

資料2 大都市地域における行政体制 その他の必要な地方制度について

大都市地域における行政体制に関する検討の方向性(案)

国内外の大都市制度の変遷

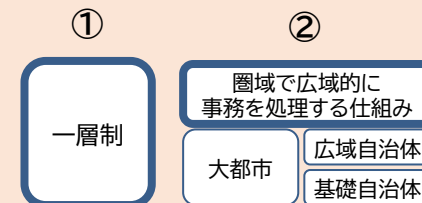
- 大都市圏では、自治体の区域を超えて都市が連坦するほか、とりわけ規模能力が大きい大都市が存在。このような中で、大都市が経済成長を牽引する方向性と、圏域における広域行政を充実させる方向性を如何にして調和させるかが、大都市圏に固有の課題となってきたのではないか。
- このような課題に対し、国内外の大都市では、おおむね以下①②の方向性の間で、両者の混在や中間的な制度も含め、様々な制度が置かれてきたのではないか。

①効率的な行政執行のための、一層制の大都市の創設等の**垂直的な統合**

↑ 例;日本の旧特別市制度(1947年(実際には指定なし))、韓国・釜山等での直轄市の創設(1963年)、加・トロントでの新トロント市の創設(1998年)等

②大都市圏全体で、広域的に事務を処理する仕組み等の**水平的な連携・統合**

例;英・ロンドンでのGLA(Greater London Authority)の創設(2000年)、仏・パリでのメトロポールの創設(2016年)等



- 垂直的な統合が進むと水平的な連携が行いづらくなる等、**①②のメリットとデメリットはトレードオフの関係にあり、1つの制度に収斂されるものではない**。このため、これまでも**各国の大都市制度は試行錯誤が繰り返され、その時々社会情勢に応じて変遷してきた**のではないか。

今回の地制調での検討の方向性(案)

<検討の方向性(案)>

<検討の視点>

- 今後の社会経済情勢を見据えた大都市制度のあり方として、以下の点につき検討することが考えられるか。

(1) 都道府県から独立した一層制の大都市である、いわゆる「特別市」の制度化による垂直的な統合(①の方向性)

(2) 大都市圏における、都道府県や指定都市の区域を超えた水平的な連携・統合(②の方向性)

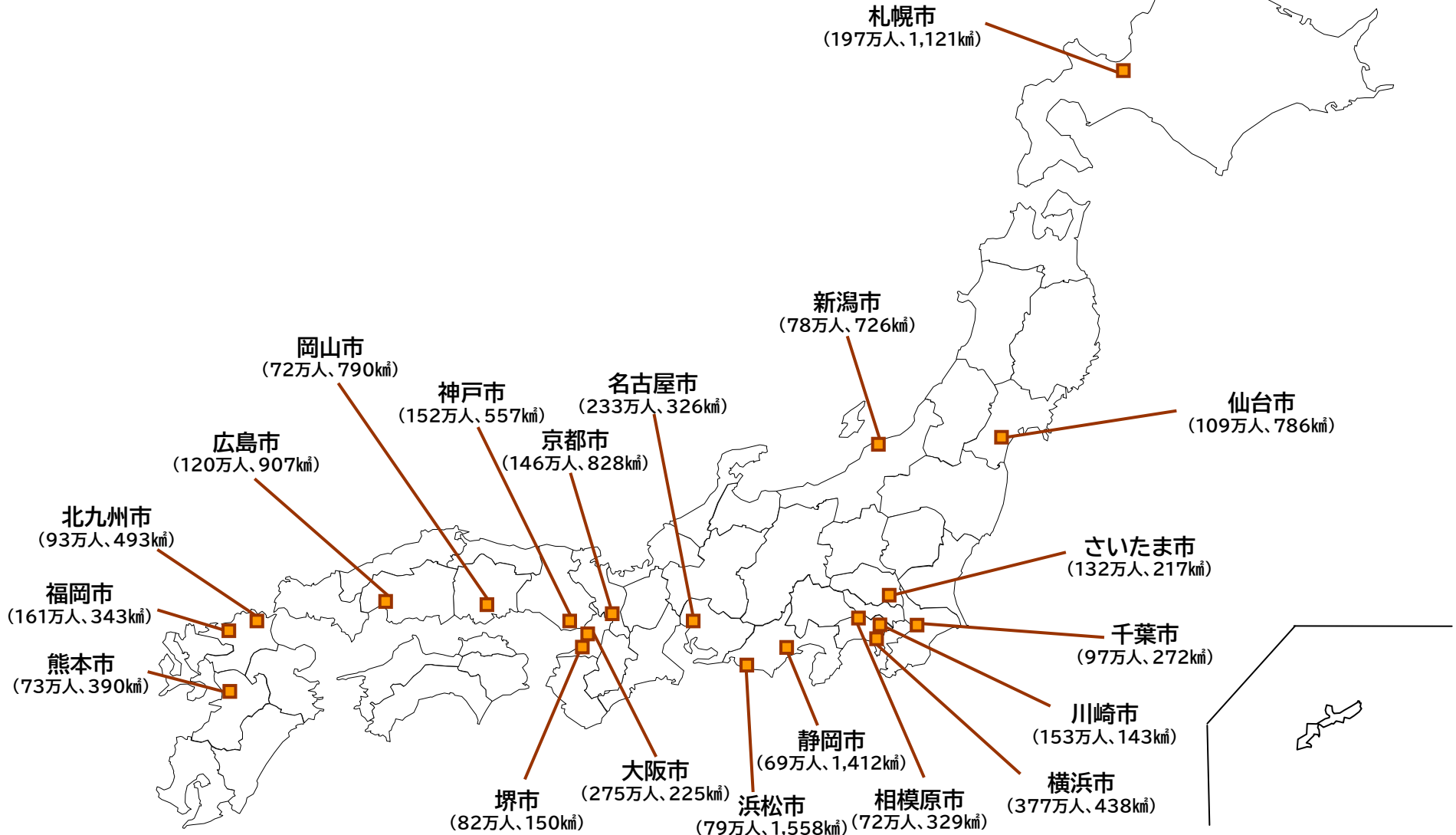
- 「特別市」を制度化する場合の意義はどのように考えられるか。
- 「特別市」を制度化する場合の課題は、どのようなものがあるか。特に、水平的な連携を行いづらくなることについて、どのように考えるか。
- そのような課題への対応方策として、どのようなものが考えられるか。
- 水平的な連携を強化する場合の課題は、どのようなものがあるか。特に、垂直的な統合を行いづらくなることについて、どのように考えるか。
- ①②のメリットとデメリットはトレードオフの関係にあり、1つの制度に収斂されるものではないことを前提に、比較的望ましい制度にしていくためには、どのような検討が必要か。

我が国の大都市制度<指定都市>

- 現在、我が国の大都市制度としては、主に**指定都市制度**と**都区制度**が存在。
- 現在、20市が指定都市に指定されている。

■ 指定都市

※括弧内は人口(R2国勢調査、1万人未満切捨て)及び面積(R7全国都道府県市区町村別面積調)



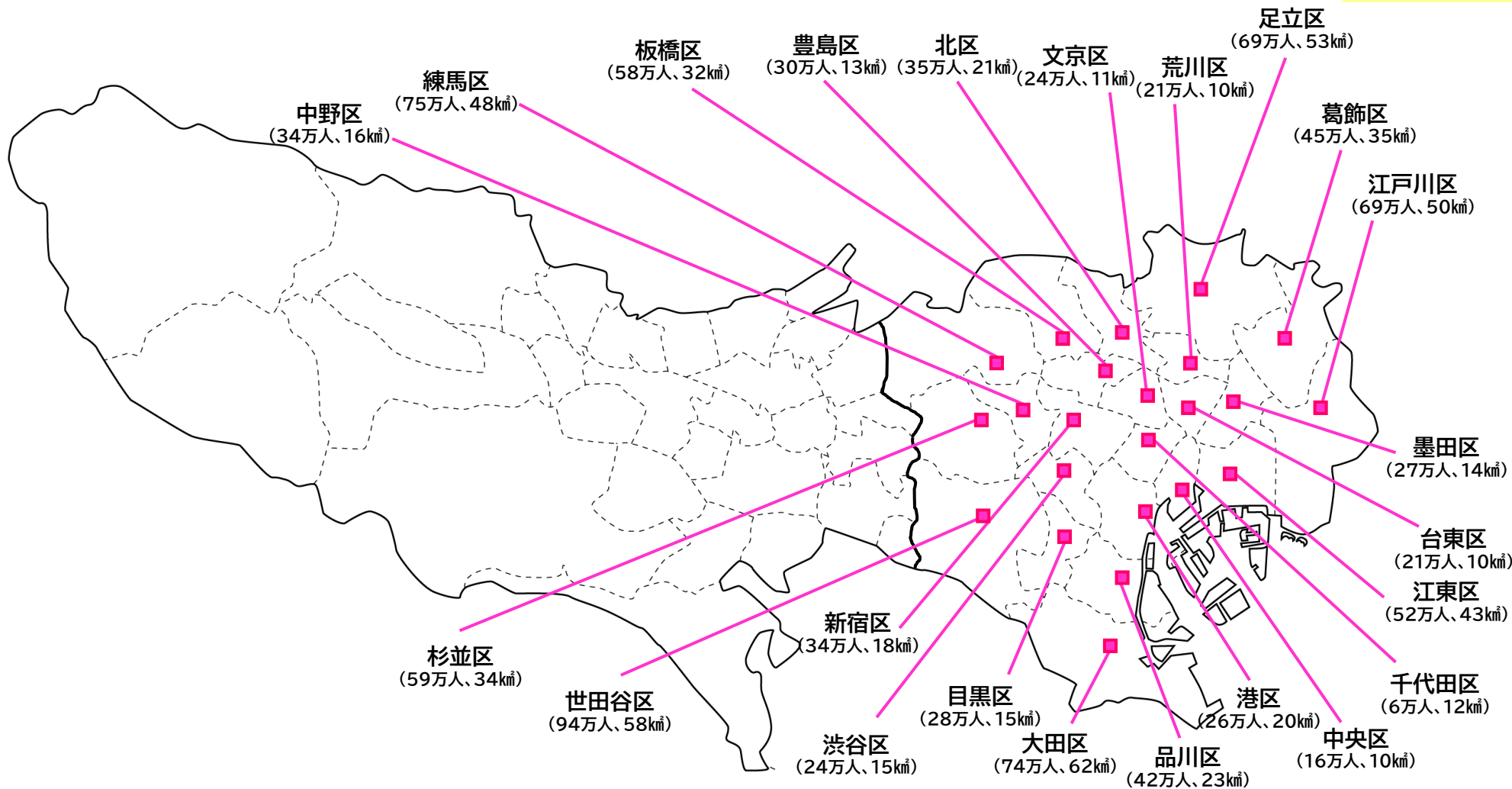
我が国の大都市制度<都区制度>

○ 現在、東京都内には23特別区が存在する。

■ 特別区

※括弧内は人口(R2国勢調査、1万人未満切捨て)及び面積(R7全国都道府県市区町村別面積調)

特別区全体
(973万人、628km²)



地方公共団体の主な役割分担

- 地方公共団体の行う事務については、市町村と都道府県の間で役割分担がなされている。
- その上で、大都市等に関する制度として、**指定都市や中核市には、都道府県が行う事務の一部が移譲されている。**
- また、**都は、特別区の区域において、都道府県が処理する事務に加え、市町村の事務のうち都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理すること**とされている。

(令和7年4月1日現在)

	医療・保健衛生	福祉・労働	教育	環境	まちづくり	治安・防災その他
道府県	<ul style="list-style-type: none"> 医療計画の策定 精神科病院の設置・指定 	<ul style="list-style-type: none"> 保育士、介護支援専門員の登録 身体・知的障害者更生相談所の設置 国民健康保険事業（財政運営等） 	<ul style="list-style-type: none"> 私立学校、市町村立（指定都市を除く）高等学校の設置認可 教育職員の免許（・高等学校の設置） 	<ul style="list-style-type: none"> 産業廃棄物処理業の許可 第一種フロン類回収業者の登録 公害健康被害の補償給付 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画区域指定 指定区間の一級河川、二級河川の管理 	<ul style="list-style-type: none"> 警察 災害応急措置（所掌事務に係るもの）
指定都市	<ul style="list-style-type: none"> 病院の開設許可（都道府県の同意協議） 精神障害者の入院措置 動物取扱業の登録 		<ul style="list-style-type: none"> 小中学校学級編制基準、教職員定数の決定 市立小中学校等の職員の任免、給与の決定・負担 	<ul style="list-style-type: none"> 建築物用地下水の採取の許可 	<ul style="list-style-type: none"> 都市計画（区域区分等） 市街地再開発事業認可 指定区間外の国道、県道の管理 指定区間の一級河川、二級河川（一部）の管理 	<ul style="list-style-type: none"> 災害救助（指定都市の申請に基づき内閣総理大臣が救助実施市を指定）
中核市	<ul style="list-style-type: none"> 保健所の設置 薬局開設許可 飲食店営業等の許可 旅館業の経営許可 感染症発生届の受理、患者の入院措置等 	<ul style="list-style-type: none"> 保育所、養護老人ホームの設置の認可・監督 介護サービス事業者の指定 身体障害者手帳交付 児童相談所の設置（中核市、特別区は、政令指定された団体に限る） 		<ul style="list-style-type: none"> 廃棄物処理施設の設置許可 産業廃棄物処理業の許可（区域内のみの業） ばい煙発生施設の設置の届出受理 	<ul style="list-style-type: none"> 屋外広告物の規制 市街化区域・調整区域内の開発許可 土地区画整理組合の設立認可 	
市町村	<ul style="list-style-type: none"> 保健センターの設置 健康増進事業の実施 定期・臨時（一部）の予防接種 結核に係る健康診断 埋火葬の許可 	<ul style="list-style-type: none"> 保育所の設置 生活保護（市及び福祉事務所設置町村） 養護老人ホームの設置 障害者自立支援給付 介護保険事業 国民健康保険事業（保険料賦課・徴収等） 	<ul style="list-style-type: none"> （・小中学校・幼稚園の設置） 	<ul style="list-style-type: none"> 一般廃棄物の収集・処理 一般廃棄物処理業の許可 騒音、振動、悪臭を規制する地域の指定、規制基準の設定（市） 	<ul style="list-style-type: none"> 上下水道の整備・管理 都市計画（用途地域等） 都市計画（用途地域等以外の地域地区等） 市町村道、橋梁の建設・管理 準用河川の管理 	<ul style="list-style-type: none"> 消防・救急 避難指示、災害応急措置 【その他】 戸籍・住基

