

主な論点に関する第30次地方制度調査会における議論

1 指定都市制度に関する課題認識について

(1) 二重行政

第30次地方制度調査会答申（平成25年6月）

第2 現行の大都市等に係る制度の見直し

1 指定都市制度

(1) 指定都市制度の現状

②効率的・効果的な行政体制の整備

この間、指定都市と都道府県との実際の行政運営の中で、いわゆる「二重行政」の問題が顕在化している。大都市における効率的・効果的な行政体制の整備のためには、この「二重行政」の解消を図ることが必要である。

もとより「二重行政」は、必ずしも指定都市と都道府県の中に固有の課題ではないが、指定都市の規模・能力が高く、都道府県庁所在地であることも多いこと等から、特に指定都市と都道府県の間で深刻化してきたものと考えられる。

「二重行政」を解消するためには、指定都市の存する区域においてはできる限り同種の事務を処理する主体を一元化するとともに、事務処理に際しての指定都市と都道府県との間の調整のあり方を検討することが必要である。

(2) 「二重行政」の解消を図るための具体的な方策

①事務移譲

指定都市と都道府県との「二重行政」の解消を図るためには、まず、法定事務を中心に、都道府県が指定都市の存する区域において処理している事務全般について検討し、指定都市が処理できるものについては、できるだけ指定都市に移譲することによって、同種の事務を処理する主体を極力一元化することが必要である。

都道府県から指定都市に移譲する事務を検討する際には、指定都市は規模・能力の点で都道府県と遜色がないことを踏まえると、指定都市における事務の処理については、都道府県と指定都市の関係は都道府県間と同様に考えることを基本とすべきである。移譲事務の分野としては、都市計画と農地等の土地利用の分野や、福祉、医療、教育等の対人サービスの分野などが考えられる。既に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を中心に、指定都市に移譲されていない事務全般にわたって検討の対象とすべきである。別表に、指定都市に移譲されていない主な事務のうち、指定都市及び指定都市を包括する道府県の多くが移譲に賛成しているもの又は条例による事務処理の特例の活用により指定都市への移譲実績のあるもの等を示している。このような事務については移譲することを基本として検討を進めるべきである。

また、指定都市への移譲に関して、指定都市を包括する道府県等が懸念を示した事務がある。それぞれの懸念については、以下のような工夫を講じることによって移譲することができないか、さらに検討すべきである。

- ・ 指定都市における専門性の確保が困難であるという懸念が示された事務については、指定都市の規模・能力を踏まえると専門性についての懸念は不要であり、例えば具体的な事務の移譲にあたり、都道府県と指定都市の間での人事交流等により専門知識の習得を支援する等の工夫を講じることを検討すべきである。
- ・ 行政サービスの総供給量を都道府県が決定しているということで移譲に懸念が示された事務については、例えば、計画策定や許認可にあたり指定都市と都道府県が協議することとする等、情報の共有を図るための工夫を講じた上で移譲することを検討すべきである。
- ・ 指定都市の区域を超える区域を前提に都道府県が処理しているということで懸念が示された事務については、例えば、計画区域が指定都市の区域を超えないもの等、事務の対象区域が指定都市の区域内にとどまるものについて移譲することを検討すべきである。
- ・ 事業者の経済活動等が指定都市の区域を超えうということで懸念が示された事務については、例えば、全ての事業所が指定都市の区域内にある事業者に限って事務を移譲する等、事業者の経済活動等が指定都市の区域内にとどまるものについて移譲することを検討すべきである。
- ・ 都道府県の区域全体で一又は少数設置することが都道府県に義務付けられている施設に関する事務であるということで懸念が示されたものについては、例えば、指定都市と都道府県が協議し、施設のあり方等について合理的な解決策を検討することにより、指定都市においても施設を設置することとすることを検討すべきである。

なお、指定都市が都道府県に包括される基礎自治体である限り、移譲対象とすることが困難な事務もあるものと考えられる。

②税財源の配分

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、県費負担教職員の給与負担等まとまった財政負担が生じる場合には、税源の配分

(住民税所得割や住民税法人税割のような道府県税と市町村税において課税標準が共通する税目に係る税源移譲や地方消費税交付金等の税交付金など)も含めて財政措置のあり方を検討すべきである。その際には、一律の税源配分の見直しのみによって個々の指定都市に新たに生じる財政負担を適切に措置することは困難であり、地方交付税による財源保障及び財源調整と適切に組み合わせることが不可欠である。なお、財政措置を講じるに当たっては、指定都市側と関係道府県側の間においても適切な協議の場が設けられ、合意形成が図られるべきである。

③指定都市と都道府県の協議会

これまで言われてきた「二重行政」を解消するためには、このような事務の移譲及び税財源の配分に加え、指定都市と都道府県が公式に政策を調整する場を設置することが必要である。

このため、任意事務を中心に指定都市と都道府県が同種の事務を処理する場合等に適切に連絡調整を行う協議会を設置し、協議を行うことを制度化し、公の施設の適正配置や効率的・効果的な事務処理を図ることとすべきである。

協議会においては、例えば、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や指

定都市と都道府県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等について協議の対象とすることを検討すべきである。また、これに併せて、指定都市と都道府県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は、お互いに処理状況を報告することとすべきである。

協議会の構成員としては、指定都市と都道府県の執行機関と議会が共に参画することが協議の実効性を高める上で重要である。例えば、会長は市長又は知事とし、委員は、市長又は知事と各議長を充てるほか、その他の議員又は職員からも選任できるようにすることを検討すべきである。

