

2026/9/14

## 「特別市制度」を考える

真庭市長 太 田 昇

＜京都府と京都市の関係→対立から連携、共同化へ＞

私は、1975年（昭和50年）に京都府に入りましたが、地方自治法施行時に規定されていた特別市の反対を最も強力にした府県の一つが京都府（人口の半分以上が京都市）であったため、知事と京都市長（以下「市長」という。）が直接会うとか、協力する等の方針がない長年に渡り「疎遠な」状態が続いていた時代でした。1978年（昭和53年）、知事選挙により京都府の体制が変わり、政治的に「府市協調」が両者のスローガンになりましたが、実態は名目だけでなかなか進まず、1989年（平成元年）に私が地方課で京都市関連の仕事をしていた時には、知事と市長が年1回公開で懸案を協議する場はありましたが、事務方は水面下で協議事項の調整に苦慮していました。府が主宰する市町村長会議に市長が出席することはなく副市長が出席し、双方の設立記念日にはナンバー3の出納長と収入役が出席するのが慣例でした。

また、府議会議員（以下「府議」という。）、京都市会議員（以下「市議」という。）の関係も必ずしも円滑でなく、同一政党の市議が府議に「京都市内で上がった税金を京都府北部に使いすぎ」と激しく苦情を言う場に立ち会ったことがありました。2002年（平成14年）に私が知事室長（省庁で言う官房長）の時、知事が市内の災害現場見舞いに「市長より先に入った」と有力市議から私が直接抗議を受けたこともあります。日頃から市議は、「京都市内に府の権限がほとんどなく、府議の仕事は少ない」との意識を抱き、その種の発言していました。実態としては理解できますが、府議は府政全体を視野に入れた議会活動をする役割を担っている面があり、その見方だけではどうかという思いもあります。

次第に個別具体的事務事業で府市協調が進み、実績を上げてきました。事例として、新京都駅管理運営会社に両者が出資したこと、産業系の研究施設を同一敷地内に移転し、研究分野のすみ分けを積極的に行うようになったこと、日本国際文化研究センターや京都迎賓館の誘致を共同で推進したことなどがあります。2008年（平成20年）には、府市行政協調パネルを設置し、実務者レベルで常時政策協議を行う制度を作ったことが府市協調を強力に進めることに弾みをつけることになり、保健衛生研究関係の研究所の合築、府内と市の消防職員教育の共同化、鴨川環境整備の連携など、次々と共同や連携の成果が出ています。最近では、京都経済センター（京都商工会議所、京都信用保証協会など京都府全域を対象とする各種経済団体が入居）の建設、文化庁の京都移転も実現しました。特徴的なことは、国が動かなければ進まないような事業については、府と市に加え、京都の経

済界が参加し、3者が連携して取り組んできたことで、よく「オール京都」という言葉を使っています。私も知事室長、総務部長、副知事時代に、京都市長、副市長など行政幹部はもとより京都商工会議所会頭や他の経済団体の幹部などと恒常的に交流し、密接な人間関係を作っていました。そのようなことが、私自身の視野を広げ、人的つながりを作り、府政を推進する上で大きな力となったと感謝しています。様々な政策についても府市協調が進んでおり、本年度には「京都感染症予防管理センター（仮称）」が設立される予定です。新型コロナの苦い経験を踏まえ、府と市のみならず医療機関、大学・研究機関、感染症との専門家が加わって司令塔・専門拠点を常設するもので、「京都版 CDC」（CDC：米国疾病対策センター）と言われております。このような形態は全国初となります。

これまでに培われていた府市協調の体制や動きが、2016年（平成28年）の地方自治法改正で「指定都市都道府県調整会議」の制度ができたことにより更に進化して、2018年（平成30年）には府市政策連携・融合会議に発展し、政策立案から府市が協議をする仕組みが明確になり、やがて知事と市長の協議を年3回実施するまでに至っています。私が在職の時もいかに府市協調の実を上げていくか悩みながら、対立もしながら努力してきましたが、このような仕組みができ、実績が上がっていることに隔世の感があります。

組織が異なる場合、まず協議をする場を作り、それを常設化し、できるものは外部調整を不要とする統合組織にし、施設は共同化する、それも府と市以外の組織（大学や研究所）も加えて力量をアップし、地域全体の資源を有効活用することが重要であります。

