

第2 大都市のあり方

1 大都市に関する制度の現状と課題

大都市に関する制度としては、昭和31年には指定都市制度が、平成6年には中核市制度が、そして平成11年には特例市制度が設けられ、今日に至っている。高次の都市機能が集積する都市地域においては、多様化する住民ニーズに即応して機動性の高い行政サービスの提供が求められており、大都市である基礎的自治体に対する一層の権限の移譲をはじめとした権能の強化が求められている。

一方、大都市は一般に人口が稠密で、多様で高度な都市機能が集積し、その社会実態的機能が一般の都市以上に広くかつ大きく周辺地域に及んでいるため、周辺地域との一体的整備が不可欠であり、大都市に特有の行政サービスの提供とともに、大都市を含む広域的なネットワークによる行政課題への対応が求められている。

また、大都市地域においては、住民と行政との距離が大きいという指摘があり、また人口の集中や合併によって都市の規模が拡大するにつれ、このような傾向が一層助長されているとの指摘がある。個々の住民の意見を大都市経営に反映し、より多くの住民の行政への参画を促す仕組みが必要である。

2 今後における大都市制度のあり方

(1) 大都市制度に共通する課題

これまでも、中核市、特例市制度の創設、地方分権一括法等による市町村への権限の移譲などにより、大都市の権能の強化が図られてきているが、引き続きこのような都市の規模・能力に応じた一層の事務権限の移譲が進められるべきである。なお、中核市、特例市については、その制度が定着したことにかんがみ、今後、その指定のあり方等について検討を行う必要がある。

一方、大都市の範囲を超える広域的な行政需要があり、広域的調整を図る見地から、大都市地域においても都道府県の役割は依然として重要であり、その役割については、「第3 都道府県のあり方」で触れられている方向に沿って検討がなされるべきである。

(2) 指定都市制度

地方自治法においては、当初特別市制度が設けられたが、実際には指定されることなく、昭和31年の地方自治法改正により同制度は廃止され、これに代えて指定都市制度が創設されたという経緯がある。このような事情を踏まえれば、現行の指定都市制度の大枠の中で、さらなる権限の移譲を行い、その権能を強化するという方向を目指すべきである。

その上で、指定都市においても、防災、交通ネットワークなどその区域を越える広域的な取組を必要とする行政分野が存することにかんがみると、大都市圏全体で行政課題を解決する方

策を視野に入れて検討すべき分野は少なくなく、その分野については、都道府県がこれに対応した調整の役割を果たすことが必要となる。

指定都市の現状にかんがみれば、指定都市の行政区が相当程度自主的に事務処理ができるよう、地域内分権化を図るという観点から、指定都市の行政区の権限を強める方向で検討がなされるべきであり、その一方策として、現在の行政区の単位に地域自治組織を導入することを含め、検討する必要がある。

指定都市の区域内から選出される道府県議会議員については、指定都市の区域といえども課税権に着目して人口比例により定数配分すべきという意見がある一方、課税権を変更してでも行政権能の多寡を勘案して定数配分を行うべきという意見がある。このことについては、引き続き検討することとする。

第3 都道府県のあり方

1 都道府県制度の現状

都道府県は、地方分権一括法による機関委任事務制度の廃止、国の関与の見直し、権限の移譲等により、自立した広域的地方公共団体としての責務をより積極的に果たすことが求められている。

他方、現実の都道府県の姿を見ると、明治21年に47ある現在の都道府県の区域の原型が確立されて以来、府県制から地方自治

法へと制度は変遷しているものの、その名称及び区域は、約 120 年間、ほとんど変更されることなく今日に至っている。このような現在の都道府県の姿について、それが国民の間に定着しているを見るのか、あるいはそのときどきの経済社会の状況にそぐわないと見るのかは、時代によってその様相を異にしてきた。

例えば、戦後における地方制度調査会における論議を概観すると、昭和 32 年に第 4 次地方制度調査会が「地方」制案を答申し、その後、昭和 40 年に第 10 次地方制度調査会が「府県合併に関する答申」を提出し、これを受けて、都道府県合併特例法案が国会に提出されたが、これが廃案になるとその後は大きな制度改革の議論は行われず、昭和 56 年、第 18 次地方制度調査会小委員会は、

「現在の府県制度は 35 年の歳月を経て国民の生活及び意識のなかに強く定着」している旨を報告するなど、議論の変遷が見られたところである。また、平成 5 年には、第 23 次地方制度調査会が「広域連合及び中核市に関する答申」を提出し、都道府県も構成団体となり得る広域連合制度が、平成 6 年の地方自治法改正により実現された。

2 都道府県が果たすべき機能と役割

(1) 国と地方の役割分担との関係における都道府県の位置付け

地方分権改革においては、国と地方公共団体との役割分担のあり方が見直され、国は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民

の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務などの国が本来果たすべき役割を重点的に担い、他方、地方公共団体は、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとされた（地方自治法第1条の2）。

その上で、基礎的な地方公共団体である市町村と広域的地方公共団体としての都道府県との機能、役割の分担については、都道府県が地方公共団体の事務のうち、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、事務の規模、性質上一般の市町村が処理することが適当でないものを処理することとされ、他方、市町村は、上記以外の事務を一般的に処理することとされた。

