12. O2. 2022 @神戸市会 大都市行財政制度に関する特別委員会

### 大都市制度改革の現状と展望

~指定都市・特別自治市(特別市)・ 都区制度等の比較~

東京都立大学 法学部 教授 大杉 覚

### プロフィール 大杉 覚 おおすぎ さとる

東京都立大学法学部教授、博士(学術)

専門:行政学、都市行政論

- 総務省地域づくり人材の養成に関する調査研究会座長
- 総合的なメンタルヘルス対策に関する研究会座長
- 自治大学校講師
- 世田谷区参与・せたがや自治政策研究所所長
- 朝来市自治基本条例審議会会長
- その他、国・自治体等の委員多数

### 大都市制度関係としては、

- 元横浜市大都市自治研究会(第1次~第3次)委員
- 元東京都東京自治制度懇談会委員
- 元特別区制度調査会委員、特別区制度懇談会委員 など

### 著書:

『コミュニティ自治の未来図』ぎょうせい、 『これからの地方自治の教科書 改訂版』共著、第一法規 雑誌『ガバナンス』連載中 その他多数

# なぜ「多様な大都市制度」か?

主な改革 構想	特別区設置と 「都」構想	「特別自治 市」構想(通称 「特別市」)	「指定都市権 限拡充」構想
主な特徴	広域自治体と大都市地域の合体 ⇒法制化・未実施	広域自治体から大 都市の分離 ⇒未実現	現行制度を前提と した権限拡充 ⇒漸進
既存の類似 制度	都区(特別区)制度(東京都)	かつての地方自治 法上の特別市制度 など	(地方自治法改正で一定程度実現)
提唱例	大阪 (府・市) など	指定都市市長会、 横浜市など指定都 市	指定都市
都市内分権 と区	特別(自治)区の 設置(直接公選の 長・議会)	公選の区長なし、区議会も想定せず	(地方自治法改正 で総合区制度創 設)

# 自治制度と大都市制度の類型

	《基本型》 (普通地方公共団体)	《特別型》 (特別地方公共団体)
《一般》	●道府県-市町村	<ul><li>●東京都制(1943~1947年)</li><li>●特別市(地方自治法)</li><li>●特別区(地方自治法)</li><li>○特別自治市(特別市)</li><li>構想</li></ul>
《特例》	<ul><li>○六大(五大)都市行政監督特例</li><li>○指定都市(/総合区)</li><li>○中核市</li><li>○特例市(廃止、施行時特例市)</li></ul>	<ul><li>●特別区(大都市特別区設置法)</li><li>○「都」構想</li></ul>

## ■大都市制度の歴史的展開

- 大都市制度の分岐:戦前の六大都市のうち、東京のみ「都制」へ移行、五大市はそのまま戦後へ
- 地方自治法の二つの大都市制度:東京は 「都制」を経て、地方自治法に基づく 都・特別区制度へ
  - 東京は「都制」を経て、「都」・「特別区制度」へ
  - 五大市を想定した「特別市」制度創設、実現しないまま「指定都市」制度へ移行 (1956年)

# ■ 大都市制度①指定都市制度

- > 念願の「特別市」制度創設にも関わらず 実現に至らず。代替として創設
- 近年まで指定都市制度は、制度発足の経 緯や、その後の指定都市の数の増加と多 様化にも関わらず、ほとんど変わらず
- しかしながら、大都市と府県との間では 対立・対抗関係が持続
- 地方分権改革のプロセスでは、地方側の 足並みを揃えるために、大都市制度改革 はいわば"封印"された

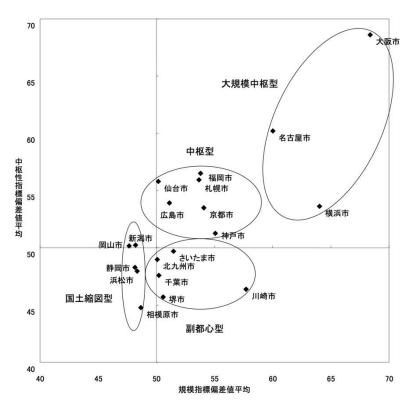
## 指定都市の膨張~20市体制へ

- 五大市京都 大阪 名古屋 横浜 神戸(1956)
- 高度成長期~バブル期
  北九州(1963)、札幌・川崎・福岡(1972)、 広島(1980)、仙台(1989)、千葉 (1992)
- 平成の合併期(合併特例の活用)
  さいたま(2003)、静岡(2005)、堺(2006)、新潟・浜松(2007)、岡山(2009)、相模原(2010)、熊本(2012)

