

大都市特有の課題とは何か、総務省の問題意識を考える

伊藤久雄（NPO法人まちぼっとスタッフ）

総務省は、大都市に特有の行政課題に対応する観点から、大都市に関する制度や大都市圏域での取組に関し、具体的な課題の整理及び対応の方策について幅広く議論を行うことを目的として、持続可能な地方行財政のあり方に関する研究会の下にワーキンググループ（以下、WG）が設置され、昨年（令和6年）12月16日、第1回WGが開催された。

それでは「大都市に特有の行政課題」とは何か、第1回WGに提出された事務局資料から、国（総務省）の問題意識を探ってみたいと思う。

1. 都道府県における指定都市・特別区への人口の集中状況

■都道府県に占める指定都市・特別区の人口シェア（令和2（2020）年）

都道府県	(A)	指定都市・特別区	(B)	都道府県に占めるシェア	【参考】(H22国調) 都道府県に占めるシェア (B)/(A)
				(B)/(A)	
北海道	5,224,614	札幌市	1,973,395	37.8	34.8
宮城県	2,301,996	仙台市	1,096,704	47.6	44.5
埼玉県	7,344,765	さいたま市	1,324,025	18.0	17.0
千葉県	6,284,480	千葉市	974,951	15.5	15.5
東京都	14,047,594	特別区	9,733,276	69.3	68.0
神奈川県	9,237,337	横浜市	3,777,491	40.9	40.8
		川崎市	1,538,262	16.7	15.8
		相模原市	725,493	7.9	7.9
		小計	6,041,246	65.4	64.5
新潟県	2,201,272	新潟市	789,275	35.9	34.2
静岡県	3,633,202	静岡市	693,389	19.1	19.0
		浜松市	790,718	21.8	21.3
		小計	1,484,107	40.8	40.3
愛知県	7,542,415	名古屋市	2,332,176	30.9	30.5
京都府	2,578,087	京都市	1,463,723	56.8	55.9
大阪府	8,837,685	大阪市	2,752,412	31.1	30.1
		堺市	826,161	9.3	9.5
		小計	3,578,573	40.5	39.6
兵庫県	5,465,002	神戸市	1,525,152	27.9	27.6
岡山県	1,888,432	岡山市	724,691	38.4	36.5
広島県	2,799,702	広島市	1,200,754	42.9	41.0
福岡県	5,135,214	北九州市	939,029	18.3	19.3
		福岡市	1,612,392	31.4	28.9
		小計	2,551,421	49.7	48.1
熊本県	1,738,301	熊本市	738,865	42.5	40.4

