

新たな大都市制度の検討について

1 横浜市大都市自治研究会「第1次提言」について

(1) 提言の位置付け

平成 22 年 5 月に策定された横浜市の「新たな大都市制度創設の基本的考え方」を踏まえ、横浜市を対象に、特別自治市創設が求められる背景、特別自治市制度の骨子、特別自治市移行に期待できる効果、特別自治市移行が地方財政に与える影響等を整理

(2) 提言の概要

- 人口減少・超高齢化が急速に進む中、大都市においては、他の地域に増して、老人福祉費、生活保護費などの急増が予測されている一方、日本経済の牽引車としての役割を強く求められている。
- 地域経済の活性化、行財政改革の推進、住民自治の強化、安定した子ども・高齢者対策の推進という困難な課題を解決しうる数少ない有望な施策の一つが特別自治市制度である。
- 特別自治市としての横浜市は、原則として、市域内を対象とした神奈川県内の事務の全部を処理する一方で、市域内地方税のすべてを賦課徴収する。
- より身近な住民自治を実現するものとして、現行の行政区を単位に、住民自治の制度的強化を行う。
- 横浜市の特別自治市移行に伴い、指定都市にとどまった場合と比較して市内 3.7 兆円、市外 1.2 兆円の経済効果が発生するとの推計がある。経済効果が発生した場合は、横浜市内及び市外において、雇用効果・税収効果も見込まれる。
- 指定都市と県との二重行政の解消による業務効率化によって、住民サービスを低下させることなく、行政改革効果が期待できる。
- 神奈川県における地方税額の市町村別構成比と人口の構成比はほぼ一致しており、県内では横浜市に税収が過度に集中しているとはいえない。
- 平成 23 年度神奈川県予算における横浜市域内の歳入・歳出は、自主財源・一般財源ベースで差引 506 億円の歳出超過となっており、神奈川県及び県内市町村の財政に悪影響を与えることは想定できない。

(3) 今後の予定

平成 22 年 5 月に策定された横浜市の「新たな大都市制度創設の基本的考え方」、大都市行財政制度特別委員会報告書、昨年 12 月の横浜市会における特別自治市創設に関する決議、横浜市大都市自治研究会第 1 次提言などを踏まえ、横浜版特別自治市大綱素案を取りまとめます。

＜参考資料 1：横浜市大都市自治研究会第 1 次提言＞

2 「第 30 次地方制度調査会」について

(1) 最近の開催状況

開催日	会議	主な内容
平成 24 年 3 月 16 日	第 8 回専門小委員会	東京都及び特別区から意見聴取
平成 24 年 3 月 29 日	第 9 回専門小委員会	全国知事会、中核市市長会及び特例市市長会から意見聴取
平成 24 年 4 月 16 日	第 10 回専門小委員会	諸外国の大都市制度

(2) 主な発言

発言者	内容
東京都笠井総務局長	都制度は、東京の活力を維持するには最適で必要な制度
西川荒川区長 (特別区区長を代表)	もっと 23 区に権限を与えて欲しい。より効率的でスピーディに（行政を）やっていける。
上田埼玉県知事 (全国知事会を代表)	（大都市制度の検討は）都道府県制度のあり方と表裏一体で、知事会の意見も十分踏まえてほしい。
仲川奈良市長 (中核市市長会を代表)	財源と権限の移譲が不十分で、中核市制度自体に魅力がない。社会情勢の変化を考え、都市制度全般を見直すべき。
竹内鳥取市長 (特例市市長会を代表)	大都市制度の在り方を論ずる前提として基礎自治体の在り方を整理する必要がある。

(3) 今後の予定

平成 24 年 4 月 25 日 第 11 回専門小委員会

＜参考資料 2：第 8 回専門小委員会配付資料＞

＜参考資料 3：第 9 回専門小委員会配付資料＞

＜参考資料 4：第 10 回専門小委員会配付資料＞

3 指定都市7市による大都市制度共同研究会「論点整理」について

(1) 開催実績

回	期日	主な内容
第1回	平成23年10月31日(月)	・研究会の日程及び研究項目 ・市長による意見交換
第2回	平成24年1月18日(水)	・特別自治市制度創設に向けた大都市の望ましい姿、二重行政の解消など
第3回	平成24年2月15日(水)	・特別自治市における都市内分権のあり方 ・最終報告に向け検討すべき課題

(2) 論点整理の概要

- 特別自治市制度については、都市の成り立ちや一体性、基礎自治体としての役割などを踏まえた制度設計が必要
- 大都市の役割を果たし、行政需要を十分に満たすには、適正な規模能力に加え、各都市の地域特性に応じて事務権限及び財源を有することができる仕組みが必要
- 大都市は、そのスケールメリットなどによって効果的な行財政運営を行っており、今後もこのメリットを生かしていくべき。
- 「二重行政」の解消には包括的及び一元的な事務権限の移譲が必要
- 地域の実情を最も身近に把握することができる基礎自治体でもある大都市が、府県の事務権限も担いながら地域の課題を一体的及び総合的に解決するためには、行政区を充実させることが効率的・効果的

(3) 今後の予定

平成24年11月 最終報告(予定)

<参考資料5：指定都市7市による大都市制度共同研究会「論点整理」>

横浜市大都市自治研究会第1次提言（概要）

1 第1次提言の趣旨

横浜市を対象に、特別自治市創設が求められる背景、特別自治市制度の骨子、特別自治市移行に期待できる効果、特別自治市移行が地方財政に与える影響等を整理した。特別自治市移行に伴う事務配分や内部組織、移行工程の詳細等については、第2次提言以降に予定している。

2 提言の骨子

- ① 人口減少・超高齢化が急速に進む中、大都市では他の地域に増して、老人福祉費、生活保護費、児童福祉費などの急増が予測されている一方、大都市は日本経済の牽引車としての役割が強く求められている。こうした状況で地域経済の活性化、行財政改革の推進、住民自治の強化、安定した子ども・高齢者対策の推進という困難な課題を解決しうる数少ない有望な施策の一つが特別自治市制度である。
- ② 特別自治市としての横浜市は、原則として、市域内を対象とした神奈川県事務の全部を処理する一方で、市域内地方税(市・県税)のすべてを賦課徴収する。
- ③ 特別自治市創設は、市域内における広域自治体の議会機能の廃止を伴う。しかし、同時に、より身近な住民自治を実現するものとして、現行の行政区を単位に、区選出の市会議員による区議会の設置、または区長公選などにより、住民自治の制度的強化を行う。
- ④ 横浜市の特別自治市移行に伴い、指定都市にとどまった場合と比較して市内 3.7 兆円、市外 1.2 兆円の経済効果が発生するとの推計があり、この推計に基づけば、市内 37 万人、市外 11.4 万人の雇用効果が見込まれるとの試算もある。
- ⑤ さらに、こうした効果を受けて、税収効果についても、県内地方税 2,152 億円(市内分 1,740 億円、市外分 412 億円)、国税 3,447 億円(市内分 2,708 億円、市外分 739 億円)が見込まれるとの試算がある。
- ⑥ 指定都市と県との二重行政の解消による業務効率化によって、住民サービスを低下させることなく、神奈川県から移譲される事務等を担う一般行政職員(約 2,000 人)のうち、約 6 割を退職不補充による削減対象とすることができる。
- ⑦ 一方、横浜市を除いた神奈川県内 32 市町村中 21 の市町村では、横浜市よりも財政力指数が高い(平成 21 年度)。また、神奈川県における地方税額の市町村別構成比と人口の構成比はほぼ一致しており、横浜市に税収が過度に集中しているとはいえない。
- ⑧ 平成 23 年度神奈川県予算における横浜市域内の歳入・歳出は、差引 506 億円の歳出超過となっている(自主財源・一般財源ベース)。この歳出超過は、特別自治市創設によっても不交付団体水準超過経費が発生しないことを示唆している。
- ⑨ 特別自治市創設後、横浜市域内分を除いた神奈川県予算額の合計は、33.3%減少するが、減少分の多くは、教員、警察官等の人件費、介護・措置・医療関係費、公債費など裁量の余地が少ない義務的経費である。横浜市域分の介護・措置・医療費関係費や老朽化の進む県有施設などが特別自治市に移行され、投資的経費の構成比が 2.6% 増加することで、神奈川県は将来の財政負担を軽減できると見込まれる。

横浜市大都市自治研究会第1次提言

平成24年3月

横浜市大都市自治研究会

目 次

第1章 本提言の趣旨

第2章 横浜市において特別自治市制度創設が求められる背景

第3章 横浜市における特別自治市制度の骨子

第4章 横浜市が特別自治市に移行することで期待できる効果

第5章 横浜市が特別自治市に移行することで地方財政に与える影響

第6章 第2次提言に向けて

第1章：本提言の趣旨

今から約2年前の平成22年5月に、横浜市は「新たな大都市制度創設の基本的考え方」を策定し、新たな大都市制度である「特別自治市」の基本的枠組みを定めた。そして、これを踏まえ、平成23年8月に横浜市は、具体的な調査研究を進めるために「横浜市大都市自治研究会」（以下「研究会」という。）を設置した。

この研究会におけるこれまでの議論から、横浜市を対象を限定して、特別自治市創設が求められる背景、特別自治市制度の骨子、特別自治市移行に期待できる効果、特別自治市移行が地方財政に与える影響等を整理したのが、本提言である。

第1次提言である本提言は、特別自治市に係る基本的事項と、期待できる経済効果や行政改革効果、地方自治体財政への影響について、論点を限定して説明しており、特別自治市移行に伴う事務配分や内部組織、移行工程の詳細等については、第2次提言以後に予定している。

奇しくも本年2月から、第30次地方制度調査会が大都市制度に関する検討を本格化させている。横浜市をはじめとする指定都市が提言してきた特別自治市制度は、その重要テーマの一つである。

ところが、現在まで、特別自治市制度については、基本的考え方が示された段階にとどまっている。この結果、残念ながら、指定都市を抱える道府県や指定都市以外の市町村が特別自治市に対して十分な関心と理解を示しているとは言いきれない状況にある。

かつて昭和30年代初頭には、「残存地域の利益を犠牲にして顧みないもの¹」との理由から、特別自治市ならぬ「特別市」制度²が実現されないまま廃止された経緯があった。このことから、特別自治市制度についても、他の自治体を犠牲にして大都市ばかりが利する制度ではないかという疑心暗鬼や誤解が生じかねない事態ともなっている。

しかし、本提言で述べるとおり、特別自治市制度は、横浜市だけに恩恵が及ぶ制度ではない。すなわち、

- ①特別自治市としての横浜市は、原則として、市域内を対象とした神奈川県の実務の全部を処理する一方で、市域内地方税(市・県税)のすべてを賦課徴収する。特別自治市創設は、広域自治体のうち横浜市域分と基礎自治体たる横浜市の統合に他ならない。
- ②特別自治市創設は、市域内における広域自治体の議会機能の廃止を伴う。しかし、同時に、より身近な住民自治を実現するものとして、現行の行政区を単位に、区選

¹ 五大府県「地方自治法改正反対意見書」（昭和30年5月）

「特別市制度は経済力の強大な、政治的にも発言力の強い大都市の地位を尊重する余り、残存地域の利益を犠牲にして顧みないものであって、社会連帯の思想に反し、政治の基本原則に悖り、且つ地方自治の本旨をも没却せるものである。」

² 特別市制度は、昭和22年5月の地方自治法の制定時に創設された特別地方公共団体で、横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の5都市の指定が予定されていた。特別市制度が制度化された時期と現在では、大都市を取り巻く状況や広域自治体の役割が変化してきており、特別自治市は、将来的には真に国が担わなければならない事務以外の全ての事務を行う、特別市よりも総合性と自立性の高い自治体である。

出の市議員による区議会の設置、または区長公選などにより、住民自治の制度的強化を行う。

- ③現行の横浜市の区役所は、人口規模・役割機能・政策裁量が比較的大きい「大」区役所である。この大区役所を有する行政区を再編することなく、権限のあり方を見直し、住民自治を強化することによって、区機能強化を効果的に実現できる。
- ④横浜市の特別自治市移行に伴う経済効果は、横浜市内はもちろんのこと、市外にも及ぶ。指定都市にとどまった場合と比較して、市内 3.7 兆円、市外 1.2 兆円の経済効果が発生するという推計があり、この推計に基づけば、市内 37 万人、市外 11.4 万人の雇用効果が見込まれるとの試算もある(2005 年を基点とした 15 年後の効果³)。
- ⑤さらに、こうした効果をうけて、税収効果についても、県内地方税の市内分 1,740 億円、市外分 412 億円の計 2,152 億円、国税については市内分 2,708 億円、市外分 739 億円の計 3,447 億円が見込まれると試算されている(2005 年を基点とした 15 年後の効果)。
- ⑥久しく課題とされてきた指定都市と県による二重行政は解消される。二重行政の解消による業務効率化により、住民サービスを低下させることなく、神奈川県から移譲される事務等を担う一般行政職員(約 2,000 人)のうち、約 6 割を退職不補充による削減対象とすることができる。
- ⑦一方、横浜市を除いた神奈川県内 32 市町村中 21 の市町村では、横浜市よりも財政力指数が高い(平成 21 年度)。また、神奈川県における地方税額の市町村別構成比と人口の構成比はほぼ一致しており、横浜市に税収が過度に集中しているとはいえない。
- ⑧また、平成 23 年度神奈川県予算における横浜市域内の歳入・歳出は、差引 506 億円の歳出超過となっている(自主財源・一般財源ベース)。この歳出超過は、特別自治市創設によっても不交付団体水準超過経費が発生しないことを示唆している。
- ⑨特別自治市創設後、横浜市域内分を除いた神奈川県予算額の合計は、33.3%減少するが、減少分の多くは、教員、警察官等の人件費、介護・措置・医療関係費、公債費など裁量の余地が少ない義務的経費である。横浜市域分の介護・措置・医療関係費や老朽化の進む県有施設などが特別自治市に移行され、投資的経費の構成比が 2.6%増加することで、神奈川県は将来の財政負担を軽減できると見込まれる。

総じていえば、特別自治市創設には、約 5 兆円の経済効果と、移譲される一般行政職員 6 割の削減という大幅な行政改革効果、そして住民自治の制度的強化が期待できる。そして、その一方で、神奈川県及び県内他市町村の財政に悪影響を与えることは基本的に想定できない。

少子・超高齢社会へと日本社会が変貌し、大都市においては他の地域に増して、生活保護費や児童福祉費は急増したために大都市財政は逼迫している。一方、久しく地方経

³ 経済効果、雇用効果、税収効果については、株式会社野村総合研究所「大都市制度創設に伴う経済的効果試算業務」(2012 年 1 月)による。

済が低迷しつづけるなか、大都市には日本経済の牽引車としての役割が強く求められている。こうしたなかで、横浜市を特別自治市に移行させることは、地域経済の活性化、行財政改革の推進、住民自治の強化、安定した子ども・高齢者対策の推進という、困難な命題を両立させうる数少ない有望な施策の一つである。

第2章：横浜市において特別自治市制度創設が求められる背景

今日、喫緊の課題として横浜市に特別自治市の創設が求められる背景には、日本社会において急速に進む人口減少・超高齢化を指摘できる。「年少者人口・生産年齢人口の減少と高齢者人口の大幅増加」という少子高齢化の歪みが最も強く現れるのが、かつて人口急増への対応に追われた三大都市圏（東京圏、名古屋圏、大阪圏）である。以下、この点について説明する。

1 人口減少の進展

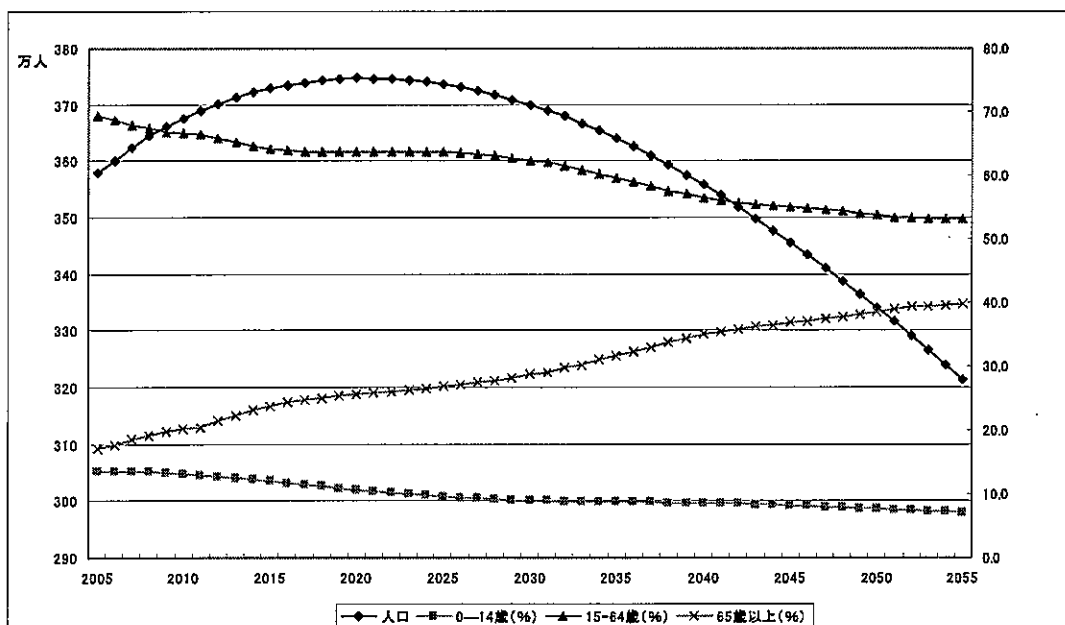
平成24(2012)年3月1日現在の横浜市の人口は368万9,143人である。明治22(1889)年の市制施行時の人口11万6,193人の約32倍であり、昭和53(1978)年に大阪市の人口を超えてから、市としては全国1位の人口となっている。

しかし、横浜市の将来人口推計結果（平成17年）によると、横浜市の人口は、平成32(2020)年の374万7,289人のピークを迎えて以後減少に転じ、平成42(2030)年に370万356人、平成67(2055)年に321万3,927人まで減少すると予測されている。

横浜経済の特徴は、大都市地域でありながら、東京の巨大な吸引力に影響を受けており、①市外からの所得流入額が大きい点（約2兆2,200億円。指定都市1位）、②家計の最終消費支出が大きい点（約8兆4,000億円。指定都市1位）、③市民税に占める個人市民税の割合が非常に高い点が挙げられる。横浜市に立地する企業・法人ではなく、あくまでも人口規模が横浜経済を支えているのであり、人口減少は横浜市の税収にどの指定都市よりも強い影響を与える可能性がある。

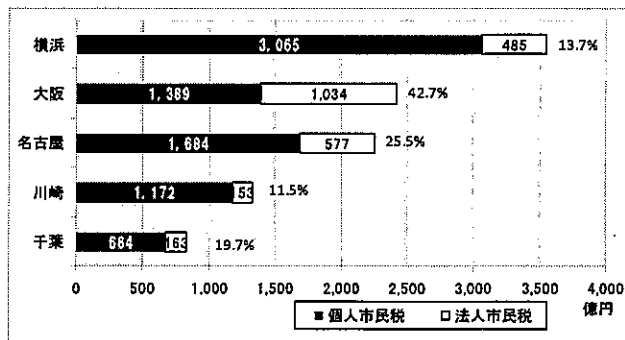
【図1】横浜市の将来人口推計結果及び年齢3区分別人口割合の推計結果

平成32年から67年の35年間で、53万人（兵庫県姫路市の人口と同等）が減少
（平成24年2月1日現在の兵庫県姫路市の人口：536,218人）



出典：横浜市将来人口推計（平成17年）をもとに作成

【図2】市民税総額と法人市民税の割合（平成21年度）



出典：横浜市ホームページ

2 超高齢化の進展と社会福祉費の増加

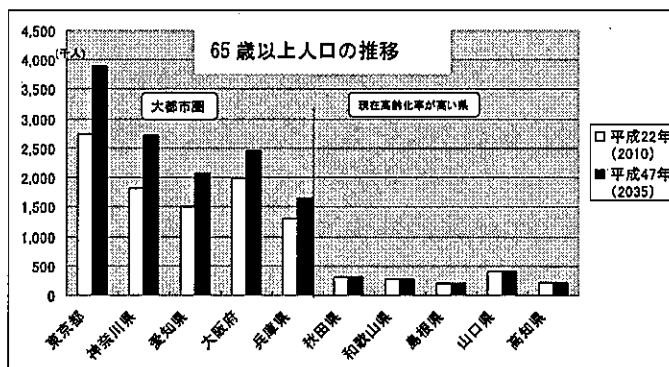
また、上記推計によれば、0～14歳の人口割合は平成17（2005）年の13.6%から平成67（2055）年の7.1%まで低下する。一方、65歳以上の人口割合は、平成17（2005）年の17.0%から平成67（2055）年の39.7%（1,275,929人）に増加する。つまり、今後、横浜市では人口が減少する中、高齢者は急激に増加することが見込まれている。

高齢化は大都市部において、より急速に進行する。平成22（2010）年から平成47（2035）年にかけての65歳以上の人口について、平成22（2010）年において高齢化率が高い上位5県ではほぼ横ばいであるのに対して、三大都市圏に位置する5府県では大幅に増加する。2010年を100とした場合の高齢者人口は、2035年において三大都市圏以外の地域119.2に対し、三大都市圏140.7、横浜市においては155.4となる。

そして、今後、大都市部においては、こうした高齢者人口の急速な増加に伴い、高齢者関係費が大幅に増加することが予測されている。たとえば、老人福祉費については平成21（2009）年を100とした場合、三大都市圏以外の地域が118.9、三大都市圏が142.4であるのに対し、横浜市は159.7にまで増加する。

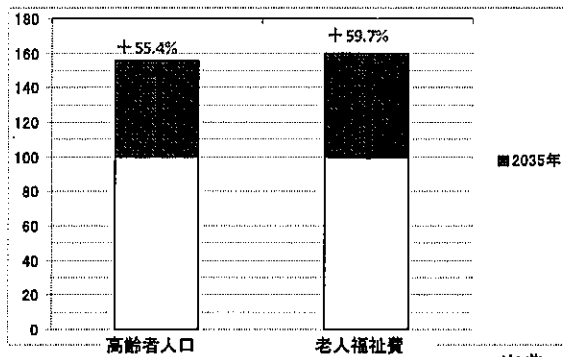
こうした現象は老人福祉費だけではない。現時点においても、横浜市など指定都市の生活保護比率2.6%は、全国平均1.6%より高く、大都市部における介護保険施設の整備状況は、全国平均に比べて著しく少ない。今後、高齢化の進展により、生活保護費や後期高齢者医療、介護に係る費用負担がますます増えることが予想される。

【図3】大都市圏における高齢化の進展



出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計人口(平成19年5月推計)」をもとに作成

【図4】横浜市における高齢者人口と老人福祉費の伸び



出典：第30次地方制度調査会第6回専門小委員会資料

【表1】生活保護 被保護実人員（都市の区分別）

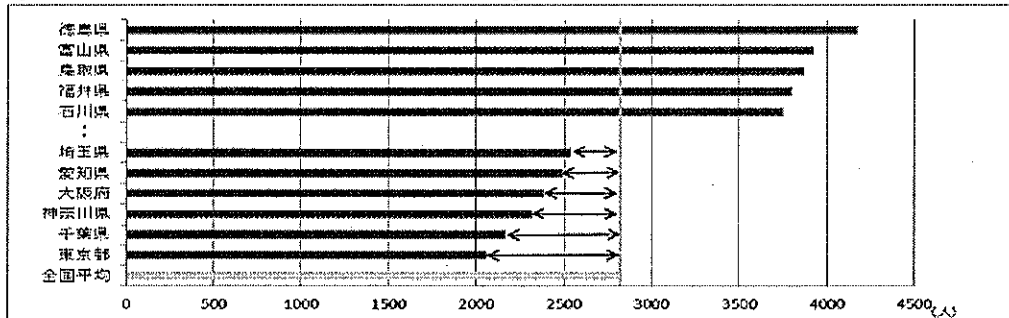
【平成23年9月分】 (単位:人、%)

	被保護実人員 (A)	被保護実人員シェア	人口(22年国調) (B)	人口シェア	被保護実人員の人口に占める割合 (A)/(B)
指定都市(19団体)	676,397	32.7	26,417,912	20.6	2.6
中核市(41団体)	306,042	14.8	16,948,674	13.2	1.8
その他市町村	1,083,457	52.4	84,690,766	66.1	1.3
全 国	2,065,896	100.0	128,057,352	100.0	1.6

出典：第30次地方制度調査会第6回専門小委員会資料

【図5】大都市における介護保険施設の整備状況

【65歳以上人口10万人に対する介護保険施設の定員(都道府県別)】

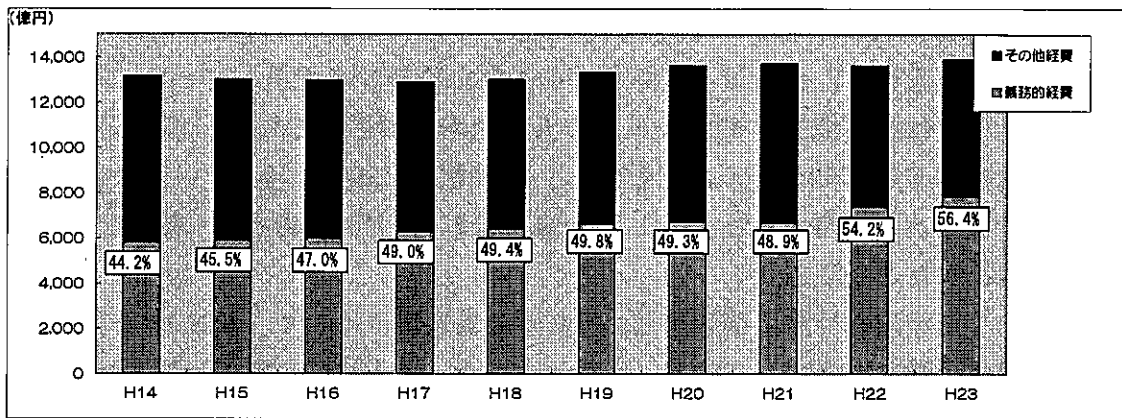


※厚生労働省「介護サービス施設・事業所調査結果の概況」(2009年)より作成

出典：第30次地方制度調査会第6回専門小委員会資料

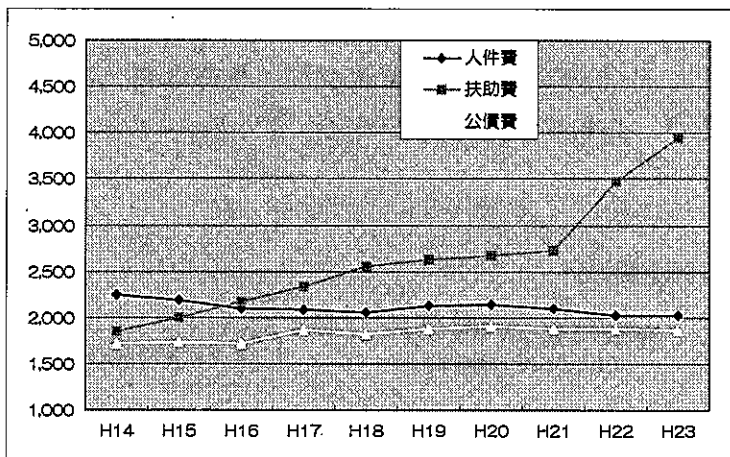
横浜市では平成23年度予算において、人件費・扶助費・公債費を合わせた義務的経費が、既に全体の56.4%（過去最高）を占めている。特に福祉・保健・医療のための経費である扶助費が大幅に増加しており、対前年度で13.6%の伸びとなっている。歳入の中心である市税収入の伸びと歳出の義務的経費の伸びを比較すると、義務的経費の伸びが市税収入の伸びを上回って増加している。しかも、今後も、高齢者人口は増加して扶助費等の増加が見込まれる一方、人口減少によって横浜市の主要な税目である個人市民税が伸び悩む可能性が高く、財政の硬直化はさらに進むことが予想される。

【図6】横浜市一般会計歳出総額に占める義務的経費



出典：横浜市財政局「平成23年度 ハマの台所事情」（平成23年5月）

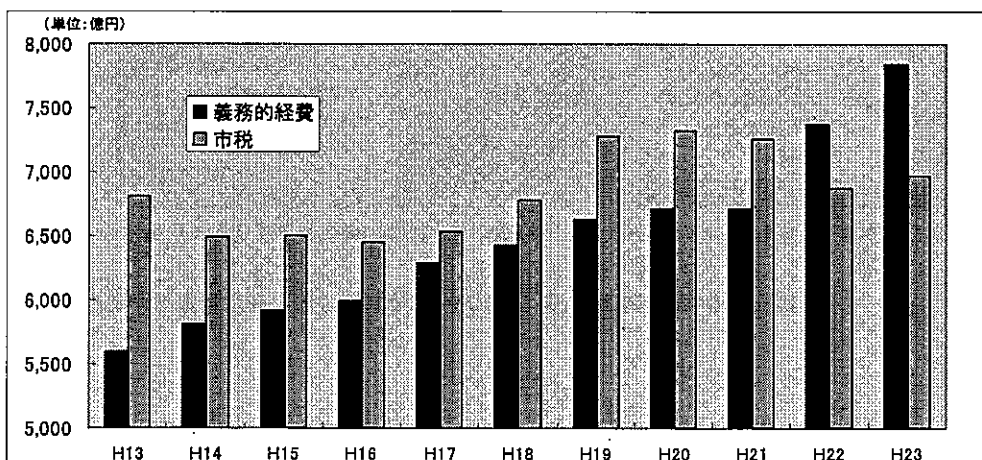
【図7】横浜市一般会計歳出総額に占める義務的経費の内訳



※平成22年度から子ども手当支給開始

出典：横浜市財政局「平成23年度 ハマの台所事情」（平成23年5月）

【図8】横浜市 市税収入及び義務的経費（歳出）の比較



出典：横浜市財政局「平成23年度 ハマの台所事情」（平成23年5月）

3 公共公益施設の更新需要

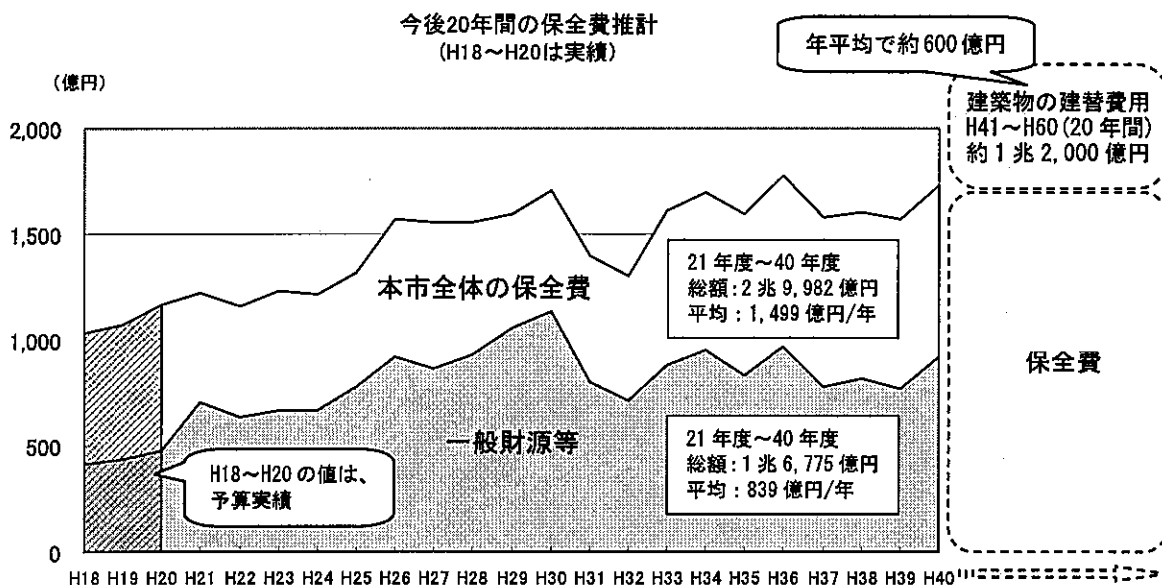
横浜市は、建築物（市民利用施設、庁舎、学校、市営住宅等）、土木・プラント系施設、下水道管きょ、水道管、道路などの公共公益施設を保有している。

横浜市では高度成長・安定成長期の人口急増に対応するため、短期間に多くの公共施設を整備する必要があったことから、施設整備に際し、多くの一般財源を充当せざるをえなかった事情がある。そして今後、これらの保有施設が、老朽化に伴う機能更新時期を次々と迎える。

こうした状況を目前に横浜市は、所有の公共施設について、平成18年に「施設整備・管理基本計画」を策定している。これによると、今後20年間で必要となる公共施設の保全費は、企業会計等を含めて約3兆円である。分野別では、下水道、道路、水道、学校、公園といった都市機能を維持するために必要な施設が保全費全体の75%を占めている。

横浜市の公共施設は、人口1人当たりの延床面積が他の指定都市と比べても少ない⁴。しかし、限られた財源で効率的に施設の維持管理を行うため、今まで整備してきた公共施設の現状について把握し、社会的なニーズや財政状況に最適な質（内容、水準）と量（総量、規模）になるよう、さらなる見直しも実施している。

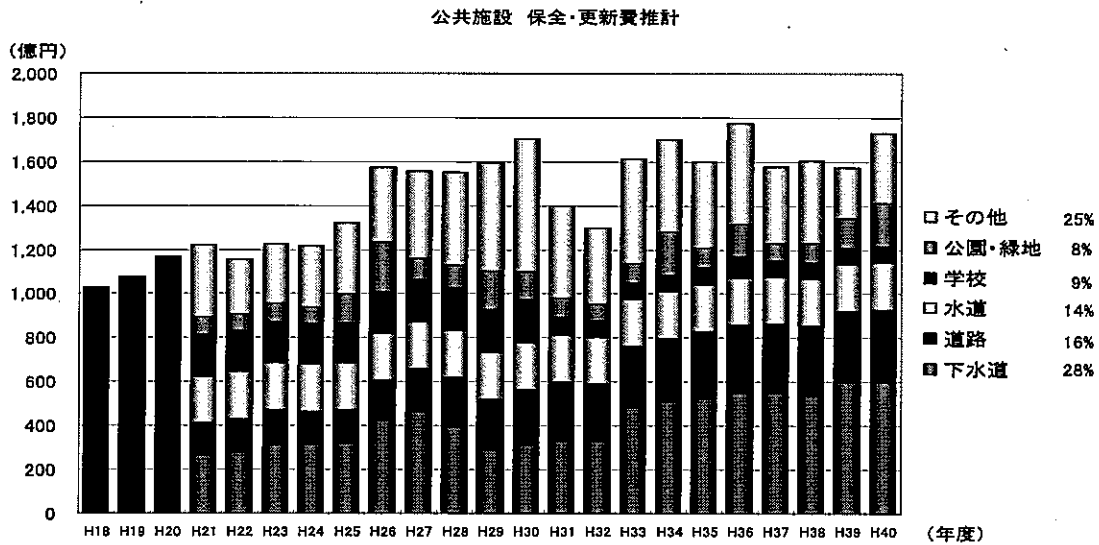
【図9】 横浜市公共施設の保全費推計



出典：横浜市都市経営局「横浜市公共施設の保全・利活用基本方針」（平成21年3月）

⁴ 東洋大学 PPP 研究センター「全国自治体公共施設延床面積データ」（2012年1月）参照

【図10】 横浜市公共施設の保全・更新費推計（分野別）



出典：横浜市都市経営局「横浜市公共施設の保全・利活用基本方針」（平成21年3月）

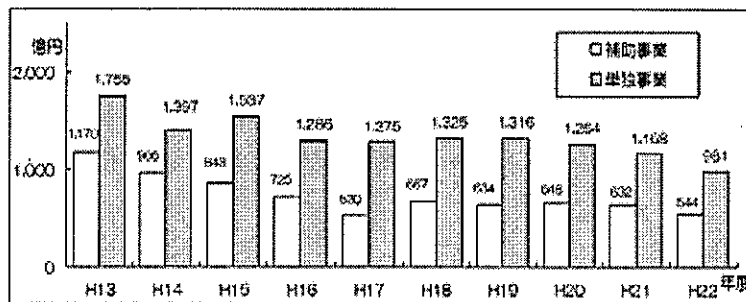
4 限界に近づきつつある従来型の行財政改革

このような状況においても、横浜市は、行財政改革の全国的な流れの中で、補助事業・単独事業のいずれにおいても普通建設事業費を半分前後にまで抑制してきている（平成13年度から22年度まで）。

また、職員数の減についても、集中改革プランにおける定員管理の取組（平成17年4月1日から平成22年4月1日まで）において、目標6.2%減のところ、実績として11.6%減を達成している。人口千人あたりの職員数は、指定都市のなかでは最も少ない水準にあり、名古屋市の約3分の2、大阪市の約2分の1となっている。

したがって、横浜市では、普通建設事業費と職員数を減らすという従来手法による財政再建は、限界に近づきつつある。全国の多くの市町村は、普通建設事業費と職員の縮減に努めながら、合併という手法で次元の異なる行政改革を行い、存続を図ってきた。これと同様に、横浜市は引き続き普通建設事業費と人件費を縮減しつつも、広域自治体のうちの横浜市域分と基礎自治体たる横浜市の垂直的統合などによる行政体制の根幹からの見直しを行わざるを得ない状況にある。

【図11】 横浜市の普通建設事業費における補助・単独事業費の推移（普通会計ベース）



出典：横浜市財政局「横浜市の財政状況 平成22年度決算・財政状況1」（平成23年11月）

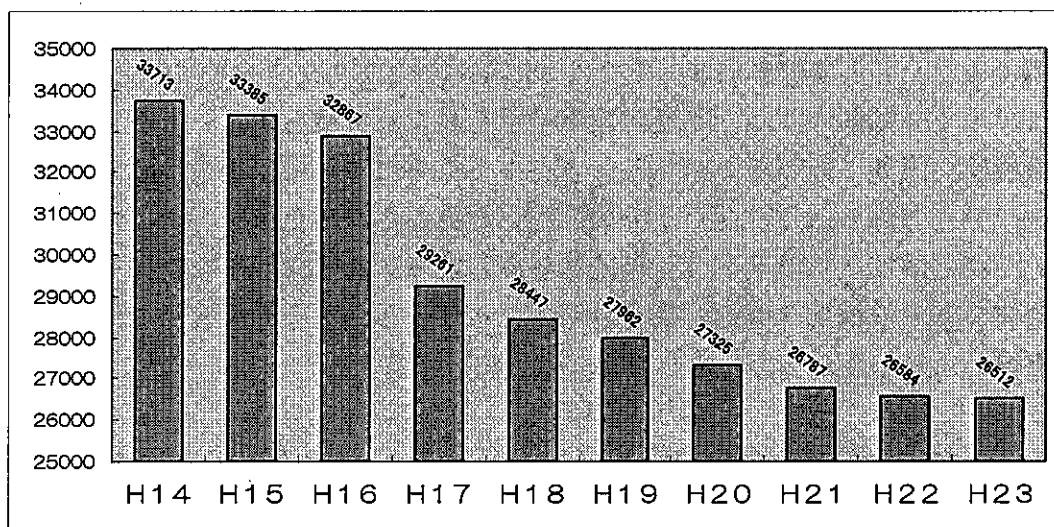
【表2】指定都市における職員数、人件費・物件費等の状況

団体名	人口(人) H22.3.31現在	面積 (平方km)	人口千人当たり 職員数(人)	人口一人当たり人件費・ 物件費等決算額(円)
札幌市	1,891,494	1,121.12	5.80	99,392
仙台市	1,010,256	783.54	6.41	119,968
さいたま市	1,209,234	217.49	6.26	111,258
千葉市	932,421	272.08	6.61	110,920
横浜市	3,620,562	437.38	5.45	93,156
川崎市	1,373,851	142.70	7.52	112,559
相模原市	696,994	328.84	6.20	105,595
新潟市	803,421	726.10	7.32	121,842
静岡市	717,578	1,411.82	6.58	111,511
浜松市	792,446	1,511.17	6.64	104,829
名古屋市	2,178,272	326.43	8.02	123,505
京都市	1,384,896	827.90	8.30	122,460
大阪市	2,534,176	222.43	10.07	134,687
堺市	837,680	149.99	6.12	108,594
神戸市	1,511,351	552.23	7.93	123,656
岡山市	688,996	789.91	6.94	102,436
広島市	1,157,495	905.25	7.13	121,939
北九州市	979,233	487.88	6.94	127,221
福岡市	1,396,789	341.32	5.64	110,583

※ 網掛けは、指定都市制度創設時(昭和31年)の指定都市(5市)

出典:「市町村財政比較分析表(平成21年度普通会計決算)」をもとに作成

【図12】横浜市職員定数の推移(平成14年度~平成23年度)



