

道州と大都市（政令指定都市・中核市・特例市）の関係について

1 都市制度の現状と今後のあり方

道州制においては、すべての基礎自治体が住民に最も身近な総合的な行政主体として、その役割を一層発揮するため、更なる再編により規模・能力を拡大することが期待されるとともに、福祉、保健衛生など住民生活に密接に関連するサービスや都市計画や農山漁村整備などのまちづくりを主体的に行いうる権限と財源を付与することが求められる。

現在、人口20万人以上の都市については、政令指定都市をはじめ、中核市、特例市制度が創設され、都市の人口規模に応じて都道府県の権限の一部を担っているところである。こうした都市にあっては、すでに都市計画をはじめ、福祉、保健衛生や道路管理などまちづくりに関する事務を主体的に実施しており、引き続き、地域内で完結する行政事務の多くを移譲・移管すべきである。

特に、現在の中核市、特例市については、これまでの実績と経験を十分に持ち合わせていると考えられることから、政令指定都市に準じて更なる権限移譲を進めるべきである。

また、道州制に向けて、他の都市においても更なる行政体制の整備を図る観点から、少なくとも現在の中核市や特例市が有する行政権限を付与できるよう、更なる合併が期待されるとともに、例えば、特例市の指定要件を10万人程度に引き下げることや、あるいは人口要件に係わりなく意欲ある都市については、これらの市に準じた権限移譲を認めるなど、一層の要件緩和についても検討される必要がある。

2 政令指定都市のあり方

第28次地方制度調査会では、大都市等に関する制度についても、検討を行うこととしており、その論点を次のとおり整理している。

- 道州制における大都市制度をどのように考えるか。
 - ① 現行の指定都市と同様に、道州の下に置かれる市に関する特例と位置付けることとするか。
 - ・この場合、都区制度と指定都市制度の併存についてどう考えるか。
 - ② 首都及び大都市圏（三大都市圏以外の圏域も含む。）について、かつての特別市と同様に、道州の区域から外れ、道州とみなされる特例的な市（都市州）を設けることとするか。
 - ・この場合、都市州に区を設け、公選の区長と区議会の議員を擁することとするか。
 - ③ あるいは、首都又は首都圏についてのみ②のような制度を設け、その他の圏域については①のような制度を設けることはあり得るのか。
 - ・さらに、②のような制度を三大都市圏にまで拡大することが考えられるか。

道州の区域から完全に分離独立し、道州と同様な権限を持つ「都市州」を創設することについては、次の点から問題があると考えられる。

- ① 広域的な行政需要への迅速かつ戦略的な対応を目指すためには、現在の都道府県区域の拡大が求められる一方で、現在の都道府県区域よりも更に狭小なミニ道州のような都市州を全国に十数か所（現行政令指定都市の場合、東京都も含めて14都市）も設置することは本来の道州制導入の意義に合致しないのではないか。
- ② 政令指定都市は、地域ブロック内でも最も人口や産業経済や都市機能等が集積し、将来、地域ブロックを牽引する役割を期待されるところであるが、その都市が道州の区域から完全に分離独立することになれば、道州として地域ブロックの自立に向けた広域的かつ戦略的な施策を展開することは困難となるのではないか。
- ③ 政令指定都市においても、住宅、広域交通あるいは廃棄物処理や水資源問題など、周辺都市や地域との相互依存関係にあることから、政令指定都市が都市州になった場合、独自にこうした地域との連携・調整を円滑に行うことは困難ではないか。
- ④ 行政に対する住民ニーズがますます複雑かつ多様化する中であって、基礎自治体として、こうした住民ニーズに適確に対応しつつ、併せて、大都市を超える都市圏全体としての広域的な行政需要にも十分対応することは困難ではないか。

