

広域自治体の在り方 基礎自治体の在り方

各委員からこれまで提出された見解からのイメージ

基本的な論点 1

各会派等の考え 3

【参考】

大都市制度の比較(国内、諸外国) 7

基本的な論点

【進め方】

- これまでの三回の協議会で、知事・市長案が示され、各会派からも見解が示された
- 今回、これまでの議論をもとに、論点を抜き出し、それぞれの考えをイメージ的に整理
これをもとに、論点を明確にしながら議論を進めてはと考えている
- なお、現時点では、提出資料に基づく私自身の大まかな認識にとどまっており、
今後、それぞれの考えを充実補強いただき、より議論を深められればと思っている

【論 点】

《広域機能》

1 府市双方が担っている広域機能を一元化すべきかどうか

- ⇒ ・一元化すべき
- ・府市それぞれで実施すべき

2 一元化すべきと考える場合、どのような方法が考えられるか

- ⇒ ・「大阪都」を実現し、そのもとに広域機能を一元化
- ・現行の大阪府・大阪市(政令市)の枠組みのもと、連携協調で対応
 - そのための仕組みとして新たに「広域戦略協議会」を設置
- ・現行の大阪府・大阪市(政令市)の枠組みのもと、連携協調で対応
 - 特段の新たな仕組みはなし

