

September 30, 2015

@横浜市会

大都市制度における 区のあり方について

首都大学東京 大学院 社会科学部 教授

大杉 覚 博士(学術)

<http://satoru4789.wordpress.com/>

目次

- I. 大都市制度と区制度
- II. 大都市制度改革の現状と区制度へのインパクト
- III. 大都市制度改革と都市内分権としての区制度改革
- IV. 特別自治市と区のあり方

- 前提として市民にとってどのような区制度が望ましいかという視点が不可欠。
- 一般に大都市が直面する、民意の反映の難しさ＝「民主主義の赤字」問題に留意すべき。
- 「議会内分権」を主とし、大都市の一体性を重視した、都市内分権の視点から区制度を構築すべき。

大都市制度と区制度

歴史的経緯を踏まえて

地方自治法上の大都市の区制度の変遷

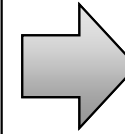
旧法（特別市）

第270条 特別市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて行政区を設け、その事務所を置くものとする。
（略）

第271条 行政区に区長及び区助役一人を置く。

2 区長は、その被選挙権を有する者について選挙人が投票によりこれを選挙する。

以下、略



特別市制度の行政区
（区長公選、区議会なし）

≠

いわゆる行政区

現行法（未施行分を含む）（指定都市）

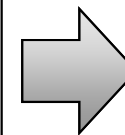
第252条の20（区の設置） 指定都市は、市長の権限に属する事務を分掌させるため、条例で、その区域を分けて区を設け、区の事務所又は必要があると認めるときはその出張所を置くものとする。

2 区の事務所又はその出張所の位置、名称及び所管区域並びに区の事務所が分掌する事務は、条例でこれを定めなければならない。

3～5（略）

6 指定都市は、必要と認めるときは、条例で、区ごとに区地域協議会を置くことができる。この場合において、その区域内に地域自治区が設けられる区には、区地域協議会を設けないことができる。

以下、略

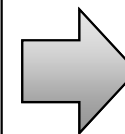


指定都市制度のもと区制度に大きな変更はなし

- ・ 区地域協議会設置規程の追加

- ・ 区の事務分掌条例、総合区制度新設

第252条の20の2（総合区の設置） 指定都市は、その行政の円滑な運営を確保するため必要があると認めるときは、前条第一項の規定にかかわらず、市長の権限に属する事務のうち特定の区の区域内に関するものを第八項の規定により総合区長に執行させるため、条例で、当該区に代えて総合区を設け、総合区の事務所又は必要があると認めるときはその出張所を置くことができる。 以下、略



