

公共政策ワークショップ I 最終報告書

プロジェクト D

仙台市における大都市行政の今後のあり方

平成 26 年 3 月

目次

目次	2
はじめに	6
第1章 大都市制度を考える意義	7
第1節 大都市制度の概要	7
1-1. 沿革	7
1-2. 現行法制度	15
1-3. 海外の大都市制度	19
第2節 大都市が抱える問題	25
2-1. 少子高齢化	25
2-2. 社会資本の維持管理	27
2-3. 二重行政の存在	29
2-4. 財源不足	30
2-5. 災害への対応	32
第3節 大都市をめぐる諸構想	34
3-1. 特別自治市構想（指定都市市長会）	35
3-2. 横浜特別自治市大綱	38
3-3. 大阪都構想	42
3-4. 中京都構想	47
3-5. 新潟州構想	49
3-6. 九州府構想	51
3-7. 道州制	53
第4節 小括	56
第2章 調査・研究の概要	57
第1節 仙台市の概要	57
第2節 研究の手法・視点	59
2-1. 手法	59
2-2. 視点	59
第3節 提言の構成	61
第3章 分析と提言	62
第1節 二重行政	62
1-1. 図書館の設置管理	65
1-2. 企業誘致	66

1 - 3. 農地転用の許可	67
1 - 4. 農地開発の許可	68
1 - 5. 病院等の開設許可.....	69
1 - 6. 県費負担教職員の任免と給与負担.....	70
1 - 7. 都市計画決定	71
1 - 8. 認定こども園の認定・認可	72
1 - 9. 公営住宅の整備	73
1 - 10. 中小企業支援.....	74
1 - 11. 仮設住宅の供与.....	75
第2節 集約とネットワーク化.....	76
2 - 1. 問題意識.....	76
2 - 2. 仙台都市圏における広域連携の現状	78
2 - 3. 方向性.....	81
2 - 4. 提言	84
2 - 5. 小括	87
第3節 財政	88
3 - 1. 現状	88
3 - 2. 方向性.....	88
3 - 3. 提言	89
第4節 教育	91
4 - 1. 概要	91
4 - 2. 課題	93
4 - 3. 方向性.....	94
4 - 4. 提言	94
第5節 社会資本整備	96
5 - 1. 都市計画.....	96
5 - 1 - 1. 指定都市の都市計画行政.....	96
5 - 1 - 2. 仙台市の現状.....	96
5 - 1 - 3. 方向性	99
5 - 1 - 4. 提言	100
5 - 2. 河川管理.....	102
5 - 2 - 1. 概要.....	102
5 - 2 - 2. 現行制度の問題点.....	103
5 - 2 - 3. 仙台市の現状.....	104
5 - 2 - 4. 方向性	106
5 - 2 - 5. 提言	107

第6節 医療・社会福祉.....	109
6-1. 医療	109
6-1-1. 現状	109
6-1-2. 医療計画と病院の開設許可	109
6-1-3. 分析と方向性.....	110
6-1-4. 提言	111
6-2. 就労支援	112
6-2-1. 公共職業安定所	112
6-2-2. 一体的支援への方向性	112
6-2-3. 仙台市の現状.....	112
6-2-4. 提言	113
6-3. 待機児童	115
6-3-1. 問題の所在	115
6-3-2. 現状	115
6-3-3. 分析	117
6-3-4. 提言	118
6-3-5. 提言の効果	120
第7節 減災	121
7-1. 問題の所在	121
7-2. 広域連携.....	122
7-2-1. 現状	122
7-2-2. 分析と課題抽出	124
7-2-3. 提言	126
7-3. 帰宅困難者対策	128
7-3-1. 帰宅困難者とは	128
7-3-2. 帰宅困難者対策の現状	129
7-3-3. 仙台市における帰宅困難者対策の分析	131
7-3-4. 方向性	132
7-3-5. 提言	132
第8節 産業	134
8-1. 企業誘致.....	134
8-1-1. 現状	134
8-1-2. 方向性	135
8-1-3. 提言	135
8-2. 中小企業支援.....	137
8-2-1. 問題意識.....	137

8 - 2 - 2. 現状	137
8 - 2 - 3. 方向性	138
8 - 2 - 4. 提言	139
8 - 3. 創業支援	143
8 - 3 - 1. 現状と方向性	143
8 - 3 - 2. 提言	144
8 - 3 - 3. 効果	145
第9節 都市内分権	146
9 - 1. 現状	146
9 - 2. 分析と方向性	148
9 - 3. 提言	155
第4章 総括	157
第1節 特別自治市への移行と指定都市制度の強化	157
第2節 本研究で明らかになったこと	160
第3節 提言集	161
おわりに	163
謝辞	164
ヒアリング調査先一覧	165
参考文献一覧	173

はじめに

人口減少・少子高齢化社会にあって、地方圏における行政サービスの持続可能性を担保するためには、大都市が中枢性を発揮し、圏域を支える柱となる必要がある不可欠である。

現在、指定都市市長会の提唱する特別自治市構想のほか、全国各地で多くの大都市構想が示されている。国においても、平成 25 年 6 月 25 日に、内閣総理大臣の諮問機関である第 30 次地方制度調査会が、大都市制度改革に関する答申を行う等、積極的な議論がなされている。

本稿は、仙台市の大都市としてのあり方について、具体的な行政分野における現状の調査・研究を通じて、その方向性を示すものである。

第 1 章では、大都市制度に関する議論の前提となる歴史的沿革や現行法制度、その抱える問題に加え、現在議論されている大都市構想を概観することで、大都市制度を考える意義について論じる。

第 2 章では、本稿の研究対象である仙台市の概要、研究手法・視点、及び、提言の構成について述べる。

第 3 章では、仙台市の具体的な行政分野を取り上げ、それぞれについて現状分析と提言を行う。

第 4 章では、本稿の総括として、仙台市のとるべき方向性を明らかにする。

本稿が、今後の仙台市のあり方を議論する上での一助となり、ひいては、その住民生活の向上に寄与するところがあれば、望外の喜びである。

第1章 大都市制度を考える意義

第1節 大都市制度の概要

大都市は、古くから地方自治における重要な地位を占めてきた。そして、その規模や形態の変化に対応するように、さまざまな制度が模索され続けている。本節では、大都市制度の沿革、現行制度、海外の大都市制度について述べる。

1-1. 沿革

(1) 大都市制度の歴史

平成26年1月現在、全国に政令指定都市（以下、「指定都市」という。）は20ある。指定都市とは、政令で指定された人口50万人以上の市のことで、地方自治法第252条の19以下に定められた特例を有する。他の大都市制度として、中核市制度と特例市制度があるが、本稿は指定都市である仙台市を対象としているため、ここでは、指定都市制度の沿革を述べる。

以下に、かつて地方自治法で規定されていた特別市制度の導入と、同法改正による特別市制度の削除、現行の指定都市制度が規定されるまでの歴史、指定都市の増加を概観する。

(ア) 特別市制度導入の議論

戦前の日本では、東京市、大阪市、京都市、名古屋市、神戸市、横浜市の人口や財政規模が、7位の長崎市を大きく引き離していた。大正11年、この6都市を六大都市として、勅令「六大都市行政監督ニ関スル件」が公布され、市で執行する国務事務の一部について、府県の許可を要さないという特例措置がなされた。これによって、市役所や区役所の位置やそれらの変更の決定、手数料・使用料の制定・変更、不均一課税¹の実施、議員や助役の定数の変更、条例の廃止等での府県知事の監督が不要とされることと、これらが六大都市に限った措置であることが明示的に規定された²。

大都市の権限が拡充されていくなかで、六大都市は府県の域外化を主張するようになった。これが、特別市制度導入運動の始まりである。六大都市側が求めたのは、二重監督を廃止することと、府県税を負担せず財政的に独立するこ

¹ 不均一課税：特定の場合に一定の範囲に限り、条例によって一般の税率とは異なる税率で課税すること。

² 北村亘「政令指定都市 百万都市から都構想へ」（中央公論新社、2013年）24頁

とが中心だった³。これに対し、府県側は、残存府県が経済的に立ち行かなくなると主張するが、大正 14 年の国税調定額調を見るに、例えば、納税額が最も多い大阪府では、大阪府の納税額はおよそ 4,500 万円、大阪市の納税額はおよそ 3,900 万円、残存地域の納税額はおよそ 600 万円となり、兵庫県と京都府を除いてなお最高位の納税額を有するため、残存地域が経済的に立ち行かなくなるとは考えられないという反論を六大都市側から受けた⁴。

国は、「二重監督の廃止には異存なきも、特別都市を財政的に府県から独立せしむると市民は府県の経費を負担せず、六大都市の府県は特別都市を除いた町村民で府県の経費全部を負担することゝ為つて、町村民は著しく府県税の重荷を負はされ、其結果町村民との負担が著しく均衡を欠くこととなるから、内務省は六大都市の希望する特別市制には遽に賛成し難き旨⁵」として、六大都市側の主張を完全には認めず、特別市制度への移行は容認しなかった。

当時、国は、主に東京の統治制度の再設計に関心があつた⁶。昭和 18 年に、戦時体制の構築の一環として、東京府と東京市を垂直的統合する形で東京都市制が施行され、これに従い、行政監督の特例措置から東京市を除き、改めて勅令「五大都市行政監督特例」が公布された。以降、五大都市が特別市制度導入運動の中心になっていった。

第二次世界大戦が終わり、新しい大都市制度の検討が進められるなか、昭和 20 年に、五大都市は、府県からの独立の要望書を連合国軍総司令部や内閣に提出し、昭和 21 年には特別市制法案を共同発表した⁷。

同じ時期に、国は、地方制度調査会を設置し、新しい大都市制度の審議を行った。地方制度調査会は、その答申のなかで、都道府県や市町村への内務大臣の一般監督権の廃止とともに、地方自治法に特別市の導入を盛り込むべきであるとした。この答申について、北村亘は、「戦前の内務省が、府県からの独立を主張する五大都市に対して、部分的な譲歩を繰り返しつつも抜本的な制度改革を回避してきたことを考えると、答申で打ち出された考え方は大転換だと言える⁸」と評価している。

（イ）特別市制度の導入

答申を受け、昭和 22 年に成立した地方自治法には、特別市制度に関する規定が置かれた。五大都市が、一般の市町村と異なり、大都市行政の使命を果たす

³ 高瀬嘉一郎「大都市制度史 資料編 I」（大都市制度史刊行会、1975 年）240 頁

⁴ 高瀬・前掲注（3）240 頁

⁵ 高瀬・前掲注（3）240 頁

⁶ 北村・前掲注（2）25 頁

⁷ 北村・前掲注（2）26 頁

⁸ 北村・前掲注（2）27 頁

ために複雑多様な事務の総合的運営を必要とし、かつ、通常これを遂行する行政能力を有することを否定することはできないという事情を考慮し、特別市制度が新たに規定されたのである。

特別市は、①都道府県の区域外に独立して存在する、②その構成及び組織は原則として市の例により、市長・助役・収入役・副収入役を置く、③その事務及び権能は、都道府県及び市の事務及び権能を有する、④その下部組織として行政区を持つとされていた⁹。

特別市として五大都市に府県からの独立が認められれば、残存地域の財政運営が困難になることや、残存府県行政の一体的、総合的な運営が阻害されるおそれから、府県側は、五大都市の特別市への移行に反対した。そこで、府県側が争点にしたのが、住民投票の範囲である。特別市への移行には住民投票が必要であるとされていたが、その範囲は未確定だったため、府県側は、特別市指定の法律に必要な住民投票の範囲は府県民全体であるという解釈を打ち出し、国や連合国軍総司令部に働きかけた。横浜市、名古屋市、大阪市、神戸市の4都市の人口は、それぞれの府県人口のなかで過半数に満たないため、住民投票の府県民単位化が実現すれば、特別市への移行を事実上阻止することが可能となるからである¹⁰。

府県側のこのような働きかけもあり、特別市の法律による指定に必要な住民投票の範囲は、市民から府県民へと変更された。これにとどまらず、地方自治法は制定から半年余りで改正され、特別市指定に関わる法律の制定には、関係都道府県の全選挙人の一般投票が必要であるという規定が盛り込まれた¹¹。府県域において、特別市への移行について住民投票で府県民の過半数の賛成を得られることが望めない以上、特別市への移行は事実上不可能になったのである。

（ウ）政令指定都市制度の導入

特別市への移行をめぐって、五大都市側と府県側の対立は年々激化しており、この事態を收拾するべく、五大都市側と府県側の間で妥協案が模索されるようになった¹²。そのようななかで、昭和28年、第1次地方制度調査会¹³が設置された。地方制度調査会は、地方制度調査会設置法に基づいて設置された総理府（当時）の附属機関で、日本国憲法の基本理念を十分に具現するように現行地方制度に全般的な検討を加えるという目的の下に、内閣総理大臣の諮問に応じ

⁹ 旧地方自治法第264条以下より

¹⁰ 北村・前掲注（2）32頁

¹¹ 北村・前掲注（2）32 - 33頁

¹² 北村・前掲注（2）35頁

¹³ 前述の地方制度調査会が勅令第47,205号に基づくものに対し、第1次地方制度調査会は地方制度調査会設置法に基づくものであり、設置根拠は異なる。

て地方制度に関する重要事項を調査審議することを任務としている¹⁴。

第1次地方制度調査会に対して、五大都市は、「大都市制度に関する意見書」を提出した。この意見書では、特別市制度について、「恒久的な大都市制度としては、五大市に現行の特別市制を実施すべきである¹⁵」としつつも、当面の大都市制度として、「大都市行財政の現状の打開が遷延を許さない状況にあることをも考え、特別市制実現への漸進的形態として、府県から大都市への事務の移譲（行政事務の再配分）とこれに伴う財源の移譲による大都市制度を実現すべきことを主張する¹⁶」とあるように、府県側への譲歩の姿勢が伺える。

第1次地方制度調査会の答申は、「差し当って事務及び財源の配分により、大都市行政の運営の合理化を図るものとする¹⁷」という妥協案を示し、特別市への移行なしに、既存の事務処理における特例措置によって、五大都市に特別な地位を認めるよう勧告した¹⁸。

府県側は、特別市への移行手続きなしに特別な権能を認めることになるというおそれを感じつつも、特別市制度が残っているのは、いつ特別市移行の動きが再燃するかもわからないという懸念もあり、特別市制度の廃止を最優先課題と捉え、大都市への特例を受け入れる姿勢を見せた¹⁹。

昭和31年、地方自治法の再改正が行われ、特別市制度の規定は削除され、同時に、「大都市に関する特例」が盛り込まれることになった。この大都市特例とは、府県と大都市の間の事務の配分について、一般の市町村の場合と異なる特例を定めたものである。第一に、府県の事務について、その事務の全部または一部を政令によって大都市の事務とすることを定め、第二に、府県の行う監督権について、政令に定めるものにつき、これを省略または主務省の監督に切り替えうることを定めたものである²⁰。

この規定に基づいて、政令で大都市特例が認められた人口50万人以上の市を指定都市と呼ぶことから、一般的に、この規定は政令指定都市制度（以下、「指定都市制度」という。）と呼ばれる。

（エ）指定都市の増加

指定都市制度の導入当時、旧五大都市のみが指定都市として想定されていた。そのため、法定要件は、「人口50万以上の市」とあるだけで、それ以上の法定

¹⁴ 地方制度調査会設置法（昭和27年法律第310号）第1条、第2条より

¹⁵ 高瀬嘉一郎「大都市制度史 資料編Ⅱ」（大都市制度史刊行会、1975年）1208頁

¹⁶ 高瀬・前掲注（15）1208頁

¹⁷ 高瀬・前掲注（15）1313頁

¹⁸ 北村・前掲注（2）35 - 36頁

¹⁹ 北村・前掲注（2）36頁

²⁰ 高瀬嘉一郎「大都市制度史 資料編Ⅲ」（大都市制度史刊行会、1975年）75頁

要件はもちろん、指定都市への移行のための手続きに関する規定も存在しない。

旧五大都市以外の都市が指定都市への移行を望むようになり、国は法定要件以外のインフォーマルな要件を設けることで対応した。次第にそのインフォーマルな要件は緩和されていき、指定都市制度は、特別市制度の妥協版というイメージから、相当程度の自立性を制度的に保障された大都市制度として認識されるようになり、更に多くの都市が指定都市への移行を目指すようになった。

まず、人口 100 万人を目安とした人口要件がある。これは、移行時点で人口 100 万人以上であることを求めているのではなく、その時点で人口 100 万人を超えていなくても、近い将来に人口 100 万人になる見込みがあることを求める要件である。人口基準に拘泥するものではないが、ある程度の都市機能の集積がなければ人口 100 万人程度にはならないのも事実であり、人口 100 万人程度になれば、都市機能や行財政能力が充実してくるというのが実態であるため、このような要件が課されたものだと考えられている²¹。

この要件の下で、福岡県の門司市、小倉市、戸畑市、八幡市、若松市の 5 市が合併し、昭和 38 年 2 月に発足した北九州市は、99 万人弱の人口を擁して、同年 4 月に指定都市への移行を果たした。

昭和 47 年には、すでに人口 100 万人以上だった札幌市や、わずかに人口 100 万人を下回っていた川崎市とともに、人口 100 万人を大幅に下回っていた福岡市も指定都市へ移行した。指定都市制度が成立し、旧五大都市が指定都市に移行する際、福岡市の指定都市への移行は考慮されていなかった。そのため、地域の拠点都市という同様の性格を持つ広島市や仙台市も、指定都市への移行を申請できずにいた。しかしながら、福岡市の指定都市への移行が認められたことで、他の地域の拠点都市も指定都市への移行を切望し、昭和 55 年には広島市が指定都市となった。

福岡市、広島市の指定都市への移行が基準となり、近いうちに人口 100 万人を超えることが予想され、かつ、現在人口 85 万人程度の都市であることが要件と考えられるようになった。仙台市、千葉市の移行申請には、この要件が用いられたという²²。

平成 11 年頃から全国的に進められた自発的な市町村の合併を促すために、指定都市移行のインフォーマルな要件は更に緩和された。大合併と引き換えに指定都市への移行を求めた市に対して、国もそのインセンティブとして緩和に踏み切ったのである。平成 13 年に発表された「市町村合併支援プラン」において、指定都市移行のインフォーマルな人口要件は、人口 70 万人以上の市にまで緩和されることが盛り込まれた。この支援プランを受け、平成 15 年に清水市と合併

²¹ 北村・前掲注 (2) 50 頁

²² 北村・前掲注 (2) 51 - 52 頁

した静岡市は、平成 17 年に指定都市へと移行した。その後も、平成 18 年に堺市が、平成 19 年に新潟市と浜松市が指定都市への移行を果たした。

平成 17 年には、国は、「新市町村合併支援プラン」を発表し、平成 17 年 4 月 1 日以降に合併申請をして、平成 22 年 3 月末日までに合併をした市に対して、指定都市への移行の要件の緩和が適用されることを明らかにした。平成 19 年に周辺 2 町と合併して人口 70 万人を超えた岡山市は、平成 21 年に指定都市に移行した。平成 18 年から 19 年にかけて周辺 4 町と合併した相模原市、平成 22 年に周辺 2 町と合併した熊本市も指定都市への移行を果たした²³。

このようにして、指定都市制度導入当初の国の考えとは大きく異なり、指定都市は全国に 20 も成立した。そのなかには、市域に広大な農村部や山間地域、過疎地域を抱える指定都市もある。そのため、指定都市が様々な性格を持つなかで、指定都市制度という画一的な大都市制度でいいのかという議論が、近年広くなされるようになっていく。

²³ 北村・前掲注（2）63 - 64 頁

【図表 - 1】 指定都市への移行年月日と移行時の人口

移行年月日	指定都市名	移行時の人口 (平成 25 年 12 月 1 日現在 の人口 ²⁴)
昭和 31 年 9 月 1 日	横浜市	114.4 万人 (370.3 万人)
	名古屋市	133.7 万人 (227.2 万人)
	京都市	120.4 万人 (147.0 万人)
	大阪市	254.7 万人 (268.3 万人)
	神戸市	97.9 万人 (154.0 万人)
昭和 38 年 4 月 1 日	北九州市	98.6 万人 (96.7 万人)
昭和 47 年 4 月 1 日	札幌市	101.0 万人 (193.7 万人)
	川崎市	97.3 万人 (144.9 万人)
	福岡市	85.3 万人 (150.9 万人)
昭和 55 年 4 月 1 日	広島市	85.3 万人 (118.4 万人)
平成元年 4 月 1 日	仙台市	85.7 万人 (106.9 万人)
平成 4 年 4 月 1 日	千葉市	82.9 万人 (96.4 万人)
平成 15 年 4 月 1 日	さいたま市	102.4 万人 (124.4 万人)
平成 17 年 4 月 1 日	静岡市	70.7 万人 (70.9 万人)
平成 18 年 4 月 1 日	堺市	83.0 万人 (84.1 万人)
平成 19 年 4 月 1 日	新潟市	81.4 万人 (81.0 万人)
	浜松市	80.4 万人 (79.2 万人)
平成 21 年 4 月 1 日	岡山市	69.6 万人 (71.3 万人)
平成 22 年 4 月 1 日	相模原市	70.2 万人 (72.1 万人)
平成 24 年 4 月 1 日	熊本市	73.4 万人 (73.9 万人)

総務省資料等をもとに作成

²⁴ 横浜市ホームページ「大都市推計人口」

<http://www.city.yokohama.lg.jp/ex/stat/jinko/city/new-j.html> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

(2) 第 30 次地方制度調査会

(ア) 地方制度調査会とは

1-1 で述べたように、大都市をはじめとする地方制度のあり方は、時代を越えて問われてきた。今も続く議論の場のひとつとして、地方制度調査会が挙げられる。

地方制度調査会は、地方制度調査会設置法に基づき、昭和 28 年以来、内閣総理大臣の諮問機関として、地方制度に関する調査・審議を行ってきた。委員は、国会議員、地方自治体の首長、有識者等から選出され、2 年間の任期をもって審議し、最終答申を提出する。

(イ) 第 30 次地方制度調査会最終答申

第 30 次地方制度調査会は、平成 23 年 8 月に菅直人内閣総理大臣（当時）の諮問を受け発足し、平成 25 年 6 月に「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」、いわゆる第 30 次地方制度調査会最終答申（以下、「30 次答申」という。）を提出した。

30 次答申は、大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題、現行の大都市等に係る制度の見直し、新たな大都市制度、基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制、の 4 部構成になっている。以下、指定都市に関連する内容の概要を述べる。

キーワードのひとつが「集約とネットワーク化」であった。具体的には、首都圏、大阪圏、名古屋圏の三大都市圏以外で、①人口 20 万人以上、②昼夜間人口比率 1 以上等の条件を満たす都市を「地方中枢拠点都市」とし、高度医療、福祉、人材育成等の機能を集約する、といった構想である。地方中枢拠点都市や定住自立圏から相当の距離があるような地域については、都道府県による補完が必要であることも述べている。

さらに、いわゆる「二重行政」もキーワードのひとつであった。指定都市の能力の高さ等を理由に、指定都市における二重行政の深刻さを述べ、解消の必要性を指摘している。解消の具体的な方法として、事務の移譲及び税財源の配分に加え、指定都市と都道府県が公式に政策を調整する場の設置を挙げている。

また、住民意思の的確な反映のために、区役所の役割強化等による住民自治の拡充が求められることも述べている。

1 - 2. 現行法制度

日本の市町村には、平成 25 年現在で人口約 370 万人を擁する横浜市から 200 人弱の東京都青ヶ島村まであり、基礎自治体においても、その差は非常に大きい。特に大都市では、行財政能力に比べて権限が小さいため、特別の制度により、一般の市よりも大きな権限が与えられている。

(1) 指定都市²⁵

指定都市は、制度上その組織や権能等について、一般の市とは異なる取り扱いをされている。これは、大都市行政の合理的、能率的な執行、及び市民の福祉向上を図るためであり、地方自治法及びその他の法令において、①事務配分、②関与、③行政組織、④財政の各面において他の一般市とは異なる特例が定められている。以下、それぞれの特例の内容について述べる。

(ア) 事務配分上の特例

指定都市は一般の市よりも多くの事務を行う権限を有している（同法第 252 条の 19 第 1 項）。例えば、県費負担教職員²⁶の任免は都道府県が行うこととされているが、指定都市内に所在する学校に勤務する県費負担教職員については、指定都市が任免権を有している。

(イ) 関与の特例

市が事務を処理するにあたって、知事の関与を要しているものについて、その関与を不要とする、または知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要することとする特例である（同法第 252 条の 19 第 2 項）。関与については、①「知事若しくは都道府県の委員会の許可、認可、承認」を要するといった関与と、②「知事若しくは都道府県の委員会の改善、停止、制限、禁止」の命令を受けることとする関与がある。指定都市においては、この双方の関与について、特例が認められている。一般の市と比較して、指定都市は自主的かつ一元的な行政執行を図ることが可能とされている。

(ウ) 行政組織上の特例

²⁵ 以下、総務省ホームページ「指定都市制度の概要」を参照。

http://www.soumu.go.jp/main_content/000153149.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

²⁶ 市町村立学校の教職員でその給与等について都道府県が負担するものをいう（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 37 条）。詳細は、後述（第 3 章第 4 節「教育」）を参照。

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、その区域を分けて行政区を設置することができる（同法第 252 条の 20 第 1 項）。

（エ）財政上の特例

大都市にふさわしい行政需要をまかなう財源が確保されるよう、地方揮発油譲与税の増額等の措置がされている（地方揮発油譲与税法第 2 条第 1 項）。

（2）中核市

中核市制度は、平成 7 年に施行された制度であり、現行法上、人口 30 万人以上の市の申し出に基づいて、政令により指定される。制度創設当初は、人口要件に加え面積要件や昼夜間人口比率の要件が存在したが²⁷、平成 18 年の改正以降は、人口要件のみとなっている。42 市がこれに指定されている（平成 26 年 1 月 1 日現在）。

中核市には、「指定都市が処理することができる事務のうち、都道府県がその区域にわたり一体的に処理すべきとされた事務以外の事務」を行う権限が移譲されている（地方自治法第 252 条の 22 第 1 項）。

中核市においては、指定都市について前述した（ア）から（エ）の特例のうち、（ア）事務処理配分上、指定都市に準じた規模の事務処理権限が都道府県より移譲されている。また、（エ）財政に関する特例についても認められ、都道府県からの移譲事務にかかる経費は、普通交付税により措置されている。ただし、指定都市において認められている（イ）関与の特例については、上記（イ）の①の関与に関する特例が存在しない。また、行政区を設置するといった（ウ）行政組織上の特例も存在せず、中核市の権限は指定都市のそれと比べて小さいといえる。

（3）特例市

特例市制度は、平成 12 年に施行された比較的新しい大都市制度である。人口 20 万人以上の市の申し出に基づき、政令で指定される。40 市が指定されている（平成 26 年 1 月 1 日現在）。

特例市には、「中核市が処理することができる事務のうち、都道府県がその区域にわたり一体的に処理すべきとされた事務以外の事務」を行う権限が移譲されている（地方自治法第 252 条の 26 の 3 第 1 項）。

²⁷ 平成 7 年の制度創設時は、「人口 30 万人以上、面積 100km²以上、人口 50 万未満の場合は昼夜間比率 100 超」という要件が存在したが、数回の改正を経て現在の制度となっている（総務省ホームページ「中核市制度の変遷」
http://www.soumu.go.jp/cyukaku/pdf/cyukaku_01.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス））。

前述した（ア）から（エ）の特例について、特例市では、中核市とほぼ同程度の特例措置が施されており、（ア）事務処理配分上の特例において、都道府県より移譲される事務が中核市のそれと比べて少ない²⁸。

（4）都区制度

地方自治法に規定された特別地方公共団体である特別区（地方自治法第 281 条）及び広域自治体としての東京都に関する行政制度について、ここでは都区制度として説明する²⁹。

（ア）事務配分の特例

東京都の特別区の存する区域には、人口が高度に集中している。そのため、大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から、「都が一体的に処理する必要がある事務以外で、一般的に市が処理するものとされている事務」を特別区が処理する（同法第 281 条の 2 第 1 項）。

都は、都道府県が処理する事務のほか、特別区に関する連絡調整に関する事務、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になる（同法第 281 条の 2 第 2 項）。例えば、上下水道の整備・運営管理や、消防に関する事務は、本来は市町村の事務とされているが、東京都においては都の事務とされている（水道法第 49 条、下水道法第 42 条、消防組織法第 26 条）³⁰。

（イ）都区財政調整制度

都区財政調整制度³¹とは、東京都が法定の都税（市町村民税法人分・固定資産税）の一定の割合を、条例により特別区財政調整交付金として特別区に対して交付する制度である。これは、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、かつ特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するための制度である（地方自治法第 282 条第 1 項）。前述の通り、都と特別区の間には、一般の都道府県と市町村の間とは異なる事務配分の特例があり、都が一般的には市が処理する事務の一部を処理している。このような事務に要する経費に充当するた

²⁸ 総務省ホームページ「特例市制度について」

http://www.soumu.go.jp/main_content/000019093.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

²⁹ 総務省ホームページ「都区制度の概要」

http://www.soumu.go.jp/main_content/000140320.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

³⁰ 総務省ホームページ「大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成 24 年法律第 80 号）概要」http://www.soumu.go.jp/main_content/000182529.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

³¹ 特別区長会ホームページ「都区財政調整制度の概要」

<http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/seido/gaiyo.html>（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

め、市町村税源をもとに都と特別区との間の財源配分を行っている。

【図表 - 2】 地方公共団体の主な役割分担の現状

	(保健衛生)	(福祉)	(教育)	(環境)	(まちづくり)	(治安・安全・防災)
道府県	・麻薬取扱者(一部)の免許 ・精神科病院の設置 ・臨時の予防接種の実施	・保育士、介護支援専門員の登録 ・身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所の設置	・小中学校学級編制基準、教職員定数の決定 ・私立学校、市町村立高等学校の設置認可 ・高等学校の設置管理	・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	・都市計画区域の指定 ・市街地再開発事業の認可 ・指定区間の1級河川、2級河川の管理	・警察(犯罪捜査、運転免許等)
指定都市	・精神障害者の入院措置 ・動物取扱業の登録	・児童相談所の設置	・県費負担教職員の任免、給与の決定	・建築物用地下水の採取の許可	・区域区分に関する都市計画決定 ・指定区間外の国道、県道の管理 ・指定区間の1級河川(一部)、2級河川(一部)の管理	
中核市	・保健所の設置 ・飲食店営業等の許可 ・温泉の利用許可 ・旅館業・公衆浴場の経営許可	・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	・県費負担教職員の研修	・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の設置の許可 ・ばい煙発生施設の設置の届出の受理	・屋外広告物の条例による設置制限 ・サービス付き高齢者向け住宅事業の登録	
特別市				・一般粉じん発生施設の設置の届出の受理 ・汚水又は廃液を排出する特定施設の設置の届出の受理	・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 ・土地区画整理組合の設立の認可	
市町村	・市町村保健センターの設置 ・健康増進事業の実施 ・定期の予防接種の実施 ・結核に係る健康診断 ・埋葬、火葬の許可	・保育所の設置・運営 ・生活保護(市及び福祉事務所設置町村が処理) ・養護老人ホームの設置・運営 ・障害者自立支援給付 ・介護保険事業 ・国民健康保険事業	・小中学校の設置管理 ・幼稚園の設置・運営 ・県費負担教職員の職務の監督、勤務成績の評定	・一般廃棄物の収集や処理 ・騒音、振動、悪臭を規制する地域の指定、規制基準の設定(市のみ)	・上下水道の整備・管理運営 ・都市計画決定(上下水道等関係) ・都市計画決定(上下水道等以外) ・市町村道、橋梁の建設・管理 ・準用河川の管理	・消防・救急活動 ・災害の予防・警戒・防除等 ・(その他) ・戸籍・住基

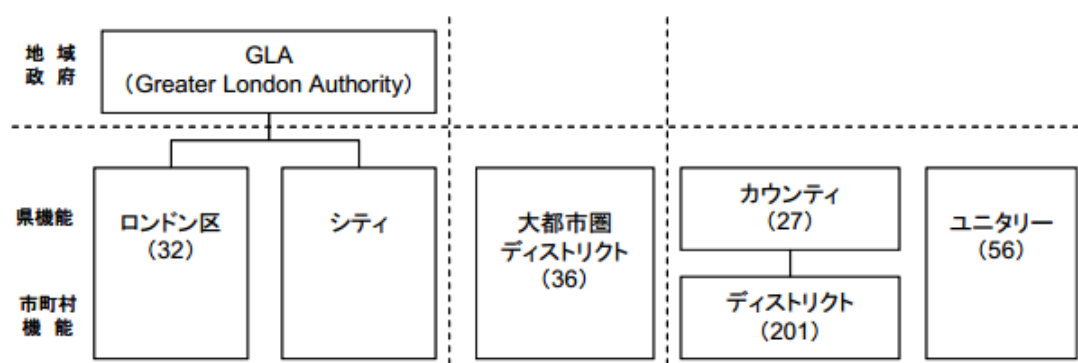
出典：第30次地方制度調査会第18回専門小委員会資料
「都と特別区に関する検討の視点」

1 - 3. 海外の大都市制度

諸外国において現在実施されている大都市制度について、首都の制度と、首都以外の大都市に関する制度を、以下の通りまとめる。

(1) イギリス（イングランド）

【図表 - 3】 イギリス（イングランド）の地方自治制度



出典：愛知県「中京都構想具体化検討基礎調査報告書」

イギリスでは、ロンドン・ロンドン以外の大都市圏・大都市圏以外の都市のそれぞれに異なる制度が存在する。

ロンドンにおいては、地方政府である GLA（Greater London Authority）が置かれ、ロンドン全域にわたる行政分野の企画・調整を行っている。ロンドン区とシティは、GLA の策定した計画を執行するほか、広域自治体・基礎自治体の双方の事務を担う。

ロンドン以外の大都市圏には、大都市圏ディストリクト³²とよばれる一層制の自治体が置かれ、広域自治体の事務のうち、公共交通・廃棄物処理・消防・緊急時計画以外のものと、基礎自治体の事務を担っている。

大都市圏以外の都市には、広域自治体（カウンティ）と基礎自治体（ディストリクト）が置かれる³³。また、国の認可を受けることで一層制の自治体（ユニタリー）に移行することができ、カウンティとディストリクト双方の事務を行うことになる。

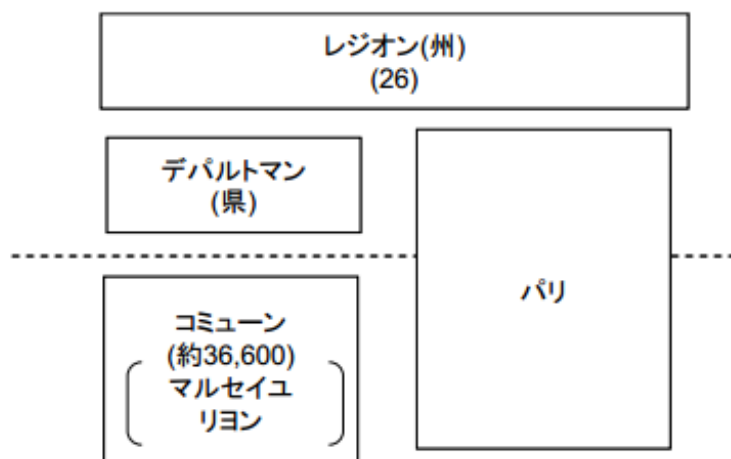
³² ニューカッスル市、マンチェスター市、リバプール市、シェフィールド市、リーズ市、バーミンガム市の 6 つ。

³³ 主な事務として、以下のものが挙げられる。

- ・カウンティ：教育、道路、交通計画、公共交通、社会福祉、図書館、消防・救急 等
- ・ディストリクト：住宅、環境・保健、廃棄物収集、計画申請、地方税 等

(2) フランス

【図表 - 4】フランスの地方自治制度



出典：愛知県「中京都構想具体化検討基礎調査報告書」

フランスにおいては、26 の地域圏（レジオン）が存在し、その下に広域自治体（デパルトマン）が置かれ、各デパルトマンはさらに基礎自治体（コミューン）に分かれている。また、パリ・マルセイユ・リヨンに関する特別法が、フランスにおける大都市制度の根拠法となっている。

事務権限については、地方団体の処理すべき事務の全体を定義し、その全体を通じて明確に規律する一般的原則が法定されているわけではなく、個別具体的な法令により、各団体に委ねられる³⁴。

首都パリは、デパルトマンとコミューンの地位を併有し、双方の事務を担うが、一般コミューンにおいて首長が行う警察事務については、パリの中枢性・重要性といった見地から、国に留保されている。

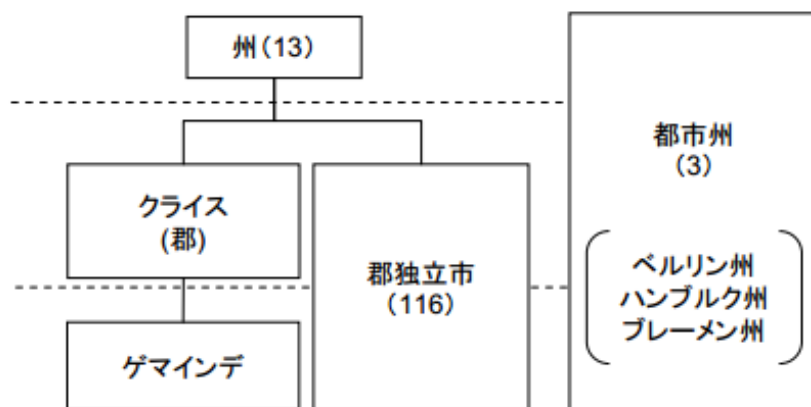
マルセイユ市とリヨン市は、一般のコミューンと同様の事務を行うが、行政区を持つ特殊な自治体として位置づけられている。これらは、広域自治体に包括される大都市であり、この点で日本の指定都市制度と類似している。

³⁴ 主な事務として、以下のものが挙げられる。

- ・レジオン：高校、水資源計画、州経済計画、州地域整備計画、州交通計画、地方自然公園、州公共交通、運河・河川港、職業訓練 等
- ・デパルトマン：中学校、県道、国道維持管理、公共交通、通学バス、漁港、社会扶助給付、保健、福祉サービス、中央貸出図書館 等
- ・コミューン：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、一般廃棄物収集、市場、社会福祉事業、墓地 等

(3) ドイツ

【図表 - 5】ドイツの地方自治制度



出典：愛知県「中京都構想具体化検討基礎調査報告書」

ドイツは連邦制であり、地方自治制度は、州・広域自治体（クライス）・基礎自治体（ゲマインデ）という基本構造をとる。また、首都であるベルリン・ハンブルグ・ブレーメンの3州は、州・クライス・ゲマインデのすべての機能をもつ都市州として位置づけられる。

クライスとゲマインデの事務配分については、各州により異なるが、基本的には、クライスが広域的な事務を処理し、ゲマインデはより住民に密着したサービスを担っている³⁵。

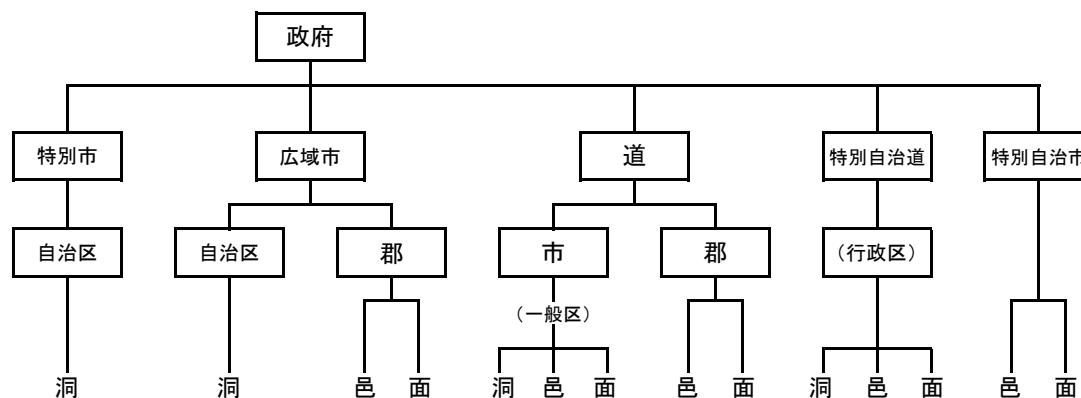
クライスとゲマインデ双方の機能をもつ郡独立市は、各州法により、位置づけ・区・内部組織が定められる。例えば、バイエルン州が人口5万以上の都市を郡独立市とする一方、ザクセン＝アンハルト州では法に郡独立市を個別列挙したうえで、今後人口9万人以上の都市が誕生した場合にはなりうるとするなど、定め方にも差異がある。

³⁵ 主な事務として、以下のものが挙げられる。

- ・クライス：道路建設、環境保護、警察、上下水道、廃棄物処理、公共交通、都市計画、初等中等教育、消防・救急、社会扶助、病院 等
- ・ゲマインデ：戸籍、旅券、国勢調査、選挙、保健所、社会保険、建設計画、公営住宅、住宅手当、幼稚園、児童公園、電気・ガス・水道、文化・スポーツ 等

(4) 韓国

【図表 - 6】 韓国の地方自治制度



愛知県「中京都構想具体化検討基礎調査報告書」をもとに作成

韓国の地方自治制度は、その多様性に特徴がある。基本的な構造としては、広域自治体（特別市・広域市・道・特別自治道）と基礎自治体（市・郡・自治区）の二層構造がとられるほか、基礎自治体の下部地方行政組織として洞・邑・面が置かれている。

特別市・広域市・道は、基礎自治体で処理しきれない事務と広域的事務のほか、政府と基礎自治体を結ぶ役割を担っている。

首都であるソウル特別市に関しては、その特殊性を踏まえて、法令で特例を定めることが認められている³⁶。また、基礎自治体の事務のうち、人事や地方財政、都市計画など、広域的調整が必要な 44 の事務については、特別市・広域市に権限が帰属している。

人口 50 万人以上の市（特定市）については、道の事務のうち、地方公企業に関する事務（地方公社及び地方公団の設立・運営）、職員の定数管理事務（6 級以下の定員策定）など、18 の事務を直接処理することが認められている。特定市制度は、日本の指定都市制度を参考に設計されたものであり、内容も類似している。

³⁶ 地方自治法第 161 条及びソウル特別市の行政特例に関する法律

- ・行政安全部長官が地方債券の発行を決める際に国務総理に報告すること
- ・自治事務についての監査をする際に国務総理の調整を経由すること
- ・所属公務員についての叙勲の推薦権はソウル特別市長に属すること
- ・ソウル特別市に関連した道路・交通・環境等の計画樹立と執行において、関連中央行政機関の長とソウル特別市長が意見を異にする場合は、国務総理が調整すること 等

【図表 - 7】 諸外国における首都の大都市制度

	日本	イギリス	フランス	ドイツ	韓国
	東京都	ロンドン区(32区)・シティ	パリ市	ベルリン(3ある都市州のひとつ)	ソウル特別市
面積 (km ²)	621	1,577	105	892	605
人口 (千人)	9,002 (2013)	8,174 (2011)	2,243 (2010)	3,501 (2011)	10,442 (2012)
憲法上の位置づけ	なし		フランス共和国憲法第72条第1項	ドイツ連邦共和国基本法前文	なし
根拠法令	首都圏整備法、地方自治法第281条	London Government Act 1963以下	パリ・マルセイユ・リヨンに関する特別法	なし	地方自治法第161条、ソウル特別市の行政特例に関する法律
広域自治体との包括関係	広域自治体	包括	区域外	区域外	広域自治体
特徴					
自治体の位置づけ	広域自治体	GLA市長の策定する計画・戦略の執行機能	広域自治体と基礎自治体の機能を併有	州・広域自治体・基礎自治体の機能を併有	広域自治体
事務配分	広域自治体の事務	広域自治体の事務のうち、消防・緊急時計画以外のものと、基礎自治体の事務	広域自治体の事務と、基礎自治体の事務のうち、警察事務以外のもの	州・広域自治体・基礎自治体の事務	広域自治体の事務と、基礎自治体の事務のうち、広域的調整が必要なもの
区	○(特別区)	○	○	○	
区議会	○	○	○	○	
区長	○(直接公選)	○(名誉職又は直接公選職)	○(国の機関・区議会から選任)	○(区議会から選任)	

第 28 次地方制度調査会第 16 回専門小委員会資料「諸外国の大都市制度の比較」をもとに作成

【図表 - 8】 諸外国における首都以外の大都市制度

	日本	イギリス	フランス	ドイツ	韓国	
	指定都市	大都市圏ディストリクト	マルセイユ市 リヨン市	群独立市	広域市	特定市
面積 (km ²)			241 48			
人口 (千人)			827 (2005) 467 (2005)			
憲法上の位置づけ	なし		フランス共和国憲法 第72条第1項	なし	なし	なし
法令上の位置づけ	地方自治法第252 条の19第1項	Local Government Act 1972以下	パリ・マルセイユ・リ ヨンに関する特別法	なし	地方自治法第 8条～第10条	地方自治法第 161条の2
広域自治体との 包括関係	包括	区域外	包括	区域外	広域自治体	包括
特徴						
自治体の 位置づけ	行政区をもつ基礎自 治体	広域自治体と基礎 自治体の機能を併 有	行政区をもつ基礎自 治体	広域自治体と基礎 自治体の機能を併 有	広域自治体	人口50万人以 上の基礎自治 体
事務配分	広域自治体の事務 のうち、法令で定め られたものと、基礎 自治体の事務	広域自治体の事務 のうち、公共交通、 廃棄物処理、消防・ 緊急時計画以外の ものと、基礎自治体 の事務	通常の基礎自治体 と同様の事務	広域自治体と基礎 自治体の事務	広域自治体の 事務と、基礎 自治体の事務 のうち、広域 的調整が必要 なもの	広域自治体の 事務の一部 と、基礎自治 体の事務
区	○	×	○	州により異なる		○
区議会	×	×	○	同上		×
区長	○(市長の任命)	×	○(区議会から選任)	同上		○(市長の任命)

