

1 大都市制度について

(1) 参考人（講師）及び略歴

大杉 覚（首都大学東京大学院教授、都市教養学部教授/東京都立大学法学部教授）

【略歴】

東京大学大学院総合文化研究科より博士（学術）取得。

（財）行政管理研究センター研究員、日本学術振興会特別研究員、成城大学法学部専任講師、東京都立大学法学部助教授、自治大学校客員研究官、オックスフォード大学客員研究員、ジョージタウン大学客員研究員を歴任。現在政策研究大学院大学客員教授、総務省 人事育成等アドバイザーなどを兼任。

これまで東京都や特別区における大都市制度研究の委員をはじめ、地方自治体の基本構想や人事制度改革にも携わる。

著書（共著）：『実践まちづくり読本』（公職研）、『地方自治』（日本放送協会学園）、『自治体組織と人事制度の改革』（東京法令）など。

大都市制度について

2009年12月22日@横浜市会大都市行財政制度特別委員会
首都大学東京 大学院 教授 大杉 覚

1 はじめに

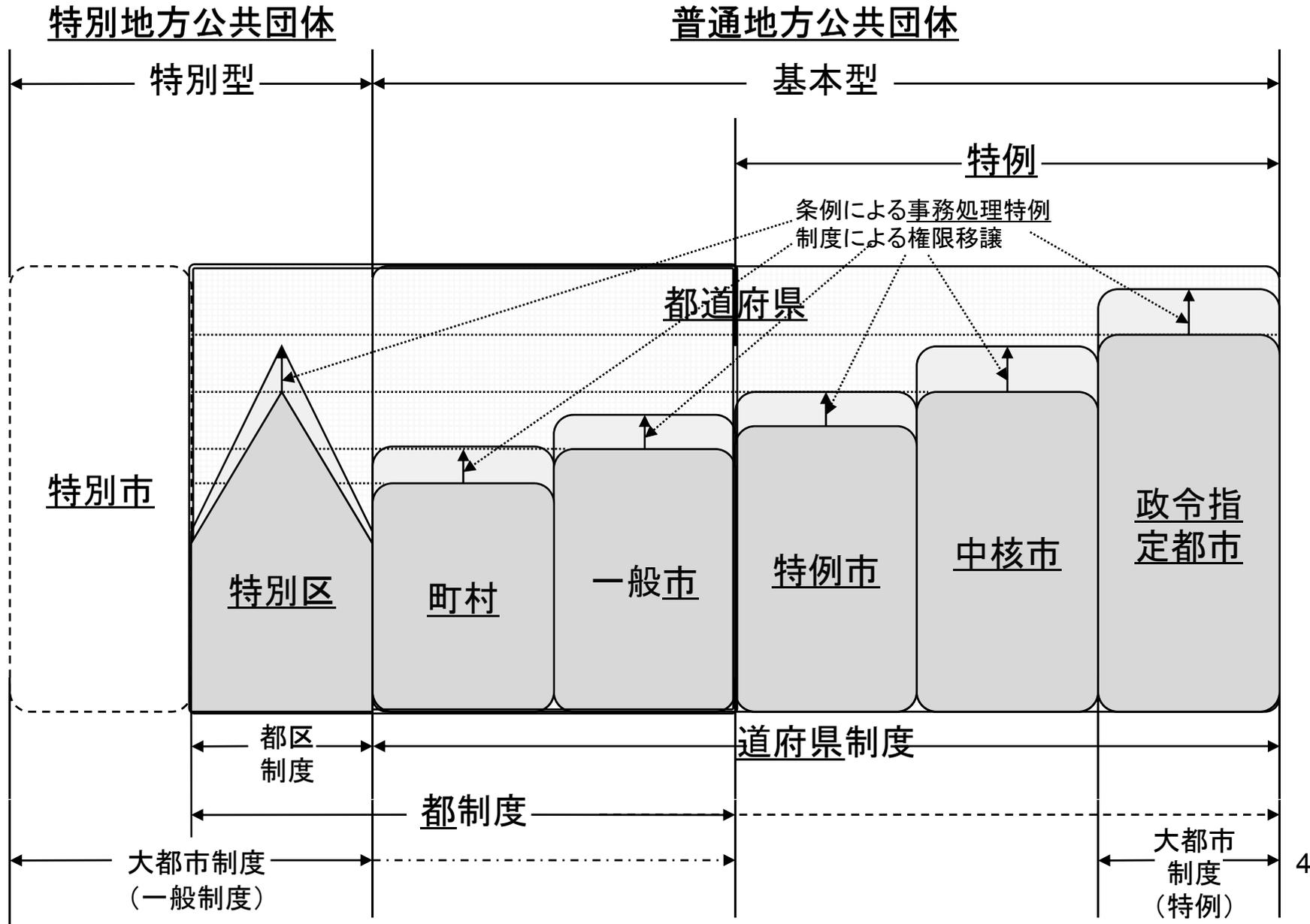
○新たな大都市制度の創設を考えるうえでの着眼点

- ・市民を起点とした自治のあり方を重視すること
- ・大都市の“強み”を活かせるしくみであること