3 それぞれの方法を採用する理由、効果・メリット、他の方法と比較した優位性等をどのように考えるか

《基礎自治》

1 大阪市の自治機能を充実する必要があるかどうか

- ⇒ ・自治機能を充実すべき
- ・現在の政令市・行政区の対応で十分

2 自治機能を充実すべきと考える場合、どのような方法が考えられるか

- ⇒ ・大阪市を「特別自治区」に再編。公選区長・区議会のもと自治機能充実
- ・政令市・行政区のまま「都市内分権」で対応

3 「都市内分権」としてどのような方策を考えるのか

4 それぞれの方法を採用する理由、効果・メリット、他の方法と比較した優位性等をどのように考えるか

以上の基本的な論点を終えて
より具体的な議論をする際に考えられる論点

○広域自治体と基礎自治体の役割分担（事務分担）をどのように考えるか

○基礎自治体の規模をどのように考えるか

・
・
・

◆自由民主党：「現行制度での改革～連携・協調で広域機能一元化・都市内分権の推進」

【基本的な方針】

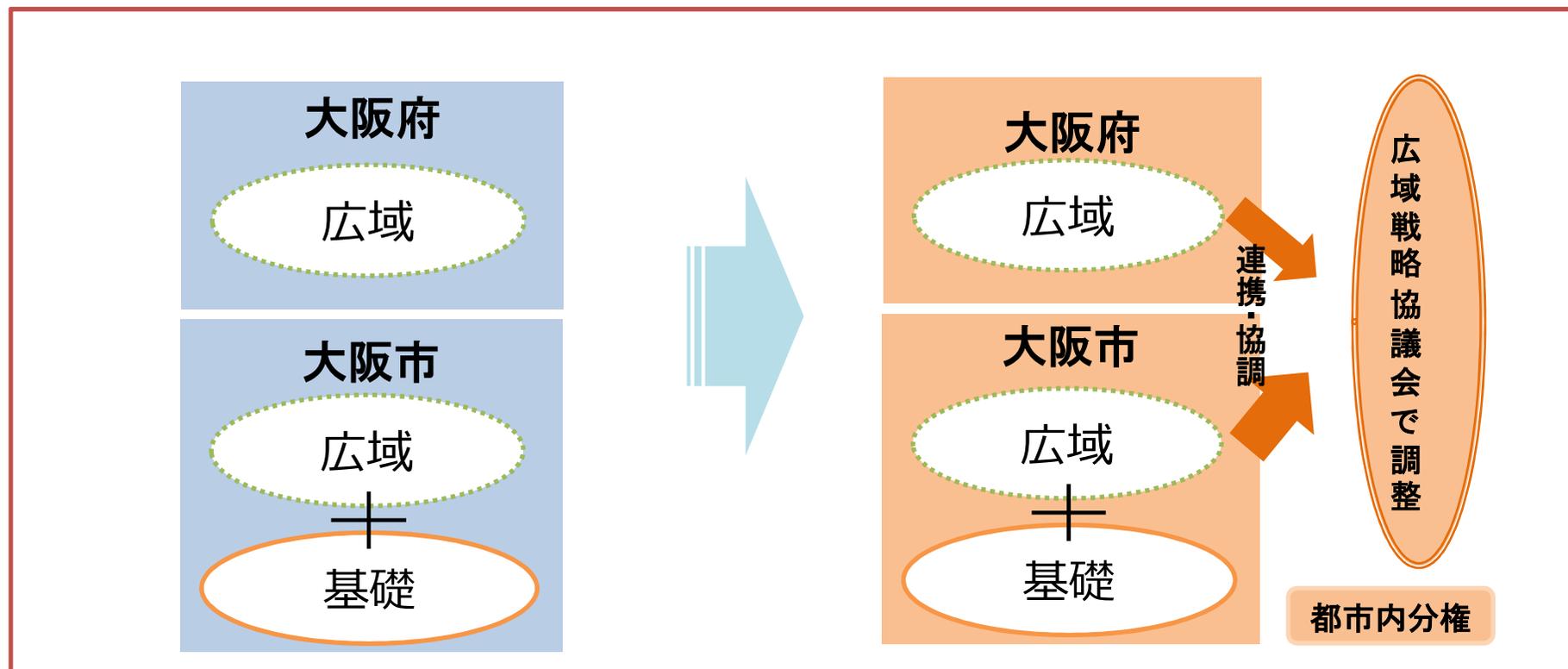
○制度見直しは最終手段、現行制度で可能な改革を徹底

【広域機能について】

○広域自治体と基礎自治体の役割分担を徹底し、広域行政を一元化。政策・戦略を統一し、二重行政を解消
そのために、首長と議会が参画する協議会を設置し、連携・協調

【基礎自治について】

○区長権限の強化、区役所の体制の充実など都市内分権の取組により住民自治の強化など基礎自治機能を充実
○政令市以外の市町村については、中核市程度を目指す
(道州制移行にあわせて)



【基本的な方針】

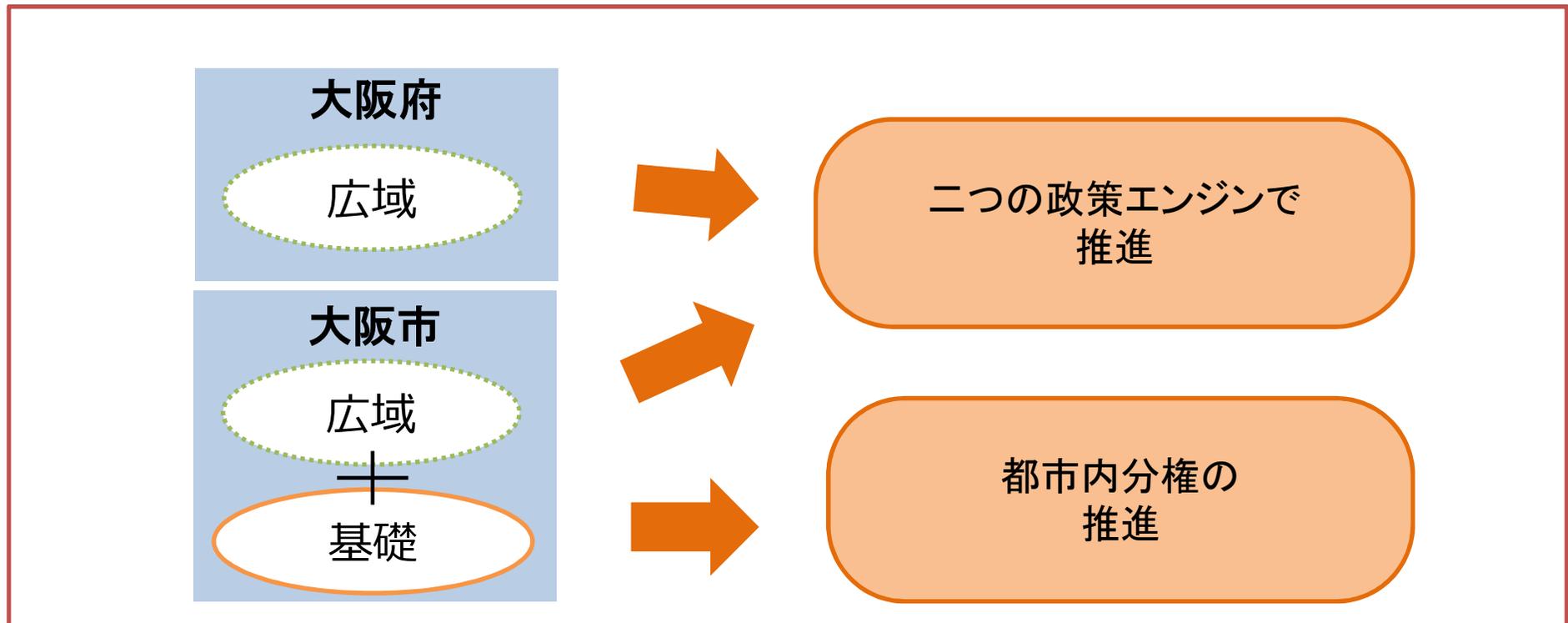
- 基礎自治体優先の原則の徹底（特別自治区は不完全な自治体）、補完性の原理に則った行動の徹底（大阪都は強力・強大）