※ 水道、交通、病院経営局の職員を含む。

※ 平成17年度に横浜市立大学を地方独立行政法人化

出典:横浜市「横浜市の給与・定員管理等について」

第3章：横浜市における特別自治市制度の骨子

以上の背景を踏まえて、この第3章においては、こうした少子高齢社会の課題を解決する制度として、特別自治市としての横浜市の基本的枠組みを4点にわたって整理する。

1 特別自治市としての横浜市は、原則として、神奈川県の記事のうち、横浜市域内を対象とした神奈川県の記事の全部を処理する。

<基本的な考え方>

- 原則として、横浜市域内で横浜市民や市内事業者、団体等を対象に、神奈川県が実施している事務は、すべて横浜市に移譲する（移譲対象となる主な事務は、以下の表のとおり）。その際、業務量に応じて神奈川県職員も横浜市に移籍する。
- 横浜市内に設置されている公共施設等は、原則として横浜市に移管する。当該公共施設等の管理運営にかかる神奈川県職員はすべて横浜市に移籍する。また、移管を受ける財産に対する公債費についても横浜市が負担する。

【表3】横浜市が神奈川県から移譲を受ける事務の例（太枠内が移譲対象の事務）

分野	横浜市	神奈川県	
生活	災害対策	○消防機関（消防本部・消防団）の設置 ○特別高度救助隊の設置 ○消防学校の設置	○自衛隊の派遣要請 ○消防学校の設置
	警察（刑事）		○県警本部の設置
	道路交通政策	○駐車場整備 ○交通安全啓発	○交通規制・管制
まちづくり	道路整備	○市道の整備・管理等 ○一般国道（指定区間外）、道府県道の整備・管理等	
	土地利用	○都市計画決定 ○市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 ○市街地開発事業に関する都市計画決定	○市街化区域、市街化調整区域の区域区分（線引き）
	河川	○普通河川、準用河川の整備・管理等 ○一級河川（大臣指定区間）、二級河川（知事指定区間）の整備・管理等	○一級河川（指定区間）、二級河川、砂防・海岸の直轄区域外の整備・管理等
福祉・保健	全般	○福祉事務所の設置 ○保健所の設置	
	生活保護	○生活保護受給者に対する自立支援策の策定、実施	
	子育て支援	○児童相談所の設置運営 ○公立保育所等の設置運営 ○民間保育所等の設置認可 ○子育て支援事業の実施	○認定こども園の認定 ○私立幼稚園の設置認可
	介護保険	○保険者として制度を運営（要介護認定、給付事務など）	○事業運営のための費用負担 ○保険者・事業者への指導
	国民健康保険	○保険者として制度を運営	○事業運営のための費用負担 ○保険者への指導
教育	義務教育	○小・中学校の設置管理 ○県費負担教職員の任免、教職員の給与の決定等	○教職員の給与の負担、教職員の勤務条件等の設定 ○学級編制の基準等の決定
	高等教育	○高等学校、大学の設置	
経済	雇用・労働	○就労支援 ○職業訓練校の設置 ○職業紹介	
	経済・産業	○中小企業・商店街対策 ○企業誘致 ○消費者相談	

【表4】横浜市内に設置されている主な県有施設等

文化施設	県立音楽堂、神奈川芸術劇場、県民ホール、神奈川近代文学館、神奈川アートホール
社会教育施設	スポーツ会館、県立図書館、金沢文庫、武道館、歴史博物館
病院	県立がんセンター、県立こども医療センター、県立精神医療センター 芹香病院など
公園・緑地	境川遊水地公園、三ツ池公園、保土ヶ谷公園、四季の森公園、三ツ池 緑地、保土ヶ谷緑地
庁舎	県庁本庁舎、分庁舎、新庁舎、県庁第二分館、横浜合同庁舎、県税事 務所（6）など
県営住宅	57 団地
県立高校・特別支援 学校	54 校
警察施設（官舎、交 番等）	305 施設

なお、特別自治市は、本来、現行の県からの権限・財源の移譲ばかりではなく、将来的には、真に国が担わなければならない事務（国防、司法、通商政策など）を除く全ての事務を特別自治市が担うことを目指すものである。しかし、当面は、県からの権限・財源の移譲のみを伴う特別自治市への早期移行を最優先の課題とする。

2 横浜市は、市域内地方税の全てを賦課徴収する。

横浜市は、神奈川県が市内で実施している事務を全て担うため、市域内地方税（現行の県税のうち横浜市域部分と市税の全て）を賦課徴収するものとする。

県税においても市税と同じ課税標準や評価を使用しているものも多く、市域内地方税全てを徴収することで大幅に効率化が図られる。

【表5】平成21年度県税決算額（横浜市域分）（推計）

単位：百万円

区分	県民税			法人 事業税	地方 消費税	自動車 取得税	軽油 引取税	自動車 税	その他 の税	合計	構成比
	個人	法人	利子割								
横浜市	205,561	19,478	4,207	83,108	60,655	6,132	16,484	40,169	29,410	465,204	44.56 %
県税合計	484,204	39,539	9,549	163,658	149,221	15,412	32,972	100,960	68,575	1,044,090	100.00

出典：神奈川県「県税統計書」（平成21年度）

3 横浜市は、神奈川県及び近接市町村等との水平的・対等な連携協力を維持・強化する。

特別自治市としての横浜市は、生活圏・経済圏など、その影響が強く及ぶ周辺地域も含めた都市圏全体を見据えた経営を行うことで、引き続き圏域の中核都市としての役割を果たすものとする。具体的には、横浜市及び希望する近接市町村とを合わせた圏域を設定し、定住自立圏の仕組みに準じた近接市町村との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化していく。このほか、神奈川県から横浜市に移管する施設については、移管後も引き続き神奈川県民（現行の神奈川県のうち、横浜市域を除いた部分に居住する者）が利用できるようにする。

また、横浜市の特別自治市移行に当たっては、横浜市と神奈川県との間に法律による協議の場を設置し、必要な事項を定める。特別自治市移行後においても、継続的に協議を行うものとする。

<協議の場で定める事項（例）>

- 事務移譲及び職員、施設等の移管について必要な事項
- 市・県で政策分野ごとに必要となる協議

【図13】定住自立圏のイメージ



出典：総務省ホームページ

4 現行の行政区を単位に、区選出の市議員による区議会の設置、または区長公選などにより、行政区単位の住民自治を制度的に強化する。

横浜市は、行政区の人口規模が比較的大きく、区役所が処理する事務も指定都市の中では多い。昭和52年度に福祉事務所を区に編入、その後も保健所、市立保育園、土木事務所などを編入し、市民に総合的なサービスを提供している。

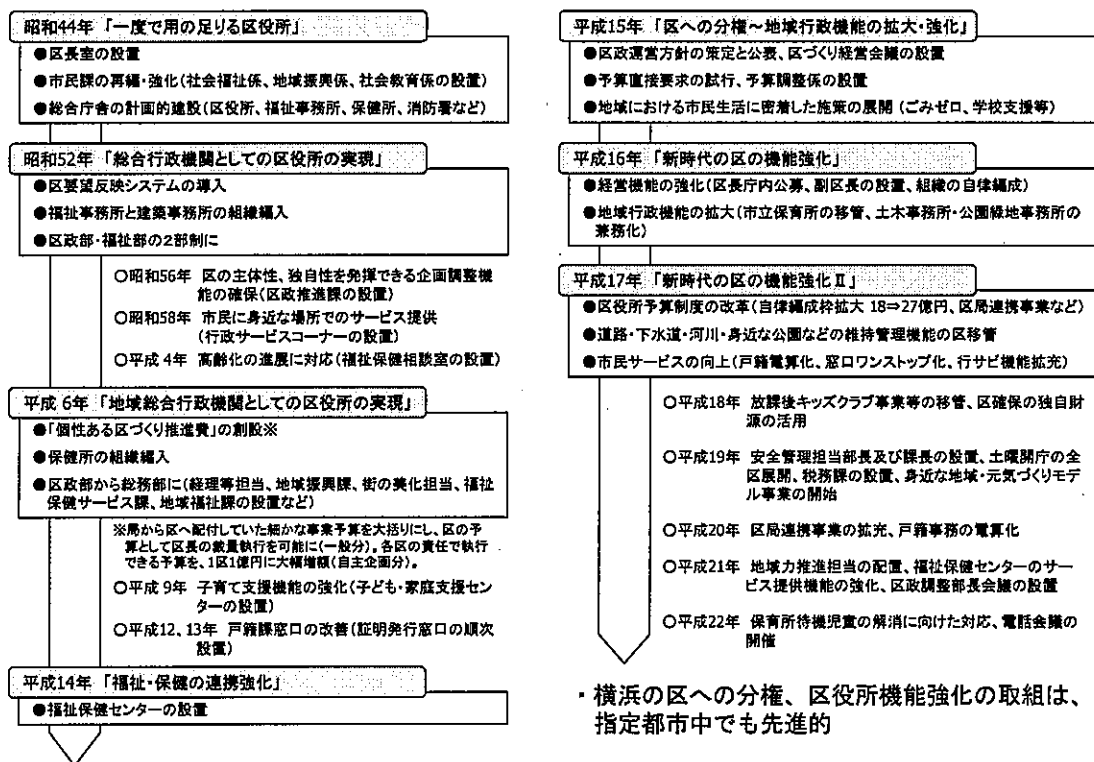
また、区の裁量で用途が決められる予算制度（個性ある区づくり推進費）⁵及び区長が独自の組織編成を行うことができる制度を導入し、各区が地域の特性を考慮し、課題の解決に取り組んでいる。

これまでのこうした実績を踏まえて、今後は、既存の区行政の実績を生かしつつ、区選出の市議員による区議会の設置、または、区長公選などにより、行政区単位の住民自治を制度的に強化する。また、これとは別に、地域課題の解決や区政に関する意見聴取のために、区民参加の場として区民協議会を設置する。

<住民自治機能の拡充（例）>

- 区選出の市議員による区議会の設置、または区長公選など
- 地域課題の解決や区政に関する意見聴取のための区民協議会の設置 等

【図14】 横浜市の区への分権の取組



⁵ 平成23年度 個性ある区づくり推進費 約24億4,000万円（1区当たり 約1億3,500万円）

第4章：横浜市が特別自治市に移行することで期待できる効果

この第4章では、前章で基本的枠組みを規定した特別自治市が、改めてどのような効果をもたらすのか、三つの節に分けて整理する。

1 特別自治市移行による二重行政の解消効果

特別自治市創設に伴う最大の効果の一つは、横浜市と神奈川県間に発生している二重行政の解消である。二重行政の弊害の解消により、単に行政費用の節約を生み出すだけでなく、市域内の事務や行政サービスを一元的に担うことで、より積極的な政策展開が可能となる。

(1) 企業誘致政策

企業誘致政策は、横浜市も神奈川県も実施している。しかし、神奈川県が現在実施している「インベスト神奈川2ndステップ」(神奈川県産業集積促進方策2010)においては、全県域が対象エリアでありながら、横浜市域内での採択実績は、全24件中、1件のみにすぎない。全県域を対象とする制度設計でありながら、横浜市域における企業の特性やニーズに十分に応えるものになっていないことに、その一因があると考えられる。横浜市が特別自治市になることによって、市域内については横浜市が地域の実情に合わせた政策を実施すると同時に、神奈川県は横浜市以外の地域の企業誘致を強化することができる。

(2) 就業支援・雇用対策

就業支援や雇用対策については、現在、「職業紹介や求人開拓、労働政策などを国や県が」、「生活保護、公営住宅、若者や障害者の自立・就業支援を市が」、というように横浜市と国、神奈川県がそれぞれ実施している。大都市は、経済活動の中心地であり、企業など雇用の場が集積している。経済成長が見込めない中で、就労や生活保護などセーフティネットに対するニーズも高い。横浜市が特別自治市になることで、就業支援や雇用対策を総合的かつ一元的に実施できるようになり、住民サービスの質の向上につなげることができる。

(3) 義務教育（県費負担教職員）

県費負担教職員制度において、都道府県は義務教育諸学校の教職員の給与負担者であると同時に任命権者であるが、指定都市においては、給与負担者は県でありながら、任命権者は指定都市にあるというねじれ状態となっている。

このため、様々な歪みや無駄が義務教育に生じている。例えば、少人数学級を編成するケースを考える。学級編制及びこれに伴う教職員定数について道府県教育委員会との協議が必要であったり、教職員の能力・勤務成績を反映した給与政策を実施することが難しい状態となっている。

県費負担教職員制度は、義務教育諸学校の教職員の給与を、市町村より広く財政力が安定している都道府県の負担とし、給与水準の確保と一定水準の教職員の確保を図り、教育水準の維持向上を図ること及び都道府県が人事を行うことで任命権と給与負担の調整を図ることとあわせて、広く市町村を越えて人事を行うことにより、教職員の適正配置と人事交流を図ることを目的としている。

しかし、横浜市においては、現在でも教職員の採用から人事、配置まで独立して行っており、特別自治市に移行しても、県内の他の市町村の教職員の配置等に影響を与えることはない。

横浜市が特別自治市になることで、学級編制基準、教職員定数の設定権限及び給与等の勤務条件の設定権限が横浜市に移譲される。これによって、少人数学級の編成や職員の意欲と実績に応えられる新たな人事給与制度を構築することが可能となり、優れた教職員の確保・育成や教育の質の向上につなげることが可能となる。

(4) 子育て支援

現在、保育園の認可、指導監督及び運営費の補助などは横浜市の仕事になっているが、幼稚園は神奈川県が所管している。

保育園への入所申込は増え続ける一方で、幼稚園の入園児童は減ってきている。幼稚園で朝夕の時間帯の保育サービスの提供や保育対象年齢の拡大ができれば、最大の地域資源となる。

しかし、幼稚園と保育園の所管が分かれていて、運営に対する助成も別々の体系となっているため、総合的・一体的に子育て支援を実施することが困難な状態となっている。

横浜市が特別自治市となることで、幼稚園と保育園の両施設を所管することになれば、地域の実情に応じた効率的で総合的な子育て支援施策が展開でき、待機児童の解消につなげることができる。

2 横浜市が特別自治市に移行した場合の経済効果の試算

横浜市が現在の指定都市制度から特別自治市制度に移行した場合、政策展開の自由度が拡大することにより、市域内・市域外含めて4.8兆円の経済効果、48.4万人の雇用効果、2,152億円の税収効果（地方税）が見込まれるとの試算がある。

【表6】政策展開の自由度の拡大による経済効果（2012年1月 野村総合研究所）

	経済効果	雇用効果	税収効果		
			県内地方税	国税	計
市内	3.7兆円	37万人	1,740億円	2,708億円	4,448億円
特別自治市移行の場合	生産額 15.4兆円	雇用者数 169万人	税収 1兆2,039億円		
現行制度継続の場合	11.7兆円	132万人	1兆299億円		
市外	1.2兆円	11.4万人	412億円	739億円	1,151億円
計	4.8兆円	48.4万人	2,152億円	3,447億円	5,599億円

※県内地方税：個人住民税（市民税＋県民税）、法人住民税（法人市民税＋法人県民税）、法人事業税、地方消費税について試算

※国税：所得税、法人税、消費税について試算

※表示単位未満を四捨五入しているため、計と内訳が一致しない場合がある。

【参考】2005年における市内総生産等

○市内総生産：12.8兆円（市民経済計算）

○市内就業者数：139万人（国勢調査）

○市域税収（決算ベース）：市税 6,677億円

神奈川県税 4,177億円

（県税統計書「県税決算額の市町村別税収額(推計)」）

国税 1兆3,837億円（市内7税務署の収納額の合計）

この試算は、横浜市が特別自治市になることで、政策展開の自由度が拡大し、一部の産業の生産性の向上及び就業者数の増加が生じることで経済効果が発生すると仮定し、2005年を起点とした約15年後の効果について算出したものである。

経済効果＝特別自治市制度への移行に伴い発生する経済効果＋生産誘発効果

＝市域内生産額の増加額

＝生産性の増加分×就業者数の増加分

生産性の増加分については、産業政策、都市整備などの自由度が拡大することで、サービス業、製造業、建設業において向上すると仮定し、経済産業省「新産業創造戦略」（平成16年5月）を参考に生産性の向上率を推計して算出している。

また、就業者数の増加分については、就労支援、職業訓練施策、保育サービスなどの充実により、高齢者、若者、女性の就業者数が増加すると仮定し、雇用政策研究会「人口減少化における雇用・労働政策の課題」（2005年7月）及び経済産業省「新産業創造戦略」（平成16年5月）を参考に推計したものである。

結果として、特別自治市への移行に伴い発生する経済効果は 2.7 兆円、さらにこの経済効果により誘発される効果が 2.1 兆円（市内 0.9 兆円、市外 1.2 兆円）で、計 4.8 兆円（市内 3.7 兆円、市外 1.2 兆円）となった。

この経済効果が発生すると仮定し、雇用効果⁶及び税収効果⁷についても試算をしたところ、雇用効果は市内 37 万人、市外 11.4 万人の増加、税収効果については、県内地方税 2,152 億円（市内分 1,740 億円、市外分 412 億円）、国税 3,447 億円（市内分 2,708 億円、市外分 739 億円）の増加が見込まれるという試算結果となった。

3 横浜市が特別自治市に移行した場合の行政改革効果

横浜市が神奈川県から移管を受ける職員のうち、横浜市に立地している施設・事務所に配置されている職員については、住民サービスに影響が出ないように、原則として当分の間、現状維持とする。一方、本庁（局）に勤務する職員及び県税事務所職員については、横浜市が現在行っている事務と重複する事務や横浜市との連絡調整（横浜市への交付金等に係る事務を含む。）に従事しているものも多く、横浜市の特別自治市移行後は退職不補充により削減することができる。

次章の試算によれば、横浜市が移管を受ける県職員（教員・警察官を除いた一般行政職員）は約 2,000 人であり、このうち、本庁勤務職員等約 1,200 人（6 割）が削減対象となる。そして、この削減した人件費を原資として、子育て・高齢者施策を充実させることも可能となる。

【表 7】 横浜市が特別自治市に移行する際に神奈川県から移管を受ける職員数

局名	総数(人)	内訳(人)		
		本庁(局等)	出先機関等	教員、警察等
政策局	468	151	(県税事務所) 317	
総務局	14	14		
安全防災局	24	24		
県民局	246	95	151	
環境農政局	199	169	30	
保健福祉局	403	178	225	
商工労働局	192	86	106	
県土整備局	80	45	35	
議会局	31	31		
教育局	19,743	140	157	19,446
労働委員会事務局	8	8		
公安委員会・警察本部	8,200			8,200
合計	29,608	941	1,021	27,646

※事業費支弁を除く。

※太枠内が削減対象となる範囲（本庁勤務職員及び県税事務所職員）

出典：「平成 23 年第 1 回神奈川県議会定例会 予算に関する説明書」、
「神奈川県職員録' 11（平成 23 年 6 月 1 日現在）」をもとに作成

⁶ 雇用効果については、2005 年産業連関表を使用し、2020 年時点における雇用係数を推計し、算出（推計に当たっては、特別自治市創設による労働生産性の伸びを考慮）

⁷ 税収効果については、2005 年産業連関表及び税収統計を使用し、2020 年時点における税収を推計

第5章：横浜市が特別自治市に移行することで地方財政に与える影響

特別自治市制度の創設が中長期において、相当の経済効果と行政改革効果を生み出すことを示してきた。この第5章においては、特別自治市創設が神奈川県をはじめとする関連自治体に与える財政的な影響について検証する。

既に言及したとおり、昭和31（1956）年に「特別市制度」が廃止された際、それを求めてきた5府県の大きな理由の一つは、「大都市が府県から独立することにより残存地域の利益が損なわれる」という点にあったものと考えられる。実際、当時は、大都市とそれ以外の地域において、大きな財政力格差があったものと推計される。

しかし、それから半世紀以上が経過した現在において、その状況は大きく変化している。とりわけ、人口規模が大きく、税源の偏在性が少ない神奈川県においては、特別自治市の創設が、特別市制度がかつて想起させたのと同様の残存地域問題を生じさせるものとは考えられない。

1 神奈川県内市町村の高い財政力と少ない税収の偏在性

神奈川県内の市町村は、全国的に見ても財政力指数が高く、平成21年度においては、横浜市を除いた県内32市町村中21の市町村が横浜市よりも財政力指数が高い。

また、神奈川県における県税額の市町村別構成比と人口の構成比についてみると、昭和25年度においては、横浜市に人口構成比以上の税収が集中していたことを確認できるが、バブル景気時の平成元年度では、税収の市町村別構成比と人口構成比はほぼ一致している。平成20年度においてもこの傾向は変わらない。

この半世紀間の時代の変化と神奈川県の特徴から、現在の神奈川県内には税源の地域的な偏在性はなく、大都市市域内に税収が集中しているとはいえない。特別市制度に反対した当時の府県の理由は、少なくとも現在の横浜市と神奈川県、県内市町村の関係には当てはまらなくなっているのである。

【表8】神奈川県内市町村財政力指数（平成21年度）

市町村名	財政力指数	市町村名	財政力指数	市町村名	財政力指数
横浜市	1.01	秦野市	1.03	二宮町	0.84
川崎市	1.10	厚木市	1.44	中井町	1.31
横須賀市	0.88	大和市	1.08	大井町	1.19
平塚市	1.13	伊勢原市	1.16	松田町	0.77
鎌倉市	1.21	海老名市	1.23	山北町	0.73
藤沢市	1.16	座間市	0.97	開成町	1.10
小田原市	1.09	南足柄市	1.14	箱根町	1.61
茅ヶ崎市	1.07	綾瀬市	1.08	真鶴町	0.62
逗子市	0.94	葉山町	1.01	湯河原町	0.79
相模原市	1.06	寒川町	1.25	愛川町	1.24
三浦市	0.77	大磯町	0.97	清川村	1.22

出典：神奈川県「県内市町村の財政指標等一覧（平成21年度決算）」

【表9】県税額の市町村別構成比と人口構成比（昭和25年度）

	(A)		(B)		構成比差引
	S25県税額	構成比	S25.10.1人口	構成比	
横浜市	1,085	49.19 %	951,189	38.24 %	10.95 %
横須賀市	191	8.66	250,533	10.07	▲ 1.41
川崎市	263	11.92	319,226	12.83	▲ 0.91
平塚市	59	2.68	52,381	2.11	0.57
鎌倉市	63	2.86	85,391	3.43	▲ 0.57
藤沢市	70	3.17	84,581	3.40	▲ 0.23
小田原市	102	4.62	75,334	3.03	1.59
茅ヶ崎市	21	0.95	47,013	1.89	▲ 0.94
三浦郡	48	2.18	83,817	3.37	▲ 1.19
高座郡	40	1.81	153,328	6.16	▲ 4.35
中郡	49	2.22	145,422	5.85	▲ 3.63
足柄上郡	32	1.45	69,275	2.78	▲ 1.33
足柄下郡	137	6.21	74,072	2.98	3.23
愛甲郡	34	1.54	58,174	2.34	▲ 0.80
津久井郡	12	0.54	37,929	1.52	▲ 0.98
合計	2,206	100.00	2,487,665	100.00	-

※ 昭和30年度県税構成比（横浜市内） 46.24%（人口構成比39.17%）

出典 (A) 県税統計書（神奈川県作成） 「5 県税市郡別負担額調」

(B) 国勢調査人口

注：表示単位未満を四捨五入しているため、市町村ごとの合計が一致しない場合がある。

【表 10】 県税額の市町村別構成比と人口構成比（平成元年度）

（単位：百万円、人）

	H1 県税額	(A)	H2.10.1人口	(B)	構成比差引 県税-人口 (A)-(B)
		構成比		構成比	
横浜市	410,588	40.18 %	3,220,331	40.35 %	▲ 0.17 %
川崎市	172,148	16.84	1,173,603	14.71	2.13
相模原市	55,774	5.46	531,542	6.66	▲ 1.20
横須賀市	36,970	3.62	433,358	5.43	▲ 1.81
平塚市	30,665	3.00	245,950	3.08	▲ 0.08
鎌倉市	23,313	2.28	174,307	2.19	0.09
藤沢市	49,160	4.81	350,330	4.39	0.42
小田原市	26,835	2.63	193,417	2.42	0.21
茅ヶ崎市	18,424	1.80	201,675	2.53	▲ 0.73
逗子市	4,929	0.48	56,704	0.71	▲ 0.23
三浦市	3,498	0.34	52,440	0.66	▲ 0.32
秦野市	15,704	1.54	155,620	1.95	▲ 0.41
厚木市	44,680	4.37	197,283	2.47	1.90
大和市	24,439	2.39	194,866	2.44	▲ 0.05
伊勢原市	11,651	1.14	89,567	1.12	0.02
海老名市	15,099	1.48	105,822	1.33	0.15
座間市	10,670	1.04	112,102	1.40	▲ 0.36
南足柄市	13,446	1.32	42,600	0.53	0.79
綾瀬市	8,374	0.82	77,926	0.98	▲ 0.16
葉山町	2,433	0.24	29,536	0.37	▲ 0.13
寒川町	6,703	0.66	44,532	0.56	0.10
大磯町	3,633	0.36	31,599	0.40	▲ 0.04
二宮町	2,150	0.21	29,415	0.37	▲ 0.16
中井町	1,152	0.11	10,054	0.13	▲ 0.02
大井町	2,477	0.24	14,895	0.19	0.05
松田町	1,535	0.15	13,097	0.16	▲ 0.01
山北町	1,332	0.13	14,342	0.18	▲ 0.05
開成町	2,449	0.24	11,941	0.15	0.09
箱根町	5,286	0.52	19,365	0.24	0.28
真鶴町	817	0.08	9,588	0.12	▲ 0.04
湯河原町	2,843	0.28	27,717	0.35	▲ 0.07
愛川町	7,089	0.69	40,424	0.51	0.18
清川村	409	0.04	3,549	0.04	0.00
城山町	1,795	0.18	21,535	0.27	▲ 0.09
津久井町	1,997	0.19	28,038	0.35	▲ 0.16
相模湖町	647	0.06	10,592	0.13	▲ 0.07
藤野町	844	0.08	10,729	0.13	▲ 0.05
合計	1,021,958	100.00	7,980,391	100.00	-

出典 (A) 県税統計書（神奈川県作成） 第6編「6 県税決算額の市町村別税収額（推計）」
(B) 国勢調査人口

注：表示単位未満を四捨五入しているため、市町村ごとの合計が一致しない場合がある。

【表 11】神奈川県内における税収の市町村別構成比と人口構成比（平成 20 年度）

市町村名	(A)		(B)		(C)		構成比差引	
	H20県税額	構成比	H20市町村税額	構成比	H22.10.1人口	構成比	県税-人口 (A)-(C)	市町村税-人口 (B)-(C)
横浜市	531,739	42.48 %	729,457	42.60 %	3,688,773	40.77 %	1.71 %	1.83 %
川崎市	204,275	16.32	293,779	17.16	1,425,512	15.75	0.57	1.41
相模原市	83,136	6.64	115,113	6.72	717,544	7.93	▲ 1.29	▲ 1.21
横浜賀市	49,950	3.99	67,601	3.95	418,325	4.62	▲ 0.63	▲ 0.67
平塚市	37,836	3.02	47,050	2.75	260,780	2.88	0.14	▲ 0.13
鎌倉市	24,968	1.99	37,120	2.17	174,314	1.93	0.06	0.24
藤沢市	50,311	4.02	76,682	4.48	409,657	4.52	▲ 0.50	▲ 0.04
小田原市	24,444	1.95	34,247	2.00	198,327	2.19	▲ 0.24	▲ 0.19
茅ヶ崎市	26,052	2.08	36,487	2.13	235,081	2.60	▲ 0.52	▲ 0.47
逗子市	6,511	0.52	10,640	0.62	58,302	0.64	▲ 0.12	▲ 0.02
三浦市	4,267	0.34	7,068	0.41	48,352	0.53	▲ 0.19	▲ 0.12
栗野市	18,849	1.51	25,580	1.49	170,145	1.88	▲ 0.37	▲ 0.39
厚木市	54,856	4.38	52,726	3.08	224,420	2.48	1.90	0.60
大和市	27,431	2.19	36,448	2.13	228,186	2.52	▲ 0.33	▲ 0.39
伊勢原市	13,882	1.11	17,115	1.00	101,039	1.12	▲ 0.01	▲ 0.12
海老名市	17,501	1.40	22,422	1.31	127,707	1.41	▲ 0.01	▲ 0.10
座間市	14,208	1.14	18,628	1.09	129,436	1.43	▲ 0.29	▲ 0.34
南足柄市	6,367	0.51	8,741	0.51	44,020	0.49	0.02	0.02
綾瀬市	10,833	0.87	14,214	0.83	83,167	0.92	▲ 0.05	▲ 0.09
葉山町	3,649	0.29	6,164	0.36	32,766	0.36	▲ 0.07	0.00
寒川町	7,541	0.60	9,612	0.56	47,672	0.53	0.07	0.03
大磯町	3,740	0.30	5,455	0.32	33,032	0.37	▲ 0.07	▲ 0.05
二宮町	2,868	0.23	3,978	0.23	29,522	0.33	▲ 0.10	▲ 0.10
中井町	3,175	0.25	3,273	0.19	10,010	0.11	0.14	0.08
大井町	4,527	0.36	3,932	0.23	17,972	0.20	0.16	0.03
松田町	1,348	0.11	1,749	0.10	11,676	0.13	▲ 0.02	▲ 0.03
山北町	1,535	0.12	2,220	0.13	11,764	0.13	▲ 0.01	0.00
開成町	3,367	0.27	3,303	0.19	16,369	0.18	0.09	0.01
箱根町	2,209	0.18	6,491	0.38	13,853	0.15	0.03	0.23
真鶴町	733	0.06	1,100	0.06	8,212	0.09	▲ 0.03	▲ 0.03
湯河原町	2,449	0.20	4,233	0.25	26,848	0.30	▲ 0.10	▲ 0.05
愛川町	6,758	0.54	8,257	0.48	42,089	0.47	0.07	0.01
溝川村	421	0.03	1,462	0.09	3,459	0.04	▲ 0.01	0.05
合計	1,251,736	100.00	1,712,348	100.00	9,048,331	100.00	-	-

※ 平成 19 年度に所得税から個人住民税への税源移譲を実施。また、平成 21 年度からは地方税法特別税が適用されているため、平成 20 年データを使用

※ 平成 19 年度県税構成比（横浜市内） 42.67%（人口構成比 40.77%）

※ 平成 21 年度県税構成比（横浜市内） 44.56%（人口構成比 40.77%）

出典 (A) 県税統計書（神奈川県作成） 第 6 編「6 県税決算額の市町村別税収額（推計）」

(B) 市町村要覧（神奈川県作成） 第 2 部 09 財政状況 (3) 決算における税収の状況

(C) 国勢調査人口

注：表示単位未満を四捨五入しているため、市町村ごとの合計が一致しない場合がある。

2 特別自治市制度が神奈川県財政に与える影響の推計

次に、横浜市が特別自治市となった場合、神奈川県財政にどのような影響を与えることになるのか。神奈川県予算（平成23年度当初予算）を対象に、それぞれ歳入・歳出に関して横浜市域分及び横浜市を除いた地域分を推計し、試算を行った。

<試算の前提>

- 神奈川県業務のうち、横浜市域内で実施しているもの全て及び神奈川県が保有している施設のうち、横浜市内に立地しているもの等は、現状の方法のままで横浜市が引き継ぐこととする。
例) 県税徴収事務、旅券発行事務、神奈川芸術劇場、県営住宅、県立高校、県立がんセンターの運営など
- 神奈川県職員については、次の考え方で横浜市域分を算出する。
 - ・横浜市に立地している施設・事務所に配置されている県職員は、横浜市域分の職員とする。
 - ・本庁（局）に勤務する職員は、人口比率等の係数を用いて按分で横浜市域分を算出する。
- 県債の償還費用である公債費については、県債残高のうち、想定される横浜市負担分の比率を用いて按分で算出する。
- 県の業務及び施設の横浜市への移管に当たって必要な一時的費用（各種システム改修費、看板作成費、横浜市外郭団体に対する県出資金の引受費用等）は、見込んでいない。
- 横浜市域分の県有資産・負債の横浜市財政への移管方法や費用については、別途検討するものとする。

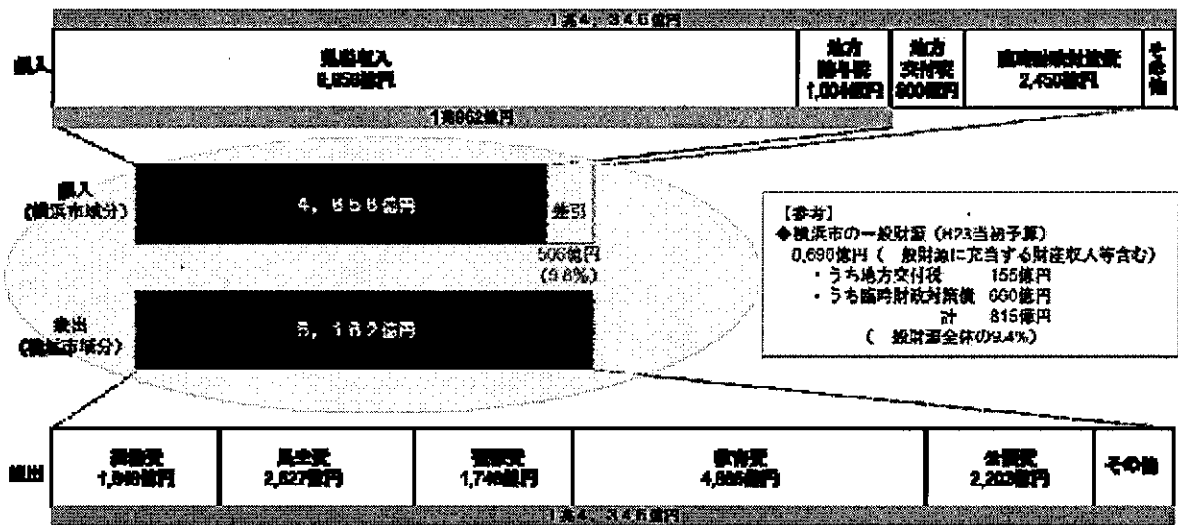
(1) 横浜市域内における神奈川県予算収支等の試算（地方交付税、臨時財政対策債を除いた自主財源・一般財源ベース）

横浜市域分の県税（地方法人特別譲与税含む。）及び一般財源充当歳出を積算した、一般財源ベースでの横浜市域内における神奈川県予算収支の試算結果は、次のとおりである。

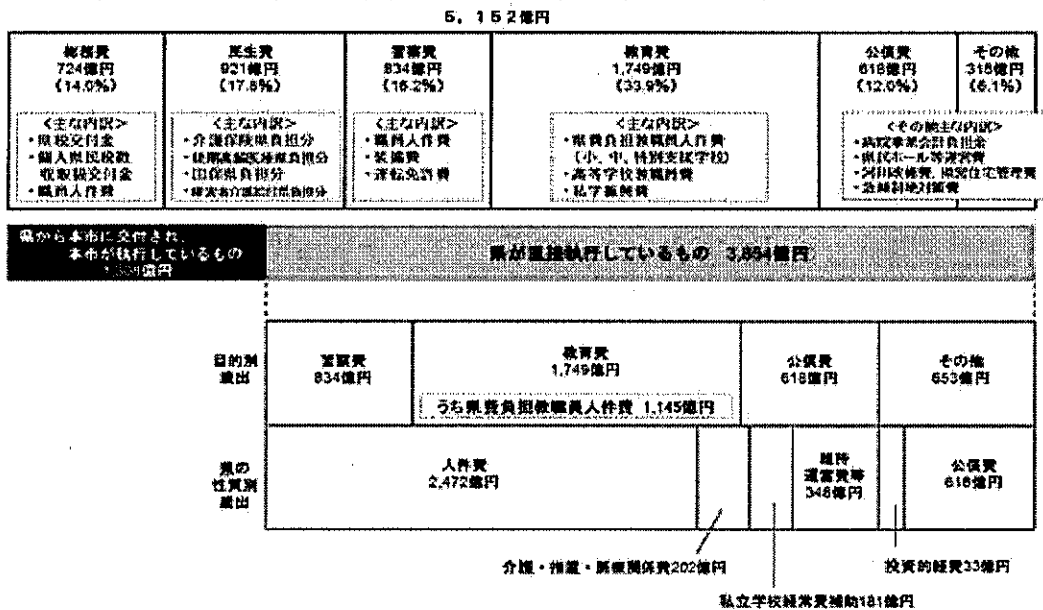
<試算結果>

- 県一般会計予算の歳入における県税収入と地方譲与税の合計 1兆 962 億円
うち、横浜市域分 4,656 億円
- 県一般会計予算の歳出における一般財源 1兆 4,346 億円
うち、横浜市域分 5,162 億円
- 差引で 506 億円の歳出超過

【図 15】 神奈川県的一般財源（平成 23 年当初予算）に占める横浜市域分歳入歳出



【図 16】 横浜市域分の県一般財源充当歳出（5,162 億円）の内訳



＜横浜市域分の試算方法の留意点＞

- 横浜市域内の県税及び地方法人特別譲与税の額については、神奈川県内における税収に占める横浜市域内からの県税割合を参考に試算している。
- 県予算における市域内分歳出には、①横浜市が県から負担金や補助金などの形で交付されているもの（県税交付金、介護保険給付費負担金など。県が国費等の特定財源から横浜市に交付している分は控除）と、②県が直接執行しているもの（義務教育教職員給与費、私学振興費、警察費、病院事業会計負担金、河川改修費、県民ホール等文化施設運営費、公債費等）がある。①については、横浜市において歳入予算で計上されている県支出金等を県一般財源ベースで算出し、②については、各事業別に必要な係数を用いて按分算出等を行っている。

神奈川県的一般財源（平成 23 年度当初予算）に占める横浜市域分の歳出（5,162 億円）のうち、最も多くを占めるのは教育費（1,749 億円）である。これには、市町村立学校職員給与負担法で都道府県負担が義務づけられている横浜市内の小・中・特別支援学校の教職員（503 校、約 15,000 人分）の給与に係る地方負担分をはじめ、横浜市内の県立高校（47 校）や特別支援学校（7 校）に係る費用、私立学校（幼稚園、小・中・高等学校、専修学校等 440 校）に対する経常費補助金などが含まれている。

次に多いのは民生費（921 億円）である。主なものとしては、国民健康保険、介護保険、後期高齢者医療などの社会保障制度に係る県負担分がある。国民健康保険と介護保険については市町村が、後期高齢者医療については広域連合が運営主体となっているが、その運営費用の一部を県が負担する仕組みとなっている。これらの費用のほとんどは、県に裁量の余地がない法的負担義務のある経費であり、横浜市が特別自治市に移行した場合にも引き続き横浜市で負担する必要がある。

その他、横浜市域内の施設整備等の際に発行した県債の償還費用である公債費や警察に係る経費（人件費・装備費等）、横浜市に多く立地している県立病院に対する負担金などについても、特別自治市移行後は、横浜市が負担することとなる。いずれも、政策裁量の余地の少ないものが多い。

差引では、506 億円の歳出超過となっている。横浜市及び神奈川県ともに現時点においても地方交付税の交付団体であるが、この歳出超過は、特別自治市創設によっても「不交付団体水準超過経費」が発生しないことを示唆している。もっとも、特別自治市に移行した後、横浜市の税収増加や経費縮減により、地方交付税に頼らない不交付団体化を目指し、国の財政運営戦略の実現にも寄与していくことが重要である。

(2) 横浜市域分及び横浜市を除いた地域分の歳出予算の試算（事業費ベース）

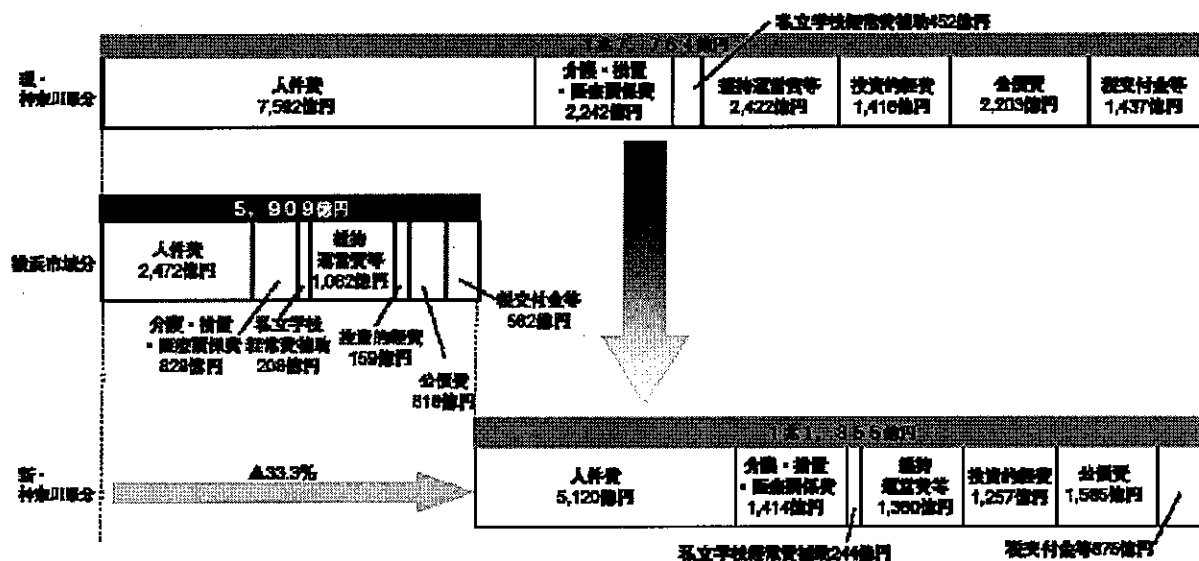
次に、一般財源だけでなく、国庫補助金や使用料・手数料などの特定財源も含めた事業費ベースでの歳出予算の試算を行った。事業費ベースでの歳出予算を算出することで、横浜市が特別自治市に移行した場合の神奈川県の歳出予算の規模、性質別構成比、義務的経費比率を把握し、新たな神奈川県の予算フレームを明らかにする。試算結果は、次のとおりである。