- ・地方分権改革の今後の展開を見据えること
- ・周辺地域や全国に貢献できること

2 地方自治制度における大都市制度

- 政令指定都市制度と都区制度
- 〈基本型〉自治制度の特例としての政令指定都市制度
- 〈基本型〉特例か〈特別型〉一般か

自治体の種類と大都市制度



3 政令指定都市制度の安定的運用

(1)「大都市」の歴史的遷移

○6大市から1都+5大市へ「分岐」(S18~)

○特別市制度創設と未適用(S22~31)を経て、政令指定都市制度創設(S31~)

○5大市から(5+ α)市へ「合流」(S38~)

政令指定都市制度：イモビリズムからの脱却？

- 1956年地方自治法改正により、「大都市に関する特例」として政令指定都市制度の創設。特別市制度(地方自治法)及び五大都市行政監督特例の廃止。
～戦前からの5大市を想定
- 1963年北九州市，政令指定へ。以降，政令指定都市の増加。
- 2001年市町村合併促進のため，指定基準の緩和(2005年静岡市が同基準による最初の指定)
- 地方制度調査会での大都市制度への言及(不十分)，地方分権改革推進委員会での検討の時間切れ
- 横浜市，大阪市，名古屋市の大都市制度提案と大都市制度構想研究会の報告書(2009年)