【広域機能について】

- 府市二つの政策エンジンのパワーで、多様な住民ニーズに対応
- 二重行政にも、住民の生活を豊かにする「充実行政」＝「良い二重行政」あり(図書館、病院)

【基礎自治について】

- 再編が必要だとしても、政令指定都市のまま適正規模でブロック化するなどにより都市内分権を進めることで解決は可能



◆日本共産党：「政令市改善～大都市税財源の拡充・都市内分権の推進」

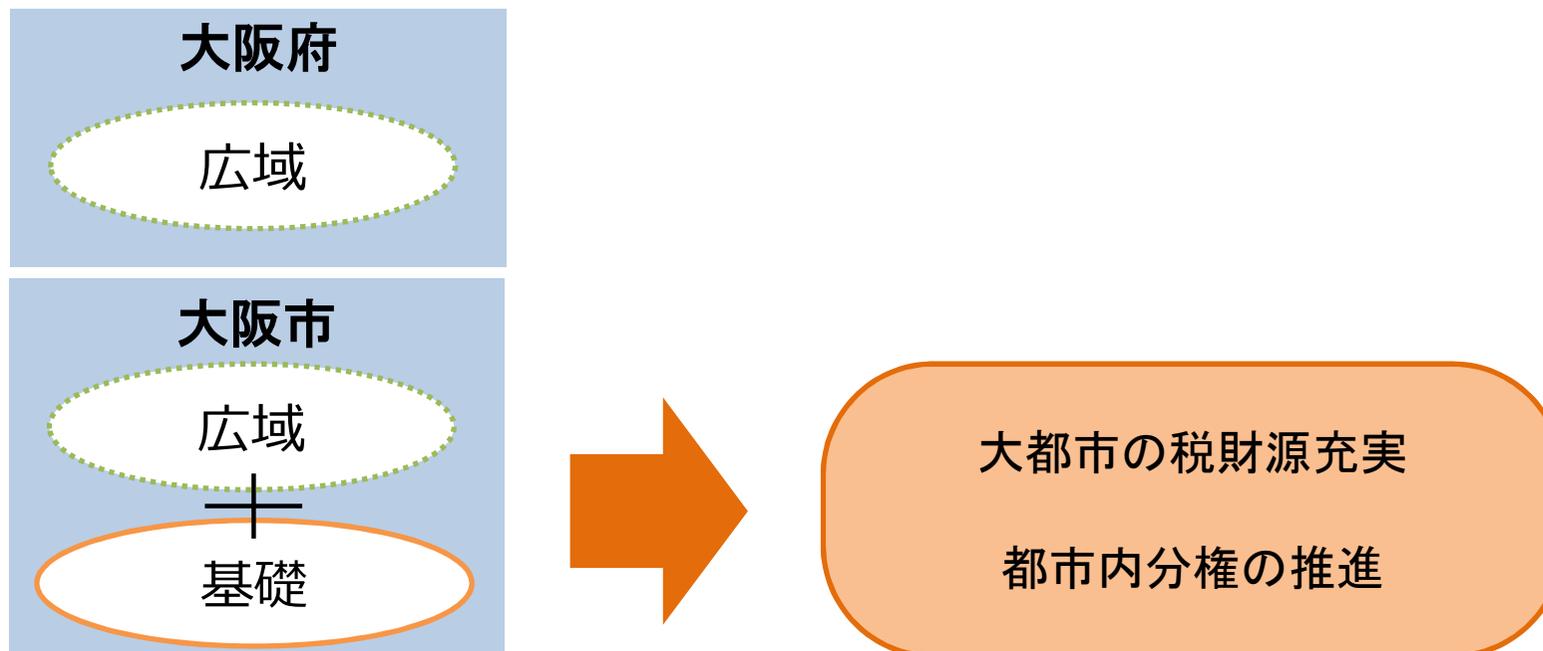
【基本的な方針】

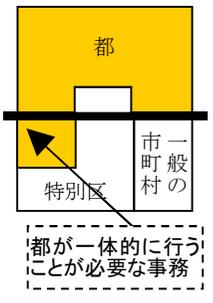
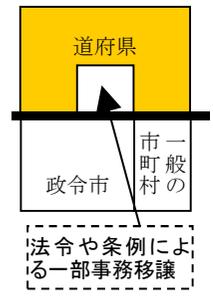
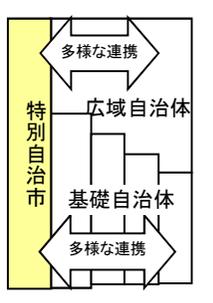
- 統治機構の改革は喫緊の課題ではない
大都市の税財源の拡充、住民自治の前進などにより、政令市を改善

【広域機能について】

【基礎自治について】

- 市民の声を政治に反映する仕組づくり、区役所機能の強化など都市内分権の取組により、住民自治を前進



	都制 (昭和18年7月)	政令市制度 (昭和31年)	特別自治市制度 (指定都市市長会) 平成22年5月	ソウル特別市	ロンドン(GLA)	ニューヨーク	各制度の差異
概要	広域と基礎（一層制・二層制）  <p>広域: 都 基礎: 特別区</p> <p>都が一体的に行うことが必要な事務</p>	 <p>広域: 道府県 基礎: 政令市</p> <p>法令や条例による一部事務移譲</p>	 <p>広域基礎: 特別自治市</p> <p>多様な連携</p>	 <p>広域: ソウル特別市 基礎: 自治区</p>	 <p>広域: GLA 基礎: ロンドン区(32)、シティ(1)</p>	 <p>広域基礎: ニューヨークシティ</p>	<p>【都制】 ○都の仕事が大きい 都が政令市や中核市の事務（保健所など一部は特別区で実施）に加え、上下水道など一般市事務も広く担う ○都と区で協議の仕組み 法定の都区協議会 ⇒都から特別区への権限移譲の歴史</p> <p>【政令市制度】 ○政令市の仕事が大きい 中核市、一般市の事務に加え、国道、府県道の管理など通常は府県の手務についても政令市として広く担う</p> <p>【特別自治市制度】 ○特別自治市が広域自治体と基礎自治体をかねて、全ての事務を担う</p> <p>【ソウル特別市】 ○ソウル特別市の仕事が大きい。