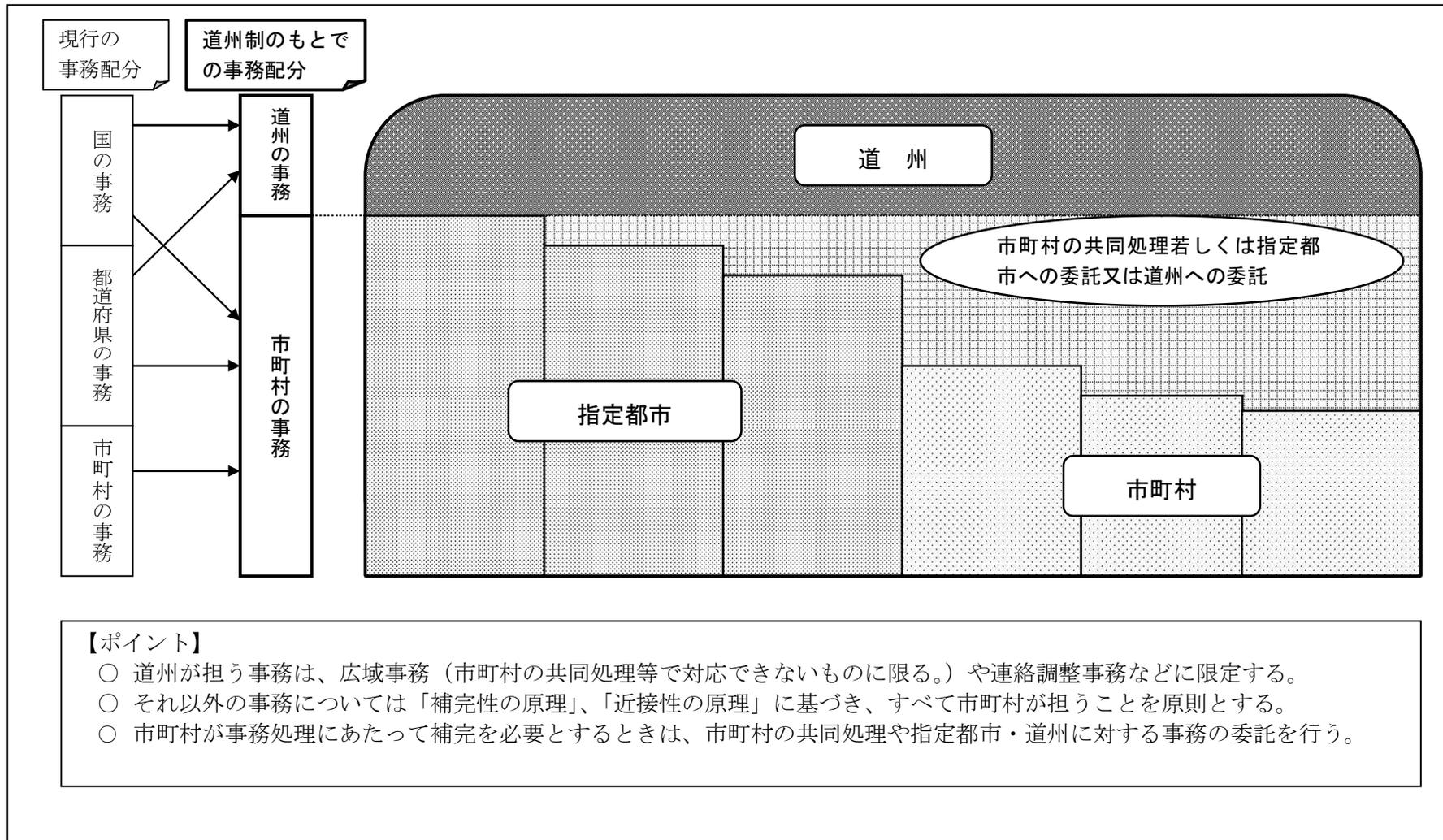


大都市制度調査研究プロジェクトの提言(案)の概要 資料編

## 道州制のもとでの地方行政体制の概念図



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
  - ㊦ 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
  - ㊧ 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
  - ㊨ 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に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 対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)

