

平成25年度 特別区協議会講演会

大都市制度の今後について

～第30次地方制度調査会答申から～

講 演 録

講師：首都大学東京大学院社会科学研究所  
教授 伊藤正次

日 時 平成25年8月14日(水)  
場 所 東京区政会館20階会議室

# 目 次

|                     | 頁  |
|---------------------|----|
| 講 演 録 . . . . .     | 1  |
| 質 疑 応 答 等 . . . . . | 22 |
| 配 布 資 料 . . . . .   | 25 |

この講演録は、平成25年8月14日に行われた講演の内容を集録したものです。

本日は、「大都市制度の今後について～第30次地方制度調査会答申から～」と題してお話をしたいと思います。基本的にはパワーポイントを使いましてご説明いたしますけれども、適宜お手元の資料をご覧になって聞いていただければと思います。

今日は、大きく3つの柱でお話をしたいと思います。基本的には先ごろ6月に安倍首相に提出いたしました第30次地方制度調査会の「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」の内容に則してお話をしていきたいと思います。

この答申は、大都市制度の改革と基礎自治体のあり方2つのテーマからなっております。そこで、最初にⅠの大都市制度の改革に関する内容、答申についてお話をした後に、Ⅱの基礎自治体の行政サービス提供体制についてお話をしていきたいと思います。そして、Ⅲとして都区制度の今後について、この答申を踏まえた上での展望を話していきたいと思います。

## I 大都市制度の改革

それではまず、大都市制度の改革についてお話をしていきたいと思います。

答申の中身に入る前に、この大都市制度改革というものがなぜ求められるに至ったのか、あるいは、なぜこういう議論が出てきて地方制度調査会の場で検討に付されることになったのかという点について、皆さんご案内だと思いますけれども、改めてお話をしていきたいと思います。

まず、大都市圏が抱える課題がございます。日本の社会は現在非常に大きく変化しておりまして、特に首都圏、それから中部圏、さらに関西圏のいわゆる三大都市圏が抱える課題というのは非常に深刻な状況になってきております。

日本社会全体がそのようなトレンドにあるわけですがけれども、第1番目には、高齢化というものが深刻でございます。現時点では、三大都市圏を中心とする大都市部というのは総体的には若い人を集めておりまして、それ以外の地域に比べますとまだまだ高齢化率等は低い状況でございます。ただ、今後の人口動態を見ますと、高齢人口（65歳以上人口）の割合が非常に大きくなっていく。特に、三大都市圏で地方圏を上回るスピードで高齢人口が増加していくことが想定されているわけでございます。中でも東京圏、首都圏は2005年に比べて2050年までに高齢人口が約523万人増えることが想定されておりまして、これは量的に見ても非常に大きな数字であります。

現在の人口規模、首都圏が大体3,000万人程度いるわけですがけれども、全体としては人口が減っていく中で、高齢者の人口が500万人以上増えることが予想されます。2005年に比べますと、87.1%増と想定されておりまして。現在でも高齢者対策、福祉、医療、あるいはさまざまな社会問題、

貧困を含めた対策を東京圏の自治体は対応しているわけですが、それらに対する需要が今後爆発的に増えていくことが前提に想定されるわけです。その前提を考えますと、これからの大都市圏の自治体には財政的にも非常に大きな負担がかかってきます。

そうした中で、都道府県、政令指定都市含めた大都市という仕組み、東京では都という仕組み、あるいは横浜、川崎、千葉、埼玉といった指定都市、さらには中核市、特例市といった従来の大都市制度のあり方が急激な高齢化にどういうふうに対応できるかが課題になってきます。仮に都道府県と大都市の間でうまく連携がとれていないということになれば、そうした点を克服した上で適切な高齢者対策、あるいは適切な財政負担のあり方を考えていかなければならないというのがまず1つの大きな課題であります。

第2番目は、既存のストック、社会資本が老朽化していくということでもあります。大都市圏というのは、高速道路ですとか河川ですとか鉄道等、上下水道も含めて大規模構造物が非常に多いわけです。そういったものの整備の多くは高度成長期に行われておりまして、これが一斉に更新時期を迎えます。笹子のトンネル事故もありますし、首都高の老朽化もありまして、国の対応に係ることもございますし、あるいは民間企業に委ねるという点もございますが、多くの場合、大都市圏の自治体はこうした社会資本整備に大きくかかわっています。こうした更新需要への対応が財政的にも非常に大きな負担になってくることが予想されます。その負担を大都市が一元的に担うのか、あるいは国や民間企業、さらには都道府県との間でどのような連携、役割分担を果たすのかという点で今後大きな議論になることが予想されるわけでありまして。

第3番目には、東日本大震災をはじめとする低頻度大規模災害への対応というものがございます。今後、南海トラフ、あるいは首都直下型地震、場合によっては富士山の噴火等、大きな災害が想定される中で、大都市における危機管理のあり方、その後の復興体制の構築のあり方が非常に深刻な課題として突きつけられています。

例えば消防に関しては、一般的には大都市、指定都市含めた市が対応しているわけですが、警察については都道府県、自衛隊は国ということで、これら危機管理の体制を構築する上での政府の間の役割分担が課題になることが想定されます。東日本大震災では東北地方のかなり広範囲にわたる地域が被災地になりましたが、仮に首都圏を対象とした大規模災害が起きた場合には人口規模、あるいはその被害の経済的規模の面でもそれとは比べものにならないほどの甚大な被害が出ることが予想されています。そうした中で、大都市を中心とする政府の役割がどのようなものであるか、もう一度きちんと踏まえた上で危機管理の体制を構築することが課題になっています。

そして第4番目に、これらの課題に対応する前提のお話にもかかわるわけですが、都道府

県と政令指定都市の間での二重行政ということが言われております。例えば就労支援ですとか中小企業支援、子育て支援といった形の中で、都道府県と政令指定都市を中心とする大都市の役割が重複しているのではないかと、あるいは相互の連携がとれておらず、住民の方々に対して不便を強いているのではないかと、無駄な施設を二重に投資しているのではないかと、開発事業について都道府県と市の連携がとれていないのではないかとということが議論になってきました。

### 大都市制度改革の構想①：「大阪都」構想

こうした大都市圏が抱えるさまざまな課題に対応するために、近年、特に2010年代に入りまして、大都市制度を抜本的に改革すべきであるという改革構想が提案されるに至っております。その1つが大阪都と言われる構想であります。

これは大阪に固有の課題を解決するための1つの大都市制度改革の構想として、当時の橋下徹大阪府知事を中心とする人々が提案したものでございます。それ以前にも、大阪都に類似したような制度改革構想は戦後絶えず大阪から、あるいは関西から提案されるという経緯があったわけですが、今回は政治的な影響力を背景として実際に制度化にまでこぎつけたという点に大きな特徴がございます。

因縁の対立ということで、府県と大都市というのは戦前から対立してきた歴史がございます。そもそも明治期に市制、町村制が敷かれたときに、東京、京都、大阪の3市については特例が敷かれまして、自治権が制約されるという中で大都市制度が始まりました。その後、特に第一次大戦後に東京、京都、大阪の3市に加えて横浜、名古屋、神戸を合わせた6大都市の人口規模が非常に大きくなりまして、各種社会問題が集約的に起こり出しますと、大都市行政の一元的な対応を求めて、この6大都市は特別市制運動というものを展開するに至ります。つまり、その存する府県から分離独立して一元的に大都市行政を担う主体として位置付けてほしいという運動を展開するに至ったわけでありまして。

その一部は、大正年間に府県からの一般的な監督を廃止するという形で、一定程度6大都市についてはその自治権を拡充するという動きが出ましたけれども、その後、戦時体制下で東京都が置かれまして、東京市がなくなって東京府と合体させられて東京都になるという中で、残りの5大都市が独立するという運動は挫折を余儀なくされました。