第 28 次地方制度調査会第 16 回専門小委員会資料「諸外国の大都市制度の比較」をもとに作成

第2節 大都市が抱える問題

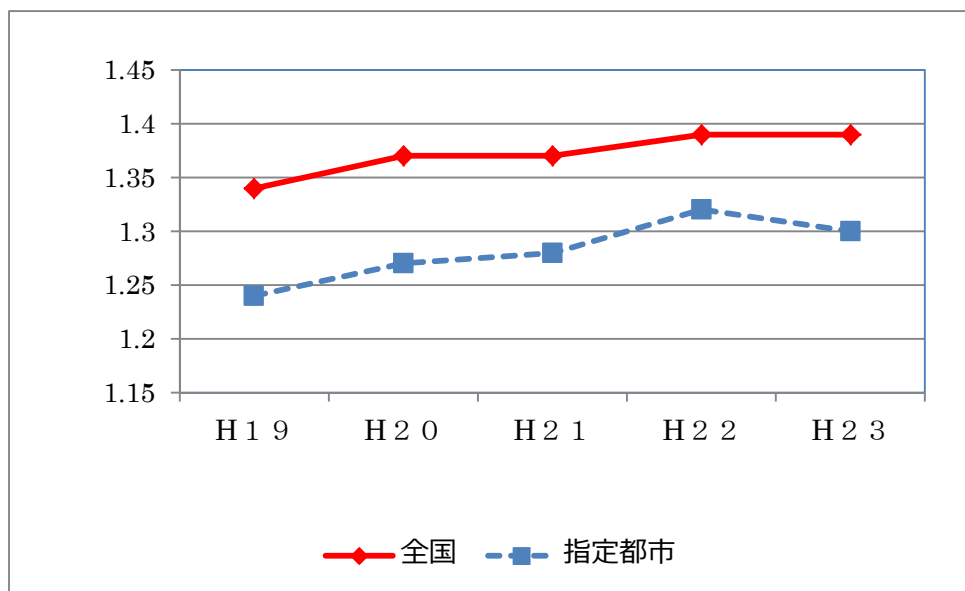
前節で述べたように、一般市³⁷とは異なる特例が認められている現行制度のもと、大都市はその存在感を発揮しているが、一方で、多くの課題も抱えている。本節では、現在、日本の大都市が抱える課題について、概観する。なお、前節では、指定都市に限らず、一定規模を有する都市の総称として「大都市」を用いたが、本節では、指定都市を念頭に述べる。

2-1. 少子高齢化

現在の日本は少子化傾向にある。それにより、日本全体で生産年齢人口が減少し、経済成長の足枷になる可能性が高いと言われている。

図表-9は、平成19年から平成23年における、合計特殊出生率の指定都市平均と全国の推移を示したものである。指定都市を示している点線は、全国の推移である実線を一度も超えたことがない。このことから、指定都市は、少子化傾向が全国よりも顕著に表れていることがわかる。これは、平成19年以前も同様である。

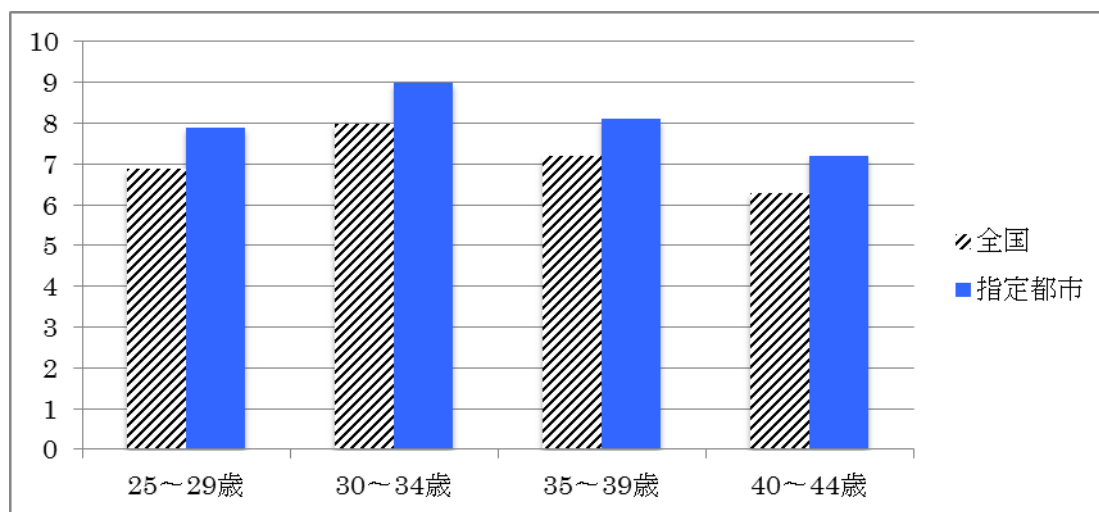
【図表-9】指定都市と全国の合計特殊出生率の推移



厚生労働省・人口動態統計 平成19年～23年をもとに作成

³⁷ ここでは、指定都市・中核市・特例市以外の市とする。以下、本稿では、一般市を指定都市以外の市と定義することとする。

【図表 - 10】 指定都市と全国の年齢階層別の人口に占める割合



平成 22 年国勢調査をもとに作成

図表 - 10 は、平成 22 年国勢調査をもとに作成した、25 歳から 44 歳までの各年齢層別人口が全年齢層の人口に占める割合を示すグラフである。24 歳以下は学生が含まれているためグラフには掲載していない。現在、45 歳以上は指定都市平均よりも全国平均の方が上回っている。しかし、図表 - 10 で示した階層では、指定都市の方が全国を上回っており、この階層の割合が将来的に変化しなかった場合、指定都市が全国を上回って高齢化する可能性があり、将来指定都市においても、より高齢化が進む可能性が高い。

高齢化の進展は、年金や、医療費等の社会保障費の増加に拍車をかける。平成 12 年の社会保障給付費総額は 78.1 兆円であり、13 年後の平成 25 年の社会保障給付費総額は 110.6 兆円であった³⁸。平成 12 年の高齢化率は 17.3%であり、13 年後の平成 25 年の高齢化率は 25.2%であった³⁹。このことから、高齢化率と社会保障給付費は比例関係にあることがわかる。

³⁸ 厚生労働省ホームページ「社会保障給付費の推移」

<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/dl/05.pdf> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

³⁹ 内閣府ホームページ「将来推計人口でみる 50 年後の日本」

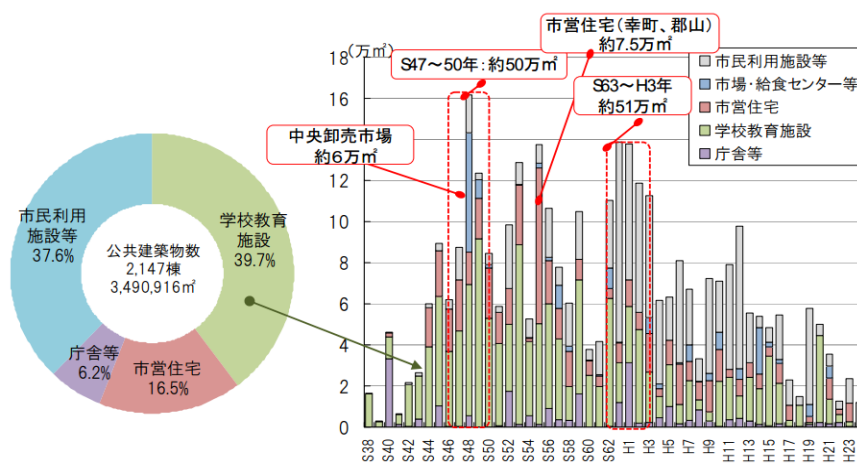
http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2012/zenbun/s1_1_1_02.html (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

2 - 2. 社会資本の維持管理

現在、指定都市をはじめとして全国的に重要な課題となっているのが、老朽化したインフラ群の維持・更新である。高度経済成長期、都市部では、人口や産業の集積に対応すべく、道路や橋梁、上下水道などの社会資本、学校や公営住宅などの公共施設の整備が急速に進められてきた。これらは老朽化が進んでおり、更新費用のほか、維持管理にかかる費用も増大している。一般市平均と比較しても、指定都市ではインフラの維持管理に拠出する費用が大きく、財政上の負担要因となっている⁴⁰。また、今後の人口減少社会を見据え、新規整備の抑制はもとより、現在の施設を維持すべきかを含め、社会資本の総合的な見直しを行う時期に各市とも差し掛かっている。

このような課題に対して、仙台市では平成 25 年度より「公共施設総合マネジメントプラン」の策定を進めている⁴¹。昭和 40 年代から 50 年代の人口急増期に整備されたものを中心に、市の管理する公共施設の既に半数近くが築後 30 年を経過しており、東日本大震災で大きな被害を受けた施設も多く含まれる。また、指定都市への移行とともに集中整備された施設群も、改修時期を控えている（図表 - 11）。

【図表 - 11】仙台市における用途別・年次別の施設整備状況（平成 25 年 4 月時点）



出典：仙台市ホームページ

⁴⁰ 指定都市市長会ホームページ「大都市特有の財政需要」

http://www.siteitosi.jp/necessity/pdf/index_siteitosi_data_02jyuyo.pdf. (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

⁴¹ 仙台市ホームページ「公共施設総合マネジメント」

http://www.city.sendai.jp/shisei/1208293_1984.html (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

仙台市財政局では、①対象施設は既存施設とし、新規の施設整備については考慮しない、②耐用年数を経過した施設は解体し、既存施設と同規模の施設を新築する、③施設の耐用年数は基本的に 34 年とし、築後 25 年で大規模修繕工事を行う、④延床面積 10,000 m²以上の施設は、更新費用を 3 ヶ年で均等割計上する、という条件の下で現状を維持すると仮定した場合、今後 50 年で見込まれる事業費を年間で 844 億円、総額では 4 兆 2,000 億円と試算した⁴²。市では施設全体を見渡した質と量の適正化、管理保全の強化や長寿命化の推進、更なる民間活力導入の工夫などを行う総合的な公共施設マネジメントの推進を掲げている。具体的な施策は今後に向けて検討されることになるが、その際には、現有の施設規模を維持することは困難であるという結論も予想される。

このほかに、市内に 3,000km 以上の総延長を持つ水道管路やガス管、6,000km 以上に及ぶ市道などの維持、管理も大きな負担になると見込まれている。

⁴² 仙台市ホームページ「本市が保有する公共施設の現状と課題について」
http://www.city.sendai.jp/shisei/__icsFiles/afieldfile/2013/04/18/genjyoutokadai.pdf(2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

2 - 3. 二重行政の存在

大都市制度に関する議論において、二重行政の解消による行政の効率化がそのメリットとして主張されることがある。

指定都市市長会は、「道府県に事務権限が留保されていたり、道府県の過剰な関与が残されていたりするなど、道府県との二重行政が生じており、指定都市が抱える複雑・多様な課題を、自らの判断と責任で一体的に処理することが難しい⁴³⁾」と指摘する。このような状況が生じているのは、指定都市に次のような特徴が存在するためとしている。

第一に、「指定都市は、大都市ならではの行政ニーズを抱え、道府県なみの行政能力があるにも関わらず、現在の制度は、一般の市町村と同じ制度が適用⁴⁴⁾」されているという点である。指定都市制度により道府県から指定都市へ移譲する事務は、あくまで特例として部分的に配分されるにとどまる。そのため、道府県による様々な関与が存在することになり、行政目的を効果的に達成し、事務を円滑に処理する上での支障をきたす場合が想定される。

第二に、「大都市の位置づけや役割が法律上明確にされていない⁴⁵⁾」という点である。これは、上記のように、指定都市制度が一般の市町村の制度の特例的制度であるという点に加え、都道府県の役割が制度上不明確であるためと指摘される。都道府県と市町村の役割分担に関しては、「基礎自治体優先の原則（第2章第2節2-2(2)）」が存在する。しかし、都道府県は、区域内の全域を対象に実施している事務に関する行政能力を有することから、指定都市でも同様の事務を実施している場合には、事務の重複が生じうる。

以上の点から、二重行政は、とりわけ指定都市において顕著な問題となりうる。しかし、単に「行政活動だが重複していること」をもって弊害であると指摘するのは安易であり、各自治体、行政分野ごとに検討を加える必要がある。

⁴³⁾ 指定都市市長会ホームページ「地方分権改革の必要性・行政上の課題」
<http://www.siteitosi.jp/necessity/city/issue.html>（2014年1月31日最終アクセス）

⁴⁴⁾ 前掲注（43）

⁴⁵⁾ 前掲注（43）

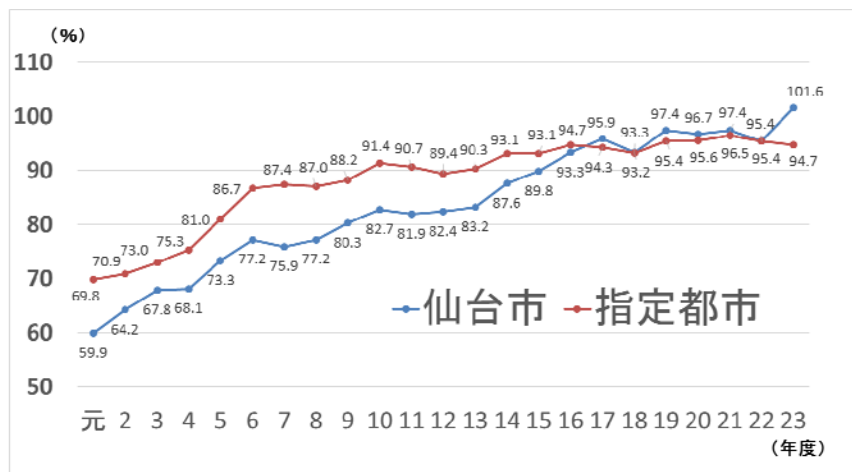
2 - 4. 財源不足

近年の社会情勢の変化により、指定都市では、社会福祉の向上や生活インフラの整備といった都市的な財政需要が増加している。これに対し、市税収入は近年の景気後退の影響により減少している。多くの指定都市において、徹底した行財政改革が推し進められているものの、高度経済成長期等に行われた社会資本整備に充ててきた市債の償還も大きな負担となっており、財政状況は非常に厳しい状況となっている。

指定都市の財政状況が厳しい状況に置かれていることを示すものとして、経常収支比率という指標がある。経常収支比率とは、地方自治体の財政構造の弾力性を判断するための指標で、人件費、扶助費、公債費のように、毎年度経常的に支出される経費に充当された一般財源の額が、地方税、普通交付税を中心とする毎年度経常的に収入される一般財源、減税補てん債及び臨時財政対策債の合計額に占める割合を指す。

平成 16 年度以降は、仙台市、指定都市平均ともに経常収支比率は 90%を超えており、以降 90%を下回っていない⁴⁶。平成 21 年度にはともに 95%を超えた⁴⁷。つまり、支出のほとんどが経常経費に費やされ、自治体が自らの政策的判断で拠出できる額が、経常一般財源のわずか 5%弱にとどまることになる。

【図表 - 12】経常収支比率の推移



総務省等の統計をもとに作成

⁴⁶ 仙台市ホームページ「仙台市の行財政改革について」

<http://www.city.sendai.jp/soumu/gyoukaku/gyoukaku/> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

⁴⁷ 仙台市ホームページ「仙台市の財政状況 平成 24 年 10 月」

http://www.city.sendai.jp/shisei/_icsFiles/afieldfile/2012/11/05/H24sendaishiIRjyouhou.pdf (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

このような財政状況になった背景には様々な要因があるが、その大きな要因のひとつとして、大都市特例事務の存在があると考ええる。

指定都市には、大都市行政の合理的、能率的な執行と市民の福祉向上を図るため⁴⁸、地方自治法及びその他の法令において、事務配分や財政面について他の一般市とは異なる特例が定められている。この事務配分の特例によって、指定都市に移譲された都道府県の事務が、大都市特例事務である。地方自治法に基づくものとして、児童福祉や身体障害者福祉、個別法に基づくものとして、国・道府県道の管理等が例として挙げられる。

大都市特例事務に対する税制上の措置には、地方揮発油譲与税、石油ガス譲与税、軽油取引税交付金、自動車取得税交付金がある。しかしながら、これらの税制上の措置による財源付与は、大都市特例事務に係る経費と比べて十分な額になっているとは言えない。平成 25 年度予算による概算では、道府県に代わって負担している大都市特例事務に係る経費は、全ての指定都市の合計で約 3,700 億円あり、税制上の措置済額は約 1,500 億円にとどまっている。つまり、措置不足額の約 2,200 億円は、それぞれの指定都市が自らの財源において拠出していることになる⁴⁹。

⁴⁸ 前掲注 (25)

⁴⁹ 指定都市市長会「大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望」(2013 年)より

2 - 5. 災害への対応

平成 23 年 3 月の東日本大震災以前から、日本では大規模な地震の続発や記録的な豪雨の多発等による深刻な被害が発生し、まちづくりにおける災害対策の重要性が高まっていた。特に、平成 7 年 1 月の阪神・淡路大震災においては、神戸市や近隣の密集市街地で多くの建物が倒壊、炎上し、多くの犠牲者を出した。さらに、高速道路や鉄道、公共施設などにも甚大な被害をもたらしたため、インフラの老朽化やバリアフリーへの対応などの背景も相まって、わが国の大都市における「都市防災」の重要性を強く認識させる出来事であった。

国土交通省都市・地域整備局の「平成 22 年度安全・安心まちづくりに向けた取組」においては、「震災に強いまちづくり」として、安全な市街地の整備密集市街地等の防災性の強化・大規模盛土造成地の耐震の強化・避難地の整備・避難路等の整備・防災拠点の整備・共同溝・電線共同溝の整備・下水道の地震対策の 7 つの重点施策が掲げられている⁵⁰。これらの施策の対象となる密集市街地などを特に多く抱える指定都市でも、都市防災の取組みに予算の多くを割く必要性に迫られている。東日本大震災後は、原子力災害に代表される広域的な課題のほか、沿岸部を抱える指定都市ではこれまでの想定よりも大規模な津波など、新たな課題にも直面することとなった。

例えば、横浜市では平成 25 年度、従来の防災計画に加えて「地震防災戦略」を新たに策定した。①死者数 50%減少、②避難者数 40%減少、③建物被害棟数 50%減少、の 3 つの減災目標を掲げたほか、これに基づく事業費として同年度予算に約 1,200 億円を計上した⁵¹。今後も新たな大規模地震の発生が全国で懸念されるなか、指定都市の予算にも多額の対策費用が計上される状況は続いているものと考えられる。このほか、地震災害よりも頻繁に襲来する風水害や雪害への対策も引き続き求められる。

また、指定都市の今後の課題として、住民に対する働きかけが挙げられる。先の東日本大震災では、都市部では災害発生直後に「災害時要援護者」の把握や対応、避難所の運営等において行政による災害対応の課題が露呈した。指定都市の多くは、行政の対応力の限界を認識した上で、住民の「自助・共助」に基づいた地域防災の取組みや計画の見直しを進めている。その上では、行政と

⁵⁰ 国土交通省ホームページ「平成 22 年度安全・安心まちづくりに向けた取組概要」
<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/tobou/ka1torikumi.pdf> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

⁵¹ 横浜市ホームページ「平成 25 年度予算案について」
<http://www.city.yokohama.lg.jp/zaisei/org/zaisei/yosan/25yosan/pdf/25yosan-all.pdf#page=1> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

住民との信頼関係の醸成が課題である。

第3節 大都市をめぐる諸構想

ここまで述べてきたように、大都市は様々な課題に直面しており、こういった問題に対応するため、各地で様々な議論がなされている。すなわち、現行の指定都市制度を改め、新たな大都市制度を構築しようとする動きが高まっているのである。

本節では、現在日本で議論されている主な大都市構想のうち、特別自治市構想・横浜市特別自治市大綱・大阪都構想・中京都構想・新潟州構想・九州府構想・道州制を取り上げ、それぞれについて、その概要を述べる。

3 - 1. 特別自治市構想（指定都市市長会）

（1）特別自治市構想の経緯

指定都市は、基礎自治体として、住民に身近なサービスを提供する主体でもある。また、その多くが地域や都市圏における中枢都市でもあり、人口増加や産業活性化のための都市インフラの整備の必要性や、高等教育機関や中核医療施設の充実など、高度な都市機能を永続的に運営していくことが求められている。

このように、大都市特有の行政ニーズがあるにも関わらず、現在の制度では、一般の市町村と同様な制度が適応されていて、道府県の事務を一部「特例」として扱っている状態である。また指定都市市長会は、「大都市の位置づけや、役割が法律上に明記されていないことも問題である⁵²」としている。こうした現状は、第 2 節でも述べたように、様々な分野において課題を生み出しており、道府県の関与が強いと思われる分野や、二重行政と言われるような同様な事務を行っており、無駄と思われる行政コストが存在していると指摘されている。

また指定都市は、地域独自の課題解決を行える能力がありながら、課題解決へ一貫した取組みを円滑に行うことが難しい状況にもある。こうした現状を打開するために、地域ニーズに応じた行政運営の実施や地域特有の課題解決を大都市の行政事務の枠内で完結するために、現在の指定都市制度を廃止し、地域の実情に即した新たな大都市制度の創設が議論されている。

（2）特別自治市制度の概要

指定都市市長会が掲げる特別自治市は、「広域自治体・基礎自治体という従来の二層性の自治構造を廃止し、広域自治体に包含されない特別自治市を創設し、現行制度で国や道府県の事務とされているものも含め、地方自治体が行うべき事務の全てを一元的に担うことを基本⁵³」としている。特別自治市の創設にあたっては、「新たな役割分担に応じた税財政制度を構築し、市域内の地域課題に対応するため、各都市の実情に応じ、住民自治・住民参加の仕組みを構築し、大都市の多様性を踏まえた制度設計が必要である⁵⁴」としている。

⁵² 指定都市市長会ホームページ「地方分権の必要性・行政上の課題」

<http://www.siteitosi.jp/necessity/city/issue.html>（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

⁵³ 指定都市市長会ホームページ「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案（詳細版）」6 頁

http://www.siteitosi.jp/necessity/city/pdf/h23_07_27_02.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

⁵⁴ 前掲注（53）

(3) 特別自治市制度創設の効果⁵⁵

指定都市市長会は、特別自治市制度の創設により、6つの効果・メリットがあるとしている。

(ア) 住民の利便性向上

国や道府県と指定都市で別々に行っている事務や類似している事務を統合し窓口を一本化することで、住民の利便性がより向上することが期待できる。

(イ) 行政全体のコストを削減

国や道府県と指定都市とで重複している事務を統合することにより、職員や経費の削減が可能となり、事務の効率化及び組織の簡素化を図ることが可能となる。

(ウ) 地域の実情に応じた柔軟性のある行政の推進

行政サービスを特別自治市単独で行うのか、広域自治体と共同で行うのか、基礎自治体の連携で行うのかなど、国の制度設計によることなく、住民に最も身近な基礎自治体でもある特別自治市が大都市圏の実情に応じて柔軟に選択することができる。

(エ) 財政の自立

税源移譲により国税の一部並びに市域内の全ての地方税を特別自治市の歳入にすることにより、都市基盤の整備・更新や少子高齢化対策など、それぞれの大都市特有の課題や行政需要への的確に対応することが可能となる。

(オ) 日本全体の経済成長牽引

特別自治市が地域の都市経営を一元的に担い、さらに周辺基礎自治体との連携を強化することにより、大都市圏が日本の経済成長を牽引するエンジンとなりうる。また、その実現は国民生活の向上にも寄与できる。

(カ) 東京一極集中の是正・大規模災害時のリスク分散

現在より都市機能が向上した大都市が、地域の核として全国に存在することで、日本全体の発展や大規模災害時のリスク分散につながる。

(4) 現状と課題

⁵⁵ 前掲注(53) 7頁

現在、横浜市を中心とした横浜特別自治市大綱や、大阪市を中心とした大阪都構想、名古屋市を中心とした中京都構想、新潟市を中心とした新潟州構想、九州地方の 3 指定都市を中心とした九州府構想など、指定都市を中心に新たな大都市制度の創設に向けて、各自治体が提言を行っており、詳細は後述する。特別自治市については、その位置付けや役割を法律上に明記することが必要であると、指定都市市長会は主張している⁵⁶。

また、特別自治市創設までの間の当面の措置としては、二重行政になっている事務を整理し、道府県の関与を可能な限り小さくするなどの策を講じることが必要であり、財源の移譲と併せて、実行可能な改革に速やかに着手すべきであるとしている⁵⁷。加えて、現行の事務配分の特例、真の分権型社会の実現に向けて、新たに道府県から指定都市へ移譲される事務について、必要な財源に関する指定都市の税財政制度上の措置が必要であるとも主張する⁵⁸。

⁵⁶ 前掲注 (53) 25 頁

⁵⁷ 前掲注 (53) 26 頁

⁵⁸ 前掲注 (57)

3 - 2. 横浜特別自治市大綱

(1) 経緯

(ア) 歴史的沿革

横浜市が独自の大都市制度構想を打ち出した背景には、歴史的に大都市の自立を求めて活動してきた経緯がある。前述（第1章第1節1-1）の通り、横浜市は、大都市自治の拡充と行政の能率化を目指し活動を行ってきた。戦前より「特別市制運動⁵⁹」を展開し、その結果として地方自治法改正による「特別市制度⁶⁰」を実現している。

現在の「指定都市制度」は、横浜を含めた五大市⁶¹にとっては暫定的な制度であるという意味合いが強い。大都市が独立することによる空洞化を恐れた五大市を区域内に持つ府県の反対によって、昭和31年に「特別市制度」が廃止された代わりに設けられた制度が、指定都市制度だからである。以降、横浜市は半世紀にわたって指定都市制度の改革を訴えてきたが、現在においても抜本的な見直しがなされていない。

このようななかで、平成23年8月に設置された第30次地方制度調査会において、大都市のあり方について議論が始まったことを受けて検討が始まったのが、この「横浜特別自治市大綱」である。

(イ) 指定都市制度の問題点

指定都市は、基本的には一般市と同じ枠組みであるため、道府県に包括されることになる。この点について、横浜市は、複雑多様な大都市行政の効率的・効果的な執行の障害になっていると考えている。具体的には、指定都市と道府県の間の二重行政の存在である。また、指定都市は地方自治法をはじめとする法令により、道府県に代わって多くの事務を行っている。しかし、一般市町村と比較して増加した事務に必要な財源について、税制上の措置が不十分であると主張している。

⁵⁹ 大正11年の「六大都市行政監督ニ関スル法律」制定以降、本制度の内容に不満のあった六大都市（脚注（61））により展開されていた特別市制度の実現を目指す運動。

⁶⁰ 特別市制は昭和22年の地方自治法制定時に盛り込まれていた制度のひとつ。現在の特別市制度よりも、大都市の権限が大きいことが特徴であった。1956年の地方自治法改正により廃止されている。地方自治法第264条「特例市は（中略）都道府県及び市に属する事務を処理する」同法第265条「特別市は、都道府県の区域外とする」

⁶¹ 横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市の5指定都市。大正11年制定の「六大都市行政監督ニ関スル法律」においては、この5つの都市と東京府東京市（当時）が六大都市とされ、戦前から大都市制度設立を目指す動きを展開している（以上、東京市政調査会編『大都市のあゆみ』（東京市政調査会、2006年）を参照）。

(ウ) 人口及び税収の減少予測

また、横浜市においては、少子高齢化の進行も顕著である。平成 22 年を 100 とした場合の、平成 47 年における高齢者人口の伸びは、三大都市圏以外の地域においては 119.2 であるのに対し、三大都市圏では 140.7、横浜市では 155.4 と推定されている。横浜市は、市民税に占める個人市民税の割合が非常に高い⁶²ことなどから、人口減少や高齢化の進行による生産年齢人口の減少は、他の指定都市よりも税収に影響を与えると考えられている。

(2) 概要

横浜市が目指す特別自治市制度は、以下の通りである。

(ア) 横浜市域における事務の全てを処理する

横浜市が目指す特別自治市では、現在、神奈川県が横浜市域において実施している事務と、基礎自治体として横浜市が担っている事務を統合して、特別自治市が一元的に行政サービスを担うとしている。また、当面は県からの権限及び財源の移譲が最優先の課題とされるが、将来的には、国が担っている事務も含めて市域内の全ての事務を特別自治市が担うことを目指すとしている。

(イ) 市域内の地方税のすべてを賦課徴収する

市域内の全ての事務を担う以上、その財源としての地方税についても、市域内においては全て賦課徴収するとしている。県から指定都市への財源移譲に対しては、「大都市が道府県から独立することにより残存地域の利益が損なわれる」といった批判がなされうる。これについて横浜市は、「県税額の市町村別構成比と人口構成比の割合等⁶³から、横浜市と神奈川県内の市町村の間では、横浜市が財政的に独立することによって残存地域の利益が損なわれるとは言えない」としている。

(ウ) 神奈川県及び近隣市町村との水平的連携協力関係を維持・強化する

横浜市は、横浜が特別自治市となることで周辺地域とのつながりを断絶するのではなく、周辺地域も含めた都市圏全体を見据えた大都市運営を行うとして

⁶² 市民税総額と法人市民税の割合については、横浜市ホームページ

<http://www.city.yokohama.lg.jp/ex/stat/>（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）を参照した。

⁶³ 横浜市によれば、神奈川県内における県税額の市町村別構成比と人口の構成比について見てみると、昭和 25 年度においては、横浜市に人口構成比以上の税収が集中していたことを確認できるが、平成 22 年度では、税収の市町村構成比と人口構成比は、ほぼ一致しているとしている。

いる。近隣市町村との関係については、定住自立圏の仕組みに準じた水平的・平等な連携協力関係を維持していくとしている。また、広域的な調整が必要な事務については、協議会、一部事務組合、その他法令に基づく協議会の設置を行うとしている。

神奈川県については、「基礎自治体優先の原則⁶⁴」のもと、基礎自治体間の連携で対応できない事務に特化することを求めている。

(3) 期待される効果

(ア) 経済の活性化

横浜市によれば、特別自治市が仕事量に見合った権限と財源を持つことで、自らの判断と責任に基づき、大都市の実情に合った行政運営を進めることができるとしている。また、市域単位の迅速的な政策展開が全国に広がることで、日本経済の活発化につながるとしている。しかし、この点についての具体的な根拠等の説明は無い。

(イ) 二重行政の解消

市域内の事務を特別自治市が一元的に行うことで、より効率的な行政運営が可能になるとしている。横浜特別自治市大綱においては、二重行政が存在する事務の例として、「子育て支援」「県費負担教職員」「就業・雇用対策」「都市計画」を挙げている。

(4) 現状と課題

(ア) 現行制度下での改革の推進

特別自治市の実現には法改正が必要である。そのため、特別自治市実現までの間は、現行の地方自治制度下であっても、県と市の二重行政が解消されるよう県との協議を進める必要があるとしている。協議においては、人口減少等の社会構造の変化を見据えて、事業統合などを進め効率的な行財政運営を目指していくとしている。

人口の多い大都市においても、住人に身近な行政サービスを提供するために、「都市内分権」による住民自治の強化を図っていくとしている。横浜市では、昭和 52 年度から福祉事務所を区に編入したことを皮切りに、保健所、市立保育園、土木事務所等の区への編入を進めているが、今後も区の役割の拡充、区単

⁶⁴ 広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分する補完性・近接性の原理に基づく地方自治制度の基本原則（指定都市市長会ホームページ「地方分権改革 - 真の地方分権改革の実現を目指して - 」用語解説より http://www.siteitosi.jp/st_project/chihobunken/opinion/03.html（2014 年 1 月 31 日最終アクセス））。

位の行政運営の強化、区単位の議会活動の推進を進めるべきであるとしている。

(イ) 特別自治市制度創設に向けた動き

特別自治制度創設に向けて、国等への提案・要望を今後も続けていきつつ、県や周辺市町村、経済団体等との意見交換を行っていくとしている。また、第30次地方制度調査会の答申を踏まえて、制度の詳細を検討しているとしており、平成25年10月より、林横浜市長の諮問を受けて「第2次横浜市大都市自治研究会」を立ち上げ、調査・審議が行われているところである。

3 - 3. 大阪都構想

(1) 経緯

大阪府と指定都市である大阪、堺の両市を再編して、大阪の新たな統治機構をつくることを目的とする大阪都構想は、橋下徹大阪府知事（当時）によって提唱され、橋下氏や彼が率いる大阪維新の会が実現を模索してきた。そして、平成 23 年 11 月、いわゆる「大阪ダブル選挙」で橋下氏が大阪市長選挙、松井一郎氏が大阪府知事選挙においてそれぞれ当選し、この大阪都構想を実現する体制が整ったため、その動きは更に加速した。

大阪都構想が出てきた背景には、大阪の経済状況悪化、大阪府市の二重行政等が挙げられる。

(ア) 大阪の経済状況悪化

大阪府内の総生産は、平成 11 年度の 39 兆 6000 億円から平成 21 年度の 35 兆 7000 億円に減少している。一人あたりの府民所得も、平成 11 年度の 322 万円から平成 21 年度の 283 万円に減少している。中心部である大阪市は、落ち込みが更に激しく、一人当たりの市民所得は平成 11 年度の 384 万円から平成 21 年度の 300 万円に減少している。こうした経済状況の悪化を打破するためには、大阪で統一された経済成長戦略を策定して、戦略的な経済政策をうっていくべきであるという考えが、大阪都構想の根底には存在する。

(イ) 大阪府市の二重行政・二元行政⁶⁵

大阪は、中心部に位置する大阪市域に産業が集中している。しかし、大阪府域全域が市街化しており、大阪都市圏を形成している。本来、都市としての一体的な経営が求められるのにも関わらず、府と市の歴史的な対立から「府は市域外、市は市域内」という二元行政が続いてきた。こうして都市経営主体の分立が続くことで、大阪都市圏の都市経営の責任の所在が不明確になっていると指摘されている。さらに、大阪市は指定都市であることから、市域で府県並の施策や施設整備等を行う一方、大阪府も府民の利便性を考慮して、市町村の補完行政や施設整備を府域中心部に位置する大阪市域内で行う結果、二重行政の問題が生じている。

この二重行政の解消は、大阪都構想の大きな目的のひとつである。

⁶⁵ 大阪維新の会「大阪都構想推進大綱」<http://oneosaka.jp/pdf/manifest05.pdf>（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

(2) 概要

大阪都構想の具体的内容は、以下のものである⁶⁶。

(ア) 大阪府域に大阪都を設置する。大阪都は、大阪都域全域で一体性及び統一性ある行政を展開できなかった点を抜本的に改めるために、指定都市である大阪市・堺市を廃止する。大阪都は、大阪都市圏全域において、戦略性が必要な事業（成長戦略、広域防災機能、広域に影響がある都市計画、インフラ整備等）を重点的に行っていく。

(イ) 現在、24 行政区をもつ大阪市と 7 行政区をもつ堺市を廃止し、両市域に 30 万人から 50 万人規模の基礎自治体として、特別区を 10 区から 20 区を設置する。

(ウ) 特別区には公選制の区長と区議会を置くとともに、中核市並の権限を与える。

(エ) 特別区間の税収格差問題の解消のために「大阪都区財政調整制度」を創設する。

(3) 期待される効果

(ア) 二重行政・二元行政の解消

長年続いてきた大阪府市の二重行政・二元行政を解消することができるとしている。図書館、公民館の設置など府と市で重複してしまいがちな政策の一元化を図ることができ、また、大阪都市圏全体で戦略的な策定が必要な都市戦略を大阪都が担うことで、大阪府市で二元化されていた都市戦略の一体化が図れる、と大阪維新の会は主張している⁶⁷。

(イ) 住民生活をきめ細やかに守る組織体制の整備⁶⁸

大阪市は約 268 万人（平成 25 年 12 月現在）の人口を抱えている。大阪市の組織では住民生活をきめ細やかに守るには組織が大きすぎるが、各行政区の区役所組織は窓口業務が中心で、住民生活を守る組織としては不十分であると指摘がなされている。災害時の危機管理、生活道路・施設の整備、福祉サービスの提供等のあらゆる行政サービスは、全て住民から遠い大阪市役所が仕切っており、各行政区役所では全く対応できない、と大阪維新の会は主張する。

⁶⁶ 松田恵理「大阪都構想について」『調査と情報』No.740（2012 年）5 頁

http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3485923_po_0740.pdf?contentNo=1（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

⁶⁷ 前掲注（65）

⁶⁸ 前掲注（65）

そこで、大阪都においては、現在、大阪市が担当している住民に身近な行政サービスを住民により近い特別区が担えるように組織体制と仕組みを整備していくことにより、住民生活をきめ細やかに守る組織体制の整備が可能となる、としている。

(4) 現状と課題

(ア) 現状

(a) 大都市地域特別区設置法⁶⁹

平成 24 年 8 月 29 日、民主党、自民党、生活、公明党、みんなの党等与野党 7 会派が共同提出した「大都市地域特別区設置法」が可決され成立した。主な内容は、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設けるために、人口 200 万人以上の指定都市及び当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内の一以上の市町村であって、その総人口が 200 万以上のものについて、当該関係市町村を廃止し、特別区を設けるための手続き並びに特別区と道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整に関する意見の申出に係る措置を定めるものである。これにより、道府県でも、指定都市を含む市町村を廃止して特別区を設置できるようになる。人口要件を満たす指定都市は、札幌、さいたま、千葉、横浜、川崎、名古屋、京都、大阪、堺、神戸の 10 市（平成 26 年 1 月現在）である。

また、特別区を設置しようとする道府県と関係市町村が「特別区設置協議会」を設置し、「特別区設置協定書」を作成することとなる。協定書には、①特別区の名称や区域、②特別区の設置に伴う財産区分、③特別区の議会の議員定数、④特別区と道府県の事務分担、⑤特別区と道府県の税源配分、財政調整、⑥職員の移管等の項目を盛り込むことになる。また、協定書の内容については、まず、道府県と関係市町村は議会の承認が必要となり、その上で、全議会の承認を受けた日から 60 日以内に関係市町村で住民投票を実施し、全市町村で有効投票の過半数の賛成を得た場合、総務大臣に申請できることとしている。ただし、この手続きのなかで、住民投票の範囲を、道府県全体とせずに関係市町村だけを対象に限定している。そして、最終的には、総務大臣は、特別区の申請を受けて特別区設置の告示をするというのがこの法律の概要である。

この法律の成立により、大阪都構想は、制度的には実現可能となった。

⁶⁹ 以下、小松由季「道府県における特別区設置に係る手続の創設 - 大都市地域特別区設置法 - 」「立法と調査」No334（2012 年）

http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2012pdf/20121101017.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

(b) 堺市長選挙の影響

平成 25 年 9 月に行われた堺市長選挙は、大阪都構想に反対を表明している現職の竹山修身氏が当選した。大阪維新の会は大阪都構想で、堺市を含めた形での府市再編を構想していたが、堺市を含めた大阪都構想の実現は厳しい状況になった⁷⁰。

(c) 今後の方向性

大阪府市の首長と議員で構成される特別区設置協議会は、平成 26 年 6 月までに設計図となる協定書をまとめる。計画では、府・市議会の議決を経て、同年秋に大阪市で住民投票を実施、過半数の賛成を得れば平成 27 年 4 月に移行する。

(イ) 課題

(a) 更なる法改正の必要性

大都市地域特別区設置法は成立したが、大阪都構想の実現にはこの他に 125 の法令改正が必要であり、引き続き国に法改正を求めていく必要がある。

(b) 地方分権改革との整合性

近年の地方分権改革の大前提は、基礎自治体重視であり、住民に一番近い基礎自治体に、できる限りの権限・財源等を付与しようというものであった。しかし、大阪都構想はその権限を住民から遠い大阪都に集約しようとするものであり、地方分権改革の理念に逆行するものだと指摘がなされている。都と特別区の間での権限・財源等の配分を慎重に行っていく必要がある⁷¹。

(c) 二重行政⁷²

大阪都構想の目的のひとつに、二重行政の打破がある。しかし、二重行政は、そもそも悪いものなのかという指摘も存在する。批判されるべき二重行政は、2 つ以上の自治体が行うサービス等が過剰になっている場合ではないかという指摘である。つまり、府立図書館や市立図書館などのハコモノが府と市で重複していても、どちらも利用者が多い場合は問題無いではないかということである。これは「二重丸行政」とも呼ばれる。

また、二重行政の解決のためにまず行うべきことは、新たな大都市制度の構

⁷⁰ 『毎日新聞』2013 年 9 月 30 日朝刊「クローズアップ 2013 堺市長選（その 2）『原点』都構想にノー 大阪府・市再編にも影」

⁷¹ 澤井勝、村上弘、大阪市政調査会編著『大阪都構想 Q&A と資料』（公人社、2011 年）11 頁

⁷² 以下、前掲注（71）54 頁

策ではなく、府市の協議を進めていくことではないかと指摘がなされている。

3 - 4. 中京都構想

(1) 概要

「中京都構想」は、愛知県を廃止して「中京都」を設置し、名古屋市と一体化を進めることで、権限強化と行政効率化を図る構想である。平成 22 年 2 月 6 日、大村秀章衆議院議員（当時）によって、翌年の愛知県知事選挙への出馬表明会見の際に初めて提唱され、名古屋市長の河村たかし氏もこれに賛同している。

平成 24 年 2 月 9 日に「世界と闘える愛知・名古屋の実現に向けた司令塔として、『中京都構想』をはじめ、愛知県及び名古屋市が共同して取り組むべき施策の立案、推進について協議し、合意形成を図る」ことを目的に「中京独立戦略本部」が設置された。

11 か月の中断を経て平成 25 年 2 月 19 日に開かれた中京独立戦略本部の第 3 回会議では、「私案」という形ながら初めて大都市制度に関する考え方が表明された⁷³。このなかで「中京都」は「新たな都市の呼称の 1 つ（仮称）」であると明記し、大阪都構想のような都区制度導入を見据えたものではないとしている。また、名古屋市は「特別自治市」を提言する指定都市市長会とは歩調を合わせており、実際に検討、想定されている具体的な制度は特別自治市制度と大きな違いは無い。ただし、同会議のなかで河村市長は、特別自治市よりも踏み込んだ、財源を含めた独立採算を目指すと発言し、「尾張名古屋共和国」「準国家」という言葉も多用している。範囲も愛知県ではなく名古屋市及び尾張地方を念頭に置いており、県全域をその範囲とする大村知事の主張との相違も明らかである。

(2) 経緯

中京都構想が打ち出された背景には、同年に「大阪都構想」の議論が活発化したことが第一に考えられ、中京都構想もこれに倣ったものと推測される。

また、愛知県・名古屋市（名古屋圏）固有の事情として、東京・大阪の 2 大都市の間に埋没するのではないかと強く根深い危機意識もある⁷⁴。昭和 52 年の「第三次全国総合計画」の策定過程では、大都市としての中核管理機能が低いとみなされていた名古屋圏を国土計画の上での「三大都市圏」から外すと

⁷³ 中京独立戦略本部 第 3 回会議資料

<http://www.pref.aichi.jp/cmsfiles/contents/0000048/48697/shichosetumeisiryou.pdf>.