←区単位への議会
関与・権限の見直しも伴うべき？

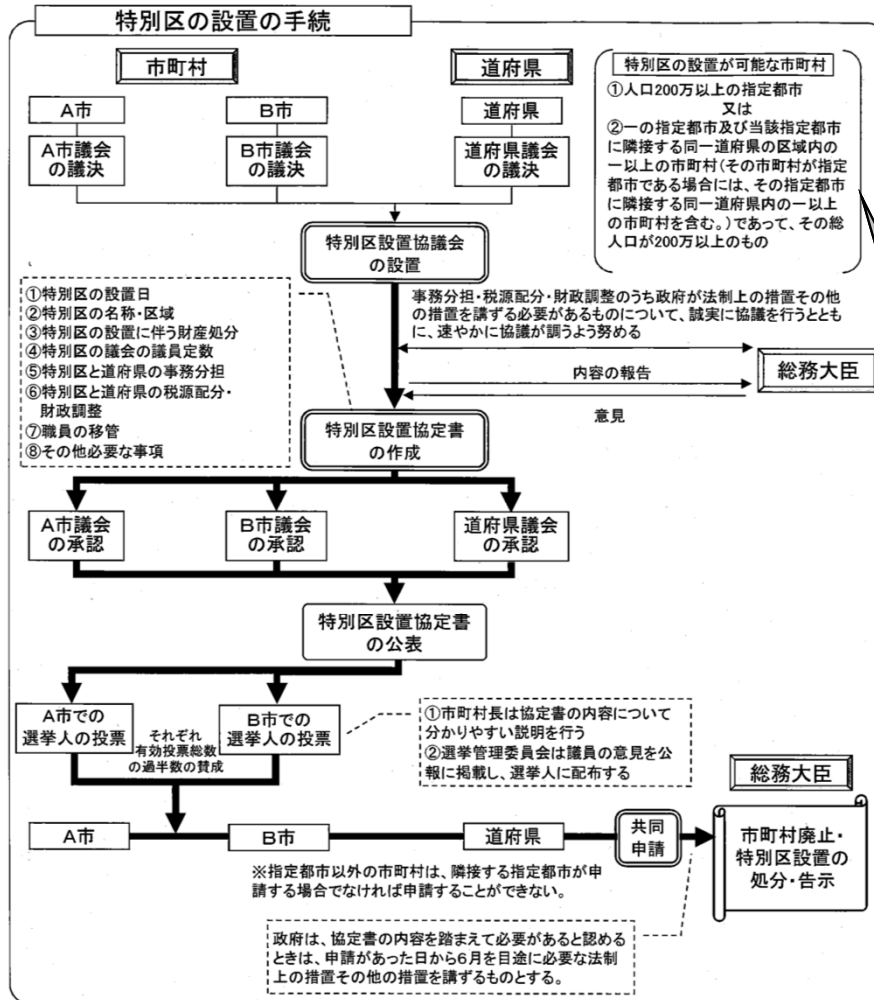
大都市制度改革の現状と 区制度へのインパクト

近年の大都市制度改革論

主な改革 構想	「都」構想	「特別自治 市」構想	「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	広域自治体から大都市の分離	現行指定都市制度を前提とした権限拡充
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	（地方自治法改正等で一定程度実現）
提唱例	大阪（府・市）	横浜市など	第30次地方制度調査会答申
大都市内分権と区	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）

(参考)「都構想」に必要な法制度の整備

大都市地域における特別区の設置に関する法律 概要



大阪市特別区
設置住民投票
の結果により、
現時点では
「都構想」の
具体的な予定
はなし。

該当する地域は、

- 札幌
- さいたま
- 千葉
- 横浜、川崎
- 名古屋
- 京都
- 大阪、堺
- 神戸

事務分担等に関する意見の申出

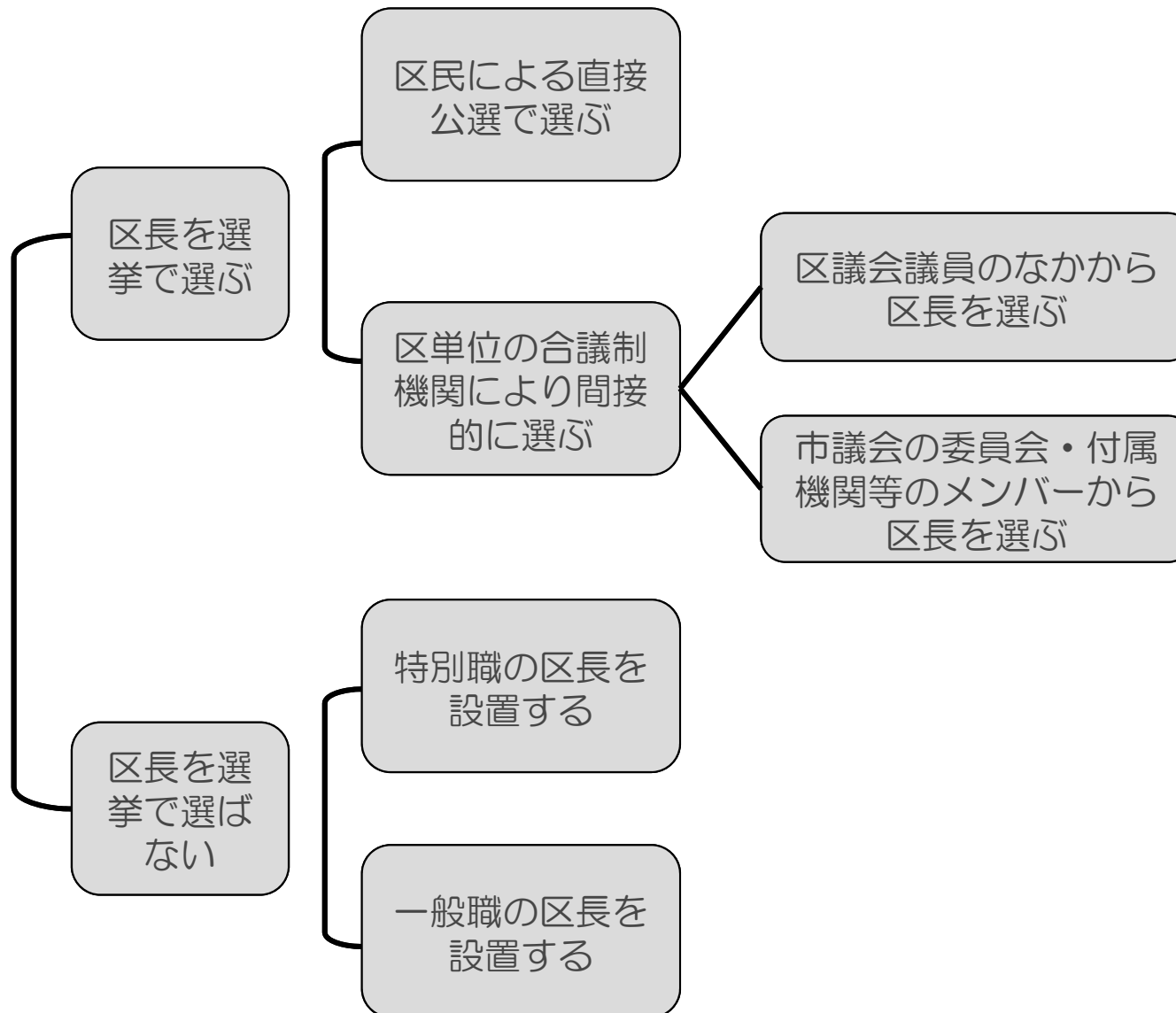
一 道府県の区域内の全ての特別区及び当該道府県は、共同して、特別区と道府県の事務分担・税源配分・財政調整の在り方に関し、政府に対し意見を申し出ることができる。
政府は、上記申出を受けた日から6月を目途に当該意見を踏まえた新たな措置を講ずる必要の有無を判断し、必要があると認めるときは、当該意見の趣旨を尊重し、速やかに必要な法制上の措置その他の措置を講ずるものとする。