（備考）総務省統計局「令和2年国勢調査」より事務局作成

- 都道府県に占める各指定都市・特別区の人口シェアは、5割を超える市（京都市）があるなど、軒並み高い水準にあるが、その集中度合は一層高まる傾向にある。

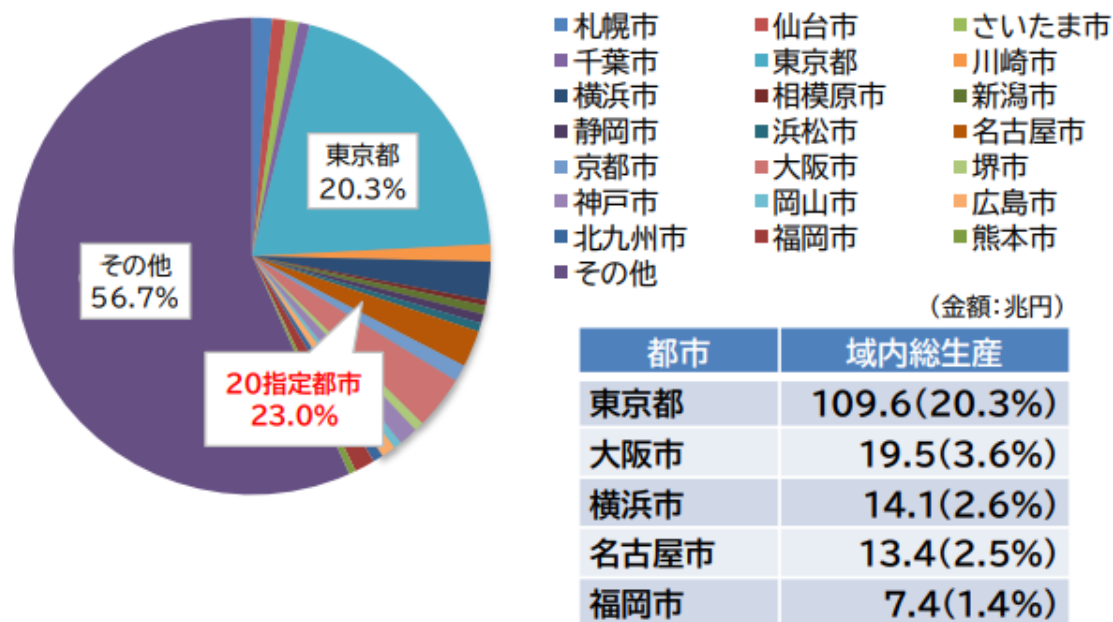
※ その集中度合は均一ではなく、特に以下の2点に注意が必要である（伊藤）。

- ① 表の注意書きにあるように、東京都、神奈川県は、特別区・指定都市の人口シェアが6割を超えること。
- ② 同じく、10年前に比べシェアが低くなっている市は堺市と北九州市の2団体あること（伊藤、総務省は2団体のみといているが）。

2. 指定都市・特別区における経済活動の状況

- 指定都市・特別区は、国土の約3.4%の面積に、総人口の約29%の人口を有しており、国内総生産（GDP）の約40%を占めるとともに、大企業の本社の約71%（特別区に約43%）が所在している。

■国内総生産に占める割合

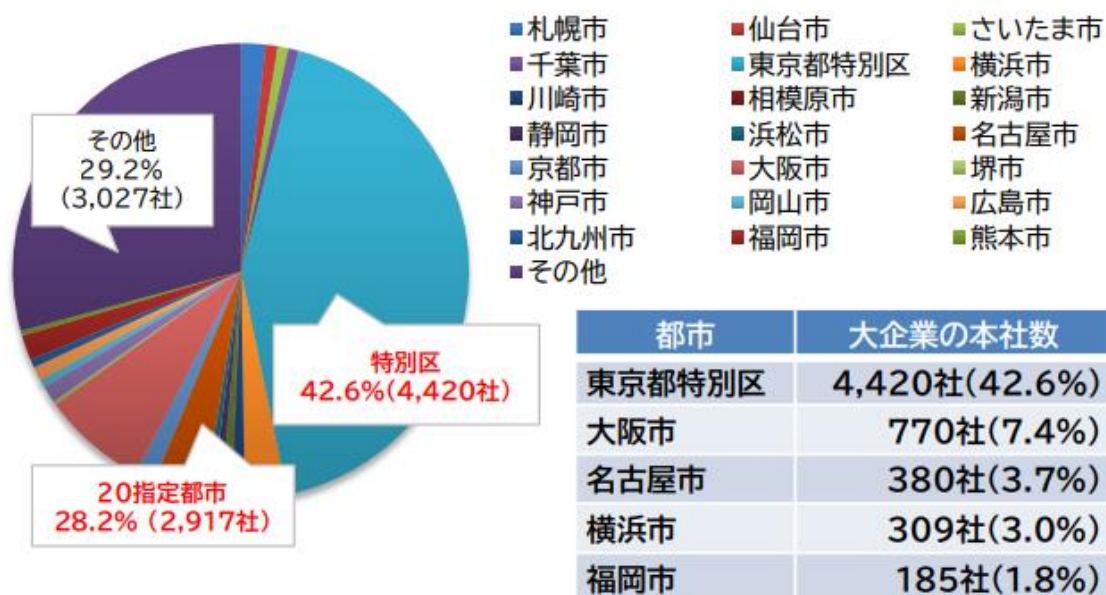


(備考) 大都市比較統計年表（令和4年版）、令和4年度国民経済計算年次推計より事務局作成

- ※1 指定都市のうち、さいたま市は、令和2年度埼玉縣市町村民経済計算、相模原市は、平成25年度市民経済計算の試算について、静岡市は、令和2年度静岡県の地域経済計算、熊本市は、令和3年度市町村民経済計算のデータを用いている。