（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

⁷⁴ 東海自治体問題研究所編「大都市圏の構造変化 東海からの発信」（自治体研究社、2013 年）155 - 171 頁

いう方針が検討された。これに地元政財官界は猛反発し、結果として名古屋圏は三大都市圏の枠組みに残されたものの、名古屋圏の巻き返しを図ることを目的とした大規模な開発行政が展開されている。夏季オリンピック招致運動と名古屋都市高速道路の整備（昭和 56 年より）、関西国際空港建設の動きに呼応した中部国際空港構想、愛知万博などはその象徴的なものである。こうした長年の開発行政の推進にも関わらず、地域経済の好調もあり深刻な財政危機に直面することは避けられてきた。しかし、平成 19 年秋の金融危機の影響を受けた自動車関連産業の急激な落ち込みは「トヨタショック」として地域経済を直撃した。平成 17 年の中部国際空港の開港と万博の開催に続く大規模プロジェクトを打ち出せていなかったこともあり、これまで好調を維持してきた名古屋圏の危機意識を再び高めることにもなった。このようななか、平成 21 年に誕生した河村名古屋市政は、市長選での圧倒的な得票数を背景に大胆なマニフェストを掲げた。度重なる市議会との対立は議会解散を求める直接請求のための住民投票に発展し、突然の市長辞任と知事・市長・議会の同日選挙など、市政・県政が大きく揺れ動くなか、平成 22 年の愛知県知事選挙を前にして河村・大村両氏の連携が浮上した。中京都構想もこの時に打ち出されたものである。

（3）意義

平成 23 年 7 月の会議資料⁷⁵によると、中京都構想の意義は、主に愛知県と名古屋市の「ベクトル」を合わせることにより、意思決定と実行のスピードを引き上げ、施策の共同実施、役割分担により総合力を発揮するとともに、国からの真の自立獲得に向けて発信力を強化することである、としている。これにより、①圏域全体の魅力向上と活性化、②行政区域を越える広域課題・共通課題の解決、③スケールメリットを生かした事業効率化・サービス水準確保、④権限移譲の広域的な受け皿づくり、等の効果が期待できるとしている。

（4）現状

長年の構想を経て表面化した大阪都構想と違い、中京都構想は提唱されてから年月が浅く、議論は成熟していない。平成 24 年末の国政選挙に向けた動きに関連して大村、河村両氏の関係が悪化したことも影響していると見られる。平成 25 年 10 月現在、構想の具体化作業を行うべき中京独立戦略本部の会議も 3 回の開催にとどまっており、停滞しているのが現状である。

⁷⁵ 3 府県 2 政令市 知事・市長会議「世界と闘える愛知・名古屋づくり—『中京都』の創設」
2011 年 7 月 31 日

http://www.city.niigata.lg.jp/shisei/seisaku/niigata_shuu_top/sonota/5kubityou.files/5kubityou04-aichinagoya.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

3 - 5. 新潟州構想

(1) 概要

新潟州構想は、平成 23 年 1 月より、新潟県及び新潟市が主体となり検討が進められている。目的は、①県と指定都市（新潟市）の二重行政を排し、行政効率化を図る、②政令市が有する高度な行政機能を全県に波及させる、③地域の課題を住民に身近なところで解決できるよう、基礎自治体の自治権強化を図る、の 3 点である。新潟州構想に特徴的な問題の認識としては、以下の 4 点が挙げられる。すなわち、①国出先機関の管轄区域が錯綜している新潟は、地域主権改革過程において、権限の「受け皿論」で取り残されるおそれがある、②道州制の実現により、住民自治が遠ざかり、新潟の自己決定力が低下する、③特別自治市制度は、広域・専門行政を困難にする、④自己決定力の高い競争力のある自治体でなければ、活性化は困難である。

これらの問題を解決し、目的を達成するためには、広域自治体と基礎自治体の役割の再整理が必要である、とも示している。

新潟州構想を検討するにあたり、検討委員会が創設された。また、新潟県及び新潟市は、新潟州構想に係る事務局を設置し、検討委員会と相談・助言の関係を築き調整を図っている。平成 24 年 2 月には、新潟州構想検討連絡調整会議を設置し、具体的課題の解決に向けて新潟県及び新潟市の担当部局間で検討を開始した。

(2) 意義及び理念

新潟州構想の意義及び理念は、①日本海側での更なる拠点性の向上、②県市連携による地域活性化、③地方分権・道州制における位置づけの明確化、④時代背景、地域の実情に応じた新たな都市のあり方を見出す、の 4 点である。

これらを踏まえ、拠点性の向上、成長戦略の強化、安全・安心な地域づくり、住民に身近な施策の展開という視点の下で、県市間の具体的課題の検討にあたっている。

現在、新潟州構想が想定する具体的課題は、①食の安全・安心を踏まえた危機管理対策、②感染症対策としての防疫対策、③市営及び県営住宅の管理・運営一元化による住環境の整備、④文化・スポーツ施設の一体的管理、⑤特別高度救助隊の整備検討を踏まえた災害時・危機管理対策、⑥アクションプランに基づくハローワークの開設、⑦万代港湾地区のにぎわい創出、⑧未就学児対策、の 8 点である。

(3) 現状

これまでに、4 回の新潟州構想検討推進会議が開催されている⁷⁶。それぞれ、基礎自治体と広域自治体間の権限調整や、県と県内市町村の新潟州創設に係るコンセンサスの形成を図るほか、上記 8 つの課題に対する具体的な検討を行った。具体的課題に挙げられるハローワークの開設に関しては、平成 25 年 1 月より「ワークポート新潟」が業務を開始し、就労支援と生活支援にあたってワンストップサービスが提供されている⁷⁷。県営・市営住宅の申込に関しては、平成 25 年度初めより、県・市事務所窓口にて、相互受付を開始している。

また、新潟県港湾計画改定における新潟市による万代港湾地区の整備・利活用計画の位置づけ（平成 26 年度）、幼稚園設置認可及び幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定権限の新潟市への移譲（平成 27 年度）、旧新潟市内の県営住宅の新潟市への移管（平成 28 年度）等が、対応方針としてそれぞれ示された⁷⁸。

(4) 課題

基礎自治体と広域自治体の間で、役割分担の明確化、司令塔の一元化という方向性で新潟州の創設を検討しているが、県、市及び検討推進委員会は、新潟県と新潟市の合併の可能性については明言していない。

日本海側での拠点性の向上、物流、エネルギー等の視点に関しては、新潟県と新潟市のみならず、関連する市町村も含め検討を行うのが適切であるとし、県内の関係市町村との合意形成が必要との認識を持っている。一方で、検討推進委員会の主な議題は、新潟県と新潟市間の行政課題の解決が多くを占め、関連市町村や新潟県の他の市町村との調整は行われていないのが現状である。

⁷⁶ 平成 24 年 11 月 19 日、平成 25 年 2 月 7 日、平成 25 年 7 月 31 日、平成 25 年 12 月 26 日に、いずれも新潟県庁行政庁舎にて開催された。

⁷⁷ 以下、第 2 回新潟州構想検討推進会議資料より

http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Simple/134/71/04%20shiryo2.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

⁷⁸ 第 4 回新潟州構想検討推進会議資料より

http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Simple/845/966/siryou2,0.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

3 - 6. 九州府構想

(1) 経緯

九州市長会においては、「地方分権型社会の実現と持続可能な地域の発展を図るための最良の処方箋は道州制の導入である⁷⁹⁾」との考えの下、九州における道州制として「九州府構想」を取りまとめるとともに、その実現に向けた取組みを進めている。

九州市長会における道州制に関する研究は、平成 17 年に「九州における道州制等のあり方研究委員会」を設置し、九州における道州制である「九州府」のあり方について、その検討を開始したことに始まる。

平成 19 年には、さらなる地方分権改革を推進し、住民に身近な基礎自治体の権限強化と財源確保、住民自治のあり方等に関してさらに検討するため「九州府構想推進研究委員会」を設置し、平成 21 年には「九州府実現計画報告書」を取りまとめ、九州府移行までのプロセスとその過程での課題解決の仕組みについて整理した。

(2) 概要

現在、九州府では以下 6 点の具体的課題に取り組むとしている。

①危機管理の専門部署の創設、②企業立地等に係る許認可権限の移譲、③観光産業の振興、④総合的・効果的な治水対策・河川管理、⑤九州府住民情報システムの整備、⑥広域のかつ効率的な救急医療体制の構築。

(3) 期待される効果

九州府構想の効果としては、全ての基礎自治体が、人口規模に関わらず現行の指定都市並みの権限を有することで、住民や地域の実情に応じたまちづくり等をさらに主体的に行えるようにすることにある。

他にも、九州全体として取り組むべき事項にも、一元的に対応することができるようになる。例えば、効率的な社会資本の整備や危機管理体制の確立、九州全体としてのアジア戦略等が挙げられる。

(4) 現状と課題

(ア) 現状

⁷⁹⁾ 以下、九州府推進機構準備検討委員会「九州府構想推進計画報告書」1 - 2 頁
www.city.kagoshima.lg.jp/var/rev0/0053/0384/20121011171220.pdf (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

現在の九州府構想の進展として、九州市長会は、平成 23 年に、国に対して「九州府」を実現するための基礎自治体の強化等に関する要請や、地域主権・地方分権改革の推進による「基礎自治体の権限強化と自由度の拡大」と「道州制の早期導入」を求める要請書の送付を行った。九州経済界と九州市長会による道州制に関する意見交換会や、双方の取組み内容の紹介、九州における道州制に関する全般的な意見交換、関西経済連合会との意見交換会等も行っている⁸⁰。

九州府構想では、全ての基礎自治体が指定都市並みの権限を有することを目的としながらも、まずは現行の特例市並みの権限を有することを目指し、段階的な権限移譲を行うこととしている。

また、九州府設立までの各段階における権限、人員、財源の移譲や受け皿（広域連携等）づくり等について、検討・整理を行い、スムーズな九州府移行を目指すための組織として、「九州府推進機構（仮称）」を設置することなどを目指している。

一方、九州地方知事会は、九州広域行政機構の設立を目指している。九州広域行政機構の目的は、九州における国の出先機関の受け皿としての役割を担うことである。また、普通地方公共団体と同等のガバナンスの仕組みを導入することで、地域住民の意見を反映する仕組みについても配慮されている。

（イ）課題

九州府構想では、県から基礎自治体への権限移譲によって、総合行政機関である基礎自治体が住民生活に直結する全ての事務事業を自己完結的に実施することを目指している。その際に、各県に「基礎自治体間の協議の場」を設置し、意思統一を行うことが必要であるとしている⁸¹。

一方で、住民自治の拡充も基礎自治体において重要である。特に大都市においては、住民同士の連帯感の希薄化が挙げられる。そのため、住民同士の連携を深める取組みが求められるとしている⁸²。

九州府推進機構（仮称）が設置されるまでの間に、九州全体として足並みのそろった権限移譲を推進するためにも、九州全体で意見調整・協議を行う「九州全体の協議の場」の構築を必要としている⁸³。

なお、九州広域行政機構（仮称）の取組みに対して、九州地方知事会と九州市長会との連携がなされているとはいいがたく、事務レベルでの協議や、意見交換会の場を設置するなど、より一層の相互理解の必要性が指摘されている⁸⁴。

⁸⁰ 前掲注（79）

⁸¹ 前掲注（79）6 頁

⁸² 前掲注（79）17 - 19 頁

⁸³ 前掲注（79）43 頁

⁸⁴ 九州市長会事務局「九州広域行政（仮称）に対する九州市長会の対応（新規）」2 - 3 頁

3 - 7. 道州制

(1) 道州制とは

道州制について、現在、様々な場所で多種多様な議論が行われているところである。そのため、「道州制」を具体的に定義することは難しいが、道州制の導入を目指す構想については、「北海道以外の地域に複数の州を設置し、それら道州に現在の都道府県よりも広範にわたる行政権限を与える」という点で共通している。

日本において「州」を設置するという議論は、古くは明治時代から存在する⁸⁵。しかし、第 28 次地方制度調査会（平成 16 年から 18 年）の前後に登場した道州制を目指す構想は、地方分権の推進を共通の目的としている。様々な団体が、道州制の実現を訴えている一方で、それらには各団体の思惑が反映されていることから、共通の理解を得ることが難しくなっている。また、国主導で行う現在の道州制推進については、反対意見も多く存在する。

(2) 道州制をめぐる議論

現在の道州制をめぐる議論は、「枠組みに関する議論」と州政府の具体的な権限や税源の配分といった「権限に関する議論」に分けて考えられる。道州制の議論は、州都や枠組みといった、権限の「受け皿」の方に関心が集まりやすく⁸⁶、権限の議論が軽視される傾向がある。特に、州都を自らの自治体に設置することを目指して道州の枠組みを考えている構想も存在している。

(ア) 枠組みに関する議論

道州制が実現した場合に、いかなる地域をいかなる道州に組み込むかという道州制の枠組みに関する議論がある。

第 28 次地方制度調査会の答申⁸⁷においては、「区域例」として「9 道州⁸⁸」「11 道州⁸⁹」「13 道州⁹⁰」の 3 つの例が示されている。この区域例は各省庁の地方支

www.city.oita.oita.jp/www/contents/1335337776155/files/004.pdf (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

⁸⁵ 田中義一内閣の行政制度審議会が、昭和 2 年に、全国を 6 の州に分けて、官選の長を置く「州庁設置案」を内閣に提案している。

⁸⁶ 村上博、平岡和久、角田英昭『道州制で府県が消える』（自治体研究社、2013 年）46 頁

⁸⁷ 第 28 次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/dousyusei/ (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

⁸⁸ 北海道、東北、北関東信越、南関東、中部、近畿、中国・四国、九州、沖縄の 9 道州。

⁸⁹ 北海道、東北、北関東、南関東、北陸、東海、近畿、中国、四国、九州、沖縄の 11 道州。

部局の所在地、及び管轄地に着目した区分となっている。また、自民党の道州制推進本部も、平成 20 年 5 月の時点で、これに酷似した「区割り案」を提示している。

（イ）内容に関する議論

日本において、道州を設置した場合、道州にはどのような権限が与えられることになるかという議論がある。地方分権改革として、国から都道府県、さらに都道府県から市町村への権限移譲が進められているところであるが、道州における所掌事務の範囲については、具体的な段階でのコンセンサスは得られていない。今後の地方自治体への権限移譲のなかで検討するとしている⁹¹。しかし、具体的な内容が示されていないことで、道州制に対する国民的な議論の盛り上がりには欠ける現在の状況を作り出しているとも考えられている⁹²。

（ウ）道州制肯定論

道州制を肯定する立場は、次のようなメリットを強調する。

まず、都府県が統合されることによる地方公務員の削減、及び国から都道府県への権限移譲による国家公務員の削減により、国全体での行政コストの大幅な削減を図ることができるとしている。また、同様に地方議会議員の定数も少なくなると考えられている。

道州という大きな単位の自治体ができることにより、都府県の単位よりもスケールメリットを活かすことが可能である。例えば、現在の東北地方だけを見てもフィンランド等と同等の経済規模になるため、道州制が実現するならば、直接海外との取引が可能になると考えられているためである。また、地域の実情に応じた政策・事業が実行できるほか、道州間での競争原理が働くことが期待されるとしている⁹³。

（エ）道州制否定論

道州制導入に対して否定的な立場からは、次のようなデメリットが強調される。

まず、道州制とそれに伴う道州政府への権限移譲により、国全体で対応しなければならないような大規模災害や、数年に 1 度以下しか起こらないような頻

⁹⁰ 北海道、北東北、南東北、北関東、南関東、北陸、東海、近畿、中国、四国、北九州、南九州、沖縄の 13 道州。

⁹¹ 前掲注（87）

⁹² 佐々木信夫『新たな「日本のかたち」 - 脱中央依存と道州制 - 』（角川書店、2013 年）107 頁

⁹³ 村井嘉浩『復興に命をかける』（PHP 研究所、2012 年）196 頁

度の少ない災害、道州境界をまたぐ地点での災害への対応能力が低下すると考えられている。

また、国からの道州制推進は、中央集権的な体制の再編強化につながる恐れがあるとの主張も存在する。特に、「内容に関する議論」よりも「枠組みに関する議論」が先行する現在の状況では、国からの権限移譲が不十分なまま道州のみが完成し、道州政府が、事実上、国の出先機関になってしまうことが危惧されている。

(3) 現在の状況

国主導の道州制議論に対して、地方自治体全体としてのコンセンサスを得るために、各自治体の道州制推進派の首長は「道州制推進知事・指定都市市長連合」を立ち上げ、地方自治体の道州制議論を先導している。しかし、指定都市所在道府県以外の県や、町村等の小規模自治体との見解の隔たりは大きい。

第4節 小括

以上、大都市の置かれる現状と、それらをめぐる諸構想について論じた。本稿で述べた大都市構想の概要は、以下の通りである。

【図表 - 13】各大都市制度の概要

	特別自治市 (指定都市市長会)	特別自治市大綱 (横浜市)	大阪都構想 (大阪府・大阪市)	中京都構想 (愛知県・名古屋市)	新潟州構想 (新潟県・新潟市)	九州府構想 (市長会・知事会)	道州制
問題意識	・二重行政の存在 ・事務負担と税収の不均衡	・二重行政の存在 ・事務負担と税収の不均衡	・二重行政の存在 ・住民生活を守る組織体制の整備 ・競争力を高める	・都市間競争激化 ・大都市としての危機感	・地域主権改革のなかで新潟県が取り残される	・広域的課題増加 ・二重行政の解消 ・東アジアの拠点としての繁栄	・県域内の行政活動に対する国の関与が大きいことによる、行政の非効率
手段	・権限移譲で対応 ・最終的に法改正	・特別自治市実現 ・当面は県からの権限移譲を推進	・「大阪都」創設 ・特別自治区設置 ・中核市並の権限を与える	・現行自治体再編	・「新潟州」創設	・「九州府」創設 ・権限移譲の推進	・道州単位の自治体を前提とした法整備 ・国から道州への権限移譲
効果	・行政コスト削減 ・地域の実情に応じた行政推進 ・財政的自立	・二重行政の解消	・効率的な行政運営の実現	・圏域全体の魅力向上と活性化	・意思決定の迅速・統一化 ・県域の活性化 ・総合力向上	・経済の活性化 ・県域を越えた各種施策の充実	・効率的な行政運営の実現
現状	・議論が進行中	・行政区の自立強化を進める	・詳細な制度設計の議論が進行中	・停滞中	・検討報告書提出	・推進計画報告書を提出 ・九州府推進機構設置を目指す	・議論が進行中
課題	・財政調整 ・警察など、広域的業務への対応	・法改正が必要で、現行制度下では不可能	・地方分権に逆行 ・ネームバリューの喪失	・具体性の欠如 ・各自治体の意思統一	・市町村、住民らのコンセンサス	・指定都市の立ち位置が不明	・都道府県と市町村との間での見解の隔たり

それぞれの議論過程においては、「二重行政の解消」、「行財政の効率化」といった共通の目的が掲げられ、これらを実現するためには、新たな大都市制度を模索することも有用であると考えられる。

現在、仙台市は、指定都市市長会の一員として「特別自治市構想」を提唱している。しかしながら、20ある指定都市のなかには、横浜市のように、300万人以上の人口を抱える都市から、岡山市や静岡市のように、人口が70万人程度の都市もある。

ほかにも各都市には、立地・歴史・産業構造等、様々な点で異なる事情があり、これらを一様に扱うことは、必ずしも合理的であるとは言えない。仙台市も、新たな大都市制度への移行を含めて、自らの実情に即した大都市としてのあり方を検討する必要がある。

次章では、調査研究対象である仙台市の概要と、研究の手法について述べる。

第 2 章 調査・研究の概要

第 1 節 仙台市の概要

仙台市は、宮城県の中央部を東西に横断する形の自治体で、平成元年 4 月 1 日に指定都市となった。

仙台市と同じ性格をもつ指定都市としては、札幌・広島・福岡の 3 都市が挙げられる。これら 3 都市はそれぞれ北海道、中国地方、九州地方の中核都市であり、仙台市も、東北地方の中核都市といえる。

人口は約 107 万人で、これは 20 ある指定都市のなかでは 11 番目の数ではあるが、宮城県全体で見ると、人口約 230 万人・約 95 万世帯のうち、およそ半分が仙台市に集中していることが分かる（図表 - 15）。

各区の人口は、多いところでは青葉区の 30 万人、少ないところでは若林区の 13 万人で、ほかはそれぞれ 20 万人前後である。

また、昼夜間人口比率は 100 を越えており、人口流入の状況にある。

【図表 - 14】 宮城県地図



【図表 - 15】 宮城県と仙台市の概要⁹⁴

	宮城県	仙台市
面積	7,285.77 km ²	785.85 km ²
人口	2,329,711 人	1,069,807 人
世帯数	950,197 世帯	486,284 世帯
人口密度	319.76 (人/km ²)	1,361.34 (人/km ²)
昼夜間人口比率		107.3
財政規模	総額	1兆817 億円
	一般会計	5,461 億円

⁹⁴ 人口・世帯数・人口密度は、平成 25 年 12 月 1 日時点のもの。
 昼夜間人口比率は、平成 22 年国勢調査による。
 財政規模は、平成 25 年度予算による。

第2節 研究の手法・視点

2-1. 手法

研究手法として、文献調査及びヒアリング調査を採用した。ヒアリング調査においては、仙台市、他市町村、宮城県、指定都市市長会、総務省等、多くの行政機関等の方々より貴重な助言を頂いた。このような多方面からの有益な情報に加え、仙台市の事業者や住民団体の方々にもヒアリング調査を行い、様々な見地によるバランスを意識した分析を試みた。

2-2. 視点

仙台市の大都市制度のあり方を研究するにあたり、地方自治の観点は必要不可欠である。

(1) 地方自治の本旨

もとより、地方自治とは、二つの要素をもってその本旨をなすと解されている。すなわち、真の地方自治の実現には「地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素」である団体自治と、「地方自治が住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素」である住民自治の二つの要素を充たす必要がある⁹⁵。

(ア) 団体自治

伝統的な地方自治理論は、団体自治の保障、なかでも国の行政機関の関与に対するそれを、主たる関心事としてきた⁹⁶。その背景のひとつには、機関委任事務制度（国の法令に基づき、地方公共団体の機関、特に知事・市町村長が、国の機関として、国の包括的な指揮監督の下、国の事務を管理執行する仕組み）の存在があった。平成12年地方自治法改正に結実したいわゆる第一次地方分権改革は、この機関委任事務制度の廃止を実現し、その後の地方分権改革において、国による義務付け・枠付けの見直し等もすすめられている⁹⁷。

⁹⁵ 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法〔第4版〕』（岩波書店、2007年）350頁

⁹⁶ 飯島淳子「地方自治論」『法学教室 No.357 2010』12-13頁

⁹⁷ 磯崎初仁、金井利之、伊藤正次著『ホーンプブック地方自治〔改訂版〕』（北樹出版、2013年）40頁

（イ）住民自治

近年では、団体自治の保障のみならず、住民自治の拡充をも目指した地方分権改革がすすんでいる。もとより、住民自治は、地方自治の究極の目標であり、国レベルに比した直接民主主義的要素の強化に、地方自治の一つの特性が見出されてきた。その特性を示すものとしては、長・議会の議員の直接公選制、地方自治特別法の住民投票制度、直接請求の諸制度、住民監査請求・住民訴訟などである⁹⁸。これら伝統的な制度に加え、近年では、より積極的に住民の意思による自治を実現しようとする取組みも見られる。区役所の機能強化等による都市内分権や、NPO や地域自治組織等の住民組織との協働（地域内分権）がその例である。このような取組みの背景には、市町村合併の結果としての市町村と住民との距離の拡大による住民自治の形骸化や住民の価値観の多様化、能力・資源の限界による行政の公益独占ニーズの崩壊⁹⁹といったものが存在する。

（2）補完性の原則（基礎自治体優先の原則）

地方分権の流れを受け、唱えられるようになった考え方のひとつに「補完性の原則（The Principle of Subsidiary）¹⁰⁰」がある。これは、欧州発祥の政治的・社会的原理であるが、日本における分権改革の一つの推進力になったと言われている¹⁰¹。行政の各主体（国、広域自治体、基礎自治体）や行政と民間の役割分担に関し、行政事務はできるだけ住民に身近なところにおいて処理されるべきという内容と解されている¹⁰²。

日本で、最初にこの原理が明確に示されたのは、シャープ勧告（昭和 24 年 8 月 24 日）である。平成 11 年 7 月に制定された地方分権一括法によって改正された地方自治法には、地方自治体の役割とそれに対する国の配慮に関する規定¹⁰³が設けられ、補完性原理は役割分担原則と重なり合うものとして理解されてきた。日本国憲法第 92 条に規定される「地方自治の本旨」に補完性原理が含まれるか否かは、見解の分かれるところである¹⁰⁴。

⁹⁸ 前二者は憲法上の要請とされている（憲法第 93 条 2 項、第 95 条）。

⁹⁹ 飯島・前掲注（96）16 頁、同・「地方自治と行政法」磯部力、小早川光郎、芝池義一編『行政法の新構想Ⅲ』（有斐閣、2008 年）200 頁以下

¹⁰⁰ 欧州において発達した原理であり、欧州統合推進のための一つの原理となり、さらに、欧州の地方自治保障のための国際条約である欧州地方自治憲章に明記されるに至った。

¹⁰¹ 矢部明宏「地方分権の指導理念としての「補完性の原則」」『国立国会図書館調査局及び立法考査局 レファレンス 平成 24 年 9 月』10 頁

¹⁰² この原理の概念及び法的位置づけについては諸説あり、議論がなされている。

¹⁰³ 同法第 2 条第 11 項「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。」

¹⁰⁴ ここで取り上げた以外にも、地方自治本旨論は数多く存在するが、本研究においては、

第3節 提言の構成

以上のような地方自治の潮流をも踏まえながら、次章以下において、9つの節ごとに課題の分析とそれに対する政策提言を行う。

第1節「二重行政」は、30次答申等において、分野を問わず、大都市の抱える課題として指摘されているものである。

第2節「集約とネットワーク化」は、30次答申において強調された考え方であり、人口減少社会を迎える日本、特に地方圏において、今後求められる方向性であると考ええる。

第3節から第7節は、30次答申で示された「既に地方分権改革推進委員会第一次勧告によって都道府県から指定都市等へ移譲対象とされたにもかかわらず移譲されていない事務」を参考に分類し、指定都市として、課題を抱えうる分野として研究を行った。これらの分野は、団体自治の観点からの研究に偏りがちであるが、住民自治の観点にも十分留意するよう心掛けた。

第7節「防災」では、東日本大震災を経験した大都市であることを踏まえ、仙台市における防災行政のあり方について提言を行う。

第8節「産業」は、地域の活性化、雇用の確保、税収の確保等の必要性から、提言として盛り込んだ。

第9節「都市内分権」は、30次答申や前述の地方自治の潮流を踏まえ、住民自治の拡充を図るための提言を行う。

以上3つの要素を踏まえることとする。

第3章 分析と提言

第1節 二重行政

前述のように、大都市制度の議論においては、「二重行政」が、議論の俎上に載せられることがある。

指定都市市長会が提示する「特別自治市構想」でも述べられているように、指定都市は、新たな大都市構想を主張する際に、「二重行政」は弊害であり、解消すべきであると主張する。これに対して全国知事会は、指定都市とその所在道府県との間で、二重行政による大きな課題はないと認識しており、二重行政とされるものは役割分担し相互に補完することでサービスの充実を図っているものであると主張する¹⁰⁵。

第30次地方制度調査会の議論においても、二重行政は取り上げられている。ここでは、広域自治体と基礎自治体の二重行政について、法律の規定による分類が示されている。これによると、法律の規定で「広域自治体と基礎自治体が、ともに同一の公共施設を整備している状況」が重複型、「同一又は類似した行政分野において、事業規模等により広域自治体と基礎自治体との間で事務・権限が分かれており、一体的な行政運営ができない状況」が分担型とされている。また、関与型は「基礎自治体の事務処理に当たり広域自治体の関与などがある状況」とされている。

ただし、日本の行政活動の多くは、複数の行政主体が関与する仕組みとなっている。行政活動のおよそ7割に基礎自治体が関与しているとも言われており¹⁰⁶、行政活動が重なる部分を全て弊害と捉え、廃止することは現実的ではないと考えられる。

上記の指定都市と道府県との間で二重行政に対する捉え方が異なるように、二重行政という言葉は、政策判断により用いられる側面がある。

そのため、二重行政か否か、また、弊害をもたらす悪い二重行政なのか否かの評価は、宮城県と仙台市といった行政機関によって異なることはもちろん、その内部の各部署、さらには市民ひとりひとりにより異なるものである。

これらのことを踏まえれば、二重行政そのものを定義付けることは、極めて難しいことがわかる。そして、それに対する解決策は、個別具体的な事例を検

¹⁰⁵ 第30次地方制度調査会第9回専門小委員会提出資料及び議事録より
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/02gyosei01_03000090.html
1 (2014年1月31日最終アクセス)

¹⁰⁶ 宮城県震災復興政策課へのヒアリング調査（平成25年11月25日）より

討し判断する必要があるとの結論に至った。

そこで、本稿では、「仙台市と宮城県で同様の事務を行っていると考えられる行政活動」を「二重行政」と整理し、これを二重行政の定義とした。加えて、前期までの研究を元に「仙台市において弊害が生じうると考えられる二重行政」について取り上げ、個別具体的に検討を行った。

また、行政事務を個別的に検討、分析したのちに、その態様により A から D の四つの類型に整理した。

二重行政の整理

	A 類型	B 類型	C 類型	D 類型
概要	仙台市と宮城県で事務が重複しているものの、むしろメリットが生じている側面があるもの。一方で、長期的にみた場合に制度の改善が主張されることもある。	複数の行政機関による事務の分担・関与が認められるが、それが行政目的の達成のため必要であると考えられるもの。	現状では、仙台市において問題が生じているわけではないが、一定の措置によってさらなる効果が期待されるもの。	仙台市において何らかの問題が生じているもので、一定の措置が必要であると考えられるもの。
行政事務	図書館の設置管理 企業誘致	農地転用の許可 農地開発の許可 病院等の開設許可	県費負担教職員の任免と給与負担 都市計画決定 認定こども園の認可・認定 公営住宅の整備 中小企業支援	仮設住宅の供与

【A 類型】

	1 - 1. 図書館の設置管理
制度説明	仙台市には、「市民図書館」をはじめとして 7 箇所の市立図書館、10 箇所の分室があり、仙台市泉区には、県立の「宮城県図書館」がある。 市町村図書館と都道府県図書館のそれぞれの設置目的は、文部科学省令に規定されている。前者の設置目的は、「①資料や情報等の利用者及び住民に対する直接的なサービスの実施」、「②読書活動の振興」、「③地域の情報拠点」等とされている。一方、後者の設置目的は、市町村立図書館の設置目的に加えて、「④市町村立図書館に対する円滑な図書館運営の確保のための援助」、「⑤都道府県内の図書館間の連絡調整」とされており、両者の区別がなされている¹⁰⁷。
分類理由	仙台市図書館（市図書館）は、「どこに住んでいても情報が身近に届く、市民一人ひとりに利用しやすい図書館」を果たすべき役割としている。具体的には、市内 76 箇所への移動図書館、市内の図書館を連携するインターネット予約システム、市内の図書館ならばどこからでも返却ができるフリー返却システム等があげられる。 一方、宮城県図書館（県図書館）は、「県図書館を中核とした図書館ネットワーク体制の充実」、「全県的な図書館サービスの質向上」を果たすべき役割としている。具体的には、「宮城県図書館情報ネットワークシステム（MY-NET）」の開発・運営により県域の公立図書館や公民館図書室（市町立図書館等）と情報交換や協力貸出し等を行なっている。また、県図書館は、資料の最終保管場所という役割も果たしており、蔵書スペースが少ない市町立図書館等の書籍の処分や入替えを容易にしている。 従って、市図書館と県図書館は、担う役割や機能を分けており、住民にとって図書館の利便性向上につながっている。
意見	県図書館は、県域の公立図書館や公民館図書室の事務を補完する役割を担う。しかし、現在の県図書館の利用者の多くは、仙台市を含む周辺市町の居住者である。また、公立図書館が存在しない 14 町 1 村では、各町村の、より規模の小さい公民館図書室を町村住民の利用に供している。今後、県図書館は、所在地から遠方にあり、かつ公立図書館の存在しない町村に居住する図書館の利用者に対して、県図書館によるサービスの充実を図る必要があると考える。

¹⁰⁷ 図書館の設置及び運営上の望ましい基準（平成 24 年 12 月 19 日文部科学省告示第 172 号）

【A 類型】

	1 - 2. 企業誘致
制度説明	仙台市は市域の地場産業振興のために、宮城県は県土の均衡ある発展のために企業の立地を進めようとしている。
分類理由	仙台市の産業構造は、宮城県全体の構造と異なる性格を有しており、用地の規模や地価、人材などの点で企業誘致の環境も異なる。仙台市は、研究開発関係産業やコールセンターといった都市型産業、労働集約型産業を誘致の対象とし、宮城県は裾野の広い第二次産業を主な誘致の対象としているため、誘致対象として重なる部分は小さい。従って、両者の企業誘致には、その重なるために生じる行政の非効率はなく、両者が独自の企業誘致を行うことで様々な産業振興が図れている。
意見	企業に対するアプローチの面で、仙台市と宮城県とが連携するのは、施策の性質上考えにくい。これまでもプロモーションの面での連携はあるので、こちらの連携を今後とも行っていくことが肝要であるとする。

【B 類型】

	1 - 3. 農地転用の許可
制度説明	農地転用許可制度は、農地を農地以外のものに変更する場合や、所有権等の権利設定・移転を行う場合に、県知事または農林水産大臣の許可を必要とする制度である（農地法第4条、第5条）。
分類理由	市街化区域外で4ha以下の農地転用を行う者は、まず市の農業委員会に申請書を提出する。農業委員会は、意見を付して都道府県知事に送付する。都道府県知事は、県農業会議に諮問し、答申を受けた上で許可を判断する。従って、農地転用の許可には知事の許可が必要であり、関与が認められる。
意見	仙台市は、宮城県と協議の上で、宮城県より農地転用許可事務の移譲を受ける。仙台市に農地転用の許可権限が移譲された場合、宮城県との調整を要しないことにより、事務の簡素化だけではなく、仙台市は市民に説明責任を負いながら、自主的に対応することができる。

【B 類型】

	1 - 4. 農地開発の許可
制度説明	農用地区域は、農業振興地域にある土地のうち、その地域の農業を振興していく上での基盤として長期的に農用地等として利用を確保する必要がある区域であり、市町村が定める。農用地区域にある山林原野等の開発行為をしようとする者は、都道府県知事の許可を必要とする（農業振興地域の整備に関する法律第 15 条の 2）。
分類理由	仙台市の農用地区域内にある山林原野等の土地の開発行為の許可は、許可申請者が仙台市に申請書を提出し、市は宮城県知事にこれを送付する。県知事は、県農業会議に諮問し答申を受けて、許可または不許可を申請者に通知する。従って、農用地区域内の山林原野等にある土地の開発行為の許可には、県知事の関与が認められる。
意見	本事務は、農振農用地区域内の違反事案に対して「農地転用の許可等に関する事務」と密接に関連していることから、同事務と併せて仙台市に移譲をすべきと考える。

【B 類型】

	1 - 5. 病院等の開設許可
制度説明	病院は、病床数 20 床以上の入院施設を持つものであり（医療法第 1 条の 5 第 1 項）、一方、診療所は、無床もしくは 19 床以下のものである（同法第 1 条の 5 第 2 項）。また、病院の開設許可は都道府県が行うこととされているが、診療所の開設許可は、保健所を設置する市または特別区が自ら開設許可を行うことができるようになっている（同法第 7 条）。
分類理由	医療施設の開設許可については、病院の開設許可が宮城県、診療所の開設許可が仙台市の責務とされており、分担がなされている。この点について、病院の開設許可と診療所の開設許可権限者が分かれていることで、一元的な医療行政が行えず、二重行政となっているとの指摘がなされている。また、病院の開設許可権限を都道府県から指定都市に移すとの解決案も議論されている。しかし、病院の開設許可というのは、都道府県が策定権限を持っている医療計画との一体的運用が要求される。医療計画の広域性などを考えると、医療計画策定権限の指定都市への移譲を行うべきではなく、病院の開設許可権限は現状のように分担がなされていることが望ましい。
意見	仙台市と宮城県に権限が分かれていることの問題点は、市と県の間で情報共有がなされていないことである。仙台市において、円滑な医療行政を行っていくためにも、市と県の間で医療政策に関する協議会が必要であり、その創設を提言する。

【C 類型】

	1 - 6. 県費負担教職員の任免と給与負担
制度説明	小中学校の設置・管理を行う責任を負うのは、市町村である（学校教育法第 39 条、第 49 条）。一方、そこで働く教職員は、市区町村の職員でありながら、給与負担と人事権が都道府県に存在する（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第 37 条）。 指定都市は、教職員の任免権が道府県から移譲されており、指定都市が設置する小中学校に勤める教職員の任免は指定都市が行う（地教行法第 58 条 1 項）。しかし、給与負担は道府県が行うため、任免権者と給与負担者が異なる状態が生じている。
分類理由	宮城県は、県内 7 ヶ所に教育事務所を設置し、各市町村の教育委員会から提出された教職員の勤務調査を基に給与額の算定を行う。仙台市の場合、上記の教育事務所が行うべき給与額の算定を、市教育委員会が行っている。また、給与の標準については、県の定める給与表に基づいている。このような行政内部における事務の手続きは、煩雑ではあるが、市民生活、とりわけ教育サービスにおいて大きな弊害を生じさせているわけではない。 しかし、給与負担を県が行っていることで、市が教職員の人事行為を行う際に県との協議が必要となる。教職員の採用について、市は、県と共同で採用試験を実施している。試験で合格した者の希望を基に、市と県で採用者を振り分けている。この場合、合格者数等を決定するにあたり県との協議が必要となっている。
意見	平成 25 年 11 月 14 日、指定都市と指定都市所在道府県との間で、「給与負担事務が道府県から指定都市に移譲すること」、「これに対する財政措置として道府県から指定都市に個人住民税所得割 2% の税源を移譲すること」の合意がなされた。 給与負担事務と税源の移譲は、平成 29 年度より実施される予定である。仙台市が、主体となって市教員人事に関する事務を行うために、給与負担事務に権限移譲とともに、「教職員定数」と「学級編成基準」の決定権源について移譲を求めていくべきである。 また、給与負担事務移譲に伴う新たな財政支出額は、同時に移譲される個人住民税所得割 2% では不足することが見込まれる。不足額に関する財政措置のあり方等を検討していくべきである。

【C 類型】

	1 - 7. 都市計画決定
制度説明	仙台市の都市計画行政は、宮城県の策定する「都市計画区域の整備、開発、及び保全の方針」(都市計画法 6 条の 2)に即したものでなければならない。「区域区分の決定」「市町村マスタープランの策定」など、指定都市として有する権限も、上位計画である「仙塩広域都市計画区域マスタープラン」に拘束されている。多くの指定都市がこの策定権限の移譲を求めており、仙台市も同様であるが、仙塩広域都市計画区域は複数市町村に跨っており、現状では仙台市への権限移譲は望ましくないというのが現場の認識である。
分類理由	現在のところ、大きな問題は確認できない。但し、現行制度は人口増加、都市計画区域拡充を前提に設計されており、新たな市街地の形成、人口の増加などが頭打ちになる今後は制度が十分機能しなくなる懸念はある。また、市民の移動範囲の広域化や周辺市町村との関係の緊密化も進んでいる。従って、仙台市が広域的な都市計画についても主体的に関与可能な制度への移行により、現行制度よりも地域の実情に応じた持続可能な計画行政の実現に寄与するものと考えられる。
意見	仙台市は市街地の拡大を抑制する方針に転換しつつあり、直近の変更では、初めての「逆線引き」(都市計画区域の縮小)を行った。一方、隣接市町村のなかには更なる人口増加を見込んで市街地拡張や商業集積を図ろうとする動きも未だ見受けられる。この齟齬を調整する役割は、県ではなく、都市圏の中心都市である仙台市が主体的に担うべきである。それでも、仙台市が近隣市町村の都市計画の権限を握ることは現実的ではない。都市圏の構成市町村や関係する事業者、県が参画し、仙台都市圏の都市計画に係わる諸問題の解決に向けた協議を行う合議体を設立するべきである。

【C 類型】

	1 - 8. 認定こども園の認定・認可
制度説明	認定こども園法（就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律）により、①就学前の子どもに幼児教育・保育を提供する機能、②地域における子育て支援を行う機能を備え、都道府県条例による認定基準を満たす児童福祉・教育施設は、認定こども園としての運営を行うことができる。 地域の実情に応じ、以下の類型の認定こども園の設置が可能である。すなわち、幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型の 4 つである。幼保連携型認定こども園の認可は、都道府県知事、指定都市の長または中核市の長が、他 3 類型の認定こども園の認定は、都道府県知事が行うことと定められている（同法第 13 条第 1 項、第 3 条第 1 項）。
分類理由	認定こども園法及び関連法の一部改正に伴い、指定都市及び中核市内の幼保連携型認定こども園の認可の主体が、指定都市の長または中核市の長となった。指定都市及び中核市においては、認定こども園の型により、当該市が設置に関する権限を有するものと有さないものとに区別されることとなり、一体的な教育、保育施策を行う上で支障を生じるとの指摘がされている。 仙台市では、現在幼保連携型認定こども園と、幼稚園型認定こども園が各一施設ずつ運営されており、今後市の施策として認定こども園の設置を促す等予定はしていない。二重行政の弊害が生じる可能性は少ないと考えられるが、全ての型において仙台市が設置に関する権限を有した際、より多角的な教育、保育施策を講じる可能性も広がるといえる。
意見	権限の統一を図ることは、仙台市においても、地域の実情に即した一体的な教育、保育施策の実現に資すると考えるので、同法第 3 条第 1 項の改正を行い、仙台市長が幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定を行えることとするべきである。

【C 類型】

	1 - 9. 公営住宅の整備
制度説明	仙台市内で宮城県住宅供給公社と仙台市建設公社による公営住宅整備、管理が行われている。平成 22 年 3 月末時点で、仙台市内の公営住宅は、市営住宅が 30 団地 9,212 戸、県営住宅が 32 団地 4,810 戸、計 62 団地 14,022 戸（更に、災害復興公営住宅 3,200 戸が加わる。このほか、都市再生機構(UR)管理物件もある）。両者とも公営住宅法に基づいた同一目的の整備で、二重行政と判断できる。 なお、平成 10 年以降は宮城県による仙台市内での公営住宅整備は行われておらず、今般の災害復興公営住宅の整備も仙台市内分に関しては仙台市が受け持っている。
分類理由	市内の公営住宅の量的充実という観点からは、二元的な整備が行われてきた効果もあったと考えられる。しかし、入居を希望する市民にとっては県・市双方の募集状況を確認する必要があり、双方の一元化を図ることで、利便性の向上が期待される。 また、管理業務についても、一元化により需給状況の把握が容易になること、仙台市建設公社の「自主事業」(コミュニティ形成等)の県営住宅への展開などの効果が可能となる。従って、公営住宅の整備、管理の一元化によって、効率化と住民ニーズへの対応の両立が期待できる。
意見	双方の段階的な一本化を進めるべきである。 広島県・市の取組みに倣い、一本化に向けた検討会議を立ち上げ、費用負担や職員配置、実施時期などについて協議する。まずは募集情報の共有、広報活動の共同実施などを行い、順次、利用者の窓口を仙台市建設公社に統合することが望ましい。 最終的には、管理業務についても仙台市建設公社に一本化し、市内の公営住宅の総合的、一元的なマネジメントを実現するべきである。

【C 類型】

	1 - 10. 中小企業支援
制度説明	中小企業に関する施策の実施主体として、国と地方公共団体が規定されており（中小企業基本法第 4 条、第 6 条）、また、都道府県と市町村は、ともに同様の施策を実施することとされている。
分類理由	仙台市と宮城県においても、同様の中小企業支援施策を行っている。仙台市の場合、その実施主体は、仙台産業振興事業団であり、宮城県の場合、実施主体は、みやぎ産業振興機構である。これらの機関については、市では 3 次産業事業者、県では 1 次産業及び 2 次産業事業者の利用が中心であり、利用状況からみると、市と県で棲み分けがなされていると考えられる。
意見	支援機関が多数存在することで、選択の幅が広がることが考えられる一方で、利用者からは、自らの事情に即した最適な機関を判断することが難しいという指摘がなされている。 中小企業支援施策を実施している主な機関である市と県、及び国の機関である中小企業基盤整備機構の中小企業支援窓口業務を一元化することで、利用者の利便性の向上を図ることができると考えられる。この場合、形式的な一元化にとどまるのではなく、一元化された窓口が十分なコンシェルジュ機能を有することが重要である。

【D 類型】

	1 - 11. 仮設住宅の供与
制度説明	災害により住家が被害を受けた者に対し、一時的な居住の安定を図ることを目的として設置される（災害救助法第 4 条第 1 項第 1 号）。厚生労働省との協議により、公団・公営住宅や、民間賃貸住宅を借り上げる等して、供与することも可能である。 災害救助法においては、救助の実施主体は都道府県であり（法第 2 条）、これを市町村が補助することとなっている（法第 13 条第 2 項）。よって、応急仮設住宅の設置・供与に関して建設の実施権限は都道府県知事が有し、市町村は、都道府県を補助し仮設住宅の用地の確保や管理等を行うこととなっている。
分類理由	東日本大震災の初期対応において、応急仮設住宅に関する事務権限を仙台市が有していなかったため、迅速な設置に至らなかったことが問題視された。仙台市には、迅速な設置が可能なだけの人材・資源があったにもかかわらず、宮城県との協議調整が難航したことが原因の一つであると言われている。 仙台市の問題意識も大きく、奥山市長は、指定都市市長会とともに、仮設住宅の設置を含めた災害時の応急対応等について、災害対策法制上で大都市の役割を明確化する等提言を行っている。 仙台市が救助権限を有していないため仮設住宅の建設が遅延したという問題が生じており、権限移譲に関して何らかの措置が必要である。
意見	以下のいずれかの方法により、救助の権限を仙台市長へ移譲する。 災害救助法第 2 条を改正し、災害救助法に規定される救助の実施主体を、指定都市の長とする。 地方自治法第 252 条の 17 の 2 第 1 項に規定された、条例による事務処理の特例制度を利用することで、災害救助法に規定された救助に係る事務を、指定都市の長へ移譲する。

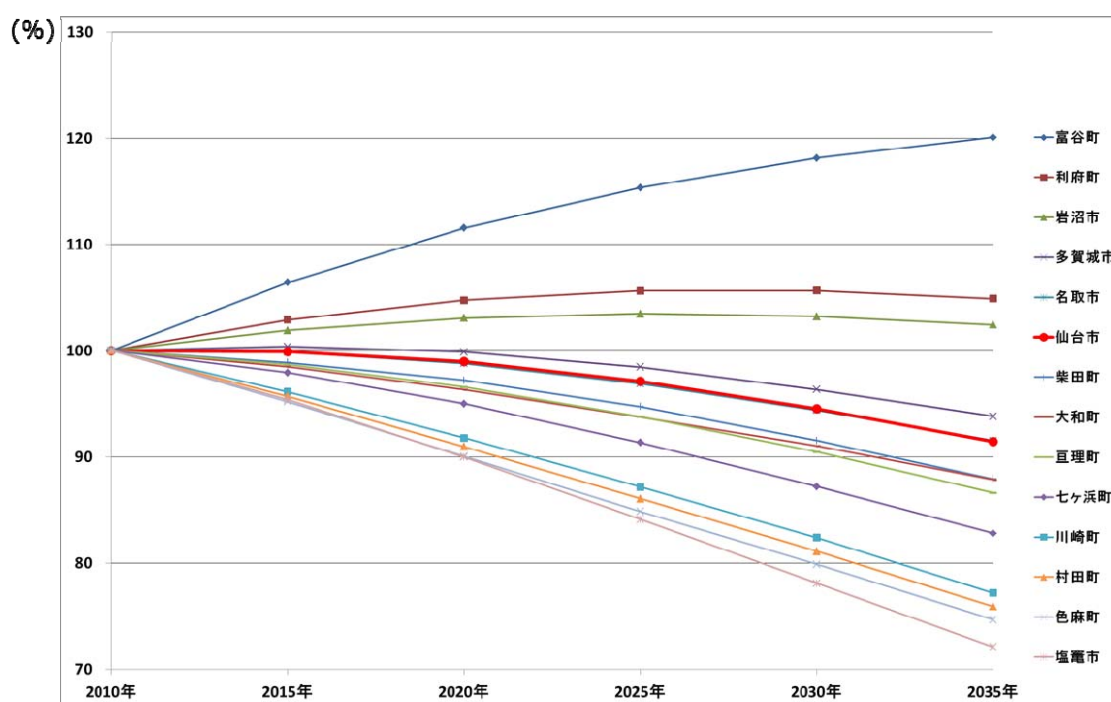
第2節 集約とネットワーク化

2 - 1. 問題意識

(1) 人口減少・少子高齢化の進展

日本は人口減少社会といわれて久しいが、自然減に加え、社会減もすすむ地方において、人口減少はより深刻なものとなると予想されている。仙台市周辺の市町村、そして仙台市も例外ではない。

