

とりまとめに向けた考え方について（その1）（案）

1. 指定都市

（1）指定都市制度の見直しの視点

（二重行政の解消と住民自治の強化）

- 現行の指定都市制度の課題として挙げられるもののうち、特に都道府県との間のいわゆる「二重行政」の解消と住民自治の強化を図るため、指定都市制度を見直すこととしてはどうか。

（2）いわゆる「二重行政」の解消を図るための見直し

① 都道府県から指定都市への事務の移譲

（移譲の考え方）

- 指定都市の区域において都道府県が処理することとされている事務については、可能な限り指定都市に移譲し、事務処理の主体を一元化することとしてはどうか。

（対象事務）

- 対象事務としては、都市計画と農地等の土地利用の分野や、福祉、医療分野、教育等の対人サービスの分野を中心として検討することとしてはどうか。
- その際、少なくとも、地方分権改革推進委員会第1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は移譲すべきではないか。

（例）

- ・ 県費負担教職員について、現在給与負担者と人事権者が分かれているが、これを指定都市に一元化することとしてはどうか。
- ・ 都市計画区域が指定都市の区域を越えない場合には、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画決定をはじめとする都市計画関係の事務を移譲することとしてはどうか。

② 指定都市から都道府県への事務の移譲

- 国民健康保険や介護保険の保険者に係る指定都市の事務を都道府県が

行うことについてどう考えるか。その場合、指定都市のみならず全ての市町村の保険者に係る事務を移譲することが前提となるのではないか。

③ 指定都市への事務の移譲に伴う税財源の配分

(税財源配分の考え方)

- 事務の移譲により指定都市に新たに生じる財政負担については、適切な財政措置を講じる必要がある。その際、県費負担教職員の給与負担等のまとまった財政負担が生じる場合には、税源の配分も含めて財政措置のあり方を検討してはどうか。

④ 都道府県と指定都市との間の事務の調整

(協議会の設置)

- 都道府県と当該都道府県内の指定都市との間で、同種の事務等についての連絡調整を行う協議会を置くこととしてはどうか。

(協議事項の例)

- ・ 都道府県による指定都市の区域内における公の施設の設置
- ・ 都道府県と指定都市が処理している同種の事務のうち指定都市又は都道府県が協議を求めた事項

(報告事項の例)

- ・ 都道府県と指定都市が処理している同種の事務のうち協議会で定めたものについての処理状況

(協議会の構成員)

- 協議会の会長は知事又は市長とし、委員は、知事又は市長と各議長を充てるほか、その他の議員又は職員から選任することとしてはどうか。

(調停及び裁定)

- 協議会において協議が調わない事項について、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、それでも解決が見込まれない場合の裁定の仕組みを設けることを検討してはどうか。

(3) 住民自治を強化するための見直し

(区の役割の拡充)

- 指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市における住民自治を強化するため、区の役割を拡充することとし、条例で、市の事務の一部を区が所管する事務と定めることを検討してはどうか。

(区長の権限)

- 区長に、市長から独立した人事・予算等の権限を持たせることを検討してはどうか。

(権限の例)

- ・ 区長が区の職員の任命権者となり、職員を指揮監督することとしてはどうか。
- ・ 区長は、法令、市の条例・規則に違反しない限りにおいて、区規則を制定することができることとしてはどうか。
- ・ 専ら区に関わる予算については、区長がその原案を作成し、市長に送付することとしてはどうか。
- ・ 市長が管理する財産のうち専ら区に関わるものを区長が管理することとしてはどうか。

(区長の選任手続)

- 区長に独自の権限を持たせることに伴い、区長の選任手続を定めることを検討してはどうか。

(例)

- ・ 区長の選任手続を副市長並みにし、市長が議会の同意を得て選任する任期4年の特別職とし、任期中の解職や再任も可能としてはどうか。
- ・ 区長を公選とすることについてどう考えるか。

(区教育委員会)

- 現在、区には区の事務所の長(区長)、区の選挙管理委員会、区会計管理者を置くこととされているが、これに加え、小中学校の設置管理等をできる限り区で処理できるようにする観点から、現行の教育委員会制度を前提とする場合、条例で区に教育委員会を置くことを可能にすることを検討してはどうか。

(権限の例)

- ・ 小中学校の設置管理など、必ずしも市で一体的に処理する必要がない事務のうち条例で定めるものを処理することとしてはどうか。

(区を単位とする常任委員会)

- 指定都市における住民自治を強化するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置くことを検討してはどうか。

(権限の例)

- ・ 区長の権限に関する事務の調査を行うこととしてはどうか。
- ・ 区に係る議案、請願等の審査を行うこととしてはどうか。

2. 特別市（仮称）

（1）特別市（仮称）の意義

- 特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消される点において意義を有するのではないか。

（2）特別市（仮称）の課題

- 一方で、特別市（仮称）については、以下のような課題があり、創設する場合には、更に検討が必要となるのではないか。

（住民自治）

- ・ 一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることまでは必要ないのではないか。
- ・ しかしながら、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要ではないか。