横浜市が特別自治市に移行することによって、新たな神奈川県歳出予算額の合計は 33.3%減少する。しかし、歳出全体に占める義務的経費（人件費、公債費、介護・措置・医療関係費、私立学校経常費補助、税交付金など県の裁量の余地が少ない経費）の構成比も 0.5%減少し、投資的経費の構成比は 2.6%増加することになり、財政の硬直性は現状より改善される。

<試算結果>

- 現・神奈川県 の歳出予算規模 1兆7,764億円
 うち横浜市域分の歳出 5,909億円
- 新・神奈川県 の歳出予算規模 1兆1,855億円 (▲33.3%)
- 性質別構成比
 介護・措置・医療関係費、私立学校経常費補助、税交付金などの予算に占める割合が減少し、投資的経費の割合が増加
- 義務的経費比率
 現・神奈川県 78.4% → 新・神奈川県 77.9%

【図17】現・神奈川県から新・神奈川県の歳出予算規模の推移



【表12】県歳出予算性質別構成比、義務的経費比率の推移

性質別内訳	現・神奈川県 (a)	新・神奈川県 (b)	差引 (c=b-a)
人件費	42.7 %	43.1 %	0.4 %
介護・措置・医療関係費	12.6 %	11.9 %	▲0.7 %
私立学校経常費補助	2.6 %	2.1 %	▲0.5 %
維持運営費等	13.6 %	11.5 %	▲2.1 %
投資的経費	8.0 %	10.6 %	2.6 %
公債費	12.4 %	13.4 %	1.0 %
税交付金等	8.1 %	7.4 %	▲0.7 %
合計	100.0 %	100.0 %	0.0 %
義務的経費	78.4 %	77.9 %	▲0.5 %

※義務的経費・・・人件費、介護・措置・医療関係費、私立学校経常費補助、公債費、税交付金等（神奈川県公表数字は、「維持運営費等」の一部義務的なものを含んでおり、79.3%としている。）

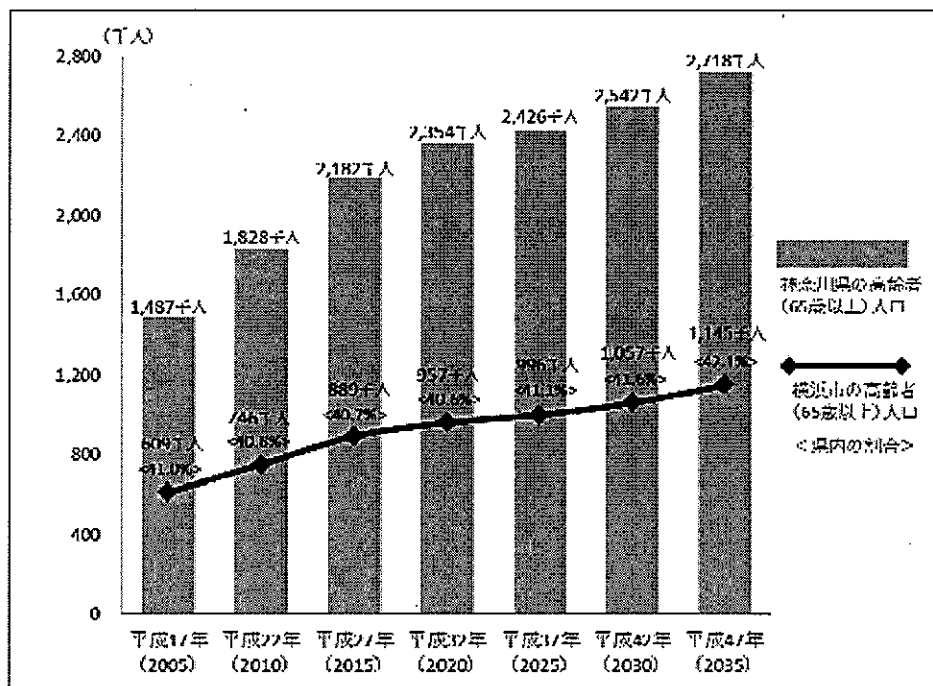
(3) 神奈川県への財政的影響に関する考察

自主財源・一般財源ベースの試算は、横浜市が特別自治市に移行した際に、神奈川県が横浜市域内で実施している事務を横浜市が全て継承するという前提に立てば、神奈川県予算から横浜市域分の歳入歳出が切り離された場合でも、神奈川県の財政収支は、現状より悪化することはないと、県及び県内各市町村への財政的影響は少ないことを示している。

また、事業費ベースの試算は、神奈川県において介護・措置・医療関係費、私立学校経常費補助、税交付金の予算に占める割合が減少し、投資的経費の割合が増加することなど、横浜市域分予算の切り離しにより、神奈川県の硬直した財政状況を若干なりとも軽減できるという結果を示した。

少子高齢化の進展とともに、横浜市の高齢者割合が将来的に増加していくことを考慮すれば、横浜市域分の介護・措置・医療関係費（主に県に裁量のない法定負担義務のあるもの）を横浜市が負担することや、県有施設の老朽化に伴い将来的な施設の保全費の増大が見込まれる市域内県有施設などを特別自治市である横浜市に移管することにより、将来の神奈川県の財政負担が軽減されると考えられる。

【図 18】 神奈川県及び横浜市の高齢者（65 歳以上）人口の将来推計



出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計人口」(H19.5)、「日本の市区町村別将来推計人口」(H20.12)をもとに作成

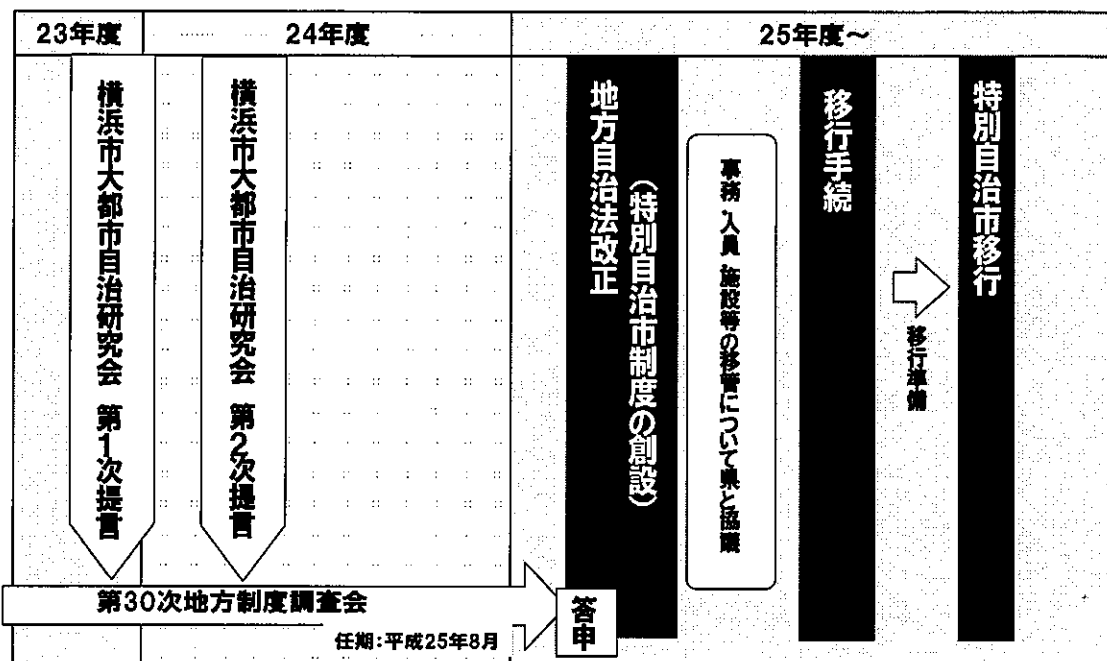
第6章：第2次提言に向けて

第1次提言においては、横浜市が特別自治市に移行することによって、中長期で相当の経済効果と行政改革効果が期待できることを示してきた。しかも、横浜市においては、現行の行政区の区域をもって特別自治市に移行することができ、移行にともなう行政費用と住民が受ける負担を最小限度に抑えることができる。一方、横浜市が特別自治市となることによって、他の関連自治体にプラスの効果をもたらすことも期待できる。経済対策と行政改革の両立が求められる今日、特別自治市の創設は、最も有効な改革手法の一つなのである。

特別自治市の骨格や効果などを述べてきたこの提言に続いて、今後は、横浜市が特別自治市となった場合の具体的な内容や制度創設に向けた手続等について、提案をしていく必要がある。特に、横浜市が特別自治市となることの影響などの課題を政策領域・内容ごとに個別に検討することは、今後の最も重要な作業となる。ここでは、第2次提言に向けて、今後さらに議論すべき主な論点をまとめておく。

- 1 特別自治市移行に伴う影響に係る政策領域・内容ごとの事務配分の検討
 - 具体的な政策領域・内容ごとの事務配分のあり方
 - 神奈川県・関連市町村等との広域連携のあり方
 - 特別自治市の権限・財源等のあり方
- 2 特別自治市としての横浜市の内部組織のあり方の具体化について
 - 区の権限のあり方について
 - 区行政に対する住民自治機能拡充の仕組みについて
 - 地域レベルの住民自治などについて
- 3 特別自治市制度創設に向けた工程
 - 「特別自治市」の制度化に向け、地方自治法等に盛り込むべき内容
 - 「特別自治市」移行手続の詳細
- 4 その他

【図 19】 特別自治市創設に向けたスケジュール



横浜市大都市自治研究会 委員名簿

座 長

辻 琢也 一橋大学大学院教授（行政学・地方自治論）

副座長

大杉 覚 首都大学東京大学院教授（行政学・都市行政論）

委 員

伊藤 正次 首都大学東京大学院教授（行政学）

薄井 一成 一橋大学大学院准教授（行政法）

高橋 信行 國學院大學准教授（行政法）

沼尾 波子 日本大学教授（財政学）

<横浜市大都市自治研究会の開催実績>

回	期 日	内 容
第1回	平成23年8月12日	研究会の進め方、新たな大都市制度創設の必要性
第2回	平成23年8月26日	新たな大都市制度創設の必要性
第3回	平成23年11月15日	横浜市にふさわしい大都市制度の姿 等
第4回	平成23年12月27日	横浜市に新たな大都市制度を導入した場合の県への影響 等
第5回	平成24年1月31日	第1次提言案について
第6回	平成24年2月24日	第1次提言案について
第7回	平成24年3月27日	第1次提言案について

横浜市大都市自治研究会

事務局：横浜市政策局大都市制度推進室 大都市制度推進課

第30次地方制度調査会第8回専門小委員会 次第

平成24年3月16日（金）

10:00～12:00

都市センターホテル（5階オリオン）

1 開 会

2 議 題

① 大都市制度のあり方（現在の都制度の実態や都区制度に対する提案）
について

- ・東京都（笠井謙一総務局長）から意見聴取
- ・特別区長会（西川太一郎荒川区長）から意見聴取

② その他

3 閉 会

○配付資料

資料 1 東京都提出資料

資料 2-1 特別区長会提出資料

資料 2-2 特別区長会提出参考資料

参考資料 地方自治法の一部を改正する法律案（概要）について

平成 24 年 3 月 16 日
地方制度調査会専門小委員会
東京都提出資料

都区制度について

平成 24 年 3 月 16 日
東京都

東京都区部の土地利用状況



東京都区部の概況

人口	8,945,695 人
昼間流入人口	3,207,100 人
面積	621.83 km ²
人口密度	14,386 人/km ²

(平成 22 年国勢調査より)

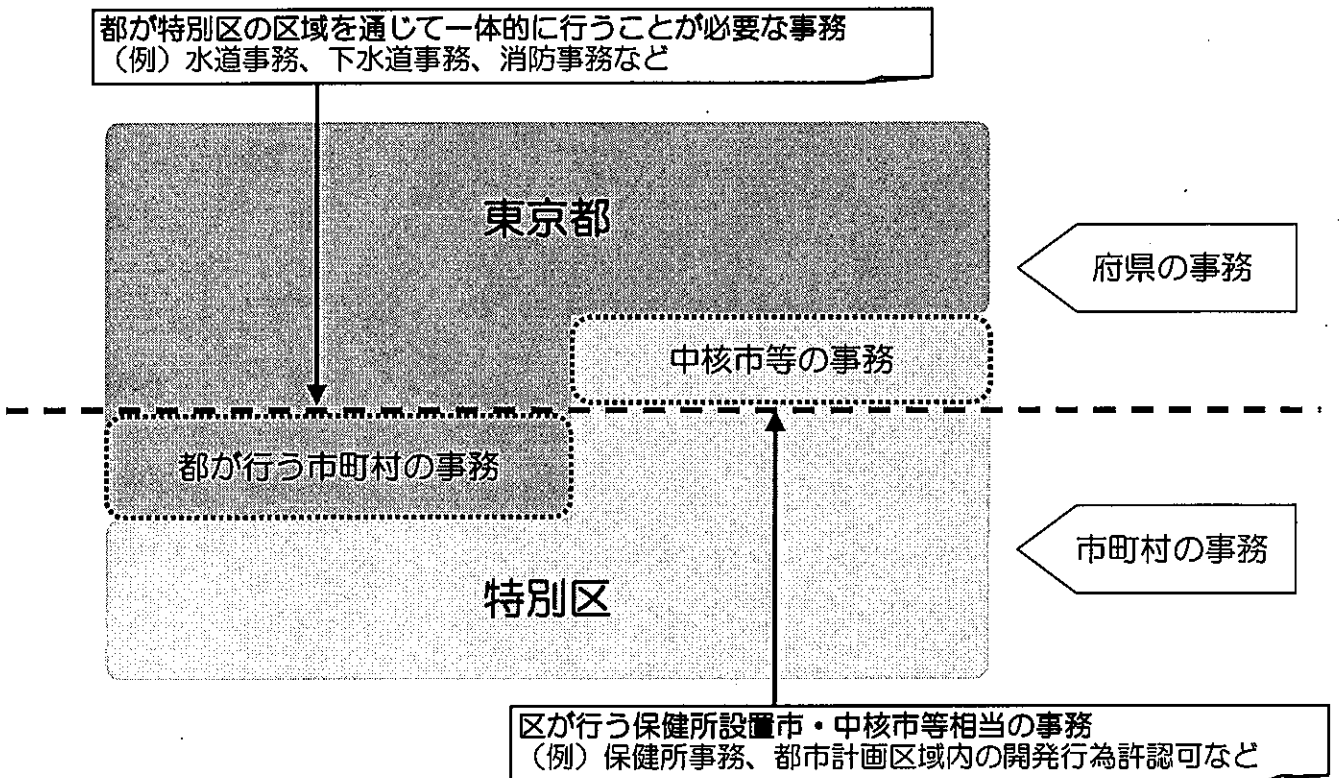
※この現況図は、平成 18 年度土地利用現況調査に基づき、区部全域の建物を用途別に表示したものである。

各区の人口等指標

	総人口(人)	年齢層別構成比率(%)			面積(km ²)	人口密度(人/1km ² あたり)	昼夜間人口比率(%)	議員定数(人)	職員数(人) 【公営企業等含む】 (平成23年4月1日現在)
		0~14歳	15歳~64歳	65歳以上					
千代田区	47,115	10.7%	70.1%	19.2%	11.64	4,048	2,047%	25	1,044
中央区	122,762	10.5%	73.6%	15.9%	10.18	12,059	660%	30	1,447
港区	205,131	11.3%	71.5%	17.2%	20.34	10,085	489%	34	2,151
新宿区	326,309	7.9%	73.0%	19.1%	18.23	17,900	254%	38	2,761
文京区	206,626	10.0%	71.1%	18.9%	11.31	18,269	177%	34	1,785
台東区	175,928	8.7%	67.7%	23.6%	10.08	17,453	186%	32	1,663
墨田区	247,606	10.5%	68.1%	21.4%	13.75	18,008	114%	32	1,988
江東区	460,819	12.1%	68.8%	19.1%	39.94	11,538	117%	44	2,815
品川区	365,302	10.0%	70.6%	19.4%	22.72	16,078	146%	40	2,622
目黒区	268,330	9.8%	70.6%	19.6%	14.70	18,254	109%	36	2,240
大田区	693,373	11.0%	68.6%	20.4%	59.46	11,661	99%	50	4,541
世田谷区	877,138	11.0%	70.7%	18.3%	58.08	15,102	90%	50	5,106
渋谷区	204,492	7.8%	72.5%	19.6%	15.11	13,534	272%	34	1,978
中野区	314,750	7.5%	72.6%	19.9%	15.59	20,189	92%	42	2,214
杉並区	549,569	8.8%	68.3%	23.1%	34.02	16,154	84%	48	3,632
豊島区	284,678	7.9%	72.8%	19.3%	13.01	21,882	162%	36	2,023
北区	335,544	9.4%	66.6%	24.0%	20.59	16,297	93%	44	2,472
荒川区	203,296	11.0%	67.1%	21.9%	10.20	19,931	96%	32	1,585
板橋区	535,824	10.6%	68.0%	21.3%	32.17	16,656	90%	46	3,604
練馬区	716,124	12.2%	68.5%	19.3%	48.16	14,870	82%	50	4,710
足立区	683,426	12.3%	65.4%	22.2%	53.20	12,846	87%	45	3,600
葛飾区	442,586	12.1%	65.9%	22.0%	34.79	12,722	81%	40	3,041
江戸川区	678,967	14.2%	67.7%	18.1%	49.76	13,645	82%	44	3,756
特別区全体	8,945,695	10.8%	69.0%	20.2%	621.83	14,386	135%	906	62,778
東京都	13,159,388	11.4%	68.2%	20.4%	2,187.50	6,016	121%	127	166,818

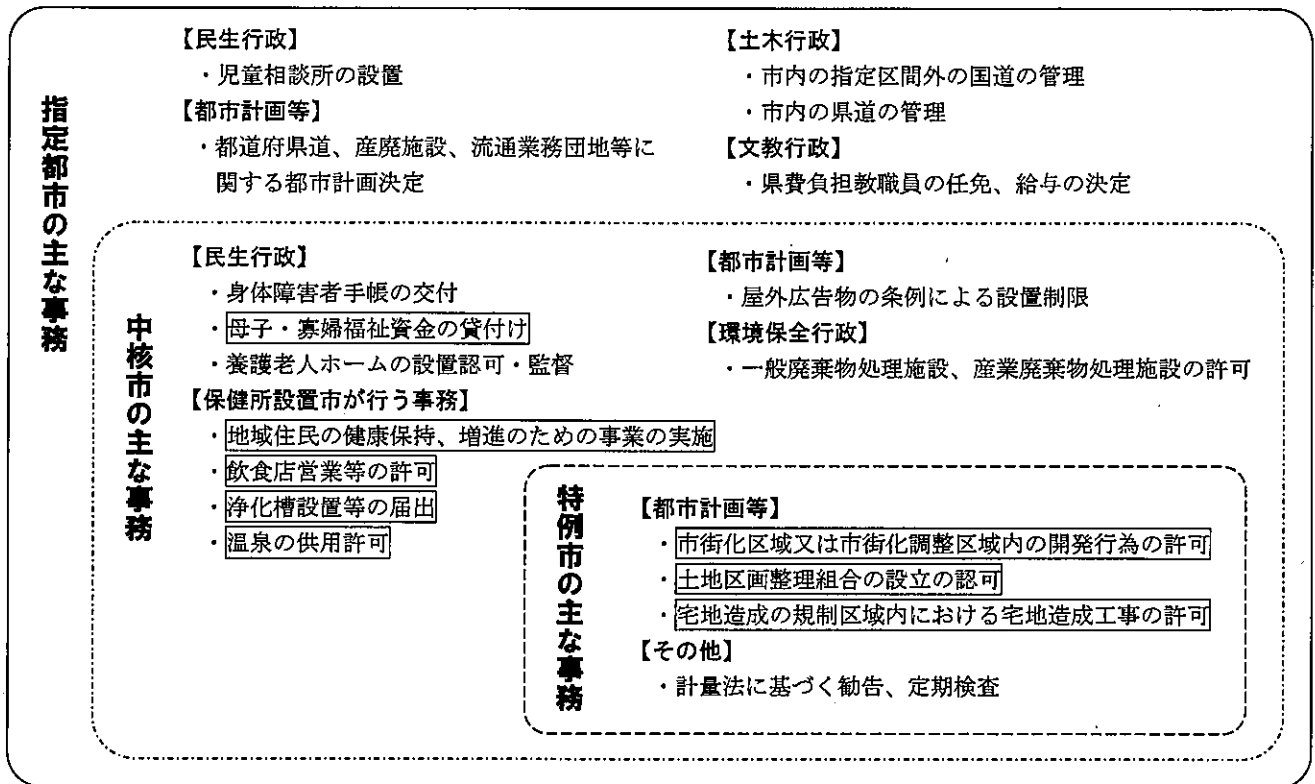
(注)人口・面積・人口密度は平成22年国勢調査結果数値、昼夜間人口比率は平成17年国勢調査結果より算出

東京都と特別区との事務配分イメージ



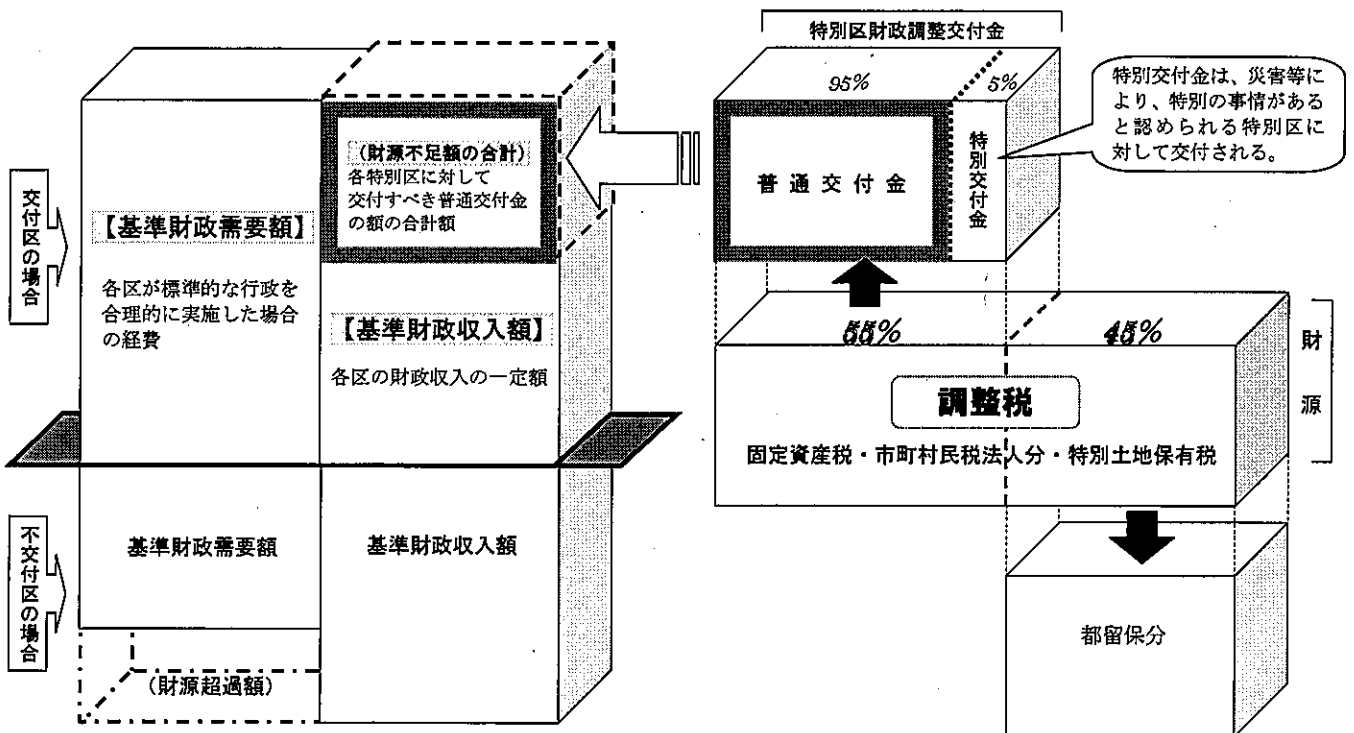
指定都市・中核市・特例市の事務と特別区の事務の比較

※以下の事務のうち枠囲み部分は、現在特別区が実施している事務

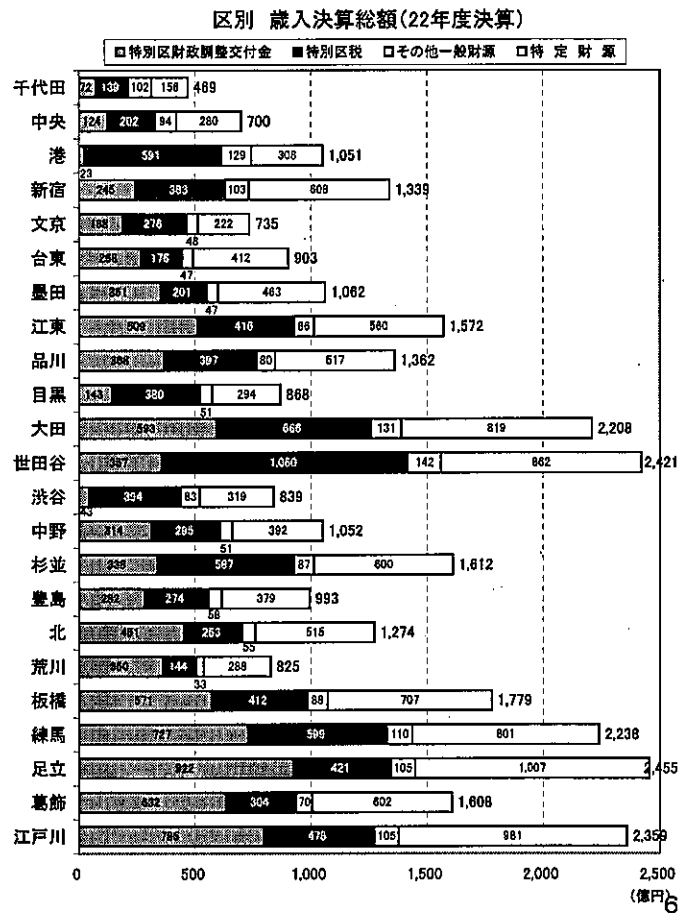
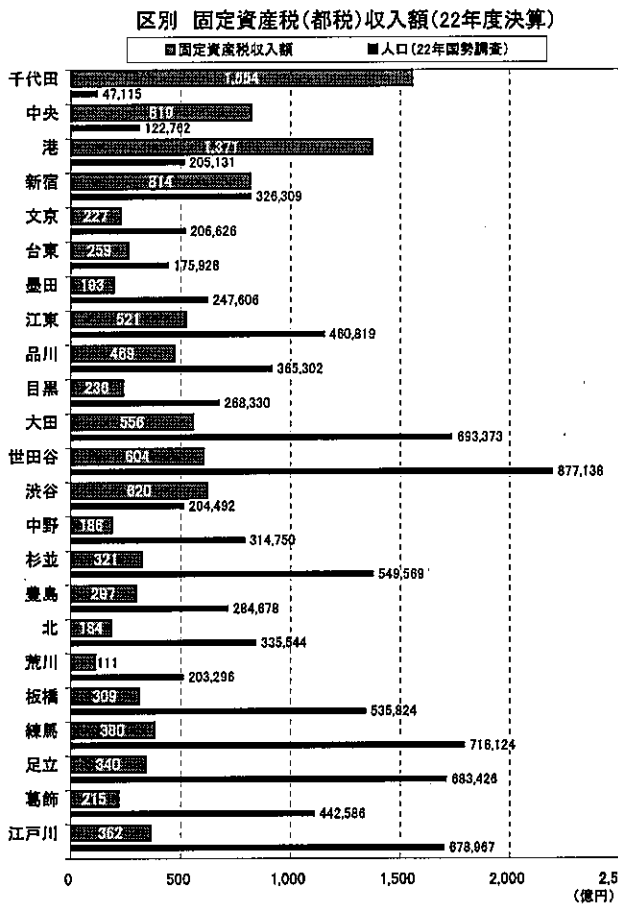


都区財政調整制度のしくみ

■ 都区財政調整制度とは
 都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、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の制度



区別に見た固定資産税（都税）収入額と歳入決算総額



都区協議会について

都区協議会とは

- 都及び特別区の共同機関で、地方自治法上の必置機関（地方自治法第282条の2等）。
- 連絡調整を図るための協議機関であり、意思決定機関ではない（具体的な行政執行権限なし）。
- 特別区財政調整交付金に係る条例の制定について都知事に意見を述べるほか、都及び特別区の事務処理について、都と特別区及び特別区相互間の連絡調整を図るため必要な協議などを行う。

構成員

※ 会長は互選（任期2年）

東京都（都知事＋7人）

- 会長
- ・ 石原知事
 - ・ 猪瀬副知事
 - ・ 吉川副知事
 - ・ 知事本局長
 - ・ 総務局長
 - ・ 財務局長
 - ・ 佐藤副知事
 - ・ 村山副知事

特別区（8人）

- ・ 西川荒川区長（区長会会長）
- ・ 山崎江東区長（区長会副会長）
- ・ 濱野品川区長（区長会副会長）
- ・ 石川千代田区長
- ・ 桑原渋谷区長
- ・ 青木葛飾区長
- ・ 成澤文京区長
- ・ 志村練馬区長

近年の開催状況

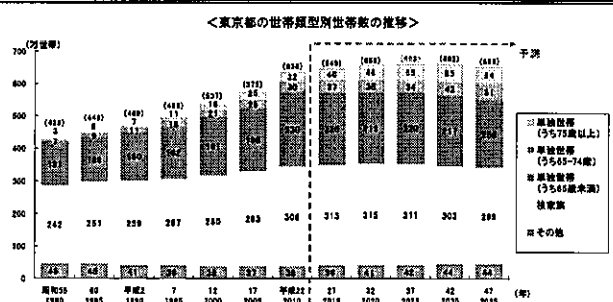
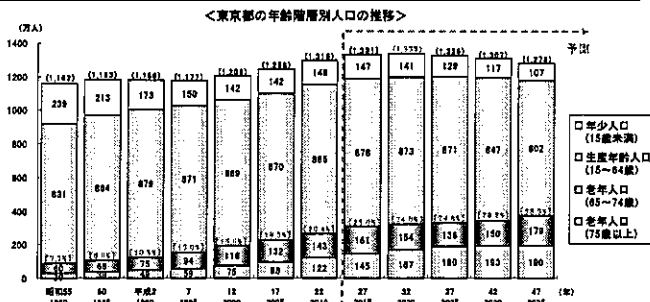
- 平成20年度 2回開催（うち持廻り会議1回）
- 平成21年度 3回開催（うち持廻り会議2回）
- 平成22年度 3回開催（うち持廻り会議2回）
- 平成23年度 3回開催（うち持廻り会議2回）

参考資料

東京の人口・世帯は当面増加も将来的には減少。高齢者の一人暮らしが急増

- 東京の人口は、1,300万人を突破
 - 当面増加し、10年後の2020年には減少に
(2010年) (2020年)
全国 約1億2,806万人 ⇒ 約1億2,274万人 ↓
東京圏 約3,562万人 ⇒ 約3,527万人 ↓
東京都 約1,316万人 ⇒ 約1,335万人 会
- ※ 東京圏：東京都、埼玉県、千葉県及び神奈川県の一部3県
※ 全国と東京圏（うち3県）の推計人口は、国立社会保障・人口問題研究所による推計
※ 東京都の推計人口は、知事本局による推計

- 東京の世帯数は、600万世帯を突破
- 当面増加し、15年後の2025年には減少に
(2010年) (2020年)
約638万世帯 ⇒ 約659万世帯 会
- 10年後には、65歳以上の4人に1人が一人暮らし
(2010年) (2020年)
約62万世帯 ⇒ 約84万世帯 会



(資料) 「国勢調査」(総務省) 等より作成
(備考) 2015年以降は加算本局による予測 () 内は総人口、[] 内は高齢化率
実績には年齢不詳が含まれることや四捨五入により内訳の合計値と一致しない場合がある

(資料) 「国勢調査」(総務省) 等より作成
(備考) 2015年以降は加算本局による予測 () 内は総世帯数、四捨五入により内訳の合計値と一致しない場合がある
「世帯」とは、国勢調査における一般世帯(病院等の入院者などからなる世帯(施設等世帯)以外の世帯)

年齢(3区分)別人口の動向

【年少人口】 (2010年) 148万人 → (2020年) 141万人
 ここ5年間の出生数の増加などにより、やや持ち直しているが、将来的には減少 ⇒ 子供を産み育てる家庭を社会全体で支援し、少子化を打破

【生産年齢人口】 (2010年) 885万人 → (2020年) 873万人
 当分の間800万人を超える水準を維持するものの、2010年をピークとして長期的には減少傾向 ⇒ 誰もが意欲と能力に応じて活躍できる社会を創出

【老年人口】 65～74歳人口 (2010年) 143万人 → (2020年) 154万人
 75歳～人口 (2010年) 122万人 → (2020年) 167万人
 すでに5人に1人が高齢者であり、2020年には、75歳以上の人口が65歳から74歳までの人口を逆転 ⇒ 生活にわたって安心して暮らせる環境整備と元氣な高齢者の活躍の場を創出

高齢者の一人暮らし世帯の動向

この30年(昭和55年～平成22年)で約6倍に増加
 (1980年) 約10万世帯 ⇒ (2010年) 約62万世帯 会

一人暮らし高齢者は、人口減少局面でも増加を続ける見込み
 65歳以上 (2010年) 約62万世帯 ⇒ (2020年) 約84万世帯 会
 うち75歳以上 (2010年) 約32万世帯 ⇒ (2020年) 約46万世帯 会
 10年後には高齢者の4人に1人が一人暮らしに
 ⇒ 世界が経験したことのない超高齢社会へ突入

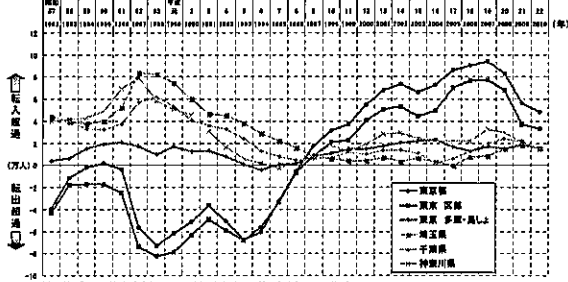
昼間流入人口は減少傾向にあるも、依然として320万人を超える

東京と地方の人口移動

【東京の転入超過数の推移】

- 区部の人口移動は、平成9(1997)年を境に転出超過と転入超過が逆転
- 多摩・島しょは、この10年、2万人前後の転入超過

<東京の転入超過数の推移と比較>

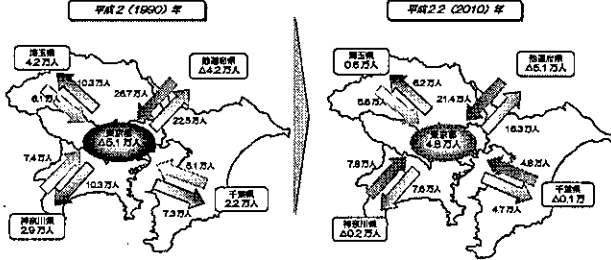


(資料)「住民基本台帳人口移動報告年報」(総務省)より作成

【東京と地方の人口移動】

- 20年前と比べて、東京都から東京圏他県への転出超過は9.3万人から0.3万人に激減 ⇒ 東京圏内の人口移動はほぼ均衡
- 東京圏外との人口移動は、約5万人の転入超過

<東京と地方の人口移動>

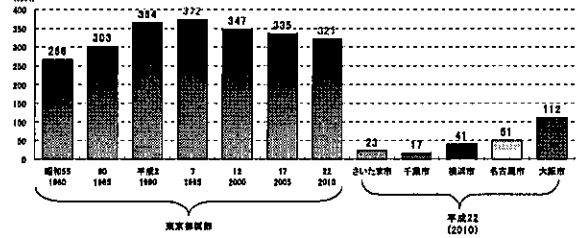


(資料)「住民基本台帳人口移動報告年報」(総務省)より作成

昼間流入人口

- 平成7(1995)年を境に区部への昼間流入人口は減少に転じたが、依然320万人を超えており、他都市に比べ突出した規模になっている
- この膨大な流入人口は、東京に多くの活力が集中していることを示すと同時に、災害時においては、帰宅困難者が大量に発生する可能性を示している

<区部の昼間流入人口の推移と他都市との比較>

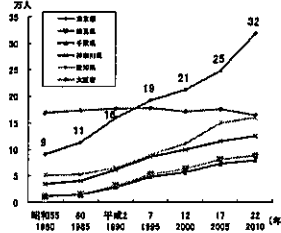


(資料)「国勢調査」(総務省)より作成

【参考】増加を続ける東京都の外国人人口

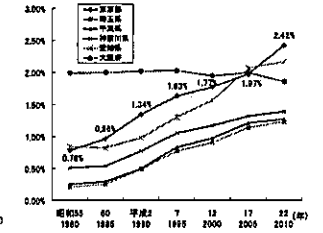
- 東京都の外国人人口は、平成2年から平成22年までの約20年で2倍に増加した
- 平成17年から平成22年までの外国人の人口増加(約7万人)は、同時期の東京都の総人口の増加分(約58万人)の約12%に達する

<東京都の外国人人口の推移と比較>



(資料)「国勢調査」(総務省)より作成

<東京都の総人口に占める外国人の割合の推移と比較>



(資料)「国勢調査」(総務省)より作成

24.3.16 地方制度調査会専門小委員会ヒアリング

基礎自治体連合構想と都区制度の現状・課題（説明メモ）

総論

- 現行の都区制度は、東京大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保する観点から、複数の基礎的な地方公共団体（特別区）と広域の地方公共団体（東京都）の特別な役割分担により対応する大都市制度である。
- 都区制度は、長年にわたる特別区の自治権拡充の取組みを経て今日の姿に至ったものであり、平成12年に施行された現行制度は、都と特別区が合意を得て国に法改正を求め、実現したものである。
- 都と特別区は、様々な課題に直面し、厳しい協議を重ねつつも、自主的に解決しながら制度を運用してきた。
- 現行制度の下での最大の課題は、都が一体的に処理する「市町村事務」の具体的な整理により、改正自治法の原則に則った役割分担の明確化と役割分担に基づく安定的な財源配分を確立することである。
そのことを通じて、住民に対する都区の行政責任の明確化を図り、基礎自治体である特別区の行財政基盤の強化と都が広域的課題に専念できる体制を確保し、都区の真のパートナーシップ確立による住民福祉の向上と大都市東京の発展を期するものである。
- 特別区制度調査会の報告「「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想」は、現行の制度が、都区間の役割分担及び財源配分について法定の原則のもとで双方の協議により解決しようとするものであるのに対し、協議による解決の限界を克服する方策として示されたものである。
- 特別区にとって、東京大都市地域における自治制度の選択肢は、現在のところ、現行都区制度か、特別区制度調査会の提言による「基礎自治体連合構想」のいずれかであるが、特別区（基礎自治体）優先の原則の下での東京大都市地域の自治の確立に向けて、現行制度の運用改善を優先しつつ、自治制度改革関連の動向等を踏まえながらさらに検討を深めることとしている。

「基礎自治体連合構想」の概要

- 「基礎自治体連合構想」は、特別区長会が特別区制度調査会に今後の特別区のあり方の調査研究を依頼した結果の報告として提言されたものである。

第二次特別区制度調査会報告

『都の区』の制度廃止と『基礎自治体連合』の構想（19.12.11）の要点

◇改革の基本的な考え方

- ①東京大都市地域において、基礎自治体優先の原則に立った分権改革をさらに進めることが必要
- ②特別区が名実共に住民に身近な政府として自らを確立していくためには、「大東京市の残像」を内包する「都の区」の制度から離脱することが必要
- ③「行政の一体性」の観念から脱却し、分権時代にふさわしい新たな基礎自治体間の関係を構築することが必要

◇「基礎自治体連合」の構想

- ①「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京〇〇市」として実現
- ②基礎自治体横断的な関係は、新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計
- ③「基礎自治体連合」は、事務配分、徴税、財政調整などの「対等・協力」関係の内容を基礎自治体間で協議し、住民投票により承認された憲章の下に、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能とする新たな制度
- ④「基礎自治体連合」は、それぞれの地域の実情に合わせた多様な自治システムの選択を拓いていくという意味で、他の地域にも適用可能

◇東京大都市地域における「基礎自治体連合」のモデル

- ①すべての「東京〇〇市」で構成する
- ②議会を置き、議員は「東京〇〇市」長が兼ねる
- ③議会は条例制定権、予算議決権を有する
- ④連合の長は「基礎自治体連合」の議員の中から選任する
- ⑤必要に応じ外部の意見を聞くための第三者機関を置くことができる
- ⑥都から引き継ぐ事務のうち「対等・協力」関係で処理する必要がある事務