# 指定都市の多様化①

指定都市の多様化⇒大都市の特性に適し た制度選択が必要

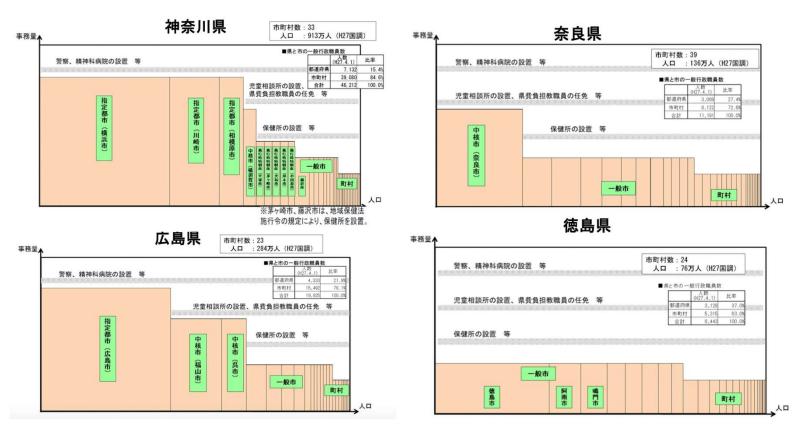




(出典)『"大都市"にふさわしい行財政制度のあり方についての懇話会報告書』2009年3月、8頁

# 指定都市の多様化②

指定都市・府県関係の多様化⇒広域的視点の重要性

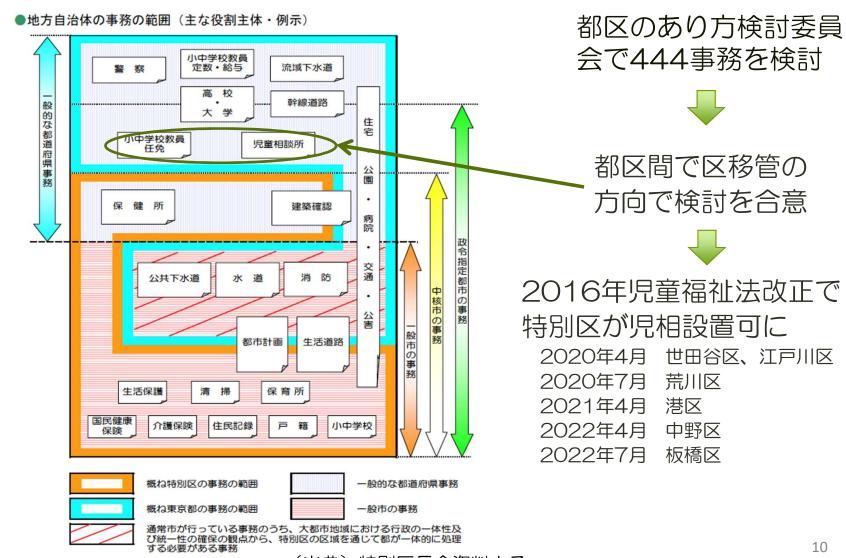


(出典)横浜市『横浜特別自治市大綱』令和3年3月改訂

## ■ 大都市制度②都 • 特別区制度

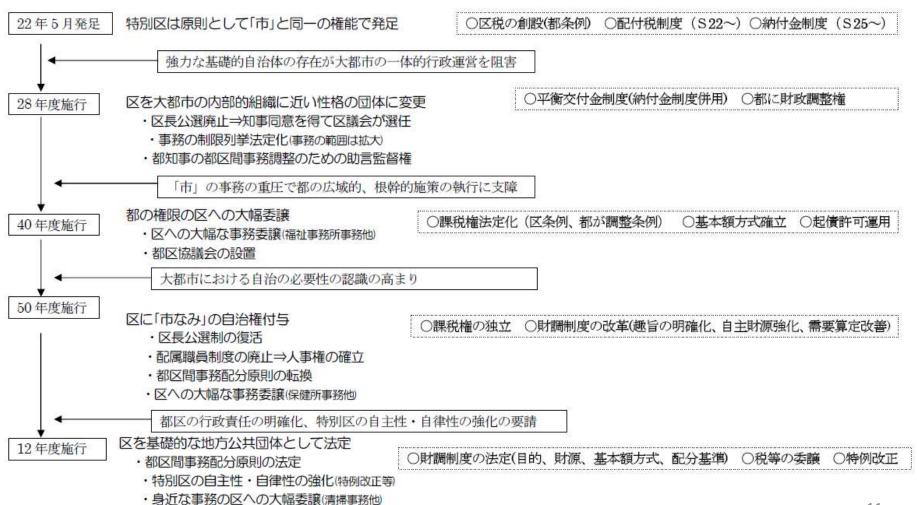
- 「都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体」(地方自治法第2条⑤)
- 「都の区は、これを特別区という。」(同第 281条)
- 「都は、特別区の存する区域において、… 市町村が処理するものとされている事務の うち、人口が高度に集中する大都市地域に おける行政の一体性及び統一性の確保の観 点から当該区域を通じて<u>都が一体的に処理</u> することが必要であると認められる事務を 処理するものとする。」(同第281条の2)

# 都区間の事務権限配分問題



### 都区制度改革の系譜

都区制度の変遷は、大都市の一体性の確保の要請との調和を考慮した自治拡大の歴史



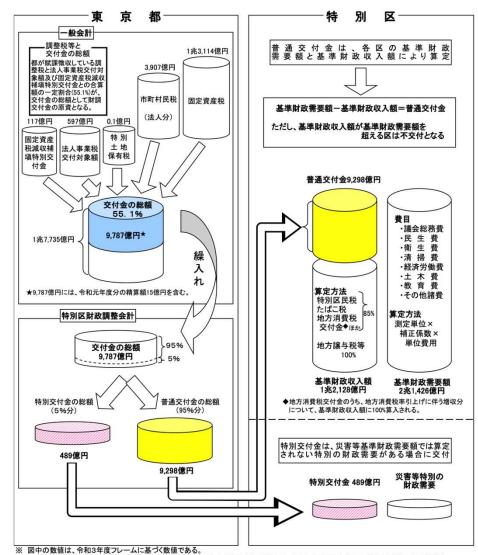