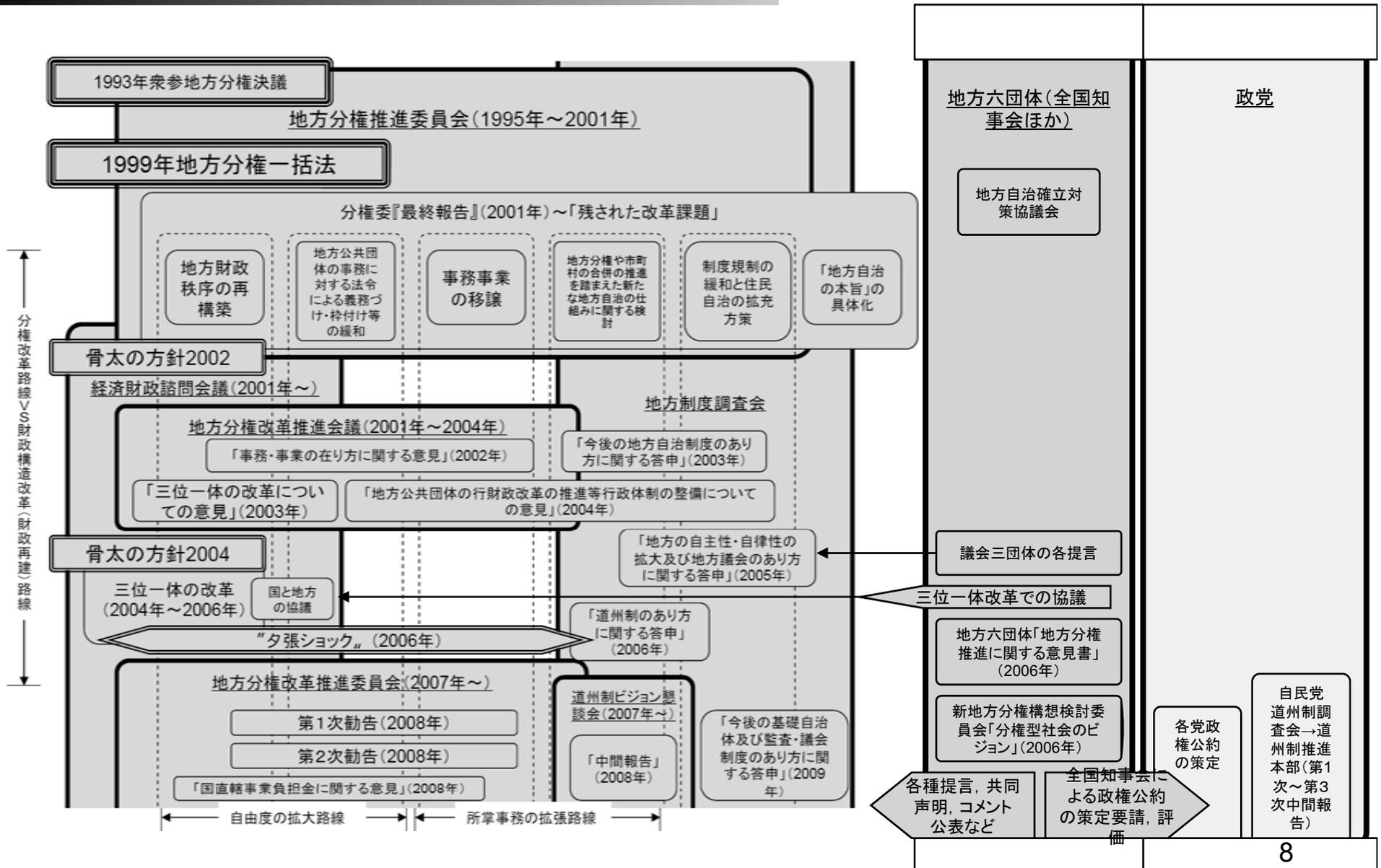
(2) 地方分権改革との未接続

○事実上議事設定されない大都市
制度改革

～「原口プラン」にも「大都市制度」は
