

平成 24 年 1 月 17 日

第 30 次地方制度調査会 第 3 回総会

抜 粹

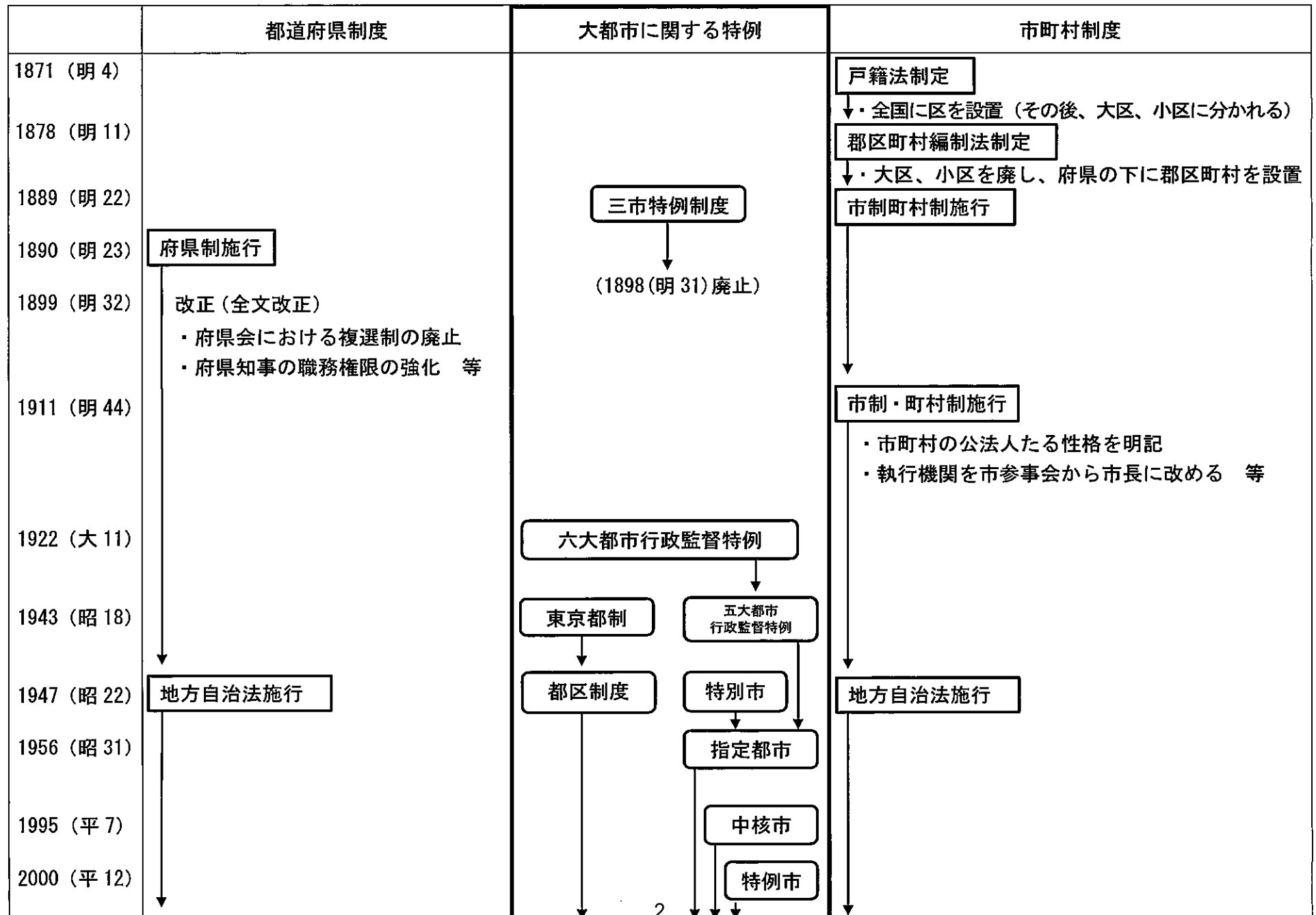
第30次地方制度調査会 諮問事項関連資料

第30次地方制度調査会 諮問事項

諮問文

「住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方、我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方及び東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方などについて、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求める。」