(注)特別区制度調査会資料による

## 都区間の事務権限関係の変遷

### 都制(大都市制度)の事務権能変遷のイメージ H10 改正(現 戦後改革 S27 改正 S39 改正 S49 改正 行) 広 道 域的自治体 府 複合的自治体 広域と基礎 広域と基礎 県 道府県と同様 重の性格 二重の性格 重の性格 0 層性と二層性 層性と二層性) 包括的自治体 大都市行政 (二層性) 般 的 統一性、 事 (大都市の経営主体) (大都市の (大都市の -体性. 昭3 務 保健所 限定的 権 設置市 事務 能 の事務 が法 都 都 都 概制限列学 0 の市 市律 0 0 市 0) . 町 市 市 0 都 事政 基礎 町 H 町 村 町 0 務令 2 村 村 村 村 0 限を巡 をの る紛争 (市並みの自治体) 的自治 処定 基礎的 基 市5町 基 基礎的自治体) 般 理め 21の公共事 制限自治区) 礎 的 礎 自治体)特別区 すがる必 限り市と 事務 的 的 公共事務 公共事務 基礎的 自治体) 自治体 自治 8 特別区 根要 権 能 体 司 X 自 務務 の 治 特別

# 都区財政調整の仕組みと意義

- 都区制度の「根幹」かつ「真髄」としての都区財政調整制度
- ・ 都区間で利害対立を生じる素であり、求心力を生み出す源泉でもある
- 特別区の自主 自立性を阻む 制約要因の可能性 (cf.千代田市 構想、世田谷区 "独立、構想)
- 実質的な "財政調整 は都区間のみならず、都・市町村部 (多摩・島嶼)間でも(参考: 都市町村総合交付金:令和3年度585億円)