を処理する

⑦「東京〇〇市」間の水平的な財政調整事務を処理する

※共有税方式または分賦金方式が考えられる

※地方交付税制度の特例を設ける

⑧住民参加の仕組みをもつ

⑨連合の議会における会議及び会議録の公開や、公聴会・参考人制度を活用する

⑩「基礎自治体連合」の事務的経費は、「東京〇〇市」が負担する

◇関連する課題についての考え方

①区域の再編の議論については、まず平成12年改革による都区の役割分担、財源配分の原則を実現し、その上で各特別区が自主的に取組むことが順当な道筋

②都が市の機能を内包したまま「州」になることは考えにくく、「基礎自治体連合」は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度

③「都の区」の制度が廃止されれば、都の首都としての役割は消失するため、東京〇〇市の連合又はいずれかの東京〇〇市が担うことも可能

④当面、特別区優先の原則を徹底し、都区の役割分担を整理することは、平成12年改革の趣旨の実現及び今後の改革の方向にも合致

⑤行政需要の違いと著しい財源の偏在を自らの手で調整するには、これまで培ってきた「互譲・協調」精神と、自主・自立への確固たる決意が必要

○構想は、東京大都市地域の特殊性を踏まえつつ、基礎自治体レベルで解決すべきものについては、財源の調整も含め、基礎自治体間の横断的な相互補完関係で対処する仕組みを提起したものであり、従来の都区関係のもとでの事務配分と財源配分の確執を解消し、本来の広域自治体と基礎自治体の連携関係を築くための方策を示した意義は大きい。

○また、東京大都市地域に限らず、基礎自治体同士が力を合わせ、合意の下にそれぞれの地域の実情に応じた自治のシステムを構築する選択肢を提起したことも、今後の自治制度のあり方を考えるうえで示唆に富むものである。

○特別区としては、平成12年改革の趣旨を踏まえつつ、現行制度の下での課題解決を優先して取り組むこととしており、将来のあり方については、引き続き検討していく課題としている。

自治権拡充の沿革

- 東京の「区」は、明治時代の自治制度発足時から自治の単位として存続してきた歴史がある。
- 戦後の都区制度改革は、東京大都市地域の一体性確保との調和を模索しながら、身近な自治を順次強化してきた歩みである。
- 平成12年改革は、都区間の役割分担、財源配分の原則を法定し、東京大都市地域に広域自治体と複数の基礎自治体の二層制を確立した。

(参考1) 東京大都市地域の変遷

- ◇「市」よりも先に「区」が誕生（明治11年）
※明治22 東京市(15区) 明治26 三多摩東京府編入
- ◇現在の特別区の区域で都市計画（大正11年）
※昭和7 「大東京市」(35区)
- ◇都制は、戦時体制下に東京府と東京市を同時に廃止して発足（昭和18年）
- ◇戦後新都制の下で23特別区に（昭和22年）

(参考2) 都区制度改革の歩み

- ◇特別区は、戦後「市」と同一権能で発足（昭和22年）
- ◇すぐに都の内部団体に転落（昭和27年）
- ◇自治権拡充運動を背景に順次特別区の権限を拡大
※昭和40年施行（福祉事務所の移管等）
「市」の事務の重圧で都の行政が麻痺《単一自治体での対応限界》
※昭和50年施行（区長公選復活、人事権移譲、保健所の移管等）
原則「市並み」＝事実上の基礎自治体 ⇒ 制度上は都の内部団体
- ◇都区合意のもとに国に制度改革を求め、ようやく特別区が法的に基礎自治体に
※平成12年施行 ⇒ 都制のもとでの到達点 《二層制の実現》

- 政令指定都市制度では対応できない大都市地域に適用
- 大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保
 - ・複数の基礎自治体と広域自治体の特別な役割分担で対応
 - ・大都市制度としての特例（事務分担、税配分、財調制度）
- 役割分担、財源配分は、法定の原則の下に、都区協議で調整

都区関係の現状

◇都区のあり方検討

- 平成12年度改革における法改正の趣旨に則った財源配分は未完である。
- 財源配分問題の協議が難航し、事務配分をはじめ、特別区の区域のあり方、税財政制度など、都区のあり方を再度根本的かつ発展的に検討し、現行制度の下での都区関係の改革を目指すことになった。
- 平成23年度までに、都の事務の「仕分け」（都区いずれが担うべきかの検討の方向付けの整理）が終了した。
（今後の対応は未定。当面、都区のあり方検討とは別に、児童相談所のあり方等を検討することに。）
- 特別区の区域のあり方をめぐっては、都が、事務配分の検討とセットで検討すべきであり、再編を含む区域のあり方について議論が必要としたのに対し、特別区は、区域の再編の問題はそれぞれの区が主体的に判断すべきものであり、事務配分の議論の前提となるものではないとしており、現在は、特別区の区域の議論の前に、将来の都制度や東京の自治のあり方の議論が必要であるとして、都と区市町村による調査研究を行っている途上である。

◇都区財政調整協議

- 都区財政調整制度は、事務配分、課税権の特例及び23区間の財源偏在に应运じた自治体間の財政調整の仕組みであり、地方交付税制度と並ぶ法律上の財源保障制度である。
- 都区間配分と23区間配分は、都区協議で定めることとされており、都区協議会の下に設定された「都区財政調整協議会」において毎年の協議を行い、都区協議会において合意する手順を踏んでいる。
- 都区間財源配分について
※配分割合＝特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように交付される特別区財政調整交付金の原資となる、調整3税（固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税）の一定割合

①都区の役割分担に応じた配分割合の合意はかねてよりの懸案事項である。

平成10年自治法改正時に整理された考え方（都が特別区の区域において一体的に処理する「市町村事務」は、特別区（基礎自治体）優先の原則により限定され、法定の事務のほか、都区の協議で決められるべきものであり、その事務の処理に必要な限りにおいて都が特別区の区域の「市町村財源」を留保するという考え方）に基づいて、都が、府県事務以外の、一体的に処理する「市町村事務」の範囲を明示し、それをもとに都区の協議により財源配分の整理を行うべきとするのが特別区の主張である。

現在は、都区協議会の下に設置した「都区のあり方検討委員会」において、今後の都区のあり方について、事務配分、特別区の区域のあり方、税財政制度などを根本的かつ発展的に検討する途上であり、都区の「大都市事務」（特別区の区域において市町村財源を充当して処理する事務）の役割分担を踏まえた財源配分のあり方については、この検討を行う中で、その結論に従い整理を図ることとしている。

②配分割合の変更については、一定の変更事由がある場合に限定することで合意している。

平成12年改革時に、「配分割合は中期的に安定的なものとし、大規模な税財政制度の改正があった場合、都と特別区の事務配分または役割分担に大幅な変更があった場合、その他必要があると認められる場合に変更する」との合意を行い、変更事由に該当する状況の有無を確認しながら毎年の協議を行っている。

現在は、平成19年度以降、都区のあり方検討を先行するに際して当面の財源配分として合意した配分割合である55%で安定している。

○特別区間の財政調整について

①特別区間の財政調整については、昭和50年制度改革時に、地方交付税の算定方法に準じた客観的・自動的算定を旨とする単位費用方式を基本とした改正を行って以降、毎年の協議の中で、時々の課題の整理と合わせて、基準財政需要額の算定方法の改善合理化を進めてきている。

②都区間の財源配分を行った後の区側の財源の配分については、特別区間の自主的な調整を基本に整理すべきとするのが特別区の主張であり、23区間の意見調整を行いながら協議に臨んでいる。

○その他、調整税の年度途中の減収に伴う特別区の減収補てん策、都市計画税が都税とされている中での特別区の都市計画事業への財源措置（都市計画交付金）のあり方、特別交付金のあり方等が懸案となっている。

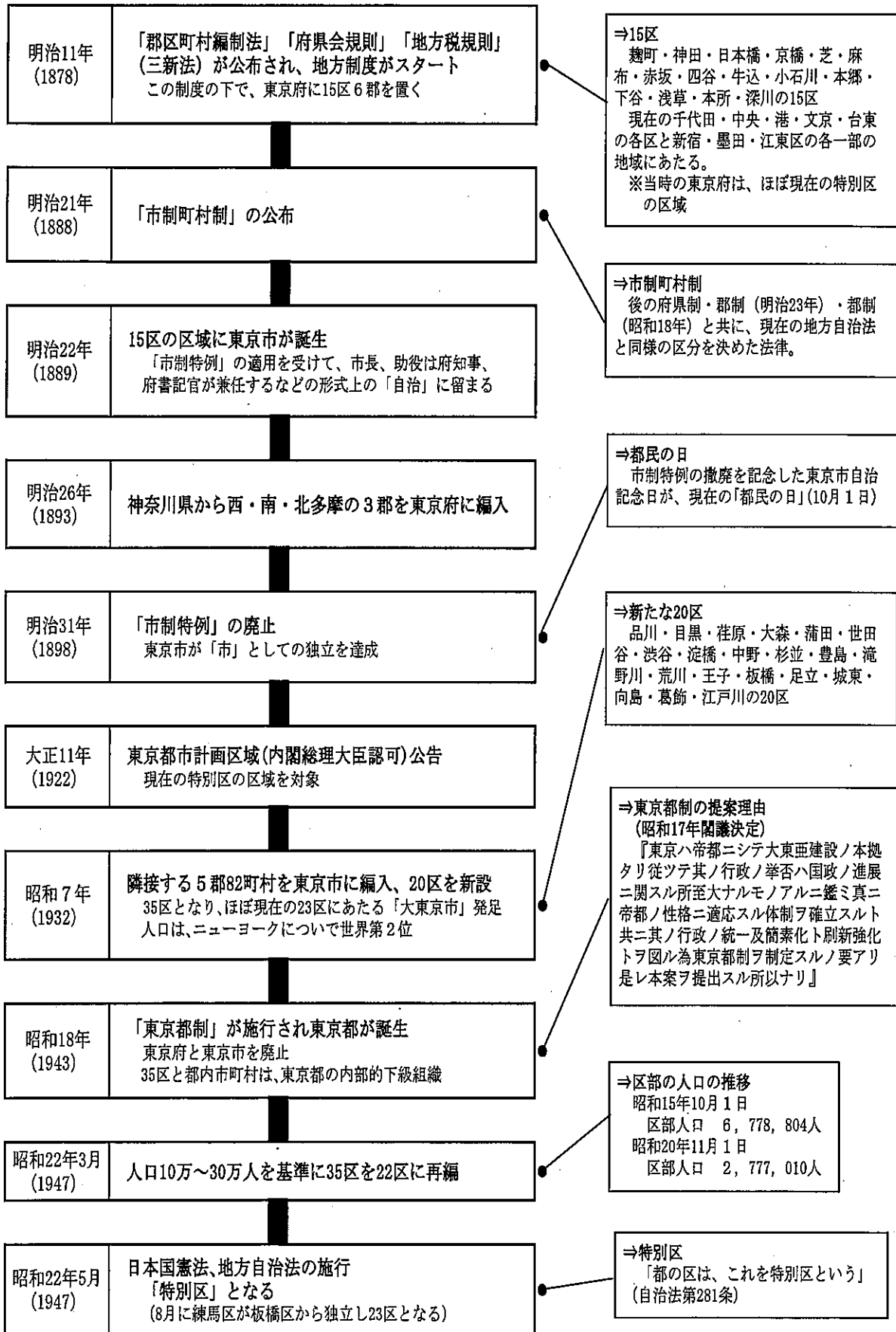
都区制度に関する参考資料

特別区長会事務局
2012.3.16

目 次

○ 23区の変遷	1
○ 都区制度改革の変遷	2
○ 特別区の変遷イメージ	2
○ 制度改革の歩み	3
○ 都区制度に関する規定等	4
○ 都区制度の概要	5
○ 都と区市町村との分担関係	5
○ 地方自治体の事務の範囲	6
○ 通常市が処理する事務で都が実施又は特別区の連携で対応している例	6
○ 指定都市等の事務と特別区の仕事の比較	7
○ 大都市人口の比較	8
○ 区域内税収と行政需要の比較	8
○ 平成12年の都区制度改革	9
○ 平成12年改革で確認された原則	9
○ 国会答弁にみる都区制度改革の趣旨	10
○ 都区のあり方検討の経緯と現状のポイント	12
○ 2つの財源保障（財政調整）制度	13
○ 都区財政調整制度が必要な理由	13
○ 特別区に関する財政制度上の特例措置	14
○ 市町村税等の都区配分の状況	15
○ 都区間の財源配分の状況	16
○ 特別区財政調整交付金の規模	16
○ 特別区財政調整交付金算定の仕組み	17
○ 普通交付金区別算定額	18
○ 歳入決算額と財調算定額との関係	18
○ 都区財政調整協議等の流れ	19
○ 平成24年度都区財政調整区側提案事項	19
○ 都区財政調整制度のあらまし	20
○ 都区間の税配分の特例と都区財政調整制度の概要	23
○ 東京や大都市制度に関する記述等	24
○ 東京自治制度懇談会報告の要点	26
○ 第二次特別区制度調査会報告の要点	26
○ 第二次特別区制度調査会報告（概要版）	27
○ 特別区長会会長コメント	31
○ 特別区制度調査会会長コメント	32
○ 都道府県・市区町村人口順	33
○ （参考）特別区の基礎データ	34

2 3 区 の 変 遷

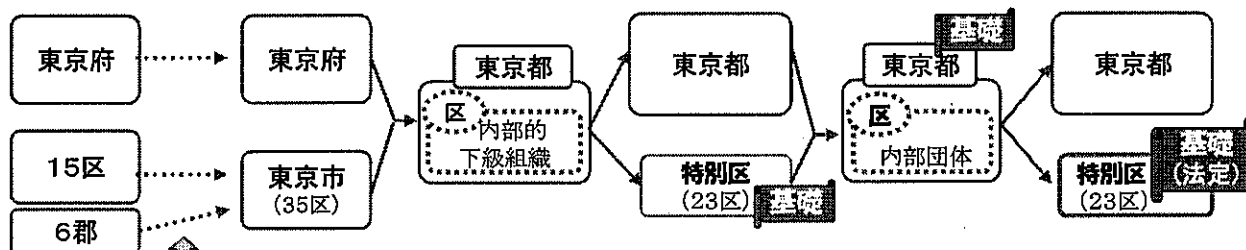


都区制度改革の変遷 大都市の一体性を確保しつつ 身近な自治を強化

地方自治法	改革のポイント	改革の背景
昭22施行	都区2層制(特別区は「基礎」) ⇒実態的権限なし	戦後民主化の徹底 ※都区の紛争激化
昭27改正 (同年施行)	特別区は都の内部的団体に ⇒都が「基礎」、区長公選廃止、 事務の限定列挙、都が調整権	強力な「基礎」の存在が 戦災復興を「阻害」 ※改革悲願の始まり
昭39改正 (昭40施行)	特別区の権限を拡大 ⇒福祉事務所等移管、課税権(都 が調整)、都区協議会設置	「市」の事務の重圧で 都の行財政が麻痺 ※大都市問題の激化
昭49改正 (昭50施行)	特別区に「市」並み自治権付与 ⇒区長公選、人事権、事務配分 原則の転換(保健所等の移管)	大都市における自治 意識の高まり ※引続き都が「基礎」
平10改正 (平12施行)	都区2層制の復活(法定) ⇒都区の役割分担、財源配分 原則明確化(清掃等の移管他)	地方分権、都区の行政 責任明確化の要請 ※都区制度の到達点

<参考> ●特別区の変遷イメージ

明治11年 昭和7年 昭和18年 昭和22年 昭和27年 平成12年
 1878年 1932年 1943年 1947年 1952年 2000年
 (区の誕生) (隣接郡町村編入) (戦時体制) (戦後の民主化) (戦後復興優先) (地方分権)
 【郡区町村編制法】 【大東京市発足】 【東京都制施行】 【地方自治法制定】 【改正自治法施行】 【改正自治法施行】



明治11年以降昭和7年までの間の変遷については、1ページをご参照ください。

制度改革の歩み

昭和22年	特別区の誕生 原則として市と同一の機能 地方自治法制定（昭和22年5月3日 日本国憲法と同時に施行） ・基礎的自治体である特別地方公共団体に位置づけ ・区長は公選 ・事務の多くは都に留保
昭和27年	区長公選制廃止など自治権が大幅に制限 自治法改正により、昭和27年9月1日から ・都の内部団体に位置づけ ・区長公選制廃止（都知事の同意を得て区議会が選任） ・事務が制限列举（それ以外の事務は都）
昭和39年	事務権能が強化 自治法改正により、昭和40年4月1日から ・福祉事務所等列举項目が10から21に増（一部は概括例示へ） ・地方税法上の課税権を獲得する ・ごみの収集・運搬は特別区の特務（別に定める日まで都が処理）
昭和49年	区長公選復活、事務の処理は原則として市並み 自治法改正により、昭和50年4月1日から ・都が処理すべき事務（消防・水道等）を除く「市」の事務・保健所設置市の事務等を移管 ・都配属職員制度の廃止
昭和56年 8月	『「特例」市の構想』を提示（特別区政調査会答申） 普通地方公共団体に改めることを提言
昭和61年 2月	「都区制度改革の基本的方向」を都区合意 普通地方公共団体に位置づけ、清掃事業をはじめとした事務の移管を合意し、改革を方向づけた
平成2年 9月	第22次地方制度調査会答申 基礎的自治体に位置づけながらも特別地方公共団体とし、事務事業の移譲等一括実施を答申
平成4年 10月	都区制度改革に関する中間のまとめ 地制調査会を踏まえ、検討した途中経過を都区で発表
平成6年 1月	「新しい23区」実現大会開催 地方分権が叫ばれる中で開催、自治大臣が大会に初出席
平成6年 5月	清掃移管を都が提示 特別区に清掃事業の全責任、特別区は大筋において了承
平成6年9月	「都区制度改革に関するまとめ」を都区合意 「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」を都区間で正式に合意
平成6年 12月	自治大臣へ法改正要請 関係者間の合意も得、自治大臣に正式に法改正を要請し受理された
平成7年 2月	特別区制度改革実現決起大会開催 住民代表が、国会議員に対し法改正を要請
平成10年	特別区を基礎的な地方公共団体として位置づけ 自治法改正により、平成12年4月1日から ・特別区の内部団体性の払拭 ・一般廃棄物の収集、運搬、処分等の事務の移管 ・都区財政調整制度の改正等財政自主権の強化
平成12年 3月	都区制度改革実施大綱の決定 都区協議会において実施大綱を都区双方で確認のうえ決定
平成12年 4月	制度改革の実現 基礎的な地方公共団体

昭和22年3月17日 第92回帝国議会貴族院特別委員会補足説明
 ●鈴木俊一政府委員（内務省行政課長）
 都内の区なり市町村と云うものは、矢張り是が基礎的な団体であつて、他の府県の市町村と同じ性格のものである。都は其の上に立つ所の複合的な団体である。即ち性格として道府県と同じものであると云う風に規定して居るのであります。

昭和27年6月18日 第13回国会参議院地方行政委員会
 ●岡野清素国務大臣
 地方自治法制定の際は、特別区は憲法上の地方公共団体として発足したものでありますが、その後の特別区の制定に鑑みまして、都道府県市町村とはその性格が異なっておりますので、今回改正を加へまして、憲法上の本来の地方公共団体ならざるものとして立案いたしましたのであります。従ひまして区長公選制を廃止いたしましても憲法違反の問題は起こらないと存じます。以上の見解は……政府の統一解釈として申し上げる次第であります。

昭和39年1月31日 第46回国会衆議院地方行政委員会
 ●早川自治大臣
 ……都は、……一つの経営体としての円滑かつ能率的な経営が期せられなくなり、首都として、また大都市としてその機能を十分に果たすことができない状態になっている……このような都行政の現状を改善するため、……都と特別区との間において、その事務及び税源の合理的な配分をはかるとともに、当該事務の処理について都と特別区及び特別区相互間の連絡調整を促進し、あわせて特別区の議会の議員の定数の定限に関する規定の整備を行おうとするものであります。
 大臣答弁資料（「改正地方制度資料第16部」自治省編）
 今後においても、特別区の存する区域においては、都が基礎的的地方公共団体として、大都市行政の一体性を保つとともに、特別区は制限自治体として住民に身近な事務を実情に即して処理するものであつて、今回の改正により都及び特別区の性格に変更を生ずるものではない。

昭和49年5月16日 第72回国会衆議院地方行政委員会
 ●林忠雄政府委員（自治省行政局長）
 今回の改正によりまして、特別区は区長の公選制も採用する、事務も原則として一般の市並みに近づけるといふような意味からいへば、特別区の自治体として独立性を強める方向であることはまさに間違ひございませんが、しかし政府といたしましては、今回の改正によって特別区の性格が変わるといふ、従前憲法上の自治体でなかったものが憲法上の自治体になるとは考えておりません。
 ●同政府委員
 （特別区は）今回相当独立性を強めたが、……大都市行政の一体性の上で非常に支障がでることになれば逆の方向も考えなければいけない。そういう意味で、……これは一つの試みと考えざるを得ないので……

平成2年9月20日 都区制度改革に関する答申について
 ●鈴木俊一都知事コメント
 ……答申は、特別区の自主性・自律性を強化する方向での改革を提言しており、なかでも都と特別区が強く要望していた特別区の性格変更について「都の特別区の存する区域における基礎的な地方公共団体」として明らかにしている。また、住民に身近な事務の特別区への移譲や特別区に関する特例措置の見直しも大筋で都区合意に沿ったものであり、全体的にみて評価できるものである。……

平成10年4月7日 第142回国会衆議院地方行政委員会
 ●上杉自治大臣
 ……今回の改正で、特別区は、基礎的な地方公共団体として位置づけられ、市町村と同じような扱いを受ける、……都の内部団体としての性格が払拭されたわけでございます。また、大都市の一体性、統一性の確保の要請に配慮しつつ、原則として市町村の処理する事務を受け持つ、…昭和22年の制度改正の意図は基本的に達成をされたものと認識をいたしておるところでございます。

都区制度に関する規定等

○地方自治法

(都と特別区との役割分担の原則)

第281条の2 都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第2条第5項において都道府県が処理するものとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第3項において市町村が処理するものとされている事務のうち、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当該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ものとする。

2 特別区は、基礎的な地方公共団体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理するものとされているものを除き、一般的に、第2条第3項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。

(特別区財政調整交付金)

第282条 都は、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、政令の定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。

2 前項の特別区財政調整交付金とは、地方税法第5条第2項に掲げる税のうち同法第734条第1項及び第2項第3号の規定により都が課するものの収入額に条例で定める割合を乗じて得た額で特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように都が交付する交付金をいう。

(都区協議会)

第282条の2 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ため、都及び特別区をもつて都区協議会を設ける。

2 前条第1項又は第2項の規定により条例を制定する場合には、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)

○ 現行制度は、都の広域的な地方公共団体としての役割の純化が図られたものであり、特別区の基礎的な地方公共団体としての地位をできる限り充実・強化したものである。

しかし、かかるシステムが真に効果的かつ民主的な大都市行政をもたらすかどうかは、その実際の運用にかかっている。

とりわけ重要なことは、一方では特別区の自主性・自立性を強めながら、他方では大都市行政の一体性・統一性を実現することである。

この課題は、二律背反の要素を含むものであって、その成就のためには、賢明な行政運営が要請されるところである。

○ 都が特別区に係る市町村事務を処理するのは、特別区における全体としての一体性及び統一性の確保が要請されるためである。・・・しかしながら、当該事務について、一体性及び統一性の確保の要請があれば、即、都による直接の処理が認められるものではない。まずは、特別区相互間で連携し、また、都が特別区に対して許容される限りで調整機能を行わせることにより対応すべきである。こうした対応では足りず、一の統一的な意思決定の下、事務を処理しなくてはならない必要がある場合に、はじめて都がとりこむ形で一体的に事務を処理することとなるものである。

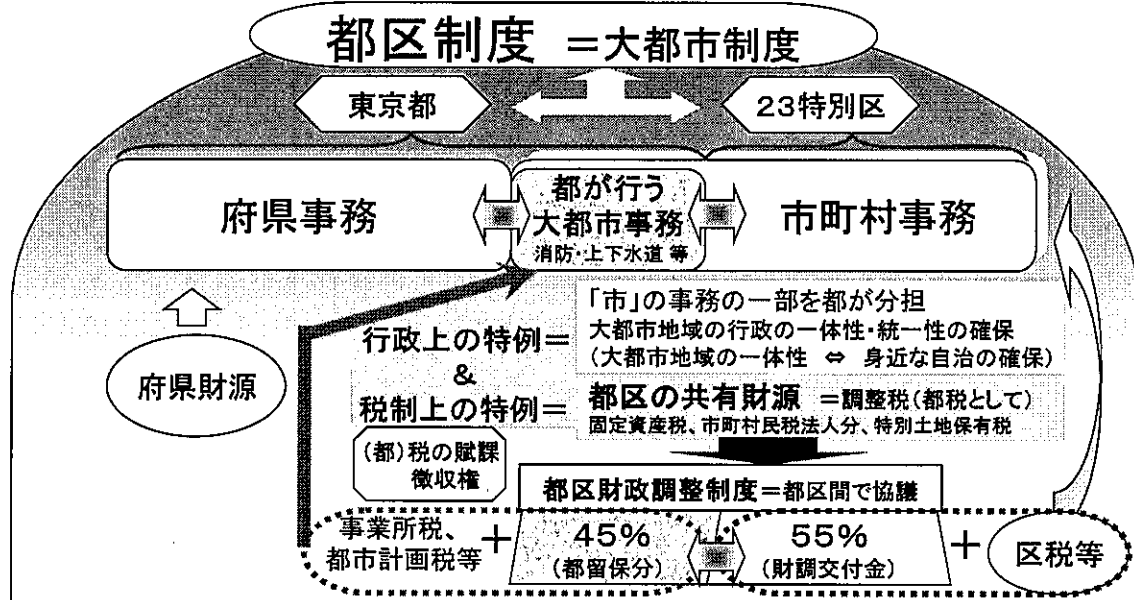
——「逐条地方自治法」(松本英昭著)の第281条の2に関する記述から抜粋

都区制度の概要

大都市地域に複数の
基礎自治体が併存

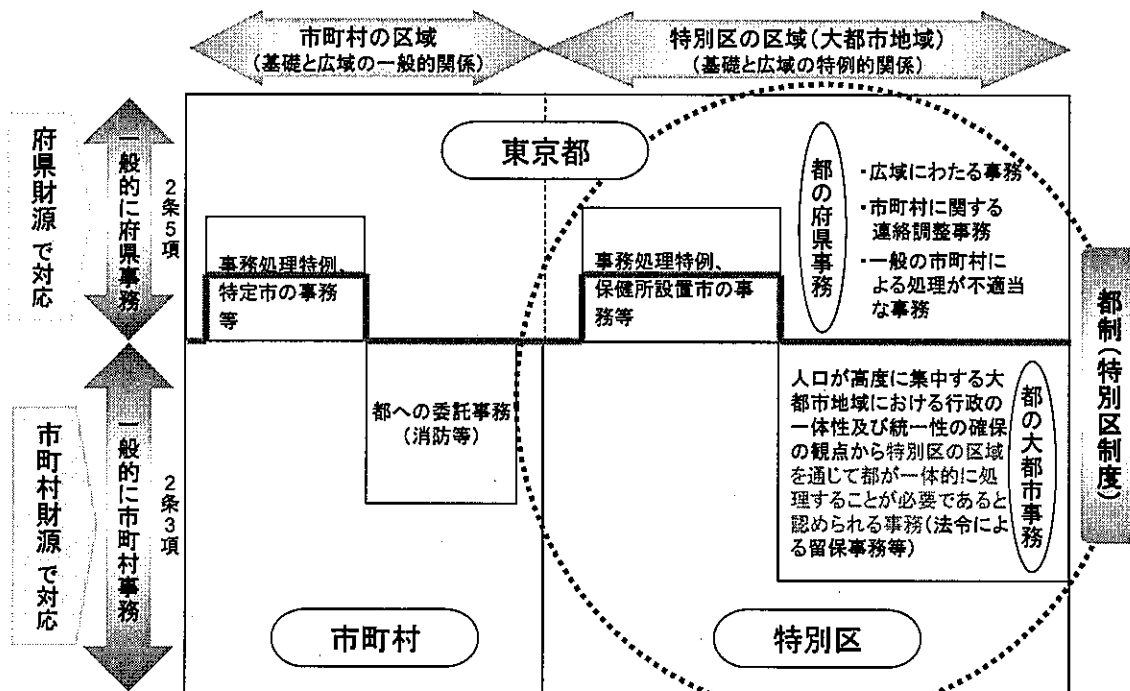
平成12年都区制度改革で法定

- 政令指定都市制度では対応できない大都市地域に適用
- 大都市地域における身近な自治と行政の一体性を共に確保
 - ・複数の基礎自治体と広域自治体の特別な役割分担で対応
 - ・大都市制度としての特例（事務分担、税配分、財調制度）
- 役割分担、財源配分は、法定の原則の下に、都区協議で調整



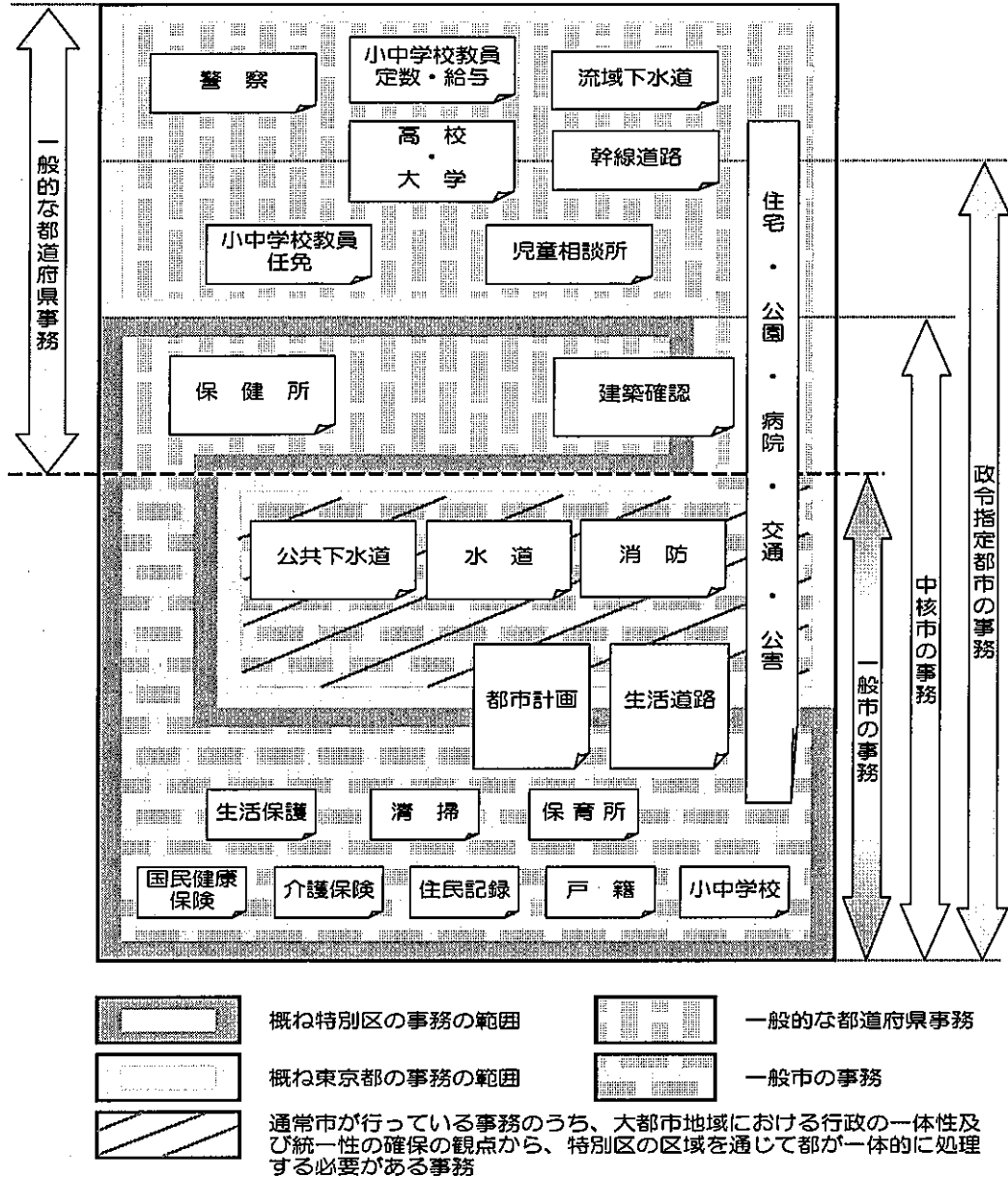
※地方交付税は都区合算で算定 ※財調交付金(区間財源調整) = 基準財政需要額 - 基準財政収入額
 ※事務処理特例(府県事務の移譲)、都市計画交付金(都市計画事業に対する都から区への交付金)の標記は省略

都と区市町村との分担関係(イメージ)



※図中、太線が府県財源と市町村財源の境界線
 ※図中、条文は地方自治法

●地方自治体の事務の範囲（主な役割主体・例示）



(参考) 通常市が処理する事務で都が実施又は特別区の連携で対応している例

都が処理しているものの例

上水道・公共下水道の設置管理、消防事務、一定規模以上の都市計画決定

特別区が共同で又は連携して処理しているものの例

- ・清掃事業の中間処理（一部事務組合：平成12年度清掃事業移管時から）
⇒ 21 清掃工場他 各区の収集運搬事業と連携、最終処分場共有（都が管理）
- ・生活保護施設の設置・管理（一部事務組合：昭和40年度福祉関係事務移管後から）
⇒ 更生施設8所、宿所提供施設5所、宿泊所8所、路上生活者関係施設6所
- ・国民健康保険料の自主調整（平成11年度以前は都が調整）
⇒ 基礎的な行政サービスである国民健康保険制度の性格を踏まえて、23区間の協議により自主的に保険料を調整（同じ所得、世帯構成であれば同額）

指定都市等の事務と特別区の事務の比較

指定都市・中核市・特例市が処理する主な事務と、そのうち特別区が実施しているもの（ 網掛けした部分）を以下に示した。

- <注> ・「※1」は、法令に基づき特別区が実施している事務。
 ・「※2」は、条例による事務処理特例制度に基づき特別区が実施している事務（「県費負担教職員の研修」は一部実施）。

平成24年4月1日現在

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

- | | |
|---|--|
| (教育)
・小中学校学級編成、教職員定数の決定
・ 私立幼稚園・専修学校・各種学校に関する認可、指導等 ※2 | (まちづくり)
・都市計画区域の整備、開発及び保全の方針
(治安・安全・防災)
・警察（犯罪捜査、運転免許等） |
|---|--|

指定都市が処理する主な事務

- | | |
|---|---|
| (保健衛生)
・精神障害者の入院措置
・動物取扱業の登録
(教育)
・県費負担教職員の任免、給与の決定
(まちづくり)
・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
・市街地再開発事業に関する都市計画決定
・市内の指定区間外の国道の管理 | (福祉)
・児童相談所の設置
(環境)
・建築物用地下水の採取の許可
・区域区分に関する都市計画決定
・市内の県道の管理 |
|---|---|

中核市が処理する主な事務

- | | |
|---|--|
| (保健衛生)
・ 保健所の設置 ※1
・ 飲食店営業等の許可 ※1
・ 浄化槽設置等の届出 ※1
・ 温泉の供用許可 ※1
(福祉)
・身体障害者手帳の交付
・ 母子・寡婦福祉資金の貸付け ※2
・保育所、特別養護老人ホーム、生活保護施設の設置認可・監督
・介護サービス事業者の指定 | ・民生委員の定数決定、指導訓練等
(教育)
・ 県費負担教職員の研修 ※2
(環境)
・ばい煙発生施設の設置の届出
・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の設置の許可
(まちづくり)
・屋外広告物の条例による設置制限
・サービス付き高齢者向け住宅事業の登録 |
|---|--|

特例市が処理する主な事務

- | | |
|---|--------------------------|
| (まちづくり)
・ 市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可 ※2
・ 土地区画整理組合の設立の認可 ※2
・ 宅地造成の規制区域内における宅地造成工事の許可 ※2 | (その他)
・計量法に基づく勧告、定期検査 |
|---|--------------------------|

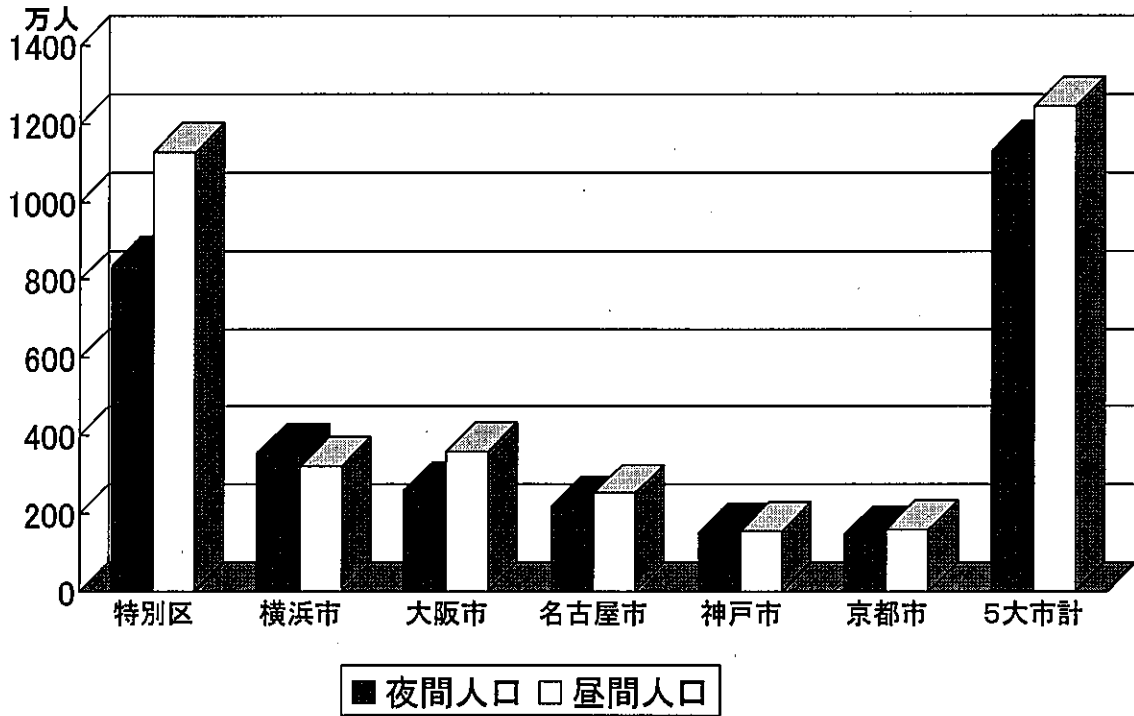
(参考) 市町村が処理する事務のうち都が一体的に処理する事務

- | | |
|---|------------------------|
| (まちづくり)
・上下水道の整備・管理運営
・都市計画決定（上下水道、用途地域等関係） | (治安・安全・防災)
・消防・救急活動 |
|---|------------------------|

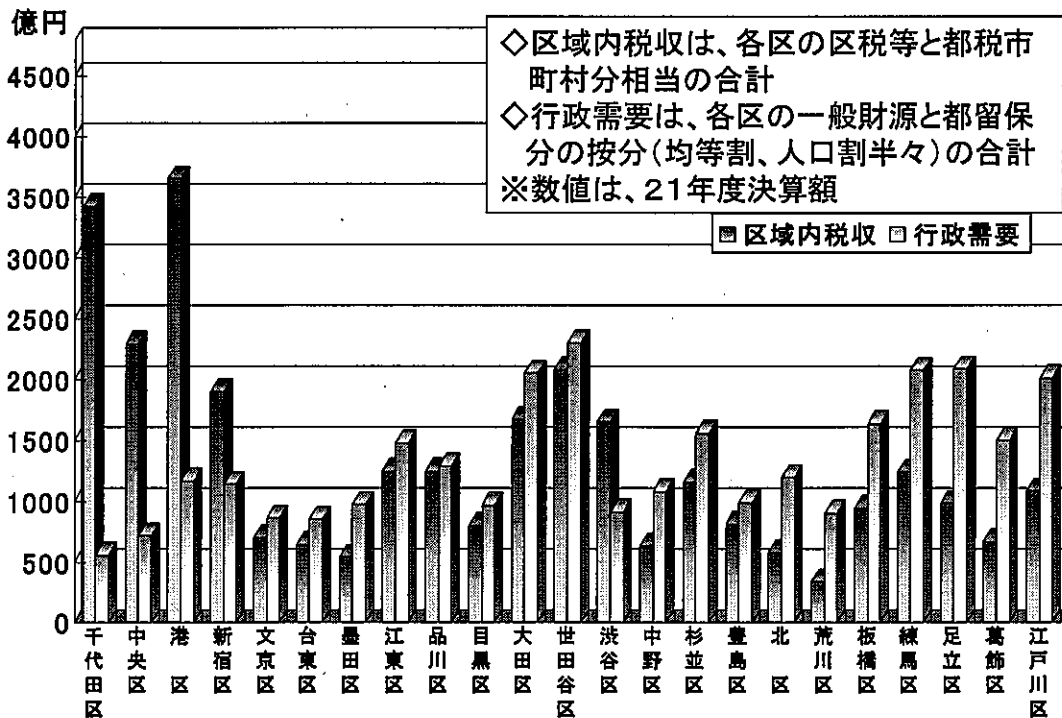


大都市人口の比較

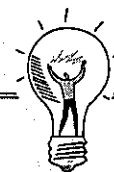
平成17年国勢調査



区域内税収と行政需要の比較(粗い試算)