（処理する事務）

- ・ 特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市の区域とそれ以外の区域に分割することとなる。その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に支障が生じるのではないか。

（税財源）

- ・ 特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響を及ぼすのではないか。

（対象団体）

- ・ 全ての指定都市を対象とすべきか。
- ・ それとも「大都市地域における特別区の設置に関する法律」の対象区域と同様に人口200万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市に限定することが必要ではないか。

(3) 当面の対応

- (2) のような課題を踏まえ、特別市（仮称）という新たな大都市のカテゴリーを創設するのではなく、まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指してはどうか。

3. 中核市・特例市

(1) 両制度の統合

- 一般市への事務の移譲が進み、特例市特有の事務が少なくなっていることから、人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となるという形で、両制度を統合することを検討してはどうか。

(2) 都道府県から中核市・特例市への事務の移譲

- 都道府県から中核市・特例市に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられる。しかしながら、中核市・特例市が多種多様である現状を踏まえると、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については条例による事務処理特例制度を活用することとしてはどうか。

(3) 市議会議員の選挙区及び住民自治

- 中核市・特例市の市議会議員の選挙区は、特に条例で選挙区を設けない限り市域全体である。地域に、より密着した市議会議員を選出するため、選挙区を設けることを制度化することについてどう考えるか。
- 選挙区を設けることを制度化する場合には、いわゆるグリマンダーを防ぐため、何らかの方策が必要となるのではないか。
- 地域自治区や支所・出張所等の仕組みを地域の実情に応じて活用し、住民自治の拡充を図るべきではないか。

(4) 地方の拠点としての中核市・特例市の役割

- 地方の拠点である中核市・特例市が周辺市町村と適切な役割分担を行い、

圏域全体の連携を進めるためには、定住自立圏の考え方が有効であり、地方の拠点である中核市・特例市の担うべき役割とそれに伴う財政措置について検討することとしてはどうか。

- その際、定住自立圏の中心市と周辺市町村との間の柔軟な連携の仕組みを制度化することを検討してはどうか。制度化については、基礎自治体一般のあり方に密接に関連するものであることから、基礎自治体について議論する際に、併せて検討することとしてはどうか。

とりまとめに向けた考え方について（その2）（案）

4. 特別区の他地域への適用

（1）検討の前提

（「大都市地域における特別区の設置に関する法律」の制定）

- 「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（以下「大都市地域特別区設置法」という。）が制定され、大阪市など、東京都以外の人口200万以上の区域に特別区を設置する場合の手續が定められたことを踏まえ、同法に基づき特別区を設置する際に留意すべき点は何か。

（事務分担、税源配分及び財政調整）

- その際、大都市地域特別区設置法では、特別区と道府県の事務の分担、税源の配分及び財政の調整に関する事項のうち政府が法制上の措置等を講ずる必要があるものは、総務大臣との協議事項とされていることを踏まえ、事務分担、税源配分及び財政調整を中心に、特別区を設置する際の留意点を明らかにしておく必要があるのではないか。

（2）基本的な考え方

- 大都市地域特別区設置法に基づく特別区の設置に当たっては、各地域の判断に委ねられる部分が多いが、いわゆる「二重行政」の排除や行政の効率化といった住民の期待に応じたものとするのが求められるのではないか。
- 長年存在してきた指定都市を特別区に分割することにより、分割される事務の処理に係る費用や、特別区間や道府県と特別区の間での調整に係る費用が増大するといった懸念に対応することが求められるのではないか。

（3）事務の分担

（道府県において処理すべき事務）

- 指定都市で一体的に処理してきた事務のうち、行政の一体性及び統一性の確保の観点から基礎自治体の事務でありながら都が処理することとされているものについては、道府県の事務とすることが基本となるのではないか。

- その上で、専門職員の確保、保険財政の安定等の観点からさらに道府県において処理すべきものがあるかという点にも留意すべきではないか。

(特別区において処理すべき事務)

- 仮に、道府県の特別区が中核市並みの事務を処理するとした場合、現在都の特別区が処理していない事務も処理することとなることについてどう考えるか。
- 現に指定都市の区で処理している事務を出発点として、どの程度変えれば特別区を設置した意義があると考えられるのかという観点からも検討すべきではないか。

(4) 税源の配分及び財政の調整

(道府県と特別区の事務の分担との関係)

- 道府県と特別区が分担する事務の規模に応じて、税財源が適切に配分されることが必要ではないか。その際、税源の配分と道府県と特別区との間の財政調整の仕組みを適切に組み合わせることが基本となるのではないか。さらに、目的税とその用途との関係にも留意すべきではないか。
- また、現在指定都市が処理している任意事務についても、道府県と特別区との間の事務分担に応じた配慮が必要ではないか。
- 特別区が処理すべき事務や特別区の規模によっては、現行の都区財政調整制度における調整3税以外の何らかの財源を調整財源として活用することが必要となる場合があるのではないか。