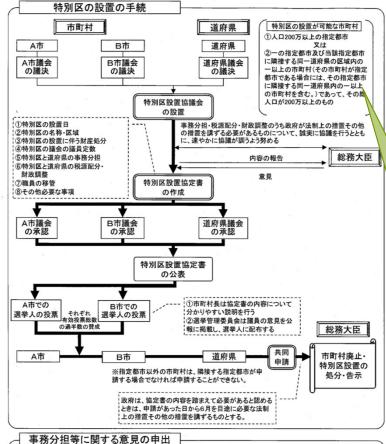


※ 図中の数個は、市和3年度プレームに基づく数個である。※ 区別算定の結果、各区の普通交付金の合計額が普通交付金の総額を超える場合は、総額に見合うよう各区の基準財政需要額を割落す。

(出典)特別区長会資料よる

### 構想と大都市特別区設置法

### 大都市地域における特別区の設置に関する法律 概要



一の道府県の区域内の全ての特別区及び当該道府県は、共同して、特別区と道府県の事務分担・税源配分・財政調整 の在り方に関し、政府に対し意見を申し出ることができる。

政府は、上記申出を受けた日から6月を目途に当該意見を踏まえた新たな措置を講ずる必要の有無を判断し、必要が あると認めるときは、当該意見の趣旨を尊重し、速やかに必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

### 特別区を包括する道府県における特別区の設置に係る特例

特別区を包括する道府県において、その区域内の特別区に隣接する一の市町村の区域の全部により特別区を設置す るときも、上記の設置手続による。ただし、市町村の区域を分割せずに一の特別区を設置するときは、上記の設置手続 のうち「選挙人の投票」は不要とする。

### 該当する地域は、

- 札.幌
- ・さいたま
- 横浜、川崎
- 名古屋
- 京都
- 大阪、堺
- 神戸

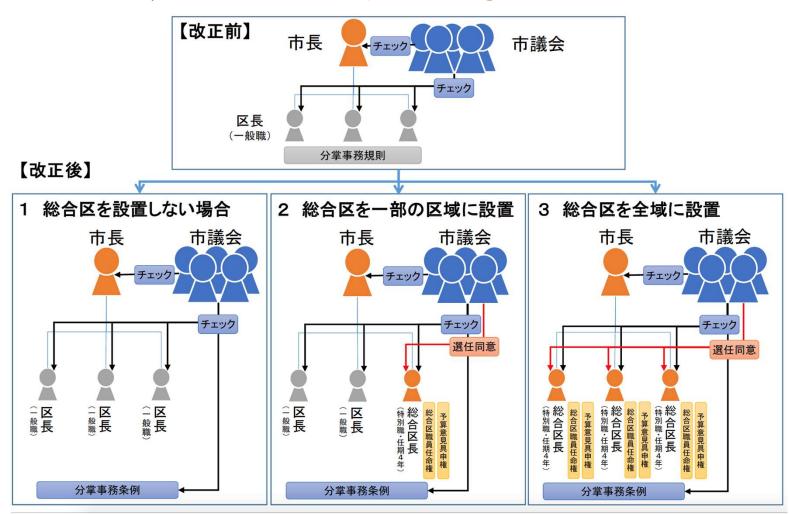
2度にわたる大 阪市特別区設置 住民投票の結果 により、現時点 では本法による 特別区設置はな 「都構想」 は未実現

制度選択の決定 に関わるステー クホルダーの問 題(⇔旧特別視 制度廃止の経

(出典) 総務省資料よる

### ■総合区制度

2014年地方自治法改正で導入(2016年施行)