特別区

1. 大都市制度に関する近年の議論

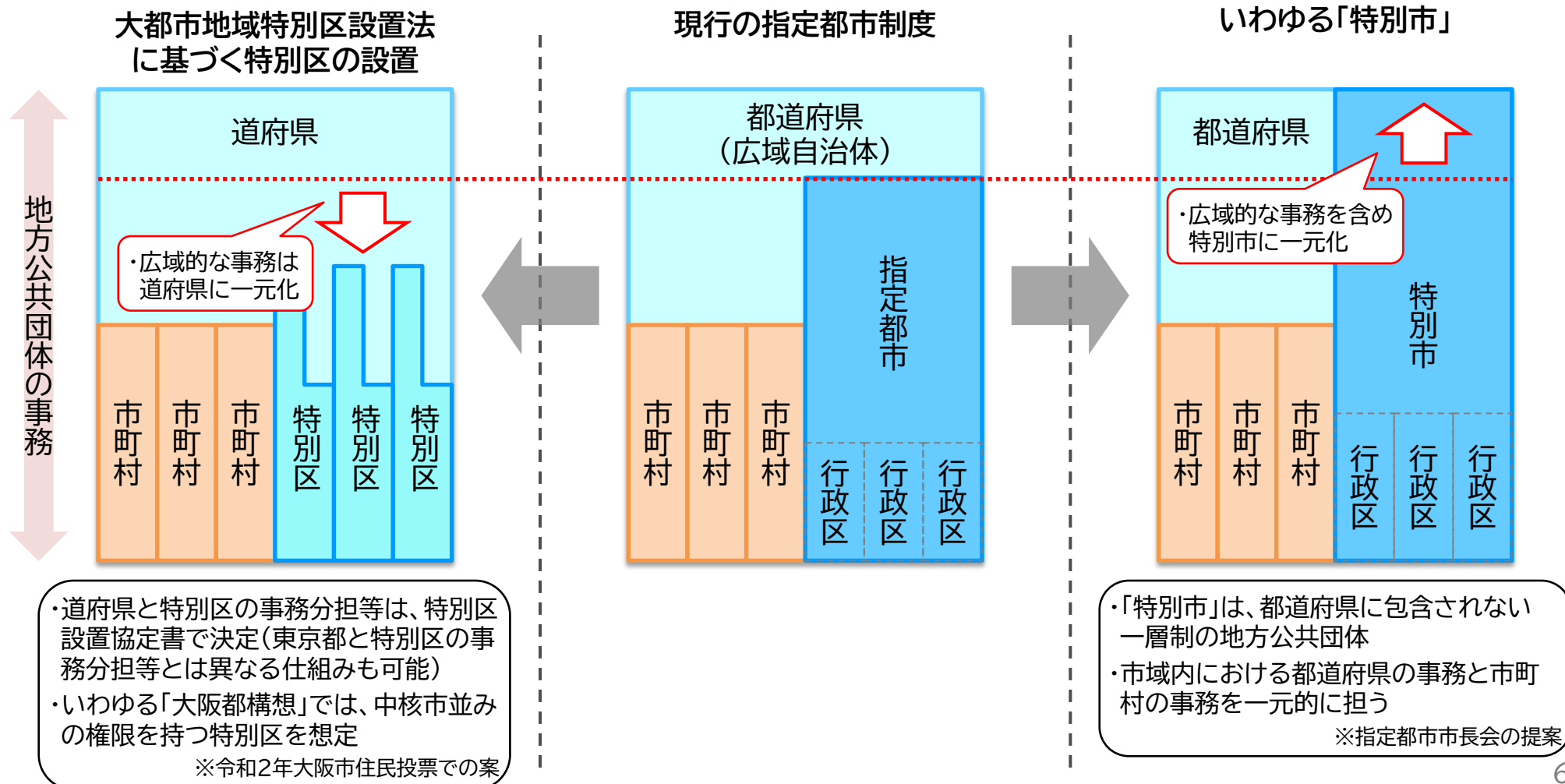
2. 国内外の様々な大都市制度

3. 大都市圏における地方公共団体間の連携の取組

4. 大都市を取り巻く社会経済情勢

指定都市制度を巡る2つの動き

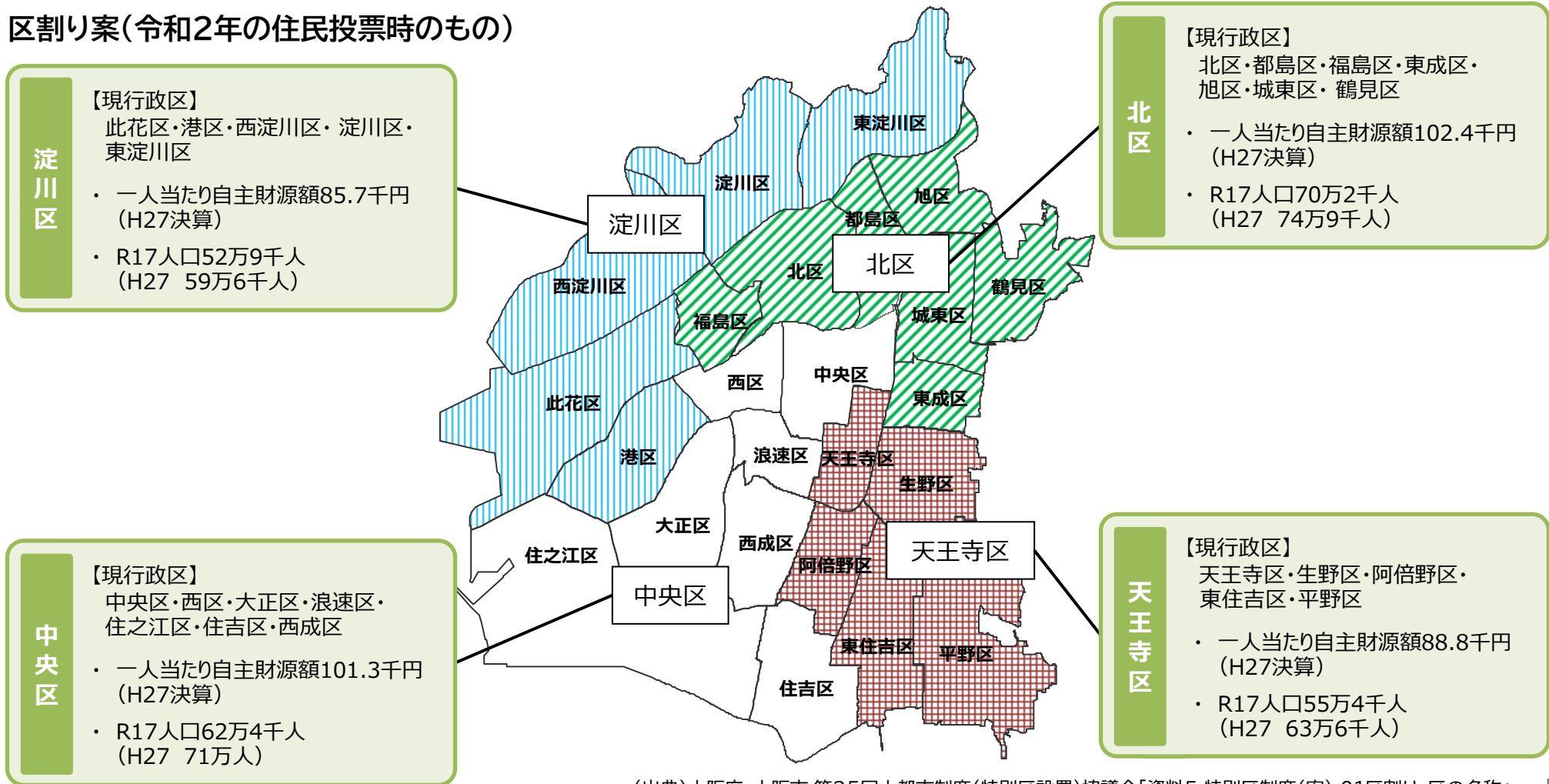
- 指定都市制度を巡って、「大都市地域特別区設置法に基づく特別区の設置」と、いわゆる「特別市」の2つの動きがある。
- 既に制度化されている「**大都市地域特別区設置法による特別区の設置**」は、**指定都市を廃止し、広域的な事務は道府県に一元化**しようとするもの。
- 他方、いわゆる「**特別市**」構想は、**都道府県に包含されない一層制の地方公共団体**を設けようとするものであり、**広域的な事務を含め、「特別市」に一元化**することを想定。



いわゆる「大阪都構想」について

- 平成24年8月に、道府県の区域内において指定都市を廃止し、特別区を設けるための手続等を定める「大都市地域における特別区の設置に関する法律(大都市地域特別区設置法)」が、議員立法により成立(一部を除き平成25年3月施行)。
- いわゆる「大阪都構想」とは、大都市地域特別区設置法に基づく手続により、**大阪市を廃止して特別区を設置し、広域行政を大阪府に一元化することで府市の「二重行政」を解消**しようとするもので、**平成27年5月と令和2年11月の2度にわたり、住民投票が行われたが、いずれも反対多数で否決。**

区割り案(令和2年の住民投票時のもの)



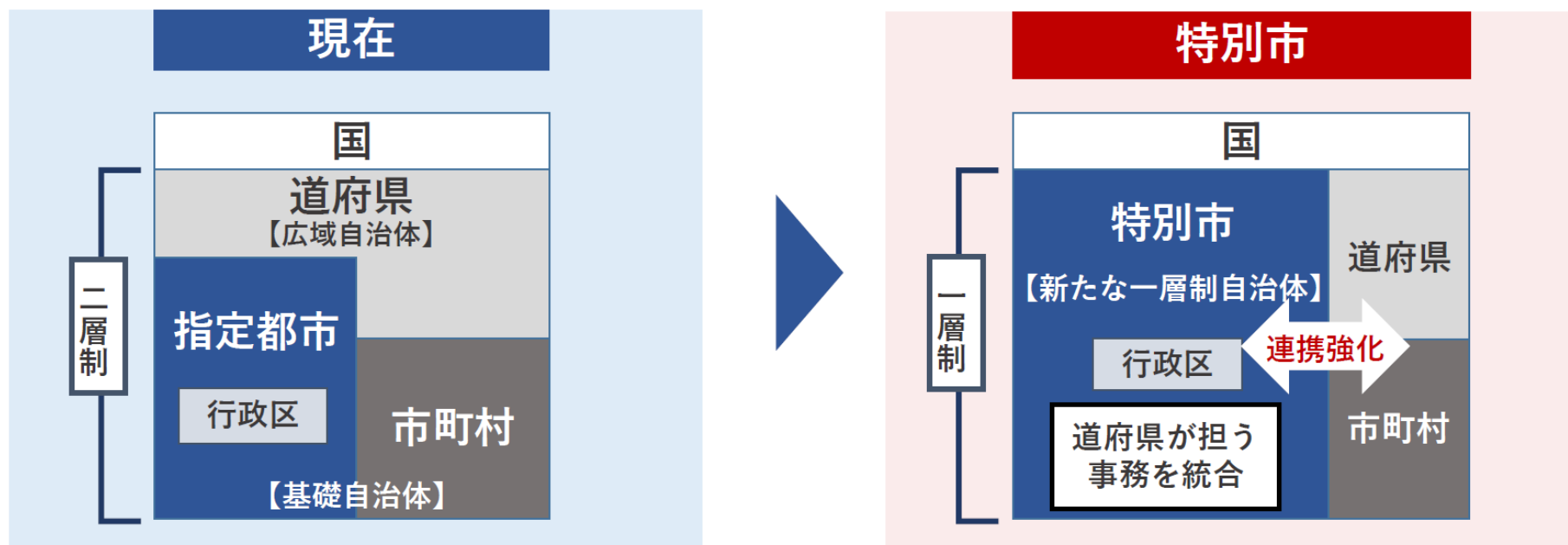
いわゆる「特別市」について

- 指定都市市長会は、**新たな大都市制度として**、都道府県に包含されない一層制の地方公共団体を設けようとする、いわゆる**「特別市」の創設を提言**している。

特別市制度の概要

新たな大都市制度「特別市」について

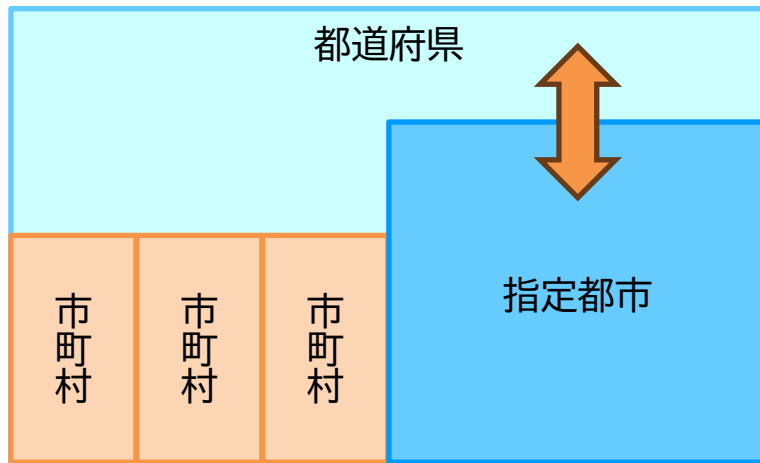
- 広域自治体に包含されない**一層制の地方自治体**
- 現在、広域自治体として道府県が指定都市の市域において実施している事務と、基礎自治体として市が担っている事務を統合し、**住民に身近な基礎自治体が一元的に担う**ことで、**効率的かつ機動的な都市経営の実現**を可能とする新たな地方自治の仕組み



指定都市制度と「特別市」制度のトレードオフ

- いわゆる「特別市」の区域内では「二重行政」は解消されるが、「特別市」と都道府県の間で、事務処理の非効率や調整の必要性が新たに発生する（「二元行政」）。
- 指定都市制度と「特別市」制度は、片方の制度ではメリットであった点が、他方の制度ではデメリットとなる、いわばトレードオフの関係。

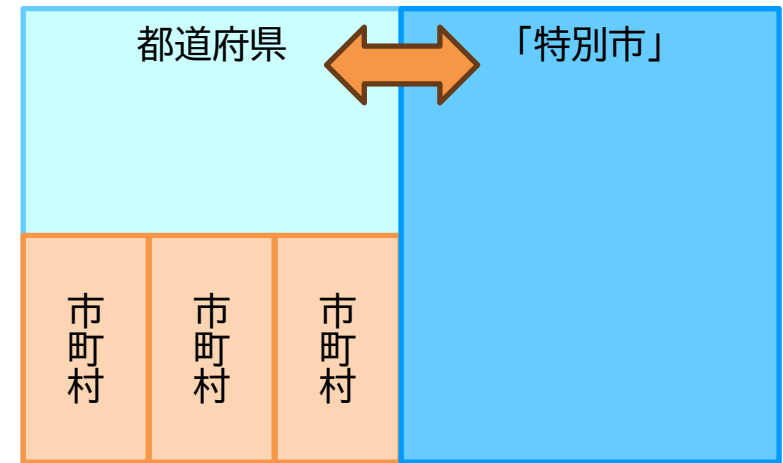
指定都市制度



(メリット) 広域行政は、都道府県が一元的に担うことができる。

(デメリット) 指定都市と都道府県の間で「二重行政」が発生。

いわゆる「特別市」制度



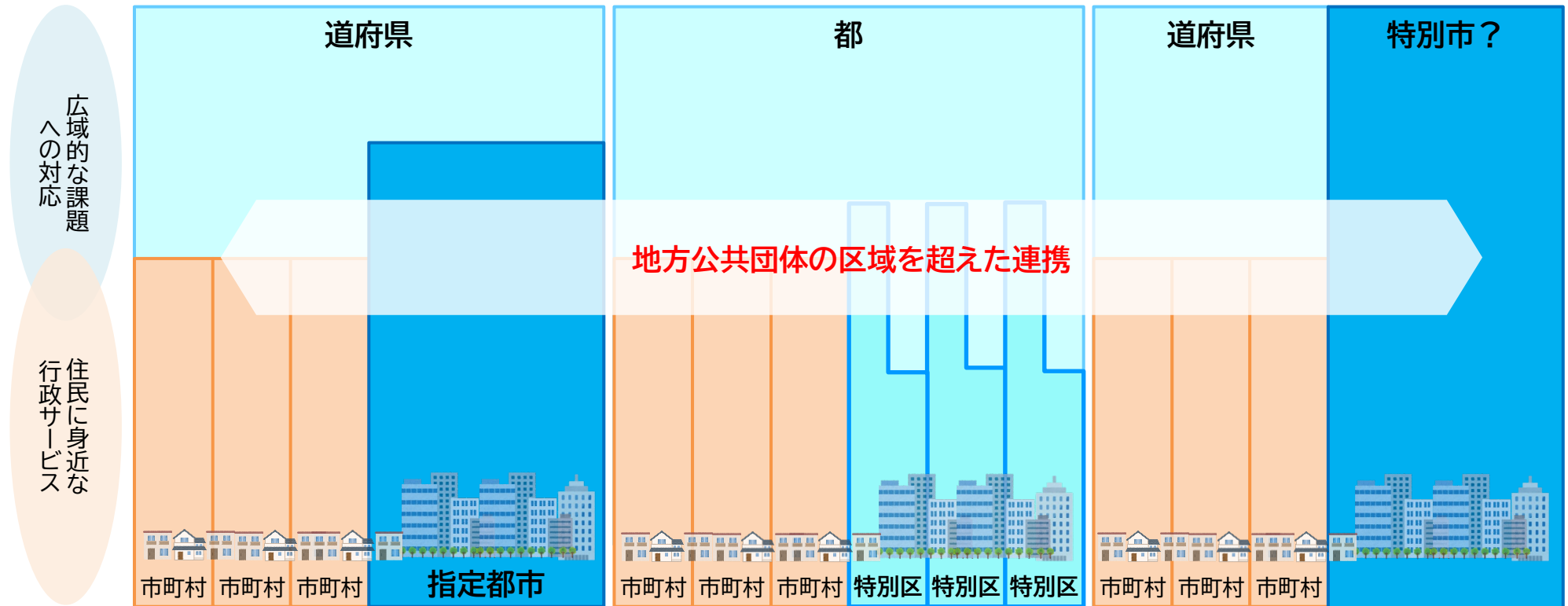
(メリット) 「特別市」の区域内では「二重行政」が解消される。

(デメリット) 「特別市」と都道府県の間で「二元行政」が発生。

- ・ 「特別市」の制度化の是非については、具体的な課題を明らかにした上で、そのような課題への制度的対応が可能か、という観点で、十分に議論を行う必要があるのではないかと。