一方で、政令指定都市は、人口や産業をはじめ、企業や行政などの中枢管理機能が集積していることから、地域内外からの人口移動も多く住民の行政に対するニーズは他の都市に比べ、より複雑かつ多様化することが予想される。こうした中で、住民自治の観点から、大都市においては、住民と行政との距離が大きいとの指摘もあることから、今後、大都市経営に多くの住民の参加を促し、住民の意見が行政に反映させる地域内分権を図る仕組みが求められる。

このため、例えば、政令指定都市内の行政区単位を特別区のように法人格を付与した基礎自治体として、住民生活に密接に関わる行政サービスは、特別区が担う一方で、特別区ごとに対応するには非効率なサービス（上下水道、廃棄物処理、消防など）や大都市特有な高次都市機能の充実や広域的な交通ネットワークなどは、道州政府が担うこととするなど、現行の都と特別区の関係も参考としながら、新たな制度設計についても議論する必要があるのではないか。

3 道州と大都市との役割分担

道州制に移行した後も道州内の大都市は、地域発展の核として道州の中で重要な役割を担うことが期待される。

また、大都市は人口が稠密で、高度な都市機能や産業機能が集積し、その影響が一般の都市以上に広くかつ大きく周辺地域に及んでいるため、周辺地域との一体的な整備が不可欠であり、大都市を含む交通ネットワークや環境保全、防災など広域的な行政課題への対応が求められている。

こうした課題に対しては、道州政府がブロック全体の各都市圏との役割分担も見据えながら、大都市とその周辺地域を含め広域的かつ戦略的な視点から調整機能を含め、その役割を果たすべきである。

道州制における大都市の役割分担については、基礎自治体として、十分な規模・能力を有することから、国や現在の都道府県が行っている事務のうち、地域内で完結されるものは、主体的かつ総合的に担う必要がある。

例えば、これまで、国や都道府県が担ってきた国土保全（砂防、急傾斜崩壊対策、治山、治水、海岸保全等）に関しても、まちづくりや地域の防災対策の観点から地域内において完結するものについては、これらの都市へ移譲・移管すべきである。

また、義務教育に関する現在の都道府県の権限（教職員給与負担、学級編制権及び教員定数権など）や高等学校の設置運営については、道州制による区域の大幅な拡大を考慮すれば、少なくとも大都市区域については、今後、これらの市へ移譲・移管を検討すべきである。

一方、道州の自立に向けて、広域的かつ戦略的な施策を展開することが求められることから、国際交流機能を高めるための拠点となる空港・港湾の整備や国土管理上の中核・根幹をなす道路網及び道州内の主要都市を結ぶ広域交通体系の整備等については、各都市との連携も図りながら、道州が主体的に担う必要がある。こうしたことから、例えば、政令指定都市が有する道路管理権限のうち、広域的なネットワークを形成するものは、道州へ一元化するほうが効率的であると考えられる。

大都市制度の類型

- (1) 大都市の行政能力に着目し、道府県の事務を基礎自治体に移譲するもの
(政令指定都市、中核市、特例市の各制度)

[役割分担のイメージ]

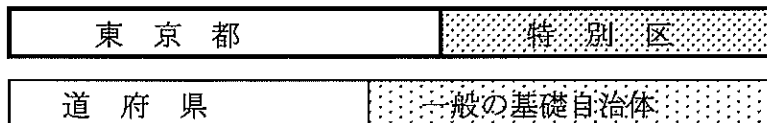


[制度の考え方]

大都市について、その規模、能力に応じて、道府県の事務権限を与えるもの。

- (2) 広域自治体（都）と（基礎自治体）特別区が大都市行政を分担するもの
(都区制度)

[役割分担のイメージ]



[制度の考え方]

市街地が連たんし、人口密集や業務機能の集積が大きいことなどの理由から、大都市行政の一体性・統一性を確保するため、都が一般の市の事務の一部（消防、上下水道、都市計画の一部など）を行う。

- (3) 大都市が広域自治体から独立し、広域自治体と基礎自治体の機能を併せ持つもの

(特別市制度：制定当初の地方自治法に制度があるが、現在はない。)