【図表 - 16】 仙台市と周辺市町村の将来推定人口



国立社会保障・人口問題研究所

『日本の地域別将来推計人口（平成25年3月推計）』をもとに作成

上記のグラフは、国立社会保障・人口問題研究所による将来の推定人口である。およそ20年後、仙台市の人口は現在の9割まで落ち込み、ほとんどの周辺市町村もそれ以上の人口減少率となると予測されている。

人口減少に加え、少子高齢化の進展も深刻であることを踏まえると、福祉サービスをはじめとする行政需要はますます高まっていくと考えられる。

(2) 基礎自治体の行政運営への影響

人口減少・少子高齢化は、税収低下や行政需要の増大につながり、ひとつの基礎自治体のみでは行政サービスを完結できなくなることが懸念されている。

一方、人々の暮らしを支える対人サービスは持続可能な形で提供されることが求められ、長期的な視野を持った、行政運営のあり方を検討する必要がある。

(3) 広域連携の可能性

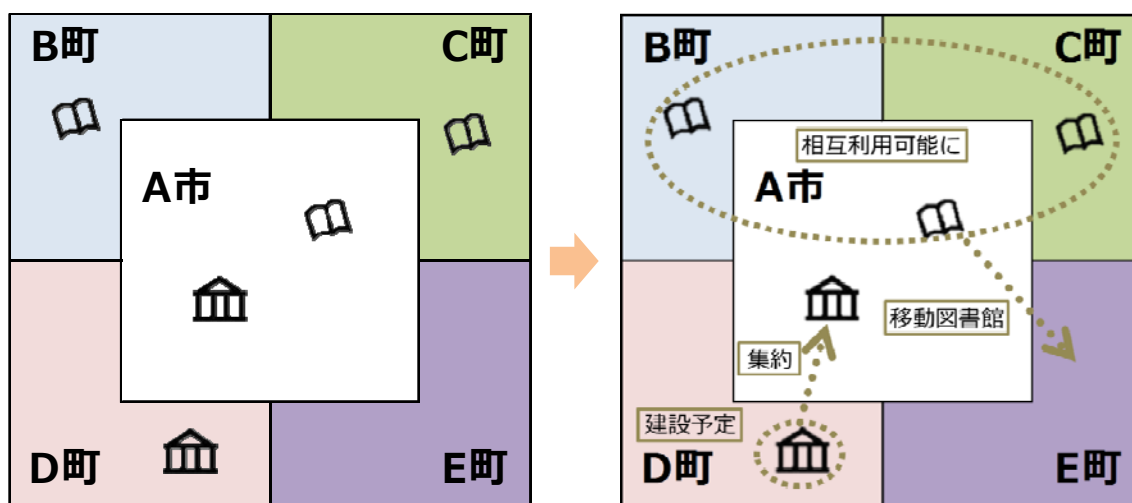
人口減少・少子高齢化を受けた持続可能な行政運営の要請には、行財政改革、広域連携、市町村合併、都道府県による行政サービス代行等、様々な方法による対応が考えられる。そのなかで、指定都市として中核を担っている仙台市と周辺市町村の間における、「集約とネットワーク化」の考え方に基づく連携強化は、有効な手段のひとつであるとする。

(4) 集約とネットワーク化とは

一般的に、地方都市を中心に考えられている「集約とネットワーク化」という考え方には、大きくわけて二つの側面がある。

一つは、公共施設など、ハード面での集約とネットワーク化である。

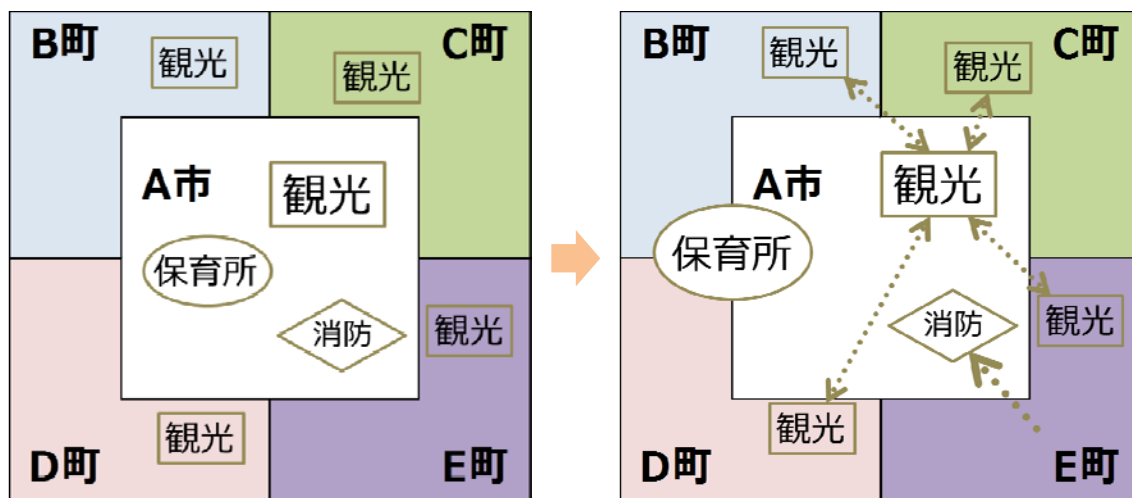
【図表 - 17】ハード面での集約とネットワーク化の例



図表 - 17 のように、A 市・B 町・C 町にある図書館を相互利用可能にする、図書館のない E 町に移動図書館を実施する、建設予定だった D 町の博物館は A 市に集約することなどがハード面の集約とネットワーク化の例として考えられる。

もう一つは、行政事務のソフト面での集約とネットワーク化である。

【図表 - 18】ソフト面での集約とネットワーク化



図表 - 18 のように、現在、基礎自治体がそれぞれ行っている観光政策での連携を強化する、A 市の保育所を通勤者の多い B 町・D 町の住民にも利用してもらう、マンパワーの足りない E 町の消防事務を A 市に委託することなどがソフト面での集約とネットワーク化の例として考えられる。

集約とネットワーク化は、30 次答申においてもその重要性が指摘されており、仙台市においても、今後すすめていくべき方向性であると考えます。以下ではまず、仙台都市圏における連携の実態を分析する。

2 - 2. 仙台都市圏における広域連携の現状

生活圏としての一体性を有する仙台都市圏では、市町村間での連携が図られており、その中心的役割を担っているのが、仙台都市圏広域行政推進協議会（以下、「仙台都市圏協議会」という。）である。

(1) 仙台都市圏広域行政推進協議会

(ア) 構成市町村と設置目的

仙台都市圏協議会は、仙台市含め以下の 14 市町村で構成されている。

【図表 - 19】 仙台都市圏広域行政推進協議会の構成市町村



出典：仙台都市圏広域行政推進協議会ホームページ

宮城県には、仙台都市圏協議会のほかに、以下の圏域において、各々協議会が存在する。

【図表 - 20】 宮城県内の広域行政推進協議会



出典：仙台都市圏広域行政推進協議会ホームページ

仙台都市圏協議会を除く 6 つの広域行政圏は国の「広域市町村振興整備措置要綱（以下、「広域市町村圏要綱」という。）」に基づき、昭和 44 年度から昭和 46 年度にかけて設定された。

仙台都市圏協議会は、国の「大都市周辺地域振興整備措置要綱（以下、「大都市周辺地域要綱」という。）」に基づき、昭和 52 年度に、仙台地域大都市周辺地域広域行政圏として設定された。その目的は、大都市における人口急増、周辺地域の大都市への依存等を踏まえ、大都市周辺地域における市町村の広域行政体制の整備並びに広域的な計画の策定・実施、大都市周辺地域の急速な人口集中と市街地のスプロール化に対処しようとするものであった。

その後、平成 12 年に、広域行政圏計画策定要綱が策定され、広域市町村圏要綱及び大都市周辺地域要綱が廃止された。広域行政圏計画策定要綱は、広域市町村圏要綱と大都市周辺地域要綱を一つにまとめたもので、地域間の交流を効果的に進める観点や、市町村合併を積極的に推進する観点から策定された¹⁰⁸。

（イ）実施事業

仙台都市圏協議会が現在実施している事業は、①仙台都市圏広域行政計画（以下、「広域行政計画」という。）の策定、②図書館の相互利用事業¹⁰⁹、③「どこでもパスポート」事業¹¹⁰、④関係機関に対する要望である。但し、④に関しては、震災後は実施していない¹¹¹。

（ウ）成果と課題

上記の事業において、②と③に関しては、住民の利便性向上に寄与しているとの評価があると思われる一方、①に関しては、公開性と協議の面で、課題があると考えられる。

前者は、さらなる情報公開を期待できるということである。広域行政計画は、施策の大綱である基本構想・施策を体系化した基本計画・計画の具体化としての実施計画で構成されているが、より詳細な事業内容をホームページで閲覧することはできなかった。仙台市へのヒアリング調査によると、その理由として、各市町村のホームページにおいて閲覧可能であることから必要性を感じないこと、これまでもしてこなかったこと等が挙げられている。

後者は、さらなる協議の充実を期待できるということである。現在は、およ

¹⁰⁸ 宮城県総務部市町村課へのヒアリング調査（平成 25 年 11 月 27 日）より

¹⁰⁹ 平成 10 年 10 月より開始

¹¹⁰ 平成 14 年 4 月より開始

¹¹¹ 仙台市総務企画局企画部企画調整課へのヒアリング調査（平成 25 年 11 月 14 日）より

そ 2 年間の広域行政計画策定において、構成市町村の首長が集まる会議が 3 回程度、総合計画の担当課長レベルの幹部会が 2 回程度、係長級職員レベルのワーキンググループが 3 回程度開催されている¹¹²。しかし、後述するように、相互の連携・問題意識の共有には十分なものではないと考える。その背景には、密な話し合いの不足と仙台市のイニシアティブの不足があると思われる。

2 - 3. 方向性

(1) 仙台都市圏の有する特徴

(ア) 地理的特徴

仙台都市圏は、海に面する市町村から内陸の市町村まで、地理的にも気候的にも市町村間の差異が大きい圏域である。東日本大震災からの復興の只中である現在は、置かれた状況の差異が特に大きく、抱える課題もさまざまである¹¹³。そのため、仙台都市圏協議会の構成市町村全てで連携が難しい行政分野・事業が生じることも考えられ、仙台都市圏協議会の枠組みにとらわれずに、連携を検討することが求められる。

(イ) 歴史的特徴

仙台市は昭和 63 年に泉市と秋保町の合併により、面積は 788 平方キロメートルに拡大し、翌年に指定都市となった¹¹⁴。平成 11 年以来、人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化を踏まえ、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的とした市町村合併の推進が全国的に行われた¹¹⁵が、仙台都市圏において合併は実現しなかった。

これら合併の影響は、集約とネットワーク化に対するふたつの捉え方を導いていると考えられる。ひとつは、都市圏の中核である仙台市の捉え方である。もうひとつは、周辺市町村の捉え方である。

前者は、仙台市において、都市機能の集約化が既に図られていると認識することにつながっているということである。しかしながら、仙台市のみで今後も行政運営が行いうるとの認識のもと、連携を積極的に図らないことは、将来的に仙台市にとってもプラスになるものではないと考えられ、都市圏の母都市としての役割が期待される。

¹¹² 前掲注 (111)

¹¹³ 前掲注 (111)

¹¹⁴ 仙台市ホームページ

<http://www.city.sendai.jp/shisei/ayumi.html> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

¹¹⁵ 総務省ホームページ『「平成の合併」についての公表 (平成 22 年 3 月)」

<http://www.city.sendai.jp/shisei/ayumi.html> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

後者は、新たな合併推進への抵抗感¹¹⁶である。集約とネットワーク化には、その先に合併を推し進めようとする考えがあると思われがちであるが、あくまで基礎自治体の自主性・自律性に基づく行政サービスの連携強化を図るべきであるとする。

（ウ）東日本大震災による影響

（ア）で述べたように、沿岸部の市町村を中心に、東日本大震災からの復興事業が多忙を極め、人員面においても、予算面においても、新たな連携を図る余裕がないことも事実である¹¹⁷。しかし、震災によって持続的な行政運営が厳しくなっていることを踏まえると、将来的な連携の必要性はむしろ高まっているとも考えられる。また、防災への連携意識の向上は多くの市町村で見受けられることから、復興の状況に十分留意しつつ、連携を図っていくことは必要であるといえる。

（2）他都市における広域連携の実績

（ア）定住自立圏構想

これは、人口 5 万人程度以上の中心市とその周辺市町村が 1 対 1 で協定を結び、定住に必要な生活機能を確保するための取組みを関係市町村で行っていくというものである。

平成 21 年から始まり、平成 25 年 9 月時点で、全国 75 圏域において定住自立圏形成協定が締結されている。中心市の要件を満たしている市のうち、定住自立圏構想の最初のステップである中心市宣言を行っているのは 35%程度¹¹⁸である。

圏域全体でのサービスの質向上、利便性の向上などの成果がある一方、特別交付税による財政措置が取り組む事業の数を反映したものではないため、取り組んでいこうとするインセンティブが働きにくい、あるいは、中心市の財政負担が将来的に重くなるのではないかと¹¹⁹といった評価もある。また、指定都市で実施している都市は現時点ではない¹²⁰。

（イ）福岡都市圏

¹¹⁶ 周辺市町村へのヒアリング調査においても、度々感じられた。

¹¹⁷ 石巻市復興政策部復興政策課へのヒアリング調査（平成 25 年 11 月 18 日）、前掲注（111）より

¹¹⁸ 総務省ホームページ

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/teizyu/（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

¹¹⁹ 山形市企画調整部企画調整課へのヒアリング調査（平成 25 年 11 月 28 日）より

¹²⁰ 前掲注（118）

都市圏における広域連携の先進的な取組みとして、福岡都市圏が挙げられる。官民連携事業である福岡地域戦略推進会議（Fukuoka D.C.）が全国的に注目を浴びるなど、都市圏全体での連携を積極的に図っている。

平成 4 年から実施している、福岡市職員の都市圏市町村への派遣及び都市圏市町村からの職員の受入れも連携事業のひとつである。派遣職員は、土木職をはじめとした技術職員であり、主に公共下水道事業の推進、九州北部豪雨等災害の被災地復興支援等を目的として、各市町村からの要請を受けて派遣を実施している。

人材派遣・交流の成果として、派遣先市町村におけるインフラ整備、被災地復興に寄与してきたことはもちろんのこと、実務経験を通じ、派遣先市町村技術職員の知識習得や技術力の向上に資するとともに、派遣職員自身の資質の向上、人材育成に繋がっている¹²¹。また、母都市としての責務を果たしていること、「九州における交流の拠点」としてのプレゼンスを掲げることに一役買っていることも成果として指摘されている。

（3）仙台都市圏での広域連携に向けて

（1）で述べたように、仙台市は、現段階ではあまり集約とネットワーク化の必要性を認識していない。その背景には、将来的な仙台市の人口減少率の緩やかさがある¹²²。確かに、集約とネットワーク化の問題意識には、人口減少・少子高齢化の進展による行財政のひっ迫といったものがあり、現在は人口が微増の傾向にある仙台市は、それへの懸念はそれほど大きくないかもしれない。しかし、周辺市町村へのヒアリング調査を実施したところ、集約とネットワーク化に関して積極的な評価も見受けられ、現時点においても、防災・観光・雇用など、連携を期待する行政分野があることがわかった。

大都市はひとり大都市のみで存立できるものではなく、他の基礎自治体と相互依存することで成り立っている。専門的知識に長けた職員もノウハウの蓄積も有する仙台市は、福岡市のように都市圏を牽引する役割を担うことが求められるといえる。これらの分析をもとに、以下、二つの提言を行う。

¹²¹ 福岡市総務企画局企画調整部企画課へのヒアリング調査（平成 25 年 12 月 20 日）より

¹²² 前掲注（111）

2 - 4. 提言

(1)「伊達な勉強会（仮称）」の実施

(ア) 目的

伊達な勉強会（仮称）の目的は、職員同士の話し合いによる問題意識の共有、解決に向けた協議、さらにそれらを通じた職員同士の結びつきの強化である。定住自立圏構想や福岡都市圏での広域連携の成果として、職員間の結びつきの強化¹²³が挙げられており、それは相互の連携強化、行政運営での円滑な協力体制の構築に寄与し、好循環を生み出している。ヒアリング調査を通して、仙台都市圏では、連携のニーズを互いに把握・共有できていない実態が浮かび上がってきた。現在の協議の仕組みのみならず、よりインフォーマルな場での話し合いの機会を設けることが必要である。

(イ) 内容

まず、仙台市が主催者として、防災や消防、保育所など住民に密着した市町村の行政サービスを中心に¹²⁴、連携の可能性があると考えられる事業を提示し、周辺市町村の参加を募集する。なお、参加を呼びかける市町村は、仙台都市圏協議会の構成市町村に限定しないこととする。現在の協議会の構成市町村のみでの連携が適切であるとは限らないためである。次に、それらの連携を期待する市町村が参加し、互いに現状や要望を話し合い、今後の事業への方向性を検討する。

参加する職員は、入庁3年から5年目の若手職員も含め、役職に関わらず参加できるようにする。なお、この勉強会は、地方自治法上の協議会とは異なり、あくまで情報共有や意見交換のための自主的な集まりと位置付ける。形式的な協議にとどまらず、互いの実情・本音を気軽に話し合うことでより密な情報交換を図るためである。

検討するテーマ例としては、防災や人材育成などが挙げられる。防災に関する内容は、7-1で後述する。人材育成に関しては、福岡都市圏での事例を参考に、人事交流や人材派遣等の必要性等について話し合うことが考えられる。

(ウ) 期待できる効果

伊達な勉強会（仮称）での話し合いを経て、連携事業と構成市町村が決まっ

¹²³ 前掲注（119）、（121）、財団法人中部産業・地域活性化センター榊原元「CIRAC 調査研究レポート 広域連携と定住自立圏構想に関する調査研究」『中部圏研究 2013.3』59 - 73 頁

¹²⁴ 都道府県による行政サービス代行を期待すべきでなく、今後も基礎自治体による提供が求められるものと考えられるためである。

たら、必要に応じて、事務の委託や一部事務組合などの広域連携の仕組みへ移行することが考えられる。つまり、伊達な勉強会（仮称）は、都道府県によって定められた協議会の枠組みにあえてこだわらずに、社会的実態としての都市圏域を捉えなおす、あるいはそれ以外の手法による広域連携を検討する最初の実機となる。

このようなインフォーマルな協議の場の効果について懐疑的な意見も考えられるが、山形市へのヒアリング調査においても、このような場での意見交換が重宝されるとの指摘があったこと等を踏まえると、その効果は過小評価すべきではないと考える。

また、現在、仙台市としては、新たな事業の必要性を認識していない¹²⁵が、このような話し合いの場は、新たな連携事業の創出にもつながりうるものであり、仙台都市圏協議会のさらなる充実に寄与するといえる。

（2）仙台都市圏広域行政推進協議会の充実

（ア）目的

次に、仙台都市圏協議会の充実が求められる理由は、潜在的なイニシアティブの発揮が期待される¹²⁶からである。つまり、本来の仙台都市圏協議会の目的を積極的に達成し、仙台市、ひいては、仙台都市圏全体の持続可能な行政運営に資することがその目的といえる。

（イ）内容

（a）協議・連携事業の充実

仙台都市圏協議会の充実のための提言は大きくわけて二つあり、一つ目は協議・連携事業の充実である。そのための方法のひとつに、2-4-1で述べた伊達な勉強会（仮称）で検討された事業に関するさらなる協議が挙げられる。2-4-1で述べたように、伊達な勉強会（仮称）は、広域連携を模索する最初の実機となる。話し合いの結果、予算や実施主体の役割分担を含めた事業の協議を別の機会に移すことが想定される。そのなかで、特に構成市町村の多い広域性を有する事業や、国や県に要望する必要性がある事業等については、仙台都市

¹²⁵ 前掲注（111）

¹²⁶ 少し古い資料になるが、「仙台都市圏の長期的な都市形成および地域間連携に関する基礎調査」（平成10年3月、仙台都市総合研究機構）においても「都市圏設立当時は、仙台市が率先して地域をまとめる努力をしていたが、仙台市の都市拡大に伴い、そうした機能が低下してきた点が残念である」という周辺市町村へのヒアリング調査結果もあり、仙台市のイニシアティブ発揮が期待されているといえる。

<http://www.city.sendai.jp/kikaku/seisaku/surf/repo/no9705040104.pdf>（2014年1月31日最終アクセス）

圏協議会でさらに検討をすすめることが適切であろう。その際には、必要に応じて、分野ごとの専門部会の設置による検討も有効であり、例としては6-1で後述する仙台医療圏における医療供給体制に関する協議部会が挙げられる。

協議に際しては、既に定住自立圏構想を実施している市町村職員や有識者、事業者等を協議の場に入れることも有効な手法であると考え。客観的なデータや、連携に際して留意すべき点の共有等が期待できるからである。

実際の連携事業の実施に際しては、財政負担の協議や役割分担の明確化にも留意すべきである。また、適切な実施主体や予算等を検討する際には、協議会という枠組みにとらわれずに、ありうべき広域連携の姿をも含め、検討することも重要であるといえる。

(b) 情報公開の徹底・住民意思の反映

仙台都市圏協議会の充実のための提言、二つ目は情報公開の徹底・住民意思の反映である。情報公開に関して、現状は不十分であると言わざるをえず、協議の議事録や詳細な事業内容を住民に公開し、透明性の確保を図ることが極めて重要である¹²⁷。現在実施しているパブリックコメントのみならず、住民を協議に参加させるなどの新たな取組みも検討の余地があると考え。

(ウ) 期待できる効果

以上、二つの方向からの仙台都市圏協議会の充実によって、二つの効果が期待できる。ひとつは、仙台都市圏における広域連携の活性化である。都市圏全体の活性化によって、都市圏全体での持続可能な行政運営に寄与することができ、都市圏内においても、また、全国的にも、仙台市のプレゼンスの向上を図ることができるといえよう。

もうひとつは、地方自治体への住民の関心・信頼の醸成である。広域連携は、別の地方自治体住民へのサービスの提供や利便性低下への懸念から、不公平感を招きかねないものでもあり、住民生活への影響も決して小さくない。一方で、構成市町村の住民の意思をこれら広域連携の意思決定への確に反映させることの難しさも指摘されている¹²⁸。そのため、詳細な事業内容の公開・周知の徹底、協議への住民の意思の反映を丁寧、確実に実施していくことが求められる。それが地方自治体の行政そのものへの関心や信頼の醸成につながると考える。

¹²⁷ 梶原文男「地方自治体政策の主体的責任と広域的責任」『地域開発』（2010年8月）17頁において、「専門性と公開との両輪により、会議自体の意義を高める機能を果たすことになる」と指摘されているように、協議の構成員に有識者を加えることと議事録を公開することは協議の質の向上にも資すると考えられる。

¹²⁸ 阿部昌樹「自治体間連携と住民自治一定住自立圏構想を手がかりに一」『市政研究』（大阪市政調査会、2012年1月）38-48頁

2 - 5. 小括

仙台都市圏の特徴を踏まえると、包括的な連携強化による集約とネットワーク化ではなく、個別の行政分野、事務に応じた連携強化を模索する必要がある。とはいえ、連携を各担当課の判断に委ねるのではなく、さまざまな手法があることを含め、連携という一解決手段を議論の俎上に載せる試みを絶えず行っていくことが求められる。本稿では、震災後の諸市町村におけるマンパワー不足等の今日的状況をも踏まえ、既存の仙台都市圏協議会の充実による連携強化が最も適しているとの結論に至った。

なお、新たな連携事業等による特別の財政需要が生じる場合には、特別交付税による財政措置の要請も考えられる。その場合に、仙台市は、都市圏全体を牽引する役割を担うこと、さらにこのような取組みをモデルとして全国に広げていくことが国全体の利益につながることを強く訴えていくべきであり、国としても広域連携の必要性・重要性を踏まえ、適切な財政措置を講ずべきである。

第3節 財政

3-1. 現状

第1章第2節の4において、大都市特例事務に係る経費を、指定都市が一般財源から補填していることを述べたが、仙台市も例外ではない。

仙台市の平成25年度の大都市特例事務に係る経費は、148億2608万7千円となっている。これに対して、地方揮発油譲与税の指定都市加算分、石油ガス譲与税、軽油引取税交付金、自動車取得税交付金の指定都市加算分を合計した税制上の措置済額は、88億3500万円となっており、59億9108万7千円の措置不足額が生じている¹²⁹。この約60億円の措置不足額は、仙台市の一般財源から補填している。

一般財源を大都市特例事務に拠出していることに加え、社会保障費や社会資本の維持管理費が今後も増大することを考慮すると、さらに厳しい財政運営を強いられると考えられる。

3-2. 方向性

歳入を増やすために自治体ができる手法として、課税自主権の活用が挙げられる。実際に、さまざまな自治体において、課税自主権が行使されている¹³⁰が、自主課税の多くは、住民に新たな税負担を強いるものであり、慎重な検討が必要である。

現在の仙台市における最優先課題は震災からの復興であるため、現時点で住民に新たな負担を強いることは現実的ではないといえる¹³¹。また、自主課税によって増える税収入は全体の1%にも満たない¹³²のが実際のところであり、大都市特例事務に係る経費や大都市特有の財政需要を賄うには及ばない。

復興後の仙台市として自主課税を検討しながらも、抜本的な税源配分の見直しが必要である。自主課税権活用の範囲については、あくまでも事務権限の量にもとづく税源配分のあり方や、地方交付税制度に基づく財源保障と財政調整制度を前提とした上で、各地域の固有の事情に対応した課税の範囲にとどめるべきであり、それ以上の役割を期待することは租税の平準化を歪める可能性が

¹²⁹ 仙台市財政局税務部税制課へのヒアリング調査（平成25年7月18日）より

¹³⁰ 横浜市（法人住民税均等割を標準税率の1.09倍に超過）等。

¹³¹ 仙台市財政局税務部税制課へのヒアリング調査（平成25年7月2日）より

¹³² 総務省ホームページ「法定外税の状況」

http://www.soumu.go.jp/main_content/000248763.pdf（2014年1月31日最終アクセス）

あることに留意する必要がある¹³³。

抜本的な税源配分の見直しについては、仙台市もそのメンバーである指定都市市長会が、「大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望」で国に対して求めているところであるが、一向にその見直しは行われていない。大都市特例事務に係る経費の問題は、課税自主権の活用による税収の増加ではなく、根本的な税源配分の見直しを求める「大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望」の方向性を見直すことで解決を図るべきであると考ええる。

3 - 3. 提言

(1) 指定都市市長会要望の方向性を見直し

指定都市市長会による「大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望」の方向性を見直すべきことを提案する。

具体的にはまず、それぞれの指定都市と指定都市所在道府県との間での財政措置を目指すべきである。ここで留意すべきは、財政措置はあくまで暫定的な措置であって、決して最終的な目的ではない点である。

国が大都市特例事務に係る経費の問題の是正に積極的に取り組まない背景には、少なくとも以下の2つがあると考えられる。1つ目は、長い期間、指定都市は、現行の税制上の措置のもと、指定都市が大都市特例事務を行ってきたことである。すなわち、常態化していることが考えられる。2つ目は、指定都市のみならず、指定都市所在道府県も財政的な余裕がないため、税源配分の見直しを行うことで、指定都市所在道府県の行政活動に支障が出るおそれがあることである。

これらを踏まえると、以下の2点を指摘することができる。まず、常態化した現状を改善するためには、国への要望のみでは効果的ではないということである。そして、大都市特例事務は道府県に代わって指定都市が行っている事務であるという特質からみて、道府県との十分な協議を経たうえで、暫定的な県からの財政措置を求めることが望ましいということである。

それぞれの指定都市と指定都市所在道府県との間での財政措置が広く行われるようになれば、政府としても、税源移譲による税源配分の見直しに踏み込みやすくなると考えられる。この際の財政措置であるが、指定都市ごとに大都市特例事務に係る経費の額に差があることや、1つの府県のなかに複数の指定都市

¹³³ 神奈川県ホームページ「神奈川県地方税政等研究会ワーキンググループ報告書 地方税源の充実と地方法人課税 第2章 沼尾波子『自治体の自主課税権活用の現状と課題』」参照。

<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/19850.pdf> (2014年1月31日最終アクセス)

が存在する場合もあることから、財政措置の額や率については、指定都市市長会で一定に定めるべきではなく、それぞれの指定都市と指定都市所在道府県ごとに検討をするべきである。

さらに、指定都市市長会は、定期的に情報交換をする場を設ける必要がある。財政措置は、税源配分の見直しと同様に、指定都市所在道府県の財政を圧迫するものであり、合意形成は容易ではない。財政措置の合意形成を実現した指定都市が、未だ合意に達していない指定都市に対して、どのような提案をしたのか、どのような譲歩をお互いに見せたのか等の情報交換をすることで、広く財政措置がなされることに資すると考えられるためである。

(2) 宮城県と仙台市による研究会の設立

次に、仙台市と宮城県との間で、「宮城県・仙台市 税財政の今後のあり方に関する研究会（仮称）」の設立をすべきである。この研究会は、仙台市と宮城県の実務者レベルで、大都市特例事務に係る経費の問題を含めた、税財政のあるべき姿の構築に向けた問題意識の共有を図ることをその目的とする。この研究会を設立することで、大都市特例事務に係る経費について、仙台市と宮城県でどのような財政措置がありうるのか、その額や率について協議、検討することができる。

税制は、県民・市民生活に直結するものであるため、研究会でどのような議題が取り上げられ、話し合いがなされ、結論が得られたのかを、広く公表する義務がある。研究会は、住民の公聴を可能にすることも視野に入れながら、まずはウェブサイト上で、その情報を広く公開すべきである。

また、このような研究会の存在は、大都市特例事務に係る経費に対する財政措置のみならず、今後移譲が検討されている事務に対する財政措置について協議する場の土台ともなりうると思われる。

第4節 教育

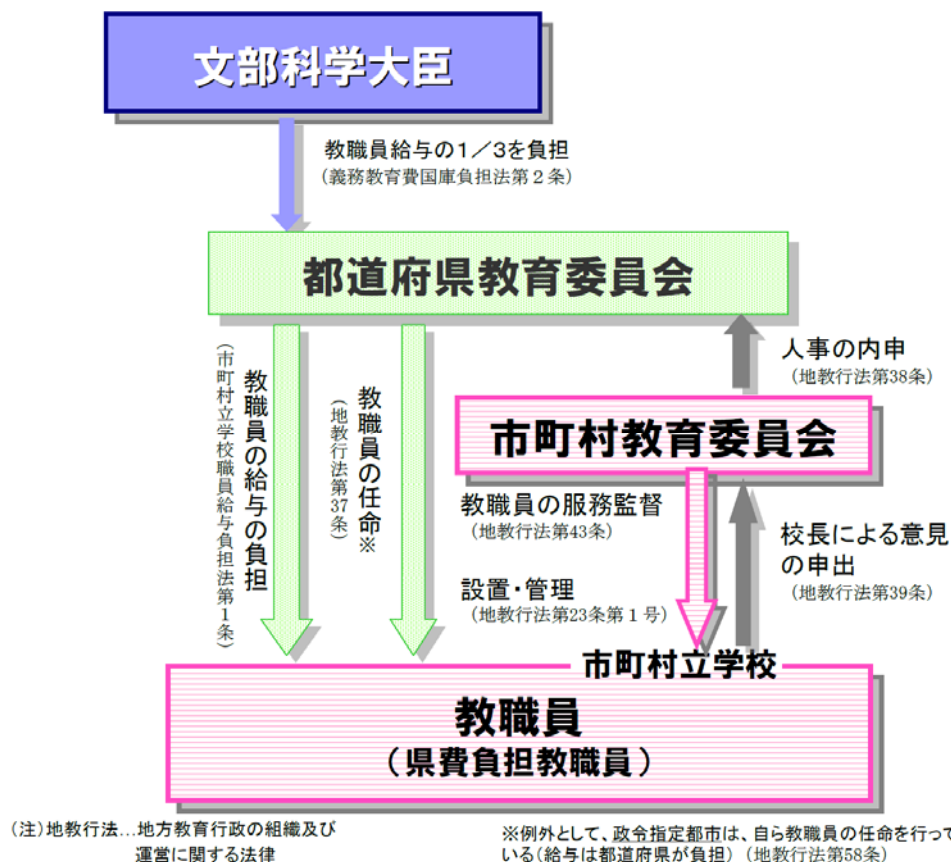
4-1. 概要

教育分野における大都市特有の問題として、県費負担教職員制度の問題が挙げられる。

(1) 県費負担教職員制度の趣旨と目的

県費負担教職員とは、「市町村立学校の教職員でその給与等について都道府県が負担するもの（地方教育行政の組織及び運営に関する法律第37条）」をいう。小中学校の設置・管理を行う責任を負うのは、市町村である（学校教育法第39条、第49条）。一方、そこで働く教職員は、原則として、市区町村の職員でありながら給与負担と人事権が都道府県にあるとされている。このことから、法律による二重行政の分類によれば、教育行政は分担型となる。

【図表 - 21】 県費負担教職員制度の構造



出典：文部科学省ホームページ

本制度の目的は、「給与水準の確保と一定水準の教職員の確保を図り、教育水準の維持向上」を図ることにある¹³⁴。基礎自治体、特に町村には小規模な自治体も多く、このような自治体が、給与や人事権の行使に伴う事務をすべて行うことは難しい。本制度が制定された昭和 23 年当時は、戦後間もない時期であることに加え、基礎自治体数が 8,000 を超えていたことを踏まえれば、このような制度は必要不可欠であったといえる。

(2) 大都市における特例

大都市においては、一般市とは異なる制度が設けられている。

【図表 - 22】教育分野における地方公共団体の主な役割分担の現状

道府県	小中学校学級編成基準 教職員定数の決定 県費負担教職員の給与負担
指定都市	県費負担教職員の任免、給与の決定
中核市	県費負担教職員の研修
特例市	——
市町村	小中学校の設置管理 県費負担教職員のサービスの監督、勤務成績の評定

第 30 次地方制度調査会第 18 回小委員会資料をもとに作成

指定都市では、教職員の任免権が道府県より移譲されており、指定都市が設置する小中学校に勤める教職員の任免は指定都市の教育委員会が行うこととされている。また給与額の決定も指定都市が行っている（地教行法第 58 条 1 項）。

このような大都市における特例が制定された背景には、昭和 31 年の地方自治法改正に関する議論が影響している。地教行法制定以前は、教職員の任免等の責務は市町村にあるとされていた。昭和 31 年の地方自治法改正に関する議論の焦点は、「都道府県及び市町村の性格、機能の明確化」であったが、このなかで教育行政に関する問題は、広域的なものであるとして都道府県に移管されることとなった。しかし、いわゆる五大市については、その規模及び使命を踏まえて、任免権をそのまま残すこととした。ただし、給与負担に関しては、国庫負担の際の手数の問題などから、道府県の事務として道府県が統一的に行うこと

¹³⁴ 文部科学省ホームページ

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/051/shiryo/08051905/001.pdf (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

としたのである¹³⁵。指定都市における県費負担教職員制度の特例的措置と、指定都市制度の導入は、ほぼ同時期に行われており¹³⁶、本制度における指定都市とは、当初、5 大市を念頭に置いたものであったことがうかがえる。

4 - 2. 課題

(1) 制度上の問題

上記のように、指定都市が設置を行う学校に勤める教職員の任免は指定都市が行うこととされているが、給与負担は依然として道府県が行うこととされている。

指定都市においては、任免権者と給与負担者が異なるという「ねじれ」状態により、事務の煩雑さを招いている。加えて、給与負担権限だけでなく、教職員定数の決定権限や、学級編成基準の決定権限も道府県が有している（地教行法第 41 条、及び公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律第 3 条 2 項、同第 6 条）。

以上のことから、指定都市は任免権を持ちながらも、道府県との協議なしでは指定都市の実情やニーズに合わせた教職員の配置や増員を行うことができないという実態が明らかになった。

このような「ねじれ」状態に対しては、平成 14 年の地方分権改革推進会議でも指摘されている¹³⁷。このような状況にも関わらず、本制度に今日まで変更が加えられなかった背景には、指定都市の数が 20 にまで達し、指定都市内においても、人口規模や財政基盤、及び周辺市町村の状況が多彩になったことから、指定都市として給与負担事務権限を移譲することに対する意思統一ができなかったことが考えられる¹³⁸。

(2) 仙台市における制度運用の現状

¹³⁵ 第 24 回国会参議院地方行政委員会会議録第 36 号より <http://kokkai.ndl.go.jp/> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

¹³⁶ 指定都市制度が導入された地方自治法の一部改正（昭和 31 年法律第 147 号）と、指定都市の特例が規定された第 58 条第 1 項を含む地教行法の制定（昭和 31 年法律第 162 号）はともに昭和 31 年に実施されている。

¹³⁷ 平成 14 年 10 月 30 日地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する意見－自主・自立の地域社会をめざして－」

<http://www8.cao.go.jp/bunken/021030iken/021030iken.pdf> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

¹³⁸ 地方分権改革推進会議の意見を受けた、各指定都市及び指定都市所在道府県の意見について、中央教育審議会第 31 回・第 32 回配布資料 3－8 を参照。

http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/05090201/003/008.htm (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

任免権者と給与負担権者が異なる状況で、仙台市及び宮城県における教職員の人事制度は、一般の行政職員のものとは異なっている¹³⁹。

まず、教職員の採用であるが、これは宮城県と共同で採用試験を実施し、合格者を仙台市と宮城県で振り分ける形で、それぞれの採用者を決めている。

また、仙台市以外の市町村にある学校に勤務する教職員の給与の決定については、宮城県内 7 ヶ所にある県の教育事務所が、各市町村教育委員会より提出された情報を基に、給与額を算定する。そして、宮城県教育庁が取りまとめて、給与の支払いが行われる。一方、仙台市では、上記の宮城県教育事務所が行う給与額の算定を、仙台市教育局が行う。また、このとき宮城県の「給与表」を基に給与額が算定される。

上記のような事務処理の手続きが、全ての指定都市に当てはまるわけではない。例えば、横浜市においては、神奈川県とは独立して教職員採用試験を行っており、また、市独自の「給与表」を用いて給与を算定している¹⁴⁰。

4 - 3. 方向性

上記で述べた指定都市における教職員の給与、及び配置に関わる諸権限については、長きに渡り、中央教育審議会等で指定都市と道府県の間で議論が進められてきた。

平成 25 年 11 月 14 日に指定都市と道府県との間で、「給与負担事務を道府県から指定都市に移譲すること、財政措置として、道府県から指定都市に個人住民税所得割 2%の税源移譲を行うこと」との合意がなされた。また、この合意の内容が、平成 26 年度の税制改正大綱に反映され、平成 26 年の通常国会において関連法案が上程される見込みである。

4 - 4. 提言

(1)「教職員定数」と「学級編成基準」の決定権限について移譲を求める

現在、仙台市が教員の加配などの政策を行う場合、宮城県との協議を行う必要がある。また、学級編成基準については宮城県の基準をもとに行っている。給与負担の権限に加えてこれらの権限が仙台市に移譲されることで、仙台市が単独で教員の採用や配置に関する事務を完結することが可能となる。

¹³⁹ 仙台市教育局学校教育部教職員課へのヒアリング調査（平成 25 年 7 月 12 日）及び宮城県教育庁教職員課へのヒアリング調査（平成 25 年 11 月 13 日）より

¹⁴⁰ 横浜市政策局大都市制度推進課へのヒアリング調査（平成 25 年 7 月 22 日）より

(2) 権限移譲に伴う詳細な部分について、宮城県と協議を行う

現在、教職員の給与は宮城県の給与表に基づいて算定されている。仙台市が給与負担を行うことになれば、新たに給与表を作成しなければならない。仙台市と宮城県のどちらの給与表を元に作成するのかなど、検討が必要な部分が存在することから、これらについて協議を重ねる必要がある。

また、平成 25 年 11 月の合意で示された、「個人住民税所得割 2%」の税源では、移譲される給与負担事務にかかる費用を賄うには不十分である。現在宮城県が賦課徴収を行う個人住民税所得割のうち 2%は約 170 億円（平成 25 年度当初予算）が見込まれている。一方、仙台市内の小中学校に勤務する教職員は約 5000 人で、給与合計は約 460 億円とされている。不足する財源に関して財政措置などの検討を行う必要がある。

(3) 平成 29 年度の権限移譲を機に、教育施策を再検討

権限が移譲されることで、仙台市が教育政策の主体となる。仙台市に対して市民が望む教育のあり方を再度検討し、反映させる機会とすべきである。

第 5 節 社会資本整備

5 - 1. 都市計画

5 - 1 - 1. 指定都市の都市計画行政

近年、都市計画法は、地域の自主性を拡充する観点から、道府県の関与を縮小し、基礎自治体の役割を拡充する改正が行われてきた。特に、仙台市をはじめとする指定都市では、平成 11 年改正（地方分権一括法による国関与の見直し、都市計画決定権限を指定都市に移譲）、平成 23 年改正（地域主権三法により、道府県が決定する広域・根幹的都市計画を更に限定。区域区分決定権限を指定都市に移譲）などにより、都市計画行政における指定都市の裁量は大幅に拡大している。現行の都市計画法では、道府県が決定する都市計画のうち、「一の指定都市の区域を超えて特に広域の見地から決定すべき都市施設として政令で定めるものに関するものを除く」ものについては、指定都市が定めるとされている（87 条の 2）。

一方、多くの指定都市は、道府県からの更なる権限の移譲を求めている。現在特に移譲を求める声が強いののは、前述した都市計画法 87 条の 2 で例外とされた「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」（15 条第 1 項 1 号）に基づく、都市計画区域マスタープランの策定権限である。

都市計画区域は、国の「土地利用基本計画」において「都市地域」として位置づけられている地域をさす。都市地域は、「一体の都市として総合的に開発し、整備し、保全する必要がある地域」とされ、これに対応し道府県の策定する「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」によって都市計画区域に定められている。「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」は「区域区分」、「市街地開発事業」など 10 種の計画によって構成され、後述する市町村個別の都市計画や「市町村マスタープラン」に対して拘束力を持つ。指定都市が都市計画行政において道府県と同様の裁量を持つためには、個別計画の上位計画に当たる区域マスタープランの策定権限を持つことが必要となる。

5 - 1 - 2. 仙台市の現状

（1）仙塩広域都市計画マスタープラン

仙台市は、平成 24 年 3 月に仙台市都市計画マスタープランの改定を行った。平成 23 年 3 月策定の基本構想及び基本計画、東日本大震災を受けて同年 11 月

に策定された仙台市震災復興計画に基づき、仙台市としての都市づくりの基本方向や施策展開の方向を明らかにするものである。しかし、この仙台市都市計画マスタープランは「市町村マスタープラン」に相当し、前述の通り、宮城県策定の上位計画である「都市計画区域の整備、開発、及び保全の方針」の「仙塩広域都市計画マスタープラン」に即したものでなければならない。

【図表 - 23】仙塩広域都市計画区域図



出典：仙台市都市整備局都市計画課ホームページ

仙台市の都市計画区域は全域が「仙塩広域都市計画区域」に含まれている。この広域都市計画区域は仙台市・塩竈市・名取市・岩沼市・多賀城市・松島町・七ヶ浜町・利府町・大和町・富谷町・大衡村の 5 市 5 町 1 村に跨っており、総面積は 142,882ha に及ぶ。おおむね 7 年ごとに改定されており、現行計画は平成 22 年度策定のものである。

(2) 現行制度の課題

前述した通り、構成市町村の都市計画区域での都市計画行政は全て、仙塩広域都市計画区域のマスタープランによって拘束されるため、指定都市に移譲された区域区分の変更等を決定する際にも、県の区域マスタープランの改定によ

って変更が反映されるのを待たなければならない。地域の実情に応じた区域区分の決定、いわゆる「線引き」の迅速な実施の妨げになっている¹⁴¹。また、「一体の都市として整備、開発、保全する必要がある」とされる「仙塩広域都市計画区域」ではあるが、周辺市町村との調整の過程で、中心都市の都市計画に対する考え方と矛盾した計画が策定される場合も想定される。例えば、仙台市が集約型の市街地形成を志向しても、県の政策的意向や人口増加と市街地拡大を志向する他の市町村の要請によって、都市圏全体としては都市計画区域の面積が拡大し、結果的に市街地の拡散が進行してしまう事態である。平成 22 年度の区域マスタープランの策定では、制度開始以来、都市計画区域の面積が初めて縮小に転じた。しかし、これは過去に許可され、その後事業者が開発行為の継続を断念した大規模な市街化区域を市街化調整区域に「逆線引き」した結果であり、新たな開発行為の抑制によるものではない。隣接市町村を中心に、郊外地域では新たな開発行為が今もなお進捗中である。富谷町で新たに市街化区域に編入された地域（明石台東 39.2ha）をはじめ、郊外地域の開発や将来的なビジョンについて、宮城県都市計画審議会では委員から厳しい意見が呈された¹⁴²。

