

# 道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言(概要)

指定都市は、住民に最も身近な基礎自治体としての行政だけでなく、都市圏における中枢都市(母都市)として広域的な効果をもつ行政、全国の都市をリードする先端行政を担っており、一般の市町村とは異なる特殊性を有している。また、早くから整備を進めてきた都市基盤の更新のための経費や高齢化の進展に伴い増嵩が予想される社会保障関連経費などの都市的財政需要への対応といった課題にも直面している。

東京一極集中により地方との経済的な格差が拡大し続ける傾向が見られる中で、多極分散型の国土形成を実効あるものにしていくためには、今後とも指定都市が、こうした様々な行政需要に効果的に対応し、都市圏の活性化のために十分な牽引力を発揮していくことが必要であり、そのためには、それぞれの地域特性に応じた自主的・総合的な施策展開を図ることができる包括的な事務権限や自主財源が不可欠である。

指定都市市長会の「大都市制度調査研究プロジェクト」は、このような問題意識に立って調査研究を行ってきた。この提言は、プロジェクトの調査研究結果に基づき、道州制の導入を見据えた、真の分権型社会にふさわしい新たな大都市制度について、その方向性と検討されるべき課題や問題点を取りまとめたものである。

## I 調査研究の基本方針

- 1 基本方針
- 2 実態に基づく具体的・実践的な検討

## II 大都市制度改革の背景

- 1 政令指定都市制度創設に至る経緯
- 2 政令指定都市制度の評価・位置づけ
- 3 残された課題の解決に向けて

## III 現行の政令指定都市制度の現状と問題点

- 1 指定都市が果たしている機能
- 2 現行制度の問題点

## IV 新たな大都市制度

- 1 検討にあたっての視点
- 2 道州制のもとでの大都市制度
- 3 現行の道府県制度のもとでの制度改革



[ 指定都市市長会事務局作成 ]

## I 調査研究の基本方針等

### 1 基本方針

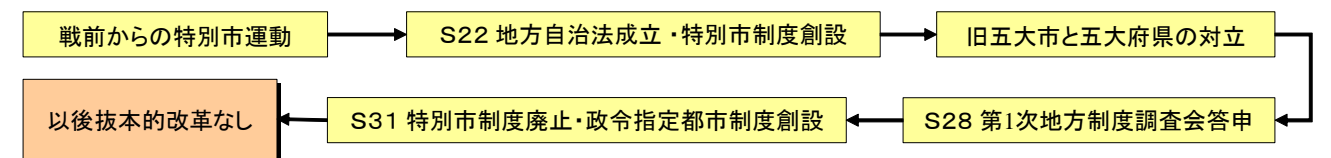
- 住民に最も身近な基礎自治体として、住民サービスの向上と住民本位の行政の自主的かつ総合的な推進
- 都市圏の中核都市として、大都市固有の行財政需要への対応、都市圏の活性化・発展に寄与

### 2 実態に基づく具体的・実践的な検討

- 可能な限り指定都市が担うべき事務を具体的に提示
- 道府県から指定都市への税源移譲のモデル試案を提示

## II 大都市制度改革の背景

### 1 政令指定都市制度創設に至る経過



### 2 政令指定都市制度の評価・位置付け



「いわゆる特別市問題については、さらに根本的に検討すべきものと考えているが、これは、府県制度の根本的改革の問題とあわせて解決すべき」(S31 参議院における政府統一見解)

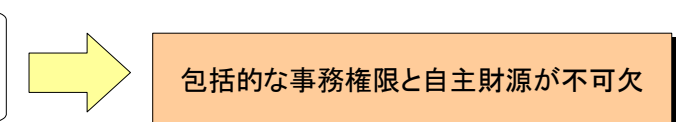
### 3 残された課題の解決に向けて

- 大都市制度の抜本的な改革は、府県制度改革とかかわるとの理由で半世紀にわたり先送り・凍結
- 道州制の導入など広域自治体制度の抜本的改革が検討されている今こそ、政令指定都市制度の抜本的改革に積極的に取り組むべき