大都市に関する制度の沿革



都道府県・市町村数の変遷

	都	道府県	市	町	村	市町村計
1888(明21)		47	—	(71,314)		71,314
1889(明22)		—	39	(15,820)		15,859
1943(昭18)	1	46				
1945(昭20)		—	205	1,797	8,518	10,520
1953(昭28)		—	286	1,966	7,616	9,868
1961(昭36)		—	556	1,935	981	3,472
1999(平11)		—	670	1,994	568	3,232
2010(平22)		—	786	757	184	1,727
2012(平24)※		—	787	748	184	1,719

※平成24年1月4日現在

三市特例(1889(明治22)～1898(明治31))

三市特例の特徴

対象となる市	法律で3市を規定
府県との関係	府に包括される
特例の内容	執行機関の特例 <ul style="list-style-type: none"> ・市長・助役を置かず、その職務は府知事・書記官※が行う ・収入役・書記その他の附属員も置かず、その職務は府庁の官吏が行う ・市参事会は府知事・書記官及び府の名誉職参事会員※で構成する

※「書記官」

- ・各府県に置かれる官吏（2名、部長を兼ねる）
- ・知事に事故あるときには上席書記官が知事の職務を代理

「名誉職参事会員」

- ・郡部議員、市部議員がそれぞれ4名ずつを互選

根拠法：「市制中東京市京都市大阪市ニ特例ヲ設クルノ件」

府 県

郡

町村

三市
東京・京都
・大阪

市

六大都市行政監督特例※(1922(大正11)～1956(昭和31))

※昭和18年より「五大都市」(東京市は廃止され、東京都に)

府 県

六大都市

東京・大阪・
名古屋・京都・
神戸・横浜

市

町村

六大都市行政監督特例の特徴

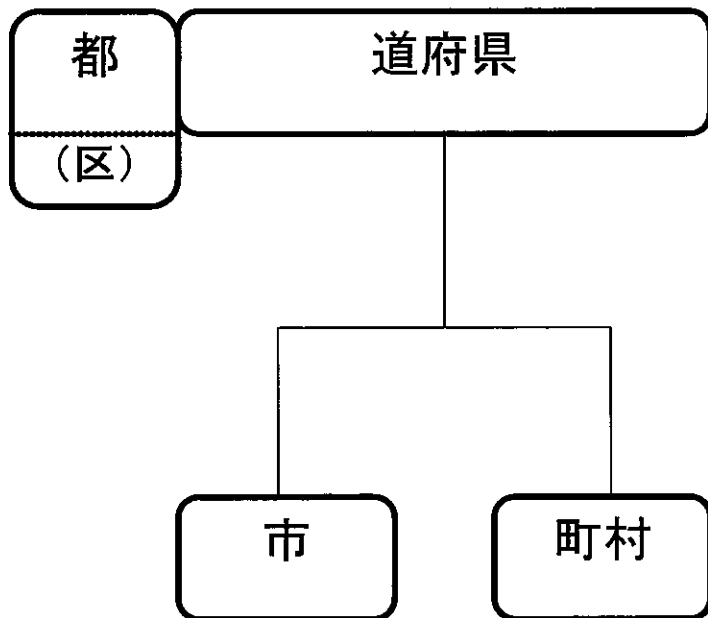
対象となる市	法律で6市(5市)を規定
府県との関係	府県に包括される
特例の内容	<p>監督の特例</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市の公共事務(団体事務)と市又は市長に属する国の事務(委任事務)について、府県知事の許可・認可が不要とされる等の特例が設けられる

(参考)

- ・許可・認可等が不要とされるもの(例)
 - ・市役所の位置、区の名義、区役所の位置の制定・変更
 - ・議員・助役の定数
 - ・手数料・使用料の制定・変更
 - ・条例の廃止
 - ・不均一課税
 - ・選挙法、道路法、河川法、運河法、家畜市場法、電気事業法における市長の行為に対する知事の認可

根拠法：「六大都市行政監督ニ関スル法律」

東京都制(1943(昭和18)～1947(昭和22))



根拠法：「東京都制」

東京都制の特徴

特例の内容

事務配分の特例

- ・従来の東京府及び東京市の機能を併せ待つ

組織の特例

- ・都の長は長官とする
- ・都議会議員の定数は100人に増員
- ・都の下級組織として区を置く
 - ・区は法人格を有する
 - ・区に議会が置かれる（区議員は公選）
 - ・区長は知事による任命制（昭和21年廃止→公選）
 - ・区に課税権・起債権なし（昭和21年廃止）
 - ・区に条例・規則制定権なし（昭和21年廃止）