※2 東京都は特別区のみデータのデータが確認できなかったが、経済センサスの従業者数を基に特別区内の総生産を都内総生産の約83%と推計したものがあり（平成26年特別区長会）、この試算に基づけば特別区+20指定都市の合計は国内総生産の約40%となる。

■大企業の本社数



(備考) 中小企業庁「都道府県・大都市別企業数、常用雇用者数、従業者総数（民営、非一時産業、2021年）より事務局作成

※ 大企業：中小企業に該当しない企業

参考：中小企業の主な定義

ア 製造業、建設業、運輸業その他の業種：資本金3億円以下又は従業者規模300人以下

イ 卸売業：資本金1億円以下又は従業者規模100人以下

ウ サービス業：資本金5000万円以下又は従業者規模100人以下

エ 小売業：資本金5000万円以下又は従業者規模50人以下

※ トヨタ自動車（株）の本社が、愛知県豊田市にあることに注意が必要ではないだろうか（伊藤）。

3. 三大都市圏をとりまく現状と課題

三大都市圏をとりまく現状と課題として第1回WGにおいて事務局が示した課題は、介護・福祉、子育て、住宅、防災の4つである。

(1) 介護・福祉

- 東京圏では、介護保険の第1号被保険者数に対して老人福祉施設の定員数が少ない傾向にある。また、介護施設の域外利用率が大きく増加している。
- 三大都市圏では、必要となる介護職員数が不足する見込みであり、東京都では、独自の人材確保事業を実施。

■第1号被保険者数に対する老人福祉施設定員数

	第1号被保険者数(A)	老人福祉施設定員数(B)	(B)/(A) %
神奈川県	2,341,430	3,517	1.50
沖縄県	344,101	700	2.03
東京都	3,150,445	7,765	2.46
埼玉県	1,972,564	5,596	2.84
滋賀県	375,981	1,116	2.97
全国	35,845,134	157,211	4.39

(出典)第1号被保険者数：厚生労働省 令和4年度介護保険事業報告(年報)
老人福祉施設定員数：厚生労働省 令和4年社会福祉施設等調査

■令和8年度の介護職員の必要数

単位：人

	令和4年度の介護職員数(A)	令和8年度の必要数(B)	(B)-(A)
東京都	181,690	212,525	30,835
神奈川県	145,016	168,664	23,648
愛知県	104,845	128,461	23,616
埼玉県	98,861	121,799	22,938
大阪府	193,974	215,481	21,507
島根県	17,077	17,688	611
山形県	20,856	21,394	538
広島県	53,239	53,732	493
和歌山県	23,992	24,320	328
福井県	13,693	12,349	▲1,344

(備考)厚生労働省「第9期介護保険事業計画に基づく介護職員の必要数(都道府県別)」より事務局作成

■ 東京都独自の介護職員確保施策

東京都は、令和6年度から、介護業界からの人材流出に歯止めをかけることを目的に、居住形態・所有形態によらず、原則として全ての介護職員等を支給対象とした介護職員・介護支援専門員居住支援特別手当事業（月額1万円（勤続5年目までの介護職員には1万円を加算））を開始

※東京都の令和6年度における介護人材確保対策の取組について（事業体系図）を見ると（参考資料参照）、居宅介護支援事業所事務職員雇用支援事業と介護職員・介護支援専門員居住支援特別手当事業がある。事務職員雇用支援事業は居宅介護支援事業所が対象であるように、介護職員を直接処遇支援する取組みではない。これは保育士処遇改善も保育事業所（法人）支援であって、保育士を直接支援する制度ではない。