(道州制では、道州の区域に属さない都市州が考えられる。)

[役割分担のイメージ]



[制度の考え方]

大都市における二重行政を排除するため、特別市（都市州）を広域自治体の区域外に設け、広域自治体と基礎自治体双方の機能を併せ持つ。

指定都市・中核市・特例市の比較

アンダーラインの事務は、基礎自治体への移譲項目

政令指定都市（12市）

人口50万人以上で政令で指定する都市

主な事務

- 民生行政に関する事務
 - ・児童相談所の設置
- 都市計画等に関する事務
 - ・都道府県道、産廃施設、流通業務団地等に関する都市計画決定
 - ・市街地開発事業に関する都市計画決定
- 土木行政に関する事務
 - ・市内の指定区間外の国道の管理
 - ・市内の県道の管理
- 文教行政に関する事務
 - ・県費負担教職員の任免、給与の決定

中核市（30市）

人口30万人以上 面積（人口50万人未満の場合100K m²以上）

主な事務

- 民生行政に関する事務
 - ・身体障害者手帳の交付
 - ・母子相談員の設置
 - ・母子・寡婦福祉資金の貸付
 - ・養護老人ホームの設置認可・監督
- 保健所の設置（保健所設置市が行う事務）
 - ・地域住民の健康保持、増進のための事業の実施
 - ・飲食店営業等の許可
 - ・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の許可
 - ・浄化槽設置等の届出
 - ・温泉の供用許可
- 都市計画等に関する事務
 - ・屋外広告物の条例による設置制限
- 環境保全行政に関する事務
 - ・ばい煙発生施設、一般粉じん発生施設の設置の届出
- 文教行政に関する事務
 - ・県費教職員の研修

特例市（37市）

人口20万人以上

主な事務

- 都市計画等に関する事務
 - ・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可
 - ・市街地開発事業の区域内における建築の許可
 - ・都市計画事業の施行地区内における建築等の許可
 - ・市街地再開発事業の施行地区内における建築等の許可
 - ・土地区画整理組合の設立の許可
 - ・土地区画整理事業の施行地区内の建築行為等の許可
 - ・住宅地区改良事業の改良地区内の建築等の許可
 - ・宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可
- 環境保全行政に関する事務
 - ・騒音を規制する地域、規制基準の指定
 - ・悪臭原因物の排出を規制する地域の指定
 - ・振動を規制する地域の指定
- その他
 - ・計量法に基づく勧告、定期検査

県と政令指定都市との関係（現状における広島市との関係）

例 1：広島市内の道路の管轄

- ・指定区間の国道（2号，31号，54号）の管理は国
- ・指定区間以外の国道，県道，市道の管理は市
- ・広島高速道路は，県と市共同出資の広島高速道路公社が整備，管理