京都府市の事例を紹介しましたが、これは1978年以降、「府市協調」がスローガン倒れにならず、長年にわたり推進されてきた成果であります。二重行政を減らす取組や特別市問題にも参考になると思っています。

#### <検討の視点>

地方自治制度の改革をする場合、現在日本が抱えている課題の解決や国の将来のあるべき姿につながる内容にする必要があります。また、それが地方自治を充実させ、民主主義の発展、さらには真に豊かな国を作ることに貢献するものになるに違いありません。特に主権を有する住民が地域自治の担い手として成長することができるよう、「住民自治」が強化される制度であることが大切です。それがチーフガバメントづくりにもつながると自治体の首長の経験から確信を持て言えます。

そのような視点に立つと、平成24年に成立した大都市地域特別区設置法、先般成立した副首都整備推進法は法律の趣旨は異なるものの、両法とも大都市を廃止して特別区を設置することができるもので、大阪都（大阪府）の権限を強化するもので、地方自治の充実とは言えないと考えます。

#### <現状と課題>

日本の現状認識は、多くの方に共通していると思いますが、急速な人口減少と高齢化が進行し、社会の様々な面で格差が拡大しています。有史以来前例のない人口減少に対する特効薬はありませんが、未来に展望のある国と地域が描けないと人口減少の歯止めは掛かりません。困難を伴いますが、明治以降の近代化の価値観（人口、富を都市に集中させ、国力を増す）を断ち切らないといけなんでしょう。是正すべき最も重要なことは過度な過疎・過密の解消です。現在、過疎対策と過密対策ともに莫大な行政経費を要し、非効率になっています。この現況は自然災害の拡大と密接に関連し、このままでは地震大国日本で想定を超える悲惨な損害をもたらすことでしょう。人口、経済などの国土全体のバランスが取れている状態になることを目指した改革を実行することが肝要です。また、国と地域の安定と継続的な発展のためには、防災と減災対策と併せて、食料とエネルギーの自給率の向上も重要です。こんな基盤が不安定な国では人口減に歯止めが掛かりません。あわせて、地方自治を充実・発展させること、特に住民自治の進展が重要です。自らの地域のことは自分たちで決めるという自立精神を高め、市民の満足度を上げるようにしていくべきでしょう。

#### <「特別市報告書」に関する見解>

◇特別市制度について、上記のようなことを前提において私見を論じますが、意欲のある市長ならば、たとえ大都市でなくても権限と財源がある市政ができることを羨望します。まして指定都市市長会ならばこのような多様な大都市制度実現プロジェクトの報告書（以下「報告書」という。）を作成し、特別市制度の実現を提言することは十分理解できます。しかし、特別市の誕生が過疎地域の地方自治体を含め全国の自治体行政にも好影響を与えとか、全体として地方自治が前進するとか、メリットが生じることにつながらないと全国の自治体から賛同が得られず、特別市制度の実現は難しいのではないのでしょうか。過疎地域の市町村長又隣接の市町村長から、当該特別市へ人口、経済などの流入が更に進行するのではないかとの警戒があるのも事実です。

全国知事会は、「国、都道府県・市町村の役割分担と関係性を抜本的に考え直す必要がある」としつつ、「特別市制度については、導入の必要性を感じていない」という見解を出して事実上反対のようです。都道府県の広域行政と大都市行政の充実強化により連携強化をいかに工夫するか、地方自治全体を前進させるにはどうするかについて相互の理解が進まないと、歩み寄りは困難でしょう。

◇さらに、この構想により政令市を完全に独立させると、実態としてはやはりミニ道府県を作ることになります。指定都市市長会が特別市を主張している背景には、現在の都道府県の行政とその体質に不満を持っているからでしょう。各都道府県において、広域行政の都道府県と大都市、さらに一般市町村のトップが日頃から連絡を密にして相互理解を深め、連携すること、更に制度面の充実強化を図ることが求められています。