(2) 子育て

- 保育所等の待機児童数は全国的に改善傾向にあり、定員充足率も低減傾向にあるが、東京圏・関西圏では定員充足率が依然高い水準にある。
- 小学生が利用する放課後児童クラブでは、待機児童数は増加傾向にあり、令和5年5月時点で45.7%が東京圏に集中している。

■ 保育所等の待機児童数・利用定員充足率

	令和4年4月		令和5年4月		令和6年4月	
	待機児童数 (全国比)	定員充足率	待機児童数 (全国比)	定員充足率	待機児童数 (全国比)	定員充足率
埼玉県	296 (10.1%)	92.0%	347 (12.9%)	92.2%	241 (9.4%)	92.5%
千葉県	250 (8.5%)	89.1%	140 (5.2%)	89.4%	83 (3.2%)	90.2%
東京都	300 (10.2%)	90.5%	286 (10.7%)	90.2%	361 (14.1%)	90.4%
神奈川県	220 (7.5%)	96.0%	222 (8.3%)	96.1%	188 (7.3%)	96.3%
京都府	17 (0.6%)	92.2%	19 (0.7%)	91.3%	14 (0.5%)	90.1%
大阪府	134 (4.6%)	95.5%	147 (5.5%)	94.9%	111 (4.3%)	95.2%
兵庫県	311 (10.6%)	96.5%	241 (9.0%)	95.2%	256 (10.0%)	95.2%
全国	2,944 (100.0%)	89.7%	2,680 (100.0%)	89.1%	2,567 (100.0%)	88.8%

(出典)こども家庭庁「保育所等関連状況取りまとめ」

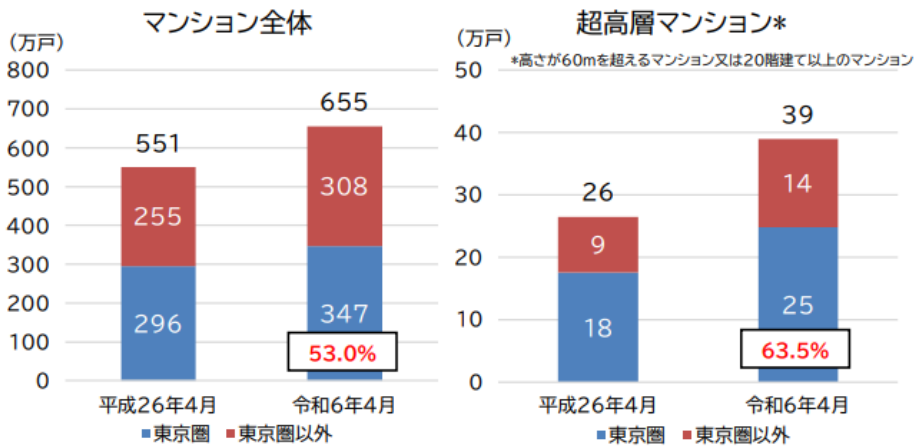
■ 放課後児童クラブを利用できなかった児童数(待機児童数)

	令和4年5月	令和5年5月	令和6年5月
	待機児童数 (全国比)	待機児童数 (全国比)	待機児童数 (全国比)
埼玉県	1,554 (10.2%)	1,881 (11.6%)	待機児童の 45.7%が 1都3県に集中
千葉県	1,179 (7.8%)	1,227 (7.5%)	
東京都	3,465 (22.8%)	3,524 (21.7%)	
神奈川県	585 (3.9%)	813 (5.0%)	
京都府	18 (0.1%)	66 (0.4%)	速報値であり 都道府県別の 数値は非公表
大阪府	534 (3.5%)	472 (2.9%)	
兵庫県	1,015 (6.7%)	992 (6.1%)	
全国	15,180 (100.0%)	16,276 (100.0%)	18,462