見当たらず

○「大都市」論議の未成熟

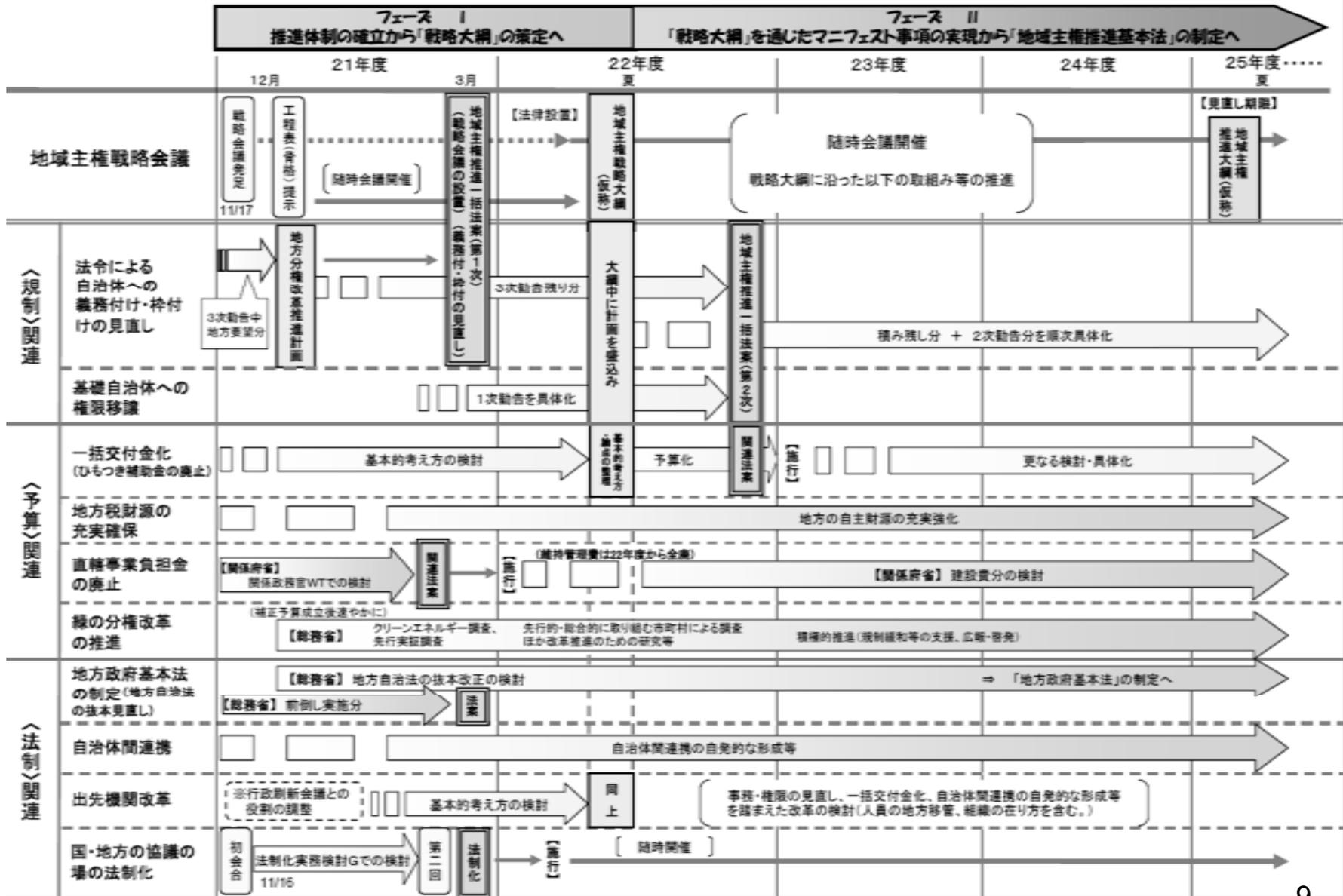
地方分権改革の潮流のなかでの大都市制度改革(の不在)