戦後、1947年（昭和22年）に地方自治法が制定される過程で、この5大都市は府県から分離独立して都道府県と市の権能を併せ持つ特別地方公共団体として位置付けられたわけでありまして。しかし、ご存じのとおり、この5大都市を特別市にするためには法律で規定しなければいけない。そして、そ

の法律は新たに制定された日本国憲法第95条で住民投票に付さなければいけないことになりまして、この住民投票の範囲をめぐって特別市の市民だけでよいのか、それとも府県の住民全てを含むのかということで、府県側と大都市が対立することになりました。結果として府県民の住民投票によるという形で制度は決着を見ましたが、5大都市が5大府県から分離独立するという展望がほぼ不可能になりまして、この特別市制度は実施に移されることなく廃止され、妥協の産物として1956年（昭和31年）に今日まで続く政令指定都市の制度ができました。

政令で指定するというのは、法律で指定すると住民投票の対象になるのを防ぐことが前提になっているということです。以後、この5大都市が1956年に政令指定都市になった後、北九州市が1963年に指定を受けて、以後この政令指定都市は順次増えてまいりまして、現在では20市が指定を受けています。しかし、政令指定都市側、特に旧5大都市側では、戦後の政令指定都市制度というのはあくまで妥協の産物であるということを強調していたわけでありませう。

そうした中で、府県との間で府県並の権限を持つ大都市としてより多くの権限移譲を求め、かつそれにふさわしい財源を求める運動をずっと続けてきました。しかし、こうした大都市側、政令指定都市側の運動とは異なって、新たに提起された大阪都という構想は、もう1つの大都市制度である都の制度、東京にしか適用されていない都という仕組みを大阪の地にも適用しようという動きであります。特別市制運動の系譜を受け継ぐ政令指定都市の動きというのは、基礎自治体としての市の権能を拡充する形での改革です。これに対して、大阪が提案している大阪都構想は、広域自治体である新たな大阪都に権限を集中させることによって、大都市行政の実現を図るという構想です。前提にありますのは、大阪府と大阪市の間で二重行政の弊害が著しいという問題です。

大阪は、東京とも異なって大阪府のほぼ全域が都市化されているという日本でもかなり特殊な地域です。東京の場合、多摩、あるいは島しょ部がございまして、奥に行けば行くほど自然環境が豊かなエリアが広がっていますが、大阪府は狭い府域の中がほとんど都市化されている。大阪府も大阪市も大都市行政を担うという役割が求められる中で、府市双方がさまざまな公共施設の整備や開発事業等で二重の投資を行ってきたという批判があるわけです。さらに、経済界からは東京に比べて総体的に低下した関西経済の地位を復活させるためにも、大阪の行政制度を改革して新たな体制を整備すべきではないかという期待が高まっています。

また、大阪は日本の大都市の問題が集約的にあらわれているエリアで、既に大阪市については人口も自然減に転じている。さらには周辺部からの貧困層の流入、あるいは生活保護問題をはじめとするさまざまな課題が山積しているというエリアです。そこで、この際大都市制度としての指定都市制度を解体して、大阪のエリアに新たな大都市制度としての大阪都というものを設置するという

構想ができました。そして、橋下大阪府知事が大阪市長に転じまして、この構想を強力に推進するに至ったわけであります。

この結果、当時は大阪の政治的な動きが非常に国政にも影響力を持ちましたので、昨年8月に政治主導によって大都市地域特別区設置法というものが制定されるに至りました。これは与野党各党派がいろいろ案を出したものが集約されて、議員立法で提案されたものです。その中身については、指定都市を含む人口200万以上の地域、全国で10地域ございませうけれども、そこに新たに「特別区」を設置することができるという特例法であります。特別区というのは都に置くというのが地方自治法の一般的な規定ですが、今回この特例法によって、指定都市を含む200万以上の人口の地域については、道府県であっても「特別区」を設置することができることになった。つまり、大阪市を解体して大阪に複数の「特別区」を置いて、他方で旧大阪市域の大都市行政の一部については新たな大阪府が担うという形で、ほかのエリアとは異なる取り扱いをすることが可能になったわけであります。

ただし、大阪都の構想として始まったこの制度は、結果的には「特別区」を設置するという構想に落ち着いております。つまり、この制度が実現したとしても、大阪には都という名称の広域自治体は置かれないことになりまして、恐らく名称としては大阪府のままということになります。その大阪府のもとに旧大阪市の地域、あるいはこれから選挙で堺市もどうなるかということもありますが、今のところは旧大阪市の地域に置かれた「特別区」というもの、この組み合わせで大都市行政を担うことが前提とされております。そして、この大都市地域特別区設置法に定める「特別区」というのは、地方自治法に定める都の区である特別区、東京23区とは異なる権限や財源を持つ可能性があるということで、都区制度とは異なる仕組みが大阪をはじめとするエリアで適用可能になる制度になるということです。

## 大都市制度改革の構想②：「特別市」構想

他方で、もう1つ大都市制度改革の構想として提案されているのが、いわゆる特別市（仮称）構想です。

戦前来の特別市制運動を引き継いで、現在の政令指定都市の一部が提案しているものであります。政令指定都市、大阪市は現在大阪都構想（特別区設置構想）に動いているわけですが、それを除く指定都市の側では、かつての特別市と同じように道府県から分離独立した一層制大都市を目指す特別自治市という構想を提案しています。

一層制というのは、その内部には原則として公選の区長や公選の区議会は置かないということで

す。あくまで特別自治市の市長、市議会を直接選挙で選ぶわけですが、政府の単位としてはその一層のみでありまして、現在指定都市に置かれている行政区を東京の23特別区、あるいは大阪で設置が予定されている「特別区」とは異なって、公選制の首長や区議会は置かないことを前提にした構想になっています。この特別市の構想で、最も熱心に提案しているのが横浜市です。横浜市は、今年の6月に「横浜特別自治市大綱」を制定いたしまして、横浜市が神奈川県から分離独立して新たな大都市制度である特別自治市になる方向性を提唱しています。そこでは、二重行政の解消という面で特別自治市のメリットが強調されます。例えば子育て支援ですとか都市計画、あるいは教育などの面で大都市行政に一元化することによって迅速な対応ができることが前提になっております。さらに、大都市が経済成長のエンジンとしての役割を果たす上で、県のさまざまな関与をなくして一元的な対応をすべきである。さらに、少子高齢化への対応や危機管理といった課題へもこうした大都市が一元的に対応することで迅速な対応ができることが前提とされているわけです。

しかし、この特別市という構想は、確かに基礎自治体である市が広域的な機能を一元的に担うという大都市制度として非常にシンプルな制度ですが、課題はたくさんあります。例えば、かつての5大市が特別市になることに失敗したのは、その存する府県が猛反発、猛反対したということがございます。その背景には、経済的な中心地である大都市が独立すると、残りの府県が経済的、財政的にも存立し得ないという批判があったわけです。また、周辺の市町村に与える影響も甚大であると想定されておりました。今日でも基本的にはそうした反対意見は変わっておりませんで、経済的、財政的にも周辺の市町村、あるいは道府県に与える影響が非常に懸念されています。

かつて1950年代に5大市が独立したいと言ったときには、周りの府県が反対したという経緯がございます。現在でも事実上大都市で上がる県税などを周辺市町村に補助金等で配る、あるいは行政サービスの提供という形で事実上の財政調整的な機能が道府県によって担われている。もし大都市が独立すると、その区域で上がる道府県税については新しい特別自治市が一元的に徴収してしまうということで、財政的にも周辺の市町村に与える影響、道府県に与える影響が非常に大きいことが懸念されているわけです。