(出典) とも家庭庁「放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ)の実施状況」

(3) 住宅

■ マンションストック戸数の推移



※マンション管理業協会各社の管理受託戸数 ※東京圏は東京都、埼玉県、千葉県、神奈川県を指す
(備考) 一般社団法人マンション管理業協会ホームページ「マンション管理受託動向調査結果概要」より
事務局作成

■空き家戸数（2023年）

東京都（全国1位）：81.7万戸（2013年）⇒89.7万戸（2023年）

うち87.5%が共同住宅（空き家率13.0%）

大阪府（同2位）：67.9万戸（2013年）⇒70.2万戸（2023年）

うち73.0%が共同住宅（空き家率17.4%）

全国：819.6万戸（2013年）⇒900.2万戸（2023年）

うち55.9%が共同住宅（空き家率16.7%）

- マンションのストック戸数は全国的に増加傾向にあるが、その多くは東京圏に立地しており（超高層マンションはその傾向がより強い）、特別区のマンション価格は、突出して高い状況にある。
- 他方、東京圏や関西圏は空き家戸数も多く、増加傾向にあるが、その多くを共同住宅が占めている。

(4)防災

【東京圏における災害リスク】

- 東京都では、総人口の約94%が、地震、洪水等の災害リスクエリア内に居住しており、首都直下地震では、避難者は発災4～7日後に約299万人、建物被害は約19万棟に生じるものと想定。
- 首都直下地震により東京圏で特に課題になると想定されるものとして、人口構造や都市構造を踏まえ、増加が見込まれる要配慮者（高齢者、外国人）への対応、応急対応時の担い手（看護師、介護士、技術系職員）不足、高層建築物（30階以上）の増加に対する在宅避難対策等、ライフライン・インフラ機能の確保などが指摘されている。

■東京都の災害影響人口

対象災害	洪水	土砂災害	地震※	災害リスクエリア
リスクエリア内人口(2015)	398万人 (29.5%)	11万人 (0.9%)	1,261万人 (93.3%)	1,268万人 (93.8%)

（備考）「首都直下地震対策検討ワーキンググループ」第3回（令和6年7月19日公表）資料より作成

※30年間で震度6弱以上となる確率が26%以上となるエリア

【首都直下地震対策検討WG第3回（令和6年7月19日）資料より抜粋】

- 首都直下地震により東京圏で特に課題となると想定されるのは、次のとおり。

<人口構造>

- ✓ 揺れ、液状化影響の高い軟弱地盤である地域等への居住
- ✓ 今後も増加が見込まれる要配慮者（高齢者、外国人）への対応
- ✓ 応急対応時の担い手不足（看護師、介護士、技術系職員の不足）
- ✓ 停電・断水等を余儀なくされた高層マンションでの避難生活
- ✓ 職住分離等により居住地に残した児童等の生活サポート

<都市構造>

- ✓ 密集市街地や液状化リスクの高い土地における膨大な住宅等への対応
- ✓ 高層建築物（30階以上）の増加に対する在宅避難対策等
- ✓ 災害応急対策の土台となる緊急輸送道路等の機能確保
- ✓ 社会基盤や生活基盤の土台となるライフライン・インフラ機能の確保

※首都直下地震対策検討WG第3回（令和6年7月19日）については、特に以下の配布資料が参考になる。

地震対策に関する東京圏の人口構造及び都市構造の現状等

※なお、私が「まちぼっとリサーチ」に掲載した「東京（首都圏）一極集中に関する論点と課題（2024/9/30）」において引用した「戦略的政策課題「東京一極集中リスクとその対応」について 令和元年9月 内閣官房国土強靱化推進室」も参考になる。

4. 総務省の問題意識を考える

冒頭で触れたように、総務省は「大都市に特有の行政課題に対応する観点から、大都市に関する制度や大都市圏域での取組に関し、具体的な課題の整理及び対応の方策について幅広く議論を行う」としている。