都区制度の沿革

昭和18年7月 東京都制施行

- ~~東京府・東京市を廃し、府の区域をもって東京都を設置~~
- 東京都の機能は、従来の府・市の機能を合わせたもの
- 都長官（官吏）が都を統括
- 区には、条例・規則制定権、課税権、起債権なし
- 区長は、官吏

昭和21年9月 東京都制改正

- 都長官・区長は公選
- 区に、条例・規則制定権、都条例による区税の課税権、起債権を付与

昭和22年5月 地方自治法制定

- ~~区は、特別区になり、特別地方公共団体として位置付け~~
- 特別区に、原則として市に関する規定を適用
- 都知事・特別区の区長は、引き続き直接公選

昭和27年8月 地方自治法改正

- ~~特別区を都の内部的団体に位置付け（都が基礎的な地方公共団体）~~
- 区長公選制を廃止（区議会が都知事の同意を得て選任）

昭和39年7月 地方自治法改正

- 都の福祉事務所等を特別区へ移管
- 特別区に、地方税法上の課税権を付与

昭和49年6月 地方自治法改正

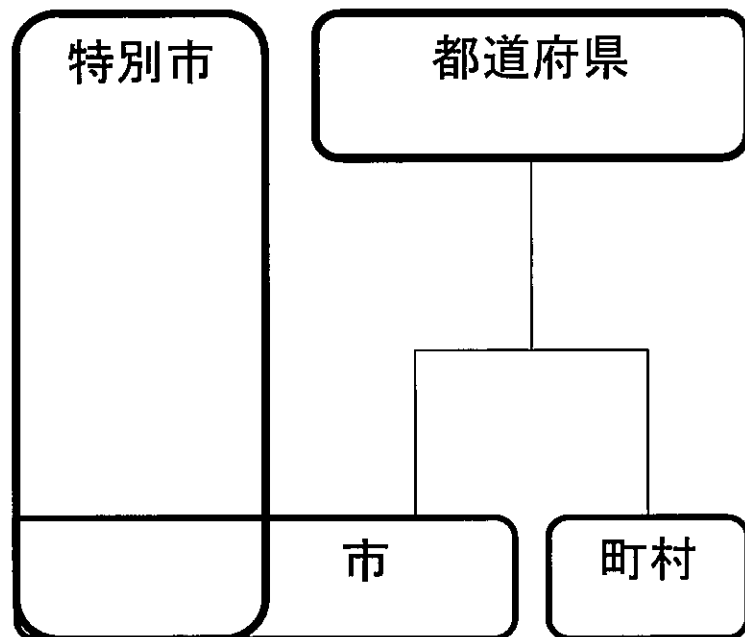
- 区長公選制を復活
- 都が行う保健所設置市の事務を特別区へ移管
- 都からの配属職員制度の廃止

平成10年5月 地方自治法改正

- ~~特別区は、基礎的な地方公共団体として、都が処理するものを除き、一般的に市町村が処理する事務を処理~~
- 一般廃棄物の収集・運搬・処分の事務の移管等

特別市(1947(昭和22)～1956(昭和31))

※ 特別市の指定は行われず、制度は廃止(制度制定時には京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市の指定が見込まれていた)



根拠法：「地方自治法」(第264条)

特別市の特徴

対象となる市	人口50万以上の市で法律で個々に指定するもの※1
都道府県との関係	都道府県の区域外
特例の内容	<p>法律の適用関係の特例</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 法律に特別の定め※2があるものを除くほか、都道府県に関する規定を適用 <p>組織の特例</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 区の設定 <ul style="list-style-type: none"> ・ 区は法人格を有しない ・ 区長は公選 ・ 区に議会は置かれない