大都市圏における地方公共団体間の関係

- 東京圏や関西圏などの大都市圏では、都道府県の区域を超えて都市の連坦が続くほか、住民の移動も広範囲にわたり、昼夜間人口の差も大きい。
- これまでも、防災分野等では、大都市圏における都道府県の区域を超えた連携が模索されてきたが、いわゆる「特別市」は、都道府県を実質的に分割するものであり、地方公共団体の区域を超えた連携の必要性をより高めるのではないかと。



- 「特別市」について議論する場合、特に大都市圏においては、地方公共団体の区域を超えた連携のあり方について、併せて議論する必要があるのではないかと。

1. 大都市制度に関する近年の議論
- 2. 国内外の様々な大都市制度**
3. 大都市圏における地方公共団体間の連携の取組
4. 大都市を取り巻く社会経済情勢

大都市制度の類型

- 我が国や諸外国の地方制度では、大都市・首都といった**大都市等に固有の制度**として、**独自の統治構造や事務処理の仕組みが存在**。
- これらの制度は、**都市圏の拡大や人口増、その時々政治・社会情勢等に応じて設けられた経緯があり、一様ではない**。
- 大都市等において、**行政事務を行う組織については、以下のような類型がある**。なお、これらのパターンのうち複数の組み合わせが適用されることもある。
 - パターン① 大都市等に一層制が採用されているもの
 - パターン② 圏域で、広域的に事務を処理する仕組み/広域的な事務の調整の枠組みが設けられているもの
 - パターン③(①②の中間) 大都市等に、広域自治体と基礎自治体の事務配分の特例が適用されているもの
- また、国による大都市等への特別な関与など、**国や広域自治体との関係について特例が設けられている場合がある**。

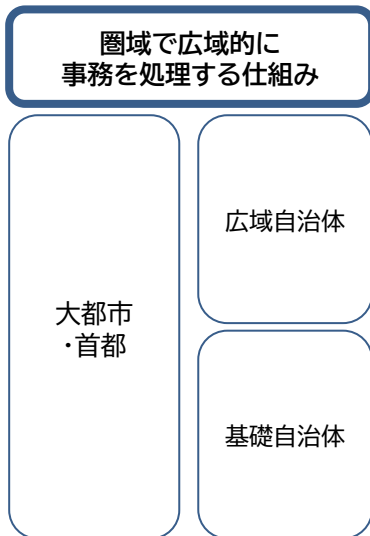
A:行政事務を行う組織の特例

B:国等との関係の特例

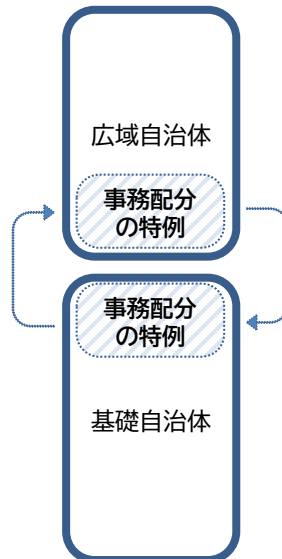
パターン①



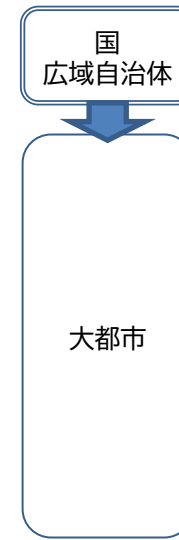
パターン②



パターン③
(①②の中間)



(例) 国による特別な関与
国による直接の事務執行



凡例(次ページ以降共通)

- : 諸外国の制度(首都)
- : 諸外国の制度(首都以外の大都市)
- : 我が国の制度
- (実線囲み) : 直接公選の議会を有する法人格のある団体
- (点線囲み) : 上記以外

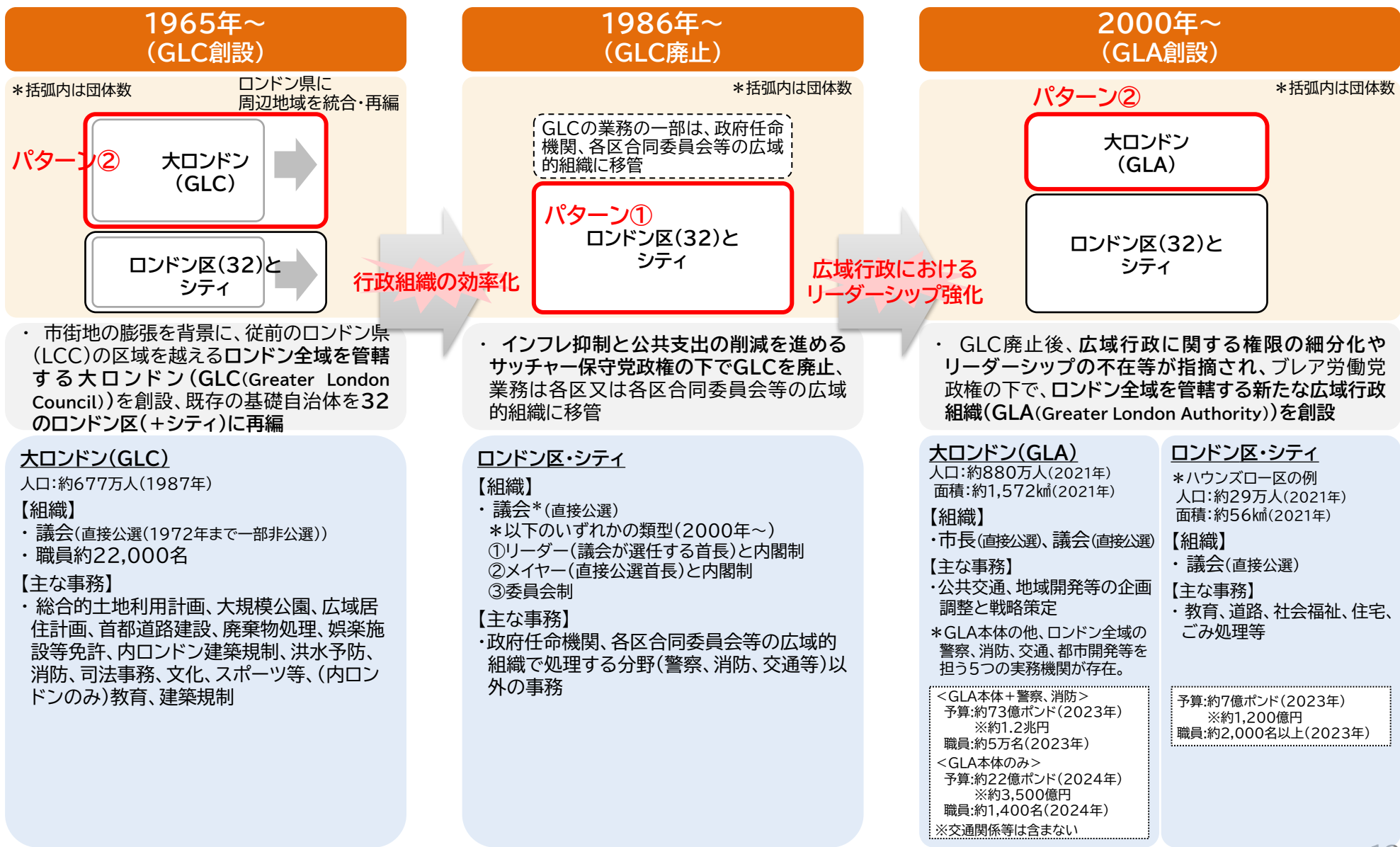
A:行政事務を行う組織の特例① 英国(ロンドン)

○ ロンドンでは、都市の発展に伴い広域行政需要が拡大する中で、政権の方針の影響も受けつつ、**広域行政に関する制度の変革が重ねられており、2000年以降、ロンドン全域を管轄する大ロンドン(GLA)が同地域の企画調整・戦略策定の役割を担っている。**

制度の変遷

背景

制度の概要



参考文献:自治体国際化協会(2024)「英国の地方自治 令和5年度改訂版」、内貴滋(2024)「英国版道州制・都構想・特別自治市の成功と挫折、そして未来への挑戦」、竹下讓(2009)「ロンドンは如何に治められてきたか」等

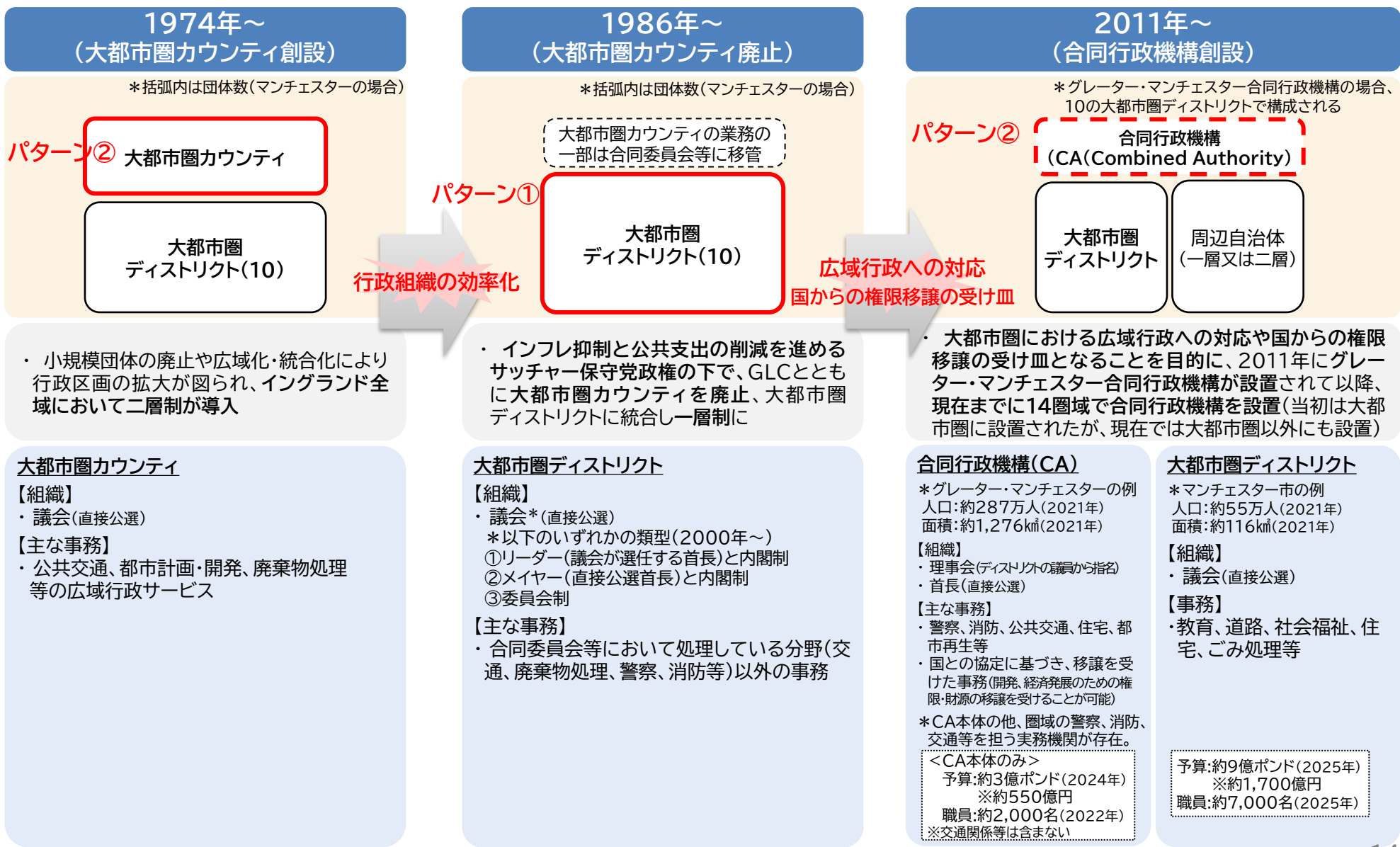
A:行政事務を行う組織の特例② 英国(マンチェスター等)

○ ロンドン以外の大都市圏(マンチェスター等)においても、統治構造の変革が重ねられているが、近年では、**大都市圏における広域行政への対応や政府からの権限移譲を目的に、複数自治体で構成される合同行政機構**の設置が進んでいる。

制度の変遷

背景

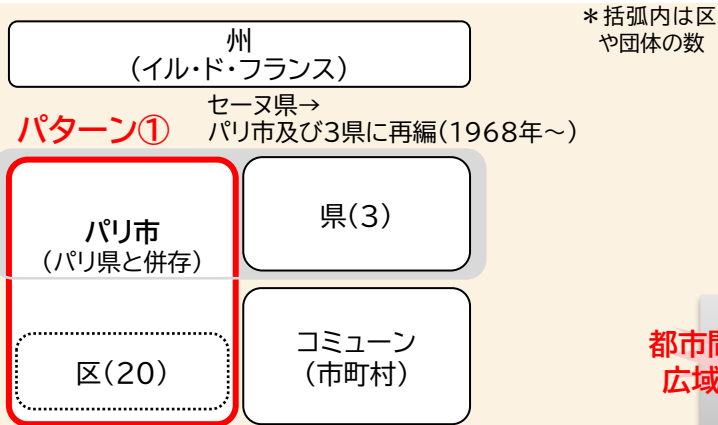
制度の概要



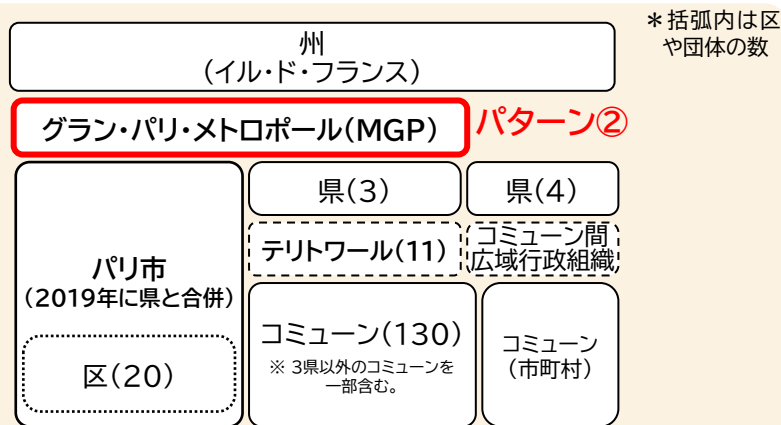
A:行政事務を行う組織の特例③ フランス(パリ)

○ パリは、その政治的重要性から他の地域とは異なる制度が適用されてきたが、近年、**EUや世界との都市間競争に必要な都市の規模を確保**するものとして、周辺の自治体も含む地域を管轄する**広域行政組織であるグラン・パリ・メトロポールが設置**された。

1975年～
(1975年法により現行制度の骨格が整備)



2016年～
(グラン・パリ・メトロポール創設)



都市間競争に備えた
広域都市圏の形成

制度の変遷

背景

・ パリは、政府が任命する官選知事及び警視総監を執行機関とするなど、その政治的重要性から特別な法制下におかれてきたが、1975年に公選制(議会で互選)のパリ市長職が設置され、1982年には、巨大化した市政を市民に近づけるため、公選制の区議会を導入