## III 現行の政令指定都市制度の現状と問題点

### 1 指定都市が果たしている機能

- 住民に最も身近な基礎自治体としての機能
- 都市圏における中枢都市(母都市)としての機能
- 都市行政の最先端都市として全国の諸都市を先導する機能



### 2 現行制度の問題点

- 役割分担に応じた税財政制度が存在しない → 大都市特例事務に要する財源に対する税制上の措置不足
- 一般の市町村と同一の制度を適用 → 大都市への事務配分は、特例・部分的 ⇒ 一体性欠如
- 道府県との間の役割分担があいまい → 「二重行政」の弊害・非効率等

# IV 新たな大都市制度

## 1 検討にあたっての視点

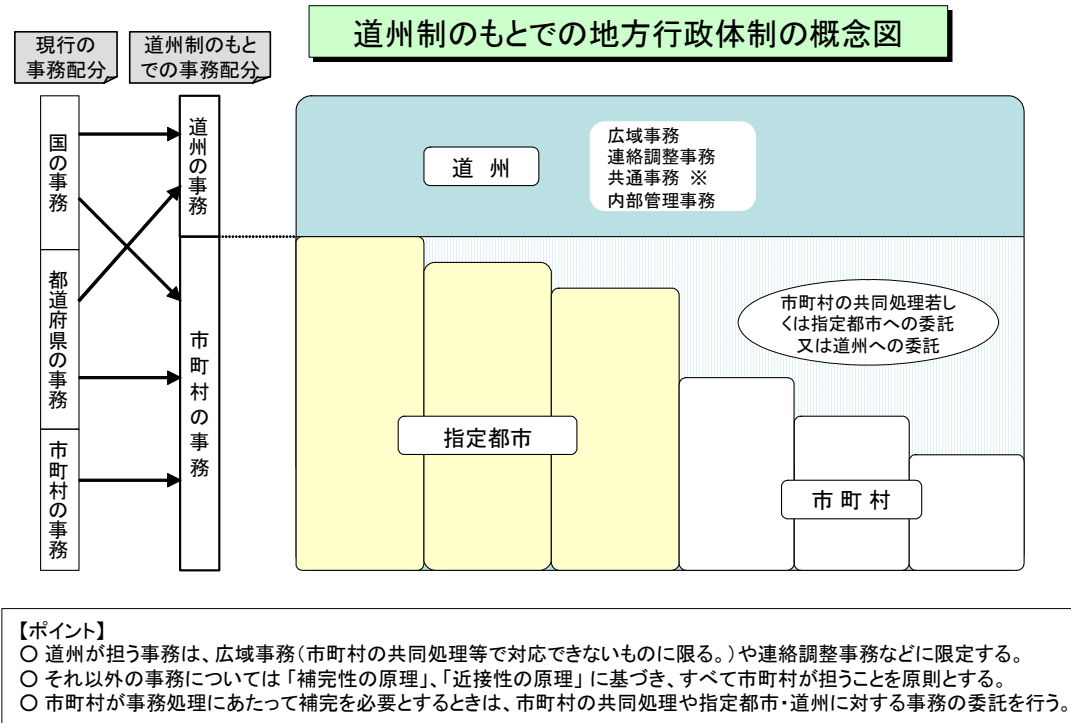
- 大都市は真に広域自治体が担わなければならない事務以外の事務をすべて担うべき
- 住民本位の自主的かつ総合的な行政運営
- 大都市固有の行財政需要への対応
- 事務権限に見合う自主財源の制度的保障
- 各都市の多様性に対応した弾力的な制度
- 基礎自治体間の水平連携による広域的課題への対応

## 2 道州制のもとでの大都市制度

### (1) 事務権限

#### ア 基本的な考え方

- 「基礎自治体優先の原則」の徹底
  - 「広域事務」「連絡調整事務」等真に道州が担うべき事務以外は、すべて一般的・網羅的に指定都市の事務とする。
- 道府県から指定都市に事務権限を移譲することによるメリット
  - 指定都市が区役所その他の行政資源を活用して実施することにより、住民ニーズをより一層反映した事業展開や、住民にとってより身近な場所でよりきめ細かい行政サービスを提供することが可能となる。
- 道州による補完についての選択制
  - 道州の補完を必要とする事務についても、指定都市の事務と位置づけた上で、指定都市が道州と協議して委託し、又は道州と共同で処理することができることとする。