例 2：広島市内の港湾の管轄

- ・広島港，草津漁港，五日市漁港などすべての港湾管理者は県
（一部施設等の管理について広島市に管理委託）

例 3：広島市内の河川の管轄

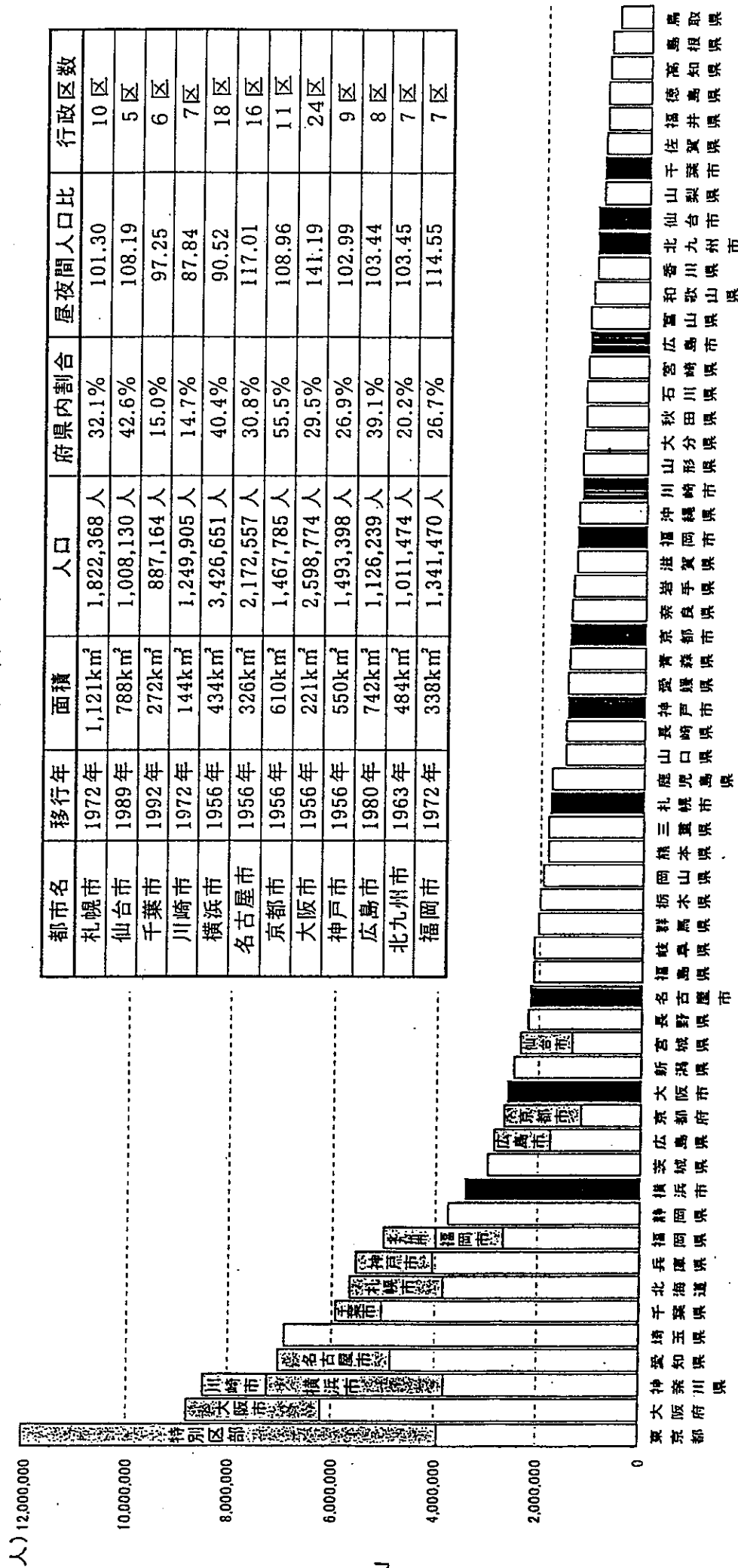
- ・一級河川太田川のうち，猿俣川，京橋川以外の管理は国
- ・一級河川太田川のうち，猿俣川，京橋川と，八幡川，瀬野川などの二級河川の管理は県
- ・その他，準用河川の管理は市

例 4：施設の重複

広島市内の県の施設	広島市の施設
県民文化センター	国際会議場，区民文化センター アステールプラザ，広島サンプラザ
県立総合体育館	各区スポーツセンター
広島県総合グランド	広島広域公園
県立美術館	現代美術館
県立図書館	市立図書館
県立文書館	市立公文書館
県立緑化センター	広島市森林公園，花みどり公園
県立広島病院	市民病院
県立広島大学（H17.4から）	広島市立大学
県立高等学校 （全日16校，定時制3校）	市立高等学校 （全日7校，定時制2校）
県立産業会館	広島市中小企業会館
広島県女性総合センター（エソール広島）	広島市女性教育センター（WEプラザ）
生涯学習センター	各区公民館，青少年センター
県立食品工業技術センター など	広島市工業技術センター など

