

全国知事会地方行政体制特別委員会検討状況報告

平成 24 年 7 月 19 日

1 経緯

全国知事会では、大都市制度や、道州制を含む広域自治体のあり方等、地方行政体制に関する諸問題を協議し、適切な対策を推進するため、平成 24 年 2 月に 40 道府県を委員として地方行政体制特別委員会を設置した。

これまでに地方行政体制特別委員会を 1 回開催するとともに、特に大都市制度を検討する組織として、本委員会に政令指定都市が存する 10 道府県知事を委員とする「大都市制度検討部会」を設置し、これまでに 2 回開催して議論を進めてきた。

また、去る 5 月 18 日に開催された全国知事会議において、特別委員会や検討部会での議論や、2 回にわたる大都市に係る調査結果を踏まえた「地方行政体制特別委員会中間とりまとめ(案)」を提示し、地方行政体制特別委員会の開催に代えて、各知事から意見をいただいた。

一方、第 30 次地方制度調査会の専門小委員会では、これまでに 2 度全国知事会等による大都市制度の見直しに関する意見陳述の機会が設けられ、本委員会の委員長である上田清司埼玉県知事が全国知事会を代表して意見を述べた。

本件は、これまでの議論を踏まえ、以下の論点に関する検討状況等について取りまとめたものである。

- ① 大都市制度の見直しに対する基本的考え方
- ② 現行の都道府県と政令指定都市の関係
- ③ 各政党の大都市制度改革案に対する都道府県の意見
- ④ 政令指定都市が主張する「特別自治市構想」について

⑤ 大都市制度の議論に当たっての留意点

2 大都市制度の見直しに対する基本的な考え方

地方は地域の実情に応じて自主的に権限と財源を決定できる制度をもとめており、今般の大都市制度の見直しについて、地方制度調査会においても、地域のことは地域がそれぞれ自主的に選択・決定できるよう、地方の選択肢を広げる方向で議論を進めるべきである。

大都市については、経済活動の核として、国全体の成長を牽引する役割が期待されるものであり、その競争力をどう高めるのかといった観点からの議論が必要となる。

また、大都市制度の見直しに当たっては、各都市の歴史的な成り立ちや地理的状況、人口・経済の集積などによって形成される大都市の多様性を踏まえ、地域の発意で、各地域にふさわしい制度を選択できるようにしていくべきである。

その選択に当たっては、新たな大都市制度による大都市や周辺市町村の住民にとってのメリットを、地方公共団体が自らの責任において住民に説明していく必要がある。

3 現行の都道府県と政令指定都市の関係

現行の都道府県と政令指定都市の関係における二重行政の課題認識については、意見が二分している。

「大きな課題は生じていない」とするものとしては、都道府県と政令指定都市の役割は法令で明確に区分されており、厳密な意味での「二重行政」はなく、「二重行政（サービス）」と指摘される例の多くは、それぞれ役割分担し相互に補完し合いながらサービスの充実を図っているもの（運用上の課題）であるとの意見があった。

また、現に、政令指定都市が存する15道府県のうち12道府県では、都

道府県と政令指定都市の間で事務を調整する協議の場が設けられており、役割の明確化や適正化が進められている。

一方、「二重行政」の課題を指摘する意見としては、

- ① 企業誘致や公営住宅の管理、制度融資など事務配分が法律上特に決まっていないもの
- ② 新型インフルエンザ発生時の休校措置など政令指定都市には道府県の権限が及ばないもの

※ 平成24年5月11日に公布された「新型インフルエンザ等対策特別措置法」の施行後は、休校措置の権限は都道府県知事に一元化される。

- ③ ハイパーレスキュー隊への出動要請などそもそも道府県には権限がないもの

については、円滑な事務の調整に課題が生じているとの意見があった。

そのほか、義務教育教職員については、教職員の任命・配置は政令指定都市、給与負担は道府県と事務配分と財源配分にねじれが生じており、制度改革による是正が必要であるとの意見があった。