※1 この法律は、地方自治特別法となり、関係自治体の住民投票が必要とされていた。

※2 「特別の定め」

- ・ 議会の議員の定数に関する規定
- ・ 助役・収入役等の選任の方法、職務権限 など

指定都市・中核市・特例市制度の概要

区分	指定都市	中核市	特例市
要件	<ul style="list-style-type: none"> ・人口50万以上の市のうちから政令で指定 (人口その他都市としての規模、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を指定) 	<ul style="list-style-type: none"> ・人口30万以上の市の申請に基づき政令で指定 	<ul style="list-style-type: none"> ・人口20万以上の市の申請に基づき政令で指定
関与の特例	<ul style="list-style-type: none"> ・知事の承認、許可、認可等の関与を要している事務について、その関与をなくし、又は知事の関与に代えて直接各大臣の関与を要することとする。 	<ul style="list-style-type: none"> ・福祉に関する事務に限って政令指定都市と同様に関与の特例が設けられている。 	<ul style="list-style-type: none"> ・なし
行政組織上の特例	<ul style="list-style-type: none"> ・区の設定 ・区選挙管理委員会の設置 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・なし 	<ul style="list-style-type: none"> ・なし
財政上の特例	<ul style="list-style-type: none"> ・地方揮発油譲与税の増額 ・地方交付税の算定上所要の措置 (基準財政需要額の算定における補正) ・宝くじの発売 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・地方交付税の算定上所要の措置 (基準財政需要額の算定における補正) 	<ul style="list-style-type: none"> ・地方交付税の算定上所要の措置 (基準財政需要額の算定における補正)
決定の手続	<ul style="list-style-type: none"> ・政令で指定 	<ul style="list-style-type: none"> ・市からの申出に基づき、政令で指定 ・市は申出に当たっては市議会の議決及び都道府県の同意が必要 ・都道府県が同意する場合には議会の議決が必要 	<ul style="list-style-type: none"> ・市からの申出に基づき、政令で指定 ・市は申出に当たっては市議会の議決及び都道府県の同意が必要 ・都道府県が同意する場合には議会の議決が必要

指定都市・中核市・特例市の主な事務

指定都市	<p>○都市計画等に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 ・土地区画整理組合の設立の認可 <p>○環境保全に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・一般粉じん発生施設の設置の届出の受理 ・汚水又は廃液を排出する特定施設の設置の届出の受理 	<p>○都市計画等に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・屋外広告物の条例による設置制限 <p>○環境保全に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の設置の許可 ・ばい煙発生施設の設置の届出の受理 <p>○福祉に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・保育所の設置の認可・監督 ・特別養護老人ホームの設置の認可・監督 ・介護サービス事業者の指定 	<p>○都市計画等に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・区域区分に関する都市計画決定 ・指定区間外の国道、県道の管理 ・指定区間の一級河川(一部)、二級河川(一部)の管理 <p>○福祉に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・児童相談所の設置 <p>○教育に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・県費負担教職員の任免、給与の決定
中核市	<p>○その他</p> <ul style="list-style-type: none"> ・計量法に基づく勧告、定期検査 	<p>○教育に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・県費負担教職員の研修 <p>○保健衛生に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・保健所の設置 ・飲食店営業等の許可 ・旅館業・公衆浴場の経営許可 	
特例市			<p>※指定都市の区域においても都道府県が処理する主な事務</p> <p>○社会基盤に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・指定区間の一級河川(一部を除く)、二級河川(一部を除く)の管理 <p>○教育に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・学級編成、教職員定数の決定 <p>○治安・安全に関する事務</p> <ul style="list-style-type: none"> ・警察(犯罪捜査、運転免許等)
一般市	<p style="text-align: center;">← 都道府県の事務 →</p>		

指定都市・中核市・特例市の指定の状況

(平成24年4月1日現在の指定状況)