さらに厄介なのは、現在の都道府県の制度を前提とした各種の行政制度があります。特に問題になるのは、警察の制度であります。1954年の警察法改正以来、現在の警察制度は都道府県警察を中心とする体制になっています。もし仮に横浜市が神奈川県から分離独立することになれば、横浜市警察本部を置いて、横浜市公安委員会を独自に設置することになりますが、神奈川県警から横浜市の区域が分離しますと、川崎市のエリアとそれ以外のエリアが地理的にも分断されることになりまして、広域の警察捜査に支障が出るのではないかという懸念があります。何よりも警察庁のほうで



そうした制度を許容するかというと、なかなか難しいということがあろうかと思えます。実は、こうした各種制度との調整が大変だというのがこの特別市、あるいは特別自治市の構想の課題になります。

さらに、現在提案されている特別自治市の構想では、大都市一層制というものを前提としております。つまり、現在の行政区について、住民自治的な機能の拡充を目指すものの、公選の首長や議会を置かないことになっています。そうしたときに、人口が100万、200万、300万クラスの自治体が存在して、それが一層の政府のみを持つということが果たして住民自治の観点からどうなのかという問題があるわけです。憲法上、一層制の導入というのは必ずしも憲法違反ではないと解されています。しかし現在、都道府県・市町村の二層制が全国あまねくとられています。それを一層制にするというのは直ちに憲法違反ではないというふうにも言われますが、例えば横浜市に住んでいる人は横浜市長と横浜市議会議員しか選挙で選べない。地方選挙に対する参加の機会が一層の政府のみに限定されている。それに対してほかの地域では二層にわたって選挙ができる。それについてどう考えるかというのは難しい問題で、いろいろと課題があります。

### 第30次地制調答申の内容①：現在の大都市制度の見直し

このように、新しい大都市制度改革の構想というのが特に2010年代に入ってから活発に提案されるようになりました。2011年に設置された第30次地方制度調査会では、この新しい提案をも踏まえて現在の大都市制度について大きく見直しをしようということが提案されています。もともと総理大臣からの諮問事項にも、大都市制度のあり方について見直すということが入っておりました。そこで、大都市制度改革について、第30次地方制度調査会の答申の内容を改めて確認していきたいと思えます。

まず、現在の大都市制度としては、政令指定都市、中核市、特例市、さらに、これとは異なる仕組みとして都の制度があるわけですが、それぞれ見直しの方向性というものを提案しています。第30次地方制度調査会では、都道府県からできるだけ指定都市に権限移譲することが前提となっています。

お手元の地方制度調査会の答申の別表、21ページ以下を見ていただきたいと思います。過去、第1次安倍内閣のときに設置された地方分権改革推進委員会の勧告などで都道府県から政令指定都市に移譲すべきと提案された事務のうち、指定都市側が移譲を求めているもの、あるいは都道府県側がそれを許容しているもの、いろいろカテゴリーがありますけれども、その一覧が出されております。

地方制度調査会としては、これらの事務について移譲できるものはできるだけ移譲したほうが良いという立場です。指定都市はもはや都道府県と同じぐらいの行政実態を備えているということですので、その指定都市でできるものについてはできるだけ都道府県から権限を移すことが前提になっています。その際、例えば職員の専門性という観点から都道府県側から不安があるとか、あるいは民間事業者の側で許認可を求めるときに、今は都道府県が一元的に担っているわけですが、今度移譲されますと、指定都市と都道府県それぞれに許認可を求めることになるとう不便ではないかといった反対意見があり得るということですが、それらについてはそれぞれ事務を精査しつつ、指定都市の側が都道府県と同じ体制でできないという前提には立たない。つまり、そうした批判は一つ一つ検証して対応すれば解決可能であるという方向性が示されております。

それから、都道府県と大都市の二重行政への対応として、例えば公共施設の整備等に関しては、両者の協議会を設置して適切な協議を行う体制を制度化すべきとうたっております。双方の紛争が発生する場合、現在の自治紛争調停委員の制度を使うこともありますが、新しい裁定制度も検討すべきではないかということもうたっております。

さらに、特に人口規模が大きい指定都市については、都市内分権と住民自治をより強化すべきであるとうたっております。例えば、区長を副市長等と同じような特別職としてその地位を上げるとか、区の単位での政治参加の機会を増やすということで、区単位の市議会の議員で構成される議会の常任委員会のようなものを設置して区政について市議が話し合う場を設けてはどうかと提案しています。全体としては、都道府県から政令指定都市に対してできるだけ権限を移譲するとともに、特に人口規模の大きい政令指定都市については巨大な政府組織となりますので、できるだけ都市内分権、住民自治の強化を行政区単位で進めていくという方向性が提案されています。

次に、中核市と特例市に関してですが、地方制度調査会の答申ではこの2つのカテゴリーを統合することを提案しております。中核市は人口30万以上、特例市は20万以上ですけれども、条例による事務処理特例制度などの活用によって、現在一般市でもかなり多くの権限を都道府県から移譲されていることがあります。特例市というカテゴリーをつくる意義というものが徐々に薄れているということです。そこで、いっそのこと両者を統合しまして、人口20万以上の市について現在の中核市並みの権限を与えることにしてはどうかと提案しております。

ただ、特例市市長会は保健所の設置を一律に求めるのは嫌だと言っております。それから、選挙区の設置というのは、指定都市の場合は行政区を単位として市議会議員の選挙が行われているわけですが、より身近な地域から議員を選ぶという観点から、中核市、特例市でもその市域を分割して市議会議員の選挙区を置いて、その地域の中から市議を選ぶ仕組みを検討してはどうかとうたっております。

おります。

それから、もう1つの現行の大都市制度である都区制度についても検討を行っております。

### 第30次地制調査申の内容②：新たな大都市制度

地方制度調査会は、いわゆる大阪都構想や特別市構想などの新たな大都市制度の取り扱いについても一定の方向性を答申で示しています。

まず、大阪都の構想、特別区設置構想については、政治主導で行われておりまして、地方制度調査会をバイパスして行われた改革ですので、地方制度調査会としても特にその詳細な中身について検討することはできないということです。

ただ、一応注文はつけております。1つは、大阪を念頭に置いてこの特別区を設置することであるいろいろなコストがかかわるわけですが、移行コストが増え過ぎることについてはやや懸念、留意をしています。

また、大阪は府、市ともに交付団体でありまして、交付税を受け取っているわけですが、改革が行われたことによって現在府、市が受け取っている額よりも増えることはよもやないだろうなど一応留意しているということです。また、これは東京23区にも関わりますが、大阪に新たに設置される「特別区」の性格について留意すると言っております。

恐らくは、財政調整と区割りと権限配分の三位一体で検討がなされているわけですが、そこで出てくる大阪における「特別区」というのは東京の23特別区とは違う権限等を持つ団体になるだろうということになります。東京の場合、都区制度改革の成果で現在清掃事務の移管等も受けて基礎的な地方公共団体としての位置づけを獲得してきたところですが、大阪はそれとは異なる存在になり得るということで、それについて留意してくださいと言っています。

もう1つ、指定都市の側が求めている「特別市（仮称）」について、地方制度調査会も大都市行政の一元化に資するという一定の評価はしておりますが、扱うべき課題が多過ぎるので、実質的には先送りということです。特に、警察関係制度等については都道府県制を前提としておりますので、非常に難しいということです。当面は指定都市にできるだけ権限移譲して、実質的に特別市的なものにしていくという道筋が示されています。つまり、警察制度プラスアルファを除いたものをできるだけ指定都市に移譲することによって、事実上分離独立したような形での特別市というものができるとい方向を目指してはどうかと提案しているということでもあります。

まとめますと、この地方制度調査会の大都市制度改革に関する答申の部分は、基礎自治体である大都市等の権能を拡大するという方向性を非常に明確に打ち出した方針であることが言えます。逆