(出典)総務省資料による

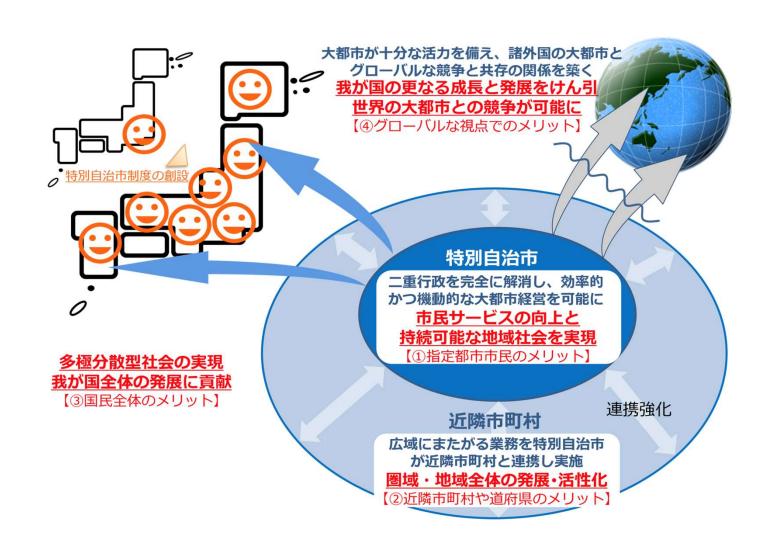
### (参考) 総合区と区の比較

		総合区	区
1	位置づけ	指定都市の内部組織	指定都市の内部組織
2	法人格	なし	なし
3	長	総合区長	区長
	主な事務 総合区の政策・企画の立案 総合区のまちづくり等の事務 市長の権限に属する事務のうち、 条例で定めるものを執行		市長の権限に属する事務のうち、 条例で定めるものを分掌し、補助 執行
	権限	職員任命権 予算意見具申権	_
	身分	特別職	一般職
	選任	市長が議会の同意を得て選任	市長が職員から任命
	任期	4年	_
	市長との 関係	市長の指揮監督を受ける	市長の指揮監督を受ける
	リコール	あり	なし
4	議会	なし (市議会の判断で区常任委員会 を設置する等の工夫が可能)	なし (市議会の判断で区常任委員会 を設置する等の工夫が可能)

(参考)東京都の特別区
特別地方公共団体
あり
特別区の区長
特別区の政策・企画の立案 市が処理することとされている 事務を処理(上下水道等、一 部の事務は都が処理)
職員任命権 予算編成権 条例提案権 等
特別職
公選
4年
_
あり
あり

(出典)総務省資料による

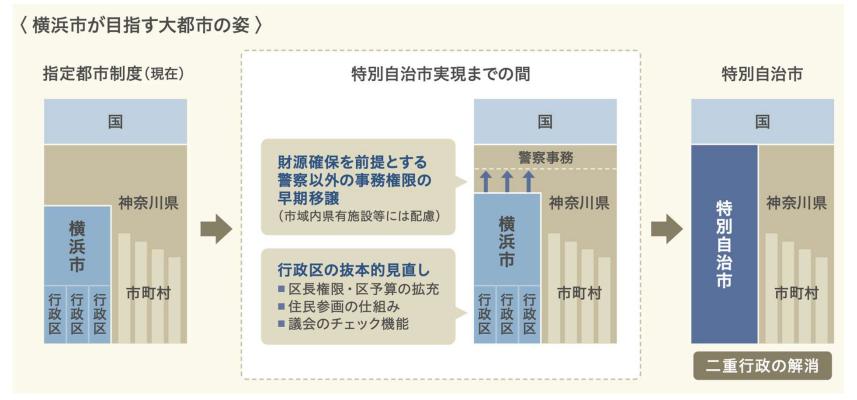
# 特別(自治)市の構想



(出典) 指定都市市長会ホームページによる

## 横浜市での特別自治市の検討

第30次地方制度調査会答申(2013年)で提示された「特別市(仮称)」に対する3つの課題への対応:①住民代表機能のある区の必要性、②警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念、③全ての道府県税・市町村税を付加徴収することによる周辺自治体への影響



(出典)横浜市政策局大都市制度推進本部室制度企画課『横浜特別自治市 横浜にふさわしい都市のかたち』2021年11月(第2版)

# 都市内分権:「議会分権」が鍵

- 都市内分権として、行政権限の分散 (本庁から区役所への事務移管)に加 え、議会分権による市民自治の拡充が 重要
- 特別区制度、総合区制度などの仕組み だけでなく、議会分権による地域民主 主義の担保は重要な論点
- 地方自治法上の区地域協議会や地域自 治区のほか、任意の協議型住民自治組 織等の併用も

