

---

# 新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案

---

～ あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～

概要版

【指定都市市長会】

平成24年2月16日

# 1 現在の大都市を取り巻く現状と課題

## ● 指定都市制度の課題

- 包括的な事務権限がなく、責任ある対応に支障
- 道府県との不明確な役割分担により非効率な二重行政

## ● 大都市を取り巻く状況

- 経済のグローバル化などによる世界的な都市間競争の激化
- 少子化による人口減少社会の到来や急速な高齢化の進展
- 日本経済の低迷が続く(地方においてはさらに顕著)

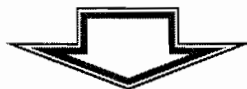
## ● 地方自治制度の現状

- 合併等により市町村の規模・能力は拡大
- 指定都市・中核市・特例市の増加等による道府県事務の空洞化

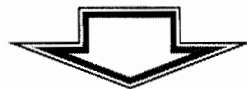
## 2 基礎自治体優先の原則と大都市

～住民がより良い行政サービスを受けるために～

住民がより良い行政サービスを受けるためには、それを提供する自治体が地域のニーズを把握し、地域の実情に応じた施策の決定・実施ができることが最も重要  
＝基礎自治体が、広く行政サービスを担うことが必要



住民に身近で総合行政が可能な基礎自治体に権限を集約し、必要がある場合に限って広域自治体や国が「補完」という基礎自治体優先の原則により、地域主権(地方分権)改革を進めるべき

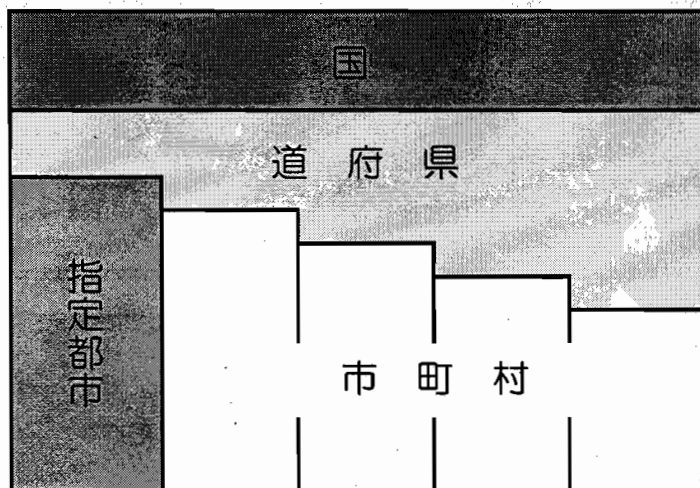


基礎自治体であるとともに、高度な行政能力を備え、大規模かつ多種多様な行政課題に対応している大都市は、道府県と同等の事務を行うことが可能  
能力・役割に見合った権限と財源が確保されることが必要

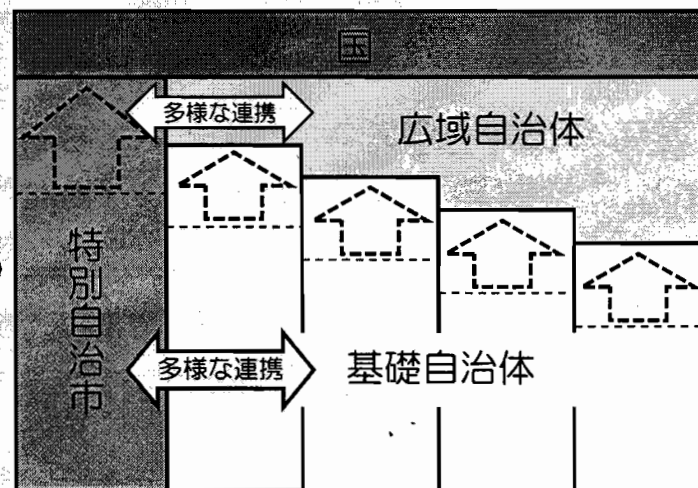
### 3 新たな大都市制度「特別自治市」

- 二層制の自治構造は廃止し、広域自治体に包含されない「特別自治市」を！
- 地方の行うべき事務の全てを一元的に担当！
- 大都市圏域の広域的行政課題は、大都市を中心とした基礎自治体間の連携で対応！
- 新たな役割分担に応じた税財政制度を構築
- 市域内の地域課題に対応するため、住民自治・住民参加の仕組みを構築
- 大都市の多様性を踏まえた制度設計