### イ 「道州の事務のメルクマール」の設定

道州が担うべき事務をまず確定し、それ以外の事務は指定都市に移譲すべき事務として包括的に整理(控除方式)

【道州が担うべき事務】  
「広域事務」「連絡調整事務」「共通事務(※)」「内部管理事務」

※共通事務  
文化・スポーツ・国際交流など、広域自治体、基礎自治体を問わず、その双方において単独又は共同で実施される事務

### ウ 指定都市が担う事務の具体例

- ◇ 道府県営住宅の設置・管理
- ◇ 都市計画に係るすべての許可・監督・決定(一元化)
- ◇ 道府県立高等学校の設置・運営
- ◇ 一級河川・二級河川の管理(一元化)
- ◇ 一般国道の管理(一元化)
- ◇ 医療計画の策定
- ◇ 中小企業振興対策(一元化)
- ◇ 環境保全のための大気汚染・水質汚濁施設などの規制(一元化)
- ◇ 旅券の発給申請の受理・交付
- ◇ 職業訓練(能力開発等)
- ◇ 土地収用委員会及び労働委員会の設置・運営
- ◇ 警察のうち交通規制、風俗警察、街頭犯罪等の軽犯罪などに係るものなど

## 道州の事務のメルクマール

### 1 広域事務

(1) 施策・事務事業の対象・効果が市町村の区域を越えて広域的・一体的に及ぶものであって、住民に最大の利益をもたらすためには単一の自治体において実施する必要があるもの

- (例)
- ア 防災・国土の保全等に関する分野
    - ・広域防災計画の策定、広域防災拠点施設の設置及び運営
    - ・広域的な観点から行われる治山治水事業、保安林の指定
    - ・広域的な観点から行われるダム、砂防設備等の建設及び維持管理
  - イ 安全・安心に関する分野
    - ・広域的な観点から行われる危機管理(感染症対策、食品安全対策等を含む。)
    - ・広域的な観点から行われる国民保護
  - ウ 産業・経済に関する分野
    - ・林産資源、水産資源その他の天然資源の保全規制及び開発(海区漁業調整委員会及び内水面漁場管理委員会関係事務を含む。)
    - ・協同組合の設立認可(農業協同組合を除く。)
    - ・広域的な観点から行われる観光振興施策
    - ・公正取引のための規制
  - エ 社会資本の整備に関する分野
    - ・広域幹線交通網の整備計画の策定
    - ・骨格的・基幹的な交通基盤の整備
    - ・土地利用基本計画の策定
  - オ 情報通信に関する分野
    - ・高度情報通信基盤の整備
  - カ 環境に関する分野
    - ・環境保全、産業廃棄物の処理等に係る規制基準の設定(市町村の地域特性に応じて規制基準を設定する必要がある場合を除く。)
    - ・地球温暖化対策に係る規制(施設に係るもの及び一の市町村の区域内で完結するものを除く。)
    - ・自然環境の保全、野生動物の保護、自然公園の整備に係る計画の策定及び地域の指定(一の市町村の区域内で完結するものを除く。)
    - ・水資源の保全及び活用(取水制限・水質保全)
  - キ 治安・公安に関する分野
    - ・警察の管理及び運営(地域における生活安全、交通関係事務を除く。)

- ク 教育に関する分野
  - ・私立学校(幼稚園を除く。)の設置認可及び助成
  - ・通学区域の設定や変更など高等学校の設置に係る広域的な調整
- ケ 医療・健康に関する分野
  - ・広域にわたる医療計画

(2) 施策・事務事業の対象・効果が広域的に散在しており、一体的な処理が必要であって、市町村間の共同処理等で対応できないもの

- (例)
- ア 資格の付与
    - ・各種資格試験の実施
    - 申込み、申請等は、受験者(住民)サービスの向上の観点から市町村の経由事務とする。
  - イ 法人等の活動の規制
    - ・市町村の区域を越えて活動する法人等の認可・認証及び活動の規制(法人等が設置する施設に係るものを除く。)

(3) 施策・事務事業の対象が少数かつ広域的に散在しており、事務の効率性の観点から、道州において処理することが適当であるもの

- (例)
- ・戦傷病者、戦没者遺族、原爆被爆者等の援護(対象者が市町村の区域内に相当数あり、現在、市町村において処理されている事務は除く。)