・ EUや世界での都市間競争に耐えうる広域都市圏を形成し、フランス国土全体の競争力を強化することや、コミューン間の格差縮小等を目的として、特別な法的地位を有するコミューン間広域行政組織であるグラン・パリ・メトロポール(MGP)を創設(合わせて、MGPと構成コミューン間の調整機能を担う機関としてテリトワールを設置)

制度の概要

パリ市(パリ県と併存)

- 【組織】
- ・ 議会(直接公選)
 - ・ 市長(議会で互選(1975年～))

- 【主な事務】
- ・ 県事務
(中学校、県道、国道維持管理、公共交通、通学バス、社会扶助給付、保健、福祉サービス等)
 - ・ コミューン事務
(小学校、幼稚園、コミューン道、都市交通、社会住宅、都市計画、上下水道、電気・ガス等)
 - ・ 警察(交通・駐車規制等を除く)は、政府任命の警視総監の事務

区(行政区)(1982年～)

- 【組織】
- ・ 区議会(直接公選)*
* 上位3分の1は市議会議員を兼務
 - ・ 区長(区議会で互選)
 - ・ パリ市職員を配置

- 【主な事務】
- ・ 区内の公共施設の運営についての意見表明、立地計画の決定等
 - ・ 区長は国の機関として、戸籍、選挙管理等を担当

グラン・パリ・メトロポール(MGP)

人口:約712万人(2022年)
面積:約814km²(2022年)

- 【組織】
- ・ 議会(直接公選)

- 【主な事務】
- ・ 都市再開発、経済振興、住宅政策、流域管理・水防等

予算:約42億ユーロ(2024年)
※約6,700億円
職員:約200名(2024年)

パリ市

人口:約211万人(2022年)
面積:約105km²(2022年)

- 【組織】
- ・ 議会(直接公選)
 - ・ 市長(議会で互選)

- 【主な事務】
- ・ 県事務
 - ・ コミューン事務
 - ・ 警察(交通・駐車規制等を除く)は、政府任命の警視総監の事務

予算:約93億ユーロ(2025年)
※約1.5兆円
職員:約5万名(2025年)

A:行政事務を行う組織の特例④ カナダ(トロント)

○ トロントでは、周辺自治体も含めた地域を管轄する**メトロ・トロントにより広域的な課題への対応**が行われていたが、1998年に、**歳出削減と行政の効率化を目指す**州政府の主導により、**一層制の大規模自治体(新トロント市)**が設置された。

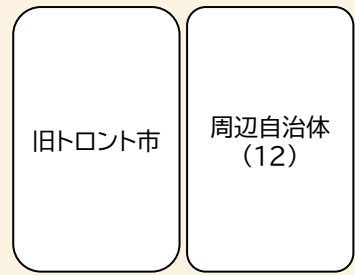
制度の変遷

背景

制度の概要

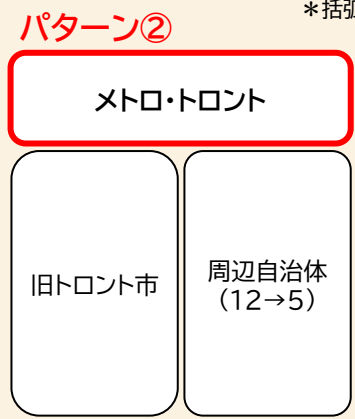
～1954年
(メトロ・トロント創設前)

*括弧内は団体数



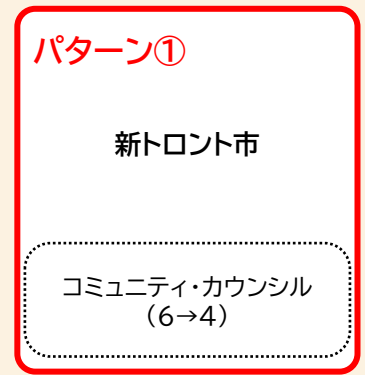
1954年～
(メトロ・トロント創設)

*括弧内は団体数



1998年～
(メトロ・トロントの廃止とトロント市の合併)

*括弧内はカウンシル数



広域行政への対応

行政組織の効率化

・ 都市圏人口の増大を背景に、トロント市議会は周辺自治体の併合合併を決議し、州委員会に提出したが、周辺自治体は反発。

・ 広域的課題に対応するため、二層目の組織の創設が委員会から州に勧告されたことを踏まえ、広域行政組織としてメトロ・トロントが発足

・ 州財政の悪化を背景に、歳出削減と行政の効率化を目指す州政府の主導により、メトロを廃止するとともに、メトロ構成自治体の合併により新トロント市が発足

旧トロント市等の基礎自治体

【組織】

- ・ 市長(直接公選)、市議会(直接公選)
- ・ 一般的に市長は議会の議長を務める

【主な事務】

- ・ 消防、地方道路、公園・娯楽、図書館、域内広域事業、経済開発、土地利用計画、廃棄物収集等

メトロ・トロント

Regional Municipality of Metropolitan Toronto
人口:228万人(1991年)

【組織】

- ・ 議会:構成市からの間接代表
→構成市の市長+直接公選(1988年～)
- ・ 議長(州政府任命→直接公選)に執行責任

【主な事務】

- ・ 広域計画、運輸、警察、幹線道路、上下水道(大規模施設)、廃棄物処理、公衆衛生、広域公園、児童・老人福祉、救急等

新トロント市

人口:279万人(2021年)
面積:631km²(2021年)

【組織】

- ・ 市長(直接公選)、市議会(直接公選)

【主な事務】

- ・ 広域自治体と基礎自治体の事務

予算:約188億カナダドル(2025年)
※約2.9兆円
職員:約4万名(2025年)

参考文献:岩崎美紀子(2011・2012)「カナダの大都市制度(上・下)」,自治体国際化協会(2010)「巨大都市トロントの成立」、自治体国際化協会(1999)「メガシティ・トロントの発足」等

A:行政事務を行う組織の特例⑤ 韓国(釜山・仁川等)

○ 韓国では、広域自治体である道から独立した一層制の「直轄市」が存在したが、事務量が膨大となったため、1988年以降、従前の行政区を「自治区」として基礎自治体化した。

制度の変遷

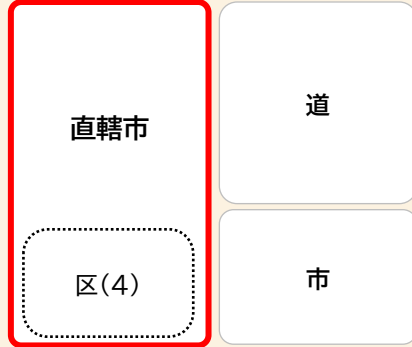
背景

制度の概要

1963年～
(直轄市創設)

パターン①

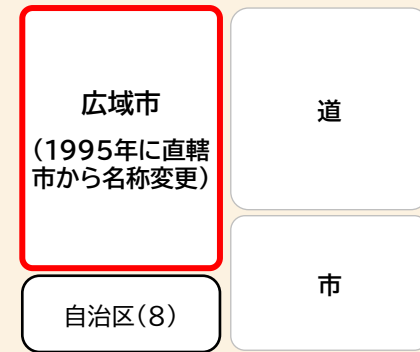
*括弧内は区の数(仁川の場合)



1988年～
(自治区の基礎自治体化)

パターン②

*括弧内は団体数(仁川の場合)



事務の膨大化による
二層制への移行

- ・ 1963年に釜山直轄市が置かれて以降、5つの大都市を、道から独立して広域自治体の事務と基礎自治体の事務の双方を行う「直轄市」とした。当時は軍事政権下で、首長は大統領による任命制。
- ・ 直轄市に置かれていた区は、独立した法人格を有しない、市の単なる下部行政単位。

- ・ 広域市(当時は直轄市)の事務量が膨大であり、単独でこれを処理するには負担が重くなったことから、1988年に従前の区を「自治区」として基礎自治体化。
- ・ 市域全体の行政サービスは広域市が担う一方、住民に身近な行政サービスは自治区が実施。市長は市税収入の一部をもって自治区相互間の財政調整を行う。

直轄市

【組織】

- ・ 市長(大統領による任命)、市議会はなし

【主な事務】

- ・ 広域自治体と基礎自治体の事務

広域市

*仁川市の例

人口:約300万人(2025年)

面積:1,067km²(2022年)

【組織】

- ・ 市長(直接公選)
- ・ 議会(直接公選)

【主な事務】

- ・ 広域的・統一的な事務、国家との連絡・調整事務(墓地・火葬、一般廃棄物処理、住宅、都市計画、幹線道路、上下水道、交通、工業団地等)

予算:約15兆ウォン(2025年)

※約1.5兆円

職員:約4,000名(2025年)(消防除く)

自治区

*西区の例

人口:約51万人(2017年)

面積:約137km²(2017年)

【組織】

- ・ 区庁長(直接公選)
- ・ 議会(直接公選)

【主な事務】

- ・ 住民登録等、基礎自治体の事務のうち、広域市が実施する事務以外のものを実施

予算:約5,723億ウォン(2017年)

※約550億円

職員:約1,000名(2017年)

A:行政事務を行う組織の特例⑥ 日本

○ **東京以外の大都市では**、かつて制度上は旧特別市制度が存在したものの、現在では**指定都市制度**により都道府県から市に権限を移譲。

○ **東京では**、**都区制度**により広域行政を都が実施。

制度

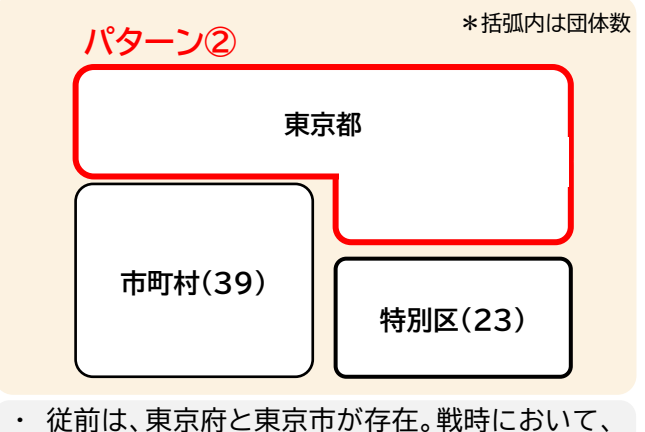
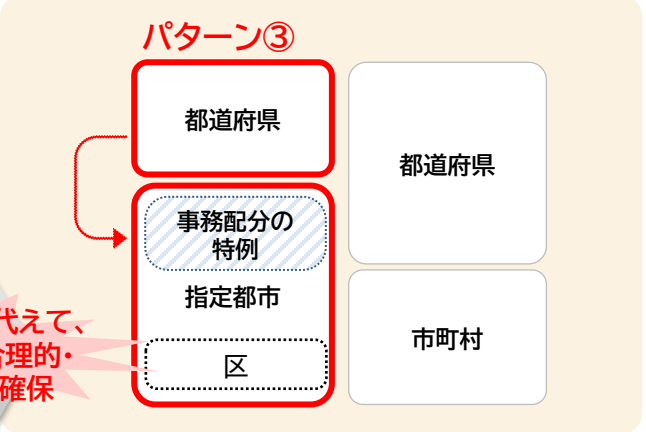
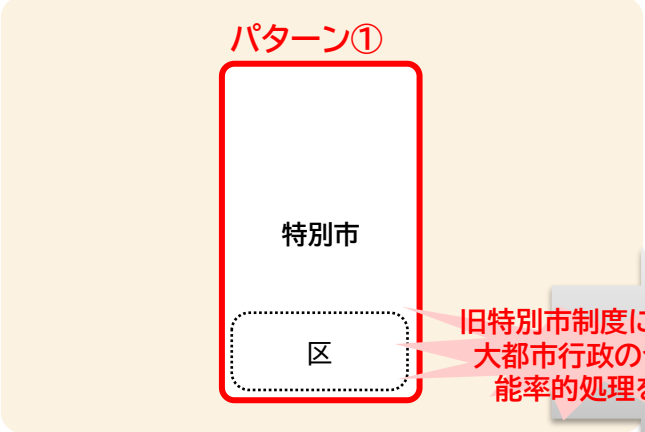
背景

制度の概要

1947年～
(旧特別市制度創設)※実際には指定されず

1956年～
(指定都市制度創設)

1947年～
(戦後の都区制度) *括弧内は団体数



旧特別市制度に代えて、
大都市行政の合理的・
能率的処理を確保

・戦後、地方分権の観点から、大都市について府県と同様の取扱いをすることとされた。また、特別市が独立した場合の残存郡部への財政上の問題についても、戦争により大都市の財政力等が大きく変化したことから、解決しやすくなりつつあると考えられた。

・旧特別市は、都道府県と市の対立により実際に指定されることはなかった。
・特別市の指定が進まない中、大都市行政の合理的かつ能率的処理を確保するため、都道府県の事務の一部を大都市に配分する指定都市制度が導入された。

・従前は、東京府と東京市が存在。戦時において、府と市がそれぞれ担っていた防空や配給等に関する行政事務を一元化し、敏速かつ強力に遂行する必要から、新たに都を設置。
・戦後、東京の大都市としての一体性を確保しつつ、特別区の自治権と自立性を強化することとされた。

特別市
【組織】
・市長(直接公選)、議会(直接公選)
・法人格を有しない区(区長公選)を設置。区に議会は置かれない。
【主な事務】
・都道府県と市の事務

都道府県
【組織】
・知事(直接公選)、議会(直接公選)
【主な事務】
・警察、都市計画区域の指定、二級河川の管理、国民健康保険(財政運営)等

指定都市
【組織】
・市長(直接公選)、議会(直接公選)
・法人格を有しない区を設置。区長は市長が任命し、議会は置かれない。
【主な事務】
・児童福祉・生活保護・母子保健・衛生、都市計画に関する事務の一部等、都道府県から市に移譲された事務
・一般市が行う事務

東京都
人口:約1,400万人(2025年)
面積:約2,200km²(2025年)
【組織】
・知事(直接公選)、議会(直接公選)
【主な事務】
・警察、消防、上下水道、都市計画区域の指定等
<知事部局等(警察・消防含む)>
予算:約8兆円(2025年度)
職員:約9万名(2025年度)
<知事部局等(警察・消防除く)>
予算:約7兆円(2025年度)
職員:約2万名(2025年度)
※交通・教育関係等は含まない

特別区
*新宿区の例
人口:約36万人(2025年)
面積:約18km²(2025年)
【組織】
・区長(直接公選)、議会(直接公選)
【主な事務】
・保健所の設置、小中学校の設置、一般廃棄物処理等
予算:約1,900億円(2025年度)
職員:約3,000名(2024年度)

B:国等との関係の特例①(諸外国)

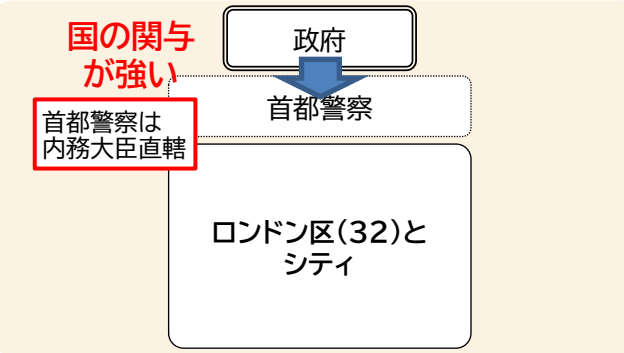
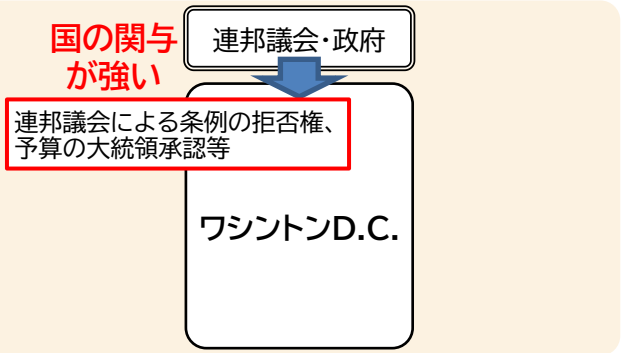
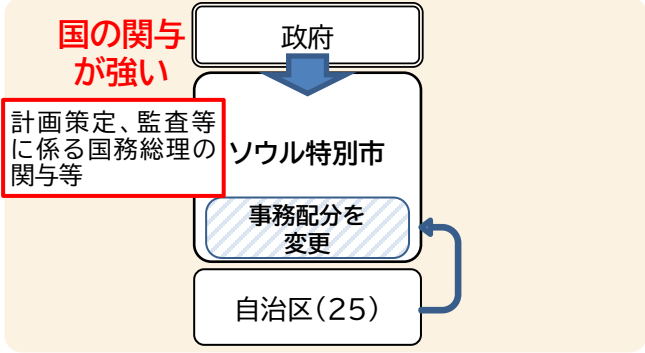
○ 大都市等については、国による関与等、**国や広域自治体との関係について特例**が設けられている場合がある。

