

大都市制度調査研究プロジェクトの提言(案)の概要について

2005. 12. 22 市長会議資料

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

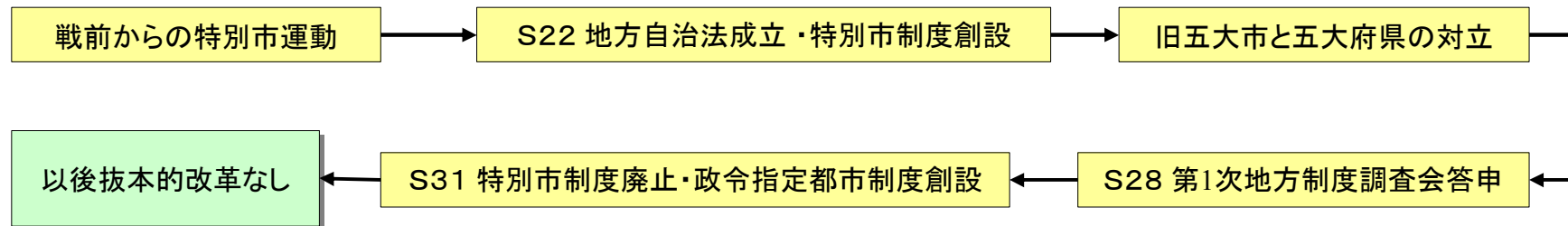
大都市固有の行財政需要への対応、都市圏の活性化・発展に寄与

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・位置づけ

旧五大市と五大府県の対立下の妥協の産物であり 暫定的措置 → 大都市問題を根本的に解決する制度とはいえない

「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」（参議院における政府統一見解）

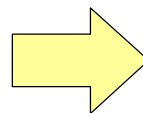
3 残された課題の解決に向けて

- 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



包括的な事務権限と自主財源が不可欠

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、例外的・部分的 ⇒ 一体性欠如

- 道府県との間の役割分担があいまい



補完事務を道府県の事務

⇒ 道府県と市町村の役割分担あいまい

⇒ 「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

- 「基礎自治体優先の原則」の徹底
- 住民本位の自主的かつ総合的な行政運営の促進
- 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
- 広域的課題への対応は基礎自治体間の水平連携を基本

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は、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。

道州制のもとでの地方行政体制の概念図 ⇒ 添付資料1

イ「道州の事務のメルクマール」の設定 ⇒ 添付資料2

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・スポーツの国際交流など、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 | ◇ 中小企業振興対策(一元化) |
| ◇ 都市計画に係るすべての許可・監督・決定(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) |
| ◇ 旅館、ホテルなど施設に対する規制 | ◇ 旅券の発給申請の受理・交付 |
| ◇ 道府県立高等学校の設置・運営 | ◇ 職業訓練(能力開発等) |
| ◇ 一級河川・二級河川の管理(一元化) | ◇ 土地収用委員会及び労働委員会の設置・運営 |
| ◇ 一般国道の管理(一元化) | ◇ 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 |
| ◇ 医療計画の策定 | など |

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

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

○ 分類結果 ⇒ 添付資料3

「総事業費」ベース(大阪府全体)	⇒ 道州の事務 12.4%	市町村が担うべき事務 53.4% (「暫定事務」1.9%を含む)	「共通事務」 34.3%
「総事業費」ベース(大阪市内のみ)	⇒ 道州の事務 11.2%	大阪市が担うべき事務 35.1% (「暫定事務」2.4%を含む)	「共通事務」 53.7%

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。

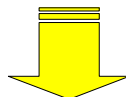
(2) 事務配分に対応した税源移譲

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、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

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 ⇒ 3,320億円
- ◆税源移譲モデル試案(第1案) ⇒ 移譲額 3,279億円 (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 3,297億円 (大阪府・大阪市関係分:平成15年度決算ベース)

⇒ 添付資料4

(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は、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、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

- 未実施63項目の完全実施
- 現在の道府県のお務のうち、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

- | | |
|----------------------------|--------------------|
| ◇ 道府県営住宅の設置・管理 | ◇ 医療計画の策定 |
| ◇ 都市計画に係るすべての許可・監督・決定(一元化) | ◇ 旅券の発給申請の受理・交付 など |
| ◇ 旅館、ホテルなど施設に対する規制 | |

- 大阪府をモデルとした検討

大阪府のお務に「道府県のお務のメルクマール」(添付資料5)をあてはめて分類

「総事業費」ベース(大阪府全体)	⇒ 大阪府が担うべき事務 13.2%	市町村が担うべき事務 52.5% (「暫定事務」1.9%を含む)	「共通事務」 34.3%
「総事業費」ベース(大阪府域内のみ)	⇒ 大阪府が担うべき事務 12.0%	大阪府が担うべき事務 34.3% (「暫定事務」2.4%を含む)	「共通事務」 53.7%

⇒ 添付資料6

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

- 「道州」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 ⇒ 3,094億円
- ◆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）

⇒ 添付資料7

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」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。

V 結び

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り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。