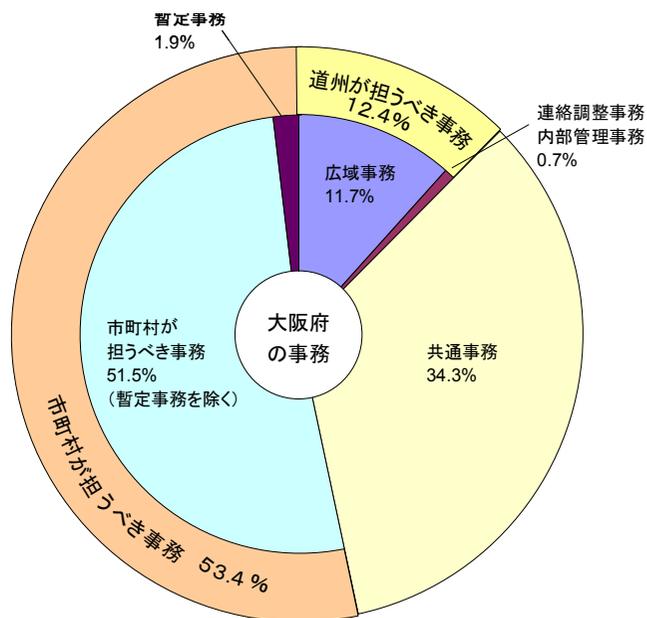
- ・広聴広報
- ・総合計画
- ・情報公開・個人情報保護
- ・道州の公務員に係る選挙
- ・所管事務に係る白書、統計書等の作成

### 【注】

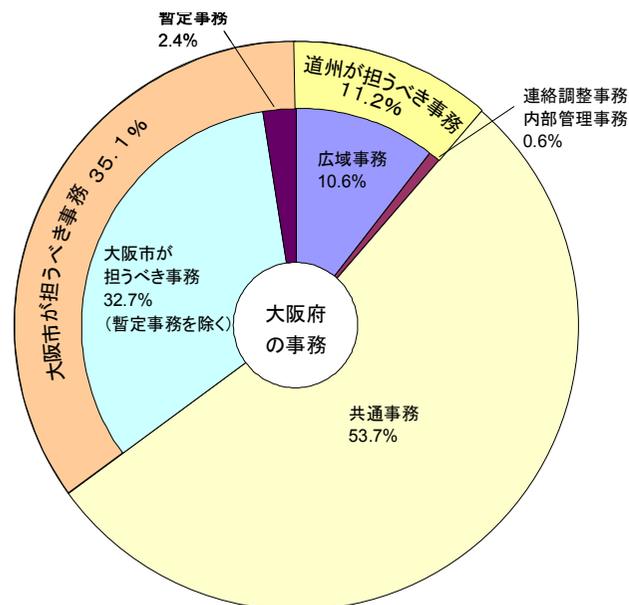
- 1 (例) は現行の道府県の事務をベースにしたもので、現行の国の事務で道州へ移管されるものは想定していない。
- 2 このメルクマールは、「基礎自治体優先の原則」にのっとり道州と市町村の本来の役割分担を前提に、市町村全般を対象にして設定したものである。ただ、実際には、市町村の間には規模・能力に差があることから、このメルクマールにより市町村が本来担うべきとされる事務をすべての市町村において処理することは現実的には不可能であり、市町村間の連携や道州による補完によって処理されることになると考えられる。  
もともと、道府県並みの行政能力を有する指定都市においては、基本的にこのメルクマールにより市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と考えられる。

# 「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 (大阪市区分)



(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・警察関係の人件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・警察関係の人件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。