特別自治市創設後の広域自治体と基礎自治体の関係図  
指定都市制度(現状)



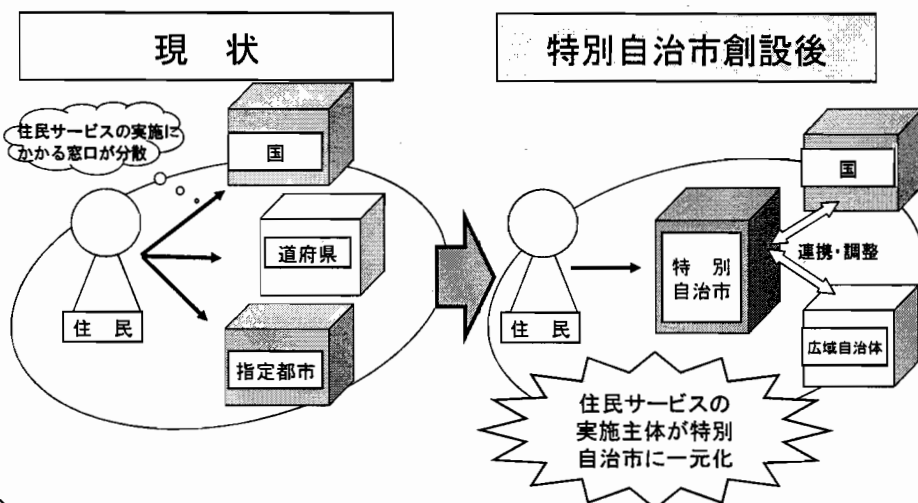
特別自治市制度創設後



# (1) 「特別自治市」制度創設の効果・メリット

特別自治市制度の創設により、次に掲げるような効果・メリットが考えられる。

住民サービスの実施主体が特別自治市に一元化されるとともに、  
新たな役割分担に応じた税財政制度が構築されることで・・・



- ⇒ **住民の利便性が向上**  
類似事務の統合により窓口が一本化
- ⇒ **行政全体のコスト削減**  
一元化による事務の効率化及び組織の簡素化
- ⇒ **地域の実情に応じた行政の推進**  
行政サービスの単独実施、共同実施等の柔軟な選択が可能
- ⇒ **財政の自立**  
都市基盤の整備・更新や少子化対策など、地域特有の課題や行政需要に的確に対応  
・・・などの様々なメリット

## その結果として...

- ・圏域の成長エンジンである大都市の経済が活性化 ⇒ 大都市圏域全体の経済が活性化 ⇒ 日本全体の経済成長へ！
- ・多様、複雑化した行政、地域課題 ⇒ 大都市が先導的・先駆的な施策を展開 ⇒ 日本全体に波及！

- **住民の利便性が向上するとともに、大都市圏が日本全体の経済成長を牽引するエンジンとなり、国民の生活を豊かにする**
- **強化された大都市が、地域の核として全国に存在することで、日本全体の発展や大規模災害時のリスク分散につながる**