12年の都区制度改革



都区の法的位置づけの確立

特別区＝都の内部的団体
からの脱却！



都：広域の地方公共団体
区：基礎的な地方公共団体

財政自主権の強化

都から区への税源移譲 & 財調
(ゴルフ場利用税交付金、入湯税等) 法律による
財源保障

- ・財源配分割合の見直し
(区：44%→52%)
- ・総額補てん、納付金制度
の廃止 等

都区の役割分担見直し

都区の役割分担、
行政責任の明確化！！

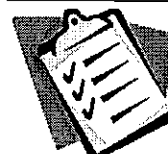


都が行う市町村事務は限定！
住民に身近な事務は23区へ
⇒清掃事業 など

平成12年改革で確認された原則

《都と特別区の役割分担の原則》

- 特別区は身近な行政を都に優先して行う
- 都の「市町村事務」は限定される
- 法令に根拠のない事務の分担については、都区の協議
によって決まる

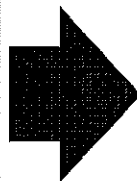


《都と特別区の財源配分の原則》

- 特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができる
ように調整税の一定割合を配分する
- 都に留保される事務の財源を都に留保する
- 配分割合については、都と特別区の「市町村事務」の分担
割合に応じて、都区の協議に基づいて定める

積み残し
の課題

都区の役割分担に
応じた財源配分が
未決着



財源問題の協議を経て
都区のあり方検討へ

国会答弁にみる都区制度改革の趣旨

－ 都と特別区との役割分担と財源配分について －

※平成10年地方自治法等の一部を改正する法律案に関する国会答弁

都区の役割分担の原則

①特別区は身近な行政を都に優先して行う

- <法改正の中で、都と特別区の位置付けをどのように明確にしたのかという趣旨の質問に対して>特別区が基礎的な地方公共団体として位置づけられますと、まず、特別区は、一般の市町村と同様に、住民に身近な地方公共団体ということで、住民に身近な行政を、いわば広域団体である都に優先して行うという役割分担の原則が明確にされるものと考えております。

[鈴木行政局長（衆4/2、下村博文）]

②都の「市町村事務」は限定される

- 都と特別区の役割分担、特に、都道府県としての都でなくて、市町村が処理する事務のうち都はどの部分を担うのか、こういうことにつきましては、今度の改正におきまして都と特別区の役割分担の原則を定めております。特別区の存する区域における行政の一体性、統一性の観点から、要するに、特別区の存する区域を通じて一体的に処理することが必要であるかどうか、必要であると認められる事務に限って都が限定的に事務を担当する、特別区はそれ以外のものを一般的に担う、こういう考え方でございます。

[鈴木行政局長（衆4/7、太田昭宏）]

- <特別区を基礎的自治体として位置づけ、都から特別区への事務・権限と財源の移譲をして特別区の自治権を拡充するという今回の法改正の趣旨は尊重されるべきで、大都市の一体性・統一性の観点からの都が行う事務というのは、今後出てきたとしても非常に限定されたものになると思うがいかがかという趣旨の質問に対して> 今のお話の趣旨に沿いまして、大都市の一体性、統一性の観点から都に留保される事務は限定的であるべきだ、このように考えております。

[鈴木行政局長（衆4/7、中島武敏）]

③法令に根拠のない事務の分担については、都区の協議によって決まる

- まず、二百八十一条の二の、一体的に処理する必要がある事務かどうかということにつきましては、特別区が基礎的な地方公共団体として、一つは、一般的に市町村が処理する事務を処理するという観点、もう一つは、大都市行政の一体性、統一性の確保の観点、この二つを踏まえまして客観的に判断されるべきものでありますが、法令に根拠を要する事業につきましては、当該法令の趣旨、目的等を踏まえた上で、この原則の上に立って法令において明らかに規定する、こういうこととなります。

なお、法令に根拠のない一般公共事務でございますが、それにつきましては、新たにこの二百八十一条の二の役割分担の原則に沿って客観的に判断されるべきものでありますが、具体的には、都と特別区の間協議によって決まってくる、このように考えております。

[鈴木行政局長（衆4/7、中島武敏）]

都区の財源配分の原則

①特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように調整税の一定割合を配分する

- 今回の法改正におきましては、具体的には二百八十二条の第二項でございますが、この都区財政調整制度は、特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように都が交付する

のだということを法律上明記いたしております、こういうことから申しますと、今委員がおっしゃいましたような事務事業の移管とかあるいは将来の財政需要の変化に対応いたしましても、こういう規定を置くことによりまして、都区財政調整制度において財源保障がされることになると考えます。

具体的には、この特別区に配分される割合が、もちろん事務事業の移管とかあるいは将来の財政需要の変化に対応して変更されるということになると考えますので、そういう意味でも財源保障はされるのではないかとこのように考えておる次第でございます。

[二橋財政局長（衆4／2、畠山健治郎）]

②都に留保される事務の財源を都に留保する

- <都区財政調整制度は、特別区の財源保障とともに都が行う市町村事務の財源を保障するためのものと考えて良いのかという趣旨の質問に対して>今回の改正で特別区は基礎的な地方公共団体として位置づけられることとなりますが、なお、消防あるいは上下水道等の事務は法令で都に留保されることとなります。この都に留保される事務につきましては、本来的には市町村税をもって充てられるべき性格のものでございまして、したがって、そのために都と区の間で財源配分を適切に行う必要がございます。

そういうことから、調整三税を原資とする都区財政調整制度が、それぞれ市町村の事務を都と特別区で分担する割合に応じて財源配分がされるわけでございまして、そういう意味で、御指摘のとおり、都に留保される、一般であれば市町村が行う事務の財源としてこの調整三税の、要するに都に留保される分がそういう財源保障の機能を持つということでございます。

[二橋財政局長（衆4／7、中島武敏）]

③配分割合については都と特別区の「市町村事務」の分担に応じて、都区の協議に基づいて定める

- 今回、都区財政調整制度の基本的な仕組みは存続されるわけでございますが、そのときに、いわゆる調整三税、これにつきましては法律で明確にするという形にいたしております、これは、この制度自体の安定性あるいは特別区の財政運営の自主性といいますか、安定性を図る上でそのことが望ましいという趣旨で法律に書くということにいたしておるわけでございます。そのことで、かえって硬直的になりはしないかという御懸念でございますが、御案内のように、調整三税を最終的に都と特別区で、分担する市町村の仕事に応じてどのように分けるかという調整割合、これは都区間の協議に基づいて条例で定めるということになるわけでございます、今後の事務の変動あるいは移管ということが行われます場合には、それに応じて都区間で適正に協議がされて、必要な財源が調整割合の変更という形で担保されていくものというように考えております。

[二橋財政局長（衆4／7、石井紘基）]

- いわゆる調整三税の調整割合を定めるということが都分と特別区分とのシェアを分けることになるわけでございますが、これにつきましては両者間で十分な話し合いを行って、あくまでもその基本となりますのは実際に行います事務分担に応じてその財源の配分を行うということでございますので、そういう実際に分担する事務分担を前提として十分な話し合いを行っていただきたい、その結果で調整割合を定めていくということになろうかと思っております。

自治省といたしましては、この都区財政調整制度の運用に当たりまして、今回の法改正の趣旨も踏まえまして、特別区の自主的な財政運営に支障が生ずることがないように、地方自治法の二百八十二条で、助言・勧告等を行うという規定が自治大臣にございます。そういうことによりまして適切に対応してまいりたいというふうに考えております。

[二橋財政局長（衆4／7、太田昭宏）]

都区のあり方検討の経緯と現状のポイント

◇検討に至る経緯

- 平成 12 年都区制度改革時に、改正自治法の原則に則った役割分担の明確化と役割分担に基づく安定的な財源配分を確立する根本課題が積み残し
- 財源問題（主要 5 課題）協議の結果、都の事務のうち「市」の財源を充てるべき範囲をめぐって、都区の見解は大幅に乖離
 - ※都 1 兆 2 千億円、区 6 千 8 百億円（平成 15 年度決算）
- 財源配分のあり方は、都区のあり方検討の結果で整理することで暫定決着
 - ※都区のあり方検討委員会設置（平成 19 年 1 月から）＜事務、区域、税財政など＞
 - ※三位一体改革等で 5 5 %に（平成 19 年度から）＜分担変更等以外は当面安定化＞

◇検討に臨む方針（19.6.15 区長会総会）

- 事務配分は、基礎自治体優先の原則を踏まえ都が実施する事業を例外なく検討
- 区域のあり方は、都が示す考え方を参考に、特別区が主体的に判断
- 税財政は、事務移譲に応じた財源移譲及び特別区の主体性の強化等を目指す

◇検討の状況

○事務配分

- ・内部管理事務等を除き、都の全ての事務を対象に検討（4 4 4 項目）
- ・検討対象事務について検討の方向付けを完了
 - ※区に移管：5 3 都区の役割見直し：3 0 引き続き検討：1 0 1
 - 都に残す：1 8 4 検討対象外：7 5 税財政制度の課題として整理：1
- ・区に移管する方向で一致した事務の実務レベルでの具体化等、事務配分の今後の取扱いは未定
 - ＜参考＞都の考え方：都区の事務配分の検討と特別区の区域のあり方の検討はセットで検討すべき。都の評価は、特別区が人口 5 0 万人以上の規模となった場合を想定した評価。ただし、これをもって移管の前提条件とするものではない。

○区域のあり方

- ・都は、再編を含む区域のあり方について議論が必要と主張、区側は、それぞれの区が主体的に判断するものと主張し、議論が噛み合わず
- ・議論の中で、当面、将来の都制度や東京の自治のあり方について、学識経験者を交えた、都と区市町村共同の調査研究の場を設けることとし、その結果を待って、必要に応じ議論することに
 - ※東京の自治のあり方研究会：学識 7 名 行政実務者 10 名、平成 21 年 11 月開始

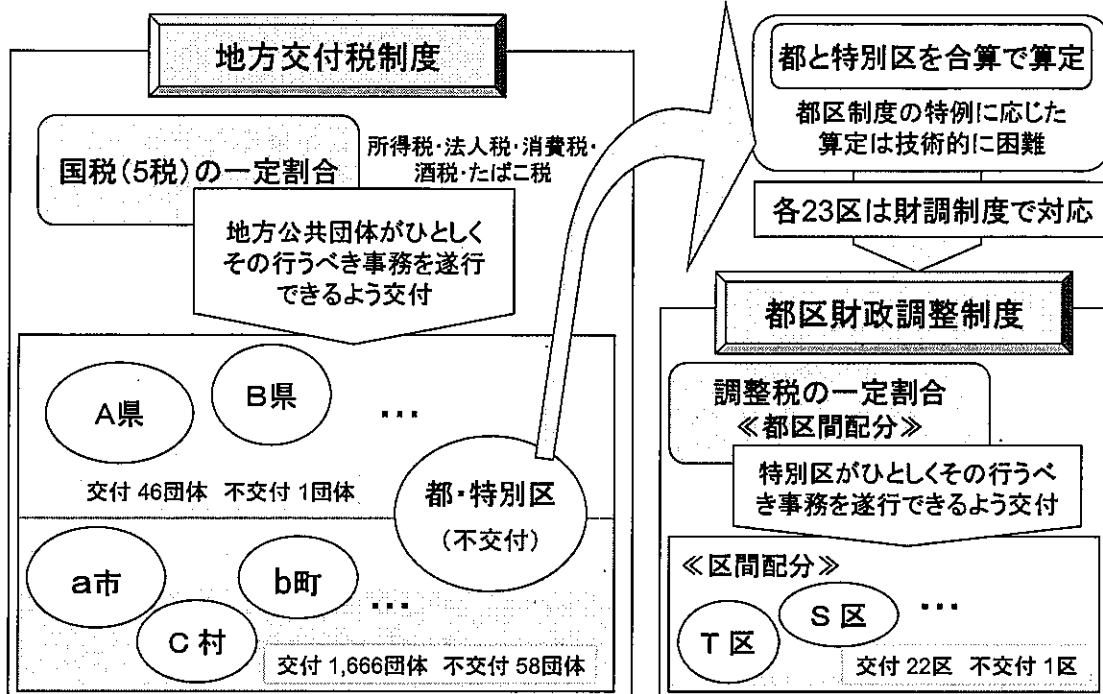
○税財政制度

- ・区側から論点を示したが、今後の検討課題の議論の推移を踏まえて整理

○児童相談所のあり方等

- ・都区のあり方検討委員会と切り離して、都区間の連携や体制等について幅広く検討することを都区間で確認
- ・児童相談所のあり方等児童相談行政に関する検討会設置（平成 23 年 2 月 13 日）

2つの財源保障(財政調整)制度



※交付団体数は平成23年度

基準的需要－基準的収入＝交付額 (※収入超過は不交付)

都区財政調整制度が必要な理由

- 大都市としての一体性・統一性を確保するため、事務配分や課税権の特例に対応した財源保障制度が必要
- 都に留保される事務に市町村税を充てるため、都区間の財源配分が必要
 ⇒ 都と特別区の財源配分機能
- 特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で、行政水準の均衡が必要
 ⇒ 特別区の財源保障機能、財源調整機能

特別区に関する財政制度上の特例措置

項 目	特別区の特例	特例が置かれている理由
市 町 村 税 (地方税法)	○以下の税目は都が課税 (普通税) ・市町村民税法人分 ・固定資産税 ・特別土地保有税	○以下に該当する税を都区財政調整の財源とするため ・特別区相互間において特に税源の偏在が見られる税であること ・都と特別区の財源調整を賄うに足る規模を有すること ・税の使途が制限されていないこと
	(目的税) ・事業所税 ・都市計画税	
交 付 金 (地方税法)	○以下の交付金は都に交付 ・国有資産等所在市町村交付金 ・国有提供施設等所在市町村交付金	○都が課税する固定資産税に関連する代替措置であるため
地 方 譲 与 税 (各譲与税法)	○以下の譲与税は都に譲与 ・特別とん譲与税	
地 方 交 付 税 (地方交付税法)	○都区合算(特別区の区域全体を一の市町村とみなし都分と合算算定、都に交付)	○全国の普遍的・標準的な行政水準を確保する交付税制度の中で、都区間の事務や財源区分等の特例に応じた個別算定は技術的に極めて困難 ○交付税制度と都区財政調整制度が相まって都区双方の財源を保障
財 政 調 整 (地方自治法)	○以下の税目(調整税)の一定割合を財源に都が区に特別区財政調整交付金を交付 ・市町村民税法人分 ・固定資産税・特別土地保有税 ○都区財政調整に関して都区協議会で協議	○大都市の一体性・統一性を確保するため、事務配分や課税権の特例に対応した財源保障制度が必要 ○都に留保される事務に市町村税を充てるため、都区間の財源配分が必要 ○特別区相互間に著しい税源の偏在がある中で、行政水準の均衡が必要
地 方 債 (地方財政法)	○地方債を起す場合、区の普通税以外に都の調整税についても標準税率未満である場合には都知事の許可が必要	○調整税は、特別区民にとって基幹的な税であり、都区財政調整制度を通じて特別区の固有財源的な性格を持つことから、世代間の負担公平の確保が必要

市町村税等の都区配分の状況

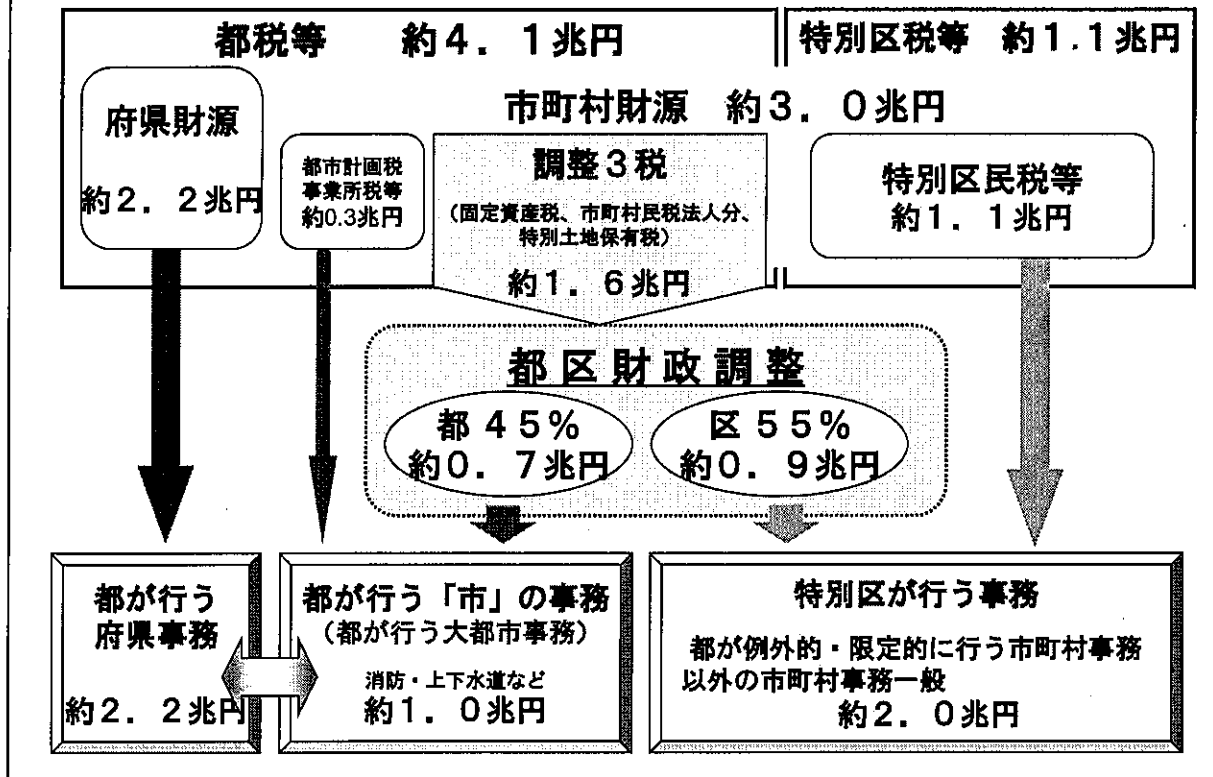
(単位：千円)

区 分	都	2 2 年度決算		区	2 2 年度決算		備 考
市	特別区民税(個人分)			○	830,355,891		
	市町村民税(法人分)	◎ (45%)	485,484,027 (218,467,812)	(55%)	(267,016,215)	(配分割合で按分後の数値)	
	普 固 定 資 産 税		1,112,586,754				
	純 固 定 資 産 税	◎ (45%)	1,103,152,603 (496,418,671)	(55%)	(606,733,932)	(配分割合で按分後の数値)	
	国有資産等所在市町村交付金	○	9,434,151				
	通 軽 自 動 車 税			○	2,725,888		
	特別区たばこ税			○	71,244,080		
	鋳 産 税			○	0		
	特別土地保有税	◎ (45%)	6,165 (2,774)	(55%)	(3,391)	(配分割合で按分後の数値)	
	法 定 外 普 通 税			○	403,300		
計	63.85% (28.94%)	1,598,076,946 (724,323,408)	36.15% (71.06%)	904,729,159 (1,778,482,697)	(配分割合で按分後の数値)		
町	入 湯 税			○	188,619	平成12年4月区移管	
	事 業 所 税	○	94,353,689				
	都 市 計 画 税	○	213,650,393				
	水 利 地 益 税					課税していない	
	共 同 施 設 税					課税していない	
	宅 地 開 発 税					課税していない	
	法 定 外 目 的 税					平成12年4月制度創設	
	計	99.94% (99.94%)	308,004,082 (308,004,082)	0.06% (0.06%)	188,619 (188,619)	(配分割合で按分後の数値)	
	合 計	67.81% (36.72%)	1,906,081,028 (1,032,327,490)	32.19% (63.28%)	904,917,778 (1,778,671,316)	(配分割合で按分後の数値)	
	村	利 子 割 交 付 金			○	13,035,660	
配 当 割 交 付 金				○	4,918,245	平成16年4月から区に交付	
株 式 等 譲 渡 所 得 割 交 付 金				○	1,514,825	平成16年4月から区に交付	
地 方 消 費 税 交 付 金				○	131,977,538		
ゴ ル フ 場 利 用 税 交 付 金				○	39,534	平成12年4月から区に交付	
自 動 車 取 得 税 交 付 金				○	9,026,362		
地 方 特 例 交 付 金 等				○	12,742,398		
計					173,254,562		
的 税	地 方 揮 発 油 譲 与 税			○	4,471,707	平成21年4月から区に交付	
	地 方 道 路 譲 与 税			○	9		
	特 別 と ん 譲 与 税	○	364,206				
	自 動 車 重 量 譲 与 税			○	10,721,824		
	航 空 機 燃 料 譲 与 税			○	808,698	平成12年4月から区に交付	
	交 通 安 全 対 策 特 別 交 付 金			○	1,280,288		
	国 有 提 供 施 設 等 所 在 市 町 村 助 成 交 付 金	○	23,745				
計		387,951		17,282,526			
合 計	63.51% (34.40%)	1,906,468,979 (1,032,715,441)	36.49% (65.60%)	1,095,454,866 (1,969,208,404)	合計 3,001,923,845 (配分割合で按分後の数値)		

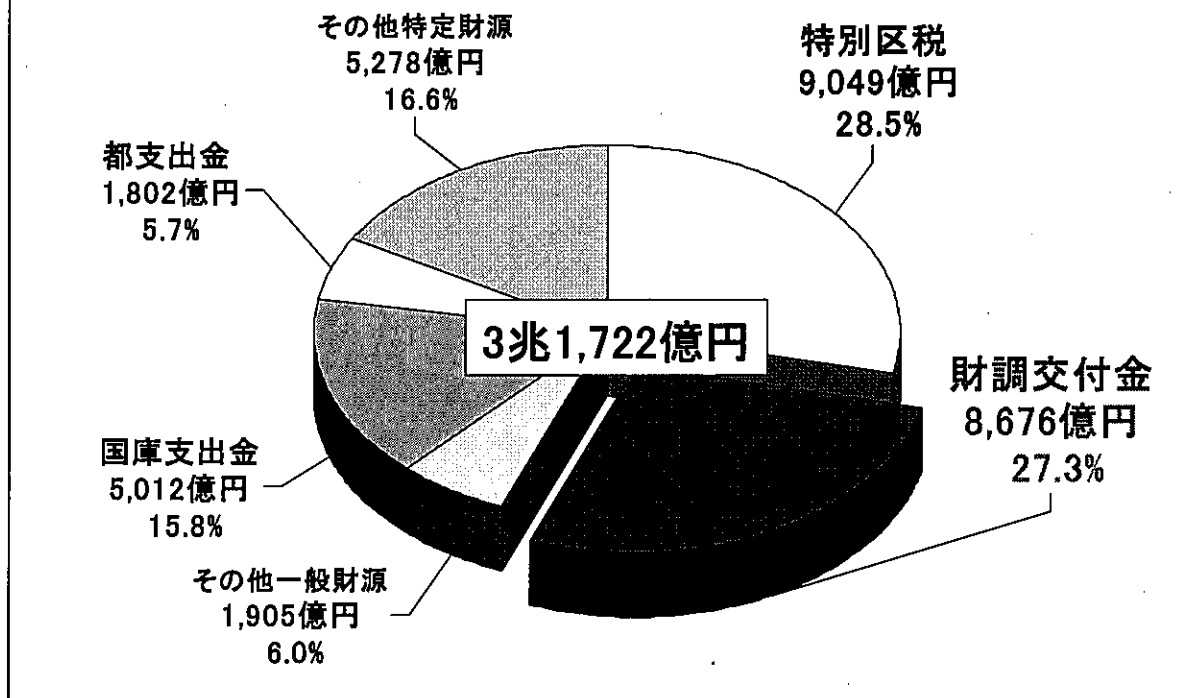
(注) ◎は都区財政調整の調整税。参考として()内に平成22年度の都区間の配分割合で按分した数値を記載した。

なお、恒久的減税に伴う調整額については除いてある。

都区間の財源配分の状況(H22年度決算)

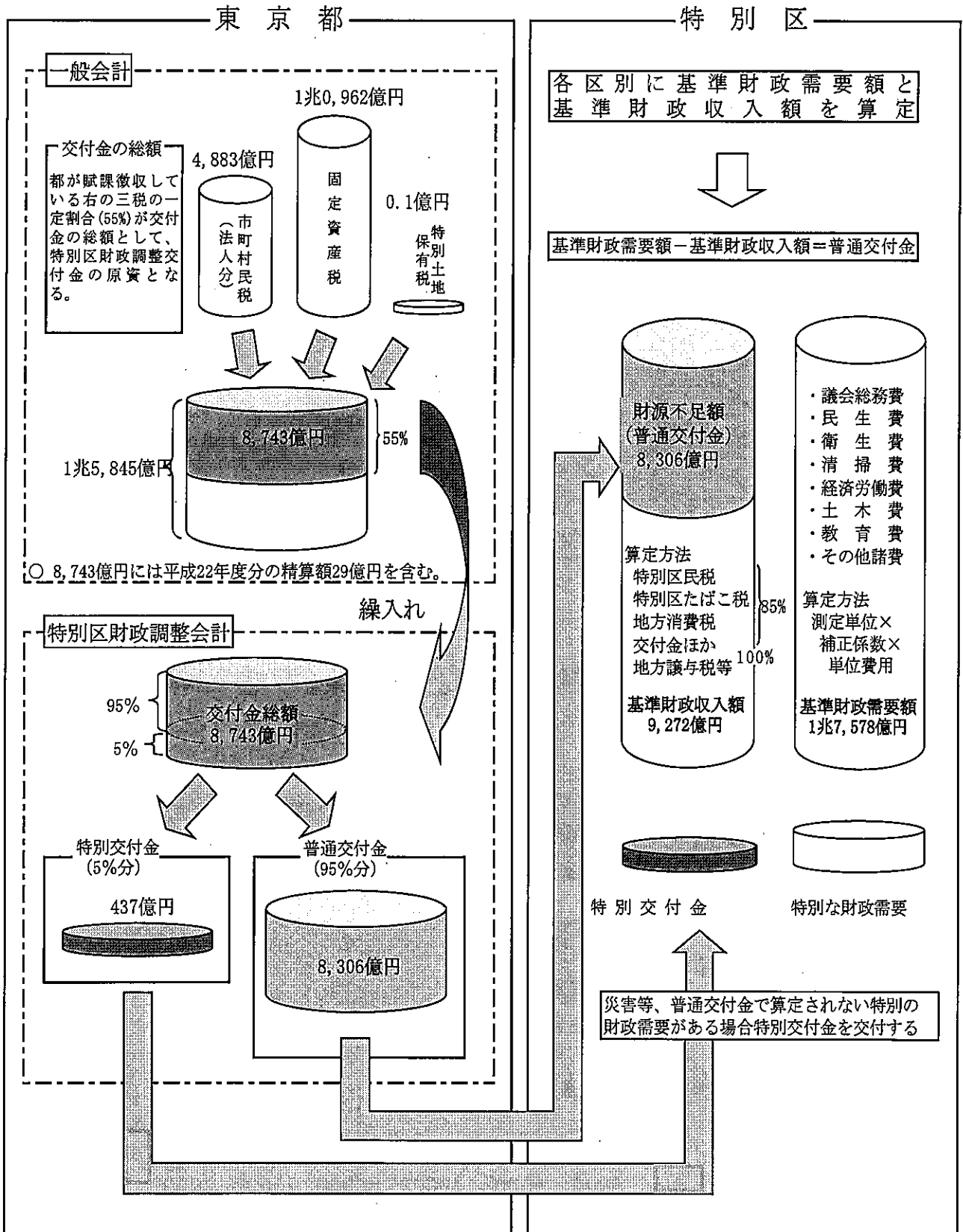


特別区財政調整交付金の規模 (平成22年度普通会計歳入決算)



特別区財政調整交付金算定の仕組み

(図中の数値は、平成24年度フレーム(注)に基づく)



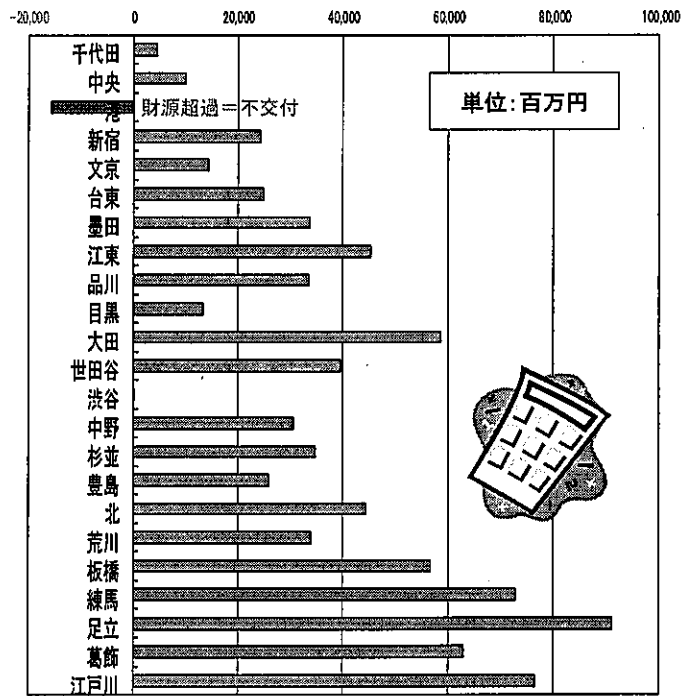
※端数の調整により合計が合わない場合があります。

(注)フレーム：都区財政調整方針に基づく算定見込額

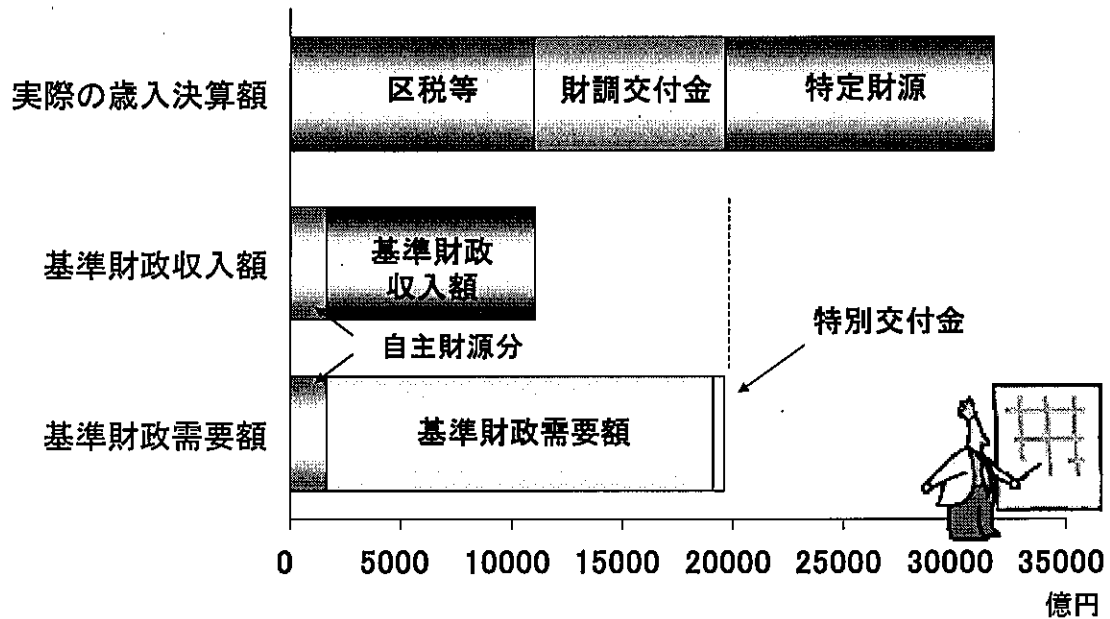
普通交付金区別算定額(H23年度)

単位:百万円

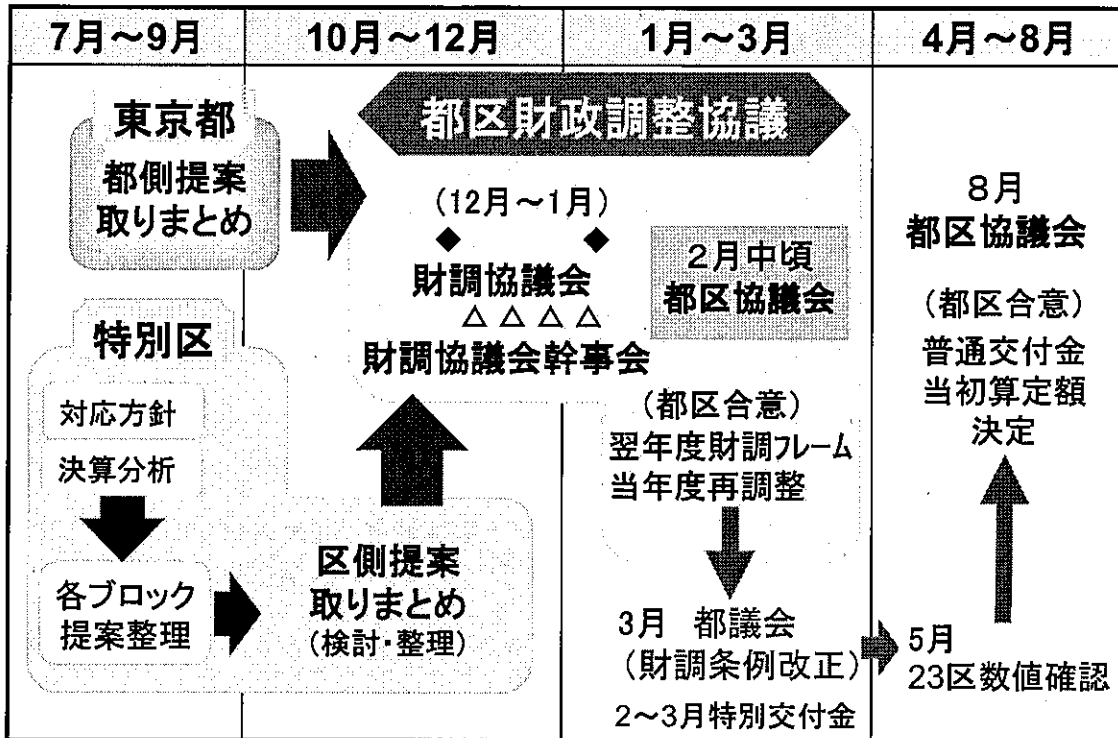
	基準財政 需要額	基準財政 収入額	普通交付金
千代田	24,616	20,066	4,550
中央	34,839	24,779	10,060
港	46,565	62,300	0
新宿	66,034	41,556	24,478
文京	41,698	27,308	14,390
台東	44,227	19,283	24,944
墨田	54,584	20,789	33,795
江東	87,151	41,810	45,341
品川	74,131	40,643	33,488
目黒	51,404	38,029	13,375
大田	127,773	69,037	58,737
世田谷	143,019	103,325	39,694
渋谷	42,357	42,345	12
中野	60,585	29,926	30,660
杉並	92,373	57,549	34,824
豊島	53,705	27,833	25,871
北	70,814	26,376	44,438
荒川	49,119	15,132	33,987
板橋	99,761	43,017	56,744
練馬	133,871	60,938	72,933
足立	136,528	45,305	91,223
葛飾	95,305	32,248	63,057
江戸川	127,190	50,781	76,409
計	1,757,649	940,375	833,010



歳入決算額と財調算定額との関係(平成22年度)



都区財政調整協議等の流れ



平成24年度都区財政調整区側提案事項

- 大規模な税制改正や都区の役割分担の変更等が行われる場合には、その影響額を見極めたうえで、特別区に必要な需要額が担保されるよう配分割合の見直しを行うこと
- 現下の社会経済状況に応じて算定需要の見直しや提案の重点化を図った区側の主体的な調整内容を基本に、特別区の実態を踏まえた適切な算定となるよう、整理すること
- 透明性・公平性を高めるとともに、可能な限り普通交付金による対応を図るため、特別交付金の割合を2%を基本に見直すこと

都区財政調整制度のあらまし

1 都区財政調整制度の意義

都と特別区の間には、他の自治体には見られない、財政調整の仕組みがあります。これは、高度に人口が集中する大都市地域における行政を、広域自治体である都と基礎自治体である複数の特別区の特別な分担関係で処理する都区制度に対応した財政上の特別な制度です。

まず、通常基礎自治体が行っている事務のうち特別区の区域を通じて一体的に処理する必要のある事務（上下水道、消防等）を都が処理する特例に対応して、それに見合う基礎自治体の財源を都にも配分する必要があります。

また、個々の特別区の間には著しい税源の偏在があり、特別区の区域の行政が大都市地域としての均衡を保つためには、特別区間の財源調整を行って、必要な財源を担保する必要があります。

このため、通常基礎自治体の財源とされる税の一部を都が都税として徴収し、都区の協議により、都区間及び特別区間の財政調整を行っており、この仕組みを都区財政調整制度といいます。

平成12年に施行された都区制度改革^(注1)によって、従来政令に委ねられていた都区財政調整制度は、地方交付税と並ぶ法律上の財源保障制度として特別区の財政自主権を支えるものとなりました。

この制度は、地方交付税において都区が合算で算定されている代わりに、特別区全体及び個々の特別区の財源保障を行う役割を果たしているものでもあります。

(注1) 都区制度改革：平成12年4月、大都市地域における行政の一体性・統一性の確保に配慮しつつ、特別区の自主性・自立性を強化した改革。その結果、都は広域自治体として、特別区は基礎的自治体として法に明記され、都区間の役割分担及び財源配分の原則が定められた。

2 都区財政調整の目的

都区財政調整の目的は、①都と特別区間の財源の均衡化を図ること、また、②特別区相互間の財源の均衡化を図ること、さらに、③特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保することにあります。

この趣旨に従って、都は条例で特別区財政調整交付金を交付しています。(自治法第282条第1項)

3 特別区財政調整交付金の性格

自治法第282条第2項は、都は、都が賦課徴収する市町村税のうち、固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税（この3税を「調整税」という）の収入額の一定割合を、「特別区がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように」交付することを定めています。

このことは、都と区の事務配分に応じて、調整税の収入額の一定割合を特別区の「固有財源」として保障するものです。都区制度改革により、法に明記されたことでその性格が一層明確になりました。

この特別区財政調整交付金は、特別区の一般財源であり、その用途は各区の自主的な判断に任されており、国や都がその用途を制限したり、条件をつけることはできません。

4 都区間の協議

都区財政調整は、都税として徴収される三税を原資として、東京都の条例に基づき、特別区への配分割合と算定方法が定められ、都の予算に計上されて、特別区に交付されます。都が条例を定めるに当たっては、都区協議会^(注2)という法定の協議組織の意見を聴く必要があり、そのための事前協議の組織として、都区財政調整協議会を設けて毎年度都区間で協議を

行っています。

都区協議会は、都知事をはじめとする都の理事者と、特別区の区長の代表者で構成されており、また都区財政調整協議会は、都の行政部長をはじめとする理事者と、特別区の副区長の代表者等で構成されています。なお、都区財政調整協議会の下に、実務的な検討を行う幹事会が設けられています。

東京都は、この協議での合意を受けて、条例改正、予算措置を行って、条例に基づく一定の基準により特別区ごとの需要額と収入額の計算を行い、不足分を交付します。

(注2) 都区協議会： 地方自治法の規定に基づき、「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間の連絡調整を図るため」都と特別区が共同で設ける必置機関（自治法第282条の2）。都知事が特別区財政調整交付金に関する条例を制定する場合は、あらかじめ都区協議会の意見を聴かなければならないとされている。

5 交付金の総額

交付金の総額は、都が特別区の区域で賦課・徴収する市町村税のうち、固定資産税、市町村民税法人分及び特別土地保有税の収入額に条例で定める一定割合を乗じた額です。

現在の配分割合は55%となっています。これは、都区間の事務配分に応じて定められるものであり、税財政制度の改革や都区の役割分担の変更等があった場合に変更することとされています。

なお、現在都が処理している事務のうち基礎自治体の財源で処理すべき範囲が明確にされていないため、都区間の役割分担の明確化とそれに応じた財源配分の整理が以前から課題とされています。

$$\text{交付金の総額} = (\text{固定資産税} + \text{市町村民税法人分} + \text{特別土地保有税}) \times \text{一定割合} (55\%)$$