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、上記の設置手續による。ただし、市町村の区域を分割せず一に特別区を設置するときは、上記の設置手續のうち「選挙人の投票」は不要とする。

大都市制度改革と 都市内分権としての 区制度改革

改革のオルタナティブ①



I型：特別市型
例：旧特別市、東京都特別区、大都市特別区、韓国大都市（ソウル特別市、広域市）の自治区

II型：カウンスル型
例：ロンドンのバラ

III型：議会内分権型
例：トロント市

IV型：総合区型
例：総合区（日本）、一部の指定都市

F型：現行通例型
例：指定都市の行政区

大都市改革と大都市議会

- ①大都市版「民主主義の赤字」
democratic deficit問題
- ②大都市改革のプレイヤーとしての議会
- ③一般地方議会共通の改革課題
(本報告では略)

(参考) 3 人口規模に応じた議会制度のあり方

(1) 人口規模の大きい地方公共団体

事務分野が多く、行政が複雑多岐にわたることから、議員にはより高い専門性が求められることになるものと考えられる。

また、人口規模の大きい地方公共団体ほど、政策課題・政策選択の幅が広いと考えられることから、地方公共団体が抱える行政課題に対する複数のアプローチが想定される。議会において、様々な視点から議論を行うことで、多様な意見を反映・集約しながら、意思決定を行うことが求められているのではないか。

さらに、議員一人あたりの住民の数が多くなる結果、議会と住民との距離がより遠くなることを踏まえると、人口規模の大きい地方公共団体において直接的な住民参加のみを拡充していくことには限界がある。そのため、公聴会を開催し、住民が議会において自らの意見を述べる機会を増やすことなどに加え、議会が住民の意見や地域の情報を把握するための調査を実施する等、民意を議会に反映する機会を充実させる様々な取組を組み合わせるなどの工夫がより必要になると考えられる。議会と住民との距離を縮め、住民にとって議会を身近なものと感じてもらうため、住民への議会活動情報のより積極的な公開や共有を図る努力も欠かせない。