### 2 規模・性質対応事務(補完事務)

(1) 住民の生活に直接影響のある事務など本来は市町村において実施すべき事務であるが、相当高度な技術力や専門的能力を必要とするもの又は相当の規模を有するものであるため、市町村又は市町村間の共同処理で対応できないもの

(2) 本来は市町村において実施すべき事務であるが、市町村による事務の共同処理主体の設立など受け皿の整備が行われるまでの間、暫定的に道州の事務とするもの

- (例)
- ・現在、道府県単位で設置されている各種団体に係る連絡、助成
  - ・本来は市町村において実施すべきものであるが、現在、道府県によって市町村の区域を越えて実施されている施策・事業の拠点となっている施設の運営

### 3 連絡調整事務

市町村を包含する団体という性格に係るもの

- (例)
- ・市町村(指定都市を除く。)の事務に係る調停、裁定、裁決
  - ・新たな法制度等に係る市町村職員への説明、研修等
  - ・市町村から国への報告等のとりまとめ

### 4 共通事務

(1) 道州が担任する必要がある事務であるとはいえないが、国や道州が市町村との一定の役割分担の下で任意に実施するもの

- (例)
- ア 教育・文化・科学技術に関する分野
    - ⑦ 教育・文化の振興
      - ・芸術文化の振興、文化財の保護
      - ・博物館・美術館の設置及び運営
      - ・公立大学法人の設立及び支援
    - ⑧ スポーツの振興
      - ・国際スポーツ競技大会の招致・開催
      - ・大規模な拠点スポーツ施設・都市公園の設置及び運営
      - ・その他スポーツの振興
    - ⑨ 科学技術の振興
      - ・高度先端技術の研究
  - イ 医療・健康に関する分野
    - ・高度医療の実施
  - ウ 社会資本の整備に関する分野
    - ・第二種・第三種空港、港湾等の整備及び運営(周辺対策を含む。)
  - エ 市町村の事業への支援・協力
    - ・企業・イベント等の共同誘致

(2) 地方自治体であることから、道州においても、市町村との次のような役割分担の下で、又は市町村と共同で実施することとなるもの

### 【役割分担の基準】

- ア 地域の実情に即してきめ細かく対応することが望ましいものについては、市町村が実施する。
- イ 地域住民組織やNPO等との連携・協働のもとで実施することが望ましいものについては、市町村が実施する。
- ウ 对人的要素が強いものについては、市町村が実施する。

(例)

- ア 国際協力・国際交流に関する分野
  - ・広域的な観点から行われる国際協力・国際交流
- イ 産業・経済・雇用に関する分野
  - ・広域的な観点から行われる産業振興、地域経済活性化、産業拠点誘致、雇用施策、重点的な基盤整備等
- ウ 広域的な観点から行われる社会的な課題に関する住民の意識の啓発、相談、支援等
  - ・人権
  - ・男女共同参画
  - ・外国人施策
  - ・NPO、ボランティア等の振興 など
- エ 圏域・地域における行政全般にわたる課題に関する協議会等への参画
  - ・広域連携協議会への参画
- オ 応急災害対策

### 5 内部管理事務

- (例)
- ・広聴広報
  - ・総合計画
  - ・情報公開・個人情報保護
  - ・道州の公務員に係る選挙
  - ・所管事務に係る白書、統計書等の作成

### 【注】

- (例) は現行の道府県の事務をベースにしたもので、現行の国の事務で道州へ移管されるものは想定していない。
- このメルクマールは、「基礎自治体優先の原則」にのっとり道州と市町村の本来の役割分担を前提に、市町村全般を対象にして設定したものである。ただ、実際には、市町村の間には規模・能力に差があることから、このメルクマールにより市町村が本来担うべきとされる事務をすべての市町村において処理することは現実的には不可能であり、市町村間の連携や道州による補完によって処理されることになることと考えられる。もっとも、道府県並みの行政能力を有する指定都市においては、基本的にこのメルクマールにより市町村が本来担うべきとされる事務を処理することが可能であり、原則として道州の補完を必要としないので、暫定的に道州の事務とするものを除き、規模・性質対応事務(補完事務)は存在しないこととなる。また、指定都市を含む大都市地域においては、行政能力を有する都市が多いことから、指定都市をはじめとするこれらの都市間の連携により道州による補完の必要性は小さくなることと考えられる。