(出典) 拙稿「分権一括法以降の分権改革の見取り図と今後の展望」『都市問題』第100巻第8号, 2009年8月号

地域主権戦略の工程表(案)【原プラン】

資料4-1



(3) 都区制度改革との対比

○都制度から都区制度へ

～特別区自治権拡充の歴史

○都区財政調整制度の意義

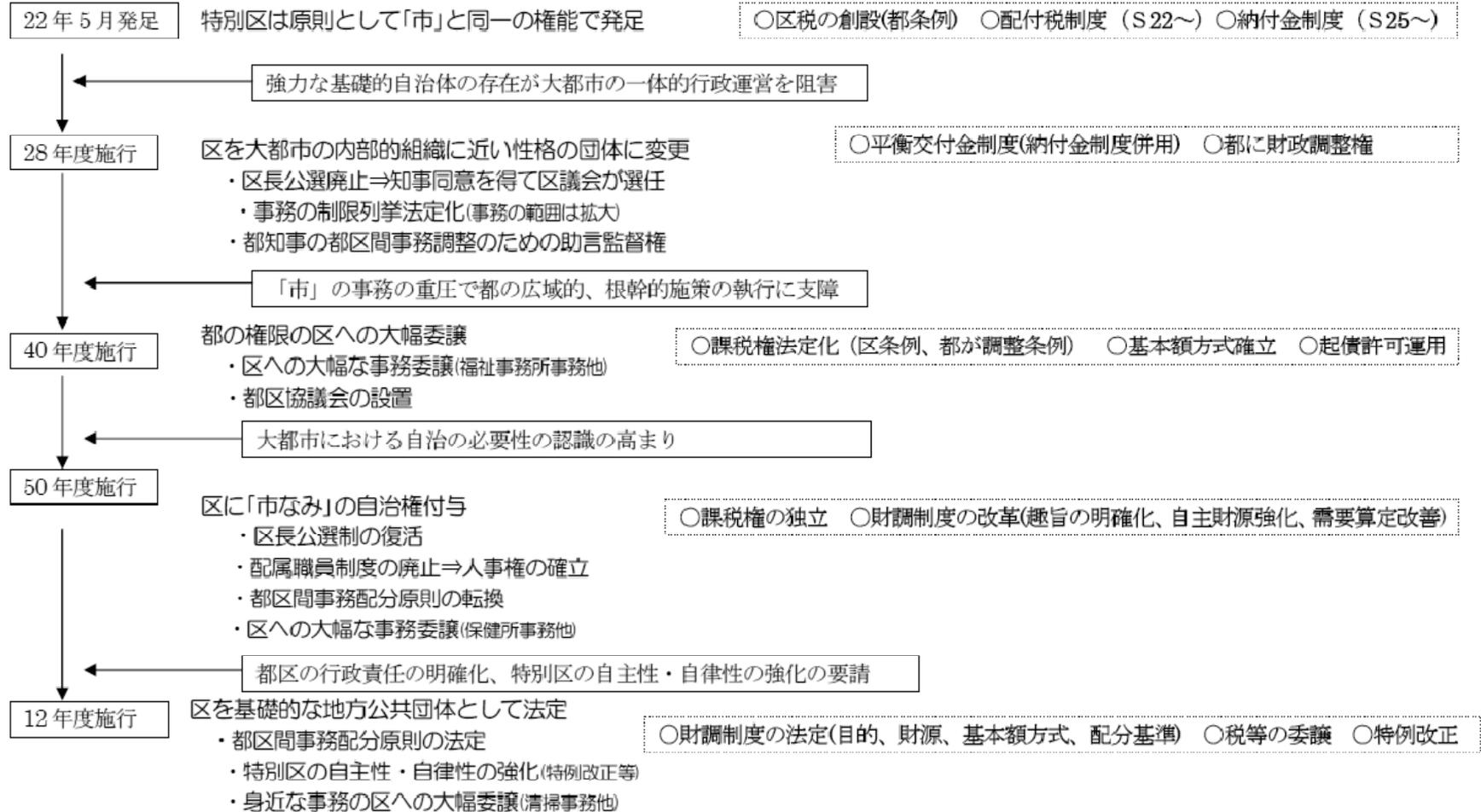
～都区制度の根幹かつ真髄

○「地域からの改革」(平成12年改革)

～都区による合意の積み上げ

都区制度改革の変遷:「東京市」の共同運営体制へ

都区制度改革の変遷は、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

4 横浜大都市(圏)と東京(圏)との関係

○大都市の強みをより広域な圏域単位(大都市圏)で活かす

○大都市が並存する東京圏の特殊性

～一極膨張・多核包摂型圏域

(規模・中枢性に加えて優越性・主導性を考慮)