韓国(ソウル) 1962年～

米国(ワシントンD.C.) 1973年～

英国(ロンドン) 1986年～2000年

制度



背景

・人口の約2割を抱える首都として、1962年、国務総理(首相)の傘下の特別な地位を持つ広域自治体に昇格

・ワシントンD.C.は、合衆国を構成するいずれの州にも属しておらず、合衆国憲法の規定により、連邦議会が専属的な立法権を行使する地区。

・1986年～2000年の間、ロンドンには広域事務を幅広く行う組織はなく、個別事務毎に広域的組織が設立されていた。このうち、警察庁は国内他地域と異なり、内務大臣直轄の独任制機関であった。

制度の概要

ソウル特別市
 人口:約959万人(2020年)
 面積:約605km²(2020年)
【組織】
 ・議会(直接公選)、市長(直接公選)
【主な事務】
 ・広域自治体の事務
 ・基礎自治体の事務の一部(任用試験、墓地・埋葬、一般廃棄物処理、土木・住宅建設等)
【国務総理の関与】
 ・道路・交通等の計画策定・執行や監査における国務総理の調整等

自治区(基礎自治体)
 *中区の例
 人口:約13万人(2020年)
 面積:約10km²(2020年)
【組織】
 ・議会(直接公選)、区長(直接公選)
【主な事務】
 ・住民登録等、基礎自治体の事務のうち、特別市が実施する事務以外のものを実施

予算:約6,000億ウォン(2024年)
 ※約600億円
 職員:約1,000名(2025年)

・従前は大統領が任命する3人の委員からなる委員会がD.C.の行政を執行していたが、1973年のコロンビア区自治・組織法(Home Rule Act)により、市長と市議会による自治権が認められた。

・ただし、連邦議会による条例の拒否権や、予算の連邦予算の一部としての一括審議や大統領等の承認など、連邦議会・政府による制約の下にある。

ワシントンD.C.
 人口:約69万人(2020年)
 面積:約61km²(2020年)
【組織】
 ・議会(直接公選)、市長(直接公選)
【主な事務】
 ・州の事務(裁判所、刑務所、保健規制、社会福祉、私立学校の認可、自動車運転免許等)
 ・市の事務(警察、消防、道路、上下水道、保健、教育、都市計画、経済振興、防災、観光振興、住宅、廃棄物処理等)

予算:約200億ドル(2024年)
 ※約3兆円
 職員:約4万名(2024年)

2000年、ブレア労働党政権の下で、ロンドン全域を管轄する新たな広域行政組織(GLA)が創設された際、GLA傘下の実務機関となった(委員の半数はロンドン市長が任命。予算はGLAが策定)。

ロンドン区
【組織】
 ・議会(直接公選)
【主な事務】
 ・基礎自治体の事務を実施。

首都警察
【組織】
 ・内務大臣が直轄

(参考)その他の広域的組織
【組織】
 ・委員はディストリクトの議員から指名(消防・民間防衛庁の場合)
【主な事務】
 ・消防(消防・民間防衛庁)
 ・廃棄物処理(廃棄物共同処理委員会)
 ・各区都市計画への勧告(計画勧告委員会)等

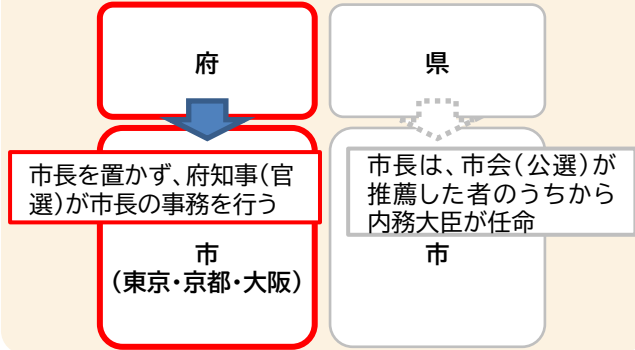
参考文献:稲垣英明(2023)「韓国における地方自治の状況」、自治体国際化協会(2015)「韓国地方自治(2015年改訂版)」、東京都政策報道室(1999)「諸外国における大都市制度のあり方に関する調査報告書(その2)」、自治体国際化協会(1990)「コロンビア特別区に見る自治制度:首都ワシントンの制度的性格と今後の展開」、内貫滋(2024)「英国版道州制・都構想・特別自治市の成功と挫折、そして未来への挑戦」等

B:国等との関係の特例②(日本)

○ 我が国でも、特に戦前の大都市制度においては、**国や府県との関係について特例**が設けられてきた。

三市特例 1888年～1898年

府の関与が強い



- ・ 三市については、人口の稠密度合等が他の市とは大きく異なり、一市にまとめて市制を適用した場合、府知事と市長の権限が抵触するおそれがあった。
- ・ このため、市制施行の際、市長を置かず、府知事が市長の事務を行う等の特例が置かれた。

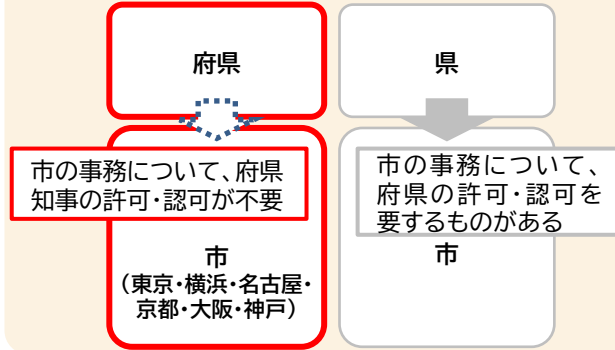
三市(東京・京都・大阪)

【組織】

- ・ 市長・助役を置かず、その職務は府知事・書記官*が行う。
- * 国が任命し、各府県に置かれる官吏。知事に事故あるときには上級書記官が知事の職務を代理
- ・ 収入役・書記その他の附属員も置かず、その職務は府庁の官吏が行う
- ・ 市参事会は府知事・書記官及び府の名譽職参事会員*で構成する
- * 郡部議員、市部議員がそれぞれ4名ずつを互選

六大都市行政監督特例 1922年～1956年

府県の関与が弱い



- ・ 六大都市では人口増加・人口集中による都市問題による事務が増大。迅速な事務執行に当たって、府県知事の許認可等を要することが支障となっていた。
- ・ このため、市が行う一部の事務について、府県知事の許認可が不要とされた。

六大市(東京・横浜・名古屋・京都・大阪・神戸)

*1943年(昭和18年)以降は、五大都市が対象(東京市は廃止され東京都になったため)

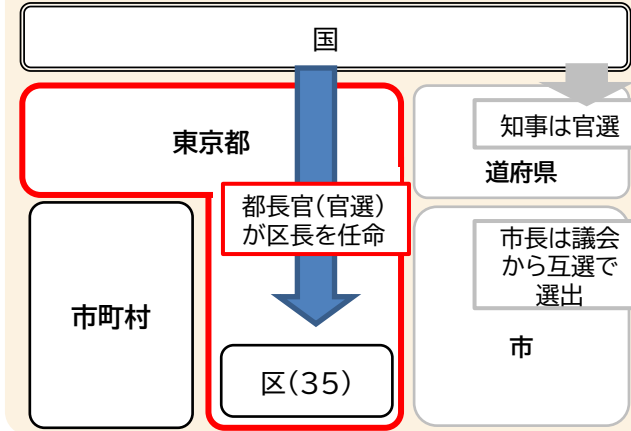
【事務執行上の監督】

- ・ 一部の事務について、府県知事の許認可等が不要。(許認可が不要とされた事務の例)
- ・ 市役所の位置、区の名称、区役所の位置の制定・変更
- ・ 議員・助役の定数
- ・ 手数料・使用料の制定・変更
- ・ 条例の廃止
- ・ 不均一課税
- ・ 選挙法、道路法、河川法、運河法、家畜市場法、電気事業法における市長の行為に対する知事の認可

東京都制 1943年～1947年

国の関与が強い

*括弧内は区の数



- ・ 従前は、東京府と東京市が存在。戦時において、府と市がそれぞれ担っていた防空や配給等に関する行政事務を一元化し、敏速かつ強力に遂行する必要から、新たに都を設置。

東京都

【組織】

- ・ 都長官(政府が任命)
- ・ 議会(公選)

【事務】

- ・ 府及び市の事務を実施。

区

*法人格を有する都の下部組織。課税権なし。

【組織】

- ・ 区長(都長官が任命)
- ・ 議会(公選)

【事務】

- ・ 財産管理等

制度

背景

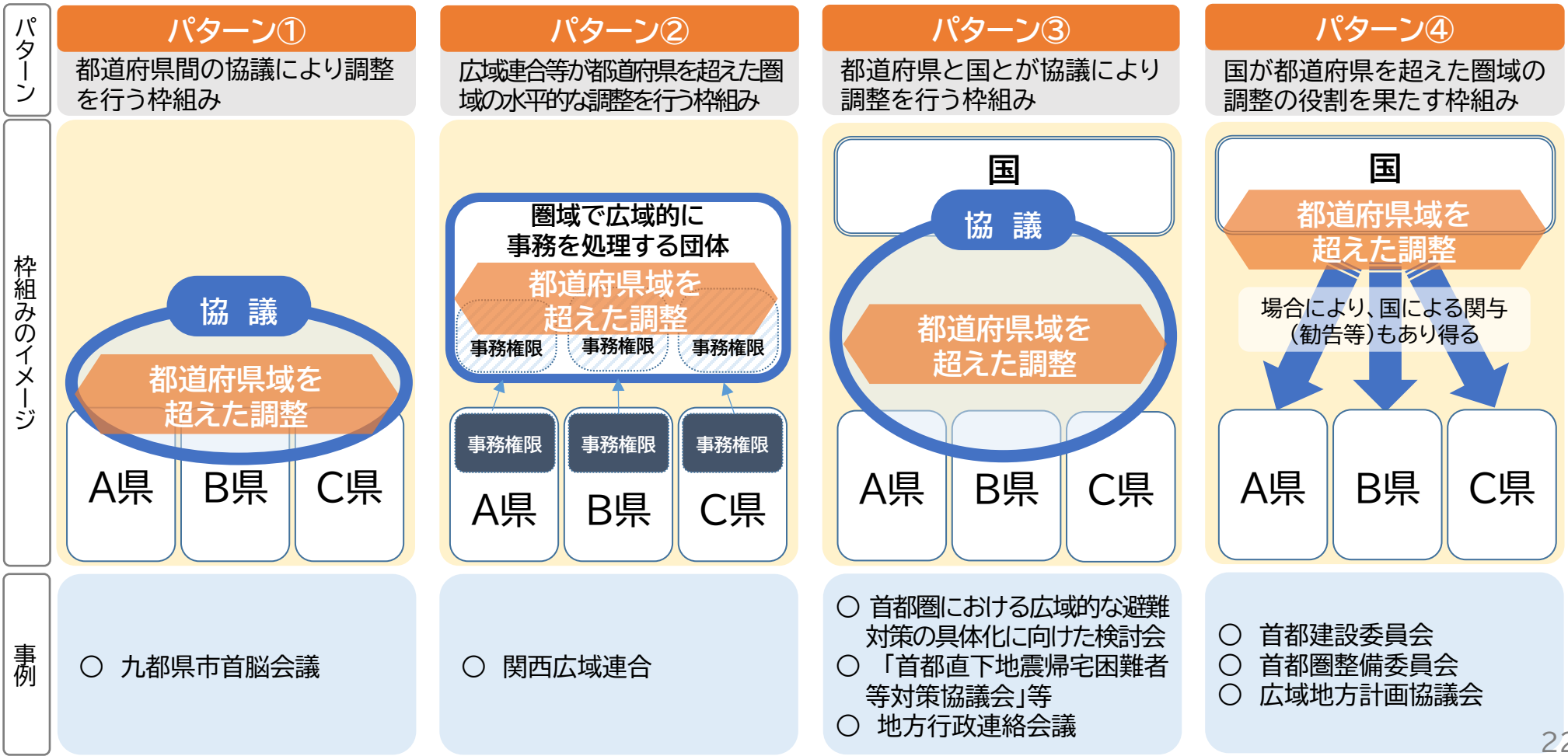
制度の概要

1. 大都市制度に関する近年の議論
2. 国内外の様々な大都市制度
- 3. 大都市圏における地方公共団体間の連携の取組**
4. 大都市を取り巻く社会経済情勢

都道府県域を超えた調整のあり方

○ 東京圏や関西圏におけるこれまでの取組を踏まえると、**大都市圏における都道府県域を超えた調整のあり方として、以下のような類型がある。**

- パターン① 都道府県間の協議により調整を行う枠組み
- パターン② 広域連合等が都道府県を超えた圏域の水平的な調整を行う枠組み
- パターン③ 都道府県等と国とが協議により調整を行う枠組み
- パターン④ 国が都道府県を超えた圏域の調整の役割を果たす枠組み



都道府県間の協議により調整を行う枠組みの例 <九都県市首脳会議>

- 東京圏の都県及び指定都市は、共同して広域的課題に積極的に取り組むことを目的に、環境問題や防災・危機管理対策等の広域的に対応すべき諸課題について定期的に意見交換等を行う枠組みを設けている。

(備考)九都県市首脳会議ホームページをもとに作成

構成員

埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県
の知事、さいたま市・横浜市・川崎市・千葉市・相模原市の市長

沿革

昭和54年に六都県市首脳会議として設立。以降、千葉市長(平成4年)、さいたま市長(平成15年)、相模原市長(平成22年)が加入

広域的な取組の必要性

「首都圏は、全国人口の約3割を擁し、我が国の政治、経済、文化の中心をなすとともに、大都市圏として一つの地域社会を形成しています。しかし、この地域への人口の集中や諸機能の集積による都市化の進展により、個々の都県市の範囲を超えた広域的に対応すべき様々な課題が生じています。このため、広域化した諸課題の解決に向けて、九都県市が協調した取組を進めることが必要となっています。」

活動内容

- 首脳会議を年2回(春・秋)開催し、共同宣言や国に対する要望を取りまとめているほか、諸課題についての検討や情報共有、周知等の取組を行っている。
(令和7年度の取組)
 - ・ 中小企業の持続的な賃上げ実現に向けた価格転嫁の円滑化について、周知啓発活動や各都県市の取組の横展開等を実施。
 - ・ 令和7年度からの盛土規制法の規制開始について、法の周知徹底や運用上の事例研究等を実施。
 - ・ 働く女性の活躍推進について、女性活躍の気運を上げられるよう検討を実施。
- 首脳会議の下に、廃棄物担当部局長を委員とする廃棄物問題検討委員会を設置し、食品ロス削減や廃棄物の適正処理の促進に向けた啓発事業等の取組を実施。また、環境保全担当部局長を委員とする環境問題対策委員会を設置し、地球温暖化対策に係る普及啓発事業、ディーゼル車規制等の大気汚染対策、水質保全のための東京湾環境一斉調査等の取組を実施。
- 自然災害対策としては、毎年、九都県市が持ち回りで幹事となり、合同防災訓練(避難誘導・受入訓練、人員・資機材等の応援訓練、救援物資緊急輸送訓練などを内容とする広域応援・受援訓練等)を実施し、相互の連携協力体制の充実・強化を図っている。

広域連合等が都道府県を超えた圏域の水平的な調整を行う枠組みの例<関西広域連合>

○ 関西圏においては、**関西広域連合を設立**し、防災、観光・文化・スポーツ振興、産業振興、医療、環境保全、職員研修などの**幅広い分野における広域行政が推進**されている。