また、運用面で解決できない問題に対して制度的な解決を図る選択肢として、新たな大都市制度の導入も有効であるとの意見があった。

4 各政党の大都市制度改革案に対する都道府県の意見

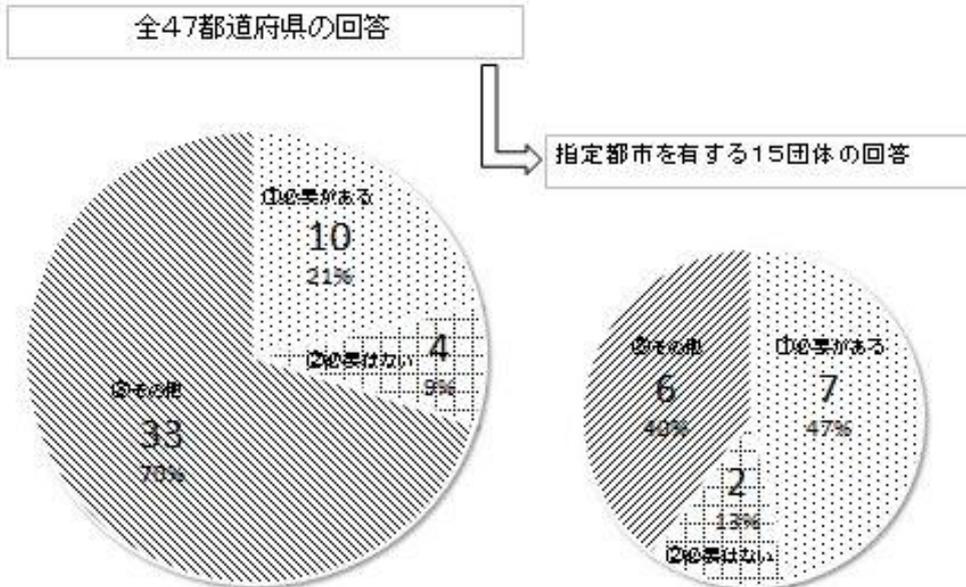
次に、全都道府県を対象に行った各政党の大都市制度改革案に対するアンケート調査の結果は、以下のとおりであった。