自治区への関与も強い 広域自治体の事務に加えて基礎自治体事務も広く担う 自治区の仕事は地域の行政サービスに限定的。関与も強い</p> <p>【GLA（ロンドン）】 ○ロンドン区の仕事が大きい GLA本体の外に交通局等の実施機関 GLAは広域調整や戦略策定に特化 ○GLAから区への関与強い 逆に、GLAの戦略策定では事前協議 GLAの戦略・計画に沿った土地利用</p>
	区の有無・規模 ○特別区 ・特別区部 人口4.0万人(千代田区)～86万人(世田谷区) (地方自治法第281条第1項)	○行政区 ・大阪市域 人口6.0万人(浪速区)～20万人(平野区) (地方自治法第252条の20)	○(行政区を前提) ・各都市の実情に応じ住民自治・参加機能を充実させるしくみ	○自治区(25) 面積10～47km ² 人口14万～62万人	○ロンドン区(32) シティ・オブ・ロンドン(1) 面積3.15～56.32km ² 人口7,900～33万9,800人	○行政区(5) (課税権・立法権なし) 面積59～284km ² 人口48万～252万人	○法定の協議の仕組みはなし 府県の関与の度合いも低い
	区の位置づけ ○原則「市」に準じる(地方自治法第281条第2項)	○市の内部事務	○市の内部事務？	○基礎自治体	○基礎自治体	○行政区 ○区長は各区の「行政官」として機能 ・区長は、市長と協力して執行予算を組み、区予算の優先事項を直接議会に提出。 ・また、主要な土地利用決定を審査・評価し、区内の市行政サービスを監督、区の戦略的開発に参加するなどの責務を負う。	【ソウル特別市】 ○ソウル特別市の仕事が大きい。自治区への関与も強い 広域自治体の事務に加えて基礎自治体事務も広く担う 自治区の仕事は地域の行政サービスに限定的。関与も強い
	公選区長・区議会の有無 ○公選区長、区議会有(地方自治法第283条による市の規定の準用)	○区長は政令指定都市の市長による任命(一部公募区長有) ○区議会無	○公選区長、区議会なし？	○区長は公選(任期4年) ○区議会あり(419人、任期4年)	○区長は直接公選(3区)もしくは議院内閣制(29区) ○区議会あり(1,987人、任期4年) ○シティは議会のみ(市長は儀礼職)	○区長は公選(任期4年) ○区議会なし ※区長、区内の市議会議員、コミュニティ委員会委員で構成される区評議会が設置されている。	○GLAから区への関与強い 逆に、GLAの戦略策定では事前協議 GLAの戦略・計画に沿った土地利用