### (参考) 横浜市:議会基本条例の制定と区づ

### くり推進横浜市会議員会議(平成26年4月1日施行)

(区行政との関わり)

- 第22条 議会は、区ごとに、当該区において選出された議員により構成される区づくり 推進横浜市会議員会議を設置する。
- 2 区づくり推進横浜市会議員会議は、個性ある区づくりの推進に係る予算の編成及び執行並びに当該区の主要事業について協議するものとする。
- 3 常任委員会及び特別委員会は、議案等の審査又はその部門に属する事務に関する調査において必要があると認めるときは、関係する区長の出席を求めることができるものとする。
- 4 議会は、必要があると認めるときは、区行政について具体的かつ個別的に検討する場を設置するものとする。

### (参考)区づくり推進横浜市会議員会議運営要領

制定 平成6年5月25日 最近改正 平成25年8月9日

1 目的

本市における個性ある区づくり推進費等について協議するため、各区に区づくり推進横浜市会議員会議(以下「会議」という。)を置く。

2 招集

会議は、市会議長が招集する。

3 構成

会議は、当該区選出の市会議員をもって構成し、互選による座長を置く。

4 協議事項

個性ある区づくり推進費に関して協議する。また、区の主要事業(区内において局が行う事業及び区配事業を含む)に関して必要に応じ協議する。

(参考)トロント市: 合併前の旧市単位に コミュニティ・カウ ンシルを設置(議会委 員会と同等の位置づけ)

⇒市議会がコミュニティ・カウンシルに対して一部の最終決定権限を委任:他のコミュニティ・カウンシルに影響を与える事項や、市支配人が市全体に関わると考える事項を除いて、市条例の適用除り、許可申請、各種ボードメンバーへの市民指名その他に関して一部の事務の最終決定権をコミュニティ・カウンシルに委任。

(注) 拙稿「ニューヨーク市及びトロント市の都市内分権と地域行政」公益財団法人日本都市センター編『欧米諸国にみる大都市制度』2013年、41頁。

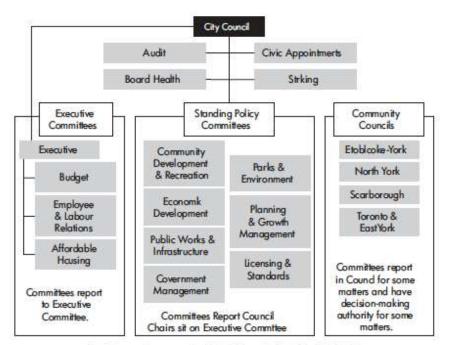


図3 トロント市議会・委員会の組織

(注) トロント市ホームページによる。

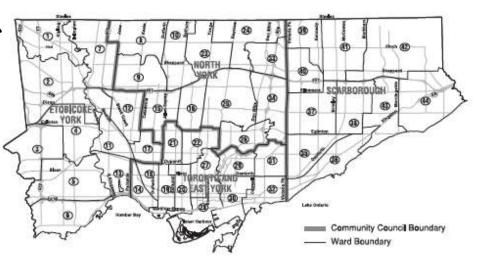


図4 コミュニティ議会の区域と選挙区ward

(注) トロント市提供資料。

### 不可欠な広域連携の視点

横浜市・特別自治市構想の検討から進められた広域連携 ⇒総務省「新たな広域連携促進事業」選定(2019年)

### 横浜市

### (3)三大都市圏における水平的・相互補完的、双務的な役割分担に向けた取組

連携団体

ア 事業の実施主体:横浜市

イ 事業の連携主体:川崎市、横須賀市、鎌倉市、藤沢市、逗子市、大和市、町田市

(1)取組の 背景、経緯 〇8市間による水平的対等な連携に関する協議の場として、2011年度に8市連携市長会議を開催して以降、事務レベルで連携に向けた協議を行い、複数都市間での連携や地域レベルでの連携などを進めてきた。

O2018年7月には再度8市連携市長会議を開催し、2040年頃の課題を見据え、8市の持続可能な成長発展に向けて 更に連携を進めること等、今後の8市連携による取組について確認した。