に言いますと、都道府県側にとってはいろいろ厳しいことが言われているというふうを受け止められるかもしれません。

## II 基礎自治体の行政サービス提供体制

次に、基礎自治体の行政サービス提供体制についてお話をしていきたいと思います。

先ほどの大都市圏が抱える課題と同じように、基礎自治体が抱える課題も非常に深刻です。特に、三大都市圏以外の地方圏における基礎自治体の課題ということになります。

### 基礎自治体が抱える課題①：人口減少と高齢化

特に、高齢化について、あるいは人口減少については三大都市圏より深刻な事態が生まれるというところであります。

日本の総人口は、2050年頃に1億人を割り込みまして、9,515万人ほどになると想定されています。その後、またさらにどんどん減っていきまして、2100年ごろには4,000万人台になるのではないかと思います。これは明治の後期の人口規模と同じでありまして、日本の人口はおよそ200年かけて1億3,000万を突破した後、明治期の状態に近づいていくという非常に大きな人口変動を経験することが想定されています。2050年の時点で、2005年比で3,300万人減り、人口が25.4%減、4分の1減ることが想定されています。

他方で65歳以上、高齢者の人口は約1,200万人増えて、2050年時点での高齢化率が40%に達します。しかも、世帯の別で見ますと、全世界帯で約4割が単独世帯になる。そのうちの5割超は高齢者が単独で暮らしている世帯で、両親がいて子供がいる核家族という世帯の形態自体もまれな形態になる可能性があるということで、これは大変な事態です。

特に、地方圏では人口の低密度化が進む。どんどん人口が減っていくことになりまして、地域の偏在性も大きくなるということです。1キロ平方メートルごとのメッシュで見ますと、現在の居住地の6割以上で人口が半分以下になることが想定されています。

しかし、この人口の低密度化、減少してすかすかになっていくということは、居住地の集約化を必ずしも意味するものではありません。今後も山奥の集落に高齢者が点在して住むという事態が続くということです。今後、限界集落が完全に消滅するという事態は恐らくない。今よりもさらに規模の小さい集落が点々と山奥に残る可能性はあるということでもあります。そうしますと、そういったところに住んでいる方々に対して生活を保障する、一定程度の買い物ですとか医療といった生

活の質を保障するという問題が出てきますし、そうしたものを支えるためには一定の行政コストがかかるという事態が生まれて、基礎自治体、市町村がそういったコストを担えるかどうかが問題になってきます。

## 基礎自治体が抱える課題②：「平成の大合併」の功罪

もう1つ課題として、人口減少社会の中での基礎自治体の効率化ということで、平成の大合併が進められたわけであります。

この平成の大合併については2010年で一段落したということになっていて、さらに強制的な合併はしないという前提になっています。この合併については、いろいろ議論があり得るわけです。一方では行政的な面では効率化が進んだという評価はなされるわけですがけれども、他方で住民の側からしますと役所、あるいは役場との距離感が拡大してしまった。また、従来のコミュニティを維持する機能が失われてしまったことに対する否定的な評価も寄せられているところです。

また、東日本大震災が平成の大合併に与えた意味付けというのは両義的であります。沿岸部と山間部で合併していたような自治体では沿岸部が大きな被災を受けたわけですがけれども、合併によって被災区域が被害に遭ったとしても、行政機能が後背地にあった場合はそれが支援するという形で、むしろ合併によって何とか助かったという基礎自治体もある一方、復興の過程では結局旧来の町村単位でのコミュニティ機能が喪失しているために、住民の合意形成などもなかなかうまくいかないというような否定的な評価が寄せられることもあります。

一方で、合併していなかったら現在の地域社会はどうなっていたかを想定することは難しいですが、他方で合併したことによっていろいろな弊害も出てきているという評価があるわけです。

そこで、もはや強制的な合併ができないとすれば、既存の市町村を前提として水平的な連携、共同処理の仕組みを広域的にとっていくことが1つの解決策になります。しかし、現在地方自治法で用意されている共同処理の制度については、いろいろな課題があることが前提になっています。例えば、別法人をつくってより強力で連携していく仕組みとしては、広域連合や一部事務組合があります。これらはかなり大がかりな制度でありまして、議会を置いたり事務局を置いたりしなければいけないということで、迅速な意思決定が困難であるという評価もなされています。あるいは、別の法人格を置かない簡便な仕組みとして、協議会、あるいは機関等の共同設置や事務の委託という制度があります。これらはかなりフレキシブルに使える部分もありますが、協議会というのも自治体がそれぞれ集まって議論、意思決定するというので迅速な意思決定が難しいという評価もありますし、機関等の共同設置については中心的な役割を担う市町村の負担が非常に大きいという評価

もなされています。事務の委託も非常に広く行われていますが、委託した事務について、その委託元が受託先のさまざまな活動をモニタリングするのが難しいのではないかという意見も出されているところ です。

### 第30次地制調答申の内容①：広域連携・水平連携の仕組み

このように基礎自治体が抱える課題、人口減少と高齢化、あるいは合併後のコミュニティのあり方、さらには広域的な水平連携のあり方という問題、いろいろある中で、今回地方制度調査会の答申で基礎自治体における行政サービス提供体制について検討を行ったわけです。

まず、広域連携の仕組みについては、新しい仕組みを構築しようという方向性を打ち出しております。前提としては、市町村合併を強制的に推進するのは難しいという判断があります。ヒアリングなどで、全国町村会、町村議会議長会はさらに合併する動きがあるのではないかということに対して、ものすごく懸念を示しております。最終的な答申の文言をめぐっても、町村会、町村議会議長会含めて議論があったところです。実際にはもう合併はこりごりということが市町村の側の大勢であるという状況の中では、広域連携や水平補完の仕組みというものを整備していかなければいけません。

そこで1つ、従来からとられている仕組みとして、定住自立圏という施策があります。原則人口5万人以上の市が中心市宣言を行って、周辺の市町村と定住自立圏形成協定を結んで、例えば医療とか買い物とか地域交通などについて連携して進めていくという仕組みです。現在、各地でこの定住自立圏の仕組みがとられていますが、基本的には地方自治法によらない仕組みであるということで、制度としてはかなり自由度が高いのですが、水平連携の仕組みとしてきちんと制度化されているわけではありませんので、今後この定住自立圏の仕組みをより地方自治法の処理の仕組みと連携させていく取り組みについても検討すべきではないかということが前提とされています。

と同時に、先ほど地方自治法上の共同処理の仕組みについてはいろいろな課題があるということなので、より柔軟な連携を可能にするような仕組みを制度化すべきではないかという提案をしております。ただ、この中身についてはまだいろいろ議論がありまして、恐らく今後総務省等で検討がなされていくと思います。

自主的な合併は別として、基本的には強制的な合併というのは事実上できない。市町村が自主的に広域連携や水平連携をしていくことが前提ですが、中山間地域とか離島といった条件不利地域について、どうしても周辺の市町村との間での連携の仕組みがうまく構築できないという地域、あるいは場合があるときにどうするかということ です。非常に困っている地域、市町村があるにもかか

ならず、周辺が連携してくれない。それについてはやはり検討が必要だということで、やや都道府県の範囲を——都道府県が指定してその連携の仕組みを立ち上げることも少し視野に入れたような書きぶりになっています。やはり町村会等は非常に懸念を示しておりますので、これについてはいろいろ議論があるところです。

### 第30次地制調答申の内容②：集約とネットワーク化

以上まとめますと、特に三大都市圏以外の地方圏と三大都市圏について、基礎自治体のあり方というのは恐らく大きく異なってくる。それによって対応策も考えられるだろうということです。

定住自立圏というのは、現在の制度としても三大都市圏以外で適用されている制度ですが、三大都市圏以外の地方圏においては、高度救急医療とか介護、広域防災といった点について役割分担の上で集約とネットワーク化を進めることが必要になります。その場合、地方中枢拠点都市、例えば県庁所在都市ですとか地域の経済圏の中心となるような都市、あるいは定住自立圏の中心市宣言を行えるような中心市について、その役割というのをもう一度整理すべきであるということです。