協議会において、協議が調わない事項が生じた場合には、現行制度上、自治紛争処理委員による調停を利用することが可能である。しかしながら、調停は全ての当事者が受諾することが必要であるため、それでも解決が見込まれない場合を想定した何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることとすべきである。

第3 新たな大都市制度

2 特別市（仮称）

（1）特別市（仮称）を検討する意義

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、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。

（3）当面の対応

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すこととし、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場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく必要がある。

地方制度調査会における議論

（第30次地方制度調査会第6回専門小委員会）

- 一元的に基礎自治体中心に権限を下ろし、なおかつ、協議によってどちらかに配分できるものは配分すればいい。（中略）都道府県と市町村で二重行政があって、それを解消するために大都市制度を変えなければならないというのは、どの部分なのかあいまいなまま議論がされてきているような気がします。（斎藤委員）

（第30次地方制度調査会第9回専門小委員会）

- 施設経営の二重行政。実はかつては行政サービスの向上でいろいろな住民に対してサービスをしていこうという、財政的に非常に潤っている時代の1つの産物だったと思うのです。ところが、今や財政が悪くなってきて、しかも、利用者もどんどん減っていくことになっていくと、二重行政という問題も勿論ありますけれども、施設における事務事業の評価の問題ではないか。そうすると、二重行政どころか、1つでも要らないよという話になってきたりする可能性もある。（中略）

利用者の数だとか、施設のキャパシティーだとか、そういうものを含めて事業評価をやってみて、そこからこの施設がどうなのかという議論をしていかないと、どうも、今は二重行政だから大都市制度を変えていくという話になってしまっている気がする。

そういう意味では、後ろ向きだし、もっと前を向いてほしいし、現状をもう少し分析する中で行政の効率化あるいは効果を図っていくことの延長線上に制度を考えていただきたいという感じがする。（林（宜）委員）

（第 30 次地方制度調査会第 13 回専門小委員会）

- 二重行政の中でも事務の内容によっては両方がやる必要のあるものがあるのではないかと
いう指摘があります。（中略）

法律上決まっていないから問題だということからすると、恐らく一方では、国の法律で決めてください、これは県がやることだと、あるいはこれは市がやることだという考え方も出てくる。

しかし、ずっと一貫して地方分権ということを進めていて、地域の自主性を尊重して、できるだけ要らざる法律による義務づけはやめましょうということできていますから、任意事務あるいは自治事務についてこの現象があることによって、国の方で新たな義務づけをもたらすようなことはやめていただきたいというのが私の意見で、論点の方でも、両方がやっていいでしょうというだけでは、ちょっと義務づけに対する反論としてというか、論点として弱いので、重複がまずいものもあるかもしれないけれども、それは相互の協議や調整の仕組みで考えるということだと思います。（斉藤委員）

1 指定都市制度に関する課題認識について

(2) 税制上の不十分な措置

第30次地方制度調査会答申（平成25年6月）

第2 現行の大都市等に係る制度の見直し

1 指定都市制度

(2) 「二重行政」の解消を図るための具体的な方策

②税財源の配分 ※再掲

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り、県費負担教職員の給与負担等まとまった財政負担が生じる場合には、税源の配分

(住民税所得割や住民税法人税割のような道府県税と市町村税において課税標準が共通する税目に係る税源移譲や地方消費税交付金等の税交付金など)も含めて財政措置のあり方を検討すべきである。その際には、一律の税源配分の見直しのみによって個々の指定都市に新たに生じる財政負担を適切に措置することは困難であり、地方交付税による財源保障及び財源調整と適切に組み合わせることが不可欠である。なお、財政措置を講じるに当たっては、指定都市側と関係道府県側の間においても適切な協議の場が設けられ、合意形成が図られるべきである。

第3 新たな大都市制度

2 特別市（仮称）

(2) 特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題

一方で、特別市（仮称）については、以下のようにさらに検討すべき課題が存在する。

（中略）

さらに、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するという懸念もある。

(3) 当面の対応 ※再掲

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すこととし、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場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく必要がある。

地方制度調査会における議論

（第30次地方制度調査会第6回専門小委員会）

- 横浜市を取り巻く問題の中では特に財政の問題が一番懸念されるということだと理解しました。そうしますと、その問題は、大都市制度という制度で解決すべき課題なのか、それとも地方税財政制度の中で解決可能な問題なのかというのがあると思います。（伊藤委員）

2 特別自治市制度の骨子について

(1) 市域内地方事務の全てを処理することについて

ア 県の総合調整機能への影響

第3 新たな大都市制度

2 特別市（仮称）

(1) 特別市（仮称）を検討する意義 ※再掲

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、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。

また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。

(2) 特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題

一方で、特別市（仮称）については、以下のようにさらに検討すべき課題が存在する。

（中略）

また、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（仮称）の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。

(3) 当面の対応 ※再掲

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すこととし、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場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく必要がある。

地方制度調査会における議論

（第30次地方制度調査会第9回専門小委員会）

○ 大都市にはなるべく都道府県の権限も下ろしていくという在り方をしていった場合に行きつくところは特別自治市のように都道府県から独立したものをつくるというのが1つの構想としてあるというのは、考え方としては出てくるころだと思っております。

そうしますと、逆として、もしこれでいけないとすれば、広域的な自治体が本来的に持たなければいけない権限はそもそも存在するのか。するとすれば何なのか。こういう問題になるのだろうと思います。

もし本来的にその事柄の性質として事務を基礎自治体でやるのか、広域的にやるのかが決まってくるという前提で考えていった場合には、それが明らかになって初めてその担い手として既存の広域自治体制度の在り方でいいのかどうか。再編の必要があるのかどうかという筋道に本来なるはずであるにもかかわらず、その点で特に広域自治体の側と基礎自治体の側でどうい