## (2) 「特別自治市」の担うべき事務について(主要な業務)

### 現状

#### 【国の役割】

- 国防 ●司法
- 通商政策
- ハローワーク
- 直轄国道

#### 【道府県の役割】

- 旅券発給 ●警察
- 職業訓練
- 職業紹介
- 義務教育教職員の給与
- 学級編制・教職員定数

道府県と指定都市の双方が実施

- 公営住宅
- 企業支援
- 商店街の活性化
- 都市計画
- 認定こども園
- 幼稚園

#### 【指定都市の特例事務】

- 国道(指定区間外)
- 県道の管理
- 教職員の任免

#### 【市の役割】

- 生活保護
- 市道
- 小中学校の設置・運営
- 保育所

国は国家しか果たしえない事務に特化

地方の事務は特別自治市が一元的に担う

### 特別自治市創設後

#### 【国の役割】

- 国防 ●司法
- 通商政策

生活保護など、ナショナルミニマムとして国の責任において実施すべき事業の経費は全額国が負担

#### 【特別自治市の役割】

- ハローワーク
- 職業訓練
- 職業紹介
- 生活保護
- 公営住宅
- 企業支援
- 商店街の活性化

雇用施策については、福祉施策などの他に、必要としている支援や雇用増を目指した経済活性化策を一体的に行う

- 市域内の道路(高規格幹線道路除く)の管理

- 義務教育教職員の給与
- 学級編制・教職員定数
- 教職員の任免
- 小中学校の設置・運営

学校教育について一元的に行うことにより地域の実情に合った教育施策を行う

- 認定こども園
- 幼稚園
- 保育所

子どもに関する施策を一元的に行うことにより地域の実情にあった子育て支援策を行う

- 旅券発給 ●警察 ●都市計画

### (3) 大都市圏<sup>(※)</sup>における連携

#### ◆ 特別自治市と周辺基礎自治体の連携

広域自治体が補完している事業について、可能なものは、各大都市圏の地域特性や実情にあわせて、特別自治市と周辺基礎自治体の連携による事業実施体制への転換を図る。

#### ◆ 広域自治体が補完

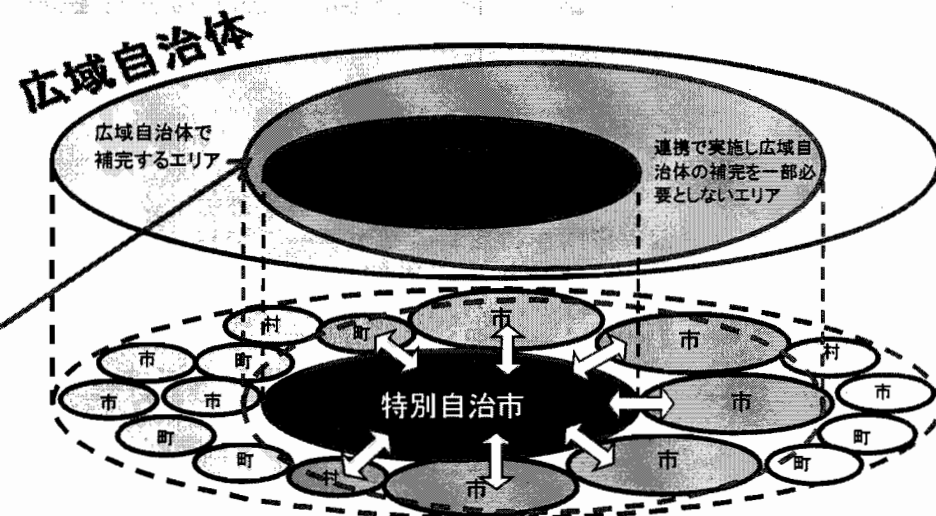
広域自治体は、基礎自治体優先の原則のもと、基礎自治体間の連携で対応できない事務に特化

#### ◆ 特別自治市と広域自治体との連携

特別自治市は大都市圏を越えた圏域全体をリードする「牽引役」としての役割も果たしていくため、地域の特性により広域的な対応が必要なものは、広域自治体と連携（交通、空港、医療分野など）