つまり、こうした市が圏域の中心的な役割を担って水平連携の核となることが期待されますが、現状ではその負担に応じた財政的支援が足りないという不満がありますので、場合によってはそうした財政支援も含めた検討を行うべきではないかと示唆しているわけです。

定住自立圏施策についても活用ということで、水平連携、あるいは広域連携制度の中核にすることも想定されています。

他方で、基礎自治体というのはもちろん三大都市圏、特に首都圏の場合には多摩地域の市ですとか埼玉、千葉、神奈川の市もそこに含まれていくわけですが、そういった基礎自治体のあり方も課題になります。人口の高齢化やインフラの方針が課題になるわけですが、三大都市圏の近郊都市は地方圏と異なって中心市ですとか地方中枢拠点都市を想定することができません。同じような面積ですとか、同じような人口規模の市が連担している状況にありますので、おのずと地方圏と異なる扱いになります。そこで中心的な役割を担う基礎自治体を置いてそれと連携していくというよりも、相互に補完的、あるいは双務的な役割分担をすべきではないかと提案しているわけです。例えばA市とB市で役割分担をする。A市は図書館サービスを充実させる、B市は高齢者の施設サービスを充実させる、両方が乗り入れをするような形での連携も想定されているということです。

### 第30次地制調答申の内容③：都道府県による補完

地方制度調査会の答申の基礎自治体に関する部分の3番目として、これは非常に微妙な問題です

が、都道府県による補完というところに踏み込んでおります。あくまで前提となるのは基礎自治体間の水平連携・水平補完です。もしそれができない場合には、都道府県が一定程度関与してカップリングをすることも想定に入っています。しかし、なおそれでもできないという場合、都道府県による代行も検討してはどうかということをお伺いし、今回の答申では踏み込んでいます。

「現行法においては、市町村の事務を都道府県に委託しようとする際、都道府県に当該事務を処理する体制がない場合等に、当該事務の委託はふさわしくないものとされてきた」とあります。例えば、都道府県が持っていない事務については、それに対応する職員もいませんので、そこに委託してくれと言っても無理だということで、ふさわしくないと言われてきた。しかし「市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより、都道府県が事務の一部を市町村にかわって処理することができるようにすべきである」という書きぶりになっております。従来の解釈とは異なって、場合によっては自治体間の水平的な連携の仕組み、柔軟な仕組みを構築するということを前提としつつも、一部都道府県が関与、出ていくところもあっていいのではないかとすることを盛り込んでいるわけです。

これについては、全国町村会もかなり強い警戒感をもっています。かつての第27次地方制度調査会の西尾私案というものがございまして、一部の町村の事務を限定するという構想、それについて都道府県が補完するという構想に近づくのではないかと警戒感が恐らくあるわけですが、今回は直接それをすべきと言っているわけではなくて、あくまでも最後の切り札として都道府県による補完に言及しているということです。

基礎自治体優先の原則、市町村優先の原則というのは、あくまで維持するというのがスタンスです。ただ、場合によってはこういった自治体の関与、あるいはさらに限定的には代行というところまで今回の答申では踏み込んでいます。

### 地制調答申のポイント（私見）

以上、大都市制度改革と基礎自治体の行政サービスの提供体制のあり方について地方制度調査会の答申の内容を解説してまいりました。ここまでⅠとⅡをまとめた上で、そのポイントを私なりに整理しておきたいと思っております。

まず第1は、指定都市等の大都市については、できるだけ都道府県から権限移譲するという方向性が明確に打ち出されております。これは基礎自治体優先の原則ということもありますし、大都市圏が抱える固有の課題を勘案した上で都道府県から大都市等への権限移譲を進めるという方向性



を打ち出したということになります。

第2番目は、平成の大合併については打ちどめであることは共有しつつも、合併推進ではなくて広域連携・水平補完の制度、あるいは仕組みを整備する方向が明確に打ち出されたということです。これは、基礎自治体優先の原則、基礎自治体にできるところは基礎自治体が担うという原則を強調していることになっています。これら両者を併せますと、指定都市等の大都市、さらには市町村、基礎自治体にできるだけ多くの権限を移す、あるいはその役割をきちんと正面から認めることになっておりますので、全体のトーンとしては広域自治体ではなくて基礎自治体を重視したことになっております。ただし、地方圏の基礎自治体の水平補完・広域連携については、それが困難な場合には都道府県による補完という最後のカードにも言及しているということでもあります。この点は全体としての地方分権改革のトーンが基礎自治体優先ということ踏まえつつも、地域制度調査会の答申ではやや踏み込んでいる部分かなと思います。もちろん、具体的な制度化についてはまだ検討の余地ありというところでもあります。

しかし他方で、この答申では部分的には言及されていますが、それを取り巻く状況は大きく変わってきている部分もあります。それは都道府県と市町村の役割について、従来の基礎自治体優先の原則だけではとらえ切れない部分が出てきております。社会保障制度改革国民会議の報告書にもありますとおり、現在、国民健康保険については今後都道府県に移管するという方向が示されています。今まで基礎自治体が担ってきた社会福祉・社会保障の機能というのは、広域化という方向性も示されておりまして、単純に市町村優先で権限移譲すればいいというような風潮は変わりつつあるのが実態であります。恐らくは、今後、基礎自治体優先を前提としつつも、広域自治体と基礎自治体の間での役割分担についてはより柔軟に考えなくてはいけないという方向が見えてくるのではないかと。特に社会保障、社会福祉、あるいは医療などの領域については出てくるであろうと思われま

す。

もう1つ、三大都市圏の基礎自治体、東京をはじめとする首都圏の市などもそうですが、今回の答申では、双務的、相互補完的な水平連携を提案しています。ただ、地方制度調査会の議論の中では、この三大都市圏がこれから直面する高齢化などの課題というのは地方圏が先取りして対応してきた課題であって、その課題への対応策の1つとして合併が行われてきたということがあります。ですので、人口規模の面で、あるいは財政的にも余裕があるので合併などの方策は考えていない大都市圏の基礎自治体であっても、将来合併という課題に直面するかもしれないということは意識されているわけです。

それについては、お手元の地方制度調査会の答申の18ページを見ていただきますと、(3)の三

大都市圏の市町村というのがございます。その第2段落目「三大都市圏には面積が小さな市町村が数多く存在しており、公共施設の円滑な利活用や一体性のある広域的なまちづくりに支障が生じている。今後の市町村合併については、それぞれの市町村の自主的な選択を尊重することを前提とした上で、市町村の判断材料となるよう市町村合併の成果や課題について、特に三大都市圏の市町村に対し十分な情報提供が行われることが必要である」とあります。これは、平成の大合併の結果を検証した上で、その知見を生かして将来超高齢化に直面する、あるいは人口減少に直面する三大都市圏の市についても合併という方策は排除しませんよということを恐らくは示唆しているところで、これについてはいろいろご意見があるかもしれませんが、そういうところも視野に入れているということです。

以上がこの答申の基本的な骨格部分です。

### Ⅲ 都区制度の今後

最後に、都区制度に関わる論点をまとめてお話しいたしまして、都区制度の今後について地方制度調査会の答申を踏まえた上での展望を行いたいと思います。

地方制度調査会のヒアリングを行うために特別区長会の会長、あるいは東京都側の代表の方をお招きしてお話をいただきましたが、都と特別区に対して地方制度調査会の場合というよりも、国の態度というのは、何となくいろいろな機会にうかがったり、あるいはその対応を見ていると、恐らく次のようなことが言えるのではないかと思います。これはあくまでも私の印象です。