う見解の対立があるのかが集約されてこない。こういう印象を抱いている。(林(知)委員)

(第30次地方制度調査会第16回専門小委員会)

- 都道府県は、広域事務と連絡調整事務が中心となるのではないか。これはある意味で当たり前といえ、当たり前で、補完事務は規模なり、リソースの点でなかなか難しいところを都道府県が補完するということですから、超大都市においては、広域事務と連絡調整事務に特化していく。ただ、その中で今までどおりの広域事務でやるのかというと、例えばニーズとか需要が県全体に散在しているものは今までどおり、あるいは県の事務としての広域事務と言えるのだと思います。

しかし、今まで出てきたまちづくりや、福祉であれば、それはむしろ大都市に問題が集約している。広域的に散在しているわけではない。だから、漫然と広域事務がそのまま残るのではなくて、その中でも限定的な役割に県は特化していく方向が1つあるのではないか。(斎藤委員)

- 現在指定都市において処理されている事務のうち、都道府県が処理すべき事務はないか。(中略)

ここは難しい問題ですけれども、国民健康保険、いわゆる国保の保険者が市町村になっている。これが市町村ではもう担い切れない。多くの市町村がそう思っているわけで、国で一元化してくれないかとか、せめて都道府県単位の広域化してくれないかという声が市町村側には一貫してあるわけです。こういう保険制度の場合は、常識的に考えると、一種のリスクの分散ですから、分母になる母数が大きければ大きいほどいいわけです。市町村で保険者をやることは非常に無理になっているのではないかと思うので、これは国あるいはせめて都道府県で担うべきではないか。これは保険者の機能のことを言っています。(中略)

どこが保険者になるかという意味では、市町村から都道府県に上げた方がいいのではないかと思っているのですが、そのときに、指定都市は県並みで、県の扱いをするのかということです。指定都市は指定都市でやりなさいというのか、指定都市も含めて都道府県であるべきだということかということが1つ大きな問題だと思うのですが、私は、これは都道府県がやるべきではないかという気がしています。(西尾会長)

- 介護保険問題はもっと複雑でちょっと厄介で、慎重に考えなければならないのです。保険であるということと、その保険者が市町村になっているという点は国保と同じでありまして、こころもたないのではないかという気がして、こういう保険制度に関しては広域化する方がいいのではないか。市町村から返上する方がいいのではないか。そのときは指定都市もやはり市町村でありまして、放棄すべきではないかと私は思っています。(西尾会長)

(第30次地方制度調査会第21回専門小委員会)

- 私は、都道府県で保険者を持ったほうがいいのか。これからの高齢化社会を考えますと、医療費の増大等々で財政的に非常に厳しい状況に現在もあるので、これからも多

分、相当な厳しい状況になってくると思いますので、もっと大きな単位の都道府県が保険者になるほうが運営がうまくいくのではないかと思います。（大貫委員）

- 今、介護保険は広域連合という形でやっているわけですか。広域でやっているとはいえ、行政コストを見ると、ひょっとしてあの組織をつくるためにも、地方公共団体の人が集まっているいろいろ議会を持ってやっているわけですから、それ自体のコストもかかっているような気がします。林文子委員、何か御意見ありますか。（碓井委員長／都道府県の役割）
- ⇒ そのような御意見もございます。都道府県側や国が大変になるかもしれませんが、現在の市町村のスケールでは限界だと思います。（林（文）委員）

2 特別自治市制度の骨子について

(1) 市域内地方事務の全てを処理することについて

イ 警察事務について

第 30 次地方制度調査会答申（平成 25 年 6 月）

第 3 新たな大都市制度

2 特別市（仮称）

(2) 特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題 ※再掲

一方で、特別市（仮称）については、以下のようにさらに検討すべき課題が存在する。

（中略）

また、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（仮称）の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。

地方制度調査会における議論

（第 30 次地方制度調査会第 19 回専門小委員会）

- これから新しく特別市という制度をもう一度考えることになれば、当然、警察について、現在の都道府県警察とは異なる特別市警察を新たに設置することになるわけですが、その場合、1 つは、組織を増やすということを警察行政全体の中でどう考えるかという論点もございますし、地域的に分割されて新しく特別市に独立した警察が置かれることになったときに、恐らく警察庁なり警察の関係の方からは、広域の犯罪捜査等に支障が出る可能性があるという反論が出てくると思います。

私も、警察の問題が特別市（仮称）に制度を設計するときの最大の問題だと思っていますので、どうするかというのはなかなか難しいのですけれども、この問題は避けて通れないのかなと考えております。（伊藤委員）

- 観念的に特別市の事務だとしながら、その特別市が県に全部委託するという、そういう観念的な処理というのは、この特別市構想と相入れないものになるのでしょうか。（碓井委員長）

- 警察を旧神奈川県と横浜市に完璧に分けてしまったら、組織犯罪、薬物みたいなもので恐らく相当支障が出るのではないかというイメージがあります。

ある程度、広域的な警察行政みたいなものは、もうちょっと都道府県の枠を超えられて、もうちょっと広がりできて、警察行政が行えたほうがいい反面、身近な交番とか、交通事故処理みたいなものは、別に一々、仰々しく県警がやらなくても、もうちょっと身近なところではできないかなという気もしています。いずれにしても、警察を 2 つに分けてしまいますと、相当支障が出るのではないかと思います。（小林委員）

(2) 市域内地方税の全てを賦課徴収することについて

ア 県の「財源の再分配機能」への影響

第30次地方制度調査会答申（平成25年6月）

第3 新たな大都市制度

2 特別市（仮称）

(1) 特別市（仮称）を検討する意義 ※再掲

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、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。