しかし「大都市を取り巻く現状と課題」について、特に「課題の整理」は介護・福祉、子育て、住宅、防災の4点に絞っているだけに、必要なデータをかなり用意していると感じられるが、「対応の方策」では「大都市に関する制度及び広域的な取組み」に限られている（諸外国における大都市等に関する制度に関する資料もある）。

もう1つ用意された「自治体アンケート」の質問項目は以下の諸点であるが、やはり制度的な課題に収斂されるものではないかと考えられる。

- ・ 指定都市・道府県間の協議・調整
- ・ 指定都市・道府県の役割分担・権限移譲
- ・ 特別区・都間の協議・調整、役割分担・権限移譲
- ・ 周辺市区町村との連携
- ・ 三大都市圏における都府県の区域を超える広域的な単位での取組

たとえば、自治体アンケートの質問事項である「周辺の市区町村との連携・協力により行っている取組等」について、先の4点について回答を求めている。なかでも私が最も関心のある「防災」についてはかなり力点が置かれていると思われるが、質問項目は以下のように制度的なものに限られている。

- ◆災害に対応するための広域避難推進の協議会の設置
- ◆災害時の相互応援協定の締結
- ◆帰宅困難者対策の初動体制確立に向けた研究の実施
- ◆消防ヘリによる周辺市町村における救助・消火活動の支援

防災に関しては、大都市における行政課題への対応に関するWG（内閣府）の事務局提出資料に東京圏における災害リスクが示されており、首都直下地震により東京圏で特に課題となると想定される課題が列挙されている。あえて再掲すれば以下のとおり。

<人口構造>

- ✓ 揺れ、液状化影響の高い軟弱地盤である地域等への居住
- ✓ 今後も増加が見込まれる要配慮者（高齢者、外国人）への対応
- ✓ 応急対応時の担い手不足（看護師、介護士、技術系職員の不足）
- ✓ 停電・断水等を余儀なくされた高層マンションでの避難生活
- ✓ 職住分離等により居住地に残した児童等の生活サポート

<都市構造>

- ✓ 密集市街地や液状化リスクの高い土地における膨大な住宅等への対応
- ✓ 高層建築物（30階以上）の増加に対する在宅避難対策等
- ✓ 災害応急対策の土台となる緊急輸送道路等の機能確保
- ✓ 社会基盤や生活基盤の土台となるライフライン・インフラ機能の確保

なぜこのような課題を内閣府と共同して取り組まないのか、大いに疑問である。「具体的な課題と方策についての議論」は制度的な問題だけに限らない。なお今後のスケジュールは以下のとおりであるが、やはり制度的な議論が主要テーマになっている。上記のような課題は内閣府にお任せでいいのだろうか。

<今後の進め方について>

第1回（本日）

事務局説明（現行制度、アンケート調査結果、諸外国の例等）

第2回（1月頃）

ヒアリング①：指定都市制度、「特別市」制度について

第3回（2月頃）

ヒアリング②：都区制度、大阪府の取組について

第4回（3月頃）

ヒアリング③：広域的な課題への対応について

第5回～（4月頃～）

論点整理に向けた議論 ⇒ 夏頃（予定）にとりまとめ

<参考資料>

- 「大都市における行政課題への対応に関するワーキンググループ」の開催
https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/02gyosei01_04000446.html
- 大都市における行政課題への対応に関するWG 第1回 事務局提出資料
令和6年12月 総務省自治行政局
https://www.soumu.go.jp/main_content/000986083.pdf
- 令和6年度東京都における介護人材確保対策の取組について 事業体系図（概要）
<https://www.fukushi.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/fukushi/r6jinzaikakuhotaisaku>
- 地震対策に関する東京圏の人口構造及び都市構造の現状等（首都直下地震対策検討WG第3回）
https://www.bousai.go.jp/jishin/syuto/taisaku_wg_02/3/pdf/siry01.pdf
- 戦略的政策課題「東京一極集中リスクとその対応」について 令和元年9月 内閣官房国土強靱化推進室
<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/resilience/dai50/siry03-1.pdf>