	指定都市 (人口50万以上で 政令で指定する市)	中核市 (人口30万以上で政令で指定する市)		特例市 (人口20万以上で政令で指定する市)	
全国	20市	41市	(参考)人口30万以上で、 政令市、中核市の指定を受けていない市(13市)	40市	(参考)人口20万以上30 万未満の市で、特例市の指 定を受けていない市(8市)
北海道	札幌(191)	旭川(34)、函館(27)			
東北	仙台(104)	いわき(34)、郡山(33)、 秋田(32)、青森(29)、盛岡(29)		山形(25)、八戸(23)	福島(29)
首都圏	横浜(368)、川崎(142)、 さいたま(122)、千葉(96) 相模原(71)	船橋(60)、宇都宮(51)、横須賀 (41)、柏(40)、高崎(37)、前橋 (34)、川越(34)	八王子(58)、川口(50)特、 松戸(48)、市川(47)、 町田(42)、藤沢(40)、 所沢(34)特、越谷(32)特	川口(50)、所沢(34)、越谷(32)、水戸(26)、 平塚(26)、草加(24)、春日部(23)、茅ヶ崎 (23)、厚木(22)、大和(22)、つくば(21)、太田 (21)、伊勢崎(20)、熊谷(20)、小田原(19) 甲府(19)	市原(28)、府中(25)、 上尾(22)、調布(22)
北陸	新潟(81)	金沢(46)、富山(42)		長岡(28)、福井(26)、上越(20)	
中部圏	名古屋(226)、浜松(80)、 静岡(71)	豊田(42)、岐阜(41)、長野(38)、 豊橋(37)、岡崎(37)	一宮(37)特、四日市(30)特	一宮(37)、春日井(30)、四日市(30)、 富士(25)、松本(24)、沼津(20)	津(28)
近畿圏	大阪(266)、神戸(154)、 京都(147)、堺(84)	姫路(53)、東大阪(50)、 西宮(48)、尼崎(45)、 豊中(38)、和歌山(37) 奈良(36)、高槻(35)、大津(33)	枚方(40)特、吹田(35)特	枚方(40)、吹田(35)、明石(29)、茨木(27)、 八尾(27)、加古川(26)、寝屋川(23)、宝塚 (22)、岸和田(19)	
中国	広島(117)、岡山(70)	倉敷(47)、福山(46)、下関(28)		呉(23)、松江(20)、鳥取(19)	
四国		松山(51)、高松(41)、高知(34)			徳島(26)
九州	福岡(146)、北九州(97)、 熊本(73)	鹿児島(60)、大分(47)、 長崎(44)、宮崎(40)、 久留米(30)		佐世保(26)	佐賀(23)
沖縄			那覇(31)		

(備考)

- ・人口は、平成22年国勢調査人口の確定値を用いた人口(1万人未満切捨て)を表記。
- ・指定都市は、人口その他都市としての規模、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を指定。
- ・「特」としているのは、現在、特例市の指定を受けている市。
- ・平成24年4月1日に熊本市は中核市から指定都市へ、豊中市は特例市から中核市へ移行(両市の指定政令は平成23年10月21日に公布済)。
- ・平成24年4月1日に松江市は特例市に移行(指定政令は平成23年12月2日に公布済)。

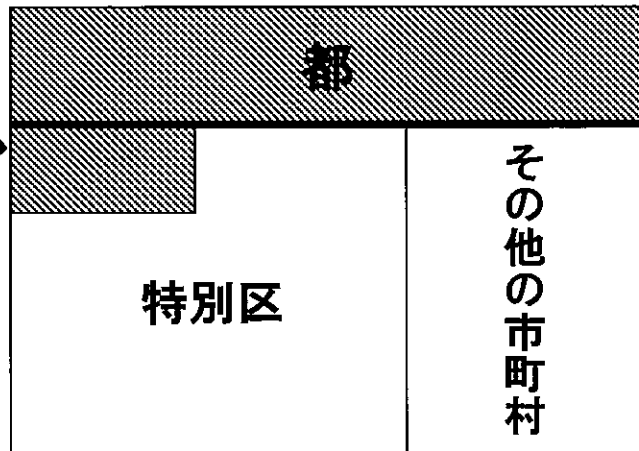
都区制度の概要

- 都の区を特別区とし、特別区は特別地方公共団体として法人格を有し、公選の長と公選の議会を置くこととされている。
- 都は、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、特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するとされている。

事務配分の特例

(主なもの)

- ・ 上水道の整備、管理運営
- ・ 公共下水道の整備・管理運営
- ・ 消防に関する事務
- ・ 都市計画決定(上下水道、電気ガス供給施設、産業廃棄物処理施設、市場、と畜場等関係)



都区財政調整制度

都区の事務配分に応じた財源の均衡化を図るため、都が法定の都税(市町村民税(法人分)・固定資産税)の条例で定める一定の割合を、特別区財政調整交付金として特別区に対して交付することにより、都と特別区及び特別区相互間の調整を行うもの。

$$\text{調整税} \times \text{調整率(100分の55)}$$

= 特別区財政調整交付金の総額

※ 都に留保された調整税(45%)については、消防費、都市計画事業(下水道、公園整備等)等の財源として充てられる。

	都が課税	特別区が課税
□		
普通税	市町村民税(法人分) 固定資産税 特別土地保有税* <small>(※平成15年度から当分の間課税停止)</small>	市町村民税(個人分) 軽自動車税 市町村たばこ税 鉾産税
目的税	事業所税 都市計画税	入湯税