## エ 大阪府をモデルとした検討

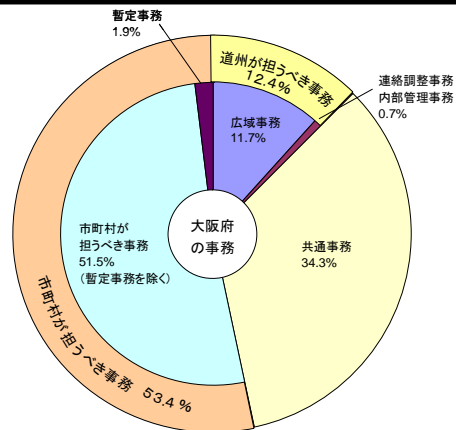
○「道州の事務のメルクマール」を大阪府の事務に当てはめて分類

- ・「広域事務」「連絡調整事務」「内部管理事務」「規模・性質対応事務(暫定事務(※))」⇒ 道州の事務
- ・「規模・性質対応事務(暫定事務(※)を除く)」⇒ 市町村が担うべき事務

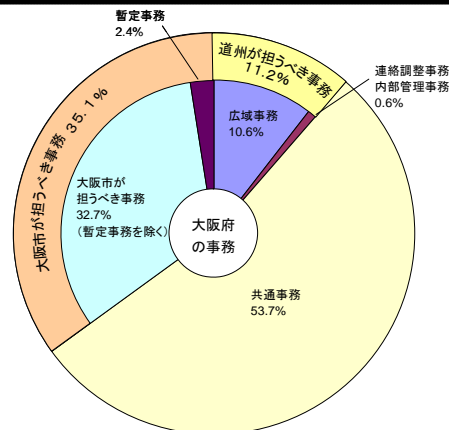
※ 暫定事務とは府全域対象の福祉施設の運営など本来市町村が担うべき事務であるが、担うべき市町村を特定できないため暫定的に道州の事務とするもの

### 「道州の事務のメルクマール」による大阪府の事務事業の分類結果まとめ

「大阪府施策集」の事務事業全体の事業費に対して各事務の事業費が占める比率



「大阪府施策集」の事務事業全体に対して各事務の事業費が占める比率 (大阪域分)



- (注)1 このグラフは、「道州の事務のメルクマール」に基づく分類結果を、「大阪府施策集」に掲載されている「総事業費」(平成16年当初予算)の金額をベースとした比率で表したものである。なお、この「事業費等」等には教育・警察関係の人員費等や公債費等は含まれていないと考えられるため、予算総額とは一致していない。
- (注)2 「共通事務」とは、道州と市町村が、それぞれ単独又は共同で実施する事務をいう。  
 (例)・大学や美術館等の設置・運営 ・産業・科学技術の振興  
 ・国際協力・国際交流 ・芸術文化・スポーツの振興 など
- (注)3 「暫定事務」とは、道州が、本来市町村が担うべき事務に係る施設を市域を越えた区域を対象として設置・運営している場合など、メルクマール上は市町村が担うべき事務であるが、当該事務を担うべき基礎自治体を当面特定できないため暫定的に道州の事務とするものをいう。  
 (例)・福祉関係施設の設置・運営 ・図書館の設置・運営  
 ・青少年関係施設の設置・運営 など

- (注)1 このグラフは、「道州の事務のメルクマール」に基づく分類結果を、「大阪府施策集」に掲載されている大阪府の事務事業のうち府下の指定都市である大阪市に係るものについて、「総事業費」(平成16年度当初予算)の金額をベースに、全体の事業費に対して各事務の事業費が占める比率を表したものである。なお、この「事業費等」等には教育・警察関係の人員費等や公債費等は含まれていないと考えられるため、予算総額とは一致していない。