(1) 東京都以外に特別区を設置する制度の法定化について

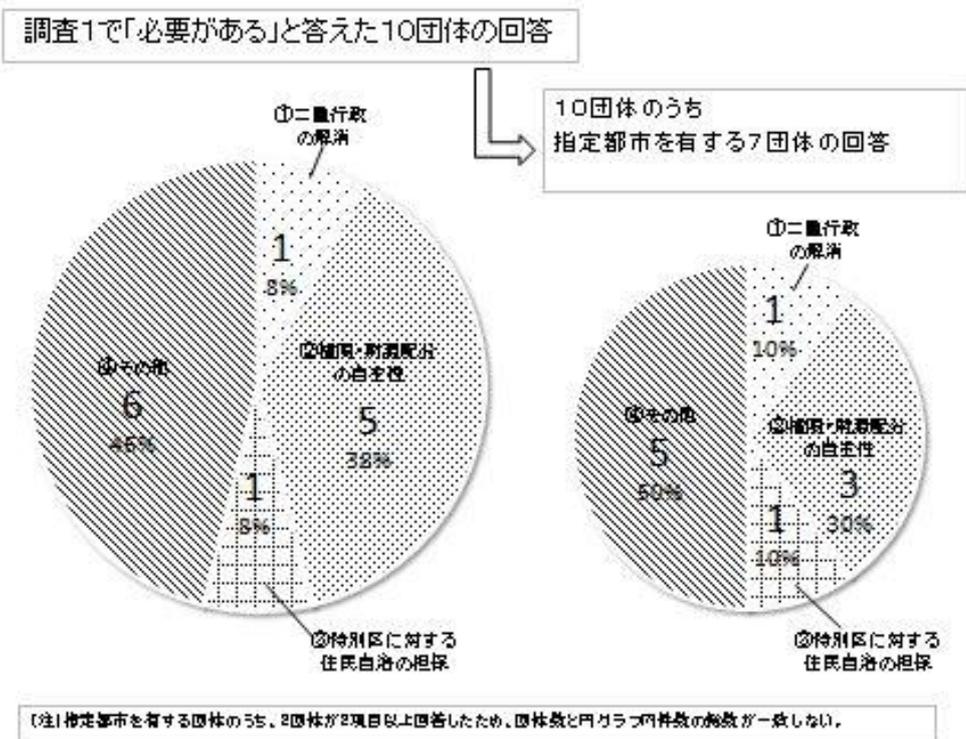
調査1 東京都以外に特別区を設置する制度を法律で設けることの必要性

東京都以外に特別区を設置する制度を法律で設ける必要性については、

必要があると回答した団体の方が、必要がないと回答した団体より多数である一方、全47都道府県のうち33団体、指定都市を有しない32都県のうち27団体がその他と回答しており、大多数であった。



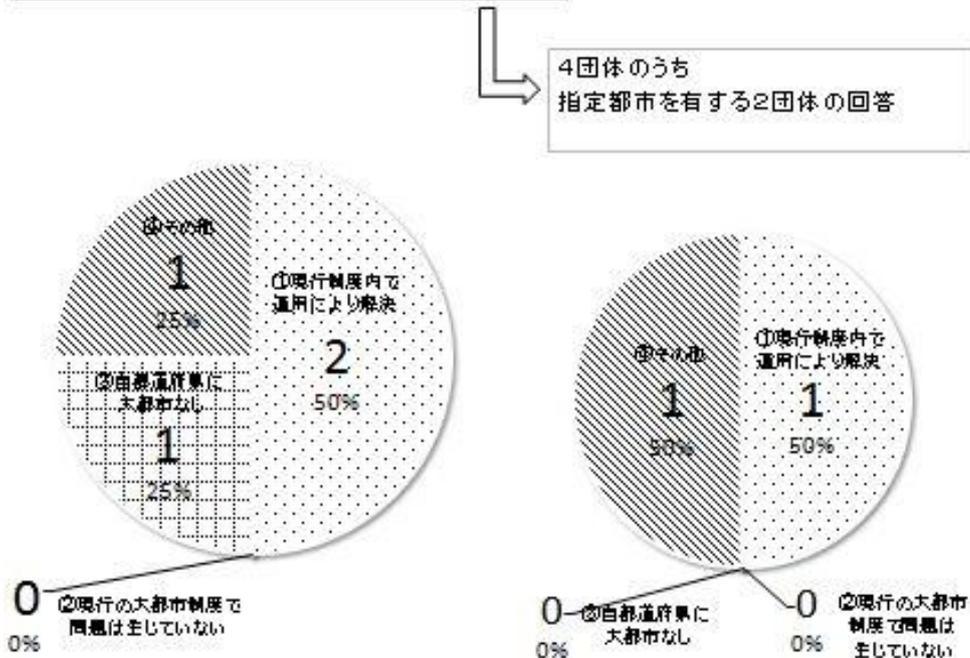
調査2 東京都以外に特別区を設置する制度を法律で設ける必要がある理由
 東京都以外に特別区を設置する制度を法律で設ける必要がある理由については、権限・財源配分の自主性と回答した団体が多かった。