また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。

(2) 特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題

一方で、特別市（仮称）については、以下のようにさらに検討すべき課題が存在する。

（中略）

さらに、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するという懸念もある。

(3) 当面の対応 ※再掲

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すこととし、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場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく必要がある。

地方制度調査会における議論

（第30次地方制度調査会第7回専門小委員会）

- 現在は全国ベースでは地方交付税制度によって地域間の財政調整をしているわけですが、その下で47都道府県はそれぞれ府県内の大都市から上がってくる税収を県内に配分するという財政調整機能を一定程度果たしておられるわけですね。しかし、特別自治市が完全に府県から外れて独自に自分自身が府県機能を持つということになって、税収は全部一元的に徴収すると言われると、残存地域の府県にとってはほとんど財政調整機能を失うことになるわけですね。そこを今度は足りないのなら地方交付税で配分しろとおっしゃっているのですが、この仕組みはシミュレーションをしてみなければわかりませんが、これを全国的にいろいろなところで始めますと、恐らく地方交付税総額は今よりも増やさなければならなくなるのではないかと。ということは、共同税構想も触れられましたけれども、国税の比率を今より高めることになるのではないかとという危惧があります。（西尾会長）

(第30次地方制度調査会第11回専門小委員会)

- 指定都市市長会が提案、提唱されている特別自治市構想の場合は、大都市、市が府県の税金、市内の区域から上がる府県税も一括徴収するという方式に切り替えるのだということになると、全体的な財政調整は一体どういう姿になるのだろうか。これも大阪の場合、名古屋の場合、横浜の場合、川崎の場合と全部違うと思うのです。

しかし、現在ある20の指定都市が仮に全部特別自治市になったとしたらどういう財政の姿になるだろうかということを一遍シミュレーションしてみるべきではないかと思うのです。そこでどういう問題が起り得るだろうかを少し検討しなければなりませんので、(中略)是非税財政的な観点から見てどういう問題になるだろうかを議論として補ってほしい気がします。(西尾会長)

(第30次地方制度調査会第14回専門小委員会)

- 広域自治体の姿がこのままでいいのかという問題にまできているのだろうと理解しています。

ただ、私は、そういう人口集中をしたのは、人口が出ていってしまったという地域、逆に言えば、都市は人口を集めてしまった地域です。人口を集めてしまった都市は、人口を吸い取られた地域に対して責任があるのだと思うのです。その地域が言わば「後背地域」、荒れ果てた地域ではなくて、後ろに控えている地域という、ヒンターランドという意味ですけれども、ヒンターランドに対して中心都市は責任を負わなければいけないのだろうと思うのです。

だからこそ合併をすとか、しないにしても、周辺の町村まで中心都市がサービスの面倒を見るという制度を考えなければいけないということになってきたわけです。そういう言い方をすれば、東京圏は全国に対して責任を負わなければいけないという位置にあるということだと思うのです。

ですから、ヒンターランドに対する責任を大都市圏はきちんと果たしながら自分の発展を考えるという両面が必要だろうと。成長を推進する地域であると。だから、大都市に何とか活力を持たせなければいけないのだというのもそのとおりですけれども、それによって犠牲になっている地域、逆に言えば、その都市を支えてきた地域に対してどうやって責任を負うのか。そのことを念頭に置きながら制度はすべて考えるべきではないかということを考えています。(西尾会長)

- 横浜市が独立してしまうと残りのところが財政的にかなり苦しいのではないかと考えていたのですけれども、(中略)人口構成比と県税の構成比を見ると、3.何%の差があったようですが、思ったほど差がないのかなという気がします。(小林委員)

- 県レベルで実施されている「〇〇交付金」というようなときには、多分、財政力指数か何かわかりませんが、そういう財政力に応じた傾斜的配分をなさっておられるかと思えます。宝くじ関係のものを配分するときも同じようにやっている。(中略) 今後の税財政の改正のときにそういう財源を引き続き確保できるかといった宿題が当然残るのだろうと思えます。

(碓井委員長)

2 特別自治市制度の骨子について

(2) 市域内地方税の全てを賦課徴収することについて

イ 県との間での財政調整

第30次地方制度調査会答申（平成25年6月）

第3 新たな大都市制度

2 特別市（仮称）

(1) 特別市（仮称）を検討する意義 ※再掲

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、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。

また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。

(2) 特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題 ※再掲

一方で、特別市（仮称）については、以下のようにさらに検討すべき課題が存在する。

（中略）

さらに、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するという懸念もある。

(3) 当面の対応 ※再掲

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すこととし、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場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく必要がある。

地方制度調査会における議論

（第30次地方制度調査会第14回専門小委員会）

○ 指定都市市長会が提案、提唱されている特別自治市構想の場合は、大都市、市が府県の税金、市内の区域から上がる府県税も一括徴収するという方式に切り替えるのだということになると、全体的な財政調整は一体どういう姿になるのだろうか。これも大阪の場合、名古屋の場合、横浜の場合、川崎の場合と全部違うと思うのです。

しかし、現在ある20の指定都市が仮に全部特別自治市になったとしたらどういう財政の姿になるだろうかということを一遍シミュレーションしてみるべきではないかと思うのです。

そこでどういう問題が起り得るだろうかを少し検討しなければなりませんので、（中略）

是非税財政的な観点から見てどういう問題になるだろうかを議論として補ってほしい気がします。（西尾会長）※再掲

(第 30 次地方制度調査会第 12 回専門小委員会)