（3）権限移譲と今後の動向

このような都市計画行政上の難点を解消するべく、指定都市側からも都市計画区域マスタープランの策定権限の移譲が求められてきた。そして、「義務付け・枠付けの第 4 次見直しについて（平成 25 年 3 月 12 日閣議決定）」において、「都道府県が処理している都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の決定等のうち、一の市域内で完結する都市計画区域に係るものについては、第 30 次地方制度調査会の審議状況を踏まえつつ、一の市町村の区域を超える広域の見地からの調整機能や関連する制度との整合性が確保される場合には、指定都市へ移譲する」と方針が示されるに至った。都市計画区域が「一の市域内で完結している」という条件に該当する指定都市は横浜市、大阪市、北九州市など 11 市であり、このような都市では都市計画区域マスタープランの策定権限についての移譲を受けることも可能になった。しかし、札幌市や名古屋市、広島市など 9 市については、区域マスタープランの範囲が複数市町村に跨っており、今回の移譲の対象外とされている。仙台市を含む仙塩広域都市計画区域も「一の市域内で完結」するものではない。従って、区域マスタープランの策定権限につい

¹⁴¹ 仙台市都市整備局計画部都市計画課へのヒアリング調査（平成 25 年 7 月 4 日）より

但し、宮城県との協議が円滑に行われていることから、実務上大きな問題とは感じていないという。

¹⁴² 第 153 回宮城県都市計画審議会（平成 22 年 3 月 24 日）議事録

<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/44985.pdf>（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

て、仙台市への権限移譲による問題の解消は今後も非現実的であると考えられ、今後も広域調整の観点から宮城県が仙台市に係る都市計画行政に関与を続けることが望ましい。

なお、現状では「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」に係る決定事項のうち、仙台市には、「都市再開発方針」の策定権限など、市域内で完結する一部のものが移譲されている。仙台市ではこの「都市再開発方針」の策定権限を活用し、平成9年以来16年間改定がなされてこなかった同方針の改定に着手した。これにより、現行方針に記述されていなかった地下鉄東西線沿線のまちづくり、東日本大震災からの復興に係る開発事業などが新方針に反映されることが見込まれている。

5-1-3. 方向性

前述の通り、都市計画行政を幅広く拘束する仙塩広域都市計画区域マスタープランの策定権限を仙台市に移譲することは、宮城県や周辺市町村との調整等を考慮すると、望ましくない。しかし、現状では仙台市が移譲を受けた権限を十分に活用できていない上、仙台市の都市計画マスタープランと仙塩広域都市計画区域の目指す「都市像」の一部に齟齬が生じやすく、計画の具体性にも欠けた構造になっていることも課題として考えられる。仙塩広域都市計画区域の中心都市である仙台市が、市域を超えた広域的な都市計画についても主導権を執り、都市圏として一つの明確な将来像を打ち出す必要があるといえる。本章の冒頭に述べたとおり、人口減少社会に突入している現在、都市計画行政の見直しを行うに当たっては、従前の人口増、市街地の拡大に対応した現行制度を人口減少、市街地の拡大抑制に対応するよう改善を図っていくべきである。

(1) 広域行政機構による都市計画行政の検討

方向性の一つとして、まず、仙塩広域都市計画区域を構成する市町村による広域行政機構の創設と、広域行政機構への権限移譲の可能性を考える。現状の仙塩広域都市計画区域と各市町村マスタープランによる都市計画行政の二層性を解消した上で、市町村の境にとらわれず、都市圏で一体となった「都市計画区域の整備、開発及び保全」を行うことを目指すものである。これにより、県による計画よりも小回りが利き、計画の改定間隔の短縮が見込めるほか、仙台市単独で行う場合よりも広域的な視野の下での都市計画行政が可能となる。関係市町村の都市計画行政の自主性向上や、隣接市町村同士の連携強化といった効果も期待される。責任の明確化などの点から、一部事務組合や広域連合とい

った特別地方公共団体の形態を目指すことも選択肢としては考えられる¹⁴³。しかし、現行法では複数の地方公共団体が都市計画の策定主体になることは想定されておらず、法改正が必要となる。また、市町村マスタープランやその他の個別計画との関係性、都市計画審議会の設置など、クリアすべき問題は多い。また、構成市町村の多さは、都市計画決定の迅速性にはマイナスに働く恐れもある。そして、宮城県、広域行政機構、市町村の「三重行政」を引き起こすことにもつながりかねず、現実的な解決策とは言えないのが現状である。

(2) 現行制度を維持した状態での課題対処

次に、現行の法律や都市計画の策定主体を維持する形で、仙台市が広域的な都市計画行政に対する主体性の向上を図る方策を検討する。現在、都市計画行政に係る広域調整は宮城県を通して行われているが、仙台市の担当者によると、仙台市境界付近の都市計画決定（市街化区域への編入、都市計画道路の整備など）に関して、当該市町の担当者と協議や調整を行う場面がある。また、隣接市町域内での用途地域の変更などに関して、意見を求められることもあるという。これには、地理的連続性だけではなく、仙台市が指定都市として都市計画行政における長年の経験知が蓄積されていることも背景として考えられる。現在は仙台市の側から協議を持ちかけるケースは皆無であるというが、今後、周辺市町村と共有可能な課題については、仙台市が主体となって協議の場を持つことも必要となってくると考えられる。

5 - 1 - 4. 提言

○都市づくりの基本理念を具現化するための協議会の主催

以上で述べた点を踏まえ、仙台市の都市計画行政の広域的なプレゼンスの向上と人口減少時代に適合した都市圏の形成を志向すべく、都市づくりの基本理念を具現化するための協議会を主催することを提言する。

現行の仙塩広域都市計画区域マスタープランには、都市づくりの基本理念として、①持続可能な集約市街地の形成、②東北圏の発展を先導する中枢都市圏の形成、③仙台都心を中心とする基幹交通を軸とした多核連携型都市圏の形成、④豊かな自然と共生し、環境と調和した都市空間の形成の4点が挙げられている。しかし、新たな区域区分の決定等を除き、これらの理念に基づいた具体的な施策については各市町村に委ねられている。市町村の自主性が担保されているという意味では問題ないが、一体的な都市圏の形成を図る上では、構成市町

¹⁴³ 都市計画に係る事務を広域行政機構が処理している事例として、関係市町村の土地利用計画の調整を行う上田地域広域連合（長野県）がある。

村間での問題意識の共有を行った上で、具体的な施策を打ち出していくことが望ましい。市域内に多様な性格を有する地域を抱え、都市計画行政のノウハウが蓄積されている仙台市は、問題意識の共有と具体的な解決策を探る上で中心的な役割を果たすことができる。

そこで、区域マスタープランに記載された将来的な都市像の実現を目指すうえでの課題を共有し、有識者らとともに解決策を検討する任意の協議会（ワーキンググループ）の主催を提言する。現在の区域マスタープラン策定作業の段階でも県と構成市町村による協議が行われているが、これに加え、仙台市が中心となって課題別のワーキンググループを設立し、施策の立案から評価、検証までを一貫して行う。

想定される議題としては、前述の都市計画審議会でも今後の課題とされた郊外の住宅地域（都市計画区域マスタープランでは「周辺部」「新規住宅地」）における住宅や公共施設の適正配置、コミュニティの維持が第一に考えられる。このほか、現在は宮城県が中心となって実証実験が繰り返されている、仙台市と黒川郡方面を結ぶ新たな公共交通機関¹⁴⁴についての協議や、次世代型の都市づくりの検証（スマートシティなど）、土地利用規制のローカルルール作りなども考えられる。協議を行うだけではなく、構成市町村の実際の地域での実証実験や調査などを繰り返すことで、都市圏の環境変化に即応する政策の形成につなげていくべきである。

¹⁴⁴ 『河北新報』2013年11月3日朝刊「急行バス試験運行／宮城・大和町と富谷町の51人申し込み／5日開始」

5 - 2. 河川管理

5 - 2 - 1. 概要

指定都市の権限に関する議論の一つに、一級河川と二級河川の管理権限についての議論がある。

(1) 制度説明

(ア) 河川管理とは

河川管理とは、河川について、洪水、高潮等による災害発生の防止、適正な利用、流水の正常な機能の維持及び河川環境の整備と保全を図るため、総合的な管理を行うことである¹⁴⁵。河川管理に関する規則は、河川法により定められており、これは同法第 1 条に規定される目的、すなわち、①洪水・高潮等による災害発生の防止、②河川の適正利用、③流水の正常な機能の維持、④河川環境の整備・保全の 4 つを達成する手段であると解される¹⁴⁶。

(イ) 河川管理者とは

河川管理者とは、河川管理の責任と権限を有する者である。河川法によると、河川管理者は「ダム、堤防、護岸等の河川管理施設を設置し、放水路、捷水路を開さくし、河床を掘さくする等河川工事又は河川の維持修繕を行うことによって災害の発生を防止し、かつ、河川区域又は河川保全区域における工作物の設置、土地の掘さく、盛土又は切土等災害を誘発するおそれのある行為の規制を行う権限と責務を有する」とされている¹⁴⁷。河川管理者は、一級河川¹⁴⁸については国土交通大臣、二級河川¹⁴⁹については都道府県知事または指定都市の長である。ただし、一級河川の管理については、国土交通大臣は一定の区間（指定区間）¹⁵⁰を定め、都道府県知事または指定都市の長にその管理の一部を行わ

¹⁴⁵ 河川法研究会『逐条解説 河川法解説〔改訂版〕』（大成出版社、2006 年） 21 頁

¹⁴⁶ 河川法令研究会『よくわかる河川法〔第二次改定版〕』（ぎょうせい、2012 年） 36 頁

¹⁴⁷ 河川法研究会・前掲注（145） 21 頁

¹⁴⁸ 一級河川とは、国土保全上または国民経済上特に重要な水系で、政令で指定したものに係る河川であり、国土交通大臣が指定する（河川法第 4 条、第 9 条）。原則として、国土交通大臣が管理する。

¹⁴⁹ 二級河川は、一級河川の水系以外の水系で公共の利害に重要な関係があるものに係る河川であり、都道府県知事が指定する。その管理は、法定受託事務として都道府県知事が行うものとされている（河川法第 3 条第 2 項）。

¹⁵⁰ 国土保全上または国民経済上特に重要な一級水系のうち、国が自ら管理することが必ずしも認められない区間について国土交通大臣が定めるもの。

せることができる。加えて、市町村長は河川管理者と協議をして、河川工事または河川の維持を行うことができるとされている¹⁵¹。

5 - 2 - 2. 現行制度の問題点

(1) 平成 12 年の法改正

指定都市が都道府県と同様の高度な行財政能力を有することや、指定都市全体として権限移譲の要望がなされたことをうけ、指定都市に都道府県と同等の権限と責任を付与することを目的に、平成 12 年に河川法の一部改正が行われた¹⁵²。これにより、一級河川については、都道府県知事に加え指定都市の長は、河川管理者である国土交通大臣から管理権限が移譲することにより河川を管理する立場に立つことができるようになった。二級河川は、都道府県知事が当該区間に存する指定都市の同意を得て指定した場合において、指定都市の長が当該区間に係る全ての河川管理権限を行えることとなった¹⁵³。

(2) 問題点

指定都市市長会は、現行の制度は、市域内で完結する河川等の整備・管理権限を指定都市に移譲するものであり、指定都市が主体的にまちづくりを行うのに不十分であるとの見解を示している¹⁵⁴。また、その区域内で完結する河川については、指定都市が主体的に管理できるように、整備・管理権限を移譲すべきであるとしている¹⁵⁵。指定都市市長会では、地方分権改革推進委員会の勧告に向けた意見を表明してきた。しかし、これを受けた第一次勧告では、指定都市の意見は反映されなかった。これについては、指定都市に河川の管理権限を移譲することが可能な区間は限られていることに加え、財源措置についても

¹⁵¹ 河川法研究会・前掲注（145）17 頁

¹⁵² 総務省ホームページ「河川法の目的及び主な改正経緯について」

http://www.bunken.nga.gr.jp/kenkyuusitu/kenkyu_10kai/dai10kaipdfsiryou/sr1_i_1.pdf
（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

指定都市の長への都道府県知事権限の移譲（法第 9 条 5 項から 7 項）である（平成 12 年 4 月法律第 53 号）と同時に、市町村工事制度の国直轄部分（一級河川の直轄管理区間）への拡大（河川法 16 条の 3）も行われた。

¹⁵³ 河川法研究会・前掲注（145）48 - 64 頁

¹⁵⁴ 指定都市市長会ホームページ「個別分野の提案事項」

http://www.siteitosi.jp/st_project/chihobunken/opinion/pdf/01-04-01.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

¹⁵⁵ 指定都市市長会ホームページ「第二期地方分権改革に関する指定都市の意見（第二次提言）」（2008 年）

http://www.siteitosi.jp/necessity/city/pdf/h20_02_26_01.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

不十分であるとの評価がある¹⁵⁶。また、制度上は権限移譲が可能であっても、実際は難しいということがヒアリング調査等を通して明らかになった¹⁵⁷。

5 - 2 - 3. 仙台市の現状

仙台市を流れる河川には、一級水系名取川水系の支流である広瀬川や策川、二級水系七北田川水系の本流である七北田川やその支流の梅田川などがある¹⁵⁸。特に、広瀬川は仙台市内を横断するように流れ、市民生活とも密接な関係のある河川である。本稿では、名取川水系の支流であり、大都市を流れながらも美しい景観を有することから「杜の都のシンボル」として市民に親しまれている広瀬川を対象に検討する。

(1) 広瀬川における河川管理の現状

現在、広瀬川は、国と宮城県が管理をしている。広瀬川は、仙台市内で完結するため、宮城県が管理する区間を仙台市に管理権限を移譲することが可能である。支流を含め宮城県が管理している上流起点から広瀬橋までの 42km がその対象となる。しかしながら、後述するように仙台市への管理権限移譲は、実現されていないのが現状である。

(ア) 問題点

仙台市が広瀬川の管理権を有しないことによる問題点として、①河川を生かした一体的なまちづくりに支障があること、②市民に対するワンストップの対応ができなくなることがあげられる¹⁵⁹。

①は、仙台市が広瀬川を含めた一体的なまちづくりを行う場合に、管理権者である宮城県の意見を踏まえて調整する必要があるため、仙台市の意図するようなまちづくりが必ずしも実現されないということである。例として、青葉山公園の整備計画があげられる。市民団体等により、青葉山公園と広瀬川を含む一体的なまちづくりを望む意見が提案されていたが、同計画ではそれが反映さ

¹⁵⁶ 指定都市市長会ホームページ「第二期地方分権改革に関する指定都市の意見（第4次提言）」

http://www.siteitosi.jp/necessity/city/pdf/h21_03_27_01.pdf（2014年1月31日最終アクセス）

¹⁵⁷ 仙台市建設局百年の杜推進部河川課へのヒアリング調査（平成25年7月9日）、さいたま市河川課へのヒアリング調査（平成25年7月22日）より

¹⁵⁸ 仙台市ホームページ「仙台の河川」

http://www.city.sendai.jp/shizen/midori/kasen/1193462_1725.html（2014年1月31日最終アクセス）

¹⁵⁹ 仙台市建設局百年の杜推進部河川課へのヒアリング調査（平成25年7月9日）より

れることはなかった。また、担当者ごとの意識の差が、住民意思の計画への反映に大きな影響があることが分かった¹⁶⁰。

②は、市民が河川について仙台市に苦情や要望を提出する際に、場合によっては宮城県や国等、他の機関に問い合わせる必要があるため、ワンストップの対応ができないということである¹⁶¹。仙台市を流れる河川は複数の主体が管理しており、管理責任の所在が明確でないなど、市民にとって不便な点が存在する。

(2) 権限移譲の議論

(ア) 議論の背景

前述した問題点に対応するため、仙台市では、平成 14 年頃より、住民との関係や宮城県と仙台市の関係、河川を生かしたまちづくりなどを一体的に行う要請から、広瀬川を仙台市が管理すべきとする機運が高まり、当時の宮城県知事と仙台市長との間で、広瀬川（県の管理区間）の管理権限移譲の議論が進められた。議論の背景には、①河川を地域社会の貴重な水辺空間と位置付け、河川環境の保全に配慮しつつ、都市計画や再開発、下水道、都市公園整備と一体的に整備していく要請が高まり、まちづくりと連携して河川整備を主体的に進めていくことが強く求められていたこと、②広瀬川は、仙台市の市街地を流れる河川のため、市民等からの強い要請があったことなどがあげられる¹⁶²。仙台市と宮城県は、広瀬川の管理権限移譲について積極的に議論を重ねたが、課題の解決が図れなかったことにより実現されていない。以下、ヒアリング調査等により明らかとなった課題について示す。

(イ) 課題

課題には、大きく分けて財源面と制度面の課題がある。財源面での課題としては、管理費用を原則として管理権者が負担することとなっているため、仙台市に新たな支出が発生することが挙げられる。広瀬川の未改修部分の改修費用については、平均で年間 1 億円を必要とし、維持管理費として年間 6,000 万円が必要である。また、仙台市が管理する河川が増えることにより、当然管理す

¹⁶⁰ 仙台市建設局百年の杜推進部河川課へのヒアリング調査（平成 25 年 12 月 6 日）より

¹⁶¹ 前掲注（160）

仙台市では、市内の河川に関する問い合わせ窓口を市の河川課に一本化している。国や県の管轄区間に対する問い合わせも、仙台市で受けて、調整し、市の方から市民の方へ回答をしている。メリットとしては、①調整の過程で、市の管理する区域以外についても情報や知識を得ることができる、②国や県とのやりとりが増えたことがあげられ、この取組みについては、メリットが大きいという評価がなされている。

¹⁶² 前掲注（159）

る人件費も必要になる。

制度面での課題としては、大倉ダムの存在がある。広瀬川の上流にある大倉ダムは、特定多目的ダム法による指定を受けており、他の市町村の上水道に影響があることや洪水調整の役割も担っていることから、宮城県知事が管理することになっている。仮に、仙台市が広瀬川の管理権を県から移譲を受けた場合には、国が指定区間外である下流部を管理し、市が上流までを管理し、大倉ダムは県の管理となることから、より複雑な三重の管理状態になり、責任の所在が不明確になるなどの問題も新たに生じることとなる。

（ウ）梅田川と綱木川への評価

一方で、2009年に、二級河川である梅田川の一部と綱木川の管理権限が宮城県から仙台市に移譲されている。河川の権利権限移譲後の評価権限移譲を受けたこの二つの河川は、都市基盤河川事業¹⁶³により整備した河川であり、宮城県から仙台市へ管理権限を移譲する際に財政的な負担がかからないことが権限移譲の実施に至った背景にある¹⁶⁴。これに対しては、権限移譲を受けたことにより、市民からの要望に対し直接対応できることとなり、市民にとってはワンストップ行政となり、市民サービスの向上につながるといった評価がある¹⁶⁵。

（エ）今後の展望

現在、広瀬川に係る管理権限移譲の議論は、5年以上協議が行われていない状況にある。しかし、仙台市は、河川管理権限の移譲を希望する基本的な姿勢はこれまでと同様であり、制度面と財源面の課題が解決される見通しがついた段階で、協議を再開する方針を示されている。

5 - 2 - 4. 方向性

前述した問題を解決する方法の一つとして、河川の管理権限の移譲があげられる。実際に、仙台市でも権限移譲に向けた働きかけをしている。権限移譲による解決によって、一体的なまちづくりを可能とする、あるいは、ワンストッ

¹⁶³ 都市基盤河川改修事業制度は、一定の条件の市における一級河川（知事管理区間）及び二級河川のうち、流域面積が概ね 30km²以下と比較的小さな区間について、地域行政との関連を踏まえたきめ細かい治水対策を進めるため、市長が施行主体となり河川の改良工事を実施するものである。

¹⁶⁴ 前掲注（157）

さいたま市に行ったヒアリング調査からも、費用の問題が大きいと、県から市への管理権限移譲には、河川の改修が完了することが、移譲の条件となっていることが分かる。

¹⁶⁵ 前掲注（159）

プ行政の実現に資するとの評価がある。

一方で、河川法の基本的な考え方として、河川管理の目的は、災害から国民の生命・財産・社会経済活動を守ることとされており、治水という観点は非常に重要であるとの指摘がなされる。河川管理の現行制度では、水系一貫管理の原則¹⁶⁶がとられており、災害に関する技術力や知見等が承継される必要があることから、地域ごとに差異があるのは好ましくない。また、「ダムの一体的な管理」についても、氾濫の可能性が高い下流部と調整をしながら一体的にダムの管理を行う必要がある¹⁶⁷。このことから、河川管理の方法を誤った場合において、仙台市内及び周辺市町村の住民に対する責任の所在等も、重要な論点であると考ええる。

以上を踏まえると、河川管理者または河川を管理する立場になることは、河川管理における裁量と権限が委ねられているとともに重大な責任を負うものであると考えられる。加えて、先に述べた広瀬川における河川管理の現状と課題を踏まえても、管理権限移譲による方法は現実的でないと考ええる。しかしながら、地域の特性や文化を踏まえた地域の魅力を引き出す河川管理を求める市民の要請にも答える必要があると考える。そこで、権限移譲によらない方法を検討し、提言する。

5 - 2 - 5. 提言

ヒアリング調査を通して、管理権限の移譲によらなくとも、現在の制度のなかで住民参加を取り入れた河川を含むまちづくりが可能であることが分かった¹⁶⁸。これまでの議論を踏まえ、以下のことを提言する。

○宮城県が管理する河川区域内の利用に向けた積極的な取組み

ヒアリング調査から、市民から広瀬川を含めたまちづくりの要請があるにも関わらず、それぞれの担当者の意識差により、計画に反映されないことが課題の一つであることが分かった。また、現在仙台市が有する「広瀬川創生プラン

¹⁶⁶ 昭和 39 年の河川法制定では、戦前の旧河川法は、地方公共団体管理が原則で区間主義の河川管理制度が、水系主義へ移行し一級河川が原則として国の直轄管理とされる等、河川管理に係る国の役割が大幅に強化された。

¹⁶⁷ 地方分権改革推進委員会ホームページ「第 22 回 次地方分権改革推進委員会」議事録 2007 年 10 月 10 日

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai22/22gijiroku.pdf> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

¹⁶⁸ 前掲注 (159)

管理権の権限移譲を望む理由として、住民に対するワンストップ行政と河川を生かしたまちづくりを市で完結できることがあげられると分かった。

策定推進協議会」や「仙台市広瀬川清流保全審議会」において、仙台市が宮城県をはじめ、学識経験者や市民団体の意見を伺い、協議をする機会があることも分かった¹⁶⁹。このことから、現存の協議会の場をさらに活用し、協議を進めていくことが可能であると考ええる。

加えて、実際に河川を公園等の利用に供する際には、安全性を確保する必要があるため、利用基準を話し合う専門の検討委員会を発足し、具体的な事項について仙台市と宮城県で協議し計画の作成をする必要がある。河川法の規定では、河川管理者以外が河川区域内で、例えば、前述した青葉山公園整備計画のように、河川敷を親水空間として公園などの利用に供する場合には、河川管理者より占用を受ける必要がある。手段の一例としては、包括占用許可制度の利用があげられる¹⁷⁰。市民等から意見を受け、積極的に仙台市の職員より管理者である宮城県や国に提案していくことで、権限移譲の方法に頼らずとも、市民の意思を反映した一体的なまちづくりができると考える。

¹⁶⁹ 仙台市建設局百年の杜推進部公園課へのヒアリング調査（平成 25 年 12 月 6 日）より

¹⁷⁰ 包括占用許可制度とは、治水上、環境の保全上等の支障が生じるおそれの少ない河川敷地について、市町村と河川管理者が協議して決定し、占用目的を具体的に特定せず、利用方法を自ら都市計画に則って決定できる制度である。

第6節 医療・社会福祉

6-1. 医療

6-1-1. 現状

全国の20ある指定都市のうち、3分の2以上の指定都市は、医療分野において、①医療計画の策定、②病院の開設許可、③地域医療支援病院の承認、④精神科病院の設置、⑤臨時の予防接種の実施、⑥結核に係る定期の健康診断の実施の指示という、6つの権限移譲を要望している¹⁷¹。

ここでは、主に、医療計画の策定権限と病院の開設許可権限について検討を行う。

6-1-2. 医療計画と病院の開設許可

(1) 医療計画とは

医療計画とは、各都道府県が、厚生労働大臣の定める基本方針に即して、かつ、地域の実情に応じて、当該都道府県における医療提供体制の確保を図るために策定するものである¹⁷²。具体例としては、医療圏の設定や基準病床数の決定などが挙げられる。これらは医療法第30条に定められている。

(2) 医療圏の設定

都道府県は、医療計画のなかで病院の病床及び診療所の病床の整備を図るべき地域的単位として区分する医療圏を定めることとされている（医療法第30条の4の第2項）。医療圏は三つの区分に分けられる。まず、身近な医療を提供する医療圏として1次医療圏が、おおよそ市町村単位で設定される。次に、特殊な医療を除く一般的な入院医療サービスを提供する医療圏として2次医療圏が主に、複数の市町村を単位として設定される。そして、著しく重症な場合の検査や治療、高度な技術を提供する特殊な医療を行う医療圏として3次医療圏が原則として都道府県を単位として設定される。

ここで、問題となるのは2次医療圏の設定である。平成25年4月に策定され

¹⁷¹ 第30次地方制度調査会第5回総会資料「都道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない主な事務」（2013年）

http://www.soumu.go.jp/main_content/000232323.pdf（2014年1月31日最終アクセス）

¹⁷² 厚生労働省ホームページ「医療計画の見直しについて」（2012年）

http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryuu/iryuu/iryuu_keikaku/dl/shiryuu_a-1.pdf（2014年1月31日最終アクセス）

た「第 6 次宮城県地域医療計画」では県内の二次医療圏の再編が行われた。これにより、県内で 7 つあった二次医療圏は 4 つに統合された。国から 2 次医療圏の再編指示があったとはいえ、市町村の意見を十分に聞く事なく再編が決められ、反発を招いた経緯がある¹⁷³。

(3) 病院の開設許可と診療所の開設許可

病院とは、病床数 20 床以上の入院施設を持つものであり（医療法第 1 条の 5 第 1 項）、一方、診療所は、無床もしくは 19 床以下のものである（医療法第 1 条の 5 第 2 項）。また、病院の開設許可は都道府県が行うこととされているが、診療所の開設許可は、保健所を設置する市または、特別区は自ら開設許可を行うこととなっている（医療法第 7 条）。

このように医療施設の開設許可については、病院の開設許可が宮城県、診療所の開設許可が仙台市の責務とされており、分担がなされている。しかし、病院の開設許可と診療所の開設許可権者が分かれていることで、一元的な医療行政が行えず、二重行政となっているとの指摘がなされている。この解決のために、病院の開設許可権限を都道府県から指定都市に移譲すべきとの解決策も議論されている。

6 - 1 - 3. 分析と方向性

仙台市は以前から仙台市単独で二次医療圏を形成しておらず、多賀城市、塩釜市などの隣接市町を含んだ仙台医療圏に含まれている。また、「仙台医療圏内での協議の場はなく、宮城県塩釜保健所との連携が少しある程度である¹⁷⁴」ため、仙台市は独自の医療政策を打ち出しづらい状況にある。すなわち、医療計画策定過程では、「宮城県と仙台市の間で十分な意思疎通が行われていない¹⁷⁵」とのことであった。

さらに、病院の開設許可が宮城県、診療所の開設許可が仙台市の責務とされていることで、円滑な医療政策の実施ができていないとの指摘もされている。

また、救急医療や人口の多さといった大都市特有の医療需要に対応するためにも、仙台市に医療計画策定権限の移譲をすべきとの指摘もされている。しかし、医療計画は、広域的な観点が必要なものであり、宮城県が策定するのが適当であることから、仙台市への移譲はすべきではないと考える。また、病院の

¹⁷³ 『河北新報』2012 年 12 月 22 日朝刊「2 次医療圏合併 反論噴出」

¹⁷⁴ 仙台市健康福祉局保健衛生部保健医療課へのヒアリング調査（平成 25 年 7 月 4 日）より

¹⁷⁵ 前掲注（174）

開設許可は、医療計画の策定と密接な関係を持つものであり、一体的な運用が求められることから権限移譲すべきではないと考える。

6-1-4. 提言

○「仙台医療圏協議会（仮称）」の創設

ヒアリング調査などによれば、仙台医療圏内の市町村での協議の場はなく、連携が行えていないとのことであった。また、仙台市が、市内の医療機関からの情報を必要していることも分かった。

そこで、「仙台医療圏協議会（仮称）」の創設を提言する。この仙台医療圏協議会（仮称）は、本章 2-4 で挙げた仙台都市圏協議会の専門部会とすることが望ましい。この協議会の構成員となるのは、仙台市をはじめとする仙台医療圏の構成基礎自治体、宮城県、医師会、基幹的な役割を果たしている病院などである。この協議会の目的としては、仙台医療圏での医療政策実施を機動的に行うことや、多様な主体が参加することでの情報共有が挙げられる。

今後、人口減少、高齢化が進んでいくなかで、仙台市だけで医療を考えるのではなく、仙台市の周辺市町村のことを考慮した、広域的な医療体制の整備が求められる。そこで、他市町村を巻き込んだ形の「仙台医療圏協議会（仮称）」の創設を提言する。

6 - 2. 就労支援

6 - 2 - 1. 公共職業安定所

現在の日本において、就労支援の大部分を担っているのは、公共職業安定所（以下、「ハローワーク」という。）である。ハローワークは、安定した雇用機会を国民に確保してもらうことを目的として国（厚生労働省）が設置している行政機関である。ただ、ハローワーク利用者のなかには生活保護受給者もあり、生活保護申請は市または区役所で、職業紹介はハローワークへ出向かなければならず、利用者からすれば不便であった。

6 - 2 - 2. 一体的支援への方向性

平成 22 年 12 月 28 日の閣議決定で、国は、「利用者である地域住民の利便性を向上させる観点から、まずは、希望する地方自治体において、国が行う無料職業紹介、雇用保険の認定・給付等の事務と地方が行う事務を、地方自治体の主導の下、一体的に実施され、利用者の様々なニーズにきめ細かく応えることが可能となるようにする」とした¹⁷⁶。

6 - 2 - 3. 仙台市の現状

仙台市は、平成 24 年 7 月 11 日に「アクション・プランに係る地方自治体とハローワークの一体的実施に向けた提案」を宮城労働局に対し行っている。提案理由として、「震災の発生や経済環境の悪化に伴って、仙台市内でも稼働能力を有している生活保護受給者が増加傾向にあり、保護受給者に対して、保護課とハローワークが一体的な就労支援を行う必要があるとしている¹⁷⁷。」2013 年 4 月には、求人紹介機能を持つ窓口を青葉区と太白区の福祉事務所の保護課に設置した¹⁷⁸。これにより、生活保護申請と求職活動が同じ場所でできるようにな

¹⁷⁶ 内閣府ホームページ「アクション・プラン ～出先機関の原則廃止に向けて～ 平成 22 年 12 月 28 日閣議決定」

http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/101228action_plan.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

¹⁷⁷ 仙台市ホームページ「アクション・プランに係る地方自治体とハローワークの一体的実施に向けた提案 平成 24 年 7 月 11 日」

<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/ap-hw-99-sendaishi.pdf>（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

¹⁷⁸ 仙台市健康福祉局健康福祉部社会課保護係へのヒアリング調査（平成 25 年 11 月 6 日）

っており、利用者の利便性向上や、就労支援相談員とケースワーカーがより密に連携を図ることが、可能となっている。ここでは、現在、稼働能力を有し就労意欲が一定程度あり就職に当たっての阻害要因がない者に対して、ハローワークと連携して支援を行う「生活保護受給者等就労自立促進事業」、稼働年齢層であって病気や障害等の明確な就労阻害要因が見受けられないにも関わらず、直ちに一般企業等への就労が困難な者に対して、就労に向けた準備の場を提供する「就労準備支援事業」、「ケースワーカー・就労支援相談員による直接指導」¹⁷⁹を行い、利用者の実情に応じた支援を現在実施している。

また、2014 年 4 月から市内全ての区においてこのシステムを実施する予定であり、生活保護受給者への就労支援の取組みは進んでいるといえる。

一方で、仙台市はホームレス数が増加している。平成 24 年 1 月から平成 25 年 1 月までのホームレスの増加数が全国 20 の指定都市で最多であった¹⁸⁰。仙台市の担当者は「東日本大震災の復興関連事業で仕事が見つからない現状などが影響した」とみている¹⁸¹。また近年では、ネットカフェなどに寝泊まりする不安定居住者も増加傾向にあり、正確な実態把握は行われていない。このような不安定居住者を「潜在的ホームレス」とここでは呼ぶことにする。

現在、仙台市では、「ホームレス自立支援等実施計画 平成 21 年度～25 年度」を策定しており、ホームレスへの支援は行われている。しかし、潜在的ホームレスへの支援は十分ではないと考える。

6 - 2 - 4. 提言

○「仙台版トータルケア（仮称）」による、非受給者への一体的支援

潜在的ホームレスに支援を行うにあたり、低所得者がどれだけいるのかを正確に把握する必要がある。把握のために、例えば、仙台市独自で生活保護捕捉率を定期的（国勢調査の年等）に調査する。これにより、生活保護非受給者の数だけでなく、年齢層や男女比、収入源などの詳細な実態や地域の特有の課題なども把握できる。詳細な情報が得られれば、前述した 5 カ年計画と同様な潜

より

¹⁷⁹ 前掲注（178）

¹⁸⁰ 厚生労働省ホームページ「ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果 平成 25 年 4 月 26 日」

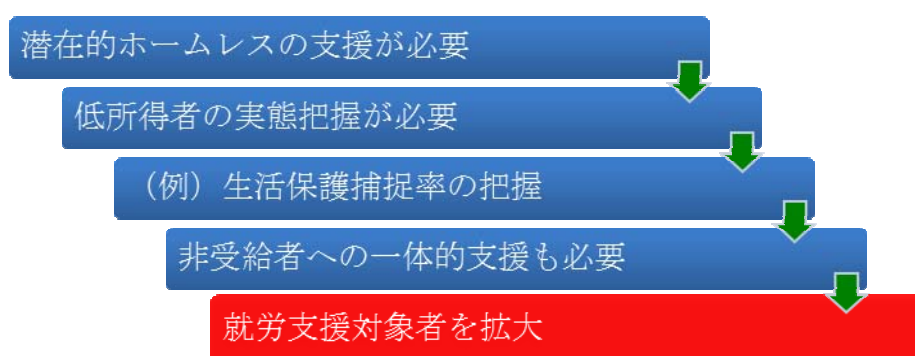
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000030rlj-att/2r98520000030rn0.pdf>（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

¹⁸¹ 『河北新報』2013 年 11 月 20 日付朝刊「ホームレス増加数、仙台市最多 震災関連 就業できず」

<http://www.kahoku.co.jp/news/2013/11/20131120t13029.htm>（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

在的ホームレスを対象とした計画を作成し、社会・経済状況などに対応した、有効な対策を打ち出す事が可能となる。また、潜在的ホームレスをホームレスにさせないためにも、一時的な生活保護受給や就労能力を有する者への就労支援は必要である。これには、現在行われている一体的支援を活用する。生活保護を受給する者は制度対象者であるが、潜在的ホームレスであっても生活保護申請をせず就労を試みる者へも、一体的な支援が受けられるよう対象の枠を広げる。下記の図表 - 24 が支援の流れである。

【図表 - 24】 仙台版トータルケアのイメージ



ただ、このように定期的な実態調査や支援対象者を広げることは、行政コストが現在よりも嵩むことは明らかである。しかし、公園や河川で寝泊まりするホームレスが今後増加すれば、公共空間の適正化の観点やゲリラ豪雨などによる突発的な河川の増水による命の危険など、多くの問題が生じうる。

また、就労に結びつけば、自立した生活を営むことが可能となり、将来的には行政コスト削減につながる事が予測できる。基礎自治体として、自立した生活を取り戻すための手助けを、手取り足取り行うことは必要である。また他の自治体に先んじて実施し、成果が上がればこれがモデルケースとなり、全国に波及することも期待できる。

6 - 3. 待機児童

6 - 3 - 1. 問題の所在

近時、待機児童¹⁸²の増加が、全国的に喫緊の課題として挙げられている。仙台市及び厚生労働省の発表によると、平成 25 年 4 月 1 日において、仙台市には 533 人の待機児童が存在することが確認された¹⁸³。平成 24 年 4 月 1 日より 123 人増加しており、これは全国の市区町村のうち、東京都世田谷区、東京都練馬区に次いで 3 番目に多い。厚生労働省によると、全国の待機児童の約 8 割が、首都圏や近畿圏及びその他の指定都市等の大都市に集中している。待機児童の解消は、仙台市のみならず、多くの大都市に共通する課題であるといえる。

保育のニーズは、就学前児童の増加や女性の就労に対する意識の向上により、増加しているといえる¹⁸⁴。仙台市が、安心して子どもを産み育てることのできる都市であるためには、待機児童の解消は重要な政策課題であると考ええる。

6 - 3 - 2. 現状

(1) 待機児童をめぐる国の動向

(ア) 子ども・子育て支援新制度

子ども・子育て関連 3 法¹⁸⁵が、平成 24 年 8 月に成立した。これに伴い、幼児

¹⁸² 調査日時点において、入所申込書を提出しており、入所要件に該当しているが入所していない児童。ただし、他に入所可能な保育所が存在する場合及び特定保育所・認定保育所で保育されている場合等は含まない（厚生労働省による定義）。

¹⁸³ 平成 25 年 4 月 1 日時点で、全国の待機児童数は 22,741 人である。うち、首都圏（埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県）、近畿圏（京都府・大阪府・兵庫県）及びその他の指定都市、中核市における待機児童数が、80.3%を占める（以下、厚生労働省ホームページ「保育所関連情報取りまとめ（平成 25 年 4 月 1 日）」）

<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000022681.pdf>（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）。

¹⁸⁴ 仙台市の 0～5 歳児は、平成 22 年まで減少傾向にあったものの、平成 23 年より増加傾向にある（仙台市ホームページ「子ども・子育て関連基礎データ」）

<https://www.city.sendai.jp/kodomo/kodomo/06kisodata.pdf>（2014 年 1 月 21 日最終アクセス）。また、仙台市が平成 20 年に行ったアンケートによると、結婚しても仕事を続けている（続けたい）という回答が増加している一方で、結婚を機に仕事を辞めたが、再び仕事をしている（したい）という回答は減少傾向にある（仙台市ホームページ

http://www.city.sendai.jp/fukushi/kosodate/keikaku/_icsFiles/afieldfile/2010/06/24/H20_kosodate_chyousa_gaiyou.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス））。

¹⁸⁵ 子ども・子育て支援法、就学前の子供に関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律、子ども・子育て支援法及び就学前の子供に関する教育、

期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援が総合的に推進されることとなる。関連 3 法に基づく「子ども・子育て支援新制度」は、平成 27 年に本格的に開始する予定であり、開始に先立ち、市町村及び都道府県は、地域の実情に応じた新たな子どもと子育て支援のあり方を整備している。

子どもの数が減少傾向にある地域の保育機能の確保、及び都市部における待機児童の解消に対し、子ども・子育て関連 3 法及び新制度における地域型保育給付¹⁸⁶が、有効に機能することが特に期待される。

(イ) 待機児童解消加速化プラン

厚生労働省は、平成 27 年の子ども・子育て支援新制度の本格的開始を待たずに、待機児童の解消に向けて地方自治体に対して支援を行う「待機児童解消加速化プラン」を打ち立てた。保育ニーズのピークを迎える平成 29 年度末までに、潜在的な需要も含めて、保育の受け皿を確保するための支援を行い、待機児童を解消することを目的とする。以下の 5 点を柱とし、平成 25 年より地方公共団体への支援を行っている¹⁸⁷。すなわち、①「ハコ」への支援（賃貸方式や国有地も活用した保育所整備）、②「ヒト」への支援（保育の量拡大を支える保育士確保）、③小規模保育事業など子ども・子育て支援新制度の先取り、④認可を目指す認可外保育施設への支援、⑤事業所内保育施設への支援である。

(1) 仙台市の現状

(ア) 仙台市の取組み

(a) これまでの取組み

仙台市は、平成 21 年 1 月から平成 23 年度末まで、「保育サービスの拡充に向けた緊急整備計画」として、2,300 人分の受け入れ枠拡大策を講じ、待機児童の解消を目指していた。しかし、平成 24 年度当初の待機児童数は 410 人であり、待機児童の解消という目標は達成しなかった。

(b) 仙台市子ども・子育て会議

平成 25 年 5 月、国の子ども・子育て支援新制度の創設を受け、仙台市に子ども・子育て会議¹⁸⁸がおかれた。本会議では、平成 26 年度末までに保育の総供給

保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の 3 法。

¹⁸⁶ 小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育を財政支援の対象とするもの。

¹⁸⁷ 以下、厚生労働省ホームページ「待機児童解消加速化プランの支援パッケージ」参照。
http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/kodomo_kosodate/k_1/pdf/s7-1.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

¹⁸⁸ 子ども・子育て支援法により、市町村の設置が努力義務とされている。ほかに、都道府県に設置が努力義務とされている都道府県子ども・子育て会議があり、当該都道府県内の

量に関する計画を策定する予定であり、平成 26 年 1 月 31 日現在、審議を行っている¹⁸⁹。委員は、子どもの保護者や学識経験者及び子ども・子育て支援に関する事業に従事する者等のほか、市民公募により選抜された者である。

仙台市における保育基盤整備の基本的な考え方は、①平成 25・26 年度で、2,000 人の保育基盤拡大を目指す、②子ども・子育て新制度で新たに公的給付の対象とされる事業（幼稚園の長時間預かり保育、小規模保育）について、先取り実施に取り組むとともに、幼稚園やせんだい保育室の新制度への対応を支援する、③「待機児童解消加速化プラン」の活用などにより、必要な財源の確保を図る、という 3 点である。

具体的には、幼稚園と連携した 3 歳未満児専用の認可保育所の整備、認定こども園・幼稚園による長時間預かり保育の促進、小規模保育事業の実施により、2,000 人程度の保育の供給拡大を図る。また、平成 25 年 10 月より、保育サービスに係る情報提供・相談支援を行う保育サービス相談員を、各行政区に 1 名ずつ配置している¹⁹⁰。

(c) 「待機児童解消加速化プラン」の活用

仙台市は、国の「待機児童解消加速化プラン」の参加自治体であり、これにより、保育基盤の整備に必要な財源の確保を行う。「ハコ」の整備として、保育所緊急整備事業、賃貸物件による保育所整備、家庭的保育改修事業等への支援を、「ヒト」の整備として、保育士等处遇改善等への支援を受ける予定である。

6 - 3 - 3. 分析

仙台市において長く課題であった待機児童の解消であるが、前述した様々な施策の実施により、達成される見込みが大きいと考える。事実、認可保育所整備事業では、12,850 人分の供給確保を目標としていたところ、平成 23 年度に 12,425 人に、平成 24 年度に 12,660 人に定員数が上昇した¹⁹¹。事業所内保育施設事業においても、690 人を目標としていたところ、平成 22 年度に 706 人と目標を上回り、平成 24 年度には 788 人の定員となった。小規模保育施策である家

市町村の意向を汲み、需給調整をし、保育所等の認可を行うものとされる。

¹⁸⁹ 仙台市子供未来局へのヒアリング調査（平成 25 年 11 月 15 日）より

¹⁹⁰ 区役所家庭健康課の窓口で業務を行っている。保護者が保育所の申し込みをする前段階の情報提供が業務内容であり、個々の相談内容は以前と同様だが、保護者において気軽に相談をすることが可能となったとの認識を仙台市子供未来局は持っている（前掲注（189））。

¹⁹¹ 以下、目標値は、いずれも平成 26 年度時点でのもの。分析に使用したデータは、いずれも、仙台市ホームページ「「仙台市すこやか子育てプラン 2010」目標事業量の進捗について」http://www.city.sendai.jp/kodomo/kodomo/251031_siryou2-2-2.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

庭保育福祉員事業においても、350 人を目標としているところ、平成 21 年度の 190 人より毎年度定員は増大し、平成 24 年度には 238 人の定員数となっている。補助金等を通じた支援や、保育に関わる人員の育成等が施策目標に沿い適切に行われていると考えられる。

一方で、病児・病後児保育の受け入れ施設は 5 か所を目標としているところ、依然 4 か所での実施にとどまっている。病児・病後児保育が、一般保育総供給量の増加に伴い、充実してきているとは言い難い¹⁹²。

保育サービス相談員を新たに設置しているが、当該事業が待機児童の解消や保育の質向上に与える影響の評価は難しいとのことであった¹⁹³。待機児童の増減は、保育施設の増設等他の施策の効果でもあるからである。一方で、この新しい取り組みは、保育の質全体の向上等にも資するものと考えられる。

6 - 3 - 4. 提言

仙台市のみならず、全国的に喫緊の課題となっている待機児童の解消であるが、子ども・子育て支援全般を見ても、事業横断的な改革の途上にあり、待機児童解消に向けた施策の創出はその一環にすぎない。

これらを踏まえ、以下に提言を行う。

(1) 病児保育の供給量拡大及び当該施策に関する情報提供

仙台市においては、待機児童全体に向けた施策に比し、病児・病後児保育の供給量の増大はなされていないと考えられる。

病児・病後児保育は、通常の保育と異なり、看護の視点も必要とされるため、新たな施設の創設には多大なコストを要する。よって、現在仙台市が目標としている 5 施設への実施施設増加に加え、現行施設の定員を増大することにより、当該保育の供給量を増大することを提言する。

施設型の病児・病後児保育を実施している施設においては、補助金等による支援の増大、病児・病後児保育に係る専門性理解等のニーズがあることが確認された¹⁹⁴。病児・病後児保育は、通常の保育施設と比較し、保育職員及び看護職員の手厚い配置が必要となることや、1 日の保育人数が予測し難いこと等の特性がある。特に病児保育においては看護に関する知識が必要不可欠であり、手