O2019年1月には8市連携部局長級会議を初めて開催し、8市連携市長会議の規約等を定めるとともに、観光施策の取組や好事例の情報共有、広域連携に係る基礎調査の実施等、当面の取組について合意した。



### (2)取組の内容

8市の長期的見通し及び課題解決に向けた連携施策を検討するため、現状や将来推計についての基礎調査等を実施した。その結果も踏まえ、「行政サービスの維持・向上」を実現するための取組の方向性を考察するとともに、8市連携の今後の進め方について協議した。

### ①8市の現状及び8市間における広域連携の課題に関する基礎調査

・8市の現状、及び将来(概ね2040年頃までを想定)にわたり行政サービスの維持・向上を 図っていくうえでの課題等について、統計資料や各市から提供された情報の収集・分析。 ・人口構造の変化等に伴って生じる、将来の行政サービスのあり方に影響を及ぼす要素 について、国の資料や各種報告書等に基づき登理。

### 【主な調査項目】

人口・世帯、人口増減、交通・人の移動状況、地形及び土地利用、経済・産業、 行政サービスの状況(公共施設を含む)、将来の人口等

### ②職員向け勉強会の開催

総務省自治行政局市町村課から講師をお招きし、各市の企画担当の部局長級職員を対象に、 「広域連携の現状及び2040年頃を見据えた課題について」をテーマに勉強会を開催。

### ③連携に係る好事例の共有

主に自治体間の連携や連携につながる施策(好事例)について8市間で相互に情報発信 共有。

### ④8市間の協議の場(市長会議・部局長級会議・課長会議)

各市の現状・課題や取組事例等に関する情報共有、

今後の取組の方向性等の検討を行うため、各種会議を開催。

(基本方針・取組状況確認及び対外発信の場である市長会議は、2019年度開催せず)

### (3)取組の特徴・課題

①8市の現状及び8市間における広域連携の課題に関する基礎調査 【特徴】8市の現状及び今後生じる行政サービスの変化等を分析することで、「8市の特徴」と「8市連携の意義」を整理し、連携によって目指す方向性を3つにまとめた。

### 将来の脅威に 対する備え

将来の機会を 捉えるための備え 各市の保有する資源の 有効活用・相互補完

行政機関の業務改善・効率化 高齢者支援・外国人支援 健康寿命延伸 災害対応 交通機関整備 企業誘致 観光振興 図書館等、公共施設の 相互利用 子育て支援等、福祉 サービスの和互利用

【課題】統計データ等の収集・分析の過程で、各市のデータ様式や記載項目が異なる場合があった。書式等の統一により収集・分析作業の効率化が図られる。

### ②職員向け勉強会の開催

【特徴】広域連携に係る課題認識についてトップレベルで共有する機会とした。 【課題】2040年頃に中核を担う職員への意識醸成も必要。

### ③連携に係る好事例の共有

【特徴】各市が開催する各種研修等のうち8市職員が参加可能なものを共有。

### ④8市間の協議の場(市長会議・部局長級会議・課長会議)

【特徴】8市間における各種取組の進捗確認、各市の先進的な取組・効果の共有、 新たな連携施策に向けた協議を課長級、部局長級で定期的に開催。また、会議の 開催場所を固定せず、視察を組むなどお互いのまちを知る機会としても活用。

### (4)今後の 展開

○短期的には好事例の情報共有を更に推進するとともに、長期的には基礎調査報告書に基づき、具体的な連携施策や中長期的な協力関係について継続的に検討・協議することとした。

〇好事例について情報共有する主な項目は「2040年頃における課題に関すること」「文化プログラム等、文化芸術に関すること」「公民連携に関すること」「自治体間ベンチマーキング等、行政改革に関すること」等とした。

〇具体的な連携施策や中長期的な協力関係の検討・協議のため、2040年頃に各市の中核を担う若手職員等による勉強会の開催や連携施策の検討テーマの意思決定及び対外発信の場としてあらためて市長会議を開催することとし、開催に向けた具体的な協議を始めることとした。