広域と基礎の事務配分	広域	<p>《都》</p> <p>○府県事務のほか一般市町村事務で、都が一体的に処理することが必要な事務</p> <p>(府県事務)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・身体・知的障がい者更生相談所の設置 ・高等学校の設置管理 ・1級・2級河川(指定区間)の管理 <p>(政令市事務)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・精神障害者入院措置 ・児童相談所の設置 ・県費負担教職員任免・給与決定 ・都市計画決定(高速鉄道、高速道路等) ・指定区域外の国道・県道の管理 <p>(中核市事務)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・保育所の認可監督 ・ごみ処理施設(一廃、産廃)の設置許可 ・屋外公告物の設置制限 <p>(一般市町村事務)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・上下水道の整備・管理運営 ・都市計画決定(用途地域、上下水道等) ・消防・救急活動 	<p>《道府県》</p> <p>○府県事務のうち政令市権限を除く</p> <p>(府県事務)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・身体・知的障がい者更生相談所の設置 ・高等学校の設置管理 ・1級・2級河川(指定区間)の管理 	<p>《特別自治市》</p> <p>○道府県の事務も含め、地方公共団体の事務とされているものを全てを一元化</p> <p>※広域対応が必要なものについては、広域自治体と連携。広域自治体が補完している事業について、可能なものは、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転換</p>	<p>《ソウル特別市》</p> <p>《ソウル特別市が行う基礎自治体事務》</p> <ul style="list-style-type: none"> ・基礎自治体の人事、任用試験等 ・地方財政(土地等級認定の承認等) ・埋葬、墓地(公設墓地の設置運営等) ・清掃、汚物(一般廃棄物処理施設の設置運営等) ・地方土木、住宅建設等 ・都市計画(立案、施行等) ・道路開設、維持管理 ・上水道事業、公共下水道 ・公園など観光、休養施設の設置管理 ・地方軌道事業 ・大衆交通行政(都市鉄道、市バス等) ・地域経済育成(工業団地等) ・交通信号機、安全表示等の設置管理などに関する事務の一部 	<p>《GLA》</p> <p>○広域調整、戦略策定</p> <ul style="list-style-type: none"> ・経済開発 ・職業訓練、企業支援 ・企業誘致 ・公共交通 ・住宅戦略、投資計画 ・警察 ・消防 <p>※4つの実務機関</p> <ul style="list-style-type: none"> ・交通局 ・経済開発公社 ・首都警察局 ・消防・緊急時計画局 	<p>《ニューヨーク市》</p> <p>(一般的な市の事務)</p> <p>警察、消防、レクリエーション、上下水道、図書館、公営住宅など</p> <p>(一般的なカウンティの事務)</p> <p>保健、精神衛生、社会福祉、住民センター運営、ハイウェイ管理、刑務所、公園事業など</p>	<p>【ニューヨーク】</p> <p>○ニューヨーク市が広域自治体と基礎自治体をかねて、全ての事務を担う。</p> <p>○ニューヨーク市の下に置かれる行政区には、公選の区長(行政官)が置かれ、区内の市議会議員、コミュニティ委員会委員で構成される区評議会が設置されている。</p>