～大都市行政(経営)の範囲の拡張志向

○東京自治制度懇談会「議論の整理」

●大都市経営の重視

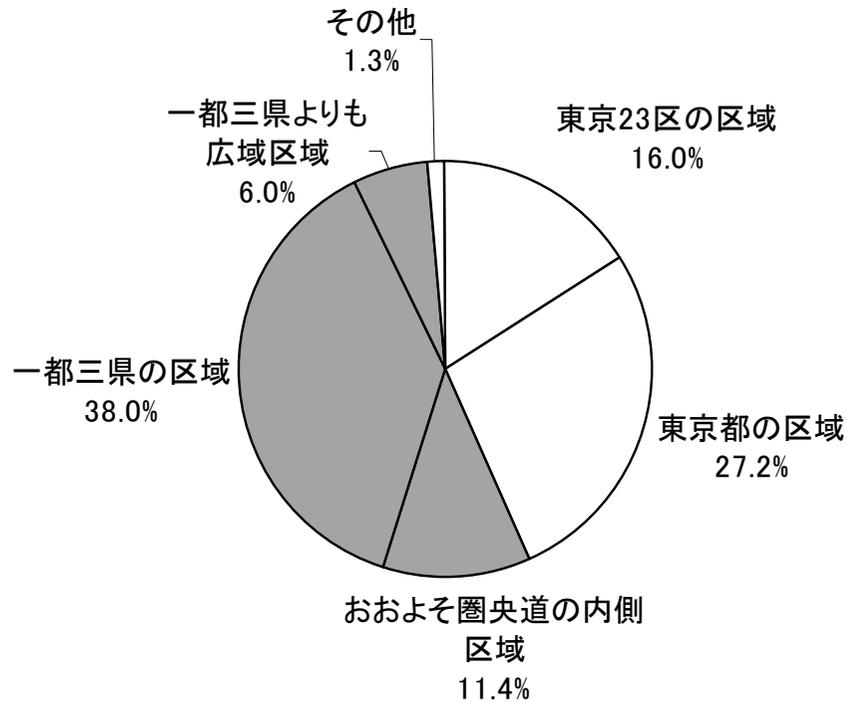
大都市経営とは、「大都市の安全性、機能性及び快適性を維持向上させるという大都市全体の利益のために、その地域の行政課題を総合的・一体的に解決することによって、集積のメリットを効果的に発揮し、集積のデメリットを効率的に解消していくこと」