¹⁹² この点、病児・病後児保育を実施している施設へのヒアリング調査において、定員が満員になることも少なからずあるが、定員増員の予定はないとの回答もいただいている（宮城県済生会こどもクリニックこどもケアルームへのヒアリング調査（平成 26 年 1 月 6 日）より）。

¹⁹³ 前掲注（189）

¹⁹⁴ 前掲注（192）

厚い人員の確保は施設にとっての負担が大きい。この点、通常の保育施設に比べて、より一層の財政的支援が必要とされることが考えられる。補助金により経営の安定性が担保されることにより、施設にとっても定員増大に対する困難が軽減されるであろう。

また、仙台市には、仙台すくすくサポート事業による病後児保育サービスがあり、対象を症状が落ち着いている病気回復期の子どもとしている¹⁹⁵。この点、当面病状の急変は認められないものの、病気の回復期に至っていない、または病気の回復期にあるものの集団保育等が困難な子どもを対象とする施設型の病児・病後児保育と異なり、おおむね事業の差別化ができています。それぞれに特性や利点が認められるもので、保護者においてより利便性を確保し適正な利用を促すためには、情報提供が必要である。事業の効率的な運営、供給量増大のために、区役所窓口の保育サービス相談員やファミリーサポートセンター、保育施設等において、積極的に各事業の特性に関する情報提供を行うことも必要と考える。

(2) 保育サービス相談員の増員と育成及び当該施策の評価

次に、保育サービス相談員の増員及び担うべき職務の追加と、相談員の育成を提言する。

保育サービス相談員は、区役所内で情報提供や相談支援を実施する他、保育・教育施設へ訪問し、市役所及び区役所と、保育・教育施設との橋渡しの役割を担うこととする。また、保育所入所に係る情報提供等を行うにとどまらず、子どもとその家族へ向け、保育や教育体制全般に関する情報提供を行えるよう育成する。

これにより、子ども・子育て支援新制度が開始してからも、保育や教育の視点から、広く子育てに関する支援を行うことができると考える。

また、当該施策は、全国一律に行われているものではなく、地域独自性が大きい。特に、仙台市をはじめ大都市における待機児童の減少に対して、当該施策のような新たな取り組みの効果は大きな意義を持つものと考えられる。よって、施策の評価を行い、待機児童の減少及び保育満足度を測ることを提言する。これには、待機児童の減少を測る方法と、現在仙台市が行っている保護者に対するアンケート方式によるものが考えられる。また、前述のように保育サービス相談員が新たな役割を担った場合には、保育施設等にも連携のあり方等に関するアンケートを行うことも有用であろう。

¹⁹⁵ 仙台市子供未来局子供育成部子育て支援課へのヒアリング調査（平成 26 年 1 月 10 日）より

6 - 3 - 5. 提言の効果

前述の提言は、仙台市で現在行われている施策を前提としている。すなわち、待機児童の解消が近く実現することを念頭に、子ども・子育て施策全般に言及したものである。

これら提言を実行することにより、保護者における保育施設の選択や、子育てに関する相談についての情報提供を広く行うことが可能となる。保育への支援は、通常時の保育のみならず、病期等の特別な需要にもわたる。また、保育サービス相談員による施設間の情報共有により、どのような保育サービスを受けていたとしても、子どもや保護者に対しよりきめ細やかな支援が可能になると考える。

第 7 節 減災

7 - 1. 問題の所在

平成 23 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災により顕在化した課題を受け、減災分野においては、二つの視点より調査・研究を行った。一つは、広域的な視点である。東日本大震災のように、大規模な災害が広域にわたり発生した場合、単一の市町村の域内にとどまらず、市町村や都道府県を超えた対応が求められるからである。事実、東日本大震災後、各地の自治体において広域的取組みが進められている。また、東日本大震災の発生から平成 25 年度までに行われた災害対策法制の改正においても、自治体相互支援協定の締結の推進や、広域避難の受入れ等が重要視された。

二つ目は、市民の対応力向上の視点である。災害時、行政の対応のみでは、十分な救助や支援がなされない可能性もある。この時には、住民らの自助及び共助の取組みが不可欠である。よって、自助と共助の取組みを推進するための施策を行うことが、今後の行政の大きな役割の一つであると考え。この視点に関しては、東日本大震災の際に大いに問題視された、帰宅困難者対策を取り上げるものとする。

以下、広域連携、帰宅困難者対策に分け、現状分析及び提言を行う。

7 - 2. 広域連携

7 - 2 - 1. 現状

(1) 国及び地方自治体等の動向

(ア) 災害対策法制の改正

東日本大震災の経験を踏まえ、国において、災害対策法制の改正等が行われた。

広域的な視点に関する改正点としては、地方公共団体間の相互応援等を円滑化するための平素の備えの強化、地方公共団体間の応援の対象となる業務の拡大、災害により地方公共団体の機能が著しく低下した場合に、国が応援・代行する仕組みの創設等が挙げられる¹⁹⁶。

(イ) 地方公共団体等の動向

地方公共団体等の動向として、関西広域連合¹⁹⁷の取組みがある。関西広域連合では、「関西防災・減災プラン」¹⁹⁸を策定し、本計画を基に、広域応援・受援訓練の実施を行っている。平成 24 年度訓練¹⁹⁹では、東海・東南海・南海地震の発生を想定した図上訓練を行った。参加機関は、関西広域連合構成団体と連携団体の他、全国知事会、九州地方知事会、自衛隊、海上保安庁等である。また、民間の機関からは、日本赤十字社、NTT、トラック協会、神戸旅客船協議会等からの参加があり、災害時の対応が期待される機関が広く参加している。

また、首都圏区域では、九都県市首脳会議²⁰⁰の広域防災プランがあり、関連自治体において合同防災訓練が実施されている。例えば、平成 25 年 4 月に行われた第 34 回訓練では、九都県市に加えて首都圏域の市町村、指定地方行政機関、指定地方公共機関、自主防災組織ら住民も参加した。

¹⁹⁶ 内閣府ホームページ「災害対策基本法の一部を改正する法律の概要」

http://www.bousai.go.jp/taisaku/minaoshi/pdf/kihonhou_01_1.pdf (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

¹⁹⁷ 平成 22 年 12 月設立。構成地方公共団体は、滋賀県・京都府・大阪府・兵庫県・和歌山県・鳥取県・徳島県・京都市・大阪市・堺市・神戸市の 2 府 5 県 4 指定都市である。連携団体として、三重県・福井県・奈良県がある (平成 24 年 8 月 14 日現在)。

¹⁹⁸ 以下、関西広域連合広域防災局ホームページ「関西防災・減災プランの概要」

http://www.kouiki-kansai.jp/data_upload01/1364287887.pdf (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

¹⁹⁹ 平成 25 年 2 月 13 日に、兵庫県にて実施。

²⁰⁰ 昭和 54 年 7 月設立。構成員は、埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県、横浜市・川崎市・千葉市・さいたま市・相模原市の各首長 (平成 24 年 4 月 1 日現在)

(2) 仙台市における取組みの現状

(ア) 仙台市地域防災計画²⁰¹

仙台市は、東日本大震災を受け、地域防災計画の改訂を行った。

当該計画では、広域連携に関して、「災害が発生し、被害が甚大かつ広範囲に及ぶ場合」に、他の地方公共団体や民間団体等の協力を得、災害対策を実施する必要性を述べている。このために、応援協力協定を結ぶとともに、協定内容の実効性について検討を行うことが重要であるとしている。

(イ) 災害時応援協定の締結状況

平成 25 年 4 月 1 日時点において、仙台市は、多くの機関と災害時応援協定を結んでいる。自治体協定では、「東北地区六都市災害時相互応援に関する協定」「自治体防災情報ネットワーク連絡会加盟都市災害時相互応援に関する協定」等、7 つの協定が結ばれている。うち 4 協定は、東日本大震災後に結ばれたものである。この他、放送・通信・広報に関する協定や、物資供給・輸送に関する協定等が締結されている。

(ウ) 災害対策法制に関する国への提言

仙台市は、指定都市市長会と、災害対策法制における指定都市の位置づけについての提言を国に対し行っている²⁰²。これは、東日本大震災において災害救助に関する権限を指定都市が有することの必要性を実感してのものである。

発災時の救助の種類として、避難所及び応急仮設住宅の供与、物資の給与、医療の提供、被災した住宅の応急修理等がある(災害救助法第 4 条第 1 項各号)。災害による被害を受け、救助を必要とする者に対して、都道府県知事が救助を行うことと定められている(同法第 2 条)。また、市町村長は、都道府県知事が行う救助を補助するものとされている(同法第 13 条第 2 項)。

東日本大震災発生時には、平成 23 年 3 月 11 日に、宮城県知事より、宮城県

²⁰¹ 仙台市ホームページ「地域防災計画」

<http://www.city.sendai.jp/kurashi/shobo/keikaku/0058.html> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

²⁰² 仙台市ホームページ「市長定例記者会見」(2012 年 5 月 8 日、2012 年 6 月 4 日)

<http://www.city.sendai.jp/kaiken/120508saigai1.html> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)、
<http://www.city.sendai.jp/kaiken/120604saitaihou1.html> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)、
指定都市市長会ホームページ「災害対応法制の見直しに関する指定都市市長会要請」
http://www.city.kumamoto.kumamoto.jp/Content/Web/Upload/file/Bun_77113_215saigaitaiouyousei.pdf (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)、仙台市総務企画局総務部行財政改革課へのヒアリング調査(平成 25 年 11 月 12 日)等より

内の全市町村に対し、救助の実施が委任された²⁰³。災害救助法に規定された救助のうち、応急仮設住宅の供与（同法第4条第1項第1号）及び生業資金の供与または貸与（同法第4条第1項第7号）を除く救助である²⁰⁴。プレハブ仮設住宅の事務処理については、宮城県と市町とで、「災害救助法による応急仮設住宅（プレハブ住宅）管理事務委託協定書」が締結された²⁰⁵。これにより、県がプレハブ仮設住宅の建設及び撤去を、市町が入居者の募集、決定、プレハブ仮設住宅の管理を行うこととされた。

以上述べたように、発災当初の仮設住宅に係る事務の委任はなされていない。これに対し仙台市は、県に対してプレハブ仮設住宅の建設に係る事務の委任を求めた²⁰⁶が、宮城県は、県域全体における資源の調整や市町村間の公平を考慮し、委任を行わなかった。また、特定地域でプレハブ仮設住宅の建設が先行した場合に、他市町村からの入居申込が集中する等の課題も指摘されている。一方で、仙台市内では、プレハブ仮設住宅建設に関する仙台市の取組みが遅いのではないかとの批判も起こった²⁰⁷。

7-2-2. 分析と課題抽出

（1）災害対策法制における仙台市の位置づけ

第一の課題として、災害対策法制における、仙台市を含む指定都市の位置づけが挙げられる。災害対策基本法や災害救助法等の災害対策法制上では、指定都市も市町村として一括に規定されており、指定都市が豊富に有する人材や資源、専門性を、災害時の救助に有効に活用するには限界が生じる可能性がある。これは、仙台市や指定都市市長会も指摘するところである²⁰⁸。特に、災害救助法に定められる応急仮設住宅の供与に関しては、他の救助と異なり即時の委任がされず、仮設住宅を必要とする住民らへの提供が遅延したと言う弊害が現に生じており、何らかの対応が必要であると考ええる。迅速な救助の実現のためには、実情を知る指定都市が裁量を有し活動することが求められる。

²⁰³ 平成23年3月11日付け保福第289号通知

²⁰⁴ 平成23年3月25日に、借上げ公営仮設住宅等の供与については、宮城県から仙台市へ一部事務委任が、借上げ民間賃貸住宅及びプレハブ仮設住宅の供与について宮城県知事と仙台市長との間で管理事務委託協定が締結された。また、平成23年10月26日に、プレハブ仮設住宅に供与に関し、宮城県から仙台市へ一部事務委任がされた。これは、市が、プレハブ仮設住宅の寒さ対策等を直接迅速に行うことを可能とするためである（仙台市『東日本大震災 仙台市 震災記録誌－発災から1年間の活動記録－』（2013年）541頁）。

²⁰⁵ 以下、仙台市・前掲注（204）272頁

²⁰⁶ 仙台市・前掲注（204）、296頁

²⁰⁷ 仙台市・前掲注（204）、277頁

²⁰⁸ 前掲注（202）より

仙台市が主体的な救助を行うためには、救助事務の権限を有することが必要である。これには、仙台市及び指定都市市長会が提言しているように、災害救助法を改正する方法がまずは考えられる。また、地方自治法における条例による事務処理特例制度（同法第 252 条の 17 の 2 第 1 項）の活用も選択肢の一つである。

いずれかの方法により権限移譲が実現した場合、宮城県においては、仙台市域の救助は仙台市が、仙台市域以外の市町村の救助は宮城県が行うこととなる。この際に、仙台市と他の市町村との間の対応の差、県内の資源等の調整の困難、情報収集等の混乱等の問題が生じる可能性が大きいと考える。

現在、災害対策法制上で指定都市は権限を有していない。これは「都道府県知事が広域的な観点から行う人的、物的資源の配分調整、そうした観点から政令市が抜けてしまうことの支障が生ずるのではないか」との懸念があるためである²⁰⁹。また、他市町村との対応の違いは宮城県も指摘するところであり²¹⁰、事務等の権限の移譲を検討するには、これら課題を解消する必要がある。

（2）相互応援協定の実効性確保

仙台市では、様々な主体と協定の締結を行っている。協定の内容及び締結先は多様であり、実際に災害が起きた際には、減災や救助、復旧活動等に対し大いに有益であると思われる。

しかし一方で、協定が実際の災害時に十分な実効性を発揮するかどうかは課題の一つである。先に事例として挙げた関東広域連合では、「関東広域防災・減災プラン」における「応援・受援マニュアル」を検証するために、図上訓練及び実動訓練を行っている²¹¹。これにより、関西広域連合が主体として災害救助等に関わる試みを検証することが狙いである。この訓練を検証し、必要に応じ計画の改定等を行う予定である。仙台市の訓練実施状況であるが、年に 1 回、自治体協定の締結自治体の関係者において、担当者会議を開催する他、ファクシミリ通信訓練を行っている²¹²。図上訓練や実動訓練は行っておらず、この点が、関西広域連合及び九都県市首脳会議との違いである。

協定等の検証は、仙台市においては東日本大震災での経験であったと考えることも可能である²¹³。しかし、長期的な協定の運用可能性を念頭においた場合、

²⁰⁹ 平成 25 年 5 月 17 日衆議院災害対策特別委員会、西村康稔内閣府副大臣答弁より

²¹⁰ 宮城県保健福祉部震災援護室へのヒアリング調査（平成 25 年 12 月 17 日）より

²¹¹ 以下、関西広域連合広域防災局へのヒアリング調査（平成 25 年 12 月 26 日）より

²¹² 仙台市消防局減災推進課へのヒアリング調査（平成 25 年 11 月 14 日）より

²¹³ 東日本大震災で災害対応の実地的経験を積んでおり、現在はその経験を基に地域防災計画等の改訂にあたる段階と言うことが仙台市消防局減災推進課の認識である（前掲注（212））。

様々な社会要因の変容により、協定が実態に適合しないことも考えられる。長期にわたり協定を運用するための取組みも欠かせないとする。

7-2-3. 提言

(1) 災害応急対応における、仙台市長の権限の拡大

第一に、災害救助法 2 条の改正により、災害救助の実施を指定都市市長も行うよう提言を行う。これにより、仙台市においては、仙台市長の判断により独自の救助を行うことが可能である。

前述した通り、仙台市が救助権限を有しないために、迅速な救助が困難となったことなど、少なからず弊害が生じた。これを解消するためには、仙台市が独自の判断で救助を開始できることが肝心である。迅速な救助が実現することにより、被災の実情に即し、被災者利益を考慮した支援がより可能になると考える。

(2) 相互支援に関する役割分担についての、周辺自治体との協議

(1) では、仙台市域における救助の迅速さを実現するための方策を提言した。一方で、宮城県内における災害救助のあり方に大きな差があることや、資源調整に困難を生じる可能性は否定できない。仙台市が有する資源の豊富さを考えた場合、宮城県とともに、周辺市町村と協働し救助にあたる一定の責任も生じると考える。

これらの課題を解消するために、周辺市町村と、災害救助に関する相互支援について予め協議を行うことを提言する。

具体的な協議内容は、資源の相互利用等の資源分配の面、受援のあり方に関し、仙台市が一定圏域の窓口を一括し担当する等が考えられる。相互支援を必要とする災害のフェイズは、速やかな情報伝達と資源の分配が必要とされる応急対応時を中心に想定する。最も迅速性が求められる期間であるとするからである。

第 3 章第 2 節の集約とネットワーク化で提言を行った、伊達な勉強会（仮称）を、まずは協議の場として利用することを同時に提言する。災害救助における周辺自治体との水平的な相互支援は、これまで事例が集積されていない。また、どの範囲の市町村と協議を行うか、一概に地理的境界を設定するのは難しい議題でもある。そのため、まずはインフォーマルな場での協議を行うことが有効であるとする。

(3) 宮城県との間における、災害応急対応に関する事務移譲についての協議の

開始

(1) において、法改正による権限移譲を提言した。ここでは、地方自治法による事務処理特例制度を利用した権限移譲の可能性について言及する。

諸々の懸念があることにより、法改正は実現していないのが現状である。指定都市には、仙台市のように圏域唯一の指定都市である市の他に、神奈川県、大阪府、静岡県のように、圏域に複数の指定都市を有する府県もある。また、人口や財政等指定都市により実情も様々である。これら指定都市を一括に対象とする法改正と比較し、事務処理特例制度は、基礎自治体と広域自治体を取り巻く多様な実情を考慮することが可能であるとの利点がある。

仙台市において、事務処理特例制度を利用し災害救助に関する権限を移譲するためには、仙台市と宮城県とが個別の協議を行う必要がある。現在協議が行われている実績はない²¹⁴。従って、この協議開始の提言を行う。

(4) 災害時相互応援協定に基づく総合的な訓練の実施

この提言は、協定の実効性向上に向けたものである。

仙台市は、相互応援協定に基づく訓練の実施は殆どなされていない。訓練を行い、協定の検討を行う有用性は指摘されているところである²¹⁵。また、現行の災害対策法制においては、主体として国、都道府県、市町村が規定されているものの、広域連合等の広域的な取組みについての規定はなされておらず、この点についても訓練を重ね検討する意義があろう。

現在は東日本大震災の経験を地域防災計画に反映させることが急務である。よって、本提言は、長期的な行政課題として行うものとする。仙台市において、地域防災計画の改訂作業及び訓練等による検討を行った後、広域的災害への対応力も向上することを目標に、相互応援協定に基く訓練を行うことを是非提言したい。

²¹⁴ 前掲注 (210)

²¹⁵ 以下、前掲注 (211)

7 - 3. 帰宅困難者対策

7 - 3 - 1. 帰宅困難者とは

大規模災害時の帰宅困難現象が想定されはじめたのは、昭和 60 年頃といわれている。その後、平成 20 年に、中央防災会議「首都直下地震避難対策等専門調査会」での検討を経て、「むやみに移動しない」ことを主とした方針が明らかにされた²¹⁶。

帰宅困難者には複数の定義があるが、いずれも、自宅が遠距離にあるなどの理由から、徒歩帰宅が困難な状況にある者を意味している。

中央防災会議では、帰宅困難者をめぐる潜在的な問題について「公共交通機関が止まり、外出先に取り残された人々が居住地に向けて一斉に徒歩帰宅を開始した場合、路上や鉄道駅周辺では大混雑が発生し、集団転倒などに巻き込まれる可能性があるとともに、火災や沿道建物からの落下物等により、負傷するおそれがあるなど、大変危険な状態となる。道路の混雑により、救助・救急活動、消火活動、緊急輸送活動などの応急対策活動が妨げられる等、混乱が生じるおそれもある²¹⁷」と指摘している。

大都市においては、周辺のベッドタウン等から鉄道を用いて日中に大量の人口が集中することが知られている。第 10 回大都市交通センサス²¹⁸によると、首都圏における 1 日の鉄道利用者数は約 4,000 万人とみられており、近畿圏の約 1,300 万人、中京圏の約 300 万人と比べても突出している。首都圏における日常的な鉄道利用者（通勤・通学定期利用者）の数は約 950 万人といわれるが、千葉県・埼玉県・神奈川県を出発地とする通勤・通学者の移動は、約半数が東京 23 区を目的地としたものである。その平均所要時間は 68 分を数えるなど多くが鉄道に依存した長距離移動であり、また朝夕に集中していることもあり、日中にひとたび鉄道が停止すれば大量の帰宅困難者が発生することは避けられない²¹⁹。すなわち、帰宅困難者の発生原因は、①昼夜間人口比率の高い大都市で

²¹⁶ 内閣府ホームページ「首都直下地震避難対策等専門 調査会報告」（2008 年）
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/senmon/shutohinan/.../siryo03.pdf>（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

²¹⁷ 前掲注（216）

²¹⁸ 国土交通省ホームページ「大都市交通センサス首都圏報告書」（2007 年）
http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kotu_census10/17kinnkikenn.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

²¹⁹ 廣井悠「帰宅困難者問題を考える」『予防時報 vol.253』（2013 年 4 月）12 頁
http://www.sonpo.or.jp/archive/publish/bousai/jiho/pdf/no_253/yj25312.pdf（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

あること、②何らかの原因で長時間公共交通システムが途絶することの 2 点であり、大規模交通システムに支えられた大都市特有の課題である。

7 - 3 - 2. 帰宅困難者対策の現状

(1) 東日本大震災時の仙台市における帰宅困難者問題

仙台市では、東日本大震災の際に、帰宅困難者が仙台駅周辺で推定 10,000 人発生したといわれている²²⁰。一時的な滞在場所を求め、仙台市内の指定避難所には、多くの帰宅困難者が押し寄せた。そのため、本来指定避難所に避難するはずだった地域住民が避難所に入れず、避難所運営に支障をきたすなど、問題が発生する結果となった。特に帰宅困難となった避難者の受け入れ地域として顕著であったのは、榴岡、荒町、片平丁、原町、木町通、東六番丁等に代表されるような仙台市中心部の学校区である。これらの小学校区の避難者のピーク発生時は、3 月 12 日午前 7 時であり、地震発生当日から翌日にかけて 2,000 人以上の避難者が集中した。

ただし、翌日の 3 月 13 日午後 7 時までの間に、避難者数が 3 分の 1 程度に急激に減少している。帰宅困難者が日曜日のうちに何らかの手段で帰宅するために避難所を退去したと考えられる²²¹。また宮城県庁では、県庁舎に 1,000 人以上の帰宅困難者が避難をしてきたことから、1 階ロビーや 2 階の食堂等を開放して 3 月 16 日の夕方まで食事等の提供を行い、随時、指定避難所等への移動を促している²²²。

また、地方の大都市の特徴として、自動車通勤者の割合が高いことが挙げられる。仙台市も、通勤手段として自家用車を利用する人の割合が 40.2% (199,947 人) と高い割合を占めている²²³。なお、地震発生直後、仙台都市圏では 27% の自動車利用者が交通手段を変更している。変更先は自転車が最も多い。理由として、ガソリン不足、道路混雑、通行止めが挙げられる²²⁴。しかしながら大規

²²⁰ 防災情報新聞ホームページ

http://www.bosaijoho.jp/topnews/item_6589.html (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

²²¹ 佐藤健、恋水康俊、昆野辰樹「東日本大震災における仙台市内の避難者発生の地域特性」『日本地震工学会論文集』第 12 巻、第 4 号 (特集号) 286 頁

²²² 宮城県ホームページ「東日本大震災時の災害活動の状況と課題」10 頁

http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/life/226352_281028_misc.pdf (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

²²³ 仙台市ホームページ「統計時報」(2013 年 8 月) 16 頁

http://www.city.sendai.jp/kikaku/seisaku/toukei/toukeijihou/special_edition/201308/pdf/all.pdf (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

²²⁴ 小原誠「被災時における交通行動の変化と駐車場の整備・活用方策に関する研究」彩交通計画株式会社

http://www.tmpc.or.jp/03_business/03_pdf/h23_1g.pdf (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

模な災害時においても、仙台市の自動車による帰宅行動者は依然として高い割合を占めており、二次災害や交通渋滞を引き起こす可能性があり、結果として、自動車利用者が帰宅困難者に該当するケースも考えられる。

(2) 仙台市の帰宅困難者対策の現状

仙台市では、東日本大震災の状況を踏まえ、①一時帰宅の抑制、②一時滞在場所の確保、③徒歩支援帰宅の推進、④帰宅困難者に対する情報提供などの取組みを促進している²²⁵。

(ア) 一時帰宅の抑制

企業等において、従業員の一斉帰宅を抑制することや、そのための事業所内の備蓄や安全確保などについての広報・啓発を市政日より、市ホームページ、チラシ、マスメディア等の様々な媒体により進めている。

(イ) 一時滞在場所の確保

現在仙台市とＪＲ東日本は帰宅困難者を受け入れるための協定を結んでおり、駅構内などに 5,400 人分の一時滞在場所を確保し、飲食物や情報を提供する準備を進めている。またＪＲ仙台駅と地下鉄仙台駅のコンコース、東西地下自由通路を一時滞在場所として開放し、避難者にトイレや食料、災害関連情報などの提供を行う。平成 25 年 11 月 27 日には仙台駅周辺帰宅困難者対策連絡協議会が発足している。仙台市と仙台駅周辺の商店街等の組織が参加し、避難誘導や安否確認等、帰宅困難者に対応する行動指針の策定を検討している。

他にも、仙台市は、太白区にある「エスアールジータカミヤスポーツパーク あすと長町」とも協定を締結している。ＪＲ長町駅から徒歩 3 分の立地であり、高さ 16 メートルのドーム状施設が 3 棟と飲食店が連なる 1 万 2600 平方メートルの区画である。災害時に計約 400 人を収容可能となっている。

(ウ) 徒歩支援帰宅の推進

仙台市は徒歩帰宅者の安全かつ円滑に帰宅の為に、道路・災害情報やコンビニ等と提携しトイレ等を提供する「帰宅支援ステーション」整備について検討を進めている。

(エ) 情報提供

²²⁵ 仙台市ホームページ「地域防災計画」 75 頁

<http://www.city.sendai.jp/syoubou/bousai/ciikibousai/kyoutuu2013.4/pdf/2-2-3.pdf> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

一時滞在施設・場所及び帰宅支援ステーションでの情報提供方法や災害用伝言ダイヤル等の家族等との安否確認手段の広報・啓発といった方法を検討している。

【図表 - 25】 帰宅困難者対策の一覧

方向性	具体的取組み等
一時帰宅の抑制	○事業所・学校等からの一斉帰宅の抑制の広報・啓発 ○業界団体等を通じた環境整備の協力依頼
一時滞在場所の確保	○交通結節点周辺での公共的施設や民間施設を活用した一時滞在場所の確保 ・あすと長町（エスアールジータカミヤ スポーツパークあすと長町、ゼビオアリーナ仙台） ・ＪＲ仙台駅、市営地下鉄仙台駅、東西自由通路
徒歩支援帰宅の推進	○帰宅支援ステーションの整備検討 ○徒歩帰宅に備えた訓練の実施（事業所等へ呼びかけ）
帰宅困難者に対する情報提供	○冷静に行動するために必要な情報提供方法等の検討 ○家族等との安否確認手段の広報・啓発

仙台市ホームページをもとに作成

7 - 3 - 3. 仙台市における帰宅困難者対策の分析

現在、仙台市が取り組んでいる帰宅困難者対策においては、特定の事業者に負担が集中するといった問題があげられる。仙台市では、協定による帰宅困難者対策を行っているのは、ＪＲ東日本などの企業と仙台駅周辺の一部事業者である。帰宅困難者が発生した際には、地域全体で対応する必要があるが、その準備は未だ整っていないと言い難い。多くの帰宅困難者が発生した際には、一部の事業者だけではなく、複数の事業者間で連携・役割分担を行い、帰宅困難者に対する一時滞在場所への誘導や人員の提供などの取組みを行っていく必要がある。これは、東日本大震災時に起きた、帰宅困難者の指定避難所等への避難行動を抑制するためにも、必要な措置であると考ええる。

さらに、仙台市のような地方都市が持つ特徴として自動車を利用する者の対策も検討を行う必要がある。災害時、自動車による帰宅によって、渋滞や二次災害など巻き込まれ、帰宅困難者になってしまう場合も考えられる。なお、東日本大震災時の仙台市では、停電により信号機が停止したため、渋滞が発生したのみならず、徒歩横断者の往来に危険が生じるなど、交通機能の麻痺が生じた。このような状況においては、交通事故などの二次災害が生じうる。

7-3-4. 方向性

上記の調査・研究により帰宅困難者対策で必要とされるのは、①災害時に帰宅困難となった者への対応、②帰宅行動中に帰宅困難者となる可能性がある者への対応、の2つが挙げられる。現状の仙台市では、前者の帰宅困難となった者への対応が中心となっている。

ただし、帰宅困難者を受け入れるための滞在スペースの確保といった対策だけでなく、帰宅困難者が多く発生する地域全体での取組み・主体の明確化といった視点での対策を検討する必要がある。

大規模災害時に市が優先的に取り組む活動としては、被害情報の把握や救急・救助・消火・緊急輸送が中心であり、災害直後の情報共有も困難な以上、帰宅困難者対策は個人や企業を中心とした事前の対策に頼らざるを得ない。

企業は、災害時においても組織的な行動がある程度可能であり、一定人数を収容可能なスペースと、情報・機器・人的資源を有しており、平常時から機能しているという特徴をもつ。それゆえ事前の訓練や備蓄の継続的管理はもとより、滞留拠点を持たない私用外出者などの受け入れや適切なグループ帰宅・時差帰宅の実施などは、企業が主体となってこそ可能なものと考えられる。

しかしながら企業に帰宅困難者対策の全てを任すことは避けねばならず、企業が帰宅困難者対策に取り組みやすい環境づくりを地域全体で整備していく必要がある。そのためには、それぞれの主体に明確な役割を決め、分担する必要がある。

また、自家用車の利用率が高い仙台市では、自家用車による帰宅行動中の抑制といった観点でも検討が必要である。上記の視点を中心に、以下、提言する。

7-3-5. 提言

○「仙台市帰宅困難者対策条例（仮称）」の制定

(1) 目的

条例を制定する主な理由として、①市、市民、事業者の責務を明確にし、帰

宅困難者対策に対する総合的な取組みを進めていく必要性、②特定の事業者に対する負担の解消と地域的な対応力の向上の必要性、③自動車利用者など、新たな帰宅困難者の発生要因の抑制に対する取組みの促進の必要性が挙げられる。

条例の目的は、帰宅困難者が集中する駅周辺などで、特定の事業者の負担を解消し、帰宅困難者の無秩序な行動を抑制することや、災害時に自動車などで帰宅する者の抑制・保護のほか、渋滞や二次災害を防ぎ、新たな帰宅困難者の発生を抑制することが中心となる。

(2) 仙台市帰宅困難者条例の独自性

この条例の主な内容としては、①帰宅困難者対策重点区域を指定し、総合的な帰宅困難者対策に努めていくこと、②災害時、事業者によって自動車利用者の帰宅を抑制するよう努めるといったものが考えられる。

①帰宅困難者対策重点区域内の事業者に対しては、他の事業者とともに、大規模災害時の避難誘導の指示や人員提供などについて、取組みを促進していく。仙台市においては、東京都のように都全域の事業者に対しての一時滞在場所の確保や備蓄義務を課すのではなく、帰宅困難者が多く発生すると予見される地域を指定し、帰宅困難者対策の促進を進めていく点に特徴がある。

②自動車帰宅の抑制については、事業者や施設管理者などが、自動車による帰宅行動を抑制する為の準備について検討行う。仙台市は通勤者の自動車利用率が高い割合を占めているため、災害時には自動車利用の抑制と一時的な保護を中心に行い、二次災害などの危険性を減少させ、新たに帰宅困難者になる可能性を低下させる。

(3) 期待される効果

条例を制定することで、帰宅困難者対策の際に、各主体が取り組むべき役割を明確にすることができる。また特定の事業者に係る負担の解消と駅周辺等の帰宅困難者が多く発生する地域での重点的な取組みを促すことができる。他にも災害時の自動車利用を抑制する事によって、二次災害や交通渋滞などの発生も減少させることができると考えられる。

第 8 節 産業

8 - 1. 企業誘致

8 - 1 - 1. 現状

自治体は、地域の経済活性化、定住人口と雇用の確保、税収の増加等を目的として企業誘致を行う。企業誘致とは、新聞報道やテレビ報道等から様々な情報を収集、分析し、新規工場等の建設、立地を検討している企業へ何度も訪問する²²⁶ことで当該自治体の地域への立地につなげることである。

誘致の手法としては、まず、助成金や減税・免税、融資制度といった金銭面での補助を用いたものが挙げられる。例として、仙台市には、研究開発施設やクリエイティブ産業等の新規投資に係る固定資産税等相当額の 100% (新設の場合。増設や市内移転の場合は 70%) を交付する立地促進助成金、宮城県には、法人事業税や不動産取得税、固定資産税の減免による税制優遇措置がある。

また、2 つ目の手法として、地域の産業構造や環境に応じて誘致のターゲットを独自に定めることが挙げられる。業種を絞った誘致を進めることで、効率的な産業の集積が図れるためである。仙台市は、助成金の交付対象から、製造業、研究開発施設、特定コールセンター・バックオフィス等及び高機能物流施設、データセンター・ソフトウェア業、クリエイティブ産業、広域集客型産業を誘致のターゲットとしている²²⁷。宮城県は、自動車関連産業、クリーンエネルギー関連産業、船舶関連産業、食品関連産業、医療・健康関連産業、航空宇宙関連産業、高度電子機械産業、木材関連産業の 8 つの分野を誘致のターゲットとしている²²⁸。

仙台市は、主として第 3 次産業を、宮城県は、主として第 2 次産業を誘致のターゲットとしているといえる。仙台市のみならず、指定都市のような大都市の多くは第 3 次産業の誘致に力を入れているが、これには以下のようなことが理由として考えられる。それは、大都市は、その周辺市町村と比べて地価が高く、また、大規模な土地の確保も困難であり、立地に大規模な土地の確保を要する第 2 次産業の誘致が難しいためである。第 3 次産業であれば比較的小規模な立地で事業を行うことができるため、第 3 次産業を誘致の対象としているも

²²⁶ 宮城県経済商工観光部産業立地推進課へのヒアリング調査（平成 25 年 8 月 26 日）より

²²⁷ 仙台市ホームページ「仙台市企業進出ガイド」

<http://www.city.sendai.jp/keizai/sangyou/S/>（2014 年 1 月 31 日最終アクセス）

²²⁸ 宮城県経済商工観光部産業立地推進課「みやぎ企業立地ガイド 2013」（2013 年）9 頁

のと考えられる。

宮城県が主として第 2 次産業を誘致のターゲットとしているのは、大規模な工場が立地されることによって、部品製造の企業等、その工場と関連する企業が周辺に立地されることが見込めるように、裾野の広い波及がもたらされ、県土の均衡ある発展につながると考えられるためである。

8 - 1 - 2. 方向性

企業誘致は、地域の経済活性化や雇用の確保につながることから、今後も積極的に行っていく必要がある。しかしながら、金銭面での優遇制度を強化して企業誘致を進めることは、仙台市の財政状況を踏まえると、望ましい方法であるとは考えにくい。

企業誘致を進めるポイントは、周辺市町村や他都市との「比較優位」を見つけ、いかに強化していくかである²²⁹ため、仙台市は、誘致のターゲットを再考する必要があると考える。

現在の誘致のターゲットについて、仙台市経済局産業政策部の方は、「研究開発施設、特定コールセンター・バックオフィス等及び高機能物流施設、データセンター・ソフトウェア業を大きな柱としていて、製造業については、助成制度は持っているが、あまり誘致の対象としていない²³⁰」とのことであった。

また、リーマンショック以降の景気低迷によって企業の新規投資は減少傾向にあったが、震災以降は BCP（Business Continuity Plan：事業継続計画）の観点や復興支援のために仙台市への立地を検討する企業は増えているという²³¹。

8 - 1 - 3. 提言

○企業のバックオフィス部門の積極的な誘致

これらを踏まえ、仙台市は、製造業を誘致のターゲットから外し、かつ、今後は、企業のバックオフィス部門の誘致をより積極的に行うべきである。

仙台市において、製造業が、実質的には誘致の対象ではなくなっているため、誘致のターゲットから外すことで、製造業の企業誘致のために必要な情報収集や分析にかかる時間やマンパワーを削減することができる。

震災以降、仙台市に BCP の観点から仙台市に立地しようという企業は増えているが、これは、仙台市の地理的な良さが評価されたことがその理由として考

²²⁹ 仙台市経済局産業政策部へのヒアリング調査（平成 25 年 8 月 30 日）より

²³⁰ 前掲注（229）

²³¹ 前掲注（229）

えられる²³²。

地理的な良さの 1 つ目が、仙台市と首都圏との距離である。福岡市や札幌市もバックオフィス部門の誘致に力を入れているが、首都圏で災害があった際、福岡市や札幌市では、応援に行くのに非常に時間がかかる。その点、仙台市であれば、東京まで 300km 程度であり、陸続きでもあることから自動車で比較的容易に首都圏へ向かうことが可能である。

2 つ目が、職場と居住地の近接性である。首都圏であれば、都内の職場まで通勤時間が 2 時間以上かかることも少なくないが、仙台市では、通勤時間 1 時間以内が一般的である²³³。多くの交通機関が途絶した東日本大震災では、仙台市では徒歩や自転車で通勤が可能だったこともあり、仙台市の方が首都圏より早く復旧した企業もあった。

仙台市は、震災を経験したことによって、他都市との比較優位を見つけることができたと考える。今後必要になるのは、いかにその比較優位を強化するかという点である。BCP の観点から、仙台市は地理的に良いという比較優位な点があり、その観点から仙台市への立地を検討する企業が増えているのであれば、仙台市は、今後、BCP に関する技術やノウハウを厚く蓄積する必要がある。

BCP に関する技術やノウハウを蓄積する方法として、以下の 2 点が考えられる。まず、仙台市や宮城県の中企業支援機関と連携し、BCP に関する技術やノウハウを共有することである。仙台市や宮城県の中企業支援機関は BCP についてのセミナーを行うこともあり、支援機関自身がその技術やノウハウを有している、あるいは、その技術やノウハウを有する企業等とのつながりを持っていることが考えられるので、支援機関と連携、協力することは重要である。次に、仙台市内の企業との連携をすることが挙げられる。震災を受けて、多くの企業が BCP の策定を進めており、そのような企業と連携、協力することによって、実体験に基づいた技術やノウハウの蓄積が可能になると考えられるためである。

震災を経験したことによって、仙台市や東北の企業のみならず、日本全国の企業が、事業継続こそが今後事業を進めるうえで必要な核心部分であると考えられるようになったと思われる。仙台市は、その地理的な良さと BCP に関して蓄積された技術やノウハウの情報発信をもって、更なる企業誘致を行っていくべきである。

²³² 前掲注 (229)

²³³ 前掲注 (229)

8 - 2. 中小企業支援

8 - 2 - 1. 問題意識

中小企業支援は、地域経済の活性化のために欠かせないものである。しかし、指定都市における中小企業支援は、複数の機関によって実施されうることから、二重行政の例として挙げられることも少なくなく、支援体制の見直しが要請されている。そこで、産業分野のひとつとして中小企業支援をとりあげ、仙台市における中小企業支援のあり方について検討する。

8 - 2 - 2. 現状

現在、仙台市内において中小企業支援事業を行っている主な公的支援機関は、公益財団法人 仙台市産業振興事業団（以下、「仙台市産業振興事業団」という。）、公益財団法人 みやぎ産業振興機構（以下、「みやぎ産業振興機構」という。）、中小企業基盤整備機構東北（以下、「中小機構東北」という。）の 3 機関（以下、「3 機関」という。）である²³⁴。以下、ヒアリング調査等をもとに、3 機関の中小企業支援事業について述べる。

(1) 仙台市産業振興事業団

産業振興施策の展開により、地域産業の高度化と企業の育成を図ることを目的に、平成 8 年、仙台市の出資を受け設立された²³⁵。

経営に関する窓口相談やセミナーの開催、販路拡大に向けたマッチングセミナー、助成金交付等を行っている。利用する事業者は、第 3 次産業事業者がほとんどである。仙台市内の事業者に支援対象を限定しているわけではなく、まれに市外・県外から利用する事業者もいる。

また、復興支援の必要性等から、現在、予算・人員ともに増えている²³⁶。

他の支援機関とは、共同で実施している復興関連の助成金やセミナーの周知等に関する連携を図っている²³⁷。

²³⁴ 公的支援機関以外では商工会議所が考えられるが、商工会議所は一定地域の商工業者によって構成される会員制の経済団体であるため、研究対象から除いている。

²³⁵ 仙台市産業振興事業団ホームページ

<http://www.siip.city.sendai.jp/o/01.html> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

²³⁶ 仙台市産業振興事業団へのヒアリング調査（平成 25 年 11 月 1 日）より

²³⁷ 前掲注（236）

(2) みやぎ産業振興機構

宮城県における既存産業の活性化、高度化並びに新産業の創出を目的に、設立された²³⁸。

経営に関する窓口相談や移動相談会の実施、販路拡大に向けた商談会、専門家派遣等を行っているが、現在は復興関連の支援が主たるものとなっている。県域全体で支援を行っているため、利用者は第 1 次産業から第 3 次産業まで幅広く存在する。但し、割合としては第 2 次産業事業者が多い²³⁹。

(3) 中小機構東北

中小企業基盤整備機構は、中小企業庁の業務の実施機関であり、中小機構東北は、東北 6 県における創業や経営、新事業の展開など中小企業の支援と共済制度の普及・相談を行っている²⁴⁰。

窓口相談や金融機関と連携したセミナー等も実施しているが、資金面での支援や人事派遣等による支援機関への支援事業にも力を入れており、地域の支援機関の補完的役割を果たしている²⁴¹。首都圏への販路拡大等、全国規模の事業実施への支援体制も整っている。

8 - 2 - 3. 方向性

ヒアリング調査を通して浮かび上がってきたのは、3 機関の連携不足、特に仙台市産業振興事業団とみやぎ産業振興機構との間での連携不足である。その結果、類似の事業を実施し、利便性が低下し、全体として非効率な支援体制へつながっている。実際に行った利用事業者へのヒアリング調査では、「どの支援機関がどのような事業を行っているのか、わかりにくい」との意見が複数寄せられた。連携がすすまない背景には、予算が異なること²⁴²等の事情があると思われるが、さらなる行財政の効率化や利便性向上の必要性を踏まえると、3 機関の役割の明確化とそれに基づく利用者への円滑な支援提供体制の構築が求められる。

²³⁸ みやぎ産業振興機構ホームページ

<http://www.joho-miyagi.or.jp/business> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

²³⁹ みやぎ産業振興機構へのヒアリング調査 (平成 25 年 11 月 15 日) より

²⁴⁰ 中小機構東北ホームページ

<http://www.smrj.go.jp/tohoku/> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

²⁴¹ 中小機構東北へのヒアリング調査 (平成 25 年 11 月 22 日) より

²⁴² 前掲注 (239)

8 - 2 - 4. 提言

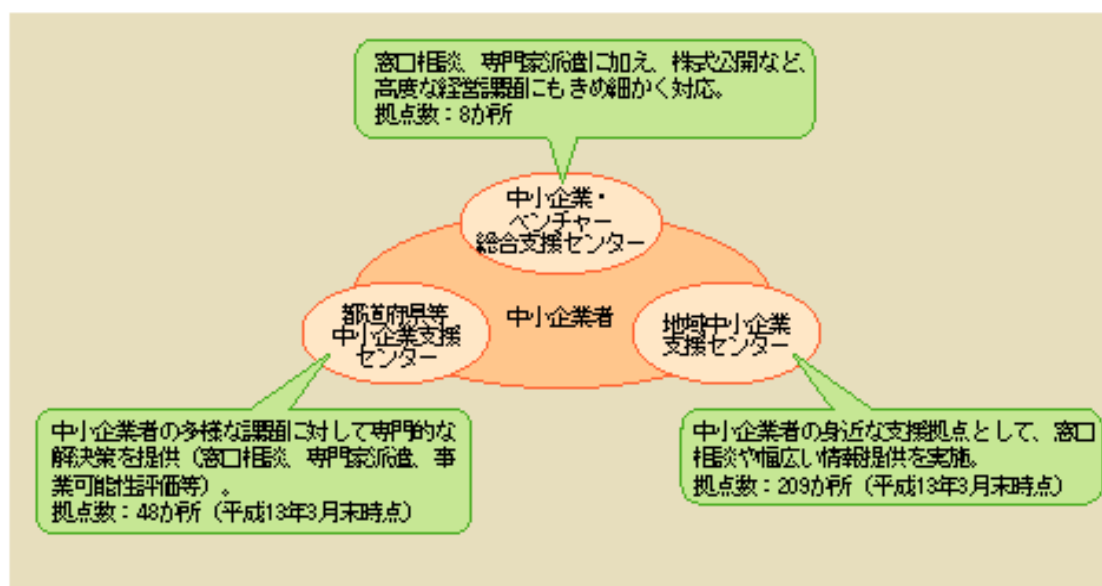
そこで、中小企業支援体制の効率化と利便性の向上に向け、①3 機関の役割の明確化、②3 機関のイベント周知のためのメールマガジン共同配信、③3 機関の窓口の一元化・コンシェルジュの設置を提言する。以下、詳細を述べる。

(1) 3 機関の役割の明確化

十分な連携を図ることなく、類似の事業を複数の支援機関で実施している現状は改善が求められるが、類似の事業を全て認めないとの意図ではない。仙台市や宮城県の産業構造、事業者のニーズの多様性等を踏まえ、的確な役割分担を図るべきであると考えます。