調査3 東京都以外に特別区を設置する制度を法律で設ける必要がない理由

東京都以外に特別区を設置する制度を法律で設ける必要がない理由については、現行制度内で運用により解決が可能との意見が多かった。

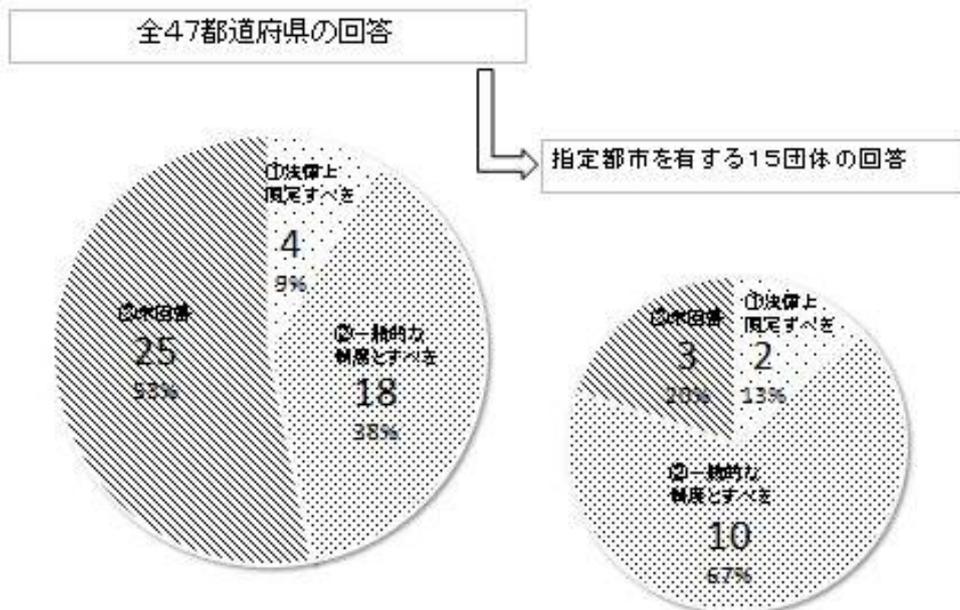
調査1で「必要がない」と答えた4団体の回答



(2) 東京都以外に特別区を設置する制度の内容について

調査4 対象地域

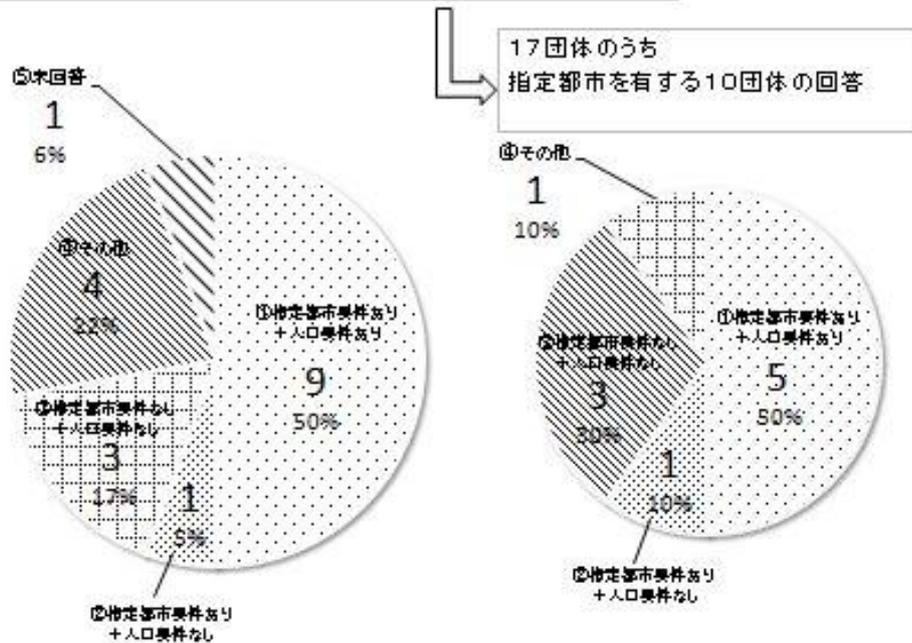
対象地域については、一般的な制度とすべきと回答した団体が最も多かった。



調査5 対象地域の要件

一般的な制度とした場合の対象地域の要件について、構成団体及び人口要件については、指定都市要件と人口要件を法定化すべきと回答した団体が最も多かった。

調査4で「一般的な制度とすべき」と答えた18団体の回答