(特別区間の財源の均衡、特別区の財源保障のあり方)

- 道府県における特別区が、税源の偏在がある中でひとしくその行政サービスを提供できるよう、財政調整のしくみにより適切に財源保障することが必要ではないか。その際、特別区間で偏在の大きい税を道府県と特別区との間の財政調整の財源とすることが基本となるのではないか。
- 現行の都の特別区は基礎的な地方公共団体であることから、以前内部団体であった時よりも、現行の都区財政調整制度によりしっかりと財源保障を行っているが、新たに道府県に置かれる特別区についても現行と同様に財源保障を行うこととなるのか。
- 道府県と特別区との間で行う財政調整の際の特別区の財源保障の水準は、

地方交付税の財源保障の水準と同一である必要はないのではないか。

- 特別区において処理すべき事務が多いほど、また、特別区の規模が小さいほど、分割される事務の処理に要する費用が増加するとともに、特別区の間で行うべき財政調整の規模が大きくなることについて留意すべきではないか。

(国や他の地方自治体との関係)

- 道府県における特別区の設置によって、国や他の地方自治体の財政に影響が生じないように留意すべきではないか。
- 指定都市を特別区に分割した場合、地方交付税の算定については、特別区を一つの市とみなす必要があるのではないか。さらに、道府県と特別区の事務の分担や税源の配分が一般の道府県と市町村と異なることから、現行の都区合算制度と同様の仕組みによることが基本となるのではないか。

(5) 道府県に置かれる特別区の性格

- 道府県に置かれる特別区は、道府県と特別区の事務分担や税源配分、財政調整のあり方によっては、都の特別区とは性格が異なるものとなる可能性があることに留意すべきではないか。

(6) 財産処分及び職員の移管

- 特別区の設置に伴う財産処分及び職員の移管に当たっては、事務の分担を基本に検討することとなるのではないか。
- その際、市町村合併については、合併関係市町村の職員が合併市町村の職員としての身分を保有するよう措置するとともに、合併市町村が職員の身分取扱いに関して職員のすべてに通じて公正に処理しなければならないとされていることとの均衡にも留意すべきではないか。

5. 都区制度

(1) 都から特別区への事務の移譲

- 都から特別区への事務の移譲について検討する際には、特別区の区域の再編と関連付ける議論もあるが、特別区の財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性等を踏まえると、人口規模のみを基準にする必要はない

のではないか。

- 都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職の確保等の観点から小規模な区の間で連携するといった工夫を講じつつ、移譲することが考えられるのではないか。
- 特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については規模・能力に応じて移譲することとし、その際には、条例による事務処理特例制度を活用することとしてはどうか。

(2) 特別区の区域

- 今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しが必要となるのではないか。

(3) 都区協議会

- 都区財政調整制度等に関する都区協議会における調整について、仮に協議が調わない事項が生じた場合、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、都道府県と指定都市との間の協議会と同様に裁定の仕組みを設けることを検討してはどうか。

(4) 区議会議員の選挙区及び住民自治

- 特別区の区議会議員の選挙区についても、中核市・特例市と同様の課題があることを踏まえ、選挙区を設けることを制度化することについてどう考えるか。
- 選挙区を設けることを制度化する場合には、いわゆるゲリマンダーを防ぐため、何らかの方策が必要となるのではないか。
- 地域自治区や支所・出張所等の仕組みを地域の実情に応じて活用し、住民自治の拡充を図るべきではないか。

6. 大都市圏域の調整

(大都市圏域)

- 三大都市圏においては、社会経済的に一体性のある圏域（例えば通勤・通学10%圏）の広がり、市町村のみならず都道府県の行政区域も超え

ているが、地方ブロックほどの広がりとはなっていない。このような大都市圏域において、例えば交通体系の整備や防災対策といった共通した行政課題について調整する枠組みを設けることについてどう考えるか。

(協議会の設置)

- 人口200万以上の指定都市又は特別区を含む大都市圏域において、指定都市及び都道府県を構成団体とする大都市圏域行政に関する連絡調整及び計画策定を行う協議会を設けることについてどう考えるか。

(協議会の権限・構成)

- 協議会の権限として、大都市圏域にわたる行政課題についての連絡調整や、そのような行政課題に関する大都市圏域計画の策定とすることについてどう考えるか。
- その際、大都市圏域計画の実効性を担保するため、計画内容についての尊重義務を構成団体に課すことについてどう考えるか。
- 国との調整を図るため、協議会は、必要に応じて、国の関係行政機関に対して、職員の出席及び説明並びに必要な資料の提出を求めることができるようにすることについてどう考えるか。
- 協議会の構成についてどう考えるか。