- 例えば特別市になったときには、今、大阪府が受けている税が大阪市に入る。ということは、今まで大阪府の税収になっていたものが大阪市域外のところでいろいろ使われている。そうすると、大阪シティになった場合には、そういうところにまで影響が及んでくるわけです。そうするとまたそこでどうするのだという話が出てくるので、結局それはまた交付税で見なければいけないというような、そういうことを、いろいろな影響をシミュレートしていないと。(中略) どのような配分をするのかということ。でも、これはここで議論することなのかというところを私はちょっと思っています。だから、なかなかこれは、もうちょっと根本的なところを議論しないといけないのではないかという気がするのです。(林(宜)委員)

2 特別自治市制度の骨子について

(3) その他

ア 広域連携について

地方制度調査会における議論

(第30次地方制度調査会第14回専門小委員会)

- 要するに、農山村から都市への人口集中ということがずっとこれまで続いてきたわけですが、これに3つぐらいのレベルがあるという感じを持っているわけです。(中略)

私は、最底辺の農山村、漁村から地方都市への人口集中という一番基礎的なレベルでの人口の遍在ということにどう対応するのかという課題こそが平成の市町村合併の課題だったのだらうと思っています。平成の市町村合併の結果、かなりの市町村の統合が行われまして、そして、かなりそのレベルの是正は済んだのではないかという気がしています。

ただ、全部が理想どおりの形態になったというわけではありません。合併をしないという決断をしたところもあれば、できなかったところもありますし、様々あります。

その結果、そういうところをどう処理するかというので定住自立圏などということが起こっているのだらう。そういう形を更に補う、市町村レベルの広域連携を何とかもう少し機能するものにしていきたいという発想があるのだらうと思うのですが、その二段階以上のレベルの話というと、もっと全国的な人口集中の問題なのです。(中略)

私は、そういう人口集中をしたのは、人口が出ていってしまったという地域、逆に言えば、都市は人口を集めてしまった地域です。人口を集めてしまった都市は、人口を吸い取られた地域に対して責任があるのだと思うのです。その地域が言わば「後背地域」、荒れ果てた地域ではなくて、後ろに控えている地域という、ヒンターランドという意味ですけれども、ヒンターランドに対して中心都市は責任を負わなければいけないのだらうと思うのです。

だからこそ合併をすとか、しないにしても、周辺の町村まで中心都市がサービスの面倒を見るという制度を考えなければいけないということになってきたわけです。そういう言い方をすれば、東京圏は全国に対して責任を負わなければいけないという位置にあるということだと思ふのです。

ですから、ヒンターランドに対する責任を大都市圏はきちんと果たしながら自分の発展を考えるという両面が必要だらうと。成長を推進する地域であると。だから、大都市に何とか活力を持たせなければいけないのだというのもそのとおりですけれども、それによって犠牲になっている地域、逆に言えば、その都市を支えてきた地域に対してどうやって責任を負うのか。そのことを念頭に置きながら制度はすべて考えるべきではないかということを考えています。(西尾会長) ※一部再掲

2 特別自治市制度の骨子について

(3) その他

イ 住民自治について

第 30 次地方制度調査会答申（平成 25 年 6 月）

第 2 現行の大都市等に係る制度の見直し

1 指定都市制度

(1) 指定都市制度の現状

③住民意思の的確な反映

指定都市においては、市役所の組織が大規模化し、そのカバーするサービスも幅広くなるため、個々の住民との距離は遠くなる傾向にある。このため、住民に身近な行政サービスを適切に提供することや住民の意思を行政運営に的確に反映させることが課題となっている。

指定都市においては、住民に身近な行政サービスを住民により近い組織において提供することや住民がより積極的に行政に参画しやすい仕組みを検討することが必要である。少なくとも、指定都市のうち特に人口規模が大きい都市については、住民に身近な行政区の役割を強化し、明確にすることについて検討することが必要である。

(3) 「都市内分権」により住民自治を強化するための具体的な方策

指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する「都市内分権」により住民自治を強化するため、区の役割を拡充することとすべきである。

区の役割を拡充する方法としては、まず、条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めることができることとすべきである。また、区長が市長から独立した人事や予算等の権限、例えば、区の職員の任命権、歳入歳出予算のうち専ら区に関わるものに係る市長への提案権、市長が管理する財産のうち専ら区に関わるものの管理権などを持つこととすることを検討すべきである。

このように、区長に独自の権限を持たせる場合には、現在は一般の職員のうちから命ずることとされている区の事務所の長（区長）について、副市長並みに、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することを選択できるようにすべきである。また、区長を公選とすべきかどうかについても引き続き検討する必要がある。さらに、区単位の行政運営を強化する方法として、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用すべきである。

なお、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、現行の教育委員会制度を前提とする場合には、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、条例で、区に教育委員会や区単位の市教育委員会の事務局を置くことを可能にすることとすべきである。区の教育委員会等は、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すべきである。

この点に関連し、教育再生実行会議の提言を受けて、現在中央教育審議会において教育委員会制度の見直しが議論されている。地方の教育行政に関する権限と責任の明確化の観点から、執行機関としての教育委員会の位置付けを変更し、教育長の権限を強化する場合には、指定都市においては、一又は複数の区を単位とした教育行政に係る補助機関を置くことを可能とすることとする必要がある。また、長が最終的な責任を負うことにより、住民の意思が地方の教育行政に的確に反映される措置が講じられる必要があるものと考えられる。いずれにしても、現行の教育委員会は、地方自治法で規定された執行機関であり、その改革に当たっては、地方自治制度自体のあり方の問題として地方六団体をはじめとする地方公共団体関係者の意向を十分踏まえて検討される必要がある。なお、当調査会は、平成17年に、地域住民の意向の反映は公選の長の方がより適切になしうるため教育委員会の設置を選択制とするよう答申しており、これを踏まえて議論が進められる必要がある。