政令指定都市と都道府県

人口規模別にみた都道府県・政令指定都市(平成12年10月1日現在、住民基本台帳人口)



※凡例: 東京都、大阪府、神奈川県、愛知県、千葉県、北海道、兵庫県、福岡県、広島県、京都府、宮城県内の網掛けは、都道府県内に占める政令指定都市人口、特別区人口

●東京都制（特別区）の現状

都と特別区の役割分担	都⇒ 自治法2条5項の都道府県が処理する事務 ： 総合計画、広域都市計画、広域環境対策、治山治水対策など ・ 特別区に関する連絡調整に関する事務 ： 国と特別区との間の連絡調整、特別区相互間の連絡調整など ・ 自治法2条3項の市町村が処理する事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から都が一体的に処理することが必要な事務 ： 上水道・公共下水道の設置管理、消防など 区⇒ 特別地方公共団体 ・ 基礎的な地方公共団体として、上記の都が一体的に処理するものを除き、自治法2条3項の市町村が処理する事務
特別区の組織等	・ 公選の区議会・区長 ・ 区長の補助機関として助役、収入役、吏員等 ・ 行政委員会として教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、農業委員会（一部区のみ）
特別区域内の課税	都⇒ 地方税法4条の都税（＝道府県税） ・ 地方税法5条2項の市町村普通税のうち、市町村民税法人分・固定資産税・特別土地保有税 ・ 地方税法5条5項の事業所税、同条6項1号の都市計画税 区⇒ [普通税]特別区民税個人分・軽自動車税・特別区タバコ税・鉱産税 ・ [目的税]入湯税・水利地益税・共同施設税・宅地開発税・国民健康保険税
特別区財政調整交付金	・ 都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するために都が交付 ・ 都が課税する市町村民税法人分・固定資産税・特別土地保有税の収入額に条例で定める割合を乗じたものを財源（現在52%）
都区協議会	・ 都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図る ・ 特別区財政調整交付金にかかる条例を制定・改正する場合、都知事はあらかじめ都区協議会の意見を聴かなければならない

参考：「大阪都市圏にふさわしい地方自治制度」（大阪府地方自治研究会）

○ 「特別市」制度の概要

(地方自治法案要綱（昭和 22 年 3 月 11 日閣議決定）抄)

第七 特別市に関する事項

- 一 特別市は、人口五十万以上の市の中から法律で指定するものとする。
- 二 特別市は、都道府県の区域外にあるものとする。
- 三 特別市には、市長、助役、収入役及び副収入役を置くものとする。
- 四 特別市は、行政区を設けるものとする。
- 五 行政区に、区長、区助役、区収入役、区副収入役、選挙管理委員会等の組織を置くものとする。
- 六 特別市に対しては、法律に特別の定めがあるものを除く外、都道府県に関する規定を適用するものとする。
- 七 東京都の区は、これを特別区と称し、原則として市に関する規定を適用するものとする。但し、都は条例で特別区について必要な規定を設けることができるものとする。

○ 特別市制度をめぐる沿革

- ・ 昭和 22 年地方自治法制定
特別市制度が設けられるが具体の指定はなし。
- ・ 昭和 26 年地方行政調査委員会議 第二次勧告
特別市制を必要とする主な理由として、二重監督、二重行政の弊が指摘されてきたが事務の再配分が実施されれば、これらの弊害はほとんど除去される。
大都市問題は、大都市の事情ばかりでなく、大都市と残存区域との関係及び残存区域における自治行政を進展させる方途を考慮する必要がある。
- ・ 昭和 28 年 地方制度調査会第一次答申
大都市制度に関しては差し当たって事務及び財源の配分により、大都市行政の運営の合理化を図る。
- ・ 昭和 31 年 地方自治法の改正
政令指定都市制度の創設。特別市に関する規定の廃止。