(出典) 総務省地方議会のあり方に関する研究会報告書(2014年)より

人口区分別の地方議会の運営の実態

	町村	市区							都道府県	横浜市	
		201人～ 53,857人	～5万人	5万人～ 10万人	10万人～ 20万人	20万人～ 30万人	30万人～ 40万人	40万人～ 50万人			50万人～ 指定都市
人口分布 (人)											3,719,589 人(9.1現在)
平均議員定数 (人)	12.7	19.0	22.7	27.4	32.6	37.6	41.7	47.1	61.5	58.2	86
議員一人当たりの 住民数の平均 (人)	898	1,846	3,127	5,156	7,685	9,133	10,740	13,020	21,139	39,561	43251.0
定例会/臨時会 平均開催回数 (回/年)	(定例会) 4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	3.9	
	(臨時会) 3.3	2.5	2.2	1.9	1.5	1.6	1.8	1.1	1.6	0.9	
平均会期日数 (日/年)	46.1	77.6	86.2	92.9	89.7	97.4	89.0	98.7	105.9	99.2	
平均議案件数 (件/年)	90.9	107.4	111.2	125.6	138.6	157.6	152.4	153.5	219.5	211.4	
[長提出]	[82.1]	[96.0]	[99.5]	[110.0]	[121.6]	[135.0]	[130.9]	[134.2]	[186.9]	[167.3]	
[議員・委員会提出]	[8.8]	[11.3]	[11.7]	[15.7]	[17.0]	[22.5]	[21.6]	[19.3]	[32.5]	[44.0]	
平均委員会 設置数 (委員会)	6.1	7.3	7.4	8.5	9.4	9.3	10.1	13.1	13.4	10.2	
議会事務局 平均職員数 (人)	2.5	4.6	5.9	8.6	13.2	15.8	18.1	20.3	45.1	40.3	

出典：〔人口〕「平成22年国勢調査」(H22.10.1現在)

〔議員定数〕総務省「地方自治月報第56号」(H24.4.1現在)

〔その他〕全国都道府県議会議長会「第12回都道府県議会議要」(時点調査：H23.7.1現在、期間調査：H22.1.1～12.31)

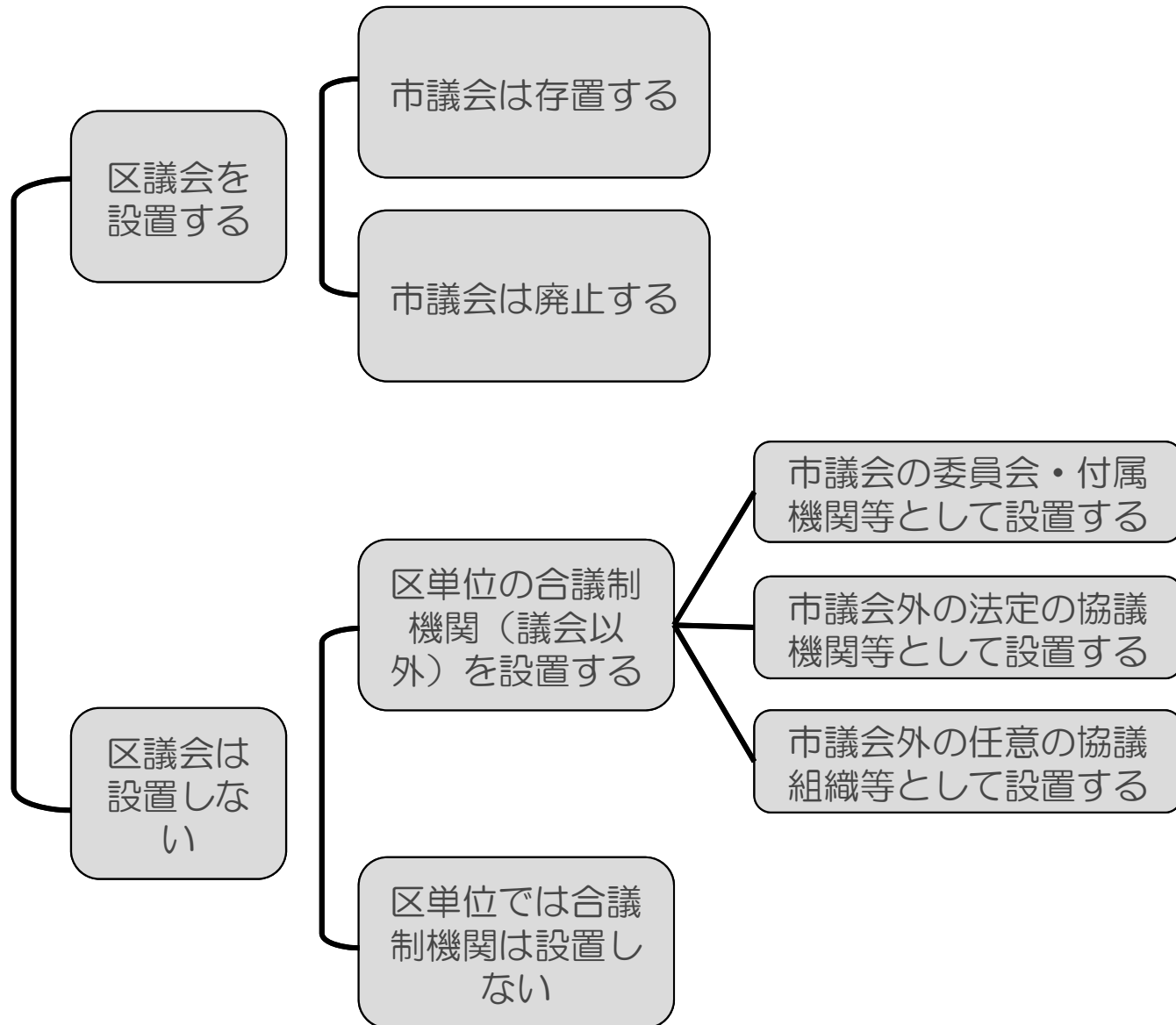
全国市議会議長会「市議會議員定数に関する調査」(H23.12.31現在)

