術職員や事務職員を派遣するなど、大都市であり基礎的自治体として現場を知る指定都市としての役割を果たすべく、被災自治体のニーズに応じて指定都市一体で対応しております。

２広域連携における取組につきまして御説明を申し上げます。

（１）関西広域連合でございますが、関西広域連合では、分権型社会の実現、国の出先機関の事務の受皿づくり、関西全体の広域行政を担う責任主体を目指し、７つの分野事務とその他広域にわたる政策の企画調整事務に取り組んでおります。

①分権型社会の実現でございますが、和歌山に総務省統計データ利活用センター、徳島に消費者庁新未来創造戦略本部、京都に文化庁が移転しており、今後も真に望ましい地方分権の在り方について考え、分権型社会の実現に向けて取り組んでまいります。

特に、事前防災から復旧・復興までの一連の災害対策を担う専門性を有した防災庁の創設に関しましては、関西への拠点の設置を含め、国に対して強く要望を行ってまいります。

②奈良県の関西広域連合への全部参加に向けた取組でございますが、奈良県は防災と観光・文化の２分野について広域連合に参加しておりましたが、各分野で広域での連携を一層強化して課題の解決に取り組んでいくとして、令和６年４月から全部参加が実現いたしました。これを踏まえ、令和７年度から連合委員の分掌事務の見直しに向けて、広域連合内での調整を進めてまいります。

続きまして、３ページを御覧ください。

③その他の取組でございますが、令和６年５月に開催いたしました神戸世界パラ陸上競技選手権大会開催に向けて、障害者スポーツの機運を高めるとともに、競技人口の拡大、理解促進を図るため、パラ陸上の体験会及びアスリート向けの練習会を開催いたしました。

また、関西経済連合会をはじめとした関西経済界と関西全般に関わる課題、官民連携の在り方、官民が連携した取組の一層の協力等につきまして意見交換を行うなど、神戸空港の国際化も見据えた中で、広域観光の強化など、関西経済界との連携の強化を図ってまいりました。

（２）他都市との連携でございますが、①淡路島３市（洲本市・南あわじ市・淡路市）との連携につきましては、令和元年１０月に観光資源を活用した観光プロモーションの実施、イベント等の紹介・連携による交流人口の拡大、農水産物など地域資源を生かした産業の活性化等につきまして、淡路島３市それぞれと連携・協力に関する協定を締結いたしました。

令和６年７月の関西３空港懇談会におきまして、関西国際空港及び神戸空港の飛行経路見直しが決定されたことと併せまして、淡路地域の振興につきましても取り組むことが確認されており、

港湾局とともに、淡路島3市とより一層の連携・協力に向けて検討を進めてまいります。

②佐用町との連携につきましては、令和3年7月に里山・農地保全活用及び森林管理等のノウハウの共有による農業・農村振興及び森林保全、地域資源を生かした相互交流、災害時の相互応援等につきまして、連携・協力に関する協定を締結いたしました。

同年10月からは神戸市から佐用町に職員を1名派遣し、令和6年度も継続して派遣をしております。部署間の垣根を越えた総合的な行政経験を積み、人材育成につなげてまいります。

③神戸隣接市・町長懇話会につきましては、都市間の共通するまちづくりの課題について、市域を越えた広い視野で情報・意見の交換を行い、地域住民の生活向上に資することを目的に、平成2年より、隣接する7市1町——芦屋市、西宮市、宝塚市、三田市、三木市、稲美町、明石市、淡路市を構成メンバーとして、首長による懇話会を開催してまいりました。近年は新型コロナウイルス感染症の影響等によりまして令和元年度以降の開催を見送ってまいりましたが、今年度中に開催する方向で調整を進めてまいります。

4ページに参りまして、3地方分権に向けた取組につきまして御説明を申し上げます。

(1)地方分権に向けた取組でございますが、地方分権の推進に向け、県条例による事務処理の特例制度や、内閣府が実施している地方分権改革に関する提案募集等の活用によりまして、市民に身近な分野の事務・権限の移譲を中心に、国・県に対し必要な対応を求めてまいります。

(2)提案募集における今年度の取組でございますが、①全国的な状況といたしまして、全国からの293件の提案について、地方分権改革有識者会議において検討がなされ、今後、令和6年の地方からの提案等に関する対応方針が閣議決定される予定でありまして、神戸市といたしましても、②神戸市からの主な提案として、生活保護業務における事務の簡素化などを提案いたしております。

以上、何とぞよろしくお願ひ申し上げます。

○委員長（ながさわ淳一） 当局の報告は終わりました。

ただいまの報告について御質疑はございませんか。

（なし）

○委員長（ながさわ淳一） ないようですので、次に、この際、大都市制度をめぐる動向等に関連して、当局の事務事業について御質疑はございませんか。

（なし）

○委員長（ながさわ淳一） 御質疑がなければ、企画調整局からの報告事項についての審査はこの程度にとどめたいと存じます。

当局、どうも御苦労さまでした。

○委員長（ながさわ淳一） 本日御協議いただく事項は以上であります。

本日の委員会はこれをもって閉会いたします。

（午前11時47分閉会）