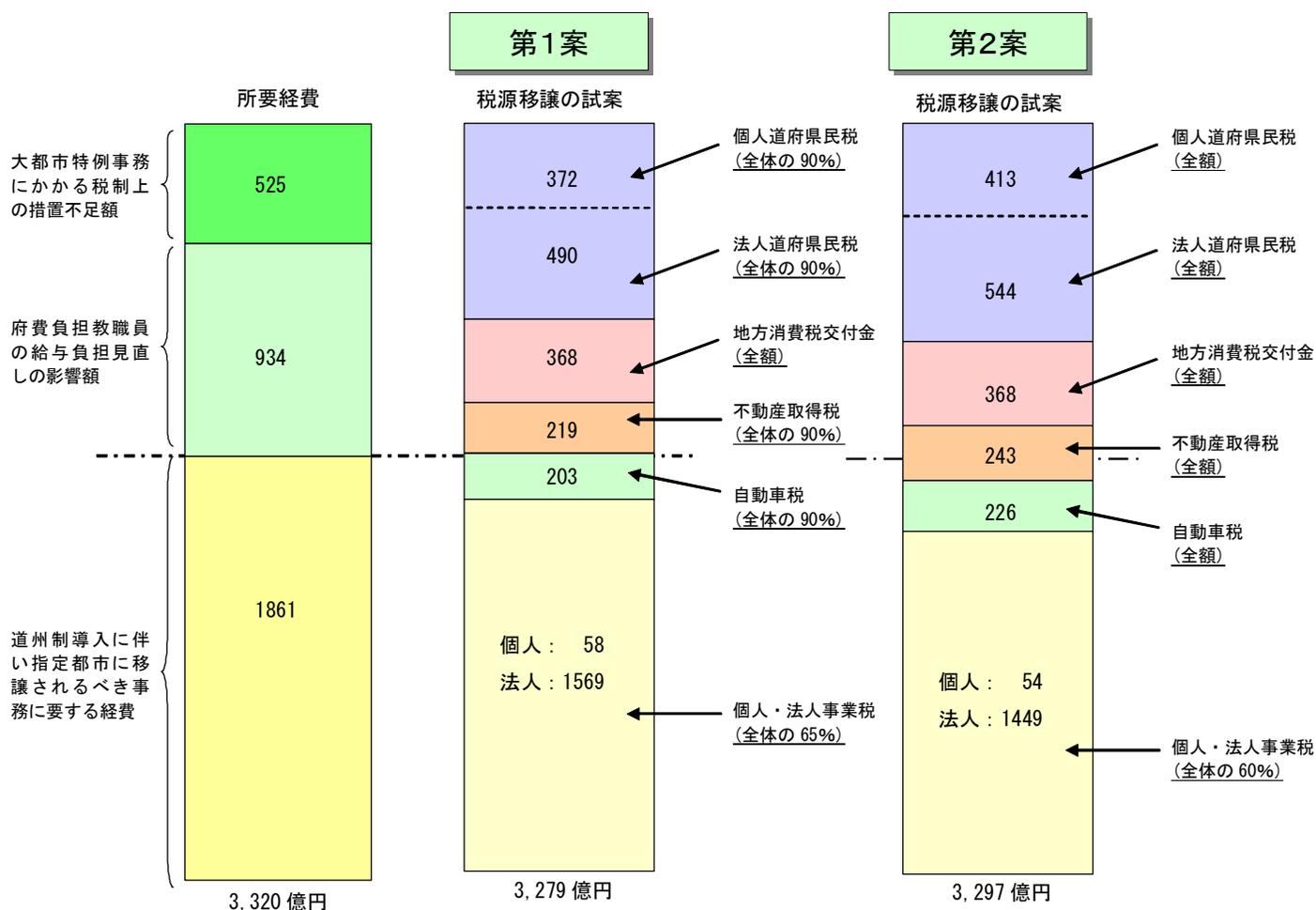
「共通事務」及び「暫定事務」については、左記の(注)2及び(注)3を参照

# 税源移譲モデル試案の概念図

◆ 所要経費 ⇒ 3,320億円

◆ 第1案 大阪市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)



## 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・労働に関する分野
  - ・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
  - ・労使紛争解決支援
  - ・労働条件適正化のための支援
- 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

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の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 住民等の権利・利害の調整(準司法的機能)
  - ・労働争議の調整、不当労働行為の審査、労働組合の資格審査関係事務(地方労働委員会関係事務)
  - ・土地収用(収用委員会関係事務)
  - ・漁業に係る土地等の使用権設定の裁定  
(海区漁業調整委員会関係事務)
- イ 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。
- ウ 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、道府県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、暫定的に道府県の事務とするもの

(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) 道府県が担任する必要がある事務であるとはいえないが、国や道府県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
  - ㊦ 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
  - ㊧ 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
  - ㊨ 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、道府県においても、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に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・協働の下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 対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)