全国市議会議長会「市議會議員の属性に関する調べ」(H25.8.1現在)

全国市議会議長会「平成24年度市議会の活動に関する実態調査」(H23.1.1～12.31)

全国町村議会議長会「第58回町村議会実態調査」(時点調査：H24.7.1現在、期間調査：H23.7.1～H24.6.30)

改革のオルタナティブ②



A型：特別市型
例：ソウル特別市、
韓国の広域市

B型：都区制度型
例：東京都、「大阪都」
構想

C型：議会内分権型
例：トロント市

D型：法定協議会型
例：地域自治区（日本）

E型：任意協議会型

F型：現行通例型
例：指定都市の行政区

区を単位とした都市内分権の評価基準

- ① 代表性の法的保障（＝絶対的な「民主主義の赤字」の軽減）
- ② 大都市の多様性の担保（＝相対的な「民主主義の赤字」の軽減）
- ③ 大都市の一体性の確保（＝戦略的な大都市経営との調整）

漸進的な「議会内分権」へ？

	メリット	デメリット
A型： 特別市型	大都市が広域自治体として位置づけられるとともに、基礎的自治体レベルでの自治が保障されることで、市民に身近なレベルで代表性が確保される。	基礎的自治体の自治が拡充すると大都市の一体性が失われ、後者が強調されると前者が縮小される可能性がある。
B型： 都区制度型	市民に身近なレベルで代表性が確保される。	旧大都市の一体性が広域自治体に吸収されるとともに、基礎自治体レベルでは分割される。
C型： 議会内分権型	自治立法権限の役割分担、分権化が進み、市民に身近なレベルで効率的に代表性が確保される。	同一の議員が狭域（区）と全市とを実質的に兼務する位置づけとなり、役割が曖昧に。
D型： 法定協議会型	地域の実情を反映させる場が確保される。	諮問機関的な位置づけであり、決定権限を持たない。
E型： 任意協議会型	地域の住民、諸団体との連携の場が確保される。	法的な位置づけがない。区単位では任意組織としては規模が大きすぎる可能性。
F型： 現行通例型	現状。	指定都市の権限が強化されるなかで、民意確保上充分とはいえない。

【C型】 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、市条例の適用除外、規制条例、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。