「共通事務」及び「暫定事務」については、左記の(注)2及び(注)3を参照

## オ 「大都市州」について

- 「大都市州」については、道州との間の二重行政の回避、受益と負担の関係の明確化などのメリットがある。
- 大都市地域を含む広域課題への対応については、道州が対応するといった考え方もあれば、大都市州と道州による新たな連携システムを構築して対応するといった考え方もあり得る。
- 「大都市州」の制度については、こうした新たな連携システムの構築といったことも視野に入れ、「いかなる制度によれば住民主導・住民本位の自主的かつ総合的な行政運営が可能となるか」という観点から、今後更に検討を深めていく必要がある。

### (2) 事務配分に対応した税源移譲

#### ア 基本的な考え方

道州制のもとでの新たな大都市制度においては、当然のことながら大都市の事務権限に係る経費に要する自主財源を、地方税を基本として制度的に保障する税財政制度が設けられることが必要不可欠

#### イ 税源移譲モデル試案の提示

- 税財政制度は、税制だけではなく国庫補助負担金制度や地方交付税等の財政調整制度を含む
- 現状においては、国や道州の担うべき役割・機能や具体的な事務権限のイメージを出すことが困難であり、国及び地方にかかわる税制全般の検討を行なうことも困難



現行の地方税制度の枠内で、指定都市に移譲される事務権限に見合う税源移譲のモデル試案を提示

## ウ 移譲対象税目

「基幹的な税目」「都市的な税目」「三位一体改革との整合性」の観点から

個人及び法人道府県民税

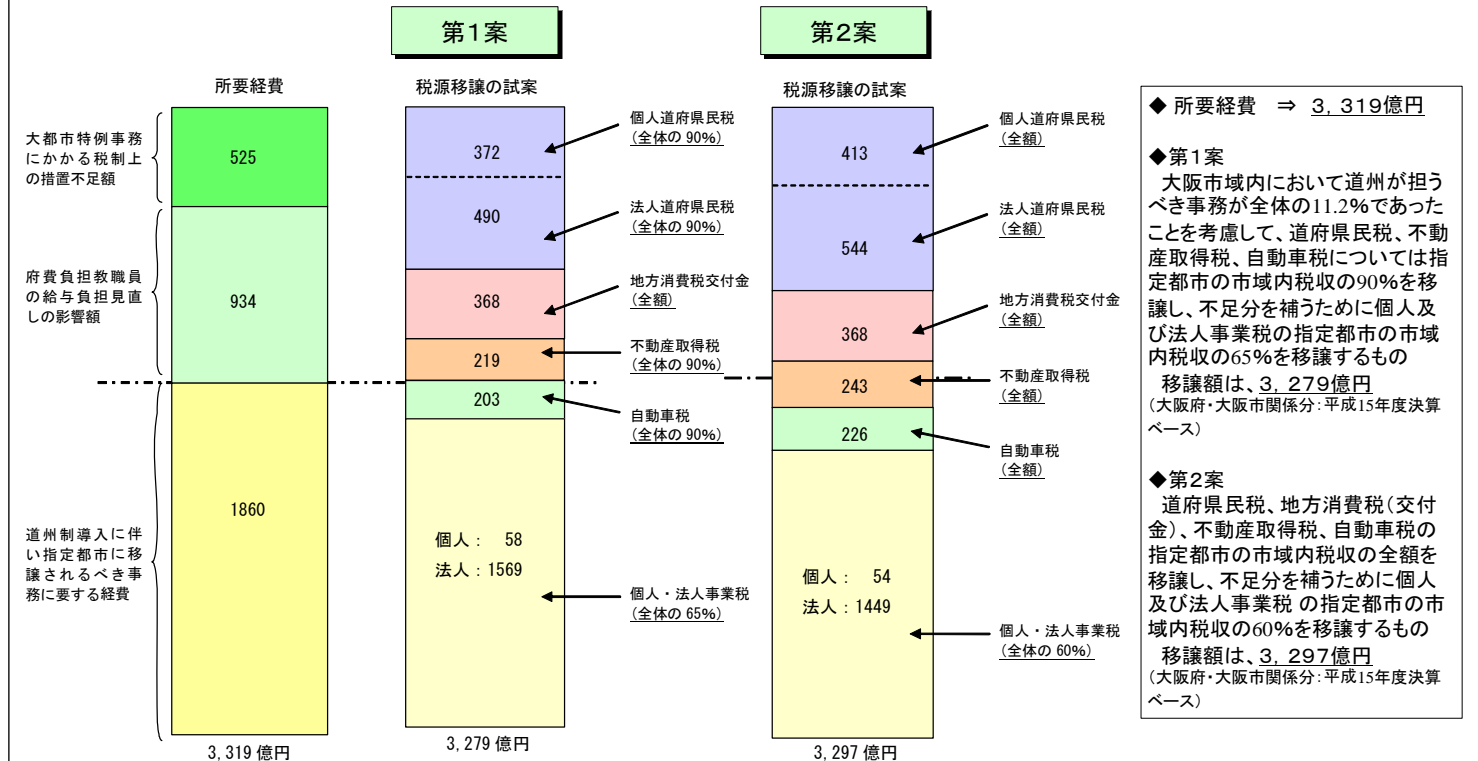
地方消費税(交付金)