6 交付金の種類

交付金には、普通交付金と特別交付金の2種類があります。

普通交付金の総額は、交付金の総額に100分の95を、特別交付金の総額は、交付金の総額に100分の5を乗じて得た額に相当する額です。

(1) 普通交付金

基準財政需要額^(注3)が、基準財政収入額^(注4)を超える区に対し交付されます。

(2) 特別交付金

普通交付金の算定期日^(注5)後に生じた災害等により特別の財政需要があるなどの事情がある区に対して、当該区の申請に基づき年2回に分けて交付されます。

(注3) 基準財政需要額：各特別区が標準の水準で行政を行う場合に必要な経費のうち一般財源で賄うべき額を一定の基準により算定したものをいう。

(注4) 基準財政収入額：各特別区の一般財源収入額を一定の基準で算定したものをいう。

(注5) 普通交付金の算定期日：毎年度4月1日現在により、算定する。

7 普通交付金の算定

(1) 算定の考え方

各特別区に交付される普通交付金の額は、交付金の総額の範囲内で、地方交付税に準じた方法で算定されます。

(2) 算定方法

各区に交付されるべき普通交付金の額は、各区ごとに算定された財源不足額であり、次

の式で表されます。

$$\boxed{\text{財源不足額}} = \boxed{\text{基準財政需要額}} - \boxed{\text{基準財政収入額}}$$

(3) 基準財政需要額の算定

基準財政需要額は、各特別区が標準的な行政を賄うのに必要な経費について、国庫支出金等の特定財源を充てる分は除き、一般財源で対応すべき額を算出するものです。

具体的には、特別区の平均的な規模である35万人規模の団体を想定し（これを「標準区」といいます。）、そこでどのような経費が標準的に必要となるかを設定し、これをもとに、人口規模等に応じて増減させることにより、各特別区の必要額を積算する手法がとられています。

これは、算定を合理的に行うとともに、各特別区の自主的な財政運営に支障が生じないよう、できる限り自動的、客観的な方法で算定しようとするものです。

ア 経費の種類

基準財政需要額は、経常的経費と投資的経費に分かれ、さらに民生費や土木費等の各費目に区分されています。

経常的経費には、議会総務費、民生費、衛生費、清掃費、経済労働費、土木費、教育費、その他諸費の8費目、投資的経費には、その他諸費を除く7費目があります。

イ 算定方法

具体的な算定は、費目ごとに次の式によって積算した額を合計して求められます。

$$\boxed{\text{単位費用}}^{(\text{注6})} \times \boxed{\text{測定単位}}^{(\text{注7})} \times \boxed{\text{補正係数}}^{(\text{注8})}$$

測定単位とは、それぞれの費目ごとに、最も相関すると考えられる指標（人口や道路面積等）であり、それぞれの費目ごとに標準区で設定した必要経費を標準区の測定単位で割り返したもの（測定単位が人口であれば、一人当たりの必要経費となります。）が単位費用です。

この単位費用に各特別区の測定単位の数値を掛け合わせて、それぞれの特別区の必要額を算出することになりますが、実際の必要経費は、単純に測定単位の大きさに正比例して増減するわけではありません。

そこで、実際の姿とかけ離れた算定にならないよう、一定の補正を行うのが、補正係数です。

(注6) 単位費用：標準区（特別区の標準的な人口規模である35万人の団体を想定したもの）における費目ごとの測定単位あたりの一般財源所要額。

(注7) 測定単位：費目ごとに、最も相関すると思われる指標として設定したもの（人口、道路面積、児童数等）。

(注8) 補正係数：団体の規模に正比例しない経費について、実際の所要額とかけ離れた算定にならないよう、測定単位の数値を補正する係数。

(4) 基準財政収入額の算定

基準財政収入額は、基準財政需要額に充てられる各特別区の特別区税や地方譲与税等の一般財源収入額を見込むものです。

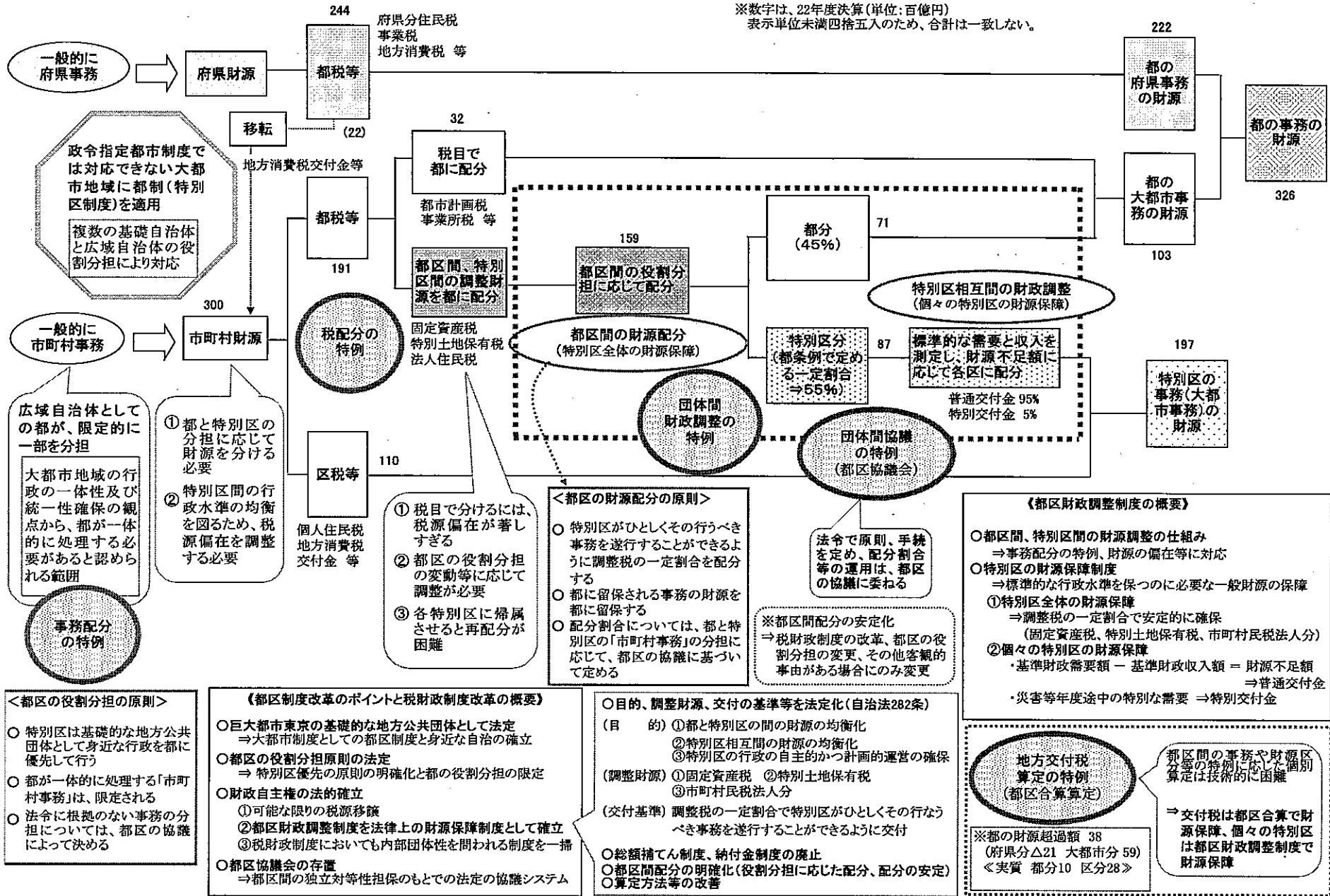
このうち、地方譲与税等以外は、見込額の85%分を基準財政収入額として算定し、15%分は、各特別区が基準財政需要額に相当する経費以外の財源に使えるようにしています。

特別区全体の見込額をもとに、税目等ごとの過去3ヵ年の構成比等により各特別区の額が算定されます。

$$\boxed{\text{基準財政収入額}} = (\boxed{\text{標準的な地方税収入見込額}} \times 85\%) + \boxed{\text{地方譲与税等の見込額}}$$

都区間の税配分の特例と都区財政調整制度の概要

※数字は、22年度決算(単位:百億円)
表示単位未満四捨五入のため、合計は一致しない。



東京や大都市制度に関する記述等

28 次地方制度調査会 18.2.28 「道州制のあり方に関する答申」

- ・ 東京圏においては、人や企業の活動圏や経済圏が都県の区域をはるかに越えて拡大しており、道州制の導入により広域的な行政課題に的確に対応する観点からは、東京都及び周辺の県の区域を合わせて一の道州とすることが基本となる。
- ・ 一方、東京圏に係る道州については、その中心部が有する大都市等としての特性に応じた事務配分や税財政制度等の特例を設けるだけでなく、これに加えて区域に関しても特例的な取扱いをするという考え方もあり、例えば、東京都の区域（又は現在特別区の存する区域等）のみをもって一の道州（又はそれに相当する何らかの自治体）とすることも考えられる。この場合には、広域的な行政需要に対応するため、周辺の道州との広域連合など広域調整の仕組みを設けることが必要となる。
- ・ 大都市圏域においては、人口や社会経済機能が集積し、特有の行政需要も存することから、道州制の導入に際しては、道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例及びこれらに見合った税財政制度等を設けることが適当である。
- ・ 大都市としての特性が顕著で首都機能が存する東京（現在特別区の存する区域あるいはその一部）については、さらに、その特性に応じた特例を検討することも考えられる。

自民党道州制推進本部 20.7.29 「道州制に関する第3次中間報告」

- ・ 東京（現在特別区の存する区域あるいは都心3区（千代田区、中央区、港区））については外交や迎賓、皇室関係の事務等の首都としての機能が存在し、人口や社会経済機能の集積が他の大都市と比較しても著しいこと等から特別な配慮が必要とも考えられる。
- ・ 自治体を置かず、国直轄の区域とするという考え方は、地方自治の根幹に関わる問題であり適当ではないと考えるが、他の大都市地域を相当上回る規模の人口の高度な集積に着目し、道州との調整、事務配分、税財政、道州の区域等に関する特例を設けることが適当と考える。

東京商工会議所 20.9.11（21.1.13 補足）「道州制と大都市制度のあり方」

～東京23区部を一体とする新たな「東京市」～（概要）

◇都区制度を廃止し、東京23区部を一体とする新たな「東京市」

魅力ある世界都市・東京を実現し、東京23区部において自己決定と自己責任を果たすにふさわしい自主自立の基礎自治体を実現するためには、都区制度を廃止し、東京23区部を一体とする新たな「東京市」が必要。

◇道州制を導入し、東京は一都三県の州が基本

地方分権を推進し、生活圏や経済圏の広域化に伴う種々の課題を解決するためには、現在の都道府県制は廃止して、道州制を導入することが望ましい。

東京の区割りについては、道路、鉄道、航空、港湾といった交通問題や、水質、大気汚染といった環境問題、防災や治安の問題などの広域課題を自己責任の下で解決する必要があり、原則として東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県の一都三県を一つの州とすべき。

なお、財政均衡を重視した東京直轄案及び東京分割案などが出ているが、いずれも生活圏及び経済圏の一体性を軽視しており、論外である。

◇大都市の機能を発揮できる新たな大都市制度

3大都市圏を支える「東京23区部（東京市）」、横浜市、名古屋市、大阪市については、その集積を効果的・効率的・戦略的に活かして魅力ある都市圏を形成することが、国内の経済をけん引し、我が国の国際的競争力の向上につながる。そのための、新たな大都市制度の導入が必要。

東京市については、日本の首都を支える機能を有していることから、別途の配慮が必要。

道州制の下でも、大都市の集積を活かす大都市制度は必要。

※東京市については、これまで特別区であったこと、また規模が非常に大きいという特性を考慮し、新たな大都市制度としての市と区の役割を築くための検討が必要。

日本経済団体連合会 20.11.18 「道州制の導入に向けた第2次提言」

日本を代表する大都市の東京は、皇居、国会、中央省庁、最高裁判所などが存在し、首都としての機能を有し、また人口や経済機能が集中している。わが国ではかつて、首都機能の移転に向けて1992年に「国会等の移転に関する法律」が制定されたが、今後、激化するグローバル競争のなかで、東京はむしろ、わが国を代表する経済都市としてさらに国際化を図り、現在の集積を活用して発展を遂げるとともに、地方にも富を配分していく役割を果たすことが期待される。

そこで、「国会等の移転に関する法律」を廃止する一方で、東京がわが国の首都であること、すなわち立法機関である国会、行政を担う首相官邸および中央省庁、司法をつかさどる最高裁判所などの限られた首都機能を東京に置くことを明示した「首都に関する法律」（仮称）を制定すべきである。首都に求められる機能とそれを支える行財政制度、首都における地方自治のあり方については、海外の事例を踏まえつつ、憲法95条の範囲内で検討を深めるべきである。

なお首都については、ワシントンD. C. のように東京都全部もしくはその一部を国直轄とすべきという考えも主張されているが、住民自治と団体自治を限定することになるため認められにくいと考えられる。

日本商工会議所 21.4.16 「地域活性化に資する地方分権改革と道州制の推進について」

- 東京都を含む首都圏の取り扱いについては、国による直轄案など様々な議論があるが、道路、鉄道、空港、物流、観光などの広域的課題に対応するという観点から、東京商工会議所政治・行政改革推進委員会報告にもあるとおり、周辺県を含んだ地域で検討されることも必要であろう。

その際の東京23区の取り扱いについては難しい問題であるので、諸外国の大都市（特にニューヨーク、パリ、ロンドンなど）の地方自治制度を参考に最適なあり方を検討していくことが望ましいと考える。

- 世界各地の都市間における競争が激化している中、東京をはじめ大都市は、膨大かつ複雑な行財政需要に応えていく使命があることに加え、アジアや世界の交流拠点として魅力ある都市づくりが求められている。こうした課題に対応するため、他の基礎自治体とは異なり、これまで以上の権限を持つ新たな大都市制度の検討が必要ではないか。

経済同友会 22.5.19 「道州制移行における課題—財政面から見た東京問題と長期債務負担問題—」
（概要から抜粋）

2 道州制下における東京のあり方

<現状>

- ・ 税収、経済、人口の集中する東京（総人口の1割にあたる約1300万人）が居住し、GTPは約1/5を占める。その結果、都道府県税収は、総額の約1/5にあたる3.4兆円が、国税収入は約4割の21.5兆円が東京都の税収。
- ・ 国税収入21.5兆円の95%以上が23区の税収。
- ・ 23区は、東京を一体的に形成してきた歴史的な経緯がある。

<基本的な考え方>

- ・ 東京一極集中を是正しようとするあまり、東京の持つ高い国際競争力を抑制し、かえって日本経済全体の成長を阻害するものであってはならない。
- ・ 今後の少子・高齢化社会、人口減少社会の到来を踏まえ、今後も東京の経済力や財政力が現在と同様であるとは限らない。

<提言>

東京特別州（現東京23区）を創設し、新たな財政調整の原資に

- ① 現在の23区を「東京特別州」として創設。特別州内の基礎自治体は、現在の23区を前提とせず、行政事務の役割に応じて適切な規模に再編。
- ② 東京特別州の歳入の一部は、道州制の水平調整財源とする。

東京自治制度懇談会報告「議論の整理」(19.11.20)の要点

～地方自治制度改革の課題と方向について～

東京における 大都市制度のあり方

「大都市経営」の定義

大都市の安全性、機能性及び快適性を維持向上させるという大都市全体の利益のために、その地域の行政課題を総合的・一体的に解決することによって、集積のメリットを効果的に発揮し、集積のデメリットを効率的に解消していくこと

○自治法上に都が大都市経営の担い手となる旨明確化すべき

○道州が導入された場合、少なくとも1都3県を包含する必要があるが、特別区の区域の大都市経営は、道州が担う案のほか、特別区又はその周辺区域を含めて一つの基礎的自治体となって担うのも選択肢の一つ

○大都市経営に関する事務及び府県の立場で行う必要がある事務を除き、都が行っている事務は可能な限り特別区へ移管
(ただし、効率性、利便性、責任の所在等も加味)

○特別区の区域の再編が必要
(指定都市や完全自治体への移行は否定、大都市の一部を構成する人口規模の非常に大きな基礎的自治体を想定する可能性に言及)

○税財政制度は大都市制度全体の方向性が明らかになった段階で検討

第二次特別区制度調査会報告(19.12.11)の要点

～「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想～

改革の基本的な考え方

- 東京大都市地域において、基礎自治体優先の原則に立った分権改革をさらに進めることが必要
- 特別区が名実ともに住民に身近な政府として自らを確立していくためには、「大東京市の残像」を内包する「都の区」の制度から離脱することが必要
- 「行政の一体性」の観念から脱却し、分権時代にふさわしい新たな基礎自治体間の関係を構築することが必要

「基礎自治体連合」の構想

※他の地域にも適用できる一般制度として

- 「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京〇〇市」として実現(「特別区」からの決別)
- 基礎自治体横断的な関係は、新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計
- 「基礎自治体連合」は、基礎自治体間で協議し、住民投票により承認された憲章の下、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能とする制度
- 「東京〇〇市」間の財源の均衡化を図るため、「対等・協力」の関係のもとでの自主的な財政調整を行う税財政制度を設置

「都の区」の制度廃止と

「基礎自治体連合」の構想

概要版

I これまでの経緯

平成15年10月16日、財団法人特別区協議会に特別区の自治に関する調査研究を行うため特別区制度調査会が設置され、同時に特別区長会から、特別区の今後のあり方についての調査・審議を依頼された。第一次調査会では、平成17年10月までに2回の報告を行った。

1 中間のとりまとめ報告(H17.1)『都区制度の改革 -新たに問われる「平成12年改革」-』

「平成12年改革」は、都区制度の枠内での一つの到達点と評価した。しかし、都区間での協議が進まず、都と特別区の役割分担や住民への責任が明確になっていないことから、未完の状態であると指摘した。

都区制度を検証する基本的視点は、特別区の存する区域全体を一つの市域とみなし、基礎自治体の事務のうち一体的な処理が必要とされる事務を広域自治体に振り分けるという都区制度を形づくっている観念である「一体性」と、「首都性」及び「都と特別区の役割分担の原則」の三点とした。

2 第一次報告(H17.10)『東京における新たな自治制度を目指して -都区制度の転換-』

いわゆる地方分権一括法の目的は、「基礎自治体優先の原則」に立ち、人々が真に豊かさと潤いを実感できる分権型社会を創造することである。東京大都市地域においても新しい基礎自治体の再構築を急ぎ、自己決定・自己責任による地域自治への体制を整えなければ、来るべき時代への新しい展望を開くことはできないとした。そこで、東京都の意識改革を求めると共に都区制度の転換を提案し、この地域の「一体性」の視点を中心に課題と論点の整理を行い、「行政の一体性」の確保を今後も維持する必要性の有無により、新たな基礎自治体のイメージとして2つのシナリオを提示した。

3 第二次報告に当たって

第二次報告では、基礎自治体横断的な関係を「行政の一体性」からではなく、基礎自治体間の新たな「対等・協力」の関係から再検討し、第一次報告のシナリオを発展的に解消させた形で提示した。

II 改革の基本的な考え方

1 集権体制としての「都の区」の制度廃止

(1) 払拭されない「大東京市の残像」

地方自治法の制定に先立ち、戦後改革の一環として、昭和21年、特別区を基礎的な地方公共団体とする「東京都制(昭和18年法律第89号)」の改正が行われた。現行都区制度は、この改正「東京都制」を地方自治法に引き継いだものであったにもかかわらず、昭和27年の地方自治法改正により、特別区は再び都の内部団体とされ、23区の存する区域は、あたかもそこに一つの東京市が成り立っているかのように、都による一体的統制の下に置かれることになった。

「平成12年改革」は、戦後半世紀に及び23区の存する区域における基礎的な地方公共団体は都であるとしてきた法の位置付けを改め、それぞれの特別区がこの地域における基礎的な地方公共団体であるとしたものであった。

しかし、都区制度の枠内で行われた「平成12年改革」は、依然として、東京大都市地域を一の市ととらえ、広域自治体である都がこの地域の主体であるかのように振る舞う制度的可能性を内包しており、それは「都の区」を特別区とする都区制度に内在する「大東京市の残像」であるといえる。

(2) 東京大都市地域の基礎自治体

21世紀に入り、わが国は本格的な人口減少時代に突入した。少子化の進行はこれまでの経済や地域の存立基盤に関わる深刻な問題であり、高齢化の進展は保健・医療・介護サービスの充実強化など待ったなしの対応を迫っている。人々の日常の暮らしに目を向ければ、地域社会と基礎自治体が対応を迫られている問題が多発している。

このような状況で、安全・安心の施策網を構築し、多様な住民ニーズに的確に responding していくことは住民に最も身近な「最初の政府」である基礎自治体の不可欠な役割であり、今後、その責任は増大する。

東京大都市地域にも人口減少・高齢社会が到来する時代に、真に住民が豊かさと潤いを実感できる社会を構築し維持するためには、地域の実情に合わせたきめ細かな対応が求められている。それゆえ、基礎自治体優先の原則に立って基礎自治体の役割と行財政体制を強化する分権改革をさらに進める必要がある。

(3) 「都の区」の制度廃止

東京大都市地域に充実した住民自治を実現していくためには、戦時体制として作られ帝都体制の骨格を引きずってきた都区制度は、もはや時代遅れというほかはない。特別区が名実共に住民に最も身近な政府として自らを確立していくためには、「大東京市の残像」を内包する「都の区」の制度から離脱することが必要である。そのためには、東京大都市地域における広域自治体と基礎自治体の役割をさらに明確に区分し、都が法的に留保している市の事務のすべてを特別区(後述の「東京〇〇市」)が担い、都区間で行っている財政調整の制度を廃止する必要がある。

2 「行政の一体性」からの脱却

一体性という考え方は、昭和18年に東京府と東京市を廃止し都制を導入して「帝都を一の体制にする」としたときから始まっている。それは、まさに戦時集権体制の一環であった。

「平成12年改革」においても、23区の存する区域では、「行政の一体性」の確保の観点から、都が市の事務の一部を区に代わって一体的に処理するという考え方に継承されている。このように、「一体性」こそが、これまでの集権体制の都区制度を支えてきた基本観念であるといえる。

したがって、東京大都市地域における「行政の一体性」の必要を前提とする限り、都という一の行政主体が区に代わって一体的に事務を処理する体制を乗り越えていくことはできない。この際、基礎自治体を第一義の行政主体とする充実した住民自治のシステムを確立していくため、「行政の一体性」の観念から脱却し、分権時代にふさわしい新たな基礎自治体間の関係を構築することが必要である。

3 基礎自治体間の新たなシステム

これまでの都区制度改革の検討では、特別区を普通地方公共団体に転換すれば、地方交付税の個別適用に直結し、現行の都区財政調整制度によって確保されてきた区間の水平的な財政調整機能が失われ、各区の財政需要を賄うだけの財源の手当てができなくなるという不安がぬぐえなかった。

このようなこだわりや固定観念を克服し、すべての特別区が基礎自治体として個々の役割を果たしつつ、これまでになかったような「対等・協力」の関係を構想・構築できるならば、23の特別区は、思い切って「都の区」の制度廃止に向けた第一歩を踏み出すことができると考える。

構築されるべき新たな基礎自治体間の関係は、人口、面積、位置、財源など様々な特性を持つ基礎自治体が、自らの意思決定における主体性と行財政運営における自律性を維持しつつ、「対等・協力」の相互補完により、住民のニーズと効率性の要請に的確に response できるものでなければならない。

Ⅲ 「基礎自治体連合」の構想

1 「都の区」の制度廃止後の基礎自治体の姿

「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体は、「東京〇〇市」として実現する。「東京〇〇市」は東京都から分離・独立した存在として、地域における行政を自主的かつ総合的に担うものとする。

特別区が「都の区」とされてきたことから脱却していくためにも、政令指定都市の行政区や基礎自治体の内部団体である地域自治区などと区別するためにも「区」という名称から決別すべきである。

2 「東京〇〇市」の「対等・協力」関係 —「基礎自治体連合」—

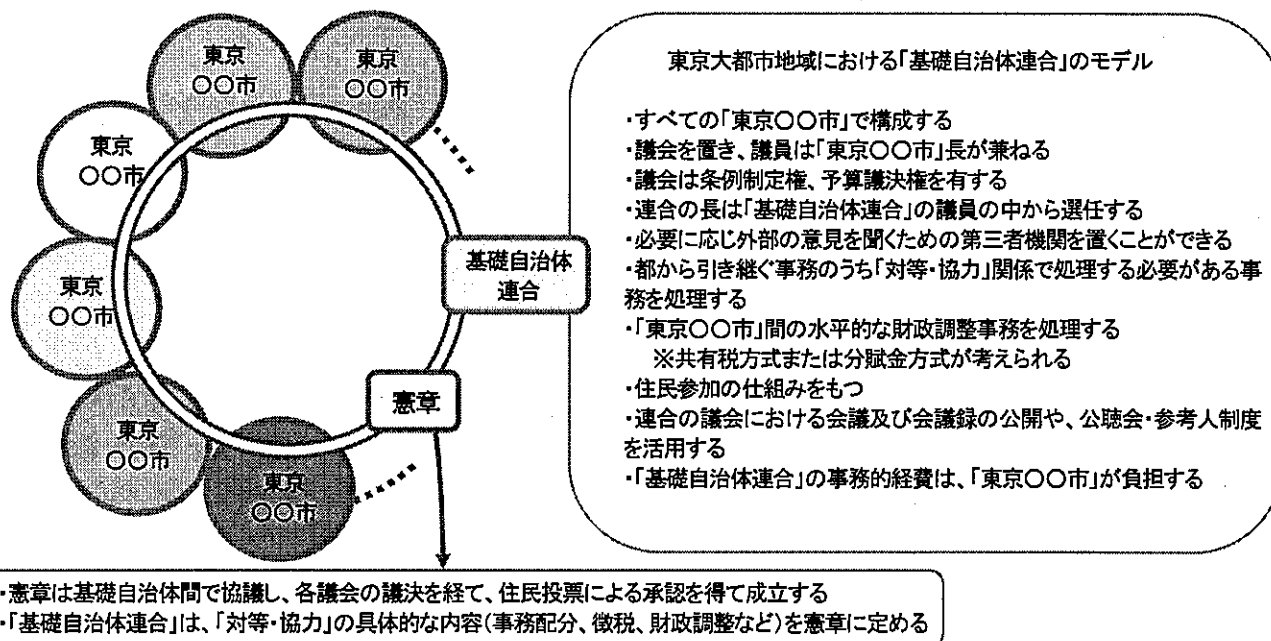
東京大都市地域には、行政需要や財源の極端な偏在が現存している。これらを踏まえ、実現可能な新たな基礎自治体間の関係を構想する必要がある。この基礎自治体横断的な関係は「東京〇〇市」が、これまでの歴史的沿革を乗り越える行財政の仕組みでなければならない。

この基礎自治体横断的な関係は、基礎自治体の新しい「対等・協力」の形であり、法的根拠を有する「基礎自治体連合」として設計する。「基礎自治体連合」は、住民投票により承認された憲章の下に、地域の実情に合わせた多様な自治の選択を可能とする新たな制度である。

「基礎自治体連合」は、事務配分、徴税、財政調整などの具体的な「対等・協力」関係の内容を定める憲章を、基礎自治体(特別区=「東京〇〇市」)間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立する。

3 「基礎自治体連合」による具体的な自治モデル

(1) 東京大都市地域における「基礎自治体連合」の姿(イメージ)



(2) 財政制度における「対等・協力」関係

東京大都市地域における「基礎自治体連合」では、特別区間に現に存する地域特性を踏まえ、「東京〇〇市」間の財源の均衡化をはかるために、「対等・協力」の関係のもとでの自主的な財政調整を行う税財政制度を設ける。

東京大都市地域には独自の財政調整制度が適用されてきた経緯を踏まえ、「基礎自治体連合」

では「共有税方式」または「分賦金方式」による財源の確保が考えられる。

なお、各「東京〇〇市」の地方交付税算定については一括して「基礎自治体連合」へ適用するなど、地方交付税制度の特例を設ける必要がある。

4 東京大都市地域以外への適用可能性

「基礎自治体連合」は、東京大都市地域における新たな自治のモデルとして構想したものであるが、それぞれの地域の実情に合わせた多様な自治システムの選択を拓いていくという意味では、他の地域にも適用可能なものであり、これにより、日本の地方自治制度をより豊かなものにしていくことができると考える。

IV 第二次報告のおわりに

1 区域の再編について

現在協議中の「都区のあり方検討委員会」では、都から、効率的な行政のためには「器」の問題は避けて通れず、事務の移管と区域再編はセットで検討すべきだという考え方が示されている。しかし、まず先に「平成 12 年改革」による都区の役割分担、財源配分の原則を実現し、その上で各特別区が自主的に区域問題に取り組むことが順当な道筋である。

2 道州制について

仮に道州制の導入ということになれば、東京都が、現行のように市の機能を内包したまま、「州」になることは考えにくい。したがって、「都の区」の制度を廃止し、都に留保されている事務と税を移管し、新たに「基礎自治体連合」を構築しようとする本構想は、道州制が導入される場合であっても対応できる制度であると考えられる。

3 首都について

都制は帝国の首都として創設された歴史を持っているが、現在、首都を定めた法令はない。「都の区」の制度が廃止されれば、都が「大東京市の残像」を引きずって行ってきた首都としての役割は消失する。その場合、首都の役割は「東京〇〇市」の連合またはいずれかの「東京〇〇市」が担うこともできる。

4 「平成 12 年改革」について

「平成 12 年改革」は平成 10 年の法改正から 9 年を費やしながらも未完のままである。当面、都区は、「平成 12 年改革」の趣旨に沿って誠実な協議を進め、役割分担の明確化と税財政の安定化を実現すべきである。とりわけ、基礎自治体としての特別区優先の原則を徹底し、都が実施する事業を例外なく見直し、都区の役割分担のあり方を整理することは、「平成 12 年改革」の趣旨を実現することにとどまらず、今後の東京大都市地域の行政のあり方や地方分権改革の方向にも合致するものである。

5 「都の区」の制度廃止と特別区間の協調について

この第二次報告は、特別区にとって悲願であった「平成 12 年改革」をさらに超えて、「都の区」の制度廃止を提案するものである。それだけに、これまで「都の区」であることによって形成されてきた都への依存心を払拭していく必要がある。なによりも、都に頼らず、都に留保されてきた事務を自分たちで処理し、行政需要の違いと著しい財源の偏在を自らの手で調整していくには、これまで 23 区間で培ってきた「互譲・協調」の精神と、「自分たちの事柄は自分たちの力で解決していく」という自主・自立への確固たる決意が強く求められる。

平成 19 年 12 月 11 日

特別区長会会長（多田正見 江戸川区長）コメント

本日、特別区制度調査会から、かねて検討をお願いしていた今後の特別区のあり方に関する第 2 次の報告をいただきました。

報告では、「都区制度の転換」を謳った一昨年の第 1 次報告をさらに発展させ、「都の区」の制度を廃止し、「基礎自治体連合」による新しい自治の仕組みを提案しています。

これは、東京大都市地域において、従来都区関係を覆ってきた「一体性」の観念から脱却し、基礎自治体を第一義の行政主体とする充実した住民自治のシステムを確立していくことをめざしたものであり、これまで特別区が取組んできた自治権拡充の方向に合致するものとして、大いに勇気付けられる報告であります。

「基礎自治体連合」の構想は、自治体同士が「対等・協力」の関係に立脚して、自ら連携のための制度を構築していく新しい発想に基づき、東京の自治のあり方にとどまらず、全国的な地方分権改革の進展に向けて多様な選択肢を示す画期的なものと思っております。

合わせて、特別区をとりまく区域再編問題、道州制、首都制度等様々な課題についても一定の方向を示唆していただきました。

この構想を具体化するためには、制度的にクリアしなければならない様々な課題があり、今後もさらに具体的な検討を進めていく必要があると思えます。

おりしも、国においては、第 2 期分権改革がスタートし、急ピッチで検討が進められています。今後の分権改革を展望しつつ、道州制ビジョンについての議論も行われています。

これらの地方分権改革に向けた一連の動きは、基礎自治体を地域の総合的な行政主体として拡充していくことを基本にすえたものであり、特別区としても主体的な取組みが求められるところです。

先日東京自治制度懇談会の最終報告が出され、くしくも同じ時期に都区双方から方向性の異なる見解が示されたこととなります。

特別区長会としては、特別区制度調査会の報告を十分吟味し、国や都の議論、区議会や住民をはじめ関係者のご意見を踏まえながら、東京における新しい自治の姿の構築に向けて、今後大いに議論を深めていきたいと考えています。

なお、報告では、当面、平成 12 年改革の完成に向けて都区の役割分担のあり方を整理すべきことを指摘しており、現在進めている都区のあり方に関する検討に真摯に取り組んでいく必要があるものと思っております。

いずれにしても、特別区は、分権時代における東京大都市地域の基礎自治体として、重い責務を果たしていかなければなりません。今後の取組みに向けて、関係各位のご支援をお願いいたします。

特別区制度調査会会長コメント

特別区制度調査会が、今回の依頼を受ける際、個々の区を23色にたとえられ、「各区がいきいきと己を主張し、互いに競いながら、しかし相互理解と協調も失わないう、そんな素晴らしい絵画が、この「東京」というキャンバスを舞台に繰り広げられることを願っている」という特別区長会の想いをいただきました。

戦後形づくられてきた様々な仕組みが大きく崩れ、住民による自己決定・自己責任の原理の下に、人々が安全で安心して暮らせる施策網を構築し、創意工夫に満ちた地域社会を実現していくために、今日ほど住民に最も身近な「最初の政府」である基礎自治体の役割強化が求められている時代はありません。

特別区を名実共に住民に最も身近な「最初の政府」として再構築するためには、都区制度を支えてきた基本的観念である東京大都市地域における「行政の一体性」からの脱却と「都の区」の制度廃止が必要であるとの結論に至りました。

その上で、基礎自治体が自らの意思決定における主体性と行財政運営における自立性を維持しながら、「対等・協力」による相互補完を行う仕組みとして「基礎自治体連合」を提案しました。これは、地域の特性に合わせて多様な自治の選択を可能とし、東京大都市地域以外にも応用可能な新たな地方自治の枠組みです。

都区制度改革は「コップの中の嵐」、こう比喻されることがあります。東京大都市地域における基礎自治体(各特別区)と広域自治体(東京都)のあり方を、「都の区」という制度の枠組みの中だけで解決しようとしたからではないでしょうか。

基礎自治体である特別区のあり方も、これまでの都区制度の枠組みを超えた新たな発想で、自らの自治の姿を構築する必要があると考えました。

特別区が何を求めて、何をなすべきかは「基礎自治体連合」の構築に託すと同時に、「基礎自治体連合」の構想が、日本の自治制度に対する東京大都市地域からの発信となれば幸いです。

最後に、精力的にご議論いただきました制度調査会委員の皆様と事務局をはじめ関係者の皆様に対して心から感謝申し上げます。

平成19年12月

特別区制度調査会

会長 大森 彌

参考

都道府県・市区町村人口順 22.10.1国勢調査確定値

＜全国1742団体＞
特別区23、市785、町村934

団体名	人口	順位
全国	128,057,352	
東京都	13,159,388	
神奈川県	9,048,331	
特別区部	8,945,695	
大阪府	8,865,245	
愛知県	7,410,719	
埼玉県	7,194,556	
千葉県	6,216,289	
兵庫県	5,588,133	
北海道	5,506,419	
福岡県	5,071,968	
静岡県	3,765,007	
横浜市	3,688,773	1
茨城県	2,969,770	
広島県	2,860,750	
大阪市	2,665,314	2
京都府	2,636,092	
新潟県	2,374,450	
宮城県	2,348,165	
名古屋市	2,263,894	3
長野県	2,152,449	
岐阜県	2,080,773	
福島県	2,029,064	
群馬県	2,008,068	
栃木県	2,007,683	
岡山県	1,945,276	
札幌市	1,913,545	4
三重県	1,854,724	
熊本県	1,817,426	
鹿児島県	1,706,242	
神戸市	1,544,200	5
京都市	1,474,015	6
福岡市	1,463,743	7
山口県	1,451,338	
愛媛県	1,431,493	
長崎県	1,426,779	
川崎市	1,425,512	8
滋賀県	1,410,777	
奈良県	1,400,728	
沖縄県	1,392,818	
青森県	1,373,339	
岩手県	1,330,147	
さいたま市	1,222,434	9
大分県	1,196,529	
広島市	1,173,843	10
石川県	1,169,788	
山形県	1,168,924	
宮崎県	1,135,233	
富山県	1,093,247	
秋田県	1,085,997	
仙台市	1,045,986	11
和歌山県	1,002,198	
香川県	995,842	
北九州市	976,846	12
千葉市	961,749	13
世田谷区	877,138	14
山梨県	863,075	
佐賀県	849,788	
堺市	841,966	15
新潟市	811,901	16
福井県	806,314	
浜松市	800,866	17
徳島県	785,491	

団体名	人口	順位
高知県	764,456	
熊本市	734,474	18
相模原市	717,544	19
島根県	717,397	
静岡市	716,197	20
練馬区	716,124	21
岡山市	709,584	22
大田区	693,373	23
足立区	683,426	24
江戸川区	678,967	25
船橋市	609,040	26
鹿児島市	605,846	27
鳥取県	588,667	
八王子市	580,053	28
川口市	561,506	29
杉並区	549,569	30
姫路市	536,270	31
板橋区	535,824	32
松山市	517,231	33
宇都宮市	511,739	34
東大阪市	509,533	35
松戸市	484,457	36
西宮市	482,640	37
倉敷市	475,513	38
大分市	474,094	39
市川市	473,919	40
金沢市	462,361	41
福山市	461,357	42
江東区	460,819	43
尼崎市	453,748	44
長崎市	443,766	45
葛飾区	442,586	46
町田市	426,987	47
富山市	421,953	48
豊田市	421,487	49
高松市	419,429	50
横須賀市	418,325	51
岐阜市	413,136	52
藤沢市	409,657	53
枚方市	407,978	54
柏市	404,012	55
宮崎市	400,583	56
豊中市	389,341	57
長野市	381,511	58
一宮市	378,566	59
豊橋市	376,665	60
岡崎市	372,357	61
高崎市	371,302	62
和歌山市	370,364	63
奈良市	366,591	64
品川区	365,302	65
高槻市	357,359	66
吹田市	355,798	67
旭川市	347,095	68
高知市	343,393	69
川越市	342,670	70
いわき市	342,249	71
所沢市	341,924	72
前橋市	340,291	73
郡山市	338,712	74
大津市	337,634	75
北区	335,544	76
越谷市	326,313	77

団体名	人口	順位
新宿区	326,309	78
秋田市	323,600	79
那覇市	315,954	80
中野区	314,750	81
四日市市	307,766	82
春日井市	305,569	83
久留米市	302,402	84
青森市	299,520	85
盛岡市	298,348	86
福島市	292,590	87
明石市	290,959	88
津市	285,746	89
豊島区	284,678	90
長岡市	282,674	91
下関市	280,947	92
市原市	280,416	93
函館市	279,127	94
茨木市	274,822	95
八尾市	271,460	96
水戸市	268,750	97
目黒区	268,330	98
加古川市	266,937	99
福井市	266,796	100
徳島市	264,548	101
佐世保市	261,101	102
平塚市	260,780	103
府中市	255,506	104
山形市	254,244	105
富士市	254,027	106
墨田区	247,606	107
草加市	243,855	108
松本市	243,037	109
呉市	239,973	110
寝屋川市	238,204	111
八戸市	237,615	112
佐賀市	237,506	113
春日部市	237,171	114
茅ヶ崎市	235,081	115
大和市	228,186	116
宝塚市	225,700	117
厚木市	224,420	118
上尾市	223,926	119
調布市	223,593	120
太田市	216,465	121
つくば市	214,590	122
松江市	208,613	123
伊勢崎市	207,221	124
文京区	206,626	125
港区	205,131	126
渋谷区	204,492	127
上越市	203,899	128
荒川区	203,296	129
熊谷市	203,180	130
沼津市	202,304	131
※以上20万人以上の団体 (以下、特別区のみ標記)		
台東区	175,928	155
中央区	122,762	236
千代田区	47,115	590

指定都市19
中核市41
特例市40(標記36)
(23.10.11現在)

(参考)特別区の基礎データ

区名	人口 23.4.1 住基+外登 人	昼間人口 17国調 人	面積 ha	財政規模(22年度普通会計決算)		
				歳出総額 千円	特別区税 千円	財調交付金 千円
千代田	50,903	853,382	1,164	44,737,629	13,945,774	7,200,100
中央	123,429	647,733	1,018	67,301,849	20,211,951	12,402,618
港	227,991	908,940	2,034	99,089,266	59,137,252	2,306,247
新宿	319,193	770,094	1,823	129,724,703	38,343,892	24,483,474
文京	199,548	336,229	1,131	70,202,176	27,638,029	18,796,721
台東	181,691	303,522	1,008	87,171,023	17,633,935	26,790,172
墨田	250,415	262,514	1,375	103,666,919	20,055,054	35,127,744
江東	474,274	490,708	3,994	152,969,929	41,646,334	50,915,868
品川	364,052	505,034	2,272	132,094,555	39,732,024	36,772,780
目黒	262,320	271,320	1,470	84,154,293	38,026,946	14,263,272
大田	694,414	657,209	5,946	217,897,038	66,579,982	59,296,925
世田谷	853,190	736,040	5,808	239,156,340	105,996,704	35,673,252
渋谷	207,653	542,803	1,511	79,168,782	39,398,847	4,326,474
中野	311,690	285,636	1,559	103,454,033	29,484,609	31,358,904
杉並	538,703	439,379	3,402	153,260,633	58,661,518	33,801,122
豊島	266,553	378,475	1,301	96,738,503	27,417,682	28,177,879
北	333,461	307,317	2,059	123,408,730	25,256,414	45,117,734
荒川	205,263	184,021	1,020	80,073,153	14,423,850	36,030,056
板橋	535,812	456,425	3,217	174,943,977	41,231,304	57,096,521
練馬	708,488	530,628	4,816	219,473,188	59,940,319	72,707,654
足立	668,814	539,309	5,320	237,187,731	42,053,203	92,229,063
葛飾	450,046	343,039	3,484	154,124,329	30,350,623	63,201,440
江戸川	680,380	534,942	4,986	224,029,741	47,751,532	79,480,677
計	8,908,283	11,284,699	61,718	3,074,028,520	904,917,778	867,556,697