#### ※大都市圏

ここでいう大都市圏とは、特別自治市を核として、周辺自治体をも包括した地域のことであり、行政区分を越えた広域的な社会・経済的な繋がりを持った地域区分のことを指す。



## (4) 地方自治体の役割に応じた地方税制の構築

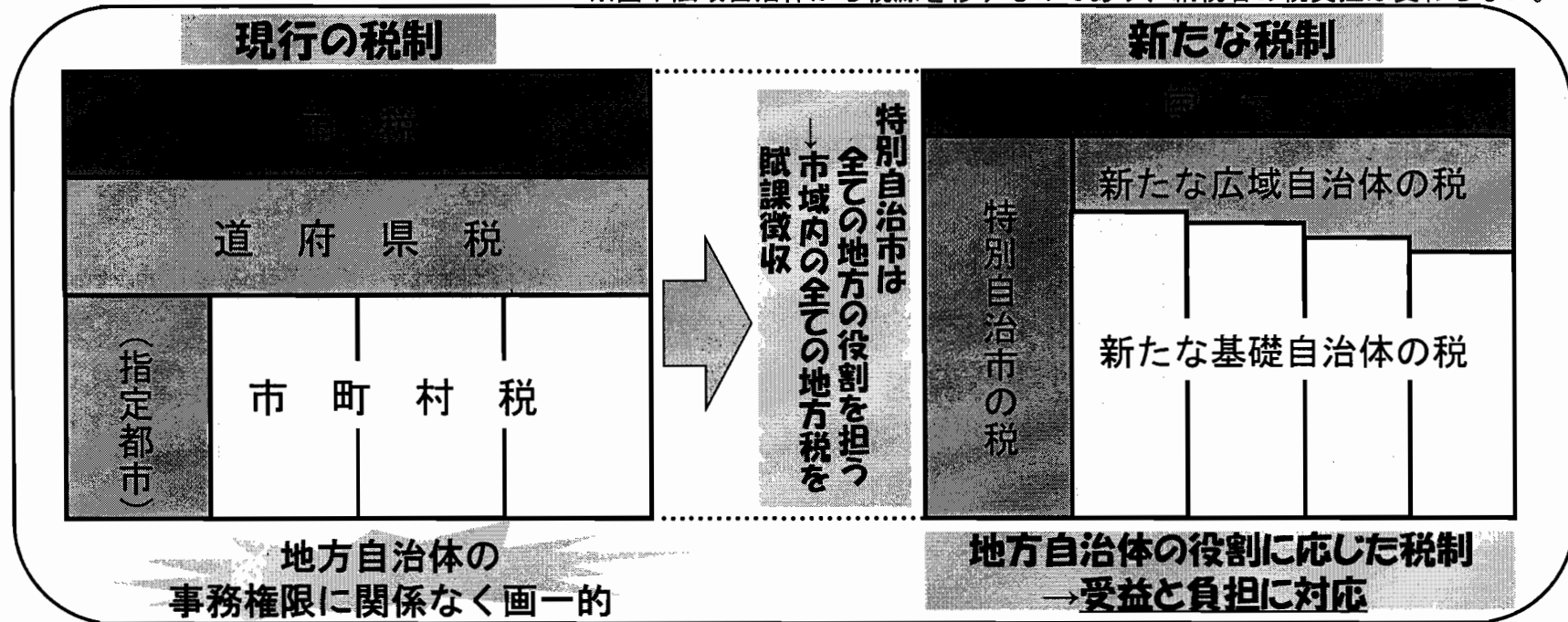
■ 現行の地方税制は、事務・権限に関わりなく、画一的であるため、大都市の役割に応じたものとなっておらず、結果として受益と負担の関係にねじれ※が生じている