中核市、特別区、一般市の事務配分の違い

中核市

- ・ 身体障害者手帳の交付
- ・ 保育所の設置の認可・監督
- ・ 特別養護老人ホームの設置の認可・監督
- ・ 屋外広告物の条例による設置制限
- ・ 一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設設置の許可
- ・ 県費負担教職員の研修

一般市

- ・ 上下水道の整備・管理運営
- ・ 都市計画決定(上下水道等関係)
- ・ 消防、救急活動

特別区

- ・ 保健所の設置
- ・ 飲食店営業等の許可
- ・ 温泉の利用許可
- ・ 旅館業、公衆浴場の経営許可

- ・ 保育所、幼稚園の設置、運営
- ・ 小中学校の設置管理
- ・ 生活保護（市及び福祉事務所設置町村が処理）
- ・ 特別養護老人ホームの設置・運営
- ・ 介護保険事業
- ・ 国民健康保険事業
- ・ 一般廃棄物の収集や処理
- ・ 都市計画決定（上下水道等以外）
- ・ 市町村道、橋梁の建設・管理
- ・ 戸籍、住基

第27次地方制度調査会 今後の地方自治制度のあり方に関する答申（平成15年11月13日）（抄）

第2 大都市のあり方

1 大都市に関する制度の現状と課題

大都市に関する制度としては、昭和31年には指定都市制度が、平成6年には中核市制度が、そして平成11年には特例市制度が設けられ、今日に至っている。高次の都市機能が集積する都市地域においては、多様化する住民ニーズに即応して機動性の高い行政サービスの提供が求められており、大都市である基礎自治体に対する一層の権限の移譲をはじめとした権能の強化が求められている。

一方、大都市は一般に人口が稠密で、多様で高度な都市機能が集積し、その社会実態的機能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整備が不可欠であり、大都市に特有の行政サービスの提供とともに、大都市を含む広域的なネットワークによる行政課題への対応が求められている。

また、大都市地域においては、住民と行政との距離が大きいという指摘があり、また人口の集中や合併によって都市の規模が拡大するにつれ、このような傾向が一層助長される可能性も否定できない。個々の住民の意見を大都市経営に反映し、より多くの住民の行政への参画を促す仕組みが必要である。

2 今後における大都市制度のあり方

(1) 大都市に共通する課題

基礎自治体の権能の強化は重要な課題であり続けてきた。多くの国民が居住する大都市地域において、身近な行政を基礎自治体が担えるように制度改革を行っていくことは、地方分権の実を多くの国民が実感できる方途である。このような見地から、これまでも、中核市制度・特例市制度の創設、地方分権一括法等による市町村への権限の移譲などが行われてきたところであるが、引き続きこのような都市の規模・能力に応じた一層の事務権限の移譲を進める必要がある。特に、三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯における都市計画権限をはじめとした都道府県と市町村の都市計画制度に係る役割分担のあり方や農地転用のあり方については、その早急な見直しが必要である。また、義務教育、産業振興の分野を中心に一層の権限移譲が進められるべきである。

このほか、大都市をはじめとした市町村に共通の課題として、都道府県においては、条例による事務処理の特例の活用等により、基礎自治体の規模・能力に応じて権限を移譲するなど、可能な限り基礎自治体が住民に身近な事務を自立的に処理することができるようにしていくべきである。

条例による事務処理の特例は、都道府県の判断により都道府県の事務権限を基礎自治体に配分することを可能とする制度であるが、現行制度では基礎自治体の方から事務権限の移譲を求めることができないことから、基礎自治体が自らの判断により事務権限の移譲を都道府県に積極的に求めていくことができることとする必要がある。すなわち、都道府県知事の権限に属する事務の一部を処理することを求める基礎自治体は、都道府県に対し、事務処理の特例に係る条例の制定等を要請する旨の申出をすることができることとし、都道府県知事は、この申出を受けたときは、遅滞なくその申出を行った基礎自治体の長と協議しなければならない仕組みを導入することが適当である。