不動産取得税

を中心に、「自動車税」「個人及び法人事業税」も視野に入れて検討

### エ 税源移譲モデル試案

大阪府の事務に「道州の事務のメルクマール」をあてはめて分類した「大阪府が担うべき事務」について、所要経費を試算し、その試算額に基づき、現行の道府県税をベースに、大阪府と大阪市をモデルとした税源移譲の試案を作成



- ◆ 所要経費 ⇒ 3,319億円
- ◆ 第1案  
 大阪府域内において道州が担うべき事務が全体の11.2%であったことを考慮して、道府県民税、不動産取得税、自動車税については指定都市の市域内税収の90%を移譲し、不足分を補うために個人及び法人事業税の指定都市の市域内税収の65%を移譲するもの  
 移譲額は、3,279億円 (大阪府・大阪市関係分:平成15年度決算ベース)
- ◆ 第2案  
 道府県民税、地方消費税(交付金)、不動産取得税、自動車税の指定都市の市域内税収の全額を移譲し、不足分を補うために個人及び法人事業税の指定都市の市域内税収の60%を移譲するもの  
 移譲額は、3,297億円 (大阪府・大阪市関係分:平成15年度決算ベース)

### (3) 大都市圏における広域行政

- 大都市圏における市町村の区域を越える広域的課題についても、「基礎自治体優先の原則」にのっとり、合併や相互連携など市町村が実態に即した手法を駆使して実効ある対応を行うことを基本とする。
- この場合に指定都市は、都市圏の中核都市として、職員の派遣、事務の受託、技術支援等連携の中核機能を担う。

### (4) 道州と指定都市との関係

#### ア 指定都市に対する道州の関与について

- 指定都市の事務については、道州による許認可・道州との協議・道州への報告等の制度は、連絡調整に関するものを除き、設けない。
- 指定都市が行った処分に係る審査請求の審査庁は、道州ではなく国とする。

#### イ 道州と指定都市の事務の重複の回避

- 道州が指定都市の区域内でその本来担うべき事務(広域事務、連絡調整事務及び共通事務)以外の事務を実施することを禁止するとともに、道州に当該事務の実施についての指定都市に対する勧告権を付与する。
- 道州が共通事務を実施する場合、指定都市との事前協議を義務付ける。

#### ウ 道州に対する意向反映

- 指定都市に、道州の事務の実施について道州に対する意見提出権を付与する。
- 道州の議会等に指定都市の代表(市長や市議会の議長など)を参画させる。

### 3 現行の道府県制度のもとでの制度改革

#### (1) 道州制導入への第1ステップ

- 現行の道府県制度のもとにおいても、二重行政などの弊害を解消するうえで、道州制の導入を待たずに更なる事務権限の移譲や関与の見直しを進めていくことが必要
- 現行の道府県制度のもとにおいて、道府県からの事務の移管の進め方や財源措置の検討を進め、実践していくことは、将来の道州制の導入に向けた、大きな第一歩となる。

#### (2) 改革の具体化策について

ア 事務権限の移譲 ⇒ 「道府県の事務のメルクマール」については、提言書を参照

- 指定都市が現在国、道府県に対し要望している権限移譲と関与の見直しのうち未実施63項目の完全実施
- 現在の道府県の事務のうち、真に道府県が担うべき事務以外の事務の完全移譲
- 指定都市に移譲されるべき事務の具体例（未実施63項目を除く）