(備考)関西広域連合ホームページをもとに作成

構成団体

滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県、京都市、大阪市、堺市、神戸市(連携団体:福井県、三重県)

沿革

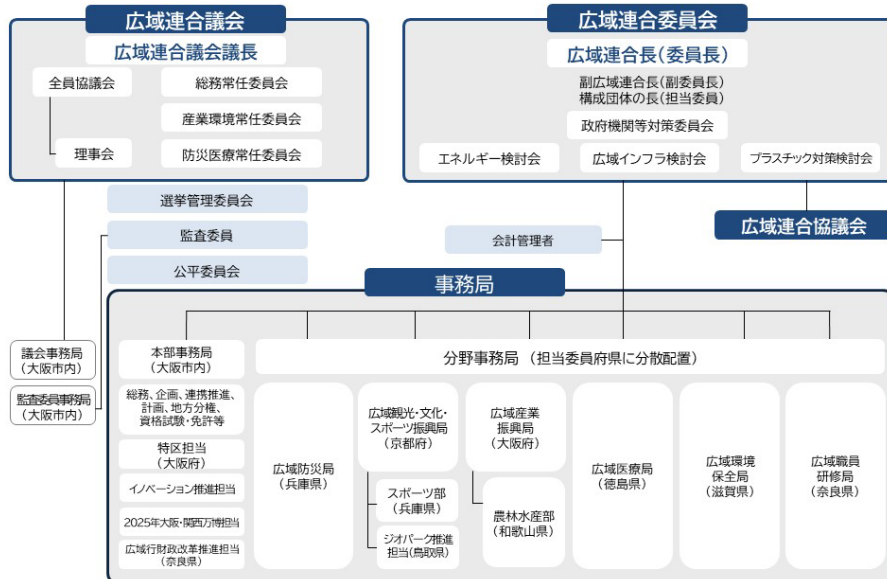
平成22年設立。以降、4指定都市(平成24年)、奈良県(平成27年)が加入。

設立のねらい

1. 地方分権改革の突破口を開く(分権型社会の実現)
2. 関西における広域行政を展開する(関西全体の広域行政を担う責任主体づくり)
3. 国と地方の二重行政を解消する(国の地方支分部局の事務の受け皿づくり)

組織図

(参考) 本部事務局職員38人(R7.3.31現在)
R7年度当初予算3,811百万円



実施事務

1. 広域防災

- ・「関西防災・減災プラン」及び「関西広域応援・受援実施要綱」に定める防災力の充実・発展
- ・大規模広域災害を想定した広域対応の推進 等

2. 広域観光・文化・スポーツ振興

- ・「関西観光・文化振興計画」の戦略的推進
- ・「2025年大阪・関西万博」や「ワールドマスターズゲーム2027関西」等に向けた観光の取組の推進 等

3. 広域産業振興

- ・「関西広域産業ビジョン」の着実な推進
- ・地産地消運動の推進による域内消費拡大 等

4. 広域医療

- ・「関西広域医療連携計画」の推進
- ・ドクターヘリの活用等による広域救急医療体制の充実 等

5. 広域環境保全

- ・「関西広域環境保全計画」の推進
- ・脱炭素社会づくり 等

6. 資格試験・免許等

- ・准看護師、調理師、製菓衛生師試験の実施、免許交付等
- ・毒物劇物取扱者、登録販売者試験の実施

7. 広域職員研修

- ・政策形成能力研修の実施
- ・構成団体主催研修への相互参加(団体連携型研修)等

国が都道府県を超えた圏域の調整の役割を果たす枠組みの例 <首都建設委員会等>

○ 1970年代までは、東京を中心とする **大都市圏域を管轄し、国の関係行政機関の長や関係地方公共団体に対する勧告権を有する国の行政機関** (首都建設委員会、首都圏整備委員会) が置かれていた。

	首都建設委員会 (S25～総理府外局、S27～S31建設省外局)	首都圏整備委員会 (S31～S49総理府外局)
概要	<ul style="list-style-type: none"> 戦後、東京都による首都東京の復興と都市基盤整備に対する国の特別の支援の要請を受け、昭和25年に「首都建設法」が公布・施行。同法に基づき、総理府の外局として「首都建設委員会」が設置された。 委員会は、昭和30年に「首都圏構想素案」を公表。 	<ul style="list-style-type: none"> 昭和31年に「首都圏整備法」が制定(首都建設法は廃止)され、同法に基づき、総理府の外局として「首都圏整備委員会」が設置された。 委員会は、昭和33年に「第一次首都圏基本計画」を決定。昭和49年の国土庁設置に伴い、委員会は廃止
任務所	首都建設計画の作成と実施の推進	首都圏整備計画の策定とそのために必要な調査、同計画の実施に関する事務の総合調整及び実施の推進
構成員	9名(建設大臣(委員長)、衆議院議員1名、参議院議員1名、東京都知事、東京都議会議員1名、学識経験者4名)	5名(国務大臣(委員長)、委員4名(うち常勤2名))
対象区域	東京都の区域	東京都の区域と政令で定めるその周辺の地域を一体とした広域＝「広域圏」 第一次首都圏基本計画時(昭和33年): 東京都心を中心とする半径100kmの区域 ↓ 首都圏整備法施行令改正後(昭和41年): 1都7県に拡大
権限	国、東京都の市区町村及び関係事業者に対し、所管の施設の計画の決定等について、首都建設計画を尊重するよう勧告できる	国の関係行政機関の長、関係地方公共団体、関係事業者に対し、整備計画等の実施に関し、勧告・報告徴収できる

国が都道府県を超えた圏域の調整の役割を果たす枠組みの例 < 広域地方計画協議会 >

- 国土形成計画法に基づき国土交通大臣が定める広域地方計画及びその実施に関して協議するため、**全国8ブロック**に設けられている**国、地方公共団体、経済団体等で構成**される「**広域地方計画協議会**」が存在する。

広域地方計画協議会

1 広域地方計画

- ・ 国土形成計画法(昭和25年法律第205号)に基づき、国土交通大臣が、対象となる区域における国土の形成に関する方針・目標及び目標を達成するために一の都府県の区域を超える広域の見地から必要と認められる主要な施策について定める計画。
- ・ 全国8ブロック(東北圏、首都圏、北陸圏、中部圏、近畿圏、中国圏、四国圏、九州圏)ごとに策定されており、現在の計画は、概ね10年間の国土づくりの戦略を定めたものとして平成28年3月に決定。

2 広域地方計画協議会

○概要

- ・ 国土形成計画法に基づき、広域地方計画及びその実施に関し必要な事項について協議するため、広域地方計画区域ごとに組織。

○構成員

- ・ 国の地方行政機関の長、都道府県知事、指定都市市長、市町村団体、経済団体等で構成。

(参考)首都圏広域地方計画(平成28年3月策定)

- ・ 国土形成計画(平成27年8月策定)を受け、新しい首都圏の実現に向けた地域の戦略を明らかにした概ね10年間の計画で、同計画に基づき、①IoT・ICT、②防災・復旧、③国際競争力、④交流ネットワーク、⑤共生社会、⑥拠点形成の6分野で38プロジェクトが推進されている。
- ・ また、新たな首都圏広域地方計画の策定に向けた検討が令和4年8月から進められており、令和6年12月には、その時点での検討状況を整理した「中間とりまとめ(素案)」が公表されている。



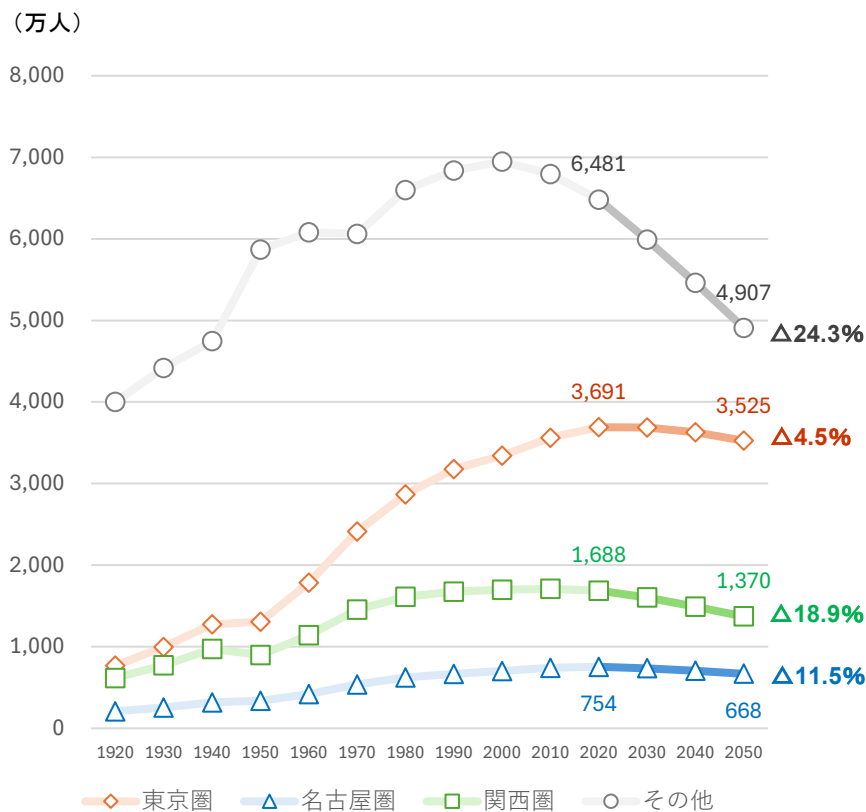
1. 大都市制度に関する近年の議論
2. 国内外の様々な大都市制度
3. 大都市圏における地方公共団体間の連携の取組
- 4. 大都市を取り巻く社会経済情勢**

都市部とその他地域の人口推計(東京圏・大阪圏・名古屋圏)

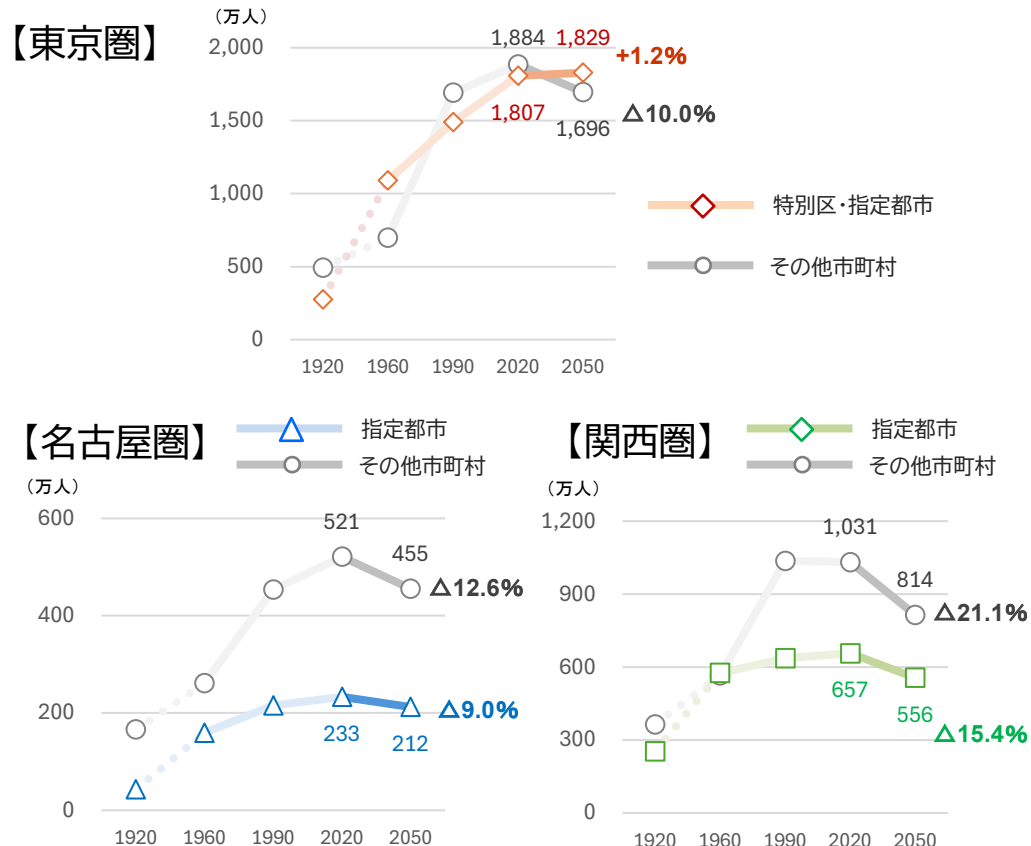
- 2020年から2050年にかけて全国的な人口減少が予想される中、**三大都市圏の人口減少は、他地域に比べ緩やか**。さらに、**各都市圏の中でも、特別区・指定都市の人口減少幅は比較的小さい**と推計されている。
- この結果、**「全国に占める三大都市圏の人口割合」「都市圏に占める特別区・指定都市の人口割合」はいずれも高まり、都市への人口集中が加速**すると考えられる。
- ただし、東京圏の特別区・指定都市の人口は2050年まで微増し、全国的にも特異な状況である一方、関西圏の人口減少幅は20%に迫る等、三大都市圏間の違いも大きい。

※ 三大都市圏=東京圏(埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県)+名古屋圏(愛知県)+関西圏(京都府、大阪府、兵庫県)

三大都市圏の人口とその他の地域の人口



三大都市圏のうち、特別区・指定都市の人口とその他市町村の人口



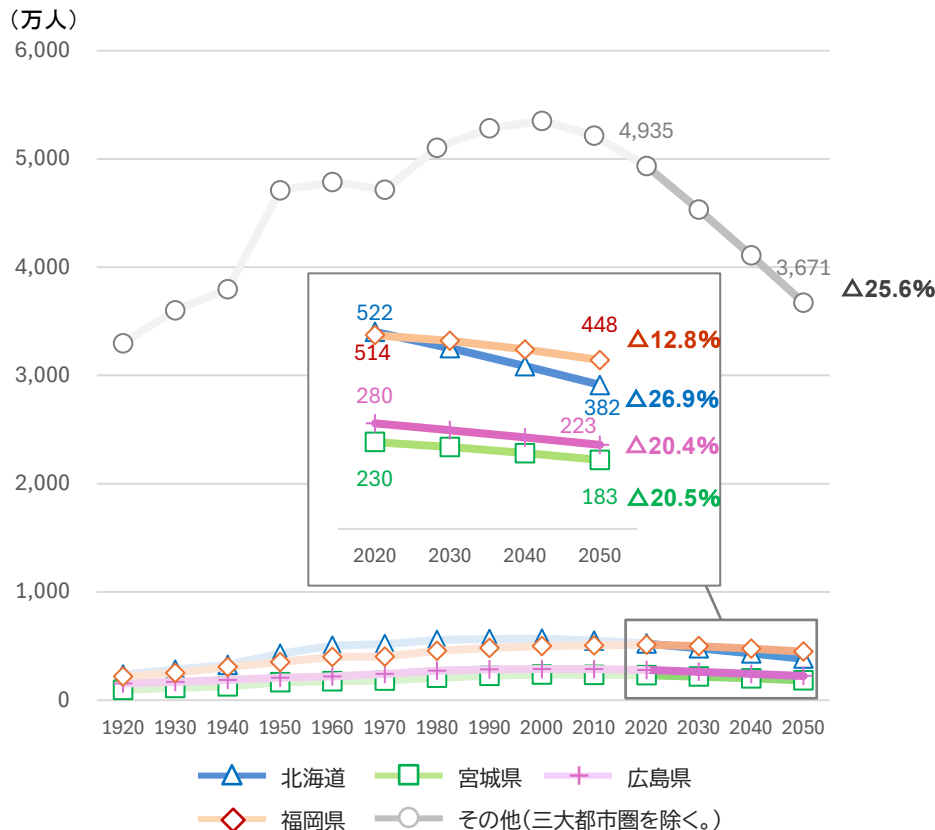
(備考)1920~2020は「国勢調査」(総務省統計局)、2030~2050は「日本の地域別将来推計人口」(令和5(2023)年推計 国立社会保障・人口問題研究所発表)より作成

都市部とその他地域の人口推計(札仙広福)