#### ◇特別市構想の課題

- ①政令市が道府県から自立することを望んでいるにしても、20政令市全部が特別市を目指すことにはそもそも無理があるのではないのでしょうか。政令市の構造基盤があまりにも異なっているからです。本来の特別市は複雑な都市行政を能力と権限を持つ市が行うことが前提であります。この間の合併に伴って、市域面積に占める市街化区域の率で見ると大阪市の94%から浜松市の6%までに分かれているなど、20の政令市の中で人口のみならず自然、社会、経済にあまりに差異があり、都市的構造に差異があります。現在、すべての政令市が「特別市」を希望していないことは承知していますが、どのような基準（複数）で大都市行政に重点を置いた行政を行う必要のある都市（特別市を想定していない）を選択するかが課題であります。
- ②二重行政と指摘されるものは、法令権限に関するもの、類似施設に関するもの、法令上の制約がなくどの自治体でもできるものに分類されるが、個別具体的に整理すれば解決が可能な場合が多いと考えています。権限面では、河川行政、災害対応、農業行政、警察関係など現在都道府県が所管している広域対応のうち、一部事務の見直しをするにせよ広域行政の性格を持つものが多く、基本は現行のままの方が合理性のある行政があること、施設にしても設置管理を一元化せず選択の多様性がある方が利用者からして使用しやすい物もあるのではないのでしょうか。また、広域利用を前提にした大規模施設のうち大都市の中であって都道府県管理がふさわしい物もあるでしょう。コンビナート災害や伝染病対策などは協定という手法より道府県と政令市等が常設の共同組織（司令塔の一元化）を持って対応することの方が適当ではないのでしょうか。行政はどのような制度を作っても地方自治体間の「近隣調整」が生じます。特別市というミニ道府県を作っても調整は必要で、増加する可能性もあります。制度見直し、権限移譲、運用面の工夫などの手法により、場合によっては京都府と京都市の例で述べたように共同化により効果を上げる改革方策があるのではないのでしょうか。
- ③将来、多極分散型国土構造を目指すことには賛成であり、柔構造で地方自治の発展した国家の方が多様性もあり魅力的であります。そのためにはまず政治首都移転、税制改革などにより東京の一極集中の抑制することを前提です。東京一極集中問題を抜きにして、多極分散型国土構造を形成することはできません。1億円以上を負担しないとマンションすら買うことができない都市、可住面積の人口密度が1万人という異常な都市、高層ビル群の路上からは大空が見渡せない非人間的な街を変えることが東京の幸せ、日本の復興になるのではないのでしょうか。
- ④報告書では触れていませんが、大都市には「正の側面」と必然的に生じる「負の側面」が生じます。「正」は富の集積、多様な文化や匿名性であり、「負」は経済、住居、教育など様々な面での格差であります。今後、人口減少が進行する中で、高齢化（農山村部では絶対数は減少）、独居者、格差による貧困者などが急増します。また、膨大な数の老朽化した区分所有集合住宅の空き家も深刻な問題になります。ゴーストタウンが生まれ

ます。今後の大都市の再生を考えると、将来問題が生じる可能性がある高層化ではなく、超過密都市を変えて、つまり人口を減少させて、ゆとりのある市街地の形成と福祉対策、格差是正などに相対的な重点を置く必要があります。このように政令市はこれから深刻になってくる「都市行政」に相当な行財政能力を傾けなければならないのではないのでしょうか。社会保障施策は基本的人権問題であり尊重すべきものですが、大都市では一般的に生活保護率が高く、絶対数が多くなっています。超過密都市を解消すれば社会保障経費は自然と減少し、財政健全化にもつながります。このように特別市が行政の対象を更に拡大させる前に、やるべき膨大な行政を優先させるべきではないのでしょうか。

- ⑤異常気象により災害リスクが高まりますが、高成長の時に開発した宅地家屋は立地上かなり無理をしたものも多く、昨今の災害でも弱さが顕在化しています。大都市部の豪雨災害対策は急務であること、地震による過密都市の災害対策が必要なこと、将来社会問題化するおそれのある高層マンションなどの土地の高度利用を止めて、インフラの老朽化対策を含め、災害に強い都市づくりをする必要があります。人口減少を上手に逆手にとって生かすべきです。
- ⑥特別市の一層性については疑問があります。地方自治において、有権者の首長選択権の回数が異なるのがいかなものかという形式的な問題もありますが、大都市改革をする場合においても地方自治の発展、特に住民自治の充実を考慮することが重要です。区長を市長任命制にすると、議会の同意が要件の特別職かどうかは別として、個性ある基礎的行政がしにくい場合が多く、地方自治（住民自治）の発展の観点からも住民から選出される区長（公選制）の方が好ましいのではないのでしょうか。全国の市の平均人は約10万人です。現行でも特別市でも区割り人口は平均10万人を超えます。政令市の行政区長に公選制を取り入れて三層構造にすべきではありませんが、仮に特別市を作り事実上独立自治体の性格を持つのであれば、行政区長は公選制にすべきと考えます。その場合、行政区の権能は特別市の一体性を保つ面から権能を限定した方が良い（東京都の行政区のように）と考えます。