調査6 法定化すべき手続

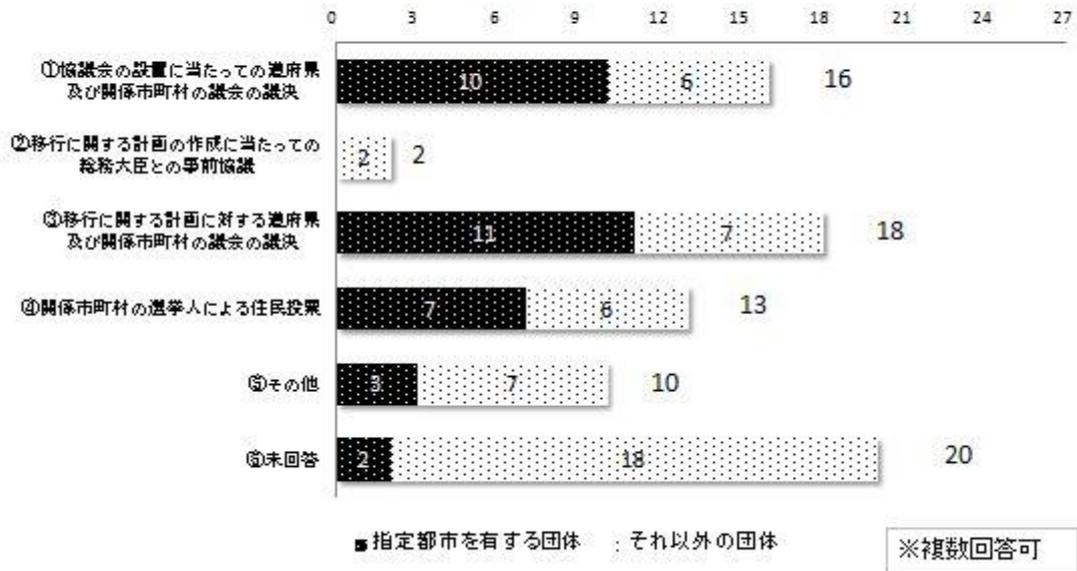
特別区を設置する場合に法定化すべき手続については、全47都道府県のうち、回答のあった27団体の回答は次のとおりであった。

議会の関与については、協議会の設置に当たっての道府県及び関係市町村議会における議決、移行に関する計画に対する道府県及び関係市町村の議会の議決について、いずれも多くの方が法定化すべきとしている。

総務大臣の関与については、移行に関する計画の作成に当たっての総務大臣との事前協議について、法定化が必要であると考えている団体は少数であった。

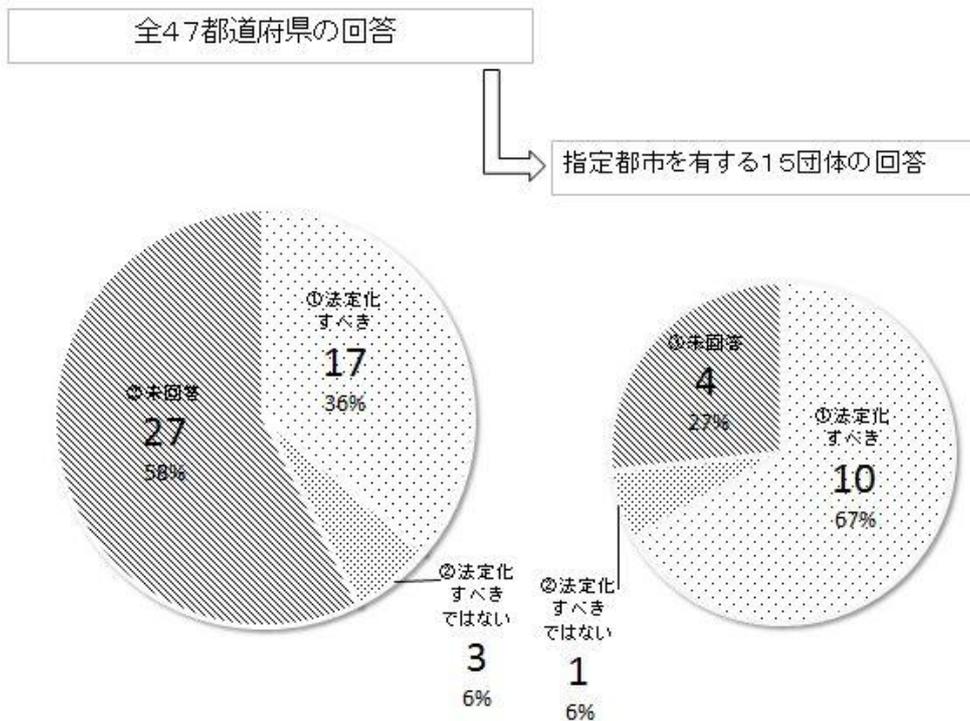
地域住民の関与については、関係市町村の選挙人による住民投票について、約半数の団体が法定化すべきとしている。