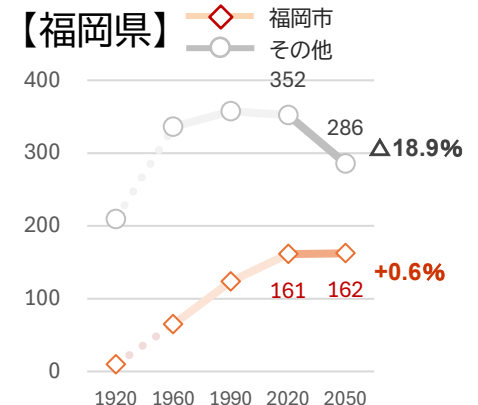
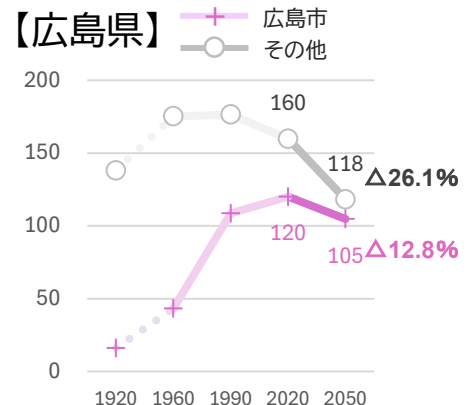
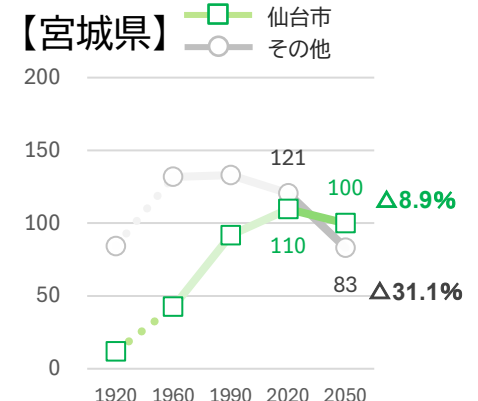
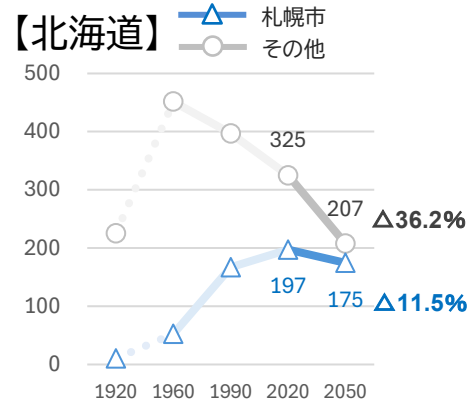
- 2020年から2050年にかけて、**北海道・宮城県・広島県の人口減少幅は20%を超える見込み。ただし、札幌市・仙台市・広島市の人口減少幅は10%前後と比較的小さいほか、福岡市は微増**が見込まれている。
- この結果、これらの県でも**「県全体に占める指定都市の人口割合」が高まり、都市への人口集中が加速**する。

※ 札仙広福=札幌市、仙台市、広島市、福岡市

北海道・宮城県・広島県・福岡県の人口と
 その他都道府県(上記各県と三大都市圏を除く。)の人口



北海道・宮城県・広島県・福岡県のうち、
 指定都市(県庁所在地である指定都市)の人口とその他市町村の人口

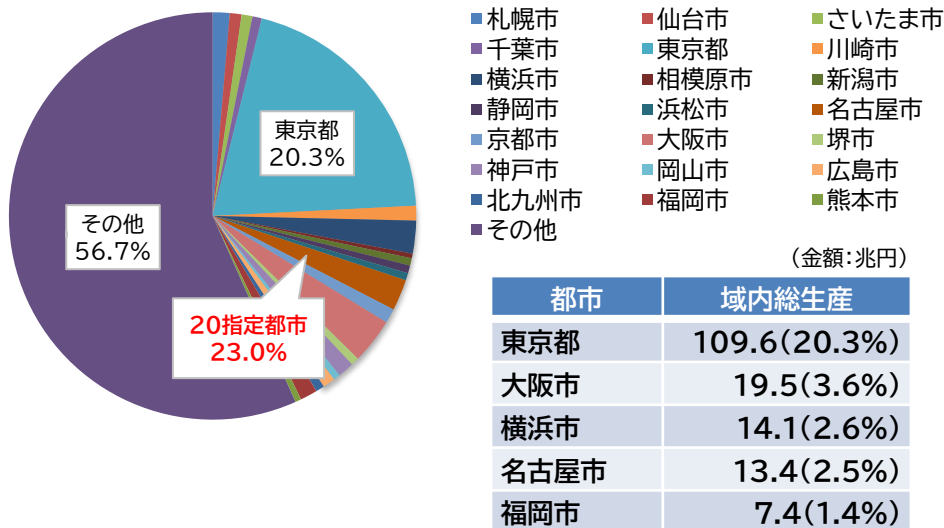


(備考)1920~2020は「国勢調査」(総務省統計局)、2030~2050は「日本の地域別将来推計人口」(令和5(2023)年推計 国立社会保障・人口問題研究所発表)より作成

指定都市・特別区における経済活動の状況

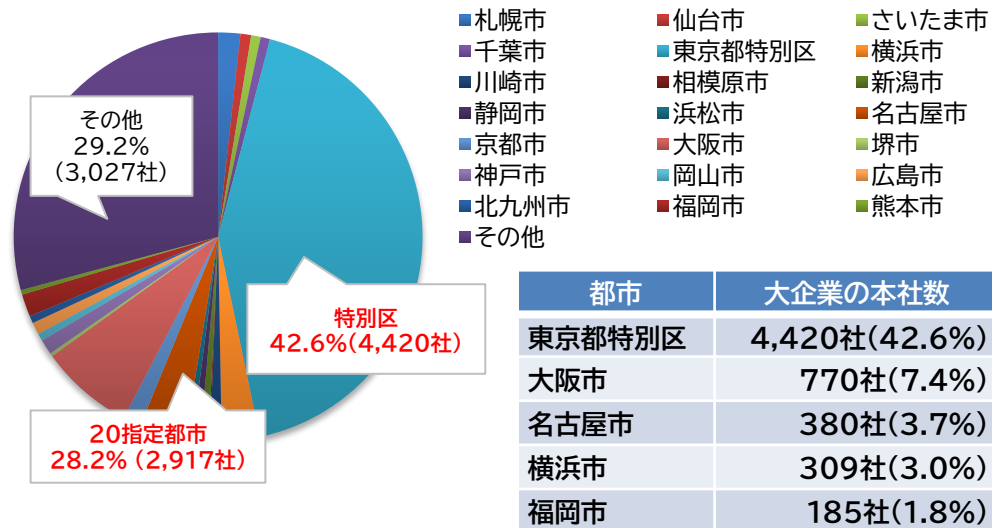
○ 指定都市・特別区は、**国土の約3.3%**の面積に、**総人口の約30%**の人口を有しており、**国内総生産(GDP)の約40%**を占めるとともに、**大企業の本社の約71%(特別区に約43%)**が所在。その中でも、**東京都へのGDPや大企業の本社の集積が著しい。**

国内総生産に占める割合



(備考)大都市比較統計年表(令和4年版)、令和4年度国民経済計算年次推計より作成
 ※1 指定都市のうち、さいたま市は、令和2年度埼玉県市町村民経済計算、相模原市は、平成25年度市民経済計算の試算について、静岡市は、令和2年度静岡県地域経済計算、熊本市は、令和3年度市町村民経済計算のデータを用いている。
 ※2 東京都は特別区のみデータが確認できなかったが、経済センサスの従業者数を基に特別区内の総生産を都内総生産の約83%と推計したものが有り(平成26年特別区長会)、この試算に基づけば**特別区+20指定都市の合計は国内総生産の約40%**となる。

大企業の本社数



(備考)中小企業庁「都道府県・大都市別企業数、常用雇用者数、従業者総数(民営、非一時産業、2021年)より作成
 ※ 大企業:中小企業に該当しない企業
 参考:中小企業の主な定義
 ア 製造業、建設業、運輸業その他の業種:資本金3億円以下又は従業者規模300人以下
 イ 卸売業:資本金1億円以下又は従業者規模100人以下
 ウ サービス業:資本金5000万円以下又は従業者規模100人以下
 エ 小売業:資本金5000万円以下又は従業者規模50人以下

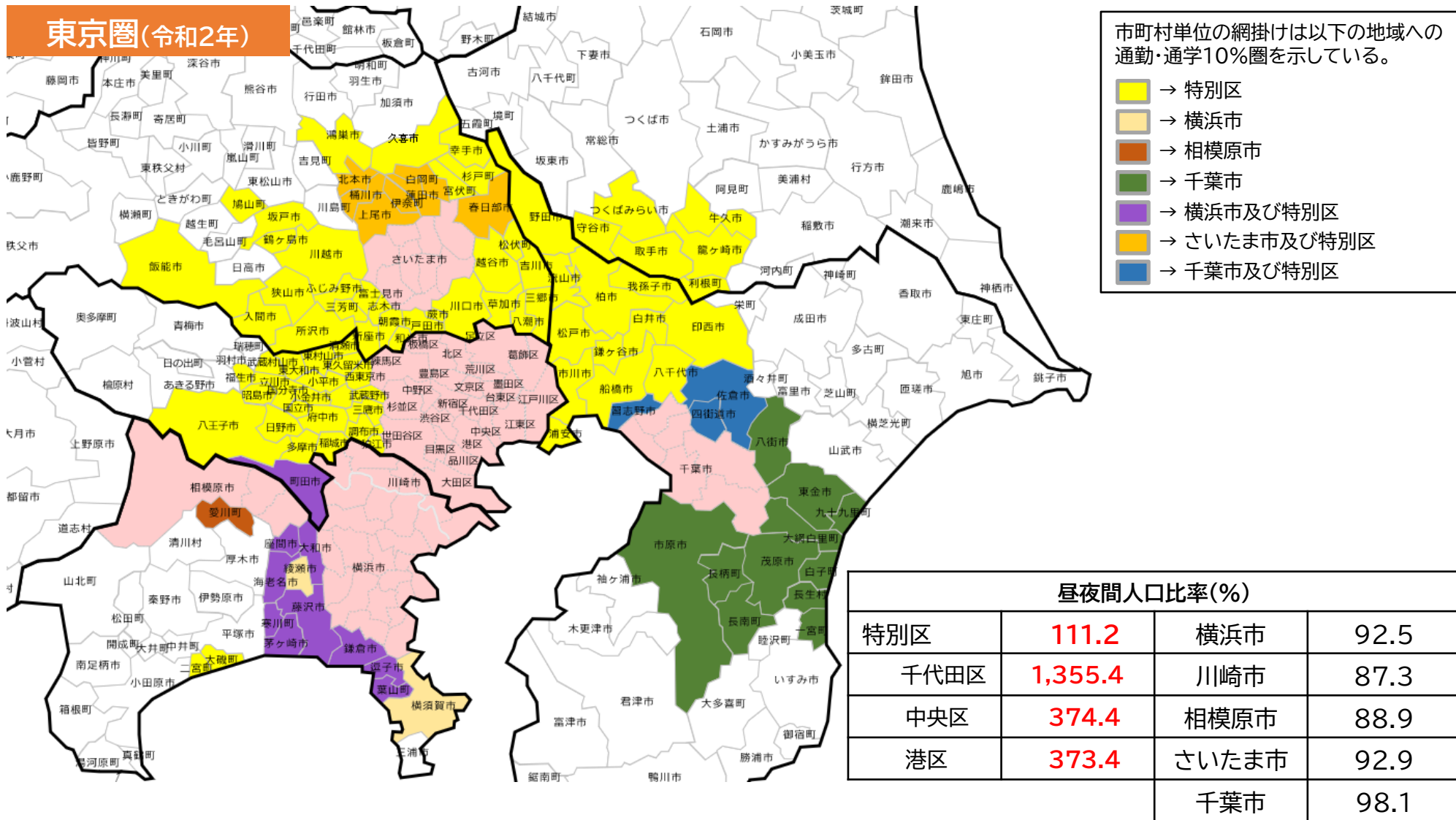
【参考】指定都市・特別区の面積・人口

	指定都市及び特別区			全国
		うち指定都市	うち特別区	
面積 (km ²)	12,639.96	12,012.45	627.51	377,974.71
全国比	3.3%	3.2%	0.2%	100.0%
人口 (人)	37,532,334	27,799,058	9,733,276	126,146,099
全国比	29.8%	22.0%	7.7%	100.0%

(備考)国土地理院「令和6年全国都道府県市区町村別面積調」、総務省「令和2年国勢調査」より作成

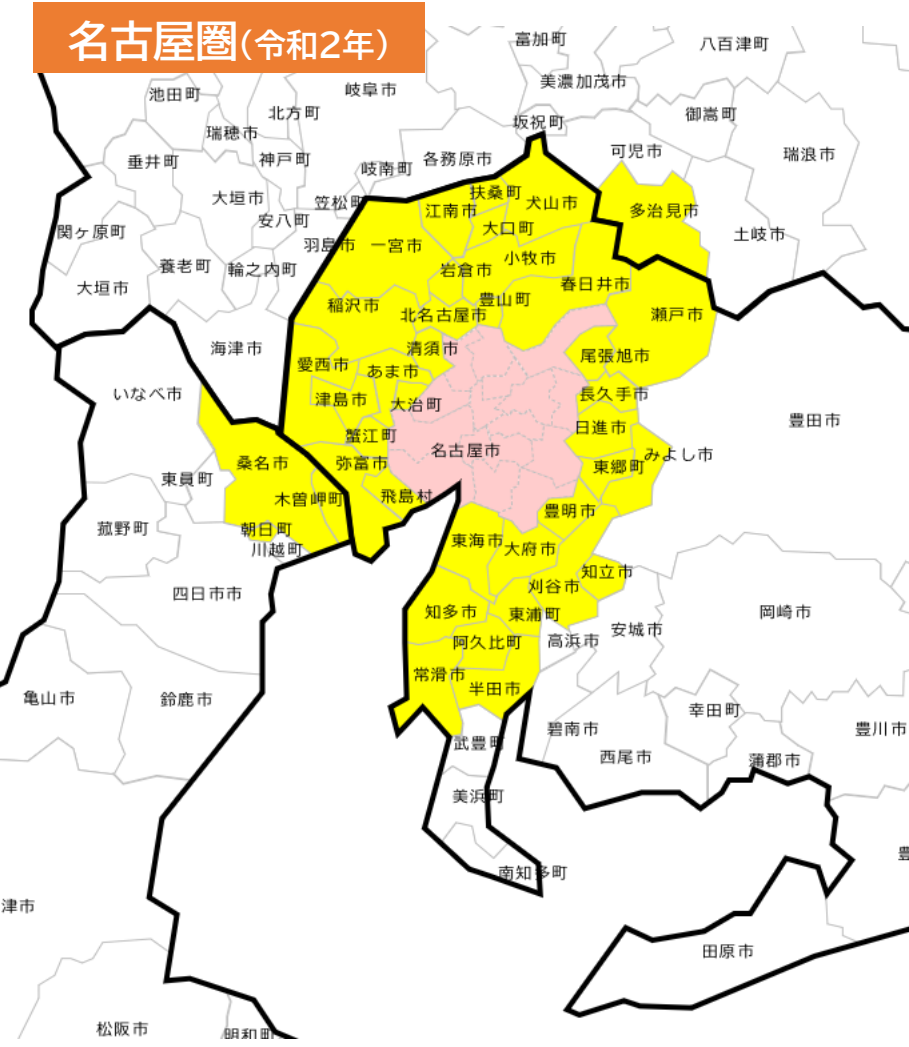
都市圏における面的な広がり(東京圏)

○ **三大都市圏は、通勤・通学10%圏が都府県境を越えて広がっており、とりわけ東京圏の面的な広がり突出。**都心3区を中心に**特別区の昼夜間人口比率は非常に高い数値**となっている。



都市圏における面的な広がり(名古屋圏・関西圏)