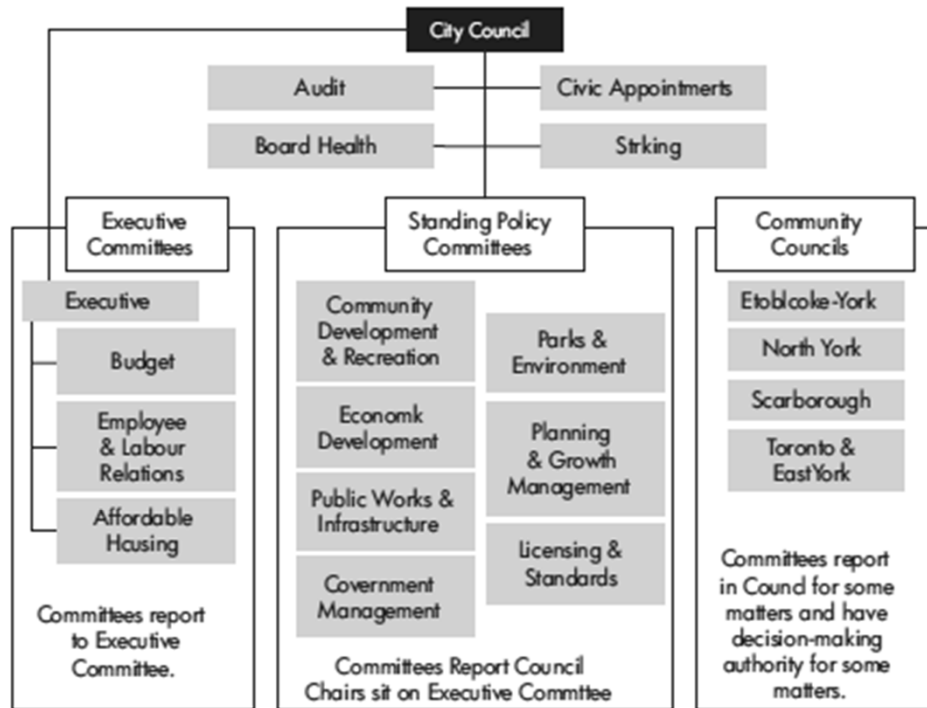


図3 トロント市議会・委員会の組織
(注) トロント市ホームページによる。

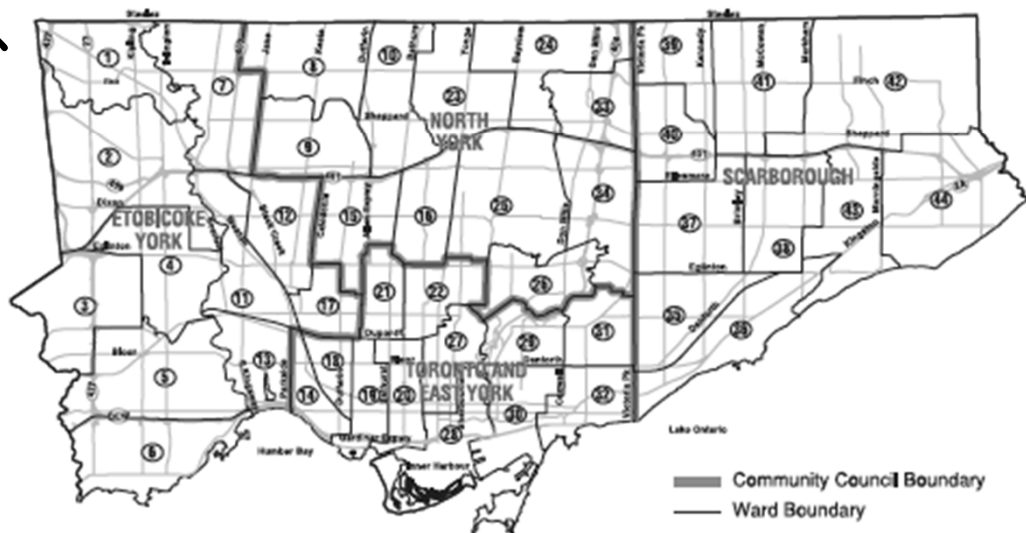


図4 コミュニティ議会の区域と選挙区 ward

(注) トロント市提供資料。

(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。

【準C型】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の根拠づけ

(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。

特別自治市の区

～都市内分権をリードする～

区を単位とする都市内分権を補完する 仕組みによる「民主主義の赤字」払拭

- 都市内分権に準じた取組みは全国的に普及（まちづくり協議会等の設置）
- 大区役所のプラス面（総合性）、マイナス面（規模大）を見据える
- 区単位と、より住民に身近な単位による補完（既存の地縁団体等の活用）

結論

- ①指定都市の「民主主義の赤字」解消のために都市内分権は不可欠。
- ②大都市の一体性を重視した戦略的経営を考慮するとき、急進的な区の自治体化よりも、漸進的な「議会内分権」が望ましい。
- ③「議会内分権」も多様なタイプが考えられ、大都市のあり方に応じて制度設計すべき。
- ④「議会内分権」と適合・補完する区単位内の区民参加・協働の仕組みづくりが必須。