まず、仙台市における中小企業支援体制の全体像をイメージしてもらうために、「支援の 3 類型」というものを紹介する。

【図表 - 26】 支援の 3 類型



出典：中小企業庁ホームページ

支援の 3 類型とは、平成 12 年の中小企業支援法施行を受け、中小企業庁が打ち立てた中小企業支援体制の全体像である。これによれば、仙台市内において、図表 - 26 の「中小企業・ベンチャー総合支援センター」に位置づけられるのが中小機構東北であり、広域的な、あるいは、高度な支援を実施することが想定されている。図表 - 26 の「都道府県等中小企業支援センター」に位置づけられるのがみやぎ産業振興機構であり、全県的な支援を実施することが想定されて

いる。そして、図表 - 26 の「地域中小企業支援センター」が仙台市産業振興事業団等といえ、より地元密着な支援を実施することとなる。現在も、基本的にこの考え方に基づき、中小企業支援を実施していくことが想定されている²⁴³。

しかし、支援機関・利用者双方において、この考え方への理解は十分ではなく、実態が伴っていないと言わざるを得ない²⁴⁴。そこで、支援の 3 類型を基本に据えた 3 機関の役割の明確化が求められると考える。以下、3 機関の役割について、詳しく述べる。

(ア) 仙台市産業振興事業団

現在は、宮城・東北の活性化のための中小企業支援を行いたいとの意向²⁴⁵から事業者を限定することなく、幅広く支援事業を実施しているが、今後は仙台市内の第 3 次産業事業者を対象にした支援事業を行うべきである。これには二つの理由があり、一つは現在も主たる利用者が第 3 次産業事業者であることから、ノウハウの蓄積を今後も生かすということである。もう一つは、まれに利用する第 2 次産業事業者への支援ノウハウが不足していると思われるためである²⁴⁶。ノウハウの不足を解消するためには、人事交流等による支援機関間の連携も考えられる。しかし、効率性をより追求するためには、3 機関が全ての事業者への支援体制を整えるのではなく、役割の明確化によって全体としての支援体制の充実がより望ましいと考え、第 3 次産業事業者への特化を提案する。

(イ) みやぎ産業振興機構

現在は、県域全体を対象に支援を実施しているが、支所が不在であり、震災後に仙台市外の第 1 次産業事業者等がみやぎ産業振興機構の支援について知らなかったと述べていること²⁴⁷等を踏まえると、仙台市外での支援強化・PR 強化が求められる。従って、みやぎ産業振興機構は、仙台市外における第 1 次・第 2 次・第 3 次産業事業者及び仙台市内における第 2 次・第 3 次産業事業者の支援を行い、特に仙台市外への支援に力を入れるべきである。仙台市内の第 3 次産業事業者への支援は、仙台市産業振興事業団に委ね、より全県的な支援を目指すことで、仙台市の事業者・宮城県の事業者、双方へ広く支援を行うことができる考える。

(ウ) 中小機構東北

²⁴³ 前掲注 (241)

²⁴⁴ 前掲注 (241)

²⁴⁵ 前掲注 (236)

²⁴⁶ 前掲注 (241)

²⁴⁷ 前掲注 (239)

現在と同じく、仙台市と宮城県の支援機関では対応できない事業、つまり、全国規模での事業や、より専門的な知識を有する事業について支援を行う、補完的な役割を担うべきである。

中小企業支援が二重行政につながりやすいと指摘される背景には、いずれかの行政機関に限定された事務や権限ではないことがあると思われる。仙台市内においても、復興支援の必要性等による事業規模の拡大という現在の傾向は、長期的にみた際、行政運営の非効率性の一因となりうる。復興支援の状況に十分留意しつつ、上記のような役割分担の徹底を図ることは、支援の質を損なうことなく、より効率的な支援体制の構築につながると考える。さらに、役割の明確化に基づく事業実施があつてこそ、後述する住民の利便性向上に向けた提言の効果を発揮することができる。

(2) 3 機関のイベント周知のためのメールマガジンの共同配信

一つ目の提言である「3 機関の役割の明確化」を図ることができたならば、次に行うべきは、それを事業者に的確に情報発信することである。そのために、まず、どの機関がどのような支援を行っているかを周知するためのメールマガジンの共同配信をすべきである。これは、主としてセミナー等のイベントを想定している。現在も、セミナーの周知等での連携を図ることもあったとのことであるが、より事業者に広く周知するためには、3 機関連携による登録制メールマガジンの実施がひとつの有効な手立てといえよう。これにより、事業者は自分の関心のあるセミナー等に参加することができ、利便性の向上につながると考える。

(3) 3 機関の窓口の一元化とコンシェルジュの設置

さらなる利便性の向上のためには、3 機関の窓口を一元化し、事業者の相談に応じて、適切な支援機関を紹介するコンシェルジュの設置が必要である。

8-2-3 で述べたように、どの支援機関がどのような支援を行っているのか、どのような強みを持っているのかを事業者は理解し難い状況にある。ホームページ等の情報を参考に、自分に合った支援機関を探すことも考えられるが、支援機関が想定しているよりも、事業者は最初に見つけた支援機関を訪れている傾向がある。3 機関の役割を明確にする一方で、事業者への情報提供を的確に行わなければ、いわゆる「たらいまわし」を招くおそれがあり、それは避けなければならない。その方法として最も効果的なものは、窓口の一元化、さらにコ

ンシェルジュの設置であると考える。

事業者が最初に訪れる窓口は、3 機関の共同出資として設置し、コンシェルジュは 3 機関から派遣された職員で構成すべきである。

このような取組みは、広島県と広島市の間で既に実施されており、電話訪問と来所訪問のいずれにも一元的に対応できるような仕組み²⁴⁸を構築している。仙台市においても検討の余地が十二分にあるといえよう。

なお、この提言を実現するためには、3 機関での密接な情報共有が不可欠である。一つ目の提言である「3 機関の役割の明確化」の実現のためにも、同様のことがいえる。すなわち、3 機関全体での連携の強化が、いずれの提言にも不可欠であり、提言の実施は、より効率的な支援体制の構築、事業者の利便性の向上に資すると思われる。

²⁴⁸ 広島市ホームページ

<http://www.city.hiroshima.lg.jp/www/contents/00000000000000/1373516373942/index.html> (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

8 - 3. 創業支援

8 - 3 - 1. 現状と方向性

現在、仙台市は、企業の開業率を日本一に引き上げるために、様々な施策を実施している。

仙台市の創業支援策は主に 2 つがある。1 つ目に資金面での支援である。仙台市では、新規に創業する事業者や、創業後 1 年を経過していない事業者が対象の「新事業創出支援融資」がある。融資上限は低いものの低金利で融資を受けることが可能で、担保も不要である。2 つ目の支援に、仙台市産業振興事業団での支援である。ここでは、無料の窓口相談や起業セミナー、開業間もない事業者を対象とした、フォローアップセミナーなど、多様なニーズに応じた支援メニューがある。ただし、仙台市へのヒアリング調査の結果、融資制度に関しては、中小企業支援融資制度などとは違い、新規事業者への融資はリスクが高いことから、融資枠を大幅に増やすことは簡単にはできないとのことであった²⁴⁹。また、仙台市産業振興事業団へのヒアリング調査では、開業の実態として、仙台市の開業者の多くは小規模な飲食店経営が多く、市内の雇用増加には繋がっていないとのことであった²⁵⁰。また、創業後の会社が 3 年後、5 年後にどうなっているかなどの追跡を行っていないこともわかった。

一方、仙台市で開業した事業者へのヒアリング調査からは、「開業までの手続きの一元化²⁵¹」や「開業前から開業後の一貫した支援²⁵²」などの要望や、「開業支援の支援機関の多さからどこに行けば良いか明確になっていない²⁵³」など利用者の利便性が高いとは言えないことがわかった。また「制度は充実していても、担当の職員によって対応が違う²⁵⁴」など問題点もあるようである。このような利用者側の意見を汲み取っていかなければ、開業率 No.1 を目指すことは難しい。こうした現状を解消するために提言を行う。

²⁴⁹ 仙台市経済局産業政策部地域産業支援課企業支援係へのヒアリング調査（平成 25 年 11 月 29 日）より

²⁵⁰ 仙台市産業振興事業団へのヒアリング調査（平成 25 年 11 月 1 日）より

²⁵¹ 東北大学連携ビジネスインキュベータ（T-Biz）入居企業へのヒアリング調査（平成 25 年 11 月 29 日）より

²⁵² 仙台市産業振興事業団主催の「地域産品発掘フェア 2013」でのヒアリング調査（平成 25 年 12 月 4 日）より

²⁵³ 前掲注（252）

²⁵⁴ 前掲注（251）

8-3-2. 提言

(1) 開業手続き窓口の一本化

日本国内で開業する場合、開業までに要する平均日数は約 23 日である。この平均日数は世界的にみても長い。その主な要因は、開業手続きの煩雑さにある。そこで、開業希望者の意欲を削がないためにも、開業までにかかる平均日数を短縮する必要がある。そのために、開業手続きを 1 つの窓口で完結させるため、開業事業者専用の窓口を設置する。日本国内で開業するには、①印鑑を作成し、②印鑑証明、③法務局へ行き、④県の税務署へ行き、⑤市町村の税務署へ行き、⑥労働基準監督署へ行き、⑦厚生年金の手続き、⑧雇用保険の手続き、という 8 ステップを経て開業が可能となる²⁵⁵。これらの手続きを 1 つの窓口で行えるようにすることで、開業者の金銭的・時間的コストを削減でき、開業意欲を削ぐこともなくなる。その第一歩として、市の事務と県の事務の窓口を一本化すべきである。

(2) 支援の充実

2 つ目に、創業後 3 年程度までの一体的な支援を仙台市産業振興事業団が中心に行う必要がある。一般的に開業から 3 年目付近は、「死の谷」と呼ばれ、それを越えるまでの支援が必要であると考ええる。具体的には、一部を有料にし、継続的な経営相談や新商品開発のサポート、同業者間での交流の場の設置などを行い、事業者によくの情報や場を提供し、市場の流れに遅れを取らないような支援策を行っていくべきである。

(3) 個別投資制度

3 つ目に、創業支援融資に民間からの投資を呼び込み、活用する制度を創設する。具体的な中身は、仙台市のホームページに、創業支援専用のページを設け、そのなかに、創業希望者一覧を掲載する。創業希望者は、詳細な事業内容などを掲載し、開業に必要な資金などを掲載する。そして、仙台市が投資家からの窓口となり、創業希望者と投資家の橋渡しを行う。実際の交渉にも要望があれば同席しサポートを行う。しかし、投資家にも旨味がなければ投資は促進できない。創業間もない起業には、配当や優待を出すのは難しいことから、それを仙台市が代わって行う。投資金額に応じて市内の生産品や市内宿泊施設への無料宿泊券などを発行し、配当として投資家に配るのである。ここで、仙台市は若干のコストがかかるが、投資が促され、創業者が増えることは、将来的には

²⁵⁵ ボストンコンサルティンググループ日本代表 御立尚資氏が、テレビ東京「ワールドビジネスサテライト」（2013 年 10 月 16 日）の中で発言。

税収増が見込まれ、雇用の拡大にも繋がることが予測できる。創業後の支援を充実させできる限り、倒産率を少なくしなければ、投資は呼び込めない。逆に、充実した支援の結果、倒産率を低くできれば、それは信用度合いにも直結することから、投資がより促進される可能性もある。

8 - 3 - 3. 効果

これにより、利用者の利便性は格段に向上し、開業意欲を削ぐことなく速やかな開業が可能となる。また、創業前から創業後 3 年程度の支援の充実は倒産率を下げ、産業の活性化にも寄与できる。こうした充実したサポート体制の構築は、投資だけではなく、開業希望者も全国から呼び寄せることができる可能性もある。

また、一般社団法人インパクト・ジャパンが、創業支援機関を仙台市若林区卸町に平成 26 年秋頃に開所予定²⁵⁶であることから、民間機関と連携を図りながら、日本一の開業率を目指すことは、仙台市の産業活性化にともない財政・雇用に大きな影響を与えることは確かである。仙台市が、産業における「日本のインキュベーション」都市になるためにも、以上の提言を実施することが期待される。

²⁵⁶ 『河北新報』2013 年 11 月 13 日朝刊「起業家育成施設を仙台に 都内の社団法人整備・14 年秋開所」

第9節 都市内分権

9-1. 現状

(1) 大都市制度の議論における区政のあり方

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、区の事務所または必要があると認めるときはその出張所を置くものとされている（地方自治法第252条の20第1項）。

指定都市においては、この行政区をどのように位置づけ、それを活用していくかが常に問われてきた。現在行われている各地の大都市制度の議論でも行政区のあり方が議論されている。

30 次答申において、指定都市は、市役所組織の大規模化や事務領域の広範さにより、住民と行政との距離が遠くなりがちであると指摘されている。

そこで、指定都市において、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する「都市内分権」により住民自治を強化するため、区の役割を拡充するべきであると提言している。

30 次答申では、区の役割を拡充する具体的な方法として、市の事務の一部を条例で区が専ら所管する事務と定めることができることとすること、市長から独立した人事や予算等の権限を区長に移すことなどを検討すべきとしている。なお、区長に独自の権限を持たせる場合には、現行の副市長と同様に、市長が議会の同意を得て、選任する特別職とすることを検討すべきであるとしている。

このように、指定都市において、区の役割を拡充していく具体的な施策の実現が全国的に求められているのである。

(2) 特別区制度との比較

指定都市の行政区について考える際に、特別区制度との比較は欠かせない。現在、特別区制度は東京都で実施されているものである。特別区には公選制の区長と区議会が置かれ、課税権や予算編成権も付与されており、特別地方公共団体に位置づけられている。

平成 24 年に「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が成立し、東京都以外の大都市でも特別区制度を導入できることとなった。しかし、現行法には、①人口 200 万以上の指定都市、②指定都市及び当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内の一以上の市町村（その市町村が指定都市である場合には、その指定都市に隣接する同一道府県内の一以上の市町村を含む。）であって、そ

の総人口が 200 万以上のものの人口要件が存在するため（第 2 条）、仙台市に適用することは不可能である。また、区議会を設置することなどによる行政コストの増大を勘案すると、仙台市にとって現実的な方法とは言い難い。

（3）仙台市における区政の現状

仙台市は、平成元年4月に全国で11番目に指定都市に移行し、青葉区、太白区、宮城野区、若林区、泉区の5つの区が誕生した。仙台市は、保健・土木・建築など、定型的な窓口業務以外の様々な事務を区役所に担わせる「大区役所制」を採っている。区役所を窓口業務など本庁の出先機能にとどまらせていた先行指定都市と比べて、区役所に強い権限を持たせてきたといえる。

具体的には、福祉事務所、土木事務所、建築課が指定都市移行時から区役所に配置されており、保健所も平成 8 年度には区役所組織に編入されている。また、近年は、「地域と連携・協働し、コーディネーターとして総合的に地域づくりを推進する機能などを充実させていく²⁵⁷」方針のもと、区役所の機能強化に取り組んでいる。平成 23 年に区中央市民センターを教育局から区民部に移管した。同年には、各区のまちづくり推進課に 2、3 名を「地域連携担当職員」として配置している。地域連携担当職員は、まちづくりの最前線である区役所と地域をつなぐ役割として導入された。

一方、全市的な行財政環境の悪化から、予算枠や職員数には強い制約があるため、区役所の自律性向上には限界が見え始めている。区役所に設置された各課でも、本庁の局ごとに業務が分かれ連携が不足しているとして、「縦割り」の弊害も指摘されてきた²⁵⁸。これは、区役所の機能強化に取り組んできた全国の指定都市に共通する課題でもある。

（4）区の予算

（ア）区民協働まちづくり事業

仙台市において、「区の予算」と言う場合には、基本的には区役所が執行する本庁各局予算を指す。しかし、地域特有の課題などを解決するためには、区が独自の予算枠を確保し、適切に対処すべきである。このような考え方から、仙台市の各区では独自事業として、「区民協働まちづくり事業」を行っている。区民協働まちづくり事業とは、地域課題の解決、地域の活性化・特色ある区づくりを推進するため、市民と区役所との協働を促進する「企画事業」、市民団体が

²⁵⁷ 仙台市ホームページ「復興計画期間における行財政改革の方針」

http://www.city.sendai.jp/soumu/gyoukaku/pdf/gyokaku_hoshin.pdf (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

²⁵⁸ 『河北新報』2009 年 5 月 22 日朝刊「100 万都市の足元 仙台／政令市移行 20 年／『大区役所制』曲がり角」

行うまちづくり活動に対する公募助成の「まちづくり活動助成事業」を行うものである。

事業例としては、全区で実施されている「区民まつり」をはじめとしたイベントの協働企画や、川の美化活動・緑化活動などが挙げられる。

平成 24 年度の予算は全区の合計で 9,000 万円が計上されている。各区の人口規模ごとに分配額は異なるが、一区平均では 1,800 万円である。この一区平均の予算額は、他の指定都市の類似予算と比較して小規模なものとなっている²⁵⁹。

(イ) 事業担当部局への予算要求

区民協働まちづくり事業の他、各区は事業担当部局に直接予算要求を行うことも可能である。ただし、青葉区役所でのヒアリング調査によれば、区から各局への予算要求は制度上認められているものの、5 区のバランスへの配慮が働くため、区の要望が受け入れられている感覚は殆どないという。

区の独自の要望が各局予算に反映される割合が小さい上、一般の区民が予算への反映状況を知ることもしかない。

9 - 2. 分析と方向性

(1) 多様化する地域課題への対応

仙台市は、指定都市に移行した当時から「大区役所制」を採用し、行政区の役割を重視してきた経緯がある。現在も区役所の機能強化を進めているが、財政上の制約から、これ以上の区役所機能の拡充には限界を指摘する声もある。

それでも、住民自治の観点に立てば区役所の機能強化に待ったをかけるべきではないと考える。

(ア) 多様な地域ニーズへの対応

仙台市において行政区の役割を拡充し区役所の機能を強化すべきとする論拠として、地域ニーズの更なる多様化がある。仙台市の特徴として、市域が一律に都市化されているわけではなく、各行政区においても、都市部と農村部（区によっては中山間地も存在）が混在していることが挙げられる。例えば、市内最大の 302.27 km²の面積を擁する青葉区では、区内の地域を「都心地域」「都心周辺地域」「丘陵住宅地域」「愛子及び周辺地域」「西部山岳丘陵地帯」の 5 つに分類している²⁶⁰。また、都市化された地域のなかでも、人口の増減や住民の年

²⁵⁹ 地方制度調査会 第 30 次地方制度調査会 第 15 回専門小委員会資料

http://www.soumu.go.jp/main_content/000165664.pdf (2014 年 1 月 31 日最終アクセス)

²⁶⁰ 仙台市市民局「平成 25 年度版 区政概要」(2013)7 頁

齡構成に、全市平均と全く異なる傾向が認められる地域も少なくない。特に、郊外の住宅地域では、その開発年次や立地条件などにより、抱えている地域課題が大きく異なる。また、中山間地を抱える区では、集落機能の維持も課題となっている。これらの地域では、地域づくりの担い手の不足が特に懸念され、行政が何らかの支援をすべき課題である。

広大で多様な地勢の市域を抱える以上、全市一斉に画一的な政策を採用しては住民のニーズに十分対応することは難しい。行政区の自律性を制約し、機能を最小限にとどめていく「小区役所制」に舵を切るとは、住民自治の後退やサービスの大幅な低下に直結し、非現実的といえるのである。

（イ）東日本大震災の影響

東日本大震災が仙台市に与えた影響は言うまでもなく大きい。行政と地域社会との関係性を考える上でも大きな影響をもたらした。地域コミュニティの機能が再認識されるとともに、行政がどのように関与していくことが望ましいか、新たな課題を投げかけている。震災発生時、市内では避難所の開設、運営に対する行政の人的支援が滞ったため、多くの避難所は町内会などの地域自治組織を中心とした地域住民が運営を行った。避難所のなかには、住民の手で大きな混乱を避けられた所も多かったが、行政との連絡が途絶し孤立状態に陥るなど、重大な問題の発生した地域もあった²⁶¹。

震災の教訓を踏まえ、市では全庁的な職員派遣体制の再整備を行っているほか、各区でも住民とともに避難所のマニュアル策定・改訂作業を行っている。それでも、緊急時、行政が広大な市域の全てに適切に対応することは難しい。市民の防災に対する関心は高く、地域住民同士の助け合い、「自助・共助」の重要性が震災の経験から住民意識に浸透したが、それでもなお、緊急時における市職員の果たす役割は依然として重要である。

震災後は、沿岸部から内陸部への転入をはじめ、人口の移動が活発化している。また、被災住民の応急仮設住宅から災害復興公営住宅への移動に伴い、住民構成の大幅な変化を控える地域もある。より多様化、複雑化し、刻一刻と変化する地域住民のニーズは、行政機構の部局、各課を跨いだ対応が求められる場面も多い。一方、震災を契機に市内では被災者の支援をはじめとした市民活動もより盛んになり、行政との協働のパートナーとなりうる NPO や各種市民団体の成熟という、ポジティブな変化もある。これらの環境変化に行政が適切に対応していくためには、本庁各局よりも、地域や各課の情報がコンパクトに集積している区役所の働きが特に重要となる。

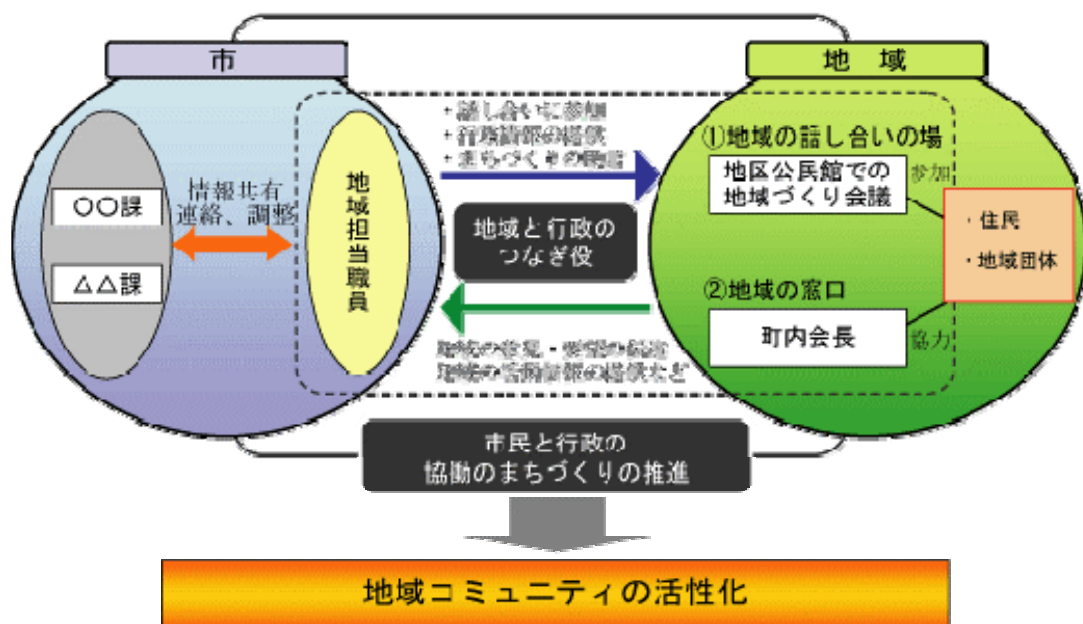
²⁶¹ 『河北新報』2013年5月21日朝刊『『市民協働』の行方 100万都市の断面 震災後の仙台（中）／防災』

(2) 地域と区役所の連携

(ア) 地域連携担当職員の課題

多様化する地域住民のニーズに応じていくため、地域ごとに担当職員を配置する市町村が全国的に増えている。指定都市でも、区役所に専門職員を配置する動きが各都市で見られる。阪神淡路大震災の教訓から地域コミュニティと区役所との関係構築に注力し、平成 15 年度に東灘区、西区の一部で地域担当制を導入した神戸市では、平成 21 年度に取組みを全区に拡大している。また、地域担当職員の配置による行政の支援体制の構築だけではなく、町内会や社会福祉協議会など、目的別に分立した団体を担当課ごとから地域ごとの関係に整理し、行政との協働を促進する試みも多く多くの市町村で並行して行われている（図表 - 27）。

【図表 - 27】 八戸市における地域担当職員を活用したコミュニティ政策



出典：八戸市ホームページ

仙台市でも、平成 23 年度から各行政区のまちづくり推進課に「地域連携担当」の職員を配置している。青葉区では、旧仙台市域担当 3 名、宮城総合支所管内担当 2 名、広報担当（総務課配属）1 名の計 6 名が地域連携担当職員として配置された。その他の区でも人口規模に応じて 4 名前後が配置されている。

地域連携担当職員の配置は、区役所機能の強化を掲げる市の方針の一環として行われた。地域の課題のリサーチ、まちづくりの支援などが業務として想定

されていたが、震災の発生により、被災住民の支援、応急仮設住宅でのコミュニティ形成などに専念せざるを得なくなった。特に、沿岸部を抱える宮城野区、若林区では仮設住宅における自治組織の立ち上げ、運営の支援や情報提供などに当たっている。一方、その他の区では、被災住民の支援業務が一段落しつつあることで、地域での「御用聞き」を中心とした業務に移行を始めている段階にある。

青葉区役所でのヒアリング調査によると、現在までの「御用聞き」の一例として、住民からの不安に迅速に対処したケースがある。区内の丘陵住宅地域の住民から、自宅前の街路が狭いため、火災発生時に消防車の乗り入れが行われるのか不安であるという声が地域連携担当職員に寄せられた。地域連携担当職員の配置以前は、住民から直接消防局に問い合わせなければならない事案だったが、職員が庁内のネットワークを活用し、消防局に問い合わせ、住民にいち早く回答することができたという。以前であれば、区に問い合わせがあっても対応の難しかった事案である。このように、住民にとっては「どこに相談すればいいか分からない」地域の問題を地域連携担当職員という共通の窓口を持ち込むことが可能になったことは、小さくない効果であるといえる。

ただし、現在の地域連携担当職員の業務は担当地域ごとにその都度計画を作っている状況で、取組みの内容についても、職員の意欲に依存している状況である。積極的に御用聞きや地域のイベントなどに奔走し多忙を極める職員と、そうでない職員の取組み内容の格差も生まれているという。行財政改革によって職員数が限られるなかで区役所機能強化を進めるにあたり、地域連携担当職員の多くを再任用の職員で賄っていることも、地域連携担当職員の取組み内容や位置づけの明確化を難しくしている。そして、市民協働、まちづくりに携わる上での独自の研修なども行われていないのが現状である。

開始と同時に震災が発生し、本来の役割を明確化できないまま現在まで推移している仙台市各区の地域担当制だが、開始から 3 年を迎え、そのあり方を見直すべき時期に来ていると考えられる。見直しに当たっては、図表 - 27 のように、行政だけでなく地域社会の側に対する関係性再構築の働きかけを行うことがより効果的である。

(イ) 福岡市の地域担当制と自治協議会

他の指定都市において行政と地域社会の関係性を再構築した事例として、福岡市のコミュニティ関連施策を取り上げる。近年の制度転換によって「住民自治」の単位を小学校区単位に整理し、区役所の役割を明確にしたことが特徴的である。

福岡市は平成 15 年度まで「町世話人制度」をコミュニティ関連施策の柱とし

てきた。町世話人制度は、昭和 28 年度に制度化された福岡市独自の制度である。

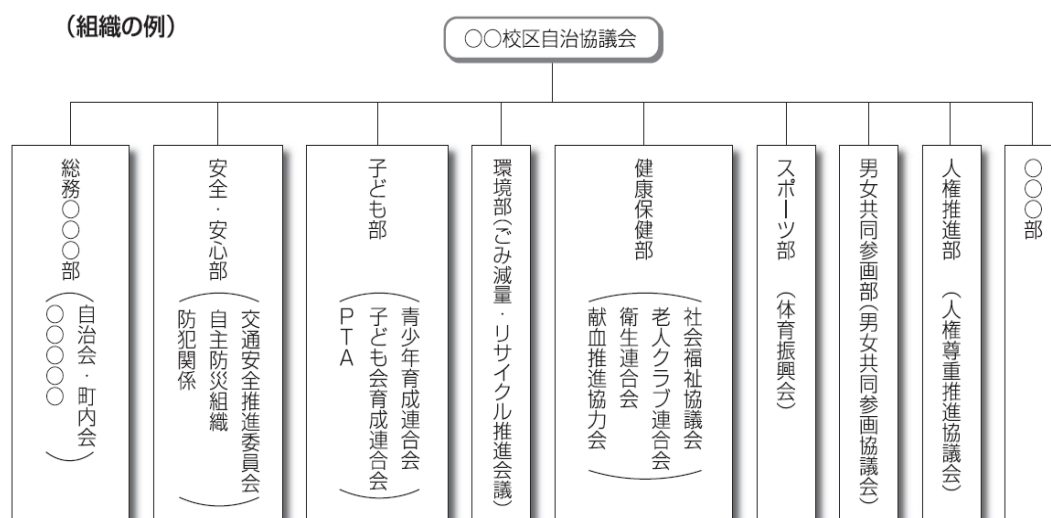
「福岡市町世話人規則」に基づき委嘱された「町世話人」は「市民の暮らしと市を結ぶパイプ役」として位置づけられ、町内居住者台帳の整備など行政事務の補助業務を含め、30 を超える業務を担ってきた。しかし、この町世話人の 8 割が自治会・町内会の会長を兼務していたため、町世話人の活動が地域活動なのか行政業務なのかが曖昧になるという問題が浮上した。また、防犯や福祉などの地域課題に対処する上で地域自治組織の主体性が重要視されてきたこと、町世話人の業務(特に、広報誌の配布など)を民間事業者に委託する環境が整い、業務数も減少しつつあったことなどから、福岡市は平成 16 年 3 月末をもって町世話人制度を廃止し、「自治協議会制度」を創設した²⁶²。

自治協議会は、概ね小学校区を単位として、校区内の自治会・町内会、交通安全や体育などの各種団体によって構成され、自主財源と市からの補助金で運営されている。補助金は「活力あるまちづくり支援事業補助金」として、校区の人口規模に応じて交付される。交付額は各校区で 230 万円から 370 万円となっている。また、コミュニティ支援体制の強化を目的として、区役所に「区政推進部」(博多区では「地域支援部」)を設置した。区政推進部では地域担当制を敷いており、職員 1 人あたりおおむね 4 校区(自治協議会)を担当している。担当職員数は平成 25 年度現在、7 区で 35 人となっている。これに合わせ、公民館の所管を教育委員会から区役所に移管し、区役所と一体となったコミュニティ支援が行える体制を構築した²⁶³。一連の制度転換により、これまで「全市一律・上意下達」であったコミュニティ関連施策は、「校区起点・住民主体」を目指す体制に改められた。

²⁶² 鯨坂学、上野淳子、堤圭史郎、丸山真央著「「都心回帰」時代の大都市都心地区におけるコミュニティとマンション住民：札幌市・福岡市・名古屋市の比較(上)」『評論 社会科学 105 2013』44 - 46 頁

²⁶³ 福岡市市民局コミュニティ推進課へのヒアリング調査(平成 25 年 9 月 18 日)より

【図表 - 28】福岡市における自治協議会の組織の例



出典：福岡市ホームページ

このように、福岡市におけるコミュニティ関連施策は、従来は分立していた住民組織を小学校区ごとに束ねて設立された自治協議会を市との主要な「パートナー」として位置づけ、目的別の「縦割り」を改めたうえで、校区単位の住民自治の拡充を図っている。

環境、歴史的経緯等の差異があるため、この制度を仙台市にそのまま適用させることは現実的ではないが、「地域連携・協働拠点」として区役所の機能強化を目指す仙台市にとって、住民と校区単位での連携を図っている福岡市の取り組みには参照できる部分も多いと考えられる。

(3) 予算編成の課題

(ア) 仙台市各区における課題

住民自治の拡充を目指すうえで、把握した住民の意思を施策に盛り込むプロセスを検討することも避けて通ることができない。指定都市である仙台市の事務領域は非常に広範で多岐に渡っている。また、本庁の局ごとに編成される予算規模も都市規模相応に大きいことから（後述する市民局予算の区割当分を除く）、地域発、住民発の問題意識が市の施策に反映がなされているか、住民の視点で認識するのは非常に困難である。

区の独自事業として認められている「区民協働まちづくり事業」に配分可能な予算枠も潤沢とは言えない状況で、これ以上の増額も財政状況を考えれば困難である。現状のまま、答申に例示されているような区長の権限拡大を行った

としても、区として独自に取り組むことのできる施策は限られ、区民は変化を実感できないと考えられる。予算を巡るこれらの課題は、区の主体性向上の妨げであると同時に、住民自治拡充の一つの障害になっていると考えられる。

(イ) 横浜市「地域ニーズ反映システム」

このような仙台市の課題に対し、区の独自予算枠にとどまらず、本庁の各局予算に対しても区の意向を鮮明に反映させる試みを行っているのが、横浜市である。横浜市では、各区に自主的な裁量によって編成可能な「個性ある区づくり推進費」を割当て、幅広い裁量を与えてきた。これに加え、平成 17 年度からは、区の把握した地域課題への対応を各局の予算に反映させる「地域ニーズ反映システム」を導入している。これは、業務中の様々な場面で区が把握した「地域ニーズ」について、解決策を検討した上で、局における市としての事業化、予算化を提案するものである。平成 25 年度は、各区から 253 項目の要望が出され、そのうち要望内容が予算等に反映されたものは 168 項目（対応割合は 66.4%）であった（要望内容の一部が反映されたものを含む）。なお、事業によっては複数区が合同で要望を行う場合もある。区ごと、事業ごとの予算への反映状況は、反映されなかったものも含めて横浜市民政局区連絡調整課のホームページ上で閲覧可能である。

また、区だけでは対応の難しい地域の課題について、「個性ある区づくり推進費」をベースとしながら、事業所管局にもその事業費を計上する「区局連携事業」も同時に活用されている。横浜市と比べて更に行財政環境の厳しい仙台市にそのまま適合させることは困難ではあるが、「区民協働まちづくり事業」以外での区の自主性向上の方法を探る上で、検討に値する取組みであると考えられる。特に、予算の反映状況を市民に公開することで「区の役割」を可視化することは、住民自治拡充の観点では大きな意義を持つものである。

(4) 小括

ここまで、仙台市の現状を検討しながら、仙台市の実情に即した都市内分権の姿、区役所のあり方を考えてきた。

横浜市民政局区連絡調整課でのヒアリング調査のなかで、「近年の区役所の機能強化を例えるならば、年々重ね着をしているが、着る人は年々やせ細っているような状況だ」という印象的な言葉があった。横浜市は、区役所に大幅な権限を持たせ、機能強化を図ってきた一方、市全体の職員数の削減や行財政改革の影響を受け、区役所のマンパワー不足にも直面している。また、継続事業に予算枠や労力を取られ、新規の施策を打ち出しにくい状況にもあるという。指定都市移行当初から区役所に多くの事務を所掌させてきた経緯のある仙台市で

も同じ課題を抱える。住民自治の拡充を目的とした都市内分権、区役所の機能強化は、仙台市全体の健全で持続可能な行財政運営との両立に配慮したものでなければならない。このため、次節の提言も、新規性の高い施策というよりは、現状の資源を活用した改善の方策を探るべきであると考えた。先行する各都市の取組みを参考にしつつ、現在の仙台市の区役所において強化すべきポイントを段階的に示した提言となっている。

9 - 3. 提言

前項では、住民自治の観点から仙台市の区政の状況を概括した。これを踏まえ「地域社会との連携強化、関係再構築に向けた体制作り」を進める上で特に必要と考えられる点を中心に、区政に関する提言を行う。

(1) 各課の情報共有の強化と、課題の地域ごとの集約

多様化、複雑化する地域の問題は、単一の課で処理することの困難なものも多い。しかし、区民にとっては地域の一つの問題について区役所の単一窓口(職員)でワンストップの対応を受けられることが望ましい。この「窓口」機能は地域連携担当職員が担うべきである。現行の「御用聞き」業務によって区民から得た問題や情報について、前項で述べた組織内でのやり取りによって解決、回答できるものに関しては現行の取組みのままで問題はない。しかし、複数のセクションの協議を要するもの、新たな施策の展開が必要なものなど、御用聞きだけでは対応できない地域課題の表面化も想定される。このうち、複数のセクションによる協議が必要となった場合、地域連携担当職員は、参加者の選定など庁内協議のコーディネーターとしても主たる役割を果たすべきである。

(2) 区からの予算要望の見直し

現状では区の把握した地域のニーズを的確に反映できているとは言い難い、本庁への予算要望の仕組みを見直すべきである。具体的には、財政局に対しての「横割り予算」の要望を提言する。これは、各課と所管する本庁各局の「縦割り」構造で成り立つ現状の予算編成のプロセスを改め、区長が地域の課題とそれに対して各課が作成した事業計画を地域ごと（横割り）に整理し、財政局に要望を行うものである。区ごとの要望の反映状況は、横浜市で実践されているように、要望の通らなかったものも含めてウェブ上で誰でも閲覧可能にすることが望ましい。これにより、区役所の自主性の大幅な向上だけでなく、住民の意思がどのように区役所で汲み取られ、施策に反映されたかを確認することができるようになり、地域づくりへの住民参加の促進にも大いに寄与すると考

えられる。

(3) 地域社会のネットワーク化の働きかけ

行政組織内の体制を整えた後は、区との協働相手となる地域社会の側に働きかけ、分立している地域（小学校区）ごとの各種組織のネットワーク化を進めていくべきである。福岡市の事例で述べた通り、地域協働拠点として区役所が機能するためには、行政側の取組みだけではなく、地域づくりを担う住民側の組織体制についても、再考する余地がある。福岡市の「自治協議会」のように、分立している住民組織を地域ごとに再編するよう誘導することも一つの選択肢である。その上では、住民と話し合いを重ねながら、地域の実情や自主性に基づいたあり方を探っていかなければならない。

また、従来の連合町内会等の枠にとらわれない地域の枠組み作りや、NPO や民間企業をはじめとする「新しい公共」を担うセクターの参入についても積極的に検討していく必要がある。区に移管された中央市民センターや、各地域の小中学校との連携も考えられる。これらの連携を促し、ネットワークとして結ぶ役割を区役所は積極的に果たしていくべきである。そして、人口の急増や高齢化など共通する課題を抱える地域同士の連合体や、環境の局地的な急変への対応を迫られる小地域（町丁目、沿線単位など）についての協議会の設置なども考えられる。

以上の提言を踏まえ、今後の区役所と地域社会との協働の要となる、地域連携担当職員の役割の明示化についても提言する。

- ①地域社会と区役所の橋渡しをする
- ②庁内組織を横断するパイプとなる
- ③地域づくりの主体どうしをつなぐ

大まかに示したものが、この 3 つの役割である。実際の運用時には、要綱を作成するなどして具体的に明文化することが望ましい。役割や業務内容を明確に示し、期間ごとの業務計画を策定することで、現状のような少人数でも効率的な業務を行うことができると考えられる。また、「地域づくりのプロフェッショナル」として意欲のある職員を配置することを目的として、庁内公募制度の対象とすることも検討すべきである。

第4章 総括

第1節 特別自治市への移行と指定都市制度の強化

第1章第3節で、指定都市市長会が提唱している特別自治市構想について述べたが、ここでは、仙台市が特別自治市に移行する場合と、指定都市制度を強化する場合について、それぞれのメリット・デメリットを整理する。

【図表 - 29】 仙台市が特別自治市に移行する場合と、指定都市制度を強化する場合それぞれのメリット

特別自治市への移行	指定都市制度の強化
(財政) ・ 受益と負担の不一致が是正される。 ・ 市域で徴収される県税についても市税として徴収することが可能となる。 (行政効率化・行政改革) ・ 包括的な税源と権限を有するので、都市の独自性が格段に向上し、柔軟で早い課題対応が可能。 ・ 多くの分野にまたがる行政事務の効率化を一度に行うことが可能である。 ・ 住民に身近な基礎自治体が、あらゆる行政サービスを直接行うことにより、窓口の一本化など、サービスの迅速な提供が実現される。 (広域行政) ・ 市町村間の連携の核として、多様な行政のあり方を構築することが可能となり、行政ニーズへの対応力が向上す	(財政) ・ 現在の財政調整機能により、宮城県全体を見た際に、仙台市とそのほかの市町村の間に行政サービスの大幅な格差が生じにくい。 (行政効率化・行政改革) ・ 現行の行財政改革の考え方の延長として、現場や宮城県、市民の理解が得られやすい。 ・ 各行政課題について、丁寧な議論をすることが可能である。また、それにより、本来想定していた課題以外の課題を発掘できる余地がある。 ・ 指定都市ごとの様々な事情に対応できる。多くの場面で県との協議が必要であるものの、地域のニーズに合わせた施策を展開することができる。 (広域行政) ・ 県と市で、広域的に行うべき事務とそうではない事務の適切な分配ができる。

る。 ・制度が実現すれば、次は国から広域自治体への権限移譲という段階の話にもつながる。 (その他) ・一都市に拘らず、例えば東北地方全体・日本全体で見た時、長期的にプラス効果を生じうる。 ・基礎自治体優先の原則の徹底や、道州制の実現と親和する。	・周辺市町村との連携をとりやすい。 (その他) ・国、道府県、周辺市町村による反対が少なく、実現可能性が高い。
---	--

【図表 - 30】 仙台市が特別自治市に移行する場合と、指定都市制度を強化する場合それぞれのデメリット

特別自治市への移行	指定都市制度の強化
(財政) ・宮城県の人口の半分が仙台市に集中する実情を考えると、仙台市が独立した場合、県税収入の減少に伴い、仙台市以外の市町村の住民が、宮城県から従来通りの行政サービスを受けられなくなるおそれがある。 ・移行に伴い、新たなコストが発生する懸念がある。 (行政効率化・行政改革) ・現行法で「知事の同意（許可）」を要する決定を「大臣の同意（許可）」に改正する場合、意思決定、政策実施までのスピード感が変わらない可能性がある。 (広域行政) ・仙台市が宮城県を地理的に分断して	(財政) ・財源措置が不十分な状態が依然として継続するため、仙台市における大都市特有の財政需要に見合った税源移譲の要請を続けていく必要がある。 ・権限を移譲することができても、府県による財政コントロールがなされてしまうことで、形式的な権限にとどまってしまう可能性。 (行政効率化・行政改革) ・指定都市が事務を行う際、国や広域自治体の関与が依然として存在し、また、大幅な事務拡充は困難である。 ・包括的な権限移譲が実現されないと、潜在的な課題や、緊急の行政需要に対応しきれない可能性がある。 (広域行政) ・今後、他都市に新たな制度が導入さ

いるため、独立することが現実的ではない。 ・宮城県内における行政サービスの格差が拡大し、東北地方における仙台市への一極集中化を招く可能性がある。 ・人的・物的資源が不足する懸念がある。警察行政など、単一市における運用が困難な行政分野も存在する。 (その他) ・特別自治市が担うべき行政分野について、議論が不十分である。 ・法改正が必要であり、今すぐに実現できるものではない。	れた場合に、国内の都市間競争で不利に立たされるおそれがある。 (その他) ・個々の事務に関して、個別に問題を抽出し、その都度、権限移譲を検討する必要がある。そのため、特別自治市と比べて地方分権の速度が遅い。
---	---

これによれば、特別自治市への移行により、行政事務の効率化やサービスの迅速化といったメリットが実現されうる。しかしながら、そのためには人的・物的リソースが不足する可能性があり、また、法改正も求められることから、仙台市の直面する喫緊の課題を解決する手段としては現実的ではない。

また、特別自治市への移行が仙台市への一極集中化をもたらしかうことや、宮城県の財政状況を圧迫し、仙台市以外の自治体がこれまで通りの行政サービスを受けられなくなるおそれを見逃することもできない。

一方、指定都市制度を強化することは、地域のニーズに合わせた施策を実現することに繋がり、また、県内の他自治体との柔軟な連携がなしかうるといったメリットがある。そして、現行制度を基にした行政改革であれば、国・宮城県・県内の他自治体・市民等、ステークホルダーの理解が得やすいといえ、実効性と迅速性が担保される。

従って、仙台市は、国や宮城県とのさらなる調整が必要になることをふまえても、現状の指定都市制度を軸に、権限強化・行財政改革に取り組むべきである。その上で、第3章以下で示した提言を実現することにより、柔軟で効率的な行政運営が可能となり、ひいては住民にとって、より望ましい行政サービスの提供が実現されることになる。

第2節 本研究で明らかになったこと

各行政分野における調査・研究を通じて、よりよい仙台市を実現するために必要な、いくつかの要素が明らかになった。

第一に、他自治体との連携を強化することの重要性が挙げられる。第3章第2節で論じた通り、宮城県内の自治体は人口減少に直面しており、ハード・ソフト両面での集約化が求められるところ、仙台市は周辺自治体を牽引する中枢都市となるべきである。そのためには、各分野において他自治体と綿密な協議をすることが必要不可欠であり、第3章のいくつかの分野で提言した「協議会の実施」等が、それを実現するための一手段である。

また、仙台市が上記のような存在となる場合、広域自治体である宮城県の担うべき役割も変容すると考える。すなわち、仙台都市圏の域外に所在する自治体が従来通りの行政サービスを享受できるよう、補完を行うのみならず、仙台都市圏との連携を強化するために、さらなる情報共有が求められることになる。

第二に、自主性を向上すべきである。すなわち、税源配分や、宮城県との間で交錯する権限・負担を適切な形に改め、仙台市が独自の施策を打ち出すための基盤を整えることが必要である。第3章第4節で扱った教育分野や、第3章第7節で論じた減災分野等の施策については、関連する権限の移譲を実現せねばならない。

第三に、住民自治を拡充することが必要である。第3章第9節において、指定都市のもつ行政区が、市民に身近な行政機関としての立ち位置を確立し、また、情報共有を強化することで、さらなる住民自治の拡充に資する可能性を指摘した。その他、仙台市から市民への情報発信についても、充実を図るべきである。