全47都道府県の回答



調査7 権限配分及び財政調整を協議により自主的に決定できる制度の法定化

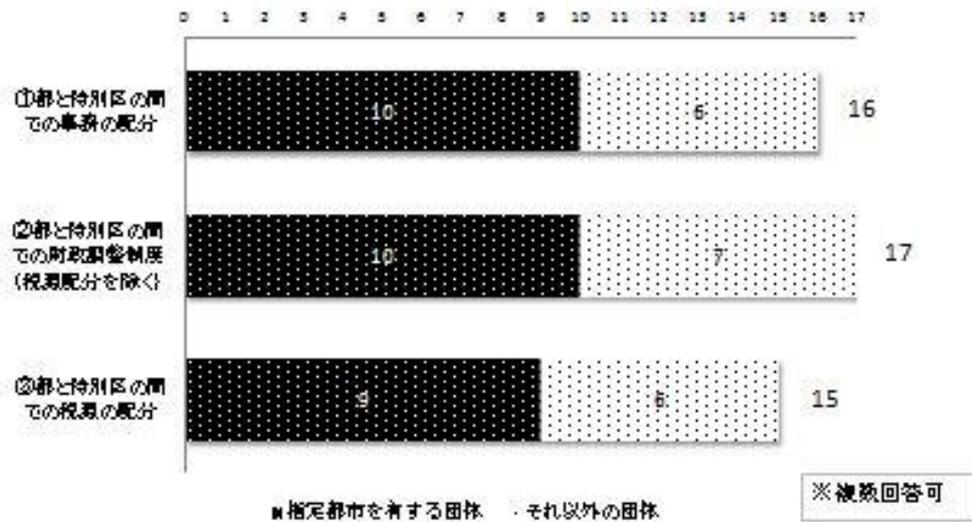
権限配分及び財政調整を協議により自主的に決定できる制度の法定化については、法定化すべきと回答した団体が最も多かった。