	都制	政令市制度	特別自治市制度	ソウル特別市	ロンドン(GLA)	ニューヨーク	各制度の差異
広域と基礎の事務配分 基礎	《特別区》 ○都が一体的に処理するものを除き、一般市町村が処理する事務を基本 (中核市事務) ・保健所の設置 ・飲食店営業等の許可(一般市町村事務) ・保育所の設置・運営 ・生活保護 ・小中学校、幼稚園の運営 ・一般廃棄物の収集処理 ・養護老人ホームの設置運営 ・障害者自立支援給付 ・介護保険事業	《政令市》 ○自治法第252条の19第1項に規定する事務のほか個別法令や条例による移譲事務(政令市事務) ・精神障害者入院措置 ・児童相談所の設置 ・県費負担教職員の任免・給与の決定 ・都市計画決定(高速鉄道、高速道路等) ・指定区域外の国道・県道の管理(中核市事務) ・保健所の設置 ・飲食店営業等の許可 ・保育所の認可監督 ・ごみ処理施設(一廃産廃)の設置許可(一般市町村事務) ・保育所の設置・運営 ・生活保護 ・小中学校、幼稚園の運営 ・一般廃棄物収集処理 ・上下水道の整備・管理運営 ・都市計画決定(用途地域、上下水道等) ・消防・救急活動	—	《自治区》 ○戸籍、福祉、産業振興、教育、文化など地域の行政サービスを提供	《ロンドン区、シティ》 ・都市計画(地域内) ・開発規制(地域内) ・社会保障 ・高齢者福祉、児童保護 ・住宅手当、住宅供給 ・カウシルタックス(固定資産税) ・道路(地域内) ・地域経済振興 ・教育 ・図書館、レジャー施設 ・廃棄物収集・環境	—	9
	事務配分等の調整協議・ 広域↓基礎の関与	《調整・協議》 法定の都区協議会における事務配分の見直しの検討  ・特例条例による都から特別区への権限移譲 ・法改正 《関与》 都と特別区、特別区間の調整のために、都の助言・勧告が可能	《調整・協議》 法定の仕組みはなし 任意の協議レベル 《関与》 一般市町村では必要な都市計画に際しての府県の同意が不要など、関与の度合いは低い	—	《調整・協議》 — 《関与》 ○広域自治団体の長が基礎自治団体を一定の範囲内で指導・監督 例) 国や広域自治団体からの団体委理事務・機関委理事務についての指揮・監督、基礎自治団体の自治事務についての監査等	《調整・協議》 GLAの戦略策定に際し、区議会と事前協議、GLAとの協議調整のための区協議会 《関与》 区は、GLA市長の策定する計画・戦略に沿った事務執行 例) 区による地域の土地利用計画策定や土地利用許可に対しては、GLA市長の強い関与。一方、GLA市長がごみ処理戦略を策定する際には、区との協議や区の諸計画の尊重が必要	—