地方自治法の一部を改正する法律案（概要）について

平成24年3月
総務省自治行政局

- 地方公共団体の議会及び長による適切な権限の行使を確保するとともに、住民自治の更なる充実を図るため、議会の招集及び会期、議会と長の関係、直接請求制度等について必要な改正を行う。
- 内閣総理大臣の諮問機関である第30次地方制度調査会において取りまとめられた「地方自治法改正案に関する意見」（平成23年12月15日）に基づくもの。

1 改正事項

(1) 地方議会制度

① 地方議会の会期

- ・ 地方公共団体の議会について、条例により、定例会・臨時会の区分を設けず、通年の会期とすることができることとする。

※ 通年の会期とは、条例で定める日から翌年の当該日の前日までを会期とするもの。

※ 通年の会期を選択した場合、議会は会議を開く定例日を条例で定める。

※ 長等の議場への出席義務については、定例日又は議案の審議に限定する。

※ 長等が議場に出席できない正当な理由がある場合に、議長に届け出たときは出席義務が解除されることとする（定例会、臨時会においても同様）。

② 臨時会の招集権

- ・ 議長等の臨時会の招集請求に対して長が招集しないときは、議長が臨時会を招集することができることとする。

③ 議会運営

- ・ 委員会に関する規定を簡素化し、委員の選任方法、在任期間等について法律で定めていた事項（例：常任委員は会期の始めに議会で選任）を条例に委任する。
- ・ 本会議においても、公聴会の開催、参考人の招致をすることができることとする。

(2) 議会と長との関係

① 再議制度（長が、異議のある議決や越権・違法な議決等に対して、再度の議決を議会に求める制度）

- ・ 一般再議の対象を条例・予算以外の議決事件（総合計画など）に拡大する。

※ 条例・予算以外の議決の再議決要件は過半数とする。

② 専決処分（議会が議決すべき事件について必要な議決が得られない場合に、議決に代えて長が行う処分）

- ・ 副知事及び副市町村長の選任を対象から除外する。
- ・ 条例・予算の専決処分について議会が不承認としたときは、長は必要と認める措置を講じ、議会に報告しなければならないこととする。

③ 条例公布

- ・ 長は、条例の送付を受けた日から 20 日以内に再議に付す等の措置を講ずる場合を除き、当該条例の公布を行わなければならないこととする。

(3) 直接請求制度

- ・ 解散・解職の請求に必要な署名数要件を緩和する。

※ 現行：有権者数の3分の1（40万を超える部分については6分の1）

→ 改正後：有権者数の3分の1（40万から80万の部分については6分の1、80万を超える部分については8分の1）

(4) 国等による違法確認訴訟制度の創設

- ・ 国等が是正の要求等をした場合に、地方公共団体がこれに応じた措置を講じず、かつ、国地方係争処理委員会への審査の申出もしないとき等に、国等は違法確認訴訟を提起することができることとする。

(5) 一部事務組合・広域連合等

- ・ 一部事務組合等からの脱退の手続を簡素化する。
- ・ 一部事務組合の議会を構成団体の議会をもって組織することができることとする。
- ・ 広域連合に執行機関として長に代えて理事会を置くことができることとする。

2 施行期日

① 地方議会の会期、臨時会の招集権、議会運営（公聴会等）、再議制度、専決処分、条例公布
公布日

② 議会運営（委員会等）、直接請求制度（署名数要件の緩和）、国等による違法確認訴訟制度の創設、
一部事務組合・広域連合等
公布後6月以内

第30次地方制度調査会第9回専門小委員会 次第

平成24年3月29日（木）

15:00～17:00

総務省講堂（地下2階）

1 開 会

2 議 題

① 大都市制度のあり方について

- ・ 全国知事会（上田清司埼玉県知事）から意見聴取
- ・ 中核市市長会（仲川げん奈良市長）から意見聴取
- ・ 特例市市長会（竹内功鳥取市長）から意見聴取

② その他

3 閉 会

○配付資料

- 資料 1 全国知事会提出資料
- 資料 2-1 中核市市長会提出資料
- 資料 2-2 中核市市長会提出資料
- 資料 3 特例市市長会提出資料

第30次地方制度調査会
第9回専門小委員会 提出資料

平成24年3月29日

全国知事会

政令指定都市をめぐる課題について

1. 道府県と政令指定都市間で大きな課題は生じていないとする意見

- 「二重行政」について大きな課題があるとの認識はない。
- 政令指定都市が「二重行政」とする例は、役割分担し相互に補完することでサービスの充実を図っているもの。
- 協議の場を設け役割の明確化や適正化を図り、大きな問題は生じていない。

2. 道府県と政令指定都市間で課題を指摘する意見

- ① 類似の施策・サービスに関する課題
 - ・ 野球場や図書館などの施設が重複し、効率的な行政運営等で課題がある。
 - ・ 両者が実施する事業・施設(制度融資、公設試験研究機関等)について非効率な事例がある。
- ② 関連する施策のつなぎ目に齟齬が生じている
 - ・ 県による河川整備と市が行う下水道整備の事業の調整が不十分であると、効果的なゲリラ豪雨対策がとれない。
- ③ 都市圏全体の広域調整機能が確保されていない
 - ・ 新型インフルエンザへの対応事例
府と市の連携がうまくいかず、学校の休校措置のタイミングが異なってしまった。
 - ・ 特別高度救助隊(ハイパーレスキュー隊)の事例
県に権限がないため、知事からの出動要請に対し、市長が応じられなかった。
- ④ 事務配分と財源配分にねじれが生じている
 - ・ 教職員の任命・配置は政令指定都市、給与負担は道府県。

大都市制度のあり方について

3. 「特別自治市構想」は検討すべき課題が多く、慎重な検討が必要

- ① 現行の道府県の区域が複数の広域自治体に分割される恐れ。
- ② 道府県全体の広域調整機能が低下する恐れ。
- ③ 一人の長に広域自治体が行う事務まで権限が拡大することで、本来の基礎自治体としての機能が十分発揮できなくなる恐れ。
- ④ 税財源が特別自治市市域に偏在する結果、周辺自治体との財政力格差が拡大する恐れ。

4. 大都市制度の検討に当たっての留意点

- ① 大都市制度のあり方は都道府県制度のあり方と表裏一体。全国知事会の意見も十分に踏まえて検討すべき。
- ② 政令指定都市の状況(人口等の規模、都市機能の集積状況や成熟度など)は様々であるので、都市の態様を踏まえた議論が必要。
- ③ 大都市のみを議論するのではなく、併せて周辺市町村への影響も考慮すべきである。

中核市制度の限界と あるべき地方制度への変革について

中核市市長会

地域自律に向けた都市制度再編プロジェクト
幹事市 奈良市長 仲川 げん

平成24年 3月29日

中核市制度の意義

中核市制度の概要

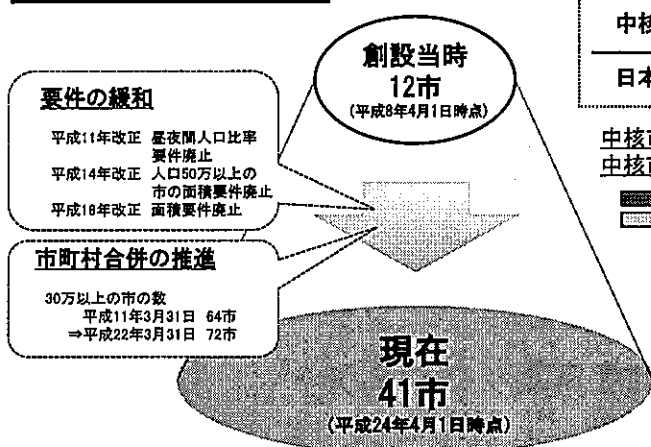
【趣旨】「社会的実態としての規模能力が比較的大きな都市について、その事務権限を強化し、できる限り住民の身近で行政を行うことができるようにして、地域行政の充実に資するため」(第23次地方制度調査会「広域連合及び中核市に関する答申」平成5年4月)

中核市：人口30万以上で申出に基づき指定を受けた市

⇒ 保健衛生・福祉・環境・まちづくり等の分野で都道府県から権限移譲

- ➡ ○ 住民に身近な総合行政主体として住民サービスの向上や個性的なまちづくりを積極的に推進
- 地域の中核として周辺の基礎自治体との広域的な連携においても積極的な役割

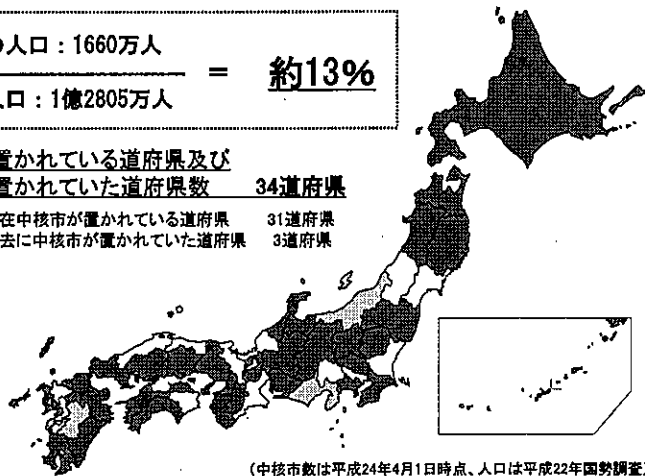
中核市制度の展開



中核市の人口：1660万人
日本の人口：1億2805万人
= **約13%**

中核市が置かれている道府県及び
中核市が置かれていた道府県数 **34道府県**

現在中核市が置かれている道府県 **31道府県**
過去に中核市が置かれていた道府県 **3道府県**



中核市は、あるべき基礎自治体の一モデルとして他の基礎自治体を牽引して地域の自主性・自律性の向上を促し、全国における地方分権・地域主権の推進に貢献

中核市制度の限界

現在の権限・財源では自律的な都市経営を行う上で限界があり、ほとんどの中核市市長が一層の権限移譲及び権限に応じた財源の移譲が必要と考えている。

中核市は、これまで中核市の規模・能力にふさわしい権限・財源を求めてきたが、抜本的な解消はされず。

不十分な権限

○権限が部分的で、総合的な行政が困難

(例) 県費負担教職員に対する研修 ⇔ 県費負担教職員に対する人事権・学級編制権 (都道府県)

→ 研修の成果を十分に発揮する間もなく異動、教職員の県への帰属意識等

⇒ 真に地域のための人材育成のためには、人事権を一体として行使することが必要

不十分な財源

○財政上の特例としては地方交付税上の措置のみ

→ 都道府県から権限移譲により事務移管されているにもかかわらず、税源が移譲されていない。

○都道府県の補助事業において、中核市であることを理由に補助金が削減される場合がある。

⇒ 中核市の市民は県内の他市町村の住民と同様に県税を負担しているにもかかわらず、同等の住民サービスを受けられず、負担と受益が乖離した不合理な状況

※ 人口30万以上の市であっても、現に中核市へ移行していない市 **15市**

(川口市、所沢市、越谷市、市川市、松戸市、八王子市、町田市、藤沢市、二宮市、春日井市、四日市市、豊中市、吹田市、枚方市、那覇市。下線を付した市は特例市。なお、豊中市は平成24年4月1日に中核市移行。)

⇒ 移行しない理由として、ほとんどの市が財源措置が十分でないことを挙げている。

※ 平成の合併も終了し、現時点では新たに要件を満たす市が誕生する見込みはない。

現状の中核市制度のままでは、さらなる地方分権・地域主権の確立に大きく寄与することは期待できない。

都市制度の抜本的な見直し

都市制度を取り巻く状況

政令指定都市制度は創設から50年以上経過、特例市制度も10年以上経過
 地方分権一括法の施行以来、権限移譲、国と地方の関係の見直しが急速に進展
 平成の合併として市町村合併が推進され、基礎自治体の規模及び能力の拡充が大幅に進行

- 地方分権・地域主権改革の推進
- 市町村合併の推進



- 基礎自治体の規模・能力の拡充
- 国と地方との関係の変化

各都市制度創設当時から大きく変化

● 各都市制度の区分は妥当か

現在の制度による事務配分が、制度創設後、大きく変化した基礎自治体の能力・都市の性質、さらに人口減少の進展に照らして合理的で、全国的に地域の自律を促すものとなっているか、権限とともに区分のあり方について検証が必要

	施行年	団体数	要件上の人口	実際の人口	日本の人口に占める人口割合
政令指定都市	昭和31年(1956年)	20市	50万人以上	70~338万人	約21%
中核市	平成7年(1995年)	41市	30万人以上	27~60万人	約13%
特例市	平成12年(2000年)	40市	20万人以上	19~50万人	約8%
計		101市	—	—	約42%

(人口は平成22年国勢調査)

● 税源の配分は適切か

権限の見直しにあたっては、これに対応する税源の移譲が必要
 (但し、国の責任において実施すべき施策や国の主導により実施し、地方に裁量の乏しい施策に要する費用は、国が負担すべき)

● 大都市等の「特例」とすべきか

「特例」としてではなく、そもそも住民に最も身近な総合行政主体であるべき基礎自治体がいかなる役割を担うべきか、その役割を果たすためにいかなる権限・財源を配分すべきかを改めて明確にすることが必要

基礎自治体が果たすべき役割を踏まえ、従前の都市制度全体を抜本的に見直すことが必要

地域自律に向けた都市制度の見直しに関する提言（概要）

平成23年11月2日 中核市市長会議にて決議、同月16日 政府・民主党に提出

1 中核市が自律的な都市経営を行い、市民サービスの向上を図る上で必要な権限を早期に移譲するとともに、権限に応じた財源の移譲を確実に行うこと

2 中核市が地域の中核として周辺基礎自治体との広域的な連携を円滑に行うために必要な措置を早期に講じること

▶ 当面は現在の政令指定都市の権限及び財源を想定

3 都市制度については、区分を含めて抜本的に見直し、地域の自律的発展に資する都市制度として再構築すること

4 都市制度の抜本的な見直し及び地方行政に影響を及ぼす重要施策の制度設計にあたっては、中核市の意見を十分に取り入れること

- 補完性の原則に基づき、国・広域自治体・基礎自治体の役割を明確にした上で、政令指定都市及び中核市等の区分を含めて都市制度を抜本的に見直すこと
- 見直しにあたっては、都市の規模や能力、地域における役割等に応じて権限及び財源を適切かつ大胆に配分するとともに、現在の中核市規模の基礎自治体については総合行政主体として地域において自律的な都市経営が行える都市制度に再構築すること

独自の動きとして、姫路市は兵庫県に政令指定都市並みの権限移譲を提案、これを受けて兵庫県は県内の中核市に呼びかけて平成24年度より中核市への更なる権限移譲の検討を開始する予定。一方で、姫路市としても、財源の移譲も含めて確実に権限の移譲を実現するためには、提言に基づき、国が早急に法的措置を講じることが必要と主張。

あるべき地方制度への変革

地域の状況、住民の意思を的確に反映し、より効果的・効率的な都市経営を行うには、住民に最も身近な基礎自治体が住民に必要な行政を総合的に担うことが必要

国・広域自治体・基礎自治体の役割分担の明確化

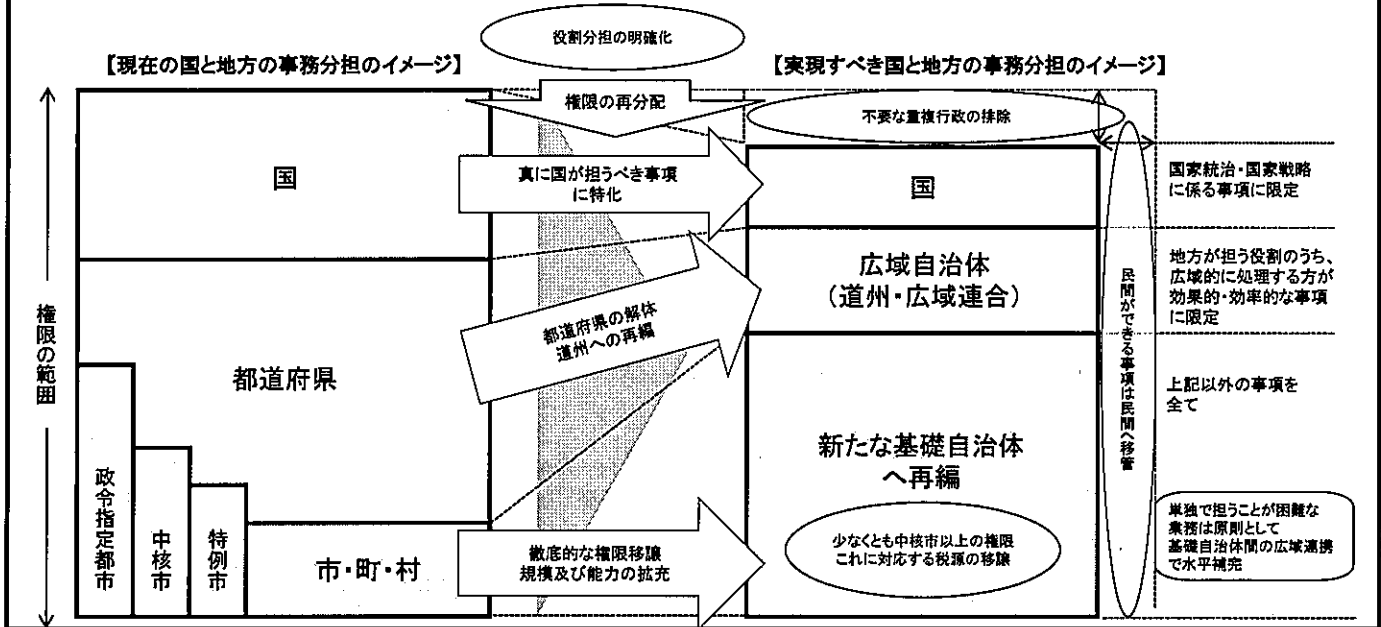
基礎自治体の能力及び規模の拡充

都道府県の解体、道州への再編

地方から「国のかたち」を再構築

基礎自治体に対する徹底的な権限移譲

住民に最も身近な基礎自治体が自律的な行政運営を行うことが可能となるよう、広域自治体が担う方が効果的・効率的であるものを除き、地方が担うべき業務を全て基礎自治体が担うものとする。



6

基礎自治体を中心とした地域の自律の確立

我が国の成長戦略において、成長の牽引役たる大都市の再生は重要

一方で、地域経済の疲弊、大都市への過度な集中、全国的な少子高齢社会・人口減少社会の進行に対応し、真に持続可能な成長を図るためには、日本全体で個性と活気に満ちた自律した地域社会の形成が必要

⇒ 地域の自律を実現するため、自律的な地域経営が可能となる基礎自治体の確立

基礎自治体を中心とした自律した地域の確立

行政の専門性の確保・効率化の観点から人口20~40万程度(現在の中核市・特例市程度)に再編

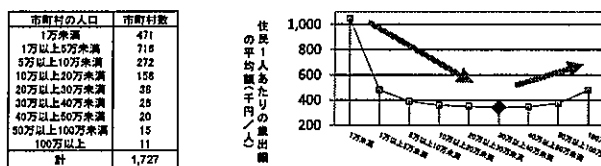
○ 基礎自治体の再編

- 地域アイデンティティを最大限配慮、住民自治の拡充
- 巨大すぎる市は住民との距離が大きいため、解体も検討

○ 広域連携の推進

- 単独では自律困難な基礎自治体を含む、基礎自治体間の広域連携による水平補充

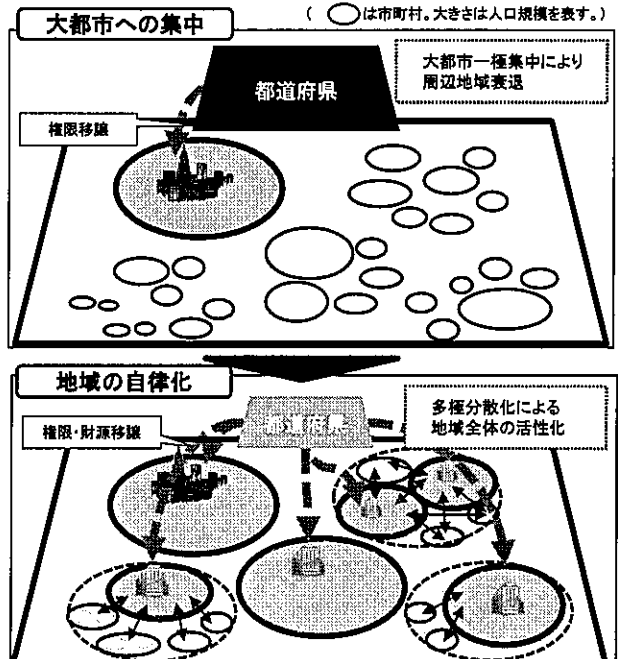
■ 人口規模別の市町村数及び住民1人あたりの歳出額(平成21年度市町村別決算状況を基に作成)



※人口は住民基本台帳登録人口(平成22年3月31日現在)、歳出額は平成21年度決算

再配分された権限・財源による地域の自主的・自律的な行政

日本全体における個性と活気に満ちた自律した地域社会の実現 ⇒ 日本全体の活性化



7

〔平成 23 年 11 月 2 日 中核市市長会議にて決議
平成 23 年 11 月 16 日 政府及び民主党へ提出〕

地域自律に向けた都市制度の見直しに関する提言

中核市制度は平成 7 年に創設され、平成 8 年に 12 市が初めて中核市の指定を受けて、現在では 41 市が指定を受けている。

我々中核市は、地方分権の牽引役として移譲された権限を活用し、市民に身近で自律的な総合行政主体として市民サービスの向上を積極的に推進するとともに、地域の中核として周辺の基礎自治体と連携して地域の発展に努めてきた。

しかし、現在の中核市制度においては、中核市がこうした役割を果たす上で十分な権限を移譲されておらず、権限に見合う財源も十分に措置されていない。そのため、中核市の指定の申し出の要件である人口 30 万以上を満たしながらも、中核市への移行に踏み切れない市も少なからず存在する。こうしたことから、中核市制度が必ずしも十分に機能しているとは言えない状況にある。

地域のことは地域が決めるという基本理念の下、これまで以上に自律した活力ある地域を実現し、ひいては我が国全体の活力を高めるには、我々中核市がその能力を最大限発揮することが不可欠であり、そのためには、中核市制度の一層の拡充、さらには地方自治法の改正を伴う都市制度の抜本的な見直しが必要である。

したがって、中核市市長会では、地域自律の観点から都市制度の見直しについて、次のとおり提言する。

1 中核市が自律的な都市経営を行い、市民サービスの向上を図る上で必要な権限を早期に移譲するとともに、権限に応じた財源の移譲を確実に行うこと

市民本位の視点に立ち、中核市が地域の状況に即した行政を総合的かつ自律的に遂行するために必要な権限を早期に移譲するとともに、かかる権限の執行に必要な税財源の移譲を確実に行うこと。

特に、県費負担教職員の人事権をはじめとした現在政令指定都市が有している権限及び財源については、中核市の能力及び状況に応じて早期に移譲すること。

ただし、中核市に移譲されるべき権限については、全て一律に定めるのではなく、各中核市の地域特性及び市民サービスへの影響等の観点から柔軟な制度設計を行うこと。

2 中核市が地域の中核として周辺基礎自治体との広域的な連携を円滑に行うために必要な措置を早期に講じること

中核市が地域の中核として多様な役割を期待されていることを踏まえ、地域特性に応じて周辺基礎自治体との連携を円滑に行えるよう、財源措置のあり方を含め、広域連携の仕組みの見直しを行うこと。

特に、定住自立圏構想については、地域の中核としての役割を果たしながらも要件に適合しない中核市も存在することから、より地域の実情に合った制度となるよう中心市要件の緩和等の見直しを図ること。

3 都市制度については、区分を含めて抜本的に見直し、地域の自律的發展に資する都市制度として再構築すること

補完性の原則に基づき、国・広域自治体・基礎自治体の役割を明確にした上で、政令指定都市及び中核市等の区分を含めて都市制度を抜本的に見直すこと。

見直しにあたっては、都市の規模や能力、地域における役割等に応じて権限及び財源を適切かつ大胆に配分するとともに、現在の中核市規模の基礎自治体については総合行政主体として地域において自律的な都市経営が行える都市制度に再構築すること。

また、基礎自治体がより自律的な都市区分へ移行することを推進するため、区分の移行に際して生じる財政負担に対する支援、移行の手續の簡素化及び基礎自治体の行政基盤の拡大の促進等を図ること。

4 都市制度の抜本的な見直し及び地方行政に影響を及ぼす重要施策の制度設計にあたっては、中核市の意見を十分に取り入れること

地方制度調査会及び国と地方の協議の場等において、都市制度の抜本的な見直し及び地方行政に影響を及ぼす重要施策の制度設計に関する審議・協議を行うにあたっては、中核市をはじめとする都市区分ごとの代表者が参加する分科会又は専門部会等を設置して調査・検討を行うなど、中核市の位置付けを明確にし、その意見を反映させるための具体的な枠組みを構築すること。

また、その他様々な形で中核市市長会と意見交換する機会を設け、地方が抱える課題に関する情報を共有し、中核市市長会の意見を積極的に施策に反映させること。

平成23年11月 2日

中核市市長会

基礎自治体と 地方制度について

特例市市長会

平成24年3月29日

1 特例市制度について

1 概要

中核市が処理することができる事務のうち、都道府県がその区域にわたり一体的に処理することが特例市が処理することに比して効率的な事務を除き、特例市に対して移譲するものである。

2 要件

人口20万以上

3 その他

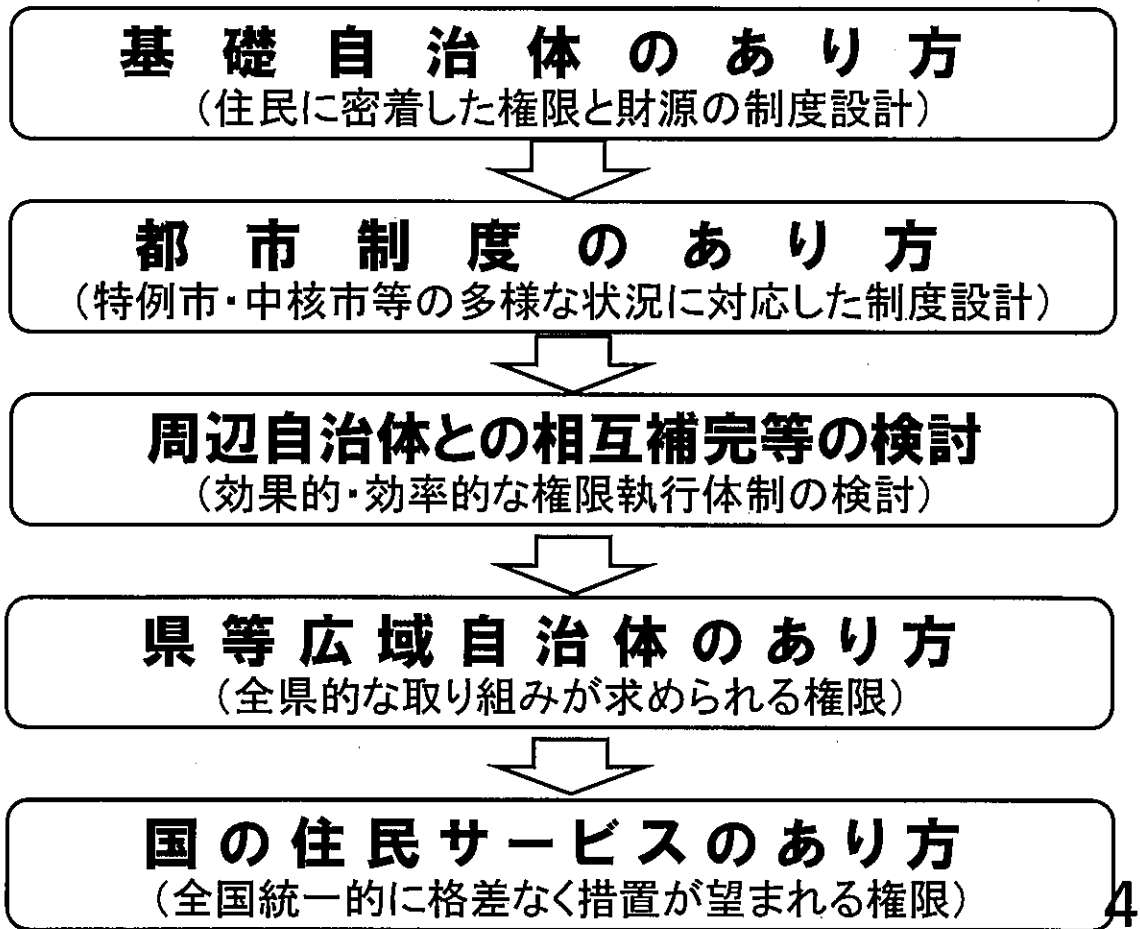
- ・特例市制度は、平成12年4月1日から施行
- ・平成24年3月1日現在の特例市の数は、40市
(H22 国勢調査人口 19万人～58万人)

2

2 都市制度の制度設計議論のありかた

- 大都市制度のあり方を論ずる前提として、基礎自治体のあり方を整理する必要。
- 地域の中核的な都市としての都市機能充実など、広域的役割を果たすことが求められている。
- 基礎自治体や都市制度の議論に当たっては、国や県等の広域自治体が関与する住民サービスとの関係を整理する必要がある。

3



3 新たな自治制度の創設

- 現行の都市制度を前提とした場合、
特例市のメリットがわかる都市制度。
- 地域の実情に応じて権限の選択ができ、
権限の事務量に見合う財源が確保される
仕組みづくり。
- 周辺自治体との連携。

国				
権限=財源〔選択〕	県等広域自治体			
権限=財源				
権限=財源	権限=財源〔選択〕			
権限=財源	権限=財源			
権限=財源	権限=財源	権限=財源〔選択〕		
権限=財源	権限=財源	権限=財源		
権限=財源	権限=財源	権限=財源	権限=財源〔選択〕	
権限=財源	権限=財源	権限=財源	権限=財源	
権限=財源	権限=財源	権限=財源	権限=財源	権限=財源〔選択〕
権限=財源〔連携〕				
権限=財源	権限=財源〔連携〕			
権限=財源	権限=財源	権限=財源		
権限=財源	権限=財源	権限=財源	権限=財源	権限=財源
指定都市	中核市	特例市	一般市	町村
		住	民	6

4 住民自治のあり方（概要）

○住民に一番近い基礎自治体が自らの責任で主体的に施策を立案実施する必要がある。

○国民健康保険制度や介護保険制度は県等広域自治体へ。

○子ども手当や生活保護は国の責務。

国

県等広域自治体

周辺市町村

基礎自治体(特例市)

住民に密着した事務=財源

自治事務相互補完

国民健康保険・介護保険等等

生活保護・子ども手当等

第 30 次地方制度調査会第 10 回専門小委員会 次第

平成 24 年 4 月 16 日 (月)

15 : 00 ~ 17 : 00

総務省第一特別会議室 (8 階)

1 開 会

2 議 題

- ① 大都市のあり方について
 - ・これまでの議論経過について
 - ・諸外国の大都市制度について
- ② その他

3 閉 会

○配付資料

資料 1 第 30 次地方制度調査会における「大都市制度のあり方」についての議論経過

資料 2 諸外国の大都市制度について

参考資料 地方制度調査会委員名簿 (平成 24 年 4 月 1 日現在)

「大都市制度のあり方」についての議論経過

○第30次地方制度調査会における「大都市制度のあり方」についての議論経過

年月日	会 議	内 容
24.1.17	総会(第3回)	<p>○ 第30次地方制度調査会諮問事項関連資料について事務局から説明し議論。</p> <p>※ 近年の地方議会・住民自治関係の主な改正、大都市に関する制度の沿革、指定都市・中核市・特例市制度(概要、主な事務配分)、大都市制度に関する過去の答申内容、地方公共団体等から出されている大都市制度に関する報告書等、震災に伴う市町村の行政機能の課題と対応状況など</p>
2. 2	専門小委員会(第6回)	<p>○ 「大都市制度のあり方」について関連資料を事務局から説明し議論。</p> <p>※ 大都市制度の概要(経緯、趣旨、事務配分の現状等)、指標(人口、面積、財政状況等)、大都市圏の拡大(各都市への通勤・通学10%圏の状況)、三大都市圏(東京圏、名古屋圏、大阪圏)の人口構造の変化、人口構造の変化と歳出に与える影響、インフラ更新需要、都(市)内総生産の状況など</p>
2.16	専門小委員会(第7回) ※ヒアリング	<p>○ 指定都市市長会(阿部孝夫川崎市長)から『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」～』を説明</p> <p>※ 現在の大都市を取り巻く現状と課題、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～、新たな大都市制度「特別自治市」(「特別自治市」制度創設の効果・メリット、「特別自治市」の担うべき事務について(主要な業務)、大都市圏における連携、地方自治体の役割に応じた地方税制の構築、「特別自治市」創設に伴う財政調整、住民自治・住民参加機能の充実)、「特別自治市」の創設に向けて</p> <p>○ 大阪府市統合本部(橋下徹大阪市長)から『大阪にふさわしい大都市制度の実現に向けて』を説明</p> <p>※ 大都市制度改革は待ったなし、大都市制度改革に向けた検討の視点(都市の実態にあわせた大都市制度を自ら選択できるように、広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確化、都市の集積と広がりにあわせて広域行政のエリアを設定し広域機能の一元化、住民コントロールが効き、迅速、きめ細やかで総合的な住民サービスが可能となるよう基礎自治体機能を強化)、大阪での取組み、概括的なロードマップ、関西州に向けた工程イメージ図</p>

「大都市制度のあり方」についての議論経過

○第30次地方制度調査会における「大都市制度のあり方」についての議論経過

年月日	会 議	内 容
3.16	専門小委員会(第8回) ※ヒアリング	<p>○東京都(笠井謙一総務局長)から『都区制度について』を説明</p> <p>※ 東京都区部の土地利用状況、各区の人口等指標、東京都と特別区との事務配分イメージ、指定都市・中核市・特例市の事務と特別区との事務の比較、都区財政調整制度のしくみ、区別に見た固定資産税(都税)収入額と歳入決算総額、都区協議会について</p> <p>○特別区(西川太一郎荒川区長)から『基礎自治体連合構想と都区制度の現状・課題』を説明</p> <p>※ 「基礎自治体連合構想」の概要、自治権拡充の沿革、都区関係の現状(都区のあり方検討、都区財政調整協議)</p>
3.29	専門小委員会(第9回) ※ヒアリング	<p>○全国知事会(上田清司埼玉県知事)から『大都市制度のあり方について』を説明</p> <p>※ 指定都市制度をめぐる課題について(道府県と政令指定都市間で大きな課題は生じていないとする意見、道府県と政令指定都市間で課題を指摘する意見、「特別自治市構想」は検討すべき課題が多く、慎重な検討が必要、大都市制度の検討に当たっての留意点)</p> <p>○中核市市長会(仲川げん奈良市長)から『中核市制度の限界とあるべき地方制度への変革について』を説明</p> <p>※ 中核市制度の意義、中核市制度の限界、都市制度の抜本的な見直し、地域自律に向けた都市制度の見直しに関する提言(概要)、あるべき地方制度への変革、基礎自治体を中心とした地域の自律の確立</p> <p>○特例市市長会(竹内功鳥取市長)から『基礎自治体と地方制度について』を説明</p> <p>※ 特例市制度について、都市制度の制度設計議論のありかた、新たな自治制度の創設、住民自治のあり方(概要)</p>

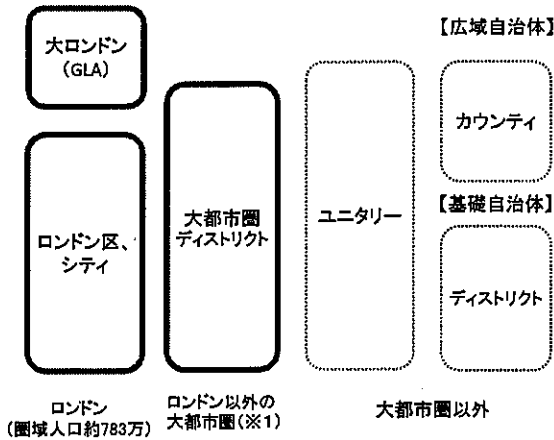
第30次地方制度調査会諮問事項
「大都市制度のあり方」関連資料

～ 諸外国の大都市制度について ～

○ 諸外国の大都市制度について(目次)

① 英国(イングランド).....	1～2
・【例】 ロンドン(2)	
② フランス.....	3～4
・【例】 パリ(4)	
③ ドイツ.....	5～6
・【例】 ハンブルク(6)	
④ アメリカ(ニューヨーク州).....	7～8
・【例】 ニューヨーク(8)	
⑤ カナダ(オンタリオ州).....	9～10
・【例】 トロント(10)	
⑥ 韓国.....	11～12
・【例】 仁川(12)	

諸外国の大都市制度について (①英国 (イングランド))



<ロンドン>

大ロンドン (GLA)	(経緯)1986年以降ロンドンにおいて存在しなかった広域自治体を2000年に企画調整・戦略策定に機能を限定して設立されたもの(事務)公共交通、地域開発等の企画調整と戦略策定(組織)GLA本体(市長(直接公選)、議会(定数25(直接公選))、職員数600名程度)のほか、公共交通、警察、消防・緊急時計画について実務機関を持つ。
ロンドン区・シティ	(経緯)シティは英国最古の自治体、ロンドン区は1965年に大ロンドン区域に設けられた基礎自治体(事務)GLA本体・実務機関で処理する分野以外の広域自治体・基礎自治体の事務

<ロンドン以外の6つの大都市圏(※1、2)>

大都市圏 ディストリクト	(経緯)ロンドン以外の6つの大都市圏において、1986年に広域自治体(大都市圏カウンティ)が廃止されてから一層制となった自治体(事務)事務組合において処理している公共交通、廃棄物処理、警察、消防・救急以外の広域自治体・基礎自治体の事務
--------------	---

<大都市圏以外>

ユニタリー	(経緯)非大都市圏において、カウンティ・ディストリクトの二層制であった地域のうち、国の認可を得て一層制に移行した自治体(事務)事務組合において処理している警察、消防・救急(一部)以外の広域自治体・基礎自治体の事務
-------	--

カウンティ	(事務)広域自治体の事務(教育、道路、交通計画、公共交通、社会福祉、図書館、廃棄物処理、戦略的計画、消防・救急)
ディストリクト	(事務)基礎自治体の事務(住宅、レジャー・レクリエーション、環境・保健、廃棄物収集、計画申請、地方税)

(※2)6圏域のうち、グレーター・マンチェスターには、2011年から「グレーター・マンチェスター合同行政機構」(Greater Manchester Combined Authority)が設置され、重要な経済開発、地域再開発、交通施策の調整を実施している。10の大都市圏ディストリクトから各1名ずつ任命された計10人の地方議員により構成。

(※3)大ロンドン、シティを除く自治体の組織は、2000年地方自治法以降、以下のいずれかの形態を採用。

- ・「リーダーと内閣」制: 議会から選出されたリーダーが率いる内閣が政策決定を行う。
- ・「直接公選首長と内閣」制: 直接公選の長と、議会又は長により選出された内閣が政策決定を行う。
- ・「委員会」制: 議会が意思決定機関かつ執行機関である従来からの仕組み。

(※1)主な大都市圏ディストリクトの人口と、それを含む各大都市圏域全体(1986年まで広域自治体(大都市圏カウンティ)があった区域、現在は非自治体)の人口

- ・ニューカッスル市(約29万) (タイン・アンド・ウェア圏域 約112万)
- ・マンチェスター市(約50万) (グレーター・マンチェスター圏域 約263万)
- ・リバプール市(約45万) (マーザーサイド圏域 約135万)
- ・シェフィールド市(約56万) (サウス・ヨークシャー圏域 約133万)
- ・リーズ市(約80万) (ウェスト・ヨークシャー圏域 約225万)
- ・バーミンガム市(約104万) (ウェスト・ミッドランズ圏域 約268万)

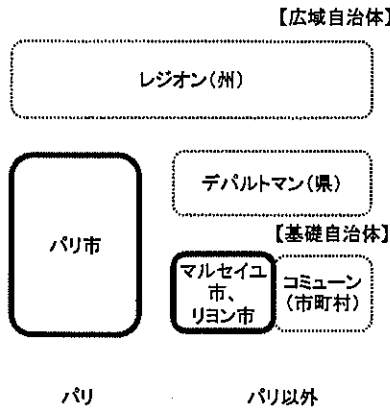
(参考文献:自治体国際化協会(2011)「英国の地方自治(概要版)ー2011年改訂版ー」、イギリス国家統計局ウェブサイト)