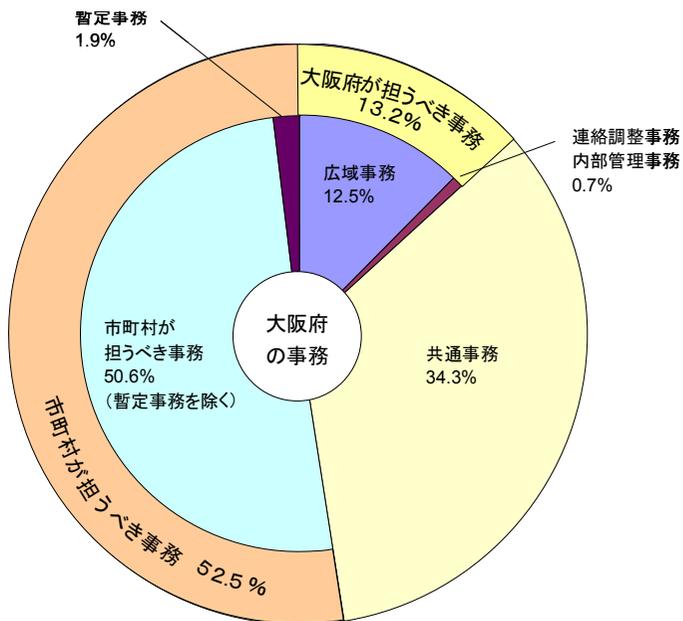
- ・広聴広報 ・総合計画 ・情報公開・個人情報保護
- ・道府県の公務員に係る選挙
- ・所管事務に係る白書、統計書等の作成

【注】このメルクマールは、「基礎自治体優先の原則」にのっとった道府県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府県による補完によって処理されることになると考えられる。

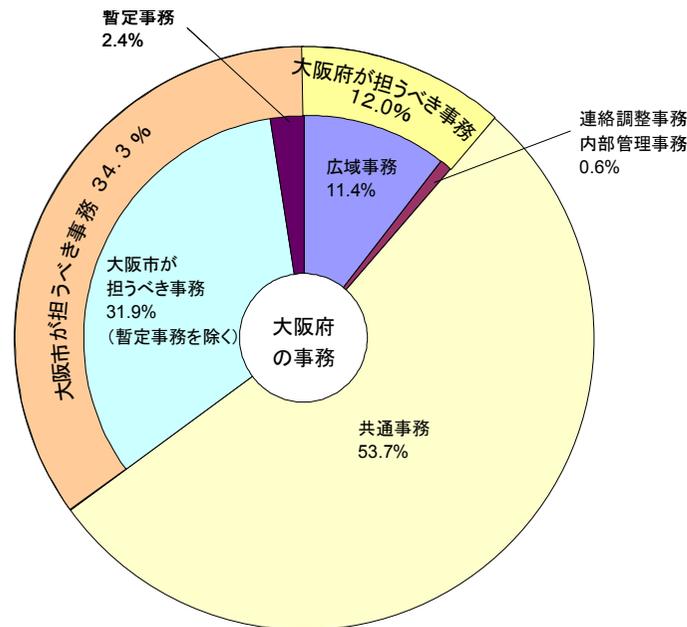
もっとも、道府県並みの行政能力を有する指定都市においては、基本的にこのメルクマールにより市町村が本来担うべきとされる事務を処理することが可能であり、原則として道府県の補完を必要としないので、暫定的に道府県の手事務とするものを除き、規模・性質対応事務（補完事務）は存在しないこととなる。また、指定都市を含む大都市地域においては、行政能力を有する都市が多いことから、指定都市をはじめとするこれらの都市間の連携により道府県による補完の必要性は小さくなると考えられる。

# 「道府県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 (大阪市区分)



(注)1 このグラフは、「道府県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、道府県と市町村が、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、道府県が、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府県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、「道府県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

# 税源移譲モデル試案の概念図

◆ 所要経費 ⇒ 3,094億円

◆ 第1案 大阪市域内において大阪府が担うべき事務が全体の12.0%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込の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込の55%を移譲するもの  
移譲額は、3,029億円(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込の全額を移譲し、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込の50%を移譲するもの  
移譲額は、3,046億円(大阪府・大阪市関係分:平成15年度決算ベース)