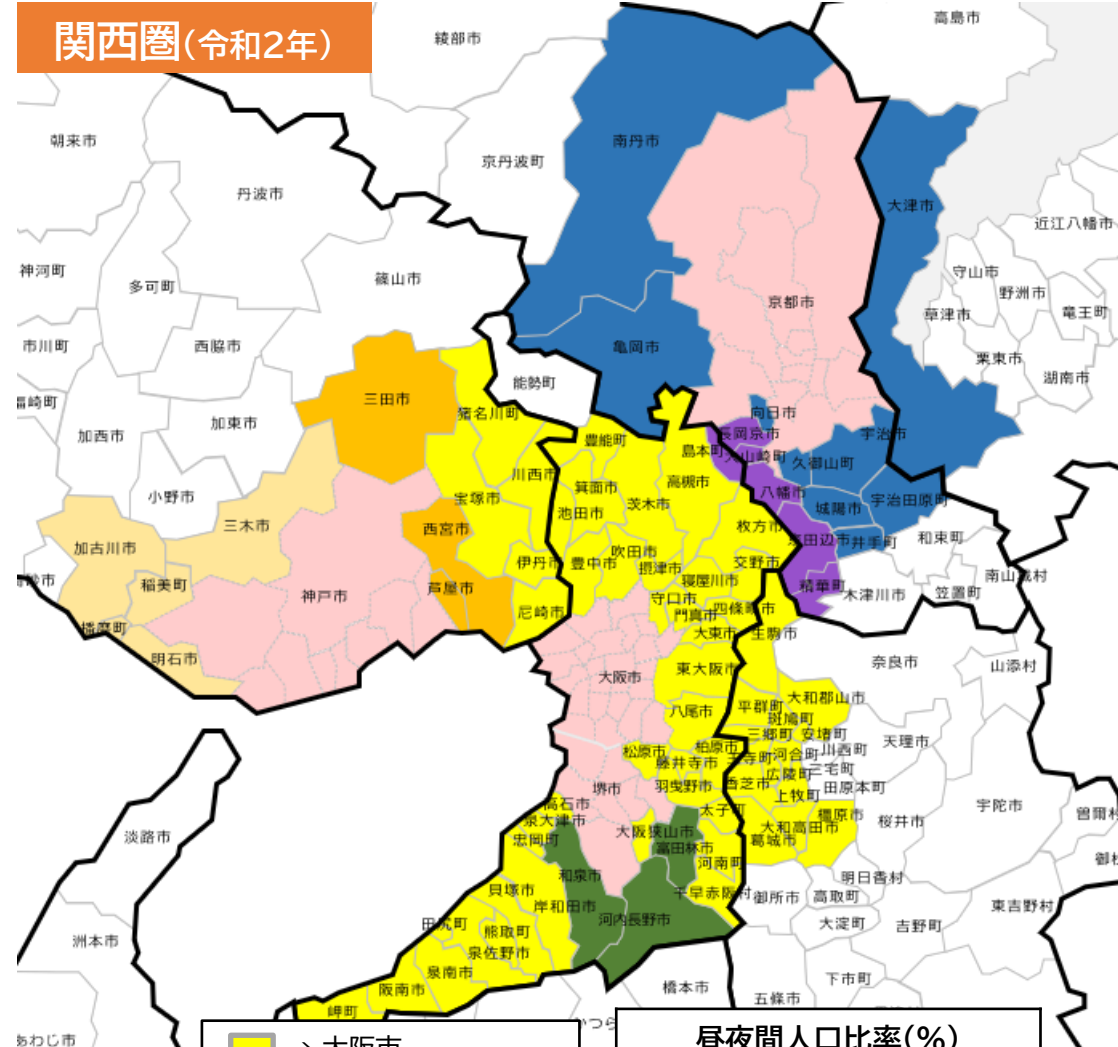
名古屋圏(令和2年)



名古屋市への通勤・通学10%圏

昼夜間人口比率(%)	
名古屋市	111.2

関西圏(令和2年)



- 大阪市
- 京都市
- 神戸市
- 大阪市及び堺市
- 大阪市及び京都市
- 大阪市及び神戸市

昼夜間人口比率(%)	
大阪市	128.4
堺市	94.1
京都市	108.4
神戸市	102.3

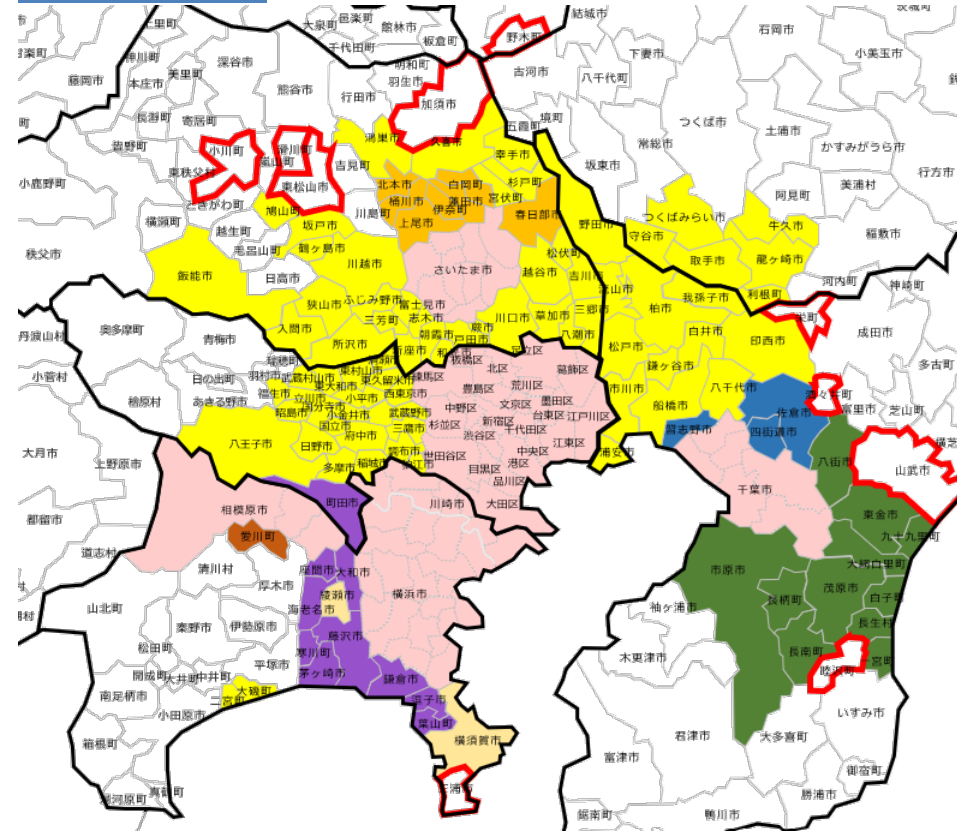
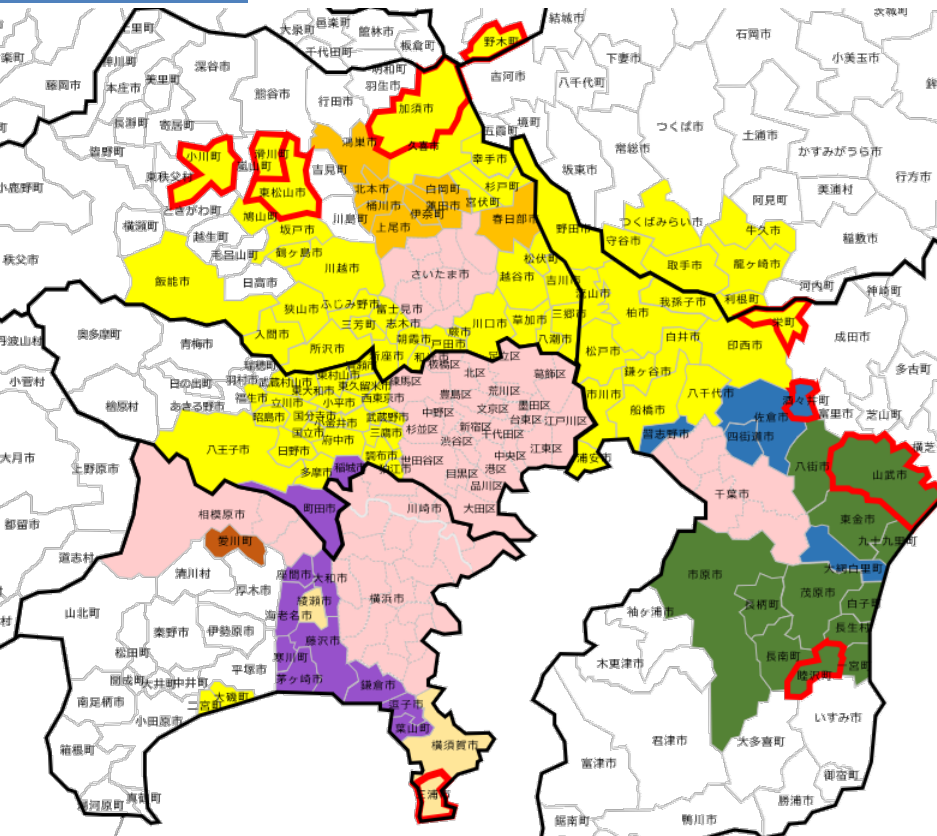
(備考)「令和2年国勢調査」(総務省統計局)をもとに作成

都市圏における面的な広がり(東京圏における変化)

○ 東京圏では、平成22年から令和2年までの10年間で、千葉県や埼玉県を中心に、**通勤・通学10%圏から外れる団体が**出てきており、都市圏の面的な広がりが縮小する動きがみられる。

平成22年

令和2年



Yellow	→ 特別区
Light Orange	→ 横浜市
Dark Orange	→ 相模原市
Green	→ 千葉県
Purple	→ 横浜市及び特別区
Light Yellow	→ さいたま市及び特別区
Blue	→ 千葉県及び特別区

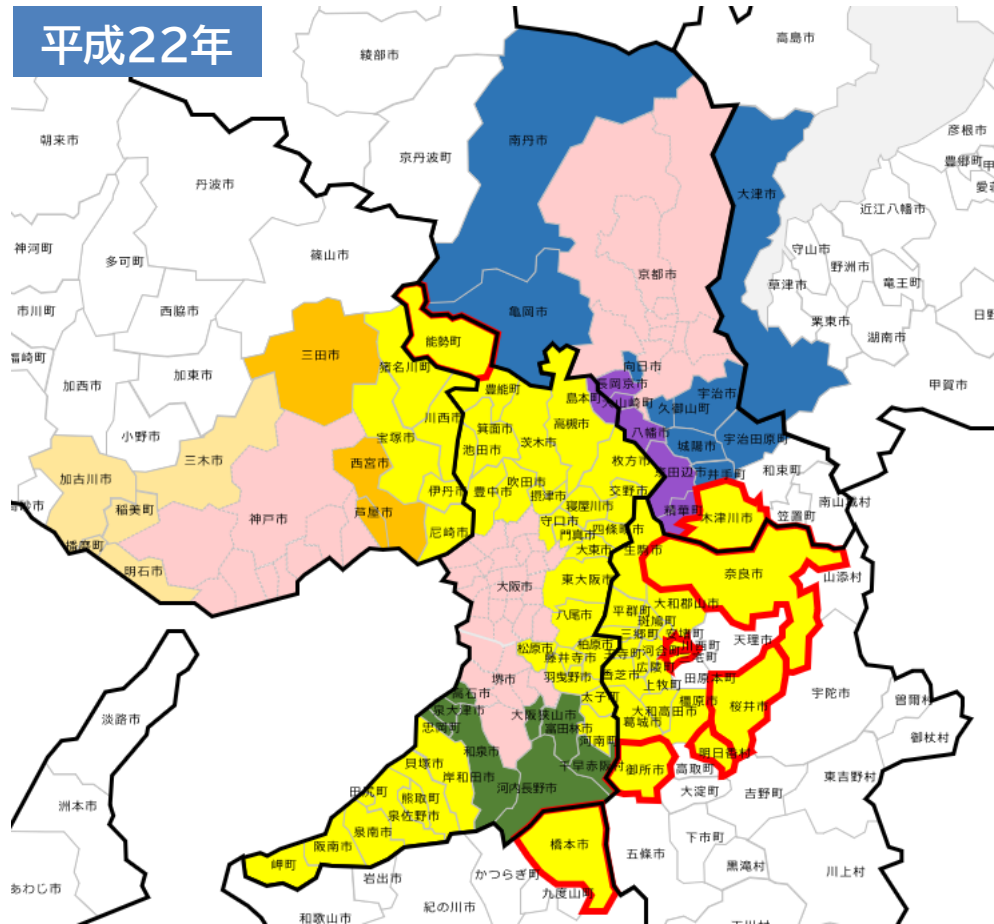
<平成22年から令和2年の間に通勤・通学圏10%から外れた自治体>

- ・栃木県:野木町
- ・埼玉県:東松山市、加須市、小川町、滑川町
- ・千葉県:山武市、栄町、酒々井町、睦沢町
- ・神奈川県:三浦市 計10団体

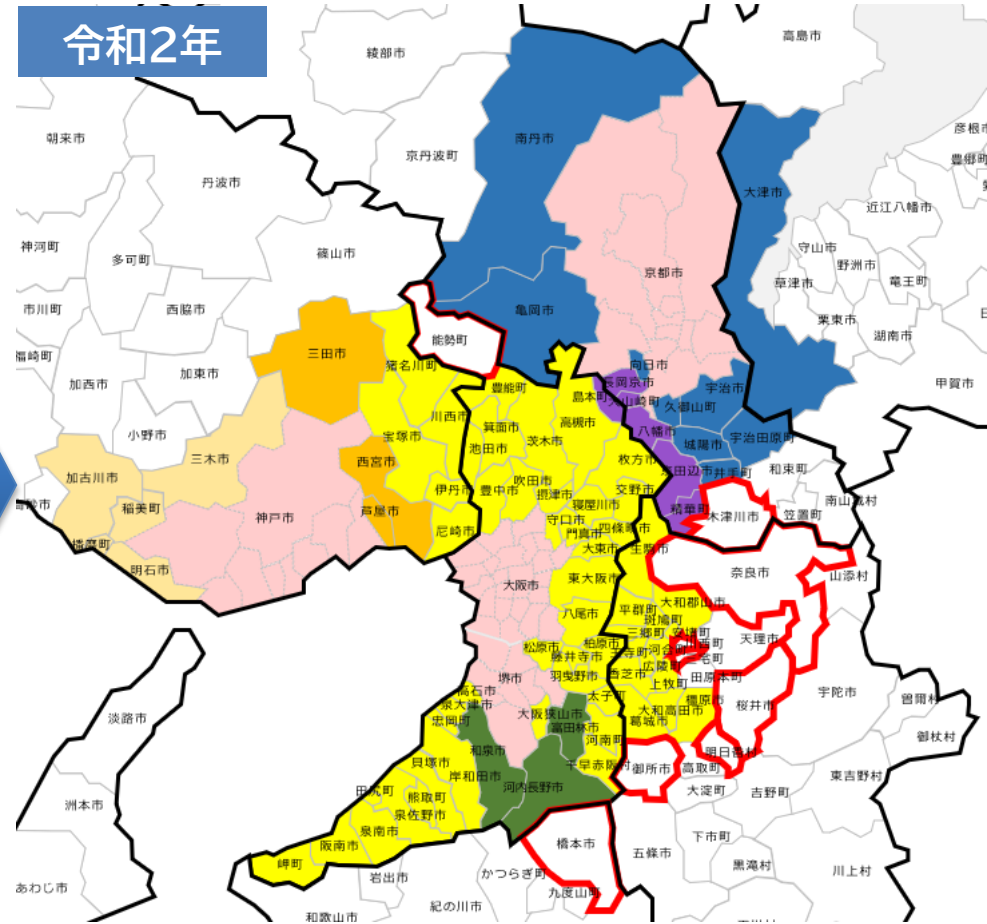
都市圏における面的な広がり(関西圏における変化)

○ 関西圏でも、平成22年から令和2年までの10年間で、奈良県を中心に、**通勤・通学10%圏から外れる団体が出てきており、都市圏の面的な広がりが縮小する動きがみられる。**

平成22年



令和2年



<平成22年から令和2年の間に通勤・通学圏10%から外れた自治体>

- ・京都府:木津川市
- ・大阪府:能勢町
- ・奈良県:奈良市、桜井市、御所市、川西町、三宅町、明日香村
- ・和歌山県:橋本市 計9団体