#### <都道府県の問題>

平成の大合併、分権改革により、市町村事務が増えるとともに、市町村の力量がついてきたことは、先述したとおりであります。その面での市町村の補完的事務、調整事務は減少していると思います。相対的に都道府県の存在感が弱まっているのではないのでしょうか。一方で、人口減少に伴い発生都道府県の事務を純化して移譲できる事務は委譲するする職員不足などの対応、更には逆委譲、返譲など補完機能の強化が必要となります。

さらに、都道府県と市町村の関係を垂直から水平の関係にする工夫をすべきと考えます。つまり、都道府県職員は現場感覚を磨き、市町村職員は視野を広げて、相互理解の下で連携した仕事ができるようにすることです。戦後都道府県が自治体組織になって長い年

月が経ち、分権改革によって意識がかなり変化したとはいえ、更なる制度改革とともに意識改革の両方により体質が自治体組織として強化されることに期待しています。

都道府県知事に認識していただきたいことは、政令市長だけでなく、他の市町村長も、現在の都道府県行政に不満を抱いており、その関係が円滑、円満でない事例が多々あるのではないかとことです。知事の側からすると市町村長に対して同様の思いがあるかもしれないかもしれませんが、そこには個別の諸事情の面と制度に起因する面の両方が複雑に絡み合っています。分権改革により機関委任事務がなくなったこと、合併により政策面などで成長した市町村が増え、自立意識が高まったこと、情報のフラット化により都道府県の依存度が減少したこと、市町村が独自に行おうとする先進事業に対応できないなどの要因もあるでしょうが、その根底には人口減少や地域の崩壊、格差拡大など社会の基盤が揺らいでいることへの危機感について都道府県と市町村の共通認識と相互理解が弱いことだと考えます。基礎的自治体である市町村は直接住民と向き合いますので、都道府県より現場に敏感です。現象面では、東京圏への一極集中と大都市集中により全国的に過度の過疎・過密が急速に進行しています。政令市長がこのような危機意識（人口減少、東京一極集中、経済の停滞など）をもってこの報告書を作成したものであり、特別市制度を提言した背景を十分理解するものであります。全国の知事と市長のうち3選以上の割合を比較すると、知事は約49%、市長は約23%となっており、母数の違いがあり、両者とも多選の人がいるものの、ほぼ2倍の差があることは直接行政を担う市長は住民から常に厳しい目で見られており、選挙において厳しい判定を受けます。地域医療をはじめ都道府県行政についても有権者からはすべて地元自治体の責任かのような評価をされてしまいがちです。

かつて私の勤務した京都府では、山田府政が誕生してから、知事自らが先頭に立ち、分権改革後の都道府県行政に危機感を持って果たすべき役割を考え直し、京都府の機能改革と職員の意識改革を徹底的に遂行しました。知事以下部長会議メンバーの合宿まで実施し、現場主義に徹するような頭に切り替えるために組織と個人が苦しみました。その結果、知事以下が府内市町村長と気軽に直接連絡を取り、連携し協議する体制を作り、「オール京都」の体制が強化されました。知事の頭が切り替わらない限り効果が出ません。全国の都道府県で明治以来の国家地方機関の体質改革がどこまで浸透しているのでしょうか。

厳しく申し上げるのは、広域行政を行う知事の政治的、地方自治の専門家・理論家としての影響力には大きいものがあり、期待しているからであります。この間の地方分権の取組が「未完の分権改革」と言われていますが、行政の面はもとより国と地方の仕事量と財源の不一致の解消を目指す財政改革などについても、全国知事会、全国市長会、全国町村会が連携し、また知事諸氏がリーダーとして多大な貢献をしていただくことを願うものであります。

なお、遠い将来には、道州制ではなく都道府県合併を視野に入れる必要があるのではないのでしょうか。道州制の方向になると、国のブロック機関との統合問題が出て、地方自治体の性格を持つことが困難になること、国の統治形態を変えるおそれもあり、憲法の問題

とも絡んでくるので、道州制の方向は否定します。

<これからの自治制度の提案>

◆その１：「特定市制度」の創設

総合行政を行うミニ道府県を作るのではなく、これからの膨大な大都市行政に専念して対応していくため、一定の要件の下に特別市ではなく、政令市以上に権限を持った大都市（「特定市」と命名する。）を作することを提案します。