●大都市経営の観点からの事務配分論

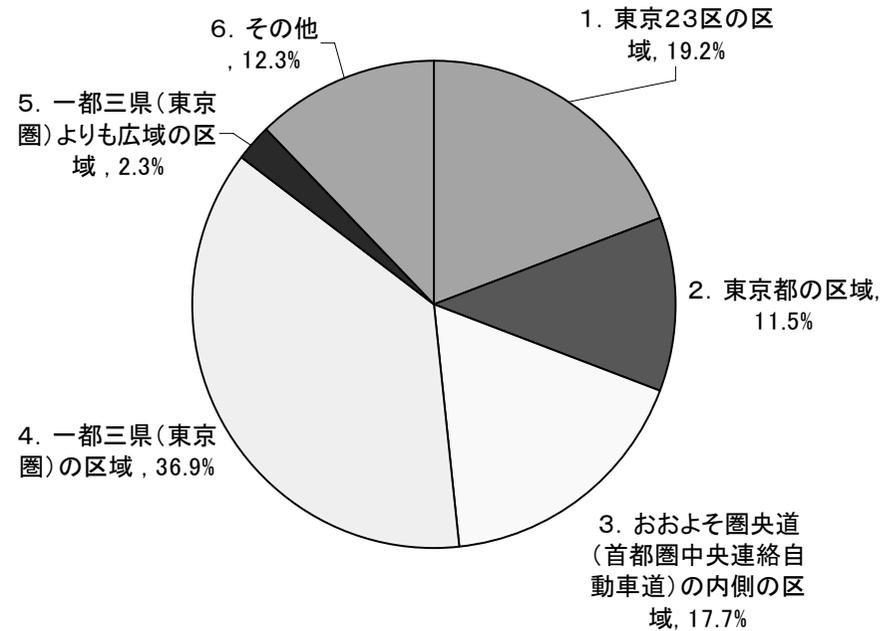


東京圏における大都市行政の範囲について

東商会員調査



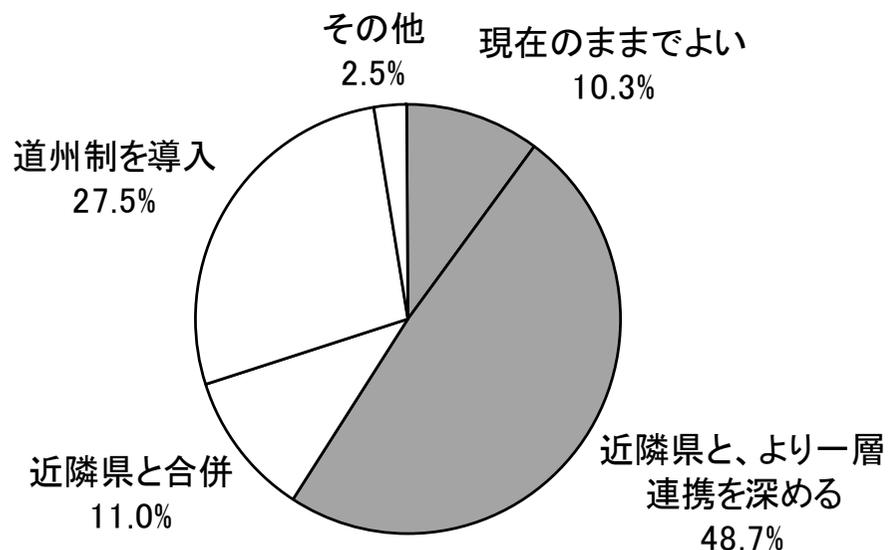
一都三縣市町村調査



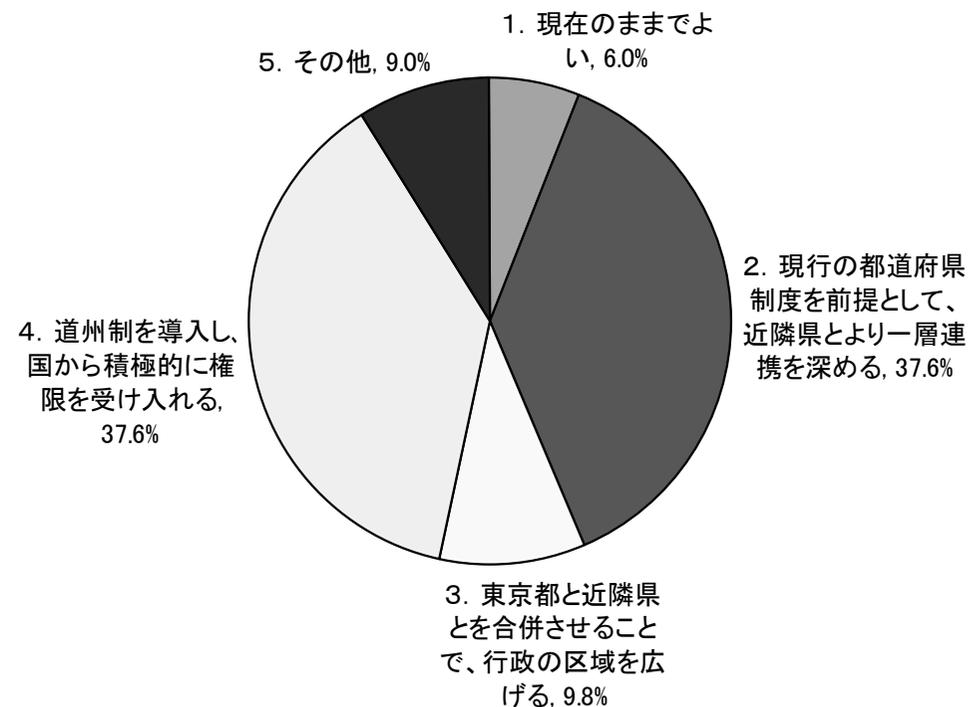
(出典)首都大学東京 大都市自治制度研究会『道州制を中心とした広域的自治体及び大都市制度における住民自治に関する調査研究報告書』平成20年3月