### (出典) 総務省資料による

### (補論)「遠隔型」連携という選択

近隣の自治体間連携(広域連携)だけではない、遠隔型 自治体間連携を視野に入れた取組み (例)特別区長会による全国特別連携プロジェクト

### ◆東京23区の自治体連携の状況

東京23区における自治体連携の状況を3区分で集計すると、連携自治体数は増加を続け、2021年度は2015年度に比べ約1.6倍となっています。



(出典)特別区長会資料よる

### 「大都市の風格」としての遠隔連携

### (例) 特別区長会による全国特別連携プロジェクト





### 世田谷区・川場村の縁組協定①



(出典)世田谷区資料による

姉妹都市とは異なる「赤い糸」に導かれた 縁組協定

- 首長同士の勢いに乗った「できちゃった 婚」ではない、周到な手続きを踏んだ 「縁組」
- 世田谷区の「ふるさと村」構想(1970年過疎法)、川場村の「農業プラス観光」の独自路線(1971年過疎地域指定)が合致
- 1981年11月縁組協定(=区民健康村 相互協力に関する協定)

## 世田谷区・川場村の縁組協定②



(出典) 世田谷区資料による

協働の「緑の糸」が結ぶ人財とエネルギー

- 世田谷区には専任の区民健康村・ふるさと交流課設置
- 2つの活動拠点施設を通じた小学校児童、 区民・町民の交流
- 協定10周年には「友好の森事業に関する相互協力協定」で里山塾
- 区民向け木質バイオマス発電電気の供給:「川場村における自然エネルギー活用による発電事業に関する連携・協力協定」(2016年)

# 縁組協定から新たな展開へ①

- 自然エネルギー活用による自治体間ネットワーク会議の開催
- 令和3年度もオンライン開催

### 承世田谷区

### 自然エネルギー活用による自治体間ネットワーク会議の経緯

自然エネルギーの活用拡大をめざし、自然エネルギーの活用に取 り組む交流自治体との情報交換や意見交換などを実施。



### これまでの開催状況

第1回 平成27年度 世田谷区 二子玉川

第2回 平成28年度 世田谷区下北沢

第3回 平成29年度 世田谷区成城

第4回 平成30年度 世田谷区 三軒茶屋

第5回 令和元年度 世田谷区下北沢 第6回 令和2年度 オンライン開催

### 令和2年度(9月4日開催)参加自治体

福島県

長野県

· 青森県弘前市 · 新潟県十日町市

(視聴自治体)

群馬県川場村 ・環境省

43自治体(うち都内13)

1

**多世田谷区** 

### 公共施設への再エネ100%電力の導入



■区役所第 1·2·3 广舎 (平成31年4月~)

### 電力供給状況

導入容量:約220万kWh

電力構成:水力発電、バイオマス発電

■低圧90施設(令和3年4月時点)

出張所・まちづくりセンター、地区会館、集会所等

### 電力供給状況

導入容量:約180万kWh 電力構成:太陽光発電

### 導入効果

### 年間CO2排出削減量 約2,000 t-CO2

・スギの木で換算すると約227,000本のCO2吸収量に相当 (スギの木1本が1年間に吸収するCO2の量を8.8kgと推定)

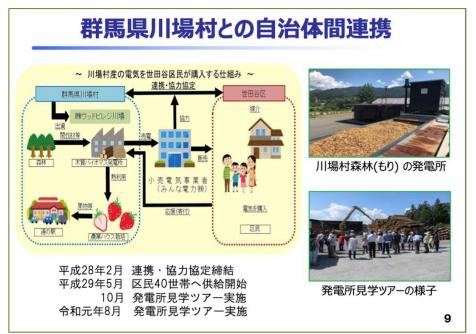
6

(出典) 世田谷区資料による

# 縁組協定から新たな展開へ②







# 縁組協定から新たな展開へ③





(出典)世田谷区資料による

## まとめ

- 大都市の特性に応じた多様な大都市制度が必要
- ステークホルダーである「市民」とは 誰かという視点(法制化の際、重要)
- 制度設計にあたって必要な重層的・複合的な視点
  - 都市内分権(議会分権を含む)と市民自治
  - 広域連携(遠隔連携を含む)と市民・事業 者等との連携・交流促進
  - 分散型国土における拠点的地域圏(シ ティ・リージョン)の形成