諸外国の大都市制度について (①英国 (ロンドンの例))

	LCC存続時 (1888年～1965年)	GLC存続時 (1965年～1986年)	GLC廃止後・GLA設立前 (1986年～2000年)	GLA設立後 (2000年以降)
広域自治体等	ロンドン県(London County Council) (300km ² 、320万人(1961年)) ・議会(定数126(1955～)) ・当初、消防、下水、排水、清掃、道路照明等 ・公営住宅、教育、計画、保健、福祉等を追加 ・警察は、GLAIに移管されるまでは国直轄の首都警察の所管(シティには首都警察とは別に、独自の警察機構あり)	大ロンドン(Greater London Council) (1,579km ² 、677万人(1987年)) ・議会(定数92(1974年～)、職員約22,000名 ・総合的土地利用計画、大規模公園、広域居住計画、首都道路建設、廃棄物処理、娯楽施設等免許、内ロンドン建築規制、洪水予防、消防、司法事務、文化、スポーツ等 ・【内ロンドン(旧LCC)の区域のみ】教育(内ロンドン教育庁)、建築規制	<広域的組織の例> 【政府任命機関】 ロンドン交通局、技術教育庁、首都警察局、ロンドン・ドックランズ(東部再開発地区)開発公社、ロンドン年金基金局、ロンドン芸術委員会等 【ロンドン区の合同委員会】 ロンドン計画諮問委員会、ロンドン区補助金委員会、ロンドン消防・市民防災局、ロンドン駐車場委員会、ロンドン身障者交通委員会等	大ロンドン(Greater London Authority) (1,579km ² 、783万人(2010年)) ・議会(定数25)、市長(直接公選)、職員約600名 ・公共交通、地域計画・住宅政策、経済開発・都市計画、環境保全、警察、消防・緊急時計画、文化・メディア・スポーツ、保健衛生等に係る企画調整と戦略策定 ・GLA本体以外に、実務機関(首都警察局(最大23名の会議体)、消防・緊急時計画局(17名の会議体)、ロンドン交通局(職員約31,000名))を持つ。
基礎自治体	区(Metropolitan Borough Councils)(28区)(1899年～)とシティ(City of London)(自治体) ・区議会 ・公衆衛生、住宅、図書館、レクリエーション、課税徴収等	ロンドン区(London Borough Councils)(32区)とシティ(自治体) ・区議会 ・区域内開発規制、地区公園、地方道路管理、廃棄物収集、課税徴収、出生・死亡届、墓地・火葬場、環境衛生、図書館、文化、スポーツ等 ・【外ロンドン(旧LCC区域外)の区のみ】教育、建築規制	ロンドン区(32区)とシティ ・区議会 ・左の事務に加え、GLCの事務のうち、公園、スポーツ、興行・演芸、司法事務、開発規制、公営住宅、道路等の事務が移譲 ・内ロンドン教育庁の廃止(1990年)により、内ロンドンの区にも教育事務を移譲	ロンドン区(32区)とシティ (3～172km ² 、1.2万～35万人(2010年)) ・区議会(定数(区:48～69、シティ:125)、区によってはリーダーが内閣構成員を選任)、区長(名誉職又は直接公選職) ・大ロンドン設置に伴い、区の合同委員会で行っていた消防の事務はGLAIに移管。

(参考文献:自治体国際化協会(2011)「英国の地方自治(概要版)ー2011年改訂版ー」、竹下雄(2009)「ロンドン是如何に治められてきたか」、自治体国際化協会(2006)「GLA(グレーター・ロンドン・オーソリティ)の現状と展望」、自治体国際化協会(2000)「ロンドンの新しい広域自治体」、東京都政策報道室(1998、1999)「諸外国における大都市制度のあり方に関する調査報告書、同(その2)」、自治体国際化協会(1990)「ロンドンの地方行政」、GLAウェブサイト)

諸外国の大都市制度について (②フランス)



(※)大都市の人口(2006年)
 ・パリ市 約218万
 ・マルセイユ市 約84万
 ・リヨン市 約47万

パリ市	(位置付け)パリ・マルセイユ・リヨンに関する特別法(1982年)により、県・コミューンの地位を併有し、区(行政区)を持つ。 (組織)パリ議会(県議会かつコミューン議会)、パリ市長(県・コミューンの首長かつ国の機関)(議会で互選) (区:非自治体)20区を置き、区議会、区長(区の代表かつ国の機関)(区議会で互選)が置かれている。 (事務)県及びコミューンの事務(ただし、一般コミューンでは首長が行う行政警察・司法警察は、国任命のパリ警視総監の事務)
-----	---

マルセイユ市 リヨン市	(位置付け)パリ・マルセイユ・リヨンに関する特別法(1982年)により、区(行政区)を持つコミューンとされている。 (区:非自治体)マルセイユ市に16区、リヨン市に9区を置き、マルセイユ市では2区ずつまとめて8連合区に区議会と区長、リヨン市では各区に区議会と区長が置かれている。 (事務)コミューンの事務
----------------	--

一般制度の概要	
レジオン(州)	(組織)州議会、首長(州議会議長かつ執行機関)(議会で互選) (国の機関)国任命の州地方長官(プレフェ)(州地方長官庁所在地の県地方長官が兼任) (事務)高校、水資源計画、州経済計画、州地域整備計画、州交通計画、地方自然公園、州公共交通、運河・河川港、職業訓練等
デパルトマン(県)	(組織)県議会、首長(県議会議長かつ執行機関)(議会で互選) (国の機関)国任命の県地方長官(プレフェ) (事務)中学校、県道、国道維持管理、公共交通、通学バス、漁港、社会扶助給付、保健、福祉サービス、中央貸出図書館等
コミニオン(市町村)	(組織)コミューン議会、首長(メーユル)(コミューン議会議長、執行機関かつ国の機関)(議会で互選) (事務)小学校、幼稚園、コミューン道、都市交通、社会住宅、都市計画、上下水道、電気・ガス、一般廃棄物収集、市場、社会福祉事業、墓地等(さらに、首長は、国の機関として戸籍、選挙管理、司法警察等を行う)

(参考文献:植村哲也(2009, 2010)「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向(五)、(八)、(十)」(『地方自治』第744、747、751号)、自治体国際化協会(2009)「フランスの地方自治」)

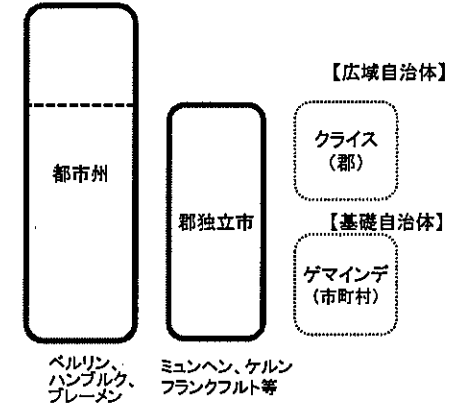
諸外国の大都市制度について (②フランス (パリの例))

	従来の制度	グランパリ法 (2010年6月)	バラデュール委員会(国設置) 報告書(2009年3月)
大都市圏 全体	—	グランパリ ・自治体ではなく大都市圏プロジェクト ・パリ市及び周辺3県は存続 ・プロジェクト分野:地域開発(州地方長官と関係コミューン等間の協定)、交通整備(グラン・パリ公社による都市高速鉄道網整備)、科学技術先端地域の集約 ・なお、2009年3月から国任命のパリ警視総監がグランパリ区域に管轄を拡大	グランパリ (Grand Paris) (パリ市及び周辺3県(オー・ドゥ・セーヌ県、セーヌ・サン・ドニ県、ヴァル・ドゥ・マルヌ県))(657km ² 、433万人(2006年)) ・パリ市及び周辺3県を廃して設ける自治体(さらに外部区域の編入も可能。コミューンは存続。) ・県の事務は全て、住宅・都市計画・交通に係るコミューンの事務の一部も移譲 ・管轄がグランパリ圏内に限定される事務組合は廃止 ・グランパリ外も管轄するイル＝ド＝フランス交通組合(STIF)やパリ圏清掃組合(SIAP)は、引き続き存続
広域・基礎 自治体	パリ市 (Ville de Paris) (県・コミューンの機能を併有) (105km ² 、218万人(2006年)) ・パリ議会(定数163)、市議会議長(市長) 警察は一般コミューンと異なり、国任命のパリ警視総監が所管 ・県事務(中学校、県道、国道維持管理、公共交通、通学バス、漁港、社会扶助給付、保健、福祉サービス等)及びコミューン事務(小学校、幼稚園、コミューン道、都市交通、社会住宅、都市計画、上下水道、電気・ガス、一般廃棄物収集等)を実施	パリ市は存続	グランパリの設置に伴い、パリ市は廃止
区	区 (Arrondissement) (20区)(1~9km ² 、1.8~24万人) (非自治体) ・区議会議員(名簿上位者の原則3分の1は市議会議員兼務、定数計354)、区長(市・区議員兼務者から互選) ・託児所、児童公園などの施設の設置、区に関する事項についての市への意見表明、運営等 (さらに区長は国の機関として、戸籍、選挙管理等を担当)。	パリ市内は同左	パリ市内は同左

(参考文献:植村哲也(2009, 2010)「サルコジ大統領によるフランスの地方自治制度改革に関する動向(五)、(八)、(十)」(『地方自治』第744、747、751号)、自治体国際化協会(2009)「フランスの地方自治」、東京都政策報道室(1999)「諸外国における大都市制度のあり方に関する調査報告書(その2)」)

諸外国の大都市制度について (③ドイツ)

(連邦を構成する州)



(※)大都市の人口(2010)
 <都市州>
 ・ベルリン市(州) 約346万
 ・ハンブルク市(州) 約179万
 ・ブレーメン市 約55万
 <人口の多い郡独立市の例>
 ・ミュンヘン市 約135万
 ・ケルン市 約101万
 ・フランクフルト市 約68万

都市州	(位置付け)基本法(憲法)前文に位置付けられた連邦を構成する州であり、州・郡・市の機能を併有(※1)。 (組織)議会(直接公選)、参事会(行政機関)、長(州首相かつ市長、参事会の長)(※2) (区:非自治体)ベルリン州に12区(直接公選の区議会と、区議会から選任される区長・参事による区参事会)、ハンブルク州に7区(直接公選の区議会と、区議会が推薦し市参事会が任命する区長)、ブレーメン市に22区(直接公選の区議会、別に17の区事務所)。
-----	---

郡独立市	(位置付け)各州法に位置付けられ、郡・市の機能を併有(※3) (区:非自治体)州によっては設置可能(※4) (組織)州により異なる(※5)
------	---

(※1)ブレーメン州は、他の2都市州と異なり、ブレーメン市とブレーマーハーフェン市の2市から構成されており、ブレーメン市は、州と同一の組織であるが、ブレーマーハーフェン市は、独自の市議会、市参事会を有する。
 (※2)ハンブルク州では、議会が長を選出し、長が第二市長等の参事を選任(議会の承認が必要)、ブレーメン州では、議会が全ての参事を選出し、それとは別に議会が長を選出。
 (※3)ザールラント州以外の各州に存在し、2009年現在で111市。バイエルン州では、人口5万以上の都市を郡独立市とし、ザクセン・アンハルト州では法に郡独立市を個別列挙し、今後9万以上の都市が誕生した場合にはなり得るとするなど、定め方にも差異がある。
 (※4)例えば、ノルトライン＝ヴェストファーレン州では郡独立市に区の設置を義務付けており、デュッセルドルフ市には10区ある。直接公選の区議会を設置し、区長は区議会の中から選任。

一般制度の概要	
クライス(郡)	(位置付け)広域自治体と、州の下級行政機関の性格を併有 (組織)州により異なるが、通常は、郡議会(直接公選)、郡参事会(議会が選挙する参事・郡長)、郡長(州により、議会議長の兼任、参事会の長の兼任、行政長の兼任等の形態) (事務)州により異なるが、道路建設、環境保護、警察、上下水道、廃棄物処理、公共交通、都市計画、初等中等教育、消防・救急、社会扶助、病院等
ゲマインデ(市町村)	(組織)州により異なる(※5) (事務)州により異なるが、戸籍、旅券、国勢調査、選挙、保健所、社会保険、建設計画、公営住宅、住宅手当、幼稚園、児童公園、電気・ガス・水道、文化・スポーツ等

(※5)ゲマインデの内部組織は、1990年代以降、直接公選首長制の導入が進み、以下のような4類型となっている。
 (都市州は直接公選首長を導入していない例外的な州となっている。)
 ・直接公選の長が行政機関の長かつ議長(バイエルン州等7州)
 ・直接公選の長が行政機関の長で、議長とは別(ブランデンブルク州等5州)
 ・参事会が行政機関だが、直接公選の長も参事会の構成員となり、固有の権限を持つ。(他の参事は議会により選出されるが、必ずしも議員から全ての参事が選出されるとは限らない。)(ヘッセン州)
 ・議会において選出される議長が長を兼任(小規模なゲマインデの一部では、直接公選首長を未導入)

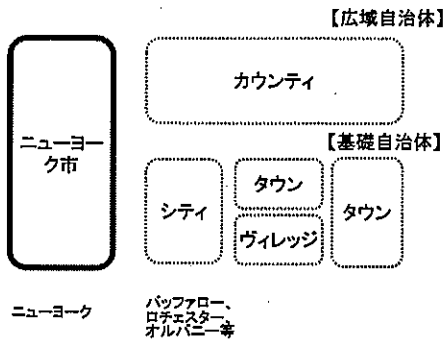
(参考文献:自治体国際化協会(2011)「ドイツの地方自治(概要版)―2011年改訂版―」、幸田雅治「ハンブルク市の市議会と区議会について(一～四)」(自治研究第85巻3～6号)、自治体国際化協会(2003) 5「ドイツの地方自治」、ドイツ連邦統計局データ)

諸外国の大都市制度について (③ドイツ(ハンブルクの例))

	地区委員会(住民代表組織)制度存続時 (2006年10月まで)	地域委員会(区議会内委員会)制度導入後 (2006年10月以降)
広域・基礎自治体	自由ハンザ都市ハンブルク(都市州)(Freie und Hansestadt Hamburg (Stadtstaat))(755km ² 、179万人) ・議会(市議会かつ州議会)(定数121)(直接公選)、参事会(市長が第二市長その他の参事を選任。議会の承認が必要)、市長(市参事会の議長でもあり、市議会が選出) ・区で行う事務以外の全ての州・市の事務を実施	同左
区等	区(Bezirk)(7区)(50～161km ² 、12～41万人)(非自治体) ・区議会(定数:45～57名)(直接公選)、区長(区議会が推薦し、市参事会が任命) ・総務委員会以外の委員会については、半分の議席に区内の一般住民を指名可能 ・住民登録、旅券、外国人登録、戸籍、低所得者・高齢者・障害者支援、住宅費補助、教育支援、都市開発規制、景観計画、市街地再開発、道路・緑地等維持管理、飲食店等営業許可、衛生管理、公害予防、立地企業支援、建築確認等を実施	同左
	地区委員会(Ortsausschüsse)(任意設置の住民代表組織。区議会の意見を聴き、市参事会が設置を決定) ・15名の委員を区議会の各会派の勢力に比例して配分。一般住民を任命。 地区事務所(Ortsamt)(22ヶ所) ・住民利益にかなう場合に、区内の一部において、区の事務を、地区事務所を通じて実施。(実際には各区にくまなく設置)	地域委員会(Regionalausschüsse) ・人口10万の地域ごとに設置できる区議会内の委員会 ・半分の議席に区内の一般住民を指名可能 ・専門委員会や特別委員会とは異なり、区議会から、審議のみならず決定も含めて付託を受けられる。 市民センター(Kundenzentren)(2011年までに24ヶ所設置予定) ・行政サービスセンター(他に社会サービスセンター、経済振興・建設・環境センターがある)一種 ・区の事務のうち、住民登録、戸籍、旅券、運転免許証、犬の登録変更など、以前おおよそ地区事務所で行っていた事務を所管

(参考文献:自治体国際化協会(2011)「ドイツの地方自治(概要版)―2011年改訂版―」、幸田雅治「ハンブルク市の市議会と区議会について(一～四)」(自治研究第85巻3～6号)、日本都市センター「英・独・仏における「近隣政府」と日本の近隣自治」(2004年)、自治体国際化協会(2003)「ドイツの地方自治」 6

諸外国の大都市制度について (④アメリカ (ニューヨーク州))



(※)ニューヨーク州内の大都市の人口(2010)
 ・ニューヨーク市 約818万
 ・バッファロー市 約26万
 ・ロチェスター市 約21万
 ・ヨンカーズ市 約20万
 ・シラキュース市 約15万
 ・オルバーニー市 約10万

(※)ニューヨーク市の区の人口(2010)
 ・マンハッタン区 約159万
 ・ブルックリン区 約139万
 ・ブルックリン区 約250万
 ・クイーンズ区 約223万
 ・スタテン・アイランド区 約47万

ニューヨーク市	(位置付け)シティとカウンティの機能を併有 (他地域では別法人である学区区の機能も併有) (組織(※1))市議会(直接公選)、市長(直接公選) (区)市内に5区設置(各区が区域としてカウンティの位置付けを併有するが、自治体ではない)。区長(直接公選)、区委員会(区選出市議会議員、各コミュニティ委員長がメンバー。区長が委員長) (コミュニティ委員会)市内に59設置。区長が、それぞれ50名以下の委員を任命(うち半数は関係市議会議員から指名を受けた者を任命)
---------	---

(※1)1989年以前は、予算、土地利用等についての権限は、Board of Estimate(市長、議長、会計監査官、5区の区長がメンバー)にあったが、同年の連邦最高裁での違憲判決(人口が大きく異なる区ごとに選出された区長が1名ずつメンバーとされていることにより1人1票原則に反する)を受け、1990年の市憲章改正により廃止され、その権限は原則として市議会に移され、その結果、区長の権限も縮小した。

ニューヨーク州の一般目的自治体の概要	
カウンティ	(位置付け)従来州の出先機関として設立されたが、独立した広域自治体に。 (組織)自治憲章導入団体は、議会と長(直接公選)、自治憲章非導入団体は、カウンティ法により議会が執行機関を兼ねる。 (事務)司法、警察、刑務所、出生登録、道路、選挙、医療扶助等の州の出先機関の事務に加え、都市計画、空港、公共交通、経済開発、公衆衛生、廃棄物処理、危機管理、コミュニティカレッジ、公園、レクリエーション等を実施
シティ	(位置付け)州議会により個別に法人化された基礎自治体 (組織)議会・支配人型(議会が支配人を任命)、市長・議会型(市長は直接公選)、理事会型(各理事は直接公選)のいずれか (事務)警察、消防、上下水道、廃棄物収集処理、各種証明書・免許、資産評価、建築確認、環境、都市開発、公園・レクリエーション、高齢者福祉等を実施
タウン	(位置付け)従来カウンティを細分化した州の出先機関として設立されたが、独立した基礎自治体に。 (組織)議会(長と議員により構成)、一部団体では支配人を任命 (事務)町全体で実施する選挙、資産評価、税賦課徴収等に加え、村が存在しない地域のみで道路、都市計画、ゾーニング、建築確認、警察等を実施
ヴィレッジ	(位置付け)州法の規定により、タウンの区域内で有権者の発意により住民投票を経て法人化された基礎自治体 (組織)議会(長と議員により構成)、一部団体では支配人を任命 (事務)警察、消防、道路・公園管理、廃棄物収集、ゾーニング、建築確認、レクリエーション等を実施

(参考文献:自治体国際化協会(2006)「ニューヨーク州地方自治ハンドブック」、New York City ウェブサイト、Westchester County ウェブサイト、Village of Ardsley ウェブサイト)

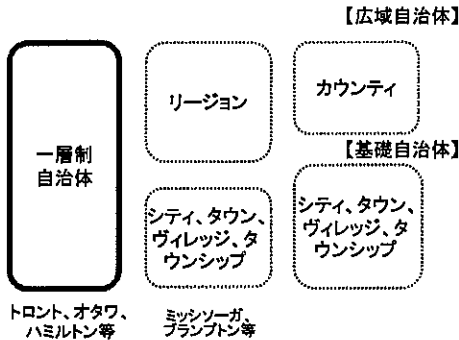
諸外国の大都市制度について (④アメリカ (ニューヨークの例))

	現ニューヨーク市成立後 (1898年以降)	ニューヨーク州・ニュージャージー州 港湾公社(Port Authority) (1921年以降)	ニューヨーク大都市圏交通公社 (Metropolitan Transportation Authority) (1968年以降)
大都市圏全体		・業務区域人口:約1,700万人 ・両州知事が指名して両州上院の同意を得て決定される各6名の理事、計12名によって構成される理事会が意思決定機関。各州知事にも拒否権あり。理事会の下の事務総長が実質的に執行機関の役割。	・業務区域:13,000km ² 、約1,460万人 ・州知事が指名し、州上院の同意を得て決定される17名の理事によって構成される理事会が意思決定機関(うち4名はニューヨーク市長の推薦、7名は7カウンティの長がそれぞれ1名ずつ推薦)。
広域・基礎自治体	ニューヨーク市 (New York City) (カウンティの機能を兼ねる) (785km ² 、818万人(2010年)) ・市議会(定数:51)(直接公選)、市長(直接公選) ・カウンティ(保健、精神衛生、社会福祉、道路管理、刑務所管理、公園事業等)、一般的な市(住宅、病院、廃棄物処理、消防、上下水道等)、学区区(初等・中等教育)の機能を併有	①空港(5) ②橋梁(4)・トンネル(2)・バスターミナル(2) ③鉄道(PATH鉄道) ④港湾(8つの港・軍用港) ⑤不動産・開発(ウォーターフロント・産業団地) ⑥世界貿易センター(跡地開発)	・業務内容 ①地下鉄・スタテンアイランド高速鉄道 ②バス(市内+ナッソー・カウンティ) ③郊外鉄道(ストロノース鉄道、ロングアイランド鉄道) ④橋梁・トンネル(市内)
区等	区 (Borough) (5区) (非自治体) (61~290km ² 、47~250万人(2010年)) ・区長(直接公選)は、区委員会(区選出市議会議員、各コミュニティ委員長がメンバー)の議長を兼ねる。市のサービス提供監視、公聴会開催、コミュニティ委員の任命、市の契約の見直し勧告等実施 ・1990年以降、市予算への関与権限が減少	-	-
	コミュニティ委員会 (Community Board) (59委員会) (1975年~) (平均12~15万人) ・区長が50名以下の委員を任命(無報酬・実費弁償可。半数は関係市議会議員から指名を受けた者を任命) ・住民ニーズ集約・伝達、行政評価、苦情処理、開発計画案に係る提言、土地用途指定見直しの検討、予算案についての公聴会実施・提言、公共施設設備の優先順位に係る意見提出等を実施	-	-

(参考文献:自治体国際化協会(2011)「アメリカの住民自治」、自治体国際化協会(2003)「米国のコミュニティ協議会」、東京都政策報道室(1999)「諸外国における大都市制度のあり方に関する調査報告書(その2)」、Port Authority ウェブサイト、MTA ウェブサイト他)

諸外国の大都市制度について (⑤カナダ (オンタリオ州))

トロント市	(位置付け)一般制度である一層制自治体(下表参照)の一つであるが、一般法の「2001年自治体法」とは別の「2006年トロント市法」に位置付けられていることにより、他の一般自治体とは異なる権限が認められている。 (特例)財産税以外の新たな税を課す権限(2008年より土地取引税、自動車所有税を導入)や、市が州政府や連邦政府との間で直接協議を行うことが認められている。 (コミュニティ・カウンシル)市内の4つの区域ごとに設けられた市議会の一委員会の位置付けで、各区内選出市議会議員が委員となっている。
-------	--



(※)オンタリオ州内の大都市の人口(2011)
 ・トロント市 約282万
 ・オタワ市 約88万
 ・ミッソナーガ市 約71万
 ・ブランプトン市 約52万
 ・ハミルトン市 約52万

	一般制度の概要
一層制自治体	(位置付け)リージョン又はカウンティとその区域内の基礎自治体が合併した団体(トロント市、オタワ市等)、カウンティ内で行政上独立している団体、州北部の広域自治体がない地域内の団体が一層制となっており、大都市に限定されていない。 (組織)議会(直接公選)、首長(直接公選)が議長を兼ねる (事務)広域自治体・基礎自治体双方の事務
リージョン	(位置付け)1960~70年代の都市化の進展により、カウンティを改編して権限・責任を増加させた広域自治体 (組織)議会(議員は構成基礎自治体からの間接選挙又は直接選挙)、議長は互選又は直接選挙 (事務)幹線道路、公共交通、警察、上下水道、廃棄物処理、医療・福祉サービス、高齢者住宅、広域土地利用計画、広域開発等
カウンティ	(位置付け)リージョンより権限・責任が限定的な広域自治体 (組織)議会(議員は構成基礎自治体から間接選挙)、議長は互選 (事務)幹線道路、医療・福祉サービス、高齢者住宅、広域土地利用計画等
シティ、タウン、ヴィレッジ、タウンシップ	(位置付け)基礎自治体 (組織)議会(直接公選)、首長(直接公選)が議長を兼ねる (事務)リージョン内の基礎自治体は、地方道路、消防、廃棄物収集、レクリエーション、地域土地利用計画等を行い、カウンティ内の基礎自治体は、より多くの事務を行う傾向にある。

(参考文献:小野島真(2010)「オンタリオ州、ブリティッシュ・コロンビア州における地方政府と近年の地方財政改革—90年代以降の州—地方政府間関係の変化を中心に—」、指定都市市長会(2010)「諸外国の大都市制度に関する調査報告書」、自治体国際化協会(2003)「カナダの地方団体の概要」、オンタリオ州ウェブサイト、カナダ連邦統計データ)

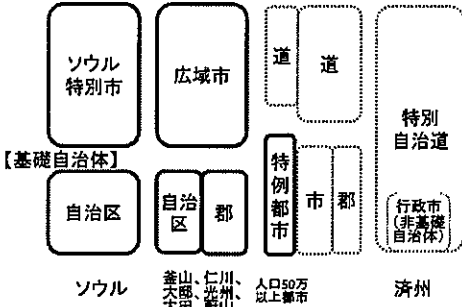
諸外国の大都市制度について (⑤カナダ (トロントの例))

	メトロ・トロント存続時 (1954年~1998年)	トロント市合併後 (1998年から)	大トロント地域(GTA)タスクフォース (州政府設置)報告書(1996年1月)
大都市圏 全体		大トロントサービス委員会(Greater Toronto Services Board) (トロント市等各市の長・議員で構成、メトロ議会の後継的機関)を1999年に設置するが、2001年に廃止 ・鉄道・バスの運営等	大トロント(Greater Toronto Council)(メトロ・トロント+4広域自治体)の設置(最広域自治体)(7,061km ² 、463万人(1996年)) ・基本はメトロ・トロントを引き継ぐが、救急(メトロ内部)、地方道路以外の道路、児童・老人福祉、公衆衛生は市町村に移譲 ・州から環境保全の移譲を受ける ・市町村から経済開発の移譲を受ける
広域 自治体 ↓ 一層制 自治体	メトロ・トロント (Regional Municipality of Metropolitan Toronto) (630km ² 、228万人(1991年)) ・メトロ議会(当初24議員(構成市からの間接代表)及び議長(州政府任命)→1988年から34議員(6市長・28直接公選議員))及び議長、議長に執行責任 ・広域計画、運輸、警察、高速道路、幹線道路、上下水道(大規模施設)、廃棄物処理、公衆衛生、広域公園、児童・老人福祉、救急(メトロ内部)、事業許認可等	(新)トロント市 (広域・基礎自治体を兼ねる一層制自治体) (630km ² 、262万人(2011年)) ・市議会(定数:当初56→44)、市長(直接公選) ・メトロ・トロントと旧トロント市・5近郊都市の事務のうち、福祉の一部を除き管轄。また、鉄道、バス、フェリー、空港、上下水道検査、資産評価、司法事務の一部を新たに担当	-
基礎 自治体 等	トロント市(City of Toronto)等(基礎自治体) (1967年に13→6に統合)(97km ² 、64万人(トロント市)(1991年)) ・市議会(6市の定数計:106)、市長(直接公選) ・消防、地方道路、公園・娯楽、図書館、域内広域事業、経済開発、土地利用計画、廃棄物収集等	コミュニティ・カウンシル(Community Council) (新トロント市の区域内に、当初6区(旧市ごと)、2003年12月に4区(44の小選挙区を4分割)設置)(人口60~64万)(非自治体) ・各区内選出市議会議員がメンバーを兼ね、それぞれ市議会の一委員会の位置付け ・区域内開発申請の議会への提案、区域内街路、駐車規制等の条例提案、異議申立の処理、娯楽・治安等についての住民意向把握等を実施	旧トロント市等 ・左の事務に加え、メトロ政府から救急(メトロ内部)、地方道路以外の道路、児童・老人福祉、公衆衛生について移譲を受ける ・経済開発は大トロントへ移譲

(参考文献:岩崎美紀子(2011・2012)「カナダの大都市制度(上・下)」(「地方自治」第769-771号)、自治体国際化協会(2010)「巨大都市トロントの成立」、自治体国際化協会(1999)「メガシティ—トロントの発足」、自治体国際化協会(1998)「トロント地域の現状と変革の動き」、東京都政策報道室(1998)「諸外国における大都市制度のあり方に関する調査報告書」、トロント市ウェブサイト)

諸外国の大都市制度について (⑥韓国)

【広域自治体】



ソウル特別市	(事務)基礎自治体の事務のうち、一部の事務(※1)は、大都市の特殊性に鑑み、自治区ではなく特別市が処理 (その他の特例)首都であるソウル特別市に関しては一般法の地方自治法とは別に「ソウル特別市行政特例に関する法律」が定められており、監査、計画策定等に関する國務総理(首相)の閣与等の特例(※2)が定められている。
広域市	(対象)釜山、仁川、大邱、光州、大田、蔚山の6市(法定要件はないが、通常は人口100万以上を対象として検討) (事務)基礎自治体の事務のうち、一部の事務(※1)は、大都市の特殊性に鑑み、自治区ではなく広域市が処理
人口100万以上の都市(※4)	(事務)道の事務のうち一部の事務(※3)を、市が処理 (その他の特例)副市長を2人置くなどの組織上の特例等がある。
人口50万以上の都市	(事務)道の事務のうち一部の事務(※5)を、市が処理 (区)任意に自治区ではない区(非自治体)を置くことができる(※6)

- (※1)人事交流、任用試験、教育訓練、土地等級・財産税課税標準設定、墓地・火葬場・一般廃棄物処理施設、国民住宅建設、都市計画、幹線道路、上下水道、公園、地方軌道・都市鉄道・バス、工業団地・公設市場、信号機・安全表示等
- (※2)行政安全部長官が地方債券の発行を決める際に國務総理に報告、自治事務についての監査をする際に國務総理の調整を経由、所属公務員についての転勤の推薦権はソウル特別市長に属する、ソウル特別市に隣接した道路・交通・環境等の計画樹立と執行において関連中央行政機関の長とソウル特別市長が意見を異にする場合は、國務総理が調整
- (※3)地域開発債券の発行、一定規模以上の建築物の建築許可、宅地開発予定地区の指定、都市再整備促進地区の指定及び再整備促進計画の決定、私立博物館・美術館の設立承認、消防、緊急時の救助・救急、農地専用許可申込書の提出、5級以下の公務員の定員の策定、開発制限地域の指定・解除に関する都市管理計画の変更決定の要請
- (※4)地方行政体制改編に関する特別法(2010年)により設けられた特例
- (※5)地方公企業に関する事務(地方公社及び地方公団の設立・運営)、職員の定数管理事務(6級以下の定員策定)等
- (※6)京畿道水原市、全羅北道全州市、慶尚北道浦項市などに26の区が設置されている。

(※)特別市・広域市の人口(2010)

- ソウル市 約979万
- 釜山市 約341万
- 仁川市 約288万
- 大邱市 約245万
- 光州市 約148万
- 大田市 約150万
- 蔚山市 約108万

- その他の100万以上の都市
- 京畿道水原市 約108万
- 慶尚南道昌原市 約106万

一般制度の概要	
道	(位置付け)広域自治体 (事務)広域的・統一的事務、国家との連絡・調整事務、基礎自治体の独自の処理が困難な事務を処理(概ね道路、河川、治山・治水、交通・輸送、社会福祉施設、試験・研究等を担当)
市・郡	(位置付け)基礎自治体(市設置は、人口5万以上で、都市形態を具備すること(都市的産業従事率が60%以上、一人当たり地方税納税額・人口密度が人口10万人以下の市の平均以上、5年間の人口増加傾向)が要件とされるが、都市部・農村部の統合形態の市の設置には別に基準が設けられている) (事務)道が処理する事務以外の事務を処理(概ね上下水道、住宅、都市計画、公衆衛生、教育、公企業等を担当)

(※)自治体の組織は、自治体の種別にかかわらず、議会(直接公選)及び首長(直接公選)の二元代表制となっている。

(参考文獻:山下茂(2010)「体系比較地方自治」、自治体国際化協会(2008)「韓国の地方自治」、政策研究大学院大学・比較地方自治研究センターウェブサイト、韓国統計庁データ)

諸外国の大都市制度について (⑥韓国 (仁川の例))

	区=下部行政単位 (1981~88年)	自治区=基礎自治団体 (1988年から)	地方行政体制改編に関する特別法 (2010年)
広域自治体	仁川直轄市(1981年~) (広域自治団体・基礎自治団体の機能を併有)	仁川広域市(広域自治団体)(1,002km ² 、266万人(2010))(1995年まで直轄市) ・市議会(市議會議員(地域区議員(小選挙区)30、比例代表議員3、教育議員5(教育経歴等を有する者を直接公選→議会内委員会である教育委員会の委員に)、市長 ・広域的・統一的事務、国家との連絡・調整事務、基礎自治団体での独自の処理が困難な事務を処理 ・以下の基礎自治団体の事務は、自治区ではなく広域市で処理(人事交流、任用試験、教育訓練、土地等級・財産税課税標準設定、墓地・火葬場・一般廃棄物処理施設、国民住宅建設、都市計画、幹線道路、上下水道、公園、地方軌道・都市鉄道・バス、工業団地・公設市場、信号機・安全表示等)	
基礎自治体等	区(下部行政組織)(当初4区)	自治区(基礎自治団体)(8区) (7km ² ~115km ² 、10万人~58万人(2007年)) ・区議会(直接公選)、区庁長(直接公選) ・基礎自治団体の事務のうち、上記の広域市で処理する事務以外の事務を処理 郡(2郡) ・郡議会(直接公選)、郡守(直接公選)	・人口又は面積が過少な自治区は適正規模に統合するとされ、大統領直轄の「地方行政体制改編推進委員会」が、2012年6月末までに、地方行政体制改編の基本計画の中で、自治区の地位、機能等について、大統領・国会に報告。(法案段階では、自治区の議会の廃止が盛り込まれていたが、修正により議会は存置し、推進委員会での議論に委ねられることとなった。)
下部行政組織	洞(下部行政組織)(当初79洞)	洞(自治区の下部行政組織)(123洞(2007年)) ・洞長(区庁長による任命。区庁長の指揮監督を受け、所管事務を受託処理) 邑・面(郡の下部行政組織)(1邑、19面(2007年)) ・邑長・面長(郡守による任命。郡守の指揮監督を受け、所管事務を受託処理)	・洞に行政区の住民で構成される住民自治会を置き、事務の一部を委任又は委託することが可能。

第30次地方制度調査会委員・臨時委員名簿

(平成24年4月1日現在)

委員

【学識経験者 18名】

石原俊彦	関西学院大学教授
伊藤正次	首都大学東京教授
岩崎美紀子	筑波大学教授
★碓井光明	明治大学教授
江藤俊昭	山梨学院大学教授
太田匡彦	東京大学教授
大貫公子	行政相談委員
大山礼子	駒澤大学教授
○畔柳信雄	(株)三菱東京UFJ銀行相談役
小林裕彦	弁護士
斎藤誠	東京大学教授
田中里沙	(株)宣伝会議取締役編集室長
辻琢也	一橋大学教授
中村廣子	新宿区中里町町会会長、新宿区町会連合会常任理事
◎西尾勝	(公財)後藤・安田記念東京都市研究所理事長
林知更	東京大学准教授
林美香子	キャスター・慶應義塾大学特任教授
林宜嗣	関西学院大学教授

【国会議員 6名】

阿久津幸彦	衆議院議員
逢坂誠二	衆議院議員
鈴木克昌	衆議院議員
山口俊一	衆議院議員
武内則男	参議院議員
谷川秀善	参議院議員

【地方六団体 6名】

石井正弘	岡山県知事(全国知事会)
山本教和	三重県議会議長(全国都道府県議会議長会会長)
森民夫	新潟県長岡市長(全国市長会会長)
関谷博	山口県下関市議会議長(全国市議会議長会会長)
藤原忠彦	長野県川上村長(全国町村会会長)
高橋正	群馬県榛東村議会議長(全国町村議会議長会会長)

(委員 30名)

臨時委員

中尾修	(財)東京財団研究員
林文子	横浜市長

(臨時委員 2名)

(◎：会長、○：副会長、★：専門小委員会委員長)

論 点 整 理

平成 24 年 3 月

指定都市 7 市による大都市制度共同研究会

内 容

- 論点整理
- 参考資料
- 研究会資料（第1回～第3回）

1 特別自治市の制度創設に向けて

(1) 大都市の望ましい姿及び一体的運営の必要性

- ア 都市の成立ちや一体性、基礎自治体としての役割などを踏まえた制度設計が必要ではないか。
- イ 大都市の役割を果たし、行政需要を十分に満たすには、適正な規模能力に加え、各都市の地域特性に応じて事務権限及び財源を有することができる仕組みが必要ではないか。
- ウ 「補完性の原理」に則り、住民に最も身近な基礎自治体が大都市経営を一体的に行うことが最善と考えられないか。
- エ 大都市は、そのスケールメリットなどによって効果的な行財政運営を行っており、今後もこのメリットを生かしていくべき。

(2) 「二重行政」の解消

- ア 「二重行政」についての考え方等の整理が必要ではないか。
- イ 「二重行政」の解消には包括的及び一元的な事務権限の移譲が必要ではないか。

(3) 広域自治体の役割

- ア 今後の広域自治体の役割として、現在の道府県の枠を超えた広域行政及び一般の市町村の補完を第一義とすべきではないか。
- イ 広域自治体を取り巻く状況などから、特別自治市と広域自治体の新しい役割分担を考える必要があるのではないか。

2 特別自治市における都市内分権のあり方

- (1) 住民自治の充実を図るため、基礎自治体優先の原則、都市の一体性及び機能面などを十分考慮した制度設計が必要ではないか。
- (2) 地域の実情を最も身近に把握することができる基礎自治体でもある大都市が、府県の事務権限も担いながら地域の課題を一体的及び総合的に解決するためには、行政区を充実させることが効率的・効果的ではないか。
- (3) 行政区を更に生かすためには、住民自治の充実を図るための工夫（制度）が必要ではないか。
- (4) 今後、区役所の機能を強化していくためには、都市の実情に応じて、区で担うべき事務と市で担うべき事務などについての具体的な考え方（必要な機能・組織、地域支援機能の充実、他）の提示が必要ではないか。
- (5) 区長公選、区議会設置などについて整理が必要ではないか。

3 最終報告に向け検討すべき課題

- (1) 特別自治市が担う水平連携のあり方
- (2) 税財政制度のあり方
- (3) 第30次地方制度調査会における検討状況を踏まえた議論

参 考 资 料

研究会の開催実績

回	期日	主な内容
第1回	平成23年10月31日(月)	<ul style="list-style-type: none"> 研究会の日程及び研究項目 市長による意見交換
第2回	平成24年1月18日(水)	<ul style="list-style-type: none"> 研究会の日程及び研究項目 中間報告イメージ、検討項目及び検討イメージ
第3回	平成24年2月15日(水)	<ul style="list-style-type: none"> 中間報告イメージ、検討項目及び検討イメージ

研究会の委員名簿

市	委員
横浜市 (座長市)	政策局大都市制度推進室長 國原 章弘
川崎市 (副座長市)	総務局行財政改革室長 唐仁原 晃
さいたま市	政策局都市経営戦略室副理事 三ツ木 宏
千葉市	総合政策局総合政策部長 中村 満
相模原市	企画市民局企画部長 服部 裕明
京都市	総合企画局政策企画室長 柴山 薫
神戸市	企画調整局企画調整部長 加藤 久雄

1 特別自治市創設後の国及び広域自治体のあり方関連

- (1) 特別自治市創設後の国の形・デザインはどうなるのか。
- (2) 特別自治市の議論に当たっては、広域自治体のあり方とセットで議論しなくてはならない。
- (3) 特別自治市として指定都市の全てが道府県から独立すると、事実上67都道府県・特別自治市になってしまうのではないか。
- (4) 道府県の中核都市が独立した場合、残存部がどのような姿となるかが分かりにくい。今の主張のままでは、関係の道府県