調査8 法定化すべき対象

法定化すべき対象については、権限の配分にとどまらず、財政調整制度や税源の配分まで自主的に決定できるようにすべきと回答した団体が多かった。

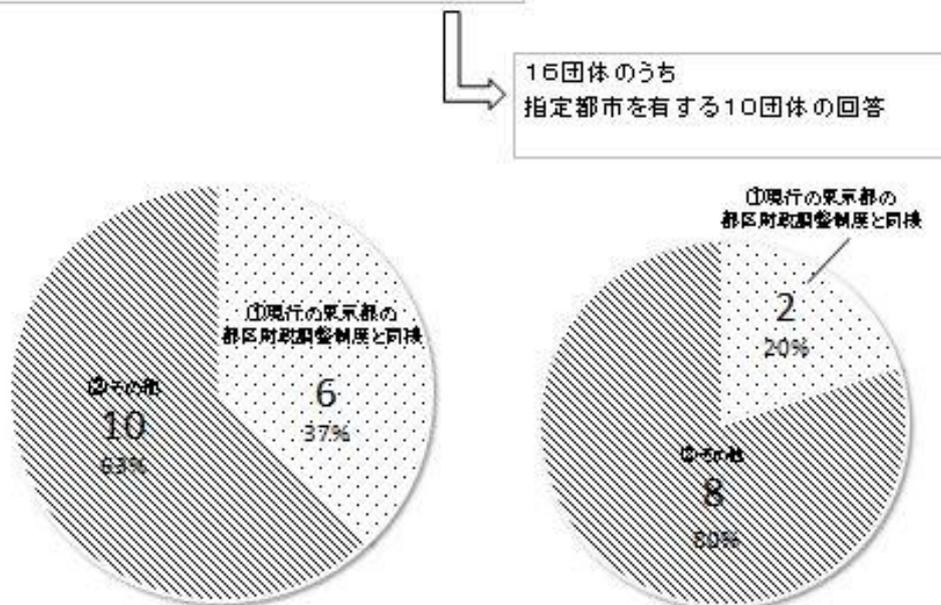
調査7で「法定化すべき」と答えた17団体の回答



調査9 財政調整制度

財政調整制度については、現行の東京都の都区財政調整制度と同様とすべきという回答は少なかった。

調査8で「事務配分」と答えた16団体の回答



以上の調査結果から、全都道府県のうち、政令指定都市が存する団体の約半数は、権限や財源配分を自主的に決定できるなど特別区の設置に係る制度改正に肯定的であり、地域の実情に応じた地方自治のあり方の選択肢が広がるとして期待していることが窺える。

その一方で、先程述べたとおり「二重行政（サービス）」の問題の多くは、政令指定都市との間で協議の場を設ける等により、運用面でより良い解決を図ることが可能であるとの意見もある。

また、東京都以外に特別区制度を設けることの必要性について、全都道府県のうち、33団体が賛否を明確にしておらず、全国知事会として、現状では、新たな大都市制度を適用することの是非については、集約した意見を表明する状況にはない。

しかし、そもそも、地域主権改革において、全国知事会は地域のことは地域がそれぞれ自主的に選択・決定できる仕組みを求めており、今般の大都市制度の見直しについても、地域の発意で地域自らにふさわしい制度の選択を可能にするものとして、各党が制度改正案をまとめたことは評価すべきものと考えられる。

5 政令指定都市が主張する「特別自治市構想」について

政令指定都市が主張する「特別自治市構想」については、以下のような理由から反対・慎重な意見が多かった。

- ・ 特別自治市では、道府県の果たす広域調整機能についての制度的担保がなく、この機能の低下につながる恐れがあるのではないかと。
- ・ 特別市域に集中している道府県の税財源が特別自治市制度の導入によって特別自治市の市税とされた場合に、道府県財源の低下に伴って周辺市町村への行政サービスが低下する恐れがあるのではないかと。
- ・ 住民自治を担保するため区長公選制を導入すれば、基礎自治体としての「区」と広域自治体としての「特別自治市」が存在することになり、

結局は、47都道府県以外に新たに20府県を増やすに過ぎないのではないか。

一方、区長を公選制にしなければ、基礎自治体が大規模化することにより住民との距離が離れ、その機能が果たせないのではないか。

6 大都市制度の議論に当たっての留意点

その他、大都市制度の議論に当たって特に留意する事項としては、

- ・ 大都市制度のあり方は、広域調整機能を担う都道府県制度のあり方と表裏一体なものであるから、全国知事会の意見も踏まえた制度設計とする必要がある。
- ・ 平均的な府県の規模を大きく上回る政令指定都市については、住民に身近な行政を展開する基礎自治体としては、災害等危機対応時の責任体制など課題が多く、住民自治の観点から大都市制度のあり方を検討する必要がある。
- ・ 大都市と都道府県の財源配分の見直しに当たって、大都市への税源移譲の対象と考えるのか否かについては、地方税と地方交付税等の比率など都道府県の現行の財源構成も踏まえた議論が必要であること。
- ・ 大都市のみを議論するのではなく、制度改正により何らかの影響を受ける周辺市町村への影響も併せて議論し、影響を考慮した制度とする必要がある。
- ・ 大都市制度のあり方とあわせて、基礎自治体のあり方についても、住民自治の観点から、基礎自治体の適正な規模、行政執行体制等についても検討する必要がある。

が挙げられた。

7 今後の進め方について

これまでの当委員会での検討は、主として大都市制度の見直しに関し、地方

制度調査会や各政党が提出するとしている制度改正案に対して全国知事会の見解を示すために行ったものであるが、地方の選択肢を増やすという方向性については、全国知事会として賛同することができるものとする。

今後は、地方制度調査会での検討や各政党の提出した制度改正案の動向に留意しながら、必要に応じて、本委員会でのこれまでの検討結果を踏まえた「申し入れ」を行うなど、時宜を得た対応を図ることとする。