(2) 指定都市制度

指定都市は、一般の市町村よりも幅広い事務権限を有しているが、指定都市を含む大都市地域においても、環境保全、防災、交通ネットワークなど区域を越える広域的な取組を必要とする行政分野が存在している。また、沿革的には、当初制定された地方自治法に都道府県から独立した特別市の制度が設けられたが、実際には指定されることなく、昭和31年の地方自治法改正により同制度は廃止され、これに代えて指定都市制度が創設されたという経緯がある。

このような状況や経緯を踏まえれば、指定都市については現行制度の大枠の中で、その権能を強化するという方向を目指すべきである。その上で、大都市圏全体で行政課題を解決することが求められる分野については、指定都市と周辺市町村との連携を強化するとともに、都道府県がこれに対応した調整の役割を果たすことが求められる。

また、現在、指定都市の人口は合計で2千万人を超えており、我が国人口の約6分の1を占める住民が各行政区に居住し、日常の行政サービスの多くを各行政区から受けている。住民サービスを充実するという観点からは、大都市における行政区がより住民に身近なものとなり、住民の意向が一層反映されるよう、地域内分権化を図る必要があると考えられる。このため、各指定都市における実情に応じ、前述の地域自治組織の活用を図ることが期待される。

(3) 中核市制度・特例市制度

中核市制度・特例市制度については、基礎自治体の規模・能力に応じた権能の充実強化に積極的な役割を果たしており、また、制度の定着をみているところである。基礎自治体への一層の権限の移譲を推進していく見地からは、その指定のあり方等についてさらなる要件の見直しを行っていくことも考えられるが、市町村合併が進展する中で、各都市の規模・能力が合併特例法の期限である平成17年3月までの間に変動していく可能性が高いことを考えれば、少なくとも合併特例法の期限内においては、現行の中核市・特例市の指定要件を維持することとし、その後における要件緩和について、引き続き検討すべきである。

第28次地方制度調査会

地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申（平成17年12月9日）（抄）

第3 大都市制度のあり方

1 現行の都道府県と市町村の制度を前提とした大都市制度

大都市制度に関しては、規模・能力に応じた権限移譲や、大都市における住民自治の拡充、中核市等のあり方の検討等がこれまでの答申でも課題として指摘されてきたところである。

国と地方の役割分担を見直し、指定都市、中核市、特例市等の都市の規模・能力に応じた事務権限の一層の移譲が進められるべきであり、特に、三大都市圏の市町村に係る、既成市街地、近郊整備地帯等における都市計画権限の制限等については、早急に見直しを図ることが必要である。

また、住民自治の観点も踏まえ、都市内で地域内分権化を図るために地域自治区の制度化が図られたところであり、各地域の実情に応じてその活用を図ることが期待される。

2 中核市の指定要件の見直し

中核市制度は、市町村の規模能力に応じた事務配分を進めていくという観点から、社会的実態としての規模・能力が比較的大きな都市についてその事務権限を強化し、行政はできるだけ住民の身近で遂行するという地方自治の理念を実現するために、当調査会の答申を踏まえ平成6年の地方自治法の改正により創設されたものである。

その際、対象となる都市については、移譲される事務に関して、ある程度の行政需要のまとまりと行財政能力が必要と考えられるほか、大都市圏域の特性にも配慮することが必要であることを踏まえ、人口30万以上という要件に加え、面積100平方キロメートル以上という要件、さらに人口50万未満の市の場合には、当該地域において中核的な機能を有していることを確認するため、昼夜間人口比率100超であることが要件とされた。

その後、基礎自治体への事務権限の移譲を積極的に推進する観点から、平成11年には、昼夜間人口比率の要件、平成14年には人口50万以上の都市については面積要件が廃止され、要件の緩和が図られてきた。

市町村の合併の特例に関する法律の下で、市町村合併が推進され、平成18年3月時点で我が国の市町村数は、1,821になると見込まれるとともに、その規模も平均人口で65,234人となるなど基礎自治体の規模・能力は相当拡充される見込みとなっており、今後ますます基礎自治体を中心とする行政の展開を図ることが求められる状況となっている。

また、現在中核市として37市が指定されているが、その指定以後、都道府県行政との関係で特段の問題となるような状況は生じていない。

このような状況を踏まえ、さらに規模・能力に応じた基礎自治体への事務権限の移譲を進める観点から、当初大都市圏域における中核市指定後の残存部分における都道府県行政に関する配慮から設定されてきた面積要件については、この際廃止することが適当である。