東京圏における広域連携の形態

東商会員調査



一都三県市町村調査



(出典)首都大学東京 大都市自治制度研究会『道州制を中心とした広域的自治体及び大都市制度における住民自治に関する調査研究報告書』平成20年3月

5 大都市における住民自治の充実

(1)「新しい公共」の場を地域に創る

○「もっとも身近な地方政府」の担保が不可欠

○大都市が包括する地域の多様性

○大都市圏を想定する場合、包摂する自治体とのバランスの考慮

(2)「大都市の一体性」を補完・補強する都市内分権のあり方を考える

～行政機能の分散と住民自治のしくみ

○旧特別市制度での規定（公選区長）

○合併自治体の事例

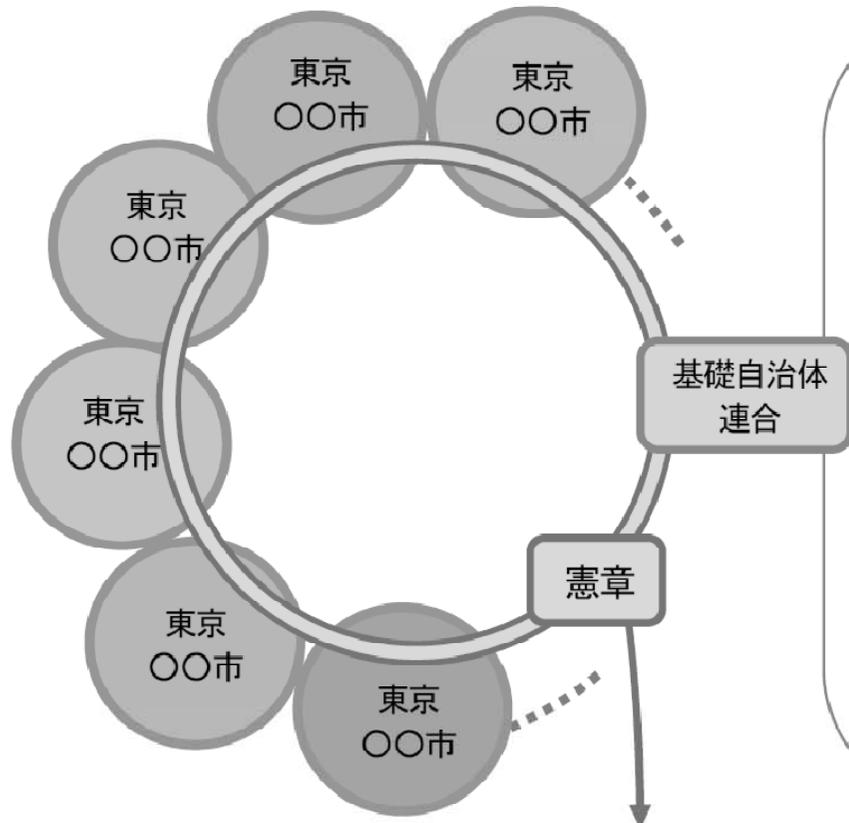
～地域自治区，地域協議会等の導入例

○都区制度の経験

○特別区制度調査会「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想」

- 基礎自治体優先の原則の徹底
- 都区制度の廃止と「一体性からの脱却」
- 「基礎自治体連合」創設の提唱

東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿(イメージ)



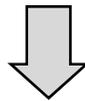
東京大都市地域における「基礎自治体連合」のモデル

- ・すべての「東京〇〇市」で構成する
- ・議会を置き、議員は「東京〇〇市」長が兼ねる
- ・議会は条例制定権、予算議決権を有する
- ・連合の長は「基礎自治体連合」の議員の中から選任する
- ・必要に応じ外部の意見を聞くための第三者機関を置くことができる
- ・都から引き継ぐ事務のうち「対等・協力」関係で処理する必要がある事務を処理する
- ・「東京〇〇市」間の水平的な財政調整事務を処理する
※共有税方式または分賦金方式が考えられる
- ・住民参加の仕組みをもつ
- ・連合の議会における会議及び会議録の公開や、公聴会・参考人制度を活用する
- ・「基礎自治体連合」の事務的経費は、「東京〇〇市」が負担する

- ・憲章は基礎自治体間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立する
- ・「基礎自治体連合」は、「対等・協力」の具体的な内容(事務配分、徴税、財政調整など)を憲章に定める

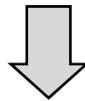
○都区のあり方検討委員会

- 都区のあり方に関する検討会を受けて都区が設置
- 都区の事務配分, 区域再編, 税財政制度について検討
- 事務配分と区域再編について都区間で大きな認識のずれ



○東京商工会議所「道州制と大都市制度のあり方

～東京23区部を一体とする新たな「東京市」へ～」（2008年9月）



○東京の自治のあり方検討会, 設置へ（2009年11月）

6 おわりに

- 新たな大都市ガバナンスに向けた市民（地域）・議会・行政の役割のステップ・アップ
- 制度改革との接続
- 市民を巻き込むムーブメントが不可欠