- ◇ 道府県営住宅の設置・管理
- ◇ 都市計画に係るすべての許可・監督・決定（一元化）
- ◇ 医療計画の策定
- ◇ 旅券の発給申請の受理・交付 など

#### イ 財源措置

##### 基本的考え方

現行の道府県制度のもとにおいても、指定都市が担う事務権限に係る経費に要する自主財源を、地方税を基本として確保する税財政制度が設けられることが必要不可欠

##### 税源移譲モデル試案

⇒ 試算結果の詳細は、提言書を参照

- 「道州制のもとでの大都市制度」の場合と同様の理由から、現行の地方税制度の枠内で、道府県から指定都市に移譲される事務権限に見合う税源移譲モデル試案を提示
- 大阪府の事務に「道府県の事務のメルクマール」をあてはめて分類した「大阪市が担うべき事務」について、所要経費を試算し、その試算額に基づき、大阪府と大阪市をモデルとした税源移譲の試案を作成

##### 試算結果

- ◆ 「大阪市が担うべき事務」の所要経費（「特定財源」充当分は控除）の試算額 ⇒ 3,095億円
- ◆ 税源移譲モデル試案（第1案） ⇒ 移譲額 3,029億円（大阪府・大阪市関係分：平成15年度決算ベース）
- ◆ 税源移譲モデル試案（第2案） ⇒ 移譲額 3,046億円（大阪府・大阪市関係分：平成15年度決算ベース）

#### ウ 大都市圏における広域行政

#### エ 道府県と指定都市との関係

- 指定都市に対する道府県の関与について
- 道府県と指定都市の事務の重複の回避

「道州制のもとでの大都市制度」の場合と同様

#### (3) 「特別市」制度について

- 広域課題にどこまで効果的・効率的に対応できるのか、といった問題点もあるが、いわゆる「二重行政」問題の解消や受益と負担の関係の明確化などメリットも大きい。
- 各指定都市の特徴・能力、意欲等に応じた選択可能な制度の一つとして、今後更に検討を深める必要がある。

#### むすび

規模・能力を有する指定都市について、「基礎自治体優先の原則」に基づく本来の役割分担にのっとった事務の配分や税財源の移譲を行い、広域自治体との関係も含めた**新たな大都市制度を構築することは、今後の分権型社会における基礎自治体や広域自治体の在り方のモデルとなるものであり、新たな地方自治制度構築の先駆けにもなる。**

指定都市には、我が国の総人口の20%近くにも及ぶ2200万人もの住民が居住している。**分権型社会の先駆けとなる新たな大都市制度の創設により、こうした多くの住民が、「住民に身近な行政は住民に最も身近な基礎自治体が担う」という地方分権の実を実感することができるようになる**と考えられる。

## 大都市制度調査研究プロジェクト

### 1 プロジェクトの目的

第28次地方制度調査会に適宜対応しながら、道州制の導入を視野に、行財政両面から大都市制度について調査研究を行う。

### 2 設置期間

平成16年3月から第28次地方制度調査会が終了するまでの間

### 3 プロジェクトメンバー

（平成18年1月現在）

札幌市	財政局財政部総務資金課長	村山英彦
仙台市	総務局総務部行財政改革課長	松岡仁
さいたま市	総務局改革推進室総括参事	村田謙治
千葉市	総務局総務部行政管理主幹	片桐康之
川崎市	総合企画局政策部主幹	土方慎也
横浜市	都市経営局政策部政策担当課長	田中徹也
静岡市	総務局企画部企画調整課統括主幹	大場知明
名古屋市	総務局企画部主幹	松雄俊憲
京都市	総務局総務部行政改革課長	林建志
大阪市	総務局行政部長	谷川友彦
神戸市	企画調整局企画調整部企画課長	広瀬朋義
広島市	企画総務局企画調整第二担当課長	岩田勇治
北九州市	財政局財務部長	西野英明
福岡市	総務企画局総務部長	阿部亨

指定都市市長会事務局

局長 浜崎真人  
次長 谷口正和  
次長 宇佐美孝