#### 都と特別区に対する国の態度

まず、一般的な前提として「東京富裕論」はなお根強いわけであります。東京都と特別区が相対的に恵まれているという意識は非常に強いわけです。アベノミクスが成功し、その成果が地方に行き渡ればそうした点はもしかしたら薄らぐかもしれませんが、現段階ではまだ東京は恵まれているという意見が国、あるいは東京以外の地域の自治体関係者の間では非常に強いわけであります。

1つは、前から言われていますが、子供の医療費助成に見られるように、行政サービスの水準が格段に違うことが指摘されています。そんなに余っている金があるのなら、ほかにも使えるのではないとか、国にもっと召し上げてもいいのではないと言われるわけです。特別区、あるいは都の側からしたら、そんな事を言われる筋合いはありませんが、嫉妬、あるいは羨望というのは人の根本的な欲求、傾向ですので、ほかの人のところを見てうらやましがら、「隣の芝生は青い」とい

うことに対していろいろと意見があるというのが1つです。

しかも、そういう状況にありながら、かつ職員の体制についてもいろいろ意見があるということです。昨今、総務省から全国で230の自治体が給与の減額について拒否をしたということが公表されましたけれども、当然東京都、それから23区すべて拒否しています。これについても、不交付団体なのだから、なぜそんなことを言われなければいけないのかと言われるわけですが、ほかの団体、あるいは一般の国民から見ると、相対的には恵まれているという意見は非常に強いので、あるいはまだ取れる余地があるのではないかということで、そういったところに地方法人特別税の見直しなどというのはとんでもないという話が出始めるという可能性はあります。

もう1点、従来都と特別区の間で都区制度改革について、都から特別区への事務事業の移管等について都区のあり方検討の場で進められてきたわけです。大きな制度改革をする場合には、基本的には都側と特別区側で合意した事項、両者が合意した事項について、それを国、総務省などに持ってきて制度改革の要求を行ってもらい、それについて必要があれば対応するという、国の側は一種受け身の態度でした。基本的にはこの態度というのは変わっていませんが、徐々にその対応策、姿勢というのは変わりつつあるのではないかというのが私の個人的な印象です。

## 地制調における都と特別区

今回、大都市制度改革について検討したということで、当然都区制度についても言及することになりまして、この地方制度調査会の答申の扱い、あるいは書きぶりというのは従来とは少し異なる、やや都区制度について国の側のコミットメントを強めるような書きぶりに読めなくもないということでございます。私も地方制度調査会に委員として参加しておりまして、特別区と都の代表の方のお話を伺っていて幾つか印象がございますし、地方制度調査会の委員の多くも共有しているような感覚は幾つかあると思います。

まず、東京都としては、基本的には現状維持で何も困っていないという態度です。今、いろいろ検討しているけれども、特別区側の権限移譲の議論については無理筋も多いということで、できればいじりたくないという態度がほの見えるわけでありまして。もしこれ以上権限移譲を特別区側が求めるということであれば、それに見合う受け皿、体制をつくる必要があるので、場合によっては23区の再編も必要ですよというのが恐らくは都の態度ということになります。これについて特別区側は、現在地方制度調査会で議論になっている児童相談所の移管について強調されておりました。児童相談所の話のみに特化した議論になっていて、これまで検討してきているほかの事務事業の移管についてはどうなっているのかという点がやや見えにくいという印象を持った委員の方が多かつ

たように思います。つまり、児童相談所の話だけが展開される傾向があるということが印象として残っております。都側が求める、あるいは潜在的に求めている区域の再編については特別区側はやりたくない。依然として23区で、現在の体制で全て一緒に権限移譲等対応したいというのが基本姿勢であるのであろうと見えたわけです。

#### 地制調答申の内容：都区制度のあり方

しかし、こうした都、あるいは特別区の対応とはやや異なる姿勢がこの地方制度調査会の答申には出ているということでもあります。まず、都区制度改革について、あくまで従来の議論を踏まえつつ、さらにそれを進めるための方向性として、次のような2つの大きな要素を提案しております。

1つ大きな方向性としては、地方制度調査会としては23区横並びでの権限移譲については排除しているということです。答申にありますとおり、都から特別区に移譲すべき事務としては例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保する等の観点から、小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ移譲を検討すべきであると言っています。23区全て同じように児童相談所の権限を持つというのは恐らく現実的ではない。もちろん、できるところは単独でできるわけですが、できないところは連携してやりなさいということで、権限移譲を否定するわけではありませんが、23区がそれぞれフルセットで権限を持つことについては必ずしも推奨しているわけではないということでもあります。

もう1つ、条例による事務処理特例制度を活用しなさいと言っていますが、これについても23区全てが対応するということは前提になっておりません。特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他についてはそれぞれの事務に必要な規模・能力を踏まえて移譲を進めることとし、その際には都とそれぞれの特別区の協議により、条例による事務処理特例制度を活用する方向で検討すべきであるということをやうたっております。それぞれ区の規模・能力が違うので、対応できるところは都と単独で交渉してその事務処理の権限を移してもらいなさいということを主張しているわけです。

実は、この条例による事務処理特例の制度、都道府県から市町村に移譲してもらおうというのは、都道府県側の意向がなかなか強くて、市町村側の意向が通らないということでいろいろ工夫の余地もあるわけですが、ある意味で特別区はやるなら勝手にやりなさいというところもあって、やや冷たい書きぶりになっているかもしれません。

以上も踏まえてまとめますと、地方制度調査会の答申としては、特別区の区域の再編について全

面的に否定しているわけではありません。地方制度調査会の答申の12ページ、②特別区の区域の見直しの上のほうですが「一方、今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しについても検討することが必要である」というふうになっております。権限移譲を行う前提条件としての区域の再編を行うというわけではないけれども、今後の長期的な課題としては再編というのも検討課題になるということを行っているわけです。

2番目に、これはややマイナーかもしれませんが、先ほどの指定都市と都道府県の場合と同じく、都と特別区の協議が整わない場合について、新たな裁定制度を導入するという検討についても言及しています。また、これもやや特殊ですけれども、人口の多い特別区について、中核市、特例市と同じように住民自治の拡充方策を検討すべきではないかということをやっているということなんです。

#### 地制調答申のポイント（私見）

以上、都区制度の今後に関する部分をまとめますと、地方制度調査会答申のポイントとしては、次のようなことが言えるのではないかと思います。

特別区の区域の再編について、地方制度調査会は否定はしておりません。長期的には課題になる、検討も進めるべきとっております。ただ、都側が言うように、特別区に権限移譲を行うための受け皿づくりのためには区域の再編が必要だという議論には乗っていないということです。区域の再編自体は否定しませんけれども、それが権限移譲の要件となるとは判断していないということです。

他方で、特別区側が一体として、あるいは23区フルセットで一定の権限移譲を受けるという事態は想定していません。横並びで23区全てが権限を移譲すると。それぞれ個別に権限を持つことは必ずしも前提としていないということです。できるところ、意欲があるところに条例による事務処理特例制度などを活用して権限移譲すべきであると主張しております。逆に言いますと、特別区協議会等が対応して23区全体として権限移譲を受け、それもできるところはやっているけれども、さらにそれを乗り越えて独自にできるところは独自の対応をしても構わないと強調しているわけです。

また、移譲先として各区ができないということであれば、23区全体で一部事務組合をつくってそこに事務権限を下ろすことも1つ選択肢として考えられます。もちろんそれも排除しませんが、幾つかの区が連携してより規模が小さい、その事務を処理できるだけの規模を備えた連合組織をつくって対応することも想定しているということです。23区全てが加入するような連合、あるいは一部事務組合のような組織を前提としているわけではなくて、できるところで幾つかまとまって、あるいは単独でできるところは単独で事務処理を行うことを前提としているわけです。