第3節 提言集

最後に、これまでに本稿で述べてきた提言をまとめ、むすびとする。

【図表 - 31】 提言集

分野	内容	頁
二重行政	第3章第1節の表を参照	59
集約とネット ワーク化	「伊達な勉強会（仮称）」の実施	79
	仙台都市圏広域行政推進協議会の充実	80
財政	「大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望」について、方向性を見直し	84
	「宮城県・仙台市 税財政の今後のあり方に関する研究会（仮称）」の設立	85
教育	「教職員定数」と「学級編成基準」の決定権限について、移譲を求める	89
	権限移譲に伴う詳細な部分について、宮城県と協議を行う	90
	平成29年度の権限移譲を機に、教育施策を再検討	90
都市計画	都市づくりの基本理念を具現化するための協議会の主催	95
河川管理	宮城県が管理する河川区域内の積極的利用	102
医療	「仙台医療圏協議会（仮称）」の創設	106
就労支援	「仙台版トータルケア（仮称）」の実施	108
待機児童	病児保育の供給量拡大及び当該施策に関する情報提供	113
	保育サービス相談員の増員と育成及び当該施策の評価	114
減災・広域連携	災害応急対応における、仙台市長の権限の拡大	121
	相互支援に関する役割分担についての、周辺自治体との協議	121
	宮城県との間における、災害応急対応に関する事務移譲についての協議の開始	121
	災害時相互応援協定に基く総合的な訓練の実施	122
減災・帰宅困難者	「仙台市帰宅困難者対策条例（仮称）」の制定	127
企業誘致	企業のバックオフィス部門の積極的な誘致	130
中小企業支援	支援の3類型を基本に据えた3機関の役割の明確化	134

	3 機関のイベント周知のためのメールマガジンの共同配信	136
	3 機関の窓口の一元化とコンシェルジュの設置	136
創業支援	開業事業者専用の窓口を設置	139
	創業後 3 年程度までの一体的な支援を仙台市産業振興事業団が中心に行う	139
	創業支援融資に民間からの投資を呼び込み活用する制度の創設	139
都市内分権	各課の情報共有の強化と、課題の地域ごとの集約	150
	区からの予算要望の見直し	150
	地域社会のネットワーク化の働きかけ	151

おわりに

近時、大都市は、少子高齢化、財源不足、社会資本の老朽化等、様々な問題に直面しており、これらの問題から生ずる行政課題へ対応するため、全国の大都市において大都市構想が想起されている。仙台市もまた、大都市特有の課題を抱えているものの、独自に打ち立てる大都市構想はない。そこで、仙台市の行政事情を個別に分析し、仙台市に適した大都市行政のあり方を一から探ることを目的とした。

調査の前提として、大都市制度の理解が不可欠である。初めに着手したことは、指定都市制度の歴史及び他都市等における大都市構想を学ぶことである。この学びは、仙台市がとりうる大都市としての振る舞い方の選択肢を考える上で、本稿に大いに活かされている。

行政の現状分析には、現に行われている事業の実態を知ることが必要であった。このために、仙台市の行政機関等をはじめとし、全国各地の様々な主体へヒアリング調査を行った結果、分析の対象は多岐にわたった。文献調査やヒアリング調査等を通じ仙台市の行政課題を抽出したところ、対象とする行政の視点は、第3章各節に記すおおよそ9の分野にのぼった。更に調査と分析を重ね、それら全てにおいて提言を行った。

行政分野を個別に分析し、課題に対する提言を行ったところ、以下の共通点が見られた。すなわち、関係自治体との連携強化、自主性の向上、住民自治の拡充の3点が、提言の主要素である。また、現行の指定都市制度及び指定都市市長会の提示する特別自治市構想の比較検証により、前者に則る方が、仙台市における行政課題の解決により資することが明らかとなった。よって、行政効率化及び住民の行政ニーズ充足を目指すには、権限や税源の移譲をも視野に、現行の指定都市制度の枠内で行財政の改善を進めることが、仙台市に適した大都市行政のあり方といえる。

これらをもって、本稿の結論とするものである。

一方で、様々な行政における、民間事業者や市民との協働の余地に関しては、十分な分析を行うことができなかった。今日、行政とそれら主体との協働は、盛んな議論が行われているところであり、行政課題における主要な側面のひとつである。また、時間等の制約上、分析には至らなかった行政分野もある。本稿の限界であり、今後の課題として議論されよう。

謝辞

本稿では、仙台市における大都市行政の今後のあり方について、調査・研究をもとに、課題の解決に向けた提言を行った。

行政の現場に関わる方々へのヒアリング調査を重ねることで、仙台市の行政運営の実態について理解を深めることができた。業務でご多用のなか、ヒアリング調査にご協力いただいた方々に、深く御礼申し上げる。

また、大学院の諸先生方には、中間報告会・最終報告会でのご助言をはじめ、様々な面でご支援いただいた。特に、指導教員である宍戸邦久教授、飯島淳子教授には、終始親身なご指導をいただいた。先生方のご指導がなければ、本稿の完成には至らなかった。心から感謝の意を申し上げたい。

平成 26 年 1 月

ヒアリング調査先一覧

全般

調査実施日 (平成 25 年)	調査先	担当者
5 月 14 日	仙台市総務企画局総務部行財政改革課	課長 金子雅氏
5 月 14 日		主幹 郷家貴光氏
11 月 12 日		主査 熊谷拓郎氏
7 月 9 日	宮城県震災復興・企画部 震災復興政策課分権推進班	課長補佐兼企画員・分権推進班 長 飯川斉氏
11 月 25 日		主幹兼企画員 五十嵐弘美氏
		企画員 石濱秀平氏
		川和拓央氏
7 月 23 日	総務省自治行政局行政課	大都市制度専門官併任課長補 佐 浦上哲郎氏
		主査 松田健司氏
8 月 28 日	指定都市市長会事務局	次長(企画担当) 塗師敏夫氏
		主査(企画担当) 上田秀栄氏
		主査(企画担当) 宮下智宏氏
7 月 22 日	横浜市政府大政制度推進課	課長 橋田誠氏
		担当係長 金川守氏
		藤井洋平氏
7 月 22 日	川崎市総合企画局自治政策部	地方分権担当課長 柴山巖氏
		地方分権担当係長 和田一晃氏
		担当係長 鴻巣玲子氏
7 月 8 日	千葉市市民局市民自治推進部広報課	森山氏
7 月 10 日	千葉市市民局市民自治推進部 市民自治推進課	島村氏
7 月 11 日	千葉市教育委員会事務局 学校教育部教職員課	大木氏
7 月 11 日	千葉市農業委員会事務局	角田氏

7月12日	千葉市こども未来局こども未来部保育支援課	小柳氏
7月16日	千葉市都市局都市部都市計画課	佐藤氏
7月19日	千葉市建設局下水道建設部都市河川課	伊藤氏
7月19日	千葉市総合政策局総合政策部政策調整課	柴田氏
7月22日	千葉市財政局財政部資金課	小酒井氏
7月22日	千葉市総合政策局総合政策部政策企画課	藤牧氏
7月22日	千葉市財政局税務部税制課	渡辺氏
7月24日	千葉市教育委員会事務局教育総務部総務課	山本氏
7月25日	千葉市健康福祉局健康部健康企画課	仁氏
7月25日	千葉市健康福祉局高齢障害部高齢福祉課	和田氏
9月5日	千葉市市民局市民自治推進部 市民サービス課	谷倉氏
7月22日	さいたま市政策局都市経営戦略室	室長 榎本肇氏
		主任 片倉淳平氏
		主任 竹村真氏
7月22日	さいたま市浦和区役所 区民生活部コミュニティ課	課長 坂本知子氏
		課長補佐兼企画係長 荒木美穂氏
		主査 高橋勝明氏
8月23日	京都市総合企画局政策企画室	大都市制度・広域行政担当課長 阿部吉宏氏
		主任 森川健吾氏
9月18日	福岡市総務企画局企画調整部企画課	課長 臼井智彦氏
	福岡市総務企画局企画調整部企画係	係長 吉瀬賢治氏
	福岡市市民局コミュニティ推進課企画係	係長 西林一彦氏
9月18日	北九州市総務企画局政策部	担当課長 浅井真理子氏
	北九州市総務企画局政策部 政策調整課地方分権改革担当係	担当係長 玉井健司氏
	北九州市総務企画局政策部 政策調整課福岡県市長会事務局	山口浩樹氏
	北九州市財政局税務部税制課税制係	係長 喜多川幹生氏
	北九州市財政局税務部税制課	西田和代氏

第 3 章第 1 節 二重行政

調査実施日 (平成 25 年)	調査先	担当者
12 月 5 日	宮城県図書館	次長 鈴木裕氏
12 月 6 日	仙台市農政企画課	佐藤豊氏

第 3 章第 2 節 集約とネットワーク化

調査実施日 (平成 25 年)	調査先	担当者
11 月 14 日 12 月 9 日 12 月 19 日	仙台市総務企画局企画部企画調整課	主査 三井悦弘氏
11 月 14 日	仙台市総務企画局企画部企画調整課	主事 渡辺宗太氏
11 月 18 日	石巻市復興政策部復興政策課	主査 高橋進一氏
11 月 27 日	塩竈市市民総務部政策課	斎藤吉和氏
11 月 27 日	宮城県総務部市町村課行政第一班	中澤光展氏
11 月 28 日	色麻町政策推進室	大原友行氏
11 月 28 日	山形市企画調整部企画調整課政策調整係	係長 山崎真浩氏
		主任 佐藤千晶氏
11 月 28 日	利府町総務課総務管理班	藤岡章夫氏
12 月 2 日	名取市政策企画課	針生大輔氏
12 月 5 日	柴田町まちづくり支援課	小笠原氏
12 月 6 日	富谷町企画部企画経営課	大村俊史氏
12 月 6 日	村田町企画財政課	鈴木洋貴氏
12 月 6 日	岩沼市総務部政策企画課	山田氏
12 月 16 日	川崎町総務課庶務係	小原氏

第3章第3節 財政

調査実施日 (平成25年)	調査先	担当者
7月2日 7月18日 8月28日 10月30日 12月3日 12月20日	仙台市財政局税務部税制課税制係	庄司哲也氏
7月3日	仙台市財政局財政課予算第二係	係長 及川徹氏
11月21日	京都市行財政局税務部収納対策課	田村陽平氏
12月7日	宮城県総務部財政課予算第一班	大町久志氏

第3章第4節 教育

調査実施日 (平成25年)	調査先	担当者
7月12日	仙台市教育局教職員課	給与厚生係長 鈴木諭氏
		主幹兼教職員係長 日置利道氏
11月13日	宮城県教育庁教職員課	課長補佐 佐々木幸喜氏
		副参事 千葉清人氏
		課長補佐 成田宏氏
12月6日	川崎市教育委員会事務局職員部勤労課	石井氏
12月6日	札幌市教育委員会学校教育部教職員課	教育制度担当係長 折笠大和氏
12月6日	千葉市教育委員会教職員課	山下敦史氏
12月6日	相模原市教育委員会 教育局学校教育部教職員課	
12月6日	大阪市教育委員会事務局 教務部教職員給与・厚生担当制度グループ	
12月6日	京都市教育委員会事務局 総務部教職員人事課	
12月16日	横浜市教育委員会事務局 総務部教育政策推進課	担当係長 末吉和弘氏

12月16日	神戸市教育委員会事務局 総務部教職員課人事係	
12月17日	堺市教育委員会事務局総務部教職員課	森内氏
12月18日	福岡市教育委員会総務部教職員第1課	教職員第4係長 奥田一成氏
12月19日	さいたま市教育委員会事務局 管理部教育総務課	木村氏
12月19日	静岡市教育委員会事務局教育部教職員課	安本氏
12月19日	浜松市教育委員会教職員課	山下淳一氏
12月19日	熊本市教育委員会事務局教職員課	
12月24日	名古屋市教育委員会事務局 学校教育部教職員課	主査 高田健吾氏
12月25日	広島市教育委員会事務局 学校教育部教職員課	胡子芳樹氏

第3章第5節 社会資本整備

調査実施日 (平成25年)	調査先	担当者
7月4日 12月25日	仙台市都市整備局計画部都市計画課	係長 二階堂聡氏
		主査 赤間貴史氏
7月9日 12月6日	仙台市建設局百年の杜推進部河川課	調整係長 中鉢修一氏
10月25日	宮城県土木部都市計画課企画調整班	技師 宮野雅芳氏
12月6日 12月12日	仙台市建設局百年の杜推進部公園課 青葉山公園整備室	斎藤善高氏

第3章第6節 医療・社会福祉

調査実施日	調査先	調査先
7月4日	仙台市健康福祉局保健医療課	医療整備係長 橋元研氏
11月6日	仙台市健康福祉局保健福祉部社会課保護係	松尾氏
	仙台市健康福祉局保健福祉部社会課保護係	村口恭之氏
11月15日	仙台市子供未来局子供育成部総務課	主幹 大槻覚氏
	仙台市子供未来局保育部保育指導課	育成企画係長 高野修氏

11 月 15 日	仙台市子供未来局保育部保育課	企画係長 富田悠輔氏
	仙台市子供未来局保育部保育環境整備課	主査 脇田清氏
12 月 25 日 12 月 26 日 平成 26 年 1 月 6 日	宮城県済生会こどもクリニック こどもケアルーム	
平成 26 年 1 月 10 日	仙台市子供未来局子供育成部子育て支援課	須藤氏

第 3 章第 7 節 減災

調査実施日 (平成 25 年)	調査先	担当者
11 月 14 日	仙台市消防局防災計画課防災計画係	主幹兼防災計画係長 荒木秀雄氏
		山田浩幸氏
	仙台市消防局減災推進課	減災推進係長 鈴木裕一氏
12 月 10 日	仙台市健康福祉局総務課	大竹美恵氏
12 月 17 日	宮城県保健福祉部震災援護室震災援護班	
12 月 26 日	関西広域連合広域防災局	

第 3 章第 8 節 産業

調査実施日 (平成 25 年)	調査先	担当者
8 月 26 日	宮城県経済商工観光部産業立地推進課	課長補佐 菊地高広氏
	宮城県経済商工観光部産業立地推進課 企業立地企画班	主査 大内浩昭氏
	宮城県経済商工観光部 国際経済・交流課企画・多文化共生班	主査 吉田洋氏
	宮城県震災復興・企画部震災復興政策課	企画員 石濱秀平氏
	8 月 30 日 仙台市経済局産業政策部	参事兼経済企画課長 天野元氏
8 月 30 日 12 月 2 日	仙台市経済局産業政策部企業立地課 ものづくり産業係	主事 佐藤伸洋氏

10 月 18 日	山田水産株式会社	常務取締役 石巻事業所所長 岡田賢二氏
10 月 21 日	仙台市経済局農林部農業振興課 農商工連携推進室	室長 櫻井健二氏
	仙台市経済局農林部農業振興課企画調整係	主査 佐藤豊氏
10 月 29 日	大場印刷株式会社	常務取締役 取締役営業本部長 大場賢二氏
11 月 1 日	公益財団法人仙台市産業振興事業団 地域産業振興部中小企業支援課	主任 赤羽優氏
11 月 15 日	公益財団法人みやぎ産業振興機構 総務企画部企画調整課	課長 田村敏宏氏
11 月 21 日	札幌市経済局産業振興部立地促進担当課	北館絢子氏
11 月 23 日	中小機構東北 経営支援部経営支援課	課長代理兼復興支援センター副 参事 佐々木一成氏
		課長代理 細谷敬弘氏
11 月 29 日	仙台市経済局産業政策部地域産業支援課 企業支援係	主事 白川裕也氏
11 月 29 日	株式会社 TESS	代表取締役 鈴木堅之氏
11 月 29 日	宮城県経済商工観光部工経営支援課	千葉博樹氏
11 月 29 日	株式会社 HqME	代表取締役 橋本善一氏
12 月 2 日	仙台市商工会議所中小企業支援部	課長 渡辺英樹氏
12 月 4 日	株式会社HACHI	代表 角田秀晴氏
12 月 4 日	株式会社地球の恵	代表 樹美千子氏
12 月 16 日	川崎市経済労働局国際経済推進室	担当係長 畠山知樹氏

第 3 章第 9 節 都市内分権

調査実施日 (平成 25 年)	調査先	担当者
10 月 11 日	仙台市青葉区区民部 青葉区中央市民センター	センター長 西川勲氏
10 月 11 日	仙台市青葉区まちづくり推進課	まちづくり推進課長 村上修氏
10 月 11 日	仙台市青葉区区民部	区民部長 森谷厚氏
11 月 1 日	特定非営利活動法人都市デザインワークス	代表理事 榊原進氏

11 月 5 日	片平地区連合町内会	会長 今野均氏
11 月 29 日	横浜市市民局区政支援部区連絡調整課	課長 鈴木昇氏
		係長 市川雅啓氏
		係長 菊地朗氏
		藤原大輔氏
11 月 29 日	川崎市中原区役所 まちづくり推進部地域振興課	地域コミュニティ強化担当係長 東伸亨氏
	川崎市中原区役所まちづくり推進部企画課	担当係長 江口大氏
	川崎市中原区役所危機管理担当	課長補佐 木村実氏

参考文献一覧

【書籍】

- ・ 愛知県知事政策局企画課『中京都構想具体化検討基礎調査報告書』2012 年
- ・ 芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法〔第 4 版〕』岩波書店、2007 年
- ・ 安宅敬祐『指定都市の税財政制度の改革』大学教育出版、2009 年
- ・ 磯崎初仁、金井利之、伊藤正次著『ホーンブック地方自治〔改訂版〕』北樹出版、2013 年
- ・ 今井照『図解よくわかる 地方自治のしくみ〔第 4 次改訂版〕』学陽書房、2011 年
- ・ 青木栄一『地方分権と教育行政 少人数学級編制の政策過程』勁草書房、2013 年
- ・ 江口克彦『地域主権型道州制』PHP 研究所、2007 年
- ・ 河川法研究会『逐条解説 河川法解説〔改訂版〕』大成出版社、2006 年
- ・ 河川法令研究会『よくわかる河川法〔第二次改定版〕』ぎょうせい、2012 年
- ・ 川崎市経済局産業政策部企画課「かわさき産業振興プラン～国際知識創造発信都市をめざして～」2005 年
- ・ 北村亘『政令指定都市 百万都市から都構想へ』中央公論新社、2013 年
- ・ 北村喜宣、山口道昭、出石稔、磯崎初仁編『自治体政策法務』有斐閣、2011 年
- ・ 教職員人事問題研究会『学校運営と教職員』ぎょうせい、2002 年
- ・ 公益財団法人日本都市センター『欧米諸国にみる大都市制度』2013 年
- ・ 小坂紀一郎『一番やさしい自治体財政の本〔第一次改訂版〕』学陽書房、2007 年
- ・ 財団法人堺都市政策研究所『平成 20 年度堺市都市制度研究業務報告書』2009 年
- ・ 財団法人自治体国際化協会『英国の地方自治（概要版）－2011 年改訂版－』2011 年
- ・ 財団法人自治体国際化協会『フランスの地方自治』2009 年
- ・ 財団法人自治体国際化協会『ドイツの地方自治（概要版）－2011 年改訂版－』2011 年
- ・ 財団法人自治体国際化協会『韓国の地方自治』2008 年
- ・ 佐々木信夫『新たな「日本のかたち」 - 脱中央依存と道州制 - 』角川書店、2013 年
- ・ 澤井勝、村上弘、大阪市政調査会編著『大阪都構想 Q&A と資料』公人社、

2011 年

- ・ 指定都市市長会『大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望』

2012 年

- ・ 指定都市市長会『大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望』

2013 年

- ・ 指定都市市長会『諸外国の大都市制度に関する調査報告書』2010 年
- ・ 砂原庸介『大阪 - 大都市は国家を超えるのか』中央公論新社、2013 年
- ・ 仙台市『東日本大震災 仙台市 震災記録誌－発災から 1 年間の活動記録－』2013 年
- ・ 仙台市『仙台市子供未来局データブック 平成 24 年度版』2012 年
- ・ 仙台市経済局企業立地課「S+ Theory of Innovation」2013 年
- ・ 仙台市市民局「平成 25 年度版 区政概要」2013 年
- ・ 仙台市史編さん委員会『仙台市史 通史編 現代 2』仙台市、2013 年
- ・ 高瀬嘉一郎『大都市制度史 資料編 I・II・III』大都市制度史刊行会、1975 年
- ・ 高橋裕『川からみた国土論』鹿島出版会、2011 年
- ・ 田村秀『暴走する地方自治』筑摩書房、2012 年
- ・ 東海自治体問題研究所編『大都市圏の構造変化 東海からの発信』自治体研究社、2013 年
- ・ 東京市政調査会編『大都市のあゆみ』東京市政調査会、2006 年
- ・ 橋下徹、堺屋太一著『体制維新 - 大阪都』文芸春秋、2011 年
- ・ 林仲宣『地方分権と地方税システム：税源移譲・自主課税権強化をめぐる地方税無行政の課題』中央経済社、2005 年
- ・ 廣田全男、横浜市立大学国際総合科学部ヨコハマ起業戦略コース編著『大都市制度の現状と再編課題－横浜市の場合－』学文社、2009 年
- ・ 宮城県経済商工観光部産業立地推進課「みやぎ企業立地ガイド 2013」2013 年
- ・ 村井嘉浩『復興に命をかける』PHP 研究所、2012 年
- ・ 村上博、平岡和久、角田英昭著『道州制で府県が消える』自治体研究社、2013 年
- ・ 横浜市立大学国際総合科学部ヨコハマ起業戦略コース著、村橋克彦監修『横浜まちづくり市民活動の歴史と現状 - 未来を展望して』学文社、2009 年
- ・ 吉川勝秀『河川の管理と空間利用』鹿島出版会、2009 年

【論文】

- ・ 鯨坂学、上野淳子、堤圭史郎、丸山真央著「「都心回帰」時代の大都市都心

地区におけるコミュニティとマンション住民：札幌市・福岡市・名古屋市の比較(上)」評論社会科学 No.105、2013 年

- ・ 阿部昌樹「自治体間連携と住民自治一定住自立圏を手がかりに一」市政研究 174 号、2012 年 1 月
- ・ 飯島淳子「地方自治と行政法」磯部力、小早川光郎、芝池義一編『行政法の新構想Ⅲ』2008 年
- ・ 飯島淳子「地方自治論」法学教室 No.357、2010 年 6 月
- ・ 市川喜嵩「都道府県による市町村の「補完」を考える」都市とガバナンス Vol.6、2011 年 9 月
- ・ 小原誠「被災時における交通行動の変化と駐車場の整備・活用方策に関する研究」公益財団法人東京都道路保全整備公社、彩交通計画株式会社、2012 年 4 月
- ・ 大杉寛「定住自立圏における連携と補完」都市とガバナンス Vol.6、2011 年 9 月
- ・ 梶原文男「地方自治体政策の主体的責任と広域的責任」地域開発、2010 年 8 月
- ・ 小松由季「道府県における特別区設置に係る手続の創設 - 大都市地域特別区設置法 - 」立法と調査 No.334、2012 年
- ・ 榊原元「CIRAC 調査研究レポート広域連携と定住自立圏構想に関する調査研究」中部圏研究、2012 年 3 月
- ・ 佐藤健、恋水康俊、昆野辰樹「東日本大震災における仙台市内の避難者発生の地域特性」日本地震工学会論文集第 12 巻、第 4 号（特集号）日本地震工学会、2012 年
- ・ 辻琢也「事務の共同処理に関する現況・課題とこれからの広域行政」市政、2009 年 4 月
- ・ 辻琢也「定住自立圏構想と自治体経営」地方議会人、2010 年 6 月
- ・ 廣井悠「帰宅困難者問題を考える」予防時報 Vol.253、2013 年 4 月
- ・ 星野菜穂子「普通交付税算定からみた大都市特有の財政需要」自治総研通巻 390 号、2011 年 4 月
- ・ 堀内匠「第 30 次地方制度調査会答申の読み方ー都市機能の「集約とネットワーク化」をめぐって」自治総研通巻 418 号、2013 年 8 月
- ・ 牧野光郎「「人材のサイクル」を構築して定住自立圏実現へ」市政、2009 年 4 月
- ・ 松田恵理「大阪都構想について」調査と情報 No.740、2012 年
- ・ 村上博「定住自立圏構想の現況と課題」季刊自治と分権 42 号、2011 年 1 月
- ・ 矢部明宏「地方分権の指導理念としての「補完性の原則」」国立国会図書館

調査局及び立法審査局レファレンス、2012 年 9 月

- ・ 山崎重孝「「定住自立圏構想」について (5)」自治研究 86 巻 8 号、2010 年 8 月
- ・ 横道清孝「日本における新しい広域行政政策」アップ・ツー・デートな自治関係に関する資料 No.6、財団法人自治体国際化協会・政策研究大学院大学、2010 年
- ・ 横道清孝「市町村の広域連携における日仏比較」都市とガバナンス Vol.6、2011 年 9 月
- ・ 横道清孝「時代に即応した広域連携のあり方について」都市とガバナンス Vol.20、2013 年 9 月
- ・ 吉岡正彦、日吉淳「広域連携による地域防災体制の推進」Business & Economic Review 7 月号、日本総合研究所、1995 年
- ・ 李憲模「比較研究への一試論 (Ⅱ) ー日韓の大都市制度を中心にー」中央学院大学法学論叢 第 18 巻 第 1・2 号、2005 年

【報道】

- ・ 河北新報「広瀬川治水工事 仙台市が県に異議 環境、景観への影響危ぐ」2003 年 3 月 11 日朝刊
- ・ 河北新報持論時論「広瀬川管理 市に移譲 市民主体の保全に必須」2005 年 3 月 2 日朝刊
- ・ 河北新報「仙台市「広瀬川の一元管理は困難」県から権限移譲を断念」2005 年 7 月 22 日朝刊
- ・ 河北新報「国交・農水両省権限移譲に反論」2007 年 7 月 20 日朝刊
- ・ 河北新報「点検宮城県政 村井知事の 3 年 二重行政利害調整を」2008 年 11 月 22 日朝刊
- ・ 河北新報「県方針 仙台の梅田川一部と綱木川 市に管理権限移譲」2009 年 1 月 23 日朝刊
- ・ 河北新報「100 万都市の足元 仙台／政令市移行 20 年／「大区役所制」曲がり角」2009 年 5 月 22 日朝刊
- ・ 河北新報社説「広瀬川の親水空間／仙台市が主体的に管理を」2009 年 11 月 25 日朝刊
- ・ 河北新報持論時論「広瀬川 of 管理権限 仙台市への移譲推進を」2012 年 11 月 27 日朝刊
- ・ 河北新報「2 次医療圏合併 反論噴出」2012 年 12 月 22 日朝刊
- ・ 河北新報社説「市制移行 分権で追い詰められる町村」2013 年 4 月 4 日朝刊
- ・ 河北新報「起業家育成施設を仙台に 都内の社団法人整備・2014 年秋開所」

2013 年 11 月 13 日朝刊

- ・ 河北新報「教職員給与、政令市が負担 仙台市など道府県と合意」2013 年 11 月 15 日朝刊
- ・ 河北新報「ホームレス増加数、仙台市最多 震災関連 就業できず」2013 年 11 月 20 日朝刊
- ・ テレビ東京「ワールドビジネスサテライト」2013 年 10 月 16 日
- ・ 毎日新聞「クローズアップ 2013 堺市長選（その 2）「原点」都構想にノー 大阪府・市再編にも影」2013 年 9 月 30 日朝刊

【ホームページ】（全て 2014 年 1 月 31 日時点確認済み）

- ・ 大分市ホームページ「九州広域行政（仮称）に対する九州市長会の対応（新規）」2012 年 4 月
<http://www.city.oita.oita.jp/www/contents/1335337776155/>
- ・ 大阪維新の会ホームページ「大阪都構想推進大綱」
<http://oneosaka.jp/pdf/manifest05.pdf>
- ・ 鹿児島市ホームページ「九州府構想推進計画報告書について」
http://www.city.kagoshima.lg.jp/_1010/shimin/3machidukuri/3-6toshiseisaku/_43841.html
- ・ 神奈川県ホームページ「神奈川県地方税制等研究会ワーキンググループ報告書地方税源の充実と地方法人課税 第 2 章 沼尾波子「自治体の自主課税権活用の現状と課題」」
<http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/19850.pdf>
- ・ 関西広域連合広域防災局「関西広域応援・受援実施要綱の概要」
http://www.kouiki-kansai.jp/data_upload01/1364445387.pdf
- ・ 関西広域連合広域防災局「関西防災・減災プランの概要」
http://www.kouiki-kansai.jp/data_upload01/1364287887.pdf
- ・ 関西広域連合広域防災局「平成 24 年度関西広域応援訓練の実施結果について」
http://www.kouiki-kansai.jp/data_upload01/1364288351.pdf
- ・ 関西広域連合広域防災局「平成 24 年度近畿府県合同防災訓練実施概要」
http://www.kouiki-kansai.jp/data_upload01/1364288470.pdf
- ・ 関西広域連合広域防災局記者報道資料「広域応援訓練（事務局訓練）の実施について」
http://www.kouiki-kansai.jp/data_upload01/1364288562.pdf
- ・ 九都県市合同防災訓練連絡部会「訓練の実施概要」
<http://www.9tokenshi-bousai.jp/kunren/2013/pdf2013/jisshigaiyo34.pdf>

- ・ 九都県市合同防災訓練連絡部会「第 34 回九都県市合同防災訓練実施大綱」
http://www.city.nagareyama.chiba.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/017/076/34_9tokentaiko.pdf
- ・ 厚生労働省報道資料「「待機児童解消加速化プラン」第一次集計の結果を公表」
<http://www.city.sendai.jp/kodomo/kodomo/06sisinn.pdf>
- ・ 厚生労働省報道資料「保健所関連情報取りまとめ（平成 25 年 4 月 1 日）」
<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000022681.pdf>
- ・ 厚生労働省ホームページ「医療計画の見直しについて」
http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryuu/iryuu/iryuu_kaikaku/dl/shiryuu_a-1.pdf
- ・ 厚生労働省ホームページ「社会保障給付費の推移」
<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/dl/05.pdf>
- ・ 厚生労働省ホームページ「待機児童解消加速化プランの支援パッケージ」
http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/kodomo_kosodate/k_1/pdf/s7-1.pdf
- ・ 厚生労働省ホームページ「ホームレスの実態に関する全国調査（概数調査）結果 平成 25 年 4 月 26 日」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000030rlj-att/2r98520000030rn0.pdf>
- ・ 国土交通省ホームページ「大都市交通センサス 首都圏報告書」2007 年
http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/sosei_transport_tk_000007.html
- ・ 国土交通省ホームページ「平成 22 年度安全・安心まちづくりに向けた取組概要」
<http://www.mlit.go.jp/crd/city/sigaiti/tobou/ka1torikumi.pdf>
- ・ 国土交通省ホームページ報道資料「包括占用許可制度の概要」1999 年 8 月
http://www.mlit.go.jp/river/press_blog/past_press/press/9907_12/990804b.html
- ・ 国土交通省東北地方整備局仙台河川国道事務所ホームページ「名取川・広瀬川指定区間における現状について」
http://www.thr.mlit.go.jp/sendai/kasen_kaigan/nahi/nat_kondan/01/0701.pdf
- ・ 3 府県 2 政令市 知事・市長会議「世界と闘える愛知・名古屋づくり―「中京都」の創設」2011 年

- http://www.city.niigata.lg.jp/shisei/seisaku/niigata_shuu_top/sonota/5kubityou.files/5kubityou04-aichinagoya.pdf
- 指定都市市長会ホームページ「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～」2011年7月
http://www.siteitosi.jp/necessity/city/pdf/h23_07_27_02.pdf
 - 指定都市市長会ホームページ「県費負担教職員の給与負担等の移譲について」
http://www.siteitosi.jp/conference/honbun/pdf/h25_07_24_01_siryo/siryo1_2.pdf
 - 指定都市市長会ホームページ「県費負担教職員の給与負担等の道府県から指定都市への移譲について（会長談話）」
http://www.siteitosi.jp/activity/pdf/h25_11_14_01_01.pdf
 - 指定都市市長会ホームページ「災害対応法制の見直しに関する指定都市市長会要請」
http://www.city.kumamoto.kumamoto.jp/Content/Web/Upload/file/Bun_77_113_215saigaitaiouyousei.pdf
 - 指定都市市長会ホームページ「大都市特有の財政需要」
http://www.siteitosi.jp/necessity/pdf/index_siteitosi_data_02jyuyo.pdf
 - 指定都市市長会ホームページ「地方分権の必要性・行政上の課題」
<http://www.siteitosi.jp/necessity/city/issue.html>
 - 指定都市市長会ホームページ「平成25年度国の施策および予算に関する提案（文部科学省）」
http://www.siteitosi.jp/activity/pdf/h24_07_26_02_01.pdf
 - 指定都市市長会ホームページ「第二期地方分権改革に関する指定都市の意見（第1次提言）」2007年8月
http://www.siteitosi.jp/necessity/city/pdf/h19_08_01_01.pdf
 - 指定都市市長会ホームページ「第二期地方分権改革に関する指定都市の意見（第2次提言）」2008年2月
http://www.siteitosi.jp/necessity/city/pdf/h20_02_26_01.pdf
 - 指定都市市長会ホームページ「第二期地方分権改革に関する指定都市の意見（第4次提言）」2009年3月
http://www.siteitosi.jp/necessity/city/pdf/h21_03_27_01.pdf
 - 仙台市ホームページ「青葉山公園整備基本計画」2011年
<http://www.city.sendai.jp/kensetsu/kouen/aobayamakoen/kihonnkeikaku/02-2keikakujyokennoseiri.pdf>
 - 仙台市ホームページ「アクション・プランに係る地方自治体とハローワークの一体的実施に向けた提案 平成24年7月11日」
<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/ap-hw-99-sendaishi.pdf>

- ・ 仙台市ホームページ「公共施設総合マネジメント」
http://www.city.sendai.jp/shisei/1208293_1984.html
- ・ 仙台市ホームページ「子ども・子育て関連基礎データ」
<https://www.city.sendai.jp/kodomo/kodomo/06kisodata.pdf>
- ・ 仙台市ホームページ「「子育てに関するアンケート調査」「子供の意識アンケート調査」」
http://www.city.sendai.jp/fukushi/kosodate/keikaku/__icsFiles/afieldfile/2010/06/24/H20_kosodate_chyousa_gaiyou.pdf
- ・ 仙台市ホームページ「「仙台市すこやか子育てプラン 2010」目標事業量の進捗について」
http://www.city.sendai.jp/kodomo/kodomo/251031_siryou2-2-2.pdf
- ・ 仙台市ホームページ「仙台市企業進出ガイド」
<http://www.city.sendai.jp/keizai/sangyou/S/>
- ・ 仙台市ホームページ「仙台市の財政状況 平成 24 年 10 月」
http://www.city.sendai.jp/shisei/__icsFiles/afieldfile/2012/11/05/H24sendai-shiIRjyouhou.pdf
- ・ 仙台市ホームページ「仙台市地域防災計画」
<http://www.city.sendai.jp/kurashi/shobo/keikaku/0058.html>
- ・ 仙台市ホームページ「仙台市の行財政改革について」
<http://www.city.sendai.jp/soumu/gyoukaku/gyoukaku/index.html>
- ・ 仙台市ホームページ「地域防災計画」
<http://www.city.sendai.jp/syoubou/bousai/ciikibousai/kyoutuu2013.4/pdf/2-2-3.pdf>
- ・ 仙台市ホームページ「統計時報」（2013 年 8 月）
http://www.city.sendai.jp/kikaku/seisaku/toukei/toukeijihou/special_edition/201308/pdf/all.pdf
- ・ 仙台市ホームページ「復興計画期間における行財政改革の方針」
http://www.city.sendai.jp/soumu/gyoukaku/pdf/gyokaku_hoshin.pdf
- ・ 仙台市子ども・子育て会議資料「子ども・子育て支援新制度開始に向けた保育基盤の整備等について」（第 2 回 2013 年 8 月 9 日）
<http://www.city.sendai.jp/kodomo/kodomo/01hoikukiban.pdf>
- ・ 仙台市子ども・子育て会議資料「子ども・子育て支援法に基づく基本指針概要について」（第 2 回 2013 年 8 月 9 日）
<http://www.city.sendai.jp/kodomo/kodomo/06sisinn.pdf>
- ・ 仙台市長定例記者会見（2012 年 5 月 8 日）
<http://www.city.sendai.jp/kaiken/120508saigai1.html>

- ・ 仙台市長定例記者会見（2012 年 6 月 4 日）
<http://www.city.sendai.jp/kaiken/120604saitaihou1.html>
- ・ 仙台都市総合研究機構「仙台都市圏の長期的な都市形成および地域間連携に関する基礎調査」1998 年 3 月
<http://www.city.sendai.jp/kikaku/seisaku/surf/repo/no9705040104.pdf>
- ・ 総務省ホームページ「河川法の目的及び主な改正経緯について」
http://www.bunken.nga.gr.jp/kenkyuusitu/kenkyu_10kai/dai10kaipdfsiryou/sr1_i_1.pdf
- ・ 総務省ホームページ「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会 第 6 回 とりまとめに向けた考え方（案）について」2013 年 12 月
http://www.soumu.go.jp/main_content/000264423.pdf
- ・ 総務省ホームページ「指定都市制度の概要」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000153149.pdf
- ・ 総務省ホームページ「大都市地域における特別区の設置に関する法律（平成 24 年法律第 80 号）概要」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000182529.pdf
- ・ 総務省ホームページ「地域の自主性・自立性を高める地方税制度研究会報告書」2012 年 11 月
http://www.soumu.go.jp/main_content/000189175.pdf
- ・ 総務省ホームページ「地方公共団体の事務の共同処理の改革に関する研究会報告書」2010 年 12 月
http://www.soumu.go.jp/main_content/000051523.pdf
- ・ 総務省ホームページ「道州制」
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/dousyusei/
- ・ 総務省ホームページ「都区制度の概要」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000140320.pdf
- ・ 総務省ホームページ「特例市制度について」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000019093.pdf
- ・ 総務省ホームページ「法定外税の状況」2013 年 7 月
http://www.soumu.go.jp/main_content/000248763.pdf
- ・ 第 30 次地方制度調査会第 15 回専門小委員会資料（2012 年 6 月 28 日）
http://www.soumu.go.jp/main_content/000165664.pdf
- ・ 第 30 次地方制度調査会第 5 回総会資料「都道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない主な事務」（2013 年 6 月 17 日）
http://www.soumu.go.jp/main_content/000232323.pdf
- ・ 第 153 回宮城県都市計画審議会議事録（2000 年 3 月 24 日）

- <http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/44985.pdf>
- ・ 第 28 次地方制度調査会第 12 回専門小委員会資料「諸外国の国家体制及び地方公共団体の概要」（2004 年 12 月 3 日）
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_senmon_12_2.pdf
 - ・ 第 28 次地方制度調査会第 16 回専門小委員会資料「諸外国の大都市制度の比較」（2005 年 3 月 2 日）
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/dousyusei/pdf/060315_4/pdf
 - ・ 第 28 次地方制度調査会第 33 回専門小委員会資料「諸外国の首都における地方自治制度」（2005 年 11 月 25 日）
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/dousyusei/pdf/060315_4.pdf
 - ・ 地方分権改革推進委員会第 22 回地方分権改革推進委員会議事録(2007 年 10 月 10 日)
<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/kaisai/dai22/22gijiroku.pdf>
 - ・ 内閣府ホームページ「首都直下地震避難対策等専門 調査会報告」2008 年 10 月
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/senmon/shutohinan/pdf/siryo03.pdf>
 - ・ 中央防災会議第 3 回防災対策推進検討会議資料「東日本大震災を踏まえた災害対策法制の見直しについて」（2011 年 12 月 7 日）
<http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/suishinkaigi/3/pdf/4.pdf>
 - ・ 中京独立戦略本部第 3 回会議資料（2013 年 2 月 19 日）
<http://www.pref.aichi.jp/cmsfiles/contents/0000048/48697/shichosetumeisiryoyou.pdf>
 - ・ 特別区長会ホームページ「都区財政調整制度の概要」
<http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/seido/gaiyo.html>
 - ・ 都市デザインワークスホームページ
 - ・ <http://www.udworks.net/>
 - ・ 内閣府ホームページ「アクション・プラン ～出先機関の原則廃止に向けて～ 平成 22 年 12 月 28 日閣議決定」
http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/101228action_plan.pdf
 - ・ 内閣府ホームページ「災害対策基本法の一部を改正する法律の概要」
http://www.bousai.go.jp/taisaku/minaoshi/pdf/kihonhou_01_1.pdf
 - ・ 内閣府ホームページ「将来推計人口でみる 50 年後の日本」

- http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2012/zenbun/s1_1_1_02.html
- ・ 内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て支援 3 法について」
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/kodomo3houan/pdf/s-about.pdf>
 - ・ 新潟州構想検討委員会「新潟州構想検討報告書」
<http://www.city.niigata.lg.jp/shisei/gyoseiunei/fuzokukikan/sonota/chiiki/kosokento/kenntoukai06.files/kenntoukai06-houkokusyo.pdf>
 - ・ 新潟州構想検討委員会「新潟州構想検討報告書概要版」
<http://www.city.niigata.lg.jp/shisei/gyoseiunei/fuzokukikan/sonota/chiiki/kosokento/kenntoukai06.files/kenntoukai06-houkokusyo-gaiyou.pdf>
 - ・ 新潟州構想検討推進会第 1 回会議資料「県と新潟市の課題整理 検討状況」
(2012 年 11 月 16 日)
http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Simple/338/281/03%20shiryo1,0.pdf
 - ・ 新潟州構想検討委員会第 2 回会議資料「第 2 回新潟州構想検討推進会議に係る 6 課題の現状等」(2013 年 2 月 7 日)
http://www.p.jp/HTML_Simple/134/71/04%20shiryo2.pdf
 - ・ 新潟州構想検討委員会第 3 回会議資料「新潟県と新潟市の課題整理 検討テーマの対応方針等」(2013 年 7 月 31 日)
http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Simple/533/887/siryou2.pdf
 - ・ 新潟州構想検討委員会第 4 回会議資料「新潟県と新潟市の課題整理 検討テーマの対応方針等」(2013 年 12 月 26 日)
http://www.pref.niigata.lg.jp/HTML_Simple/845/966/siryou2,0.pdf
 - ・ 林信濃、渡部厚志、釣田いずみ他「災害に対するレジリエンス（対応力）再考：東日本大震災における自治体連携の活用」
http://pub.iges.or.jp/modules/envirolib/upload/4060/attach/CH4_Resilience.pdf
 - ・ 広島市ホームページ「広島県・広島市連携のための合同研究会」
<http://www.city.hiroshima.lg.jp/www/contents/00000000000000/1373516373942/index.html>
 - ・ 広瀬川ホームページ
<http://www.hirosegawa-net.com/>
 - ・ 防災首都圏ネットホームページ「広域防災プラン」
http://www.9tokenshi-bousai.jp/committee/kouiki_plan.html
 - ・ 防災情報新聞ホームページ「東日本大震災の教訓から帰宅困難者誘導訓練を実施」(2013 年 9 月 24 日)
http://www.bosaijoho.jp/topnews/item_6589.html
 - ・ 北海道ホームページ「一部事務組合、協議会と広域連合との主な相違点」

- <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/scs/grp/12/souiten.pdf>
- 北海道ホームページ「九都県市災害時相互応援に関する協定」
<http://www.9tokenshi-bousai.jp/committee/kyoutei.html>
 - 宮城県図書館ホームページ「宮城県図書館振興基本計画」
<http://www.library.pref.miyagi.jp/oshirase/img/shinkoukihonkeikaku.pdf>
 - 宮城県ホームページ「東日本大震災時の災害活動の状況と課題」
http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/life/226352_281028_misc.pdf
 - 宮城県ホームページ「第 6 次宮城県地域医療計画について」
<http://www.pref.miyagi.jp/soshiki/iryou/rmpindex.html>
 - 宮城県ホームページ「広瀬川水系河川整備基本方針（案）」2014 年
<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/238852.pdf>
 - 宮城県ホームページ「名取川水系河川整計画（県管理区間）」2010 年 2 月
<http://www.pref.miyagi.jp/uploaded/attachment/42699.pdf>
 - 文部科学省ホームページ「学級編制及び教職員定数に関する基礎資料」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/__icsFiles/afielldfile/2010/07/15/1295121_2_1.pdf
 - 文部科学省ホームページ「中央教育審議会第 31 回・第 32 回配布資料 3－8」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo6/gijiroku/05090201/003/008.htm
 - 横浜市ホームページ「県費負担教職員の市費移管について」
<http://www.city.yokohama.lg.jp/kyoiku/shingikai/kyoikukaikaku/bukai/pdf/170714s04.pdf>
 - 横浜市ホームページ「平成 25 年度予算案について」
<http://www.city.yokohama.lg.jp/zaisei/org/zaisei/yosan/25yosan/pdf/25yosan-all.pdf>
 - 横浜市ホームページ「横浜市が提案する「特別自治市」とは」
<http://www.city.yokohama.lg.jp/seisaku/daitoshi/tokubetsu/>
 - 横浜市ホームページ「横浜市統計ポータルサイト」
<http://www.city.yokohama.lg.jp/ex/stat/>

2013 年度 東北大学公共政策大学院
公共政策ワークショップ I プロジェクト D

仙台市における大都市行政の今後のあり方

B3JM4002 浅野目 健太

B3JM4012 金谷 聡太郎

B3JM4021 田村 昇平

B3JM4024 橋本 純次

B3JM4031 森田 誠子

B3JM4007 遠藤 柊子

B3JM4016 佐々木 佳

B3JM4022 名久井 義久

B3JM4027 春名 壮亮

B3JM4033 和田 麻良

主担当：宍戸 邦久 教授

副担当：飯島 淳子 教授