以上のような新たな区の位置付けを踏まえ、区を単位とする住民自治の機能を強化すべきである。区単位の議会の活動を推進するため、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き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこととすべきである。

第3 新たな大都市制度

2 特別市（仮称）

（2）特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題

一方で、特別市（仮称）については、以下のようにさらに検討すべき課題が存在する。

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が必要とまでは言い切れないが、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、少なくとも、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ある。

地方制度調査会における議論

（第30次地方制度調査会第7回専門小委員会）

- 大都市制度を考える場合、一体化の議論と住民自治の側面を強調しないといけなければいけないと思っています。（中略）そこで特別自治市という大きな規模だけで住民自治の側面が本当にできるかどうかをまず問いたい。都市内分権の議論をどうされているのか。権限を移譲していく。あるいはそれをどうやってだれが担っていくかという、やはり区長や区議会の設置とそれらの公選制という議論が出てくるのではないかどうかと思っているのです。これが1点です。同時に、それだけ大きな規模に今の特別自治市という議論からすると、大きな自治というか、さまざまなことをやる自治体になってくると思うのですが、それは市長の権限と同時に議会もすごく大事になってくると思うのです。今の選挙制度は、勿論政党の選挙というものがあるのでしょうけれども、行政区ごとの大選挙区単記をやっていると思えますけれども、特別自治市の議会の選挙制度をどう考えるのか。例えば比例代表を入れるとか。（江藤委員）

(第 30 次地方制度調査会第 10 回専門小委員会)

- 日本国憲法上は、地方公共団体である場合には、地方議会と首長が公選であるということ
は特別な規定によって定められておりますし、その線ではコンセンサスがあるだろう。
ですから、首長と議会が公選されるという二元代表制を外すといった場合に、憲法改正に
よって外しても地方自治の本旨は守られるのかという問題として定式化されるのかなという
ところですが、（中略）そういうものとして詰めるべき問題ではないかと思います。（林
（知）委員）
- 結果として我々は大都市制度だけを考えられない。地方自治制度全体を考えた上で都市と
は何ぞや、どの辺りをなお大都市として我々は考えるかという問題にたどり着くことになる
だろうと思います。
問題は、一つにそこまで大騒ぎをするのかということと、もう一つ、そうやって制度をい
じくり倒すときのメリットを一体何を求めるのかがよくわからないわけです。1 つには、大
都市というのはそもそも大きいので、住民自治がきちっと機能しているのかという問題は
ずっと疑いがかけられてきているわけです。地域協議会とかいろいろな制度を使おうと思えば
使えるようになっていながらもかかわらず、余り使っていないところの方が多いのではない
かというイメージもありますし、特別自治市の回の議事録などを見ていると、行政区に公選
議会を置いて、そこに住民参加なり、住民自治を機能させるという方向に熱心ではなかった
という印象があります。
ということで、国が無理やり、言わば住民自治を強制する形で大都市制度に手を入れる。
それで住民自治が強化されることをもってメリットと考えるのか、もう少し経済的利得にか
かわる効率性あるいは行革、経済成長がしやすくなるということをもってメリットとするの
か。そうすると、逆にメリットの及ぶ範囲でいじくることになるだろうから、そこでまた議
論の仕方も変わるだろうし、大都市として特別扱いする基準も変わってくるだろうと思うの
です。（太田委員）
- 諸外国はさまざまございまして、もしこれから大都市地域の中における住民自治の在り
方を考えていくときには、今まで日本では法人格を持って、課税権を持ち、更に公選の議会
なり、首長を置くというのが、地方政府としての自治体の在り方でした。その三者を恐らく
三位一体で考えていたと思うのですが、それをばらして、何か特定の要素だけを取り出して
も住民自治を実現できているという形で制度設計をすることが今後可能なかどうかを少し
考えていかなければいけないのではないかと思います。
全体としては、制度を多様化するということを果たして日本の地方制度あるいは大都市制
度の在り方の中でどう理解すればいいのか。私もまだ考えがまとまっていないのですけれど
も、その点が議論の焦点になるのかなと考えております。（伊藤委員）

(第 30 次地方制度調査会第 11 回専門小委員会)

- 住民自治の重要性ということが何人かの方から言われまして、私も全くそのとおりだと思っているのですけれども、前回でしたか、先進諸国の外国の大都市制度の概略の御紹介がありました。そこでも大都市で特に新しく工夫しているというのは、住民自治の強化という観点が非常に強いのではないかと。事務を更に下ろす、権限を増やすという話ではなくて、住民の意向をどうやって吸い上げるかが大都市の共通課題になっているのではないかと。指摘がありましたけれども、それはそのとおりで、日本でももう少しそういう観点から考えなければならぬのではないかと。思っているのです。（中略）

例えば指定都市の場合は、指定都市の市議会と県議会の関係がまた大きな問題ですけれども、昔からこれは何とかならないかという議論があるわけですが、市議会議員の一部が県議会議員を兼ねるということが、今は認めていないのですけれども、それを制度上認めたらもうちょっと簡便にできないかとか、少し新しいことを考えないと解決が難しいのではないかと。思っていて、大都市の住民参加問題はちょっと今までとは違う発想で考える必要があるのではないかと。思っています。（西尾会長）

- 住民自治の議論というところで、新しい議会のあり方も今後議論しなければいけないと思います。特に広域と狭域議会との連携などの議論という、とりわけ今の政令市あるいは今後の特別自治市における小さな自治のあり方が弱いという気がしていますから、会長が言われたように、トロントのコミュニティ議会のような、区においてその選出の議員が権限を握っていくみたいな都市内分権の設計の仕方も今後議論すべきだと思っています。（江藤委員）