今次、広域的地方公共団体である都道府県のあり方を検討するに当たっても、上記の役割分担を議論の前提として踏まえ、その明確化を図る方向で検討が行われるべきである。

(2) 近年の状況とその背景

近年においては、都道府県自身や経済界など各方面からも、都道府県のあり方に関し、府県合併や道州制の提案などさまざまな提言が行われてきており、その背景には、次のような事情がある。

- ① 経済のグローバル化、第2次産業から第3次産業へという産業構造の変化、大都市への一層の人口集中といった動向に加え、目前に迫った人口減少社会の到来など経済社会構造の変化を背景として、広域行政を効果的かつ効率的に推進でき

る体制がより一層強く求められるようになってきたこと。

② 地方分権改革の実現により、機関委任事務制度が廃止され、自立した広域的な地方公共団体としての都道府県の新たな役割を求める気運が高まったこと。

③ 市町村合併の推進により、市町村の規模・能力が拡大し、行財政基盤が強化されつつある今日、市町村を包括する広域的な地方公共団体としての都道府県の役割が改めて問われるようになってきたこと。

(3) 21世紀における都道府県の役割

国から地方へという流れを確かなものとするため、国から地方への事務権限の移譲を行っていく上で、国の権限の受け皿としての役割が引き続き都道府県に期待されており、これまで国が担ってきた機能の一部を引き受けるなど重要な役割を果たすことが求められている。

上記のような動向に加え、東京圏と地方圏の経済格差の是正が引き続き求められる状況も踏まえ、国の経済政策と相まって、ローカルなレベルでの産業、雇用政策が強力に推進される必要があり、都道府県は、そのような役割を積極的に担うべきである。

また、合併により市町村の規模は拡大するが、その市町村を包括する広域的な地方公共団体としての役割も重要性を増すものと考えられる。すなわち、都市圏と周辺地域との交流促進、ネットワークの整備、森林保全などの環境面等で都道府県の役

割は大きくなる。

さらに、これからの市町村は、福祉や教育、まちづくりなど、住民に身近な事務を自立的に担っていくことができるようにする必要があることは前述のとおりであるが、この場合にあっても、高度の専門的知識や技術を先導的に提供する局面において、都道府県の役割は引き続き重要である。

(4) 今後における都道府県の機能

都道府県が上記のような役割を十分に果たしていくためには、都道府県がこれまで果たしてきた機能（広域機能、連絡調整機能、補完機能）については、それぞれ次のように考えるべきではないか。

まず、広域機能に関しては、高度なインフラの整備、経済産業活動の活性化、雇用対策、国土の保全、環境の保全等の機能をさらに充実する必要がある。また、都道府県には、行政サービスの広域的な提供を通じて、バランスのとれた公共サービスの維持に貢献してきた側面があり、このような機能も充実する必要がある。

次に、連絡調整機能及び補完機能に関しては、市町村合併の推進等により、市町村が自立的に事務を執行することが原則となるものと考えられることから、都道府県は、規模が拡大した市町村に対しては連絡調整事務を主に行い、いわゆる補完行政的な事務については一般的には縮小する。そのような中であっても、都道府県が一定の小規模な市町村の機能を代替すること

とする場合の都道府県の機能は必要であろう。

3 都道府県合併・道州制等について

上記において検討した今後の広域的地方公共団体の役割、機能が十分に発揮されるためには、現在の都道府県の区域の拡大が求められる。その方法としては、都道府県合併、道州制の導入が検討の対象となる。

(1) 都道府県合併

都道府県合併については、地方分権の観点から、都道府県が自主的に合併する途を開く道すじについて検討すべきであり、国の法律により定めるという方式、すなわち各都道府県の発意により合併手続に入ることができない現行の地方自治法の定めについては、これを見直す必要がある。

その方式としては、市町村合併の場合と同様に、都道府県の自主的合併の手続を整備することとし、関係都道府県が議会の議決を経て合併を申請し、内閣総理大臣が国会の議決を経て合併を決定するといった規定を整備することが考えられる。

(2) 道州制

「道州制」については、「全国を幾つかのブロックに分け、このブロック単位に、国の出先機関の性格を有しない、公選の首長と議会を擁する地方公共団体を設ける制度」と位置付けることが適当である。

この道州制の導入は、国の機能を住民により身近な地域政府

に移譲するとともに、今後さらに加速されると見込まれる経済活動の広域化に対応したインフラの高度化や産業の活性化をより効果的に行っていくという意義があるが、他方、道州制は、我が国の国・地方を通ずる行政体制の根幹にかかわる問題であることから、今後、そのあり方について幅広く論議を行い、国民的なコンセンサスの形成といったことも含めて検討を進めるべきである。

道州制の検討に当たっては、ブロックの単位、道州に配分すべき権限、広域行政の効率化、首都及び大都市圏の取扱い等について、まず幅広く論議を行うことが重要である。

道州制の導入に際しては、一定の国の地方支分部局の機能を道州に移譲することが前提となるべきであり、まず地方支分部局の管轄区域の見直し・統合等について当面の課題として取り組むべきである。また、都道府県合併等により、道州に移行する条件が整った団体を先行的に道州に移行させることもあり得る。

なお、道州制の導入については、都道府県も住民に身近な行政を担っており、また、小規模な市町村のあり方との関係における都道府県の機能が引き続き必要であり、都道府県としての機能や役割が依然として大きいものであること、また一方で、道州制を議論する前に既存の制度である都道府県間の広域連合を活用すべきであると考えられることなどを踏まえ、この観点から、道州制について将来の課題として検討すべきであると

いう見解もある。