<p>税配分・財政調整</p>	<p>○市町村税のうち、市町村民税(法人分)、固定資産税、特別土地保有税、事業所税、都市計画税を都税として徴収</p> <p>○特別区財政調整交付金として、収入額の55%を財源に、都と特別区及び特別区相互間の財源を均衡化(自治法第282条)</p>	<p>○大都市の特別の行政需要を考慮して普通交付税を補正</p> <p>○地方揮発油譲与税の増額等</p> <p>○宝くじの発行が可能など</p>	<p>○特別市税に加え、特別市域内の道府県税についても特別市の税とする。</p> <p>○特別市・広域市税は取得税、住民税、自動車税、都市計画税など13税目。自治区税は免許税、財産税、事業所税の3税目。</p> <p>○特別市長(及び広域市長)は管轄区域内の自治区相互の財源を調整しなければならない(自治法第160条)</p> <p>○補助金、調整交付金等による広域から基礎への財源移転あり</p>	<p>○地方税は基礎自治体が賦課徴収し、広域自治団体に納入。</p> <p>○GLAは直接的な税金の徴収を行わない。</p> <p>○課税徴収権を有するシティ及びロンドン区からGLAに分配される。</p>	<p>—</p>	<p>【都制】 《税配分》 ○都の仕事が大きいため、都の税配分が大きくなっている ○市町村税等の63.8%を都、36.2%を特別区(H22決算)</p> <p>《財政調整》 ○広域自治体が調整3税を徴収、広域・基礎間、基礎自治体間の財政調整 ○H22特別区決算の特別区財政調整交付金 27.4%</p> <p>【政令市制度】 《税配分》 ○大都市にふさわしい行政需要をまかなう財源が確保されるよう特別の行政需要を考慮、地方揮発油譲与税の増額等の措置</p> <p>《財政調整》 ○都道府県事務の一部を行っていることを考慮し、財政需要の測定単位等を補正</p> <p>【特別自治市】 《税配分》 ○特別自治市が市内の広域・基礎自治体の全ての事務を行うため、市内全ての地方税を一元的に賦課徴収</p> <p>《財政調整》 ○広域自治体の財源不足分は、一義的には交付税措置</p> <p>【ソウル特別市】 《税配分》 ○特別市の仕事が大きいため、税配分が大きくなっている(広域での比較：道7税目、特別市13税目)</p> <p>《財政調整》 ○広域自治体による基礎自治体相互の財政調整</p> <p>【GLA(ロンドン)】 《財政調整》 ○国からの補助金による財政調整(歳入に占める国の補助金の割合が高い)</p>
<p>歴史的経緯</p>	<p>○戦時下の首都統制のため、東京都制公布(昭和18)</p> <p>○地方自治法改正(平成10)により基礎的地方公共団体</p>	<p>○特別市運動を経て、地方自治法改正(昭和31)により、5大市(大阪市、京都市、名古屋市、横浜市、神戸市)が政令指定都市に</p> <p>○平成24年4月現在、20市が指定</p>	<p>○あるべき大都市制度の一つの姿として、新たな制度「大都市制度(特別自治市(仮称))」を提言(平成22)</p> <p>○1945年からの米国軍政下で、地方制度の改編。京畿道から京城市府が分離され、ソウル特別市に昇格。</p> <p>○1988年に、特別市と広域市の区が基礎自治団体である「自治区」として独立</p>	<p>○サッチャー政権で旧大ロンドン市(GLC)廃止(1986)</p> <p>○広域行政組織が存在しないことへの懸念等から、ブレア政権下でGLA設置(2000)</p>	<p>○1898年に広域自治体(カウンティ)、基礎自治体(シティ、タウン、村など)を5つの行政区に再編統合。</p> <p>○1975年の市憲章改正により、「コミュニティ」委員会を設立</p>	<p>—</p>
<p>人口</p>	<p>1,316万人(東京都) 895万人(区部) (平成22年国勢調査)</p>	<p>267万人(大阪市) (平成22年国勢調査)</p> <p>※法定要件:人口50万人以上</p> <p>※※人口その他の都市としての規模、行財政能力等において既存の指定都市と同等の実態を有するとみられる都市が指定</p>	<p>—</p>	<p>1,036万人(2006年12月)</p>	<p>762万人(2008年)</p>	<p>836万(2008年7月)</p>
<p>面積</p>	<p>2187.5km²(東京都) 621.83km²(区部) (平成22年国勢調査)</p>	<p>222.47km²(大阪市) (平成22年国勢調査)</p>	<p>—</p>	<p>605km²</p>	<p>1,572km²</p>	<p>786km²</p>