（第30次地方制度調査会第13回専門小委員会）

- 首長だとか議員の兼職を認めるという制度がほかの国にも、例えばフランスなどにもあるのでしょうかけれども、そこまでを念頭に置いているわけではなくて、恐らく今まで議論した中で言えば、例えば政令市あるいは今後新しく想定される特別市についてもっと住民自治を進めていくときに、行政区と呼ぶのかどうなのかちょっとわかりませんが、そここの自治のあり方で議会を設置して、それと市議会との関係の兼職というかなり限定的に使える話ではないかなと思っています。

そういう意味では、太田委員が言われた地域審議会との兼職というのはなかなか難しいのでしょうかけれども、現実にはできないわけでもないし、これはそれぞれの条例にゆだねていけばいいのではないかなと思っています。（江藤委員）

（第30次地方制度調査会第19回専門小委員会）

- 二層制が適用されないことになることについてどう考えるのかについて手短かに意見を申し上げたいと思います。

実務的には、先ほど事務局から説明がありましたように、昭和20年代には制度として一層の特別市というものが構想されて、制度としてはあった。実際には、動かなかったにせよ、これが1つの論拠になっている。二層制が適用されないことについて、それでも合憲だとか法的に問題がないということをもし言うのであれば、実務的にはそれが下支えになるのだら

うと思います。

ただ、この点については、特別市という制度は、当時の自治制度の理解なり、解釈にのっかっていた。ということは、当時の都道府県の法的な地位は、現在におけるほど確固としたものとはとらえられていない面があった。例えば一方では、都道府県を廃止して、公選でない長を置く道州の構想が国の正式な地方制度調査会で答申されたり、あるいは実務家の方の中には、都道府県を廃止して、市町村の連合としての特別地方公共団体として広域の自治体を置くこともできるのだと、こういう議論のあった時代の話です。

現在は、都道府県の性格というのは、当時考えられていたよりも、より完全自治体になって、法的には市町村と同じであるという考え方に変わってきている。そういう面がある。

そうだとすると、当時、特別市制度があって、そこでは区長は公選だけれども、議会は区には置かない。この制度でもって合憲性や、立法政策上の下支えにしていたとすれば、そこはやや変わってきている。憲法解釈あるいは立法政策としても変わっている面があるのではないか。それに基礎自治体というものが自治における中心になる基礎的自治体中心主義といますか、地域共同体的なものを中心に自治を考えるのだという考え方が他方で進展している。

そうすると、特別市という一層の大きなものを置いて、内部に分権的な組織あるいは公選職の長や議会がない、法人格のない行政区があるにとどまるというのは、やはり憲法適合性あるいは立法政策としての適否を考える必要があるのではないかと考えます。（斎藤委員）

- もともとは都道府県の廃置分合みたいなものがあるわけですから、県を2つに分けるといいますか、そういう発想自体はあるのだらうと思うのですが、今回、県と違って特別自治市。しかも、普通の県と違って一層制ですから、ちょっといびつな感じがします。（小林委員）
- 二層制については、住民自治の問題はクリアされないとかなり問題ではないか。憲法上二層制が保障されているかどうかの問題とは別に、効率性だけではなくて、住民自治の確保の点がクリアできないと認められにくいというか、そういう感じを持っています。（小林委員）
- 幾らか住民自治を補完するような制度をつくられているというのは先ほどの説明でわかるのですけれども、きちんとした公選の区長さんではないし、議会もない、完全ではない住民自治かなという印象を持っています。（小林委員）
- 林市長を横にして少し言いづらいのですが、私も議会の関係者としては、これだけの特別市という設計の中には、公選職の区長、公選制の議会というものが、信頼ある、責任ある機関というものの設定がやはり必要かなと思います。（中尾委員）
- 確かに住民自治という観点からすると、二層の政府体系を維持することは重要かもしれませんが、あるいは憲法上の解釈として、日本国全土にあまねく二層制の自治制度を維持しなければいけないという解釈もあり得るのかなとも思うのですが、他方で、この特別市（仮称）

という大都市地域に特例の制度を設けるという観点を、必要性というものから考えていくときに、二層制を維持するとなると、要するに県の分割、新しい県をつくることとさほど変わらないことになって、大都市地域における特別な制度を導入することの意義が薄れてしまうと思います。

もし仮に大都市地域において一元的な行政ですとか、あるいは効率的な行政を推進することによって、それが住民の生活の質を高めることがきちんと論証されるということであれば、個人的には一層の政府体系できちんと責任のある行政なり、政治ができるのではないかと考えております。（伊藤委員）

○ 300 何十万人という大都市において、より住民に身近な即地的なところに決定権あるいはその住民の意見を直接反映する議員や区長は、かたい法人格を持った二層制というものが憲法上の保障ではなくても、必要なものではないのかという意見です。（斎藤委員）

○ やはり住民自治がどう確保されるかという問題が一番重要なテーマになってくるのだと思います。今、大都市における住民自治にどう動くか十分わかりませんが、余り大きなうねりには実際にはなっていないのかなと推測します。そうするときに、議会という最終的な意思決定機関を持たないリスクを1つ考えて、重要なテーマだと、やはり議会というもの、責任をとる機関が要るのではないかと思っています。（中尾委員）