これはもしかしたら都側にとっても特別区にとってもあまり好ましくない提案・提言であるということが言えるかもしれません。都としては、権限移譲を区に行う以上は、その受け皿として体制を整備するのが前提であるという発想が非常に強いわけです。そこで区域の再編論をちらつかせて権限移譲を渋ることになるわけですが、それについて地方制度調査会は、そういう形での区域の再編は前提としていません。できるところにはできるだけ権限を渡しなさいという立場です。できないところも幾つかペア、あるいはカップリングをすれば、それで対応できるところがあるので対応してはどうかと主張するわけです。

他方で、特別区の側でも23区一体で、あるいは23区全てが特定の事務について移譲を受けるという形での都との間での権限移譲の交渉というのが恐らく従来の対応だったわけですが、それについても地方制度調査会の答申では必ずしも全面的に支援はしていないということです。もちろん、23区それぞれが対応できるような事務を都からさらに権限移譲する余地は恐らくはあるであろうということですが、それができない場合であっても、一部の区が単独でできるもの、あるいは数区単位で連合組織をつくれば対応できるもの、いろいろバリエーションはあるでしょう、それについては各区がそれぞれ考えて対応してくださいという書きぶり、あるいは方向性を示しているということになります。

## 都区制度の今後

以上を踏まえて、最後に都区制度の今後ということでお話をしておきたいと思います。

こうした地方制度調査会の対応、答申を特別区の側でどう受けとめるかという問題があります。もちろん現在はまた大きく変わってきていると思いますが、あるいはそう期待したいと思いますが、従来の23区横並びの発想、思考から脱却できるかどうかを試されているわけです。基礎的な地方公共団体としての地位を獲得し、基礎自治体としての内実を充実、強化させるという方向性が特別区の側の意向であるとするならば、それぞれが独自に判断してできることを自分たちが都に求める、あるいは国に対しても積極的に提案していく対応が求められるということです。しかも、そうした取り組みを区民に対してきちんと説明ができるかどうかはこれからは求められるということであり

ます。

待機児童対策については特に23区でもいろいろ議論になりまして、国のほうでの対応策が先行して行われ、そこに手を挙げるという形での解決策が示されていますが、義務付け・枠付け廃止というところで独自の基準が制定できる部分、あるいはそういう余地がある中で、結果としては国の対応策に頼らざるを得ない状況が生まれています。これは23区の問題だけではなく、そうい

うところで住民に対してきちんと自らの対応を説明できるかどうかを試されているということであり  
ります。

2点目としては、大阪における「特別区」設置構想がこれから都区制度に影響を与える可能性があります。現在示されている案では、調整三税に大阪でもらっている交付税を加えたものを調整財  
源として大阪の特別区の財政調整制度を設計するという方向が示されています。

ただ、具体的な権限の中身について、児童相談所も持つようなことも言っているのですが、果た  
してそれが可能かどうかという問題があります。実際に大阪にできる「特別区」と東京の特別区の  
あり方が、同じ特別区という名称を持ちながら、ややその内実が異なる可能性が出てくるというこ  
とでありますので、大阪でできるのに、なぜ東京でできないのか。逆に、東京でできているのにな  
ぜ大阪でできないのかという形で両者が比肩される可能性があるわけです。今まで特別区というの  
は23のみでしたが、大阪にも5つか7つできますので、それについて両者、制度の違いもあります  
けれども、比較の対象ができるということで、恐らくはこれから緊張感が出てくる可能性があるとい  
うことです

最後に、広域自治体と基礎自治体の役割分担が相対化されて行く中で、基礎自治体優先とはいえ、  
広域自治体に任せてもいいような事務というものも出てくる可能性がある。介護ですとか医療、あ  
るいは福祉という領域で出てくる可能性がある。これまで特別区は市並みの権限を持つというこ  
とで、できるだけ権限移譲を進めるということで都区制度改革に臨んできましたが、大阪の状況もご  
ざいますし、全国的な動向として都道府県のような広域自治体に権限を返上してはどうかというよ  
うな事務も出てくる可能性があります。そうしたときには、この都区制度の議論の進め方というの  
もこれまでとは異なるベクトルで議論が展開される可能性もないとは言えないかもしれません。

以上、地方制度調査会の答申を素材といたしまして、都区制度の今後についても若干の展望を行  
いました。ご清聴どうもありがとうございました。（拍手）

## 〔質疑応答〕

Q 地方制度調査会の答申の11ページの3、都区制度（2）具体的な方策のところにあります文言についてご質問させていただきたいと思います。

ここでは特別区の高い財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性を踏まえると、一般的に人口規模のみをとらえて基準にする必要はないものと考えられると言った上で、特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが……というような文言がありますが、ここで言っている特別区の規模というのは何を指しているのでしょうか。人口、面積、あるいは財政力、いろいろあるかと思いますが、私どもの練馬区で言いますと、人口はある程度大きいけれども財政力はあまり高くないというような状況ですので、ここで想定される規模の意味についてももう少し教えていただければと思います。

A ここについては特に地方制度調査会の中で細かく議論しているわけではありませんが、一般的にはこの規模というのは人口規模を想定していると思います。

ただ、規模といった場合にも職員の数ですとか、あるいはその中で持っている専門性のあり方ですとか、さらには面積によってもいろいろ決まってくる問題がありますので、実はここはそれこそ多様に読み込めるという文言になっています。ですから、例えば人口規模がこうだからこういうふうにしなさいということを行っているわけではなくて、人口規模が多かったとしても、それ以外の要素の観点から見てなかなか権限移譲ができない、そういう体制が整備できないということであれば、それはまた別途考える余地はあるというふうにも読み込めるということなのです。

Q 12ページの次のページ、住民自治の拡充のところの2個目の段落の「また」のところ、「中核市、特例市の市議会議員と同様の課題があるため」というのはどのような意味を指しているのか。その後の「引き続き検討する必要がある」とか「視点が必要である」というところの論点が理解しにくかったので、具体的に教えていただきたいと思います。

A その前の11ページの3、都区制度の前のパラグラフに、中核市、特例市の住民自治の拡充③というのがあります。ここで「市議会議員の選挙区は指定都市では区の区域をもって選挙区とされているのに対して、特に条例で選挙区を設けない限り、市域全体とされている。より地域に密着し、住民との結びつきの深い市議会議員を選出する観点から、選挙区を設けるべきかどうかについて引き続き検討する必要がある」となっています。この前提となっているのは、中核市、特例市、恐らく人口20万人以上ということで、合併などによって成立したところは非常



に面積も大きいところがあって、そういったところで指定都市の行政区と同じような選挙区の区割りを置いて、地域に密着した議員を選出できるような仕組みを導入すべきではないかという議論があるということです。それを踏まえすと、23区特別区についても面積の面ではもちろん世田谷区、足立区、練馬区、大田区等非常に大きいところもございますし、人口規模の面でも非常に大きいということになっています。

ですから、中核市、特例市において選挙区制度を導入するとすれば、非常に人口規模の多い特別区についても、同じような選挙区をつくって、それぞれの地域ごとに住民代表を選出する仕組みも検討してはどうかということが示されているわけです。私個人はあまり乗り気ではありません。実際に現在でも条例でつくることはできるので、これを制度化するということは公職選挙法等に整備するというものですから、そこまでやる必要があるのかというのは個人的には疑問ですが、そういった趣旨で盛り込んでいるということです。

— 了 —



# 配布資料

(掲載資料のほか第30次地方制度調査会答申を配布)



# 大都市制度の今後について

～第30次地方制度調査会答申から～

平成25年度特別区協議会講演会

(2013年8月14日)