※指定都市の市民は、指定都市から多くの行政サービスを受けているにもかかわらず、道府県税も負担している。

受益と負担の関係に対応した、新たな地方税制の創設が必要

■ 特別自治市が市域内の広域自治体及び基礎自治体としての全ての業務を行うことから、特別自治市が市域内の全ての地方税を一元的に賦課徴収※

※国や広域自治体から税源を移すものであり、納税者の税負担は変わらない。





## (5) 「特別自治市」創設に伴う財政調整

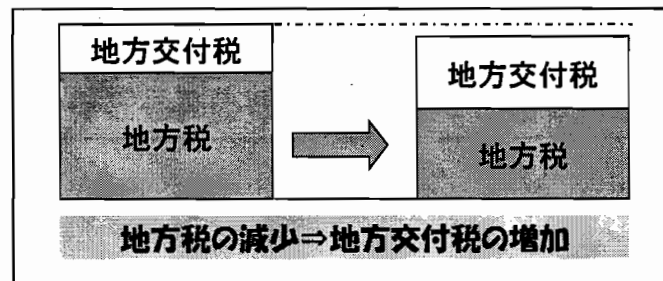
**前提** 地方交付税の財源保障機能・財政調整機能は現行どおりと仮定

道府県は、特別自治市への事務・権限の移譲に伴い、歳入及び歳出が減少するが、その財政的影響は、移譲地域内の道府県税収や財政需要の状況により異なる。

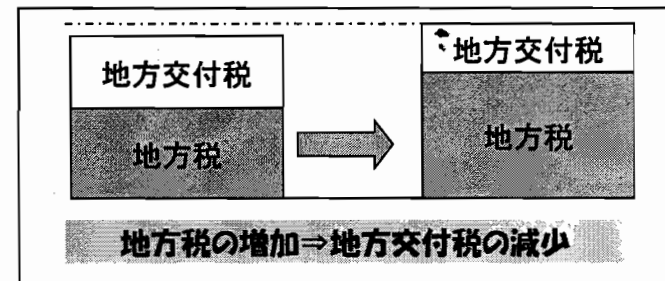
特別自治市移行に伴い、広域自治体において、財源不足が生じる場合、必要な財政需要に応じ、一義的には、地方交付税により措置される。

### 財政調整のイメージ(広域自治体の税収が減少した場合)

#### 新たな広域自治体



#### 特別自治市



\* 地方税と地方交付税の増減額は、必ずしも、同額ではない。

特別自治市移行までに、大都市圏等の行政サービス水準の維持・向上に向け、役割分担などのあり方について、指定都市と道府県・市町村の間で必要な協議を行う。

## (6) 住民自治・住民参加機能の充実

大都市としての一体性を維持しつつも、真に住民に必要なサービスを自らの責任で自主的かつ自立的に提供するため、地域の実情に応じ、多様な形で住民自治・住民参加機能を充実させる仕組みの構築を進めていく。

### 住民自治・住民参加機能を充実させる仕組みの事例

#### 市政への市民参加

- ・区レベル、地域レベルで協議会等を設置し、地域住民の意見を市政へ反映させる仕組みを構築
- ・区民の参加・協働による地域の課題解決を目的とする、条例に基づく区民会議を区ごとに設置
- ・地域課題を解決するため、地域住民から選ばれた委員を中心に市予算の一部の用途を決定
- ・学校運営に地域住民・保護者等が参画する仕組み（学校運営協議会）を構築

#### 地域の課題解決に取り組む市民協働拠点としての区役所

- ・区役所の権限強化（住民基本台帳、税などの窓口業務に加え、保健福祉・土木・産業振興等の権限も）
- ・区長が自らの判断と責任において執行する予算の拡大
- ・区役所、本庁と区役所間の連携に係る体制・人員強化

#### 市民と行政の協働による公益活動促進

- ・NPOや地域団体などからの提案に基づく協働事業の実施
- ・行政がセンターを設置し（全市レベル・地域レベル）、市民活動を総合的に支援

## 4 「特別自治市」の創設に向けて

### ○「特別自治市」の法制化について

- 指定都市が提案する「特別自治市」に関し、その位置付け及び役割を、**地方自治法に明確に盛り込んでいくことが必要**
- 「特別自治市」の制度の詳細についても、政令で規定するのではなく、**法律で明確に規定すべき**