○ 私の考え方ですと、一方で、都道府県の法的地位についての考え方が変わってきている。憲法解釈も決して固定的なものではない。（中略）考えることの必要なファクターの中には、基礎自治体が自治の中心であることが、現在の憲法解釈として前提にある程度なれば、その基礎自治体が備えるべきものもある程度、憲法自身の解釈として出てくるのではないか。

そうすると、非常に大きな大都市において、一層、それだけがあって、その内部に住民自治的な組織が非常に弱いものしかない。つまり、ブロックを分けて行政区は置くけれども、そこでの住民代表機能が全くない場合は、違憲ということもあり得るのかなというのが私の感触ではあります。ただ、他方で、がっちりした、東京の特別区と同じようなものを置かないと違憲かという、そこまではないだろう。

ですから、団体自治や、住民自治の観点での、何がしかの分権的な組織が要求されるのではないかという、差し当たりそういうところです。（斎藤委員）

○ そこも残る権限の量とか質によるのではないですか。非常に形式的な権限だけが残って、薄皮のさらに薄い場合というのですか。特別市の区域について県が持っている権限は、現在の政令市などの場合よりも非常に比較にならないほど弱いものだと。それについて、特別自治市の住民も県議会議員や県知事の選挙権は、形式的には持つけれども、実質はほとんど県として触れないということだと、これはさっきの、一層で中に何も無いということと、ある意味、同じような議論になるのではないですか。形式的には二層でも全くそれが憲法上の問題

にならないとまでは言い切れない。（齋藤委員）

- 政令市の出身議員が県議会で占める割合はすごく高いですね。ここでもちょっと議論になりましたが。これについて、政令市に権限が移譲される。でも、県議会では政令市出身の議員がすごく多くなってしまおうというのはよく言われていることです。これは代表制から問題があるのではないかと。これはかなり悩ましくて回答がなかなかできない。

例えば権限配分から政令市出身議員の割合を削減しろだとかといっても、これは配分としては無理だし、面積要件などを入れても、平等性の原則から問題だと。今回、ここでも議論したけれども、兼職と言っても、實際上、活動量からするとそんなのは無理だということ、悩ましい問題で、例えば比例代表制とか、政党選挙を入れ込むなら、ある程度、ベターな解決策が出るかもしれないのですけれども、これは無理だと。そうすると、そういう議論も、答えがあるわけではないのですが、例えば政令市の出身の議員以外の代表制をどのように保障していくかどうか。

例えば知事とか議会が審議会をつくりながら市長や市町村議員を入れた第二議会的なものからそういう人口配分としては出てこないような意見を吸収するとか、そういう別立ての意見を出すような議論をしていかないと、今の議論からすると、今の制度からするとなかなかそういう声が上がってこない。

逆に、政令市の議員も、本来、政令市だけをやっているわけではなくて、広域的な議論ができる視点を政令市の議員は持っているのではないかとということも強調して、むしろそういう転換を、転換なのか現状がそうなのか、ちょっとその辺が定かではないのですが、そういう今の政令市に権限が移譲されたときの県議会の役割といいますか、そうした問題状況について確認させていただきました。（江藤委員）

- 大変大きな問題だと思うのですけれども、政令市から選出された県議会議員が、しかし、政令市に対して県は余り大きな権限を持っていないというゆがみになるわけです。

今、江藤委員がおっしゃった論理で言えば、その場合、しかし、それがなぜそれでも許されるか。少なくともデモクラシーの観点から許されるかといった場合に、それはその政令市から選ばれた議員であっても、県全体の代表者なのだと、県全体のために行動しているのだという、この論理でかろうじて正当化できるのか。ただ、それでは不十分なので、何かもうちょっと違うルートで補完できないかという御指摘だったと思うのですけれども、それは論理として1つの論理だろうと思うのです。

ただ、それは他方で、例えばきょうのここでの議論に引きつけますと、先ほど政令市、指定都市において議会が市の中の区の代表者としての性格を重視しようという、これはむしろ市議会議員が市全体の代表であるよりも選出母体の代表者であるという、こちらの観点を重視して、その機能を高めようという話なので、2つのベクトルが対立し合っているという、そういう問題であるという感じがするので、そこをちょっと整理しなければいけないのではないかなという印象を抱きました。（林（知）委員）

- 何といいますか、憲法自身がそれほど規律密度が高くない、余り細かいことまで決めていないということになりますので、あとはどう解釈するかであって、どういう議論の状況かは、それぞれの論者の割と個人的の願望であるとかが入ってくるということなので、人によって評価が違うのだらうと思います。

憲法でこれに関連するのは住民自治ということぐらいだとすると、住民自治はそれぞれの地方公共団体を設けた場合にその内部で民主的な手続が定められていなければいけないという要請がまず出てくると思うのですけれども、それだけではなくて、二層でなければいけないか、あるいはその地方公共団体がどれぐらいの規模で、どれぐらい住民に近くなければいけないのかという、こういう論点です。これに関して住民自治という要請から何か出てくるのかという問題になると思うのです。

少なくとも、これは非常にクリアな、ここまでの線でここから先は憲法違反とか、そういう線は非常に引きにくい問題だとは思っています。ただ、明確な線、一種の法的な規則をここから酌みとるのは難しくても、一種の法原理として方向性を示すような原理をここから酌みとれるのではないかという議論が成り立つ余地はあるだろう。ある程度、住民に近接していなければいけないというですね。

ただ、果たしてそこから二層制でなければいけないというところまで強い要請が出てくるかという、これは一義的には出てこないのではないかと。ですから、あり得る議論としては、可能な議論としては、やはり一定程度の住民に対する近い自治というか、公共団体の近さというものが必要だということを一般的、抽象的には言えるかもしれないという、こんなところではないかというのが個人的な感触です。（林（知）委員）