①人口要件が必要（１００万人以上？１５０万人以上？）

②政令市以上の権限を持つ大都市行政を行うにふさわしい社会経済の基本構造を要していること。

市域面積に占める市街化区域の比率、人口集中地区（DID）など複数の「大都市化構造」を表す指標で限定すること。

参考：市街化区域比率では、大阪市９４％、名古屋市９３％、川崎市８８％、横浜市７７％、堺市７１％

③河川行政、災害対応、農業行政、警察関係、広域な都市計画、医療計画などのうち、基本的な権限は委譲せず、大都市行政を行い、かつ影響が地域に限定される権限は委譲すべきである。

④道府県との連携、共同化などを積極的に進めること。

\* 権限移譲の事例

○急傾斜地崩壊危険区域、土砂災害（特別）警戒区域の指定及び工事（場所が限定できる。砂防指定地の指定権限は国交大臣であり、工事は河川に連動するので河川管理者（上流は知事）と同一が適当

○「都市小河川」に係る工事委託の対象拡大

○私立学校法による私立幼稚園、小学校の認可（中学、高校になると一貫校が多く、かつ通学圏が市域の範囲を超えること、大都市ばかりに学校を集中させないこと）

○特定市が管理者となる道路（国道、道府県道、市道）の交通安全関係の施設（横断歩道の表示、速度等の標識など）の工事事務は道府県公安委員会から委譲を受け一元化する。

○地方自治法による知事と市長との調整会議での協議事項に双方の総合計画の策定、都市計画区域の指定などを明記する。

○農林行政については、大都市行政の範疇でないばかりか、農林畜産技師（改良普及員を含む）、種子保存、害虫などの研究、家畜保健衛生など長年の蓄積がないと的確な行政ができない分野が多く、政令市の最も弱い分野である。また、分割も効率が悪くし、業務移管が困難である。特別市の検討でも十分なされていない。

⑤特定市民は、道府県知事の選挙権、特定市長、同議員及び区長の選挙権を持つ。特定市内における道府県議員は特定市議会議員から同議会で一定数選出する。

◆その２：道府県と政令市、中核市、一般市との連携強化

各自治体が連携して円滑に行政を進め、人口減少の中で効率的・効果的な行政を行うこと。

①現行の政令市長と知事との調整会議だけではなく、市長会、町村会との連絡調整会議を地方自治法で法定化すること。会議形態は市長会と町村会を分けるか否かとは知事と市長会、町村会で協議により決める。現在もすべての都道府県で何らかの会議を行っているが、法定化することにより位置付けが高くなり、縦の連携より水平連携のイメージが強くなる。国と地方の法制化の教訓を生かすべきである。

②連携、共同組織化など様々な広義の連携を促進する旨の規定を法制化すべきである。

◆その３：政令市と周辺市町村との連携中枢都市制度の水平性の強化

現行制度は、政令市に普通交付税と特別交付税が、連携市町村に特別交付税が交付されているが、連携市町村側としては対等関係の意識が弱くなる。連携自治体にも額とは別として普通交付税が交付されるよう制度改正をすること。

◆その４：都道府県の機能純化と市町村行政の体質強化

人口減少の中で、公務員の就職絶対数が減少することに加えて、IT 関係では需要が拡大し、専門職（IT、土木、建築、保健師など）人材が不足する自治体が小規模市町村だけでなく、全市町村、さらには都道府県に拡大しつつある。このような現象の中で、IT 関係については市町村が DX を推進する共同組織を作ること、都道府県が専門職の人材バンクの役割を果たすことを制度化すべきと考える。

都道府県の広域機能、調整機能、専門機能、補完機能ごとに、本当に都道府県がしなければならない事務を整理・純化し、本来の果たすべき機能を強化する必要がある。また、市町村職員の意識と乖離することを防止する工夫が必要で、研究職員を除き、都道府県は、職員を若手、中堅の時に必ず市町村に派遣をし、直接行政の現場を経験し、一方、市町村は職員を都道府県に派遣し、広域行政を経験し、相互交流の中でそれぞれの職員が成長できることを法制化すべきと考える。

なお、国家公務員は人事院の許可を受け、民間企業等に通常勤務ができるが、地方公務員は地方公務員法の制約があり、国、民間企業等に研修派遣しかできない。国家公務員と同様に通常勤務ができるよう法改正をすべきと考える。