首都大学東京大学院社会科学部教授

伊藤 正次

## 構成

- I 大都市制度の改革
- II 基礎自治体の行政サービス提供体制
- III 都区制度の今後

# I 大都市制度の改革

3

## 大都市圏が抱える課題

- 高齢化
- 高齢人口は三大都市圏が地方圏を上回るスピードで増加。東京圏では2050年までに約523万人増（2005年比、増加率87.1%）
- 既存ストックの老朽化→更新需要への対応
- 低頻度大規模災害・危機管理への対応
- 都道府県と政令指定都市等の「二重行政」

4

## 大都市制度改革の構想①

- 「大阪都」構想
- 府県と大都市、因縁の対立：戦前の特別市制運動、戦後の特別市制度の挫折
- 大阪府・市の「二重行政」の解消、関西経済の復活  
→「大阪都」構想
- 「政治主導」による大都市地域特別区設置法の制定（2012年8月）：指定都市を含む人口200万以上の地域に「特別区」設置可（東京に適用されている都区制度とは異なる）  
→「特別区」設置構想へ

5

## 大都市制度改革の構想②

- 「特別市（仮称）」構想
- （大阪市等を除く）政令指定都市の側は、道府県から分離独立した一層制大都市を目指す「特別自治市」構想を提案
- 『横浜特別自治市大綱』（2013年6月）：大都市行政の一元化による「二重行政」の解消、経済成長、少子高齢化への対応、危機管理等を強調
- 道府県・周辺市町村との関係や都道府県制度を前提とした各種制度（警察制度等）との関係、住民自治のあり方等が課題に

6

## 第30次地制調答申の内容①

- 現行の大都市制度の見直し
- 指定都市：都道府県からの権限移譲、都道府県・大都市の協議会、裁定制度の検討、都市内分権・住民自治の強化（区長特別職化、区単位の市議会常任委員会の設置等）
- 中核市・特例市：両者の統合、選挙区の設置の検討
- 都区制度（→Ⅲで）

7

## 第30次地制調答申の内容②

- 新たな大都市制度
- 大都市地域特別区設置法に基づく「特別区」の設置：移行コスト増大に留意、国の財政に与える影響について留意、新たに設置される「特別区」の性格に留意等
- 「特別市（仮称）」：当面は指定都市にできるだけ権限移譲→警察制度との関係等、課題が多く先送り
- 基礎自治体である大都市等の権能を拡大するという方向性を明確に打ち出す

8



## Ⅱ 基礎自治体の行政サービス提供体制

9

### 基礎自治体が抱える課題①

- **人口減少と高齢化** [国土審議会『国土の長期展望』中間とりまとめより]
  - 日本の総人口は2050年に約9,515万人に(2005年比で約3,300万人・25.5%減)
  - 65歳以上人口は約1,200万人増、高齢化率は40%
  - 約4割が単独世帯化(うち5割超が高齢者単独世帯)
  - 人口の低密度化と地域偏在: 1km<sup>2</sup>毎の地点で見ると現在の居住地域の6割以上で人口半分以下
  - 人口の低密度化≠居住地域の集約化→生活圏の維持、行政コストの増大

10

## 基礎自治体が抱える課題②

### ●「平成の大合併」の功罪

- 効率化の一方、役所・役場との距離感の拡大、コミュニティ機能喪失への懸念
- 東日本大震災→合併により被災区域を後背地が支えることが可能になった自治体もある一方、コミュニティ機能の喪失が復興の妨げになるとの指摘も

### ●共同処理制度

- 広域連合、一部事務組合(→迅速な意思決定が困難)
- 協議会(→迅速な意思決定が困難)、機関等の共同設置(→自治体間の負担格差)、事務の委託(→モニタリング困難)

11

## 第30次地制調答申の内容①

### ●新たな広域連携の仕組みの構築

- さらなる市町村合併の推進は困難→広域連携・水平補完の仕組みの整備へ
- 定住自立圏施策の活用→地方自治法に定める事務の共同処理方式との連結、柔軟な連携を可能にする仕組みの制度化の模索
- 条件不利地域等、自主的な広域連携・水平連携が困難な場合について検討が必要(都道府県の関与?)

12

## 第30次地制調答申の内容②

### ●三大都市圏以外の地方圏

- 都市機能の「集約とネットワーク化」(産業振興、雇用確保、広域観光、高度救急医療、介護、障害者福祉、広域防災、人材育成等)
- 地方中枢拠点都市、中心市の役割の整理、定住自立圏施策の活用

### ●三大都市圏

- 高齢化、インフラ更新→相互補完的・双務的な役割分担

13

## 第30次地制調答申③

### ●都道府県による補完

- 水平補完が困難な場合、都道府県による代行も検討
- 「現行法においては、市町村の事務を都道府県に委託しようとする際、都道府県に当該事務を処理する体制がない場合等に、当該事務の委託はふさわしくないものとされてきた。市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにすべきである。」

### ●「基礎自治体優先の原則」を維持しつつも柔軟な対応を模索

14

## 小括：地制調答申のポイント（私見）

- 指定都市等の大都市にできるだけ権限移譲
- 基礎自治体の合併から広域連携・水平補完へ  
→「基礎自治体優先の原則」の強調／ただし、都道府県による補完も打ち出す
- 都道府県と市町村の役割の相対化 cf. 国民健康保険の都道府県移管
- 三大都市圏の基礎自治体については、当面は水平連携→将来的な合併も視野？

15

## Ⅲ 都区制度の今後

16

## 都と特別区に対する国の態度

- 一般的な前提として、「東京富裕論」はなお根強い
  - 行政サービスの水準(子どもの医療費助成等)
  - 職員給与削減要請拒否
  - 都区制度改革について、従来は都側と特別区側が合意した事項について制度改革の必要があれば対応するという態度
- やや変わりつつある？

17

## 地制調における都と特別区

- 東京都の態度
- 基本的には現状維持志向
- 特別区が権限移譲を求めるのならば区域の再編も視野に入れるとの立場
- 特別区の態度
- 児童相談所移管論の強調
- 区域再編は忌避、依然として23区横並びが基本

18

## 地制調答申の内容①

- 都から特別区への権限移譲

- 23区横並びでの権限移譲は排除

「都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保する等の観点から**小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ**、移譲を検討すべきである」

- 条例による事務処理特例制度の活用

「特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については**それぞれの事務に必要な規模・能力を踏まえて移譲を進めることとし**、その際には、**都とそれぞれの特別区の協議により**、条例による事務処理特例制度を活用する方向で検討すべきである」

19

## 地制調答申の内容②

- 特別区の区域の再編を否定したわけではない

- 指定都市と都道府県の場合と同様、都と特別区の協議が調わない場合の新たな裁定制度の導入に関する検討を提言

- 人口の多い特別区について、住民自治の拡充方策の検討を要請 (cf. 中核市・特例市)

20

## 小括：地制調答申のポイント（私見）

- 特別区の区域の再編は否定しないものの、権限移譲の要件とはしない
- 他方、特別区側の23区横並び志向は明確に否定
  - できるところに条例による事務処理特例制度等を活用して権限移譲
  - 移譲先として、23区全体の連合組織を必ずしも想定せず、数区単位での対応も想定
- 都にとっても特別区にとっても嫌な内容？

21

## 都区制度の今後

- 特別区側はどう受け止めるか
  - 横並び志向／思考から脱却できるか
  - 各区独自の取り組みで区民に相対することは可能か cf. 待機児童対策
- 大阪における「特別区」設置構想の影響
  - 東京の特別区とは権限・財源の面で異なる「特別区」が誕生する可能性→都の特別区への反射的效果
- 広域自治体と基礎自治体の役割分担の相対化→特別区への権限移譲論への逆風？

22





平成25年度 特別区協議会講演会  
「大都市制度の今後について  
～第30次地方制度調査会答申から～」

講 演 録

発 行：平成25年11月29日  
公益財団法人特別区協議会  
〒102-0072 千代田区飯田橋3-5-1  
東京区政会館4階  
TEL 03 (5210) 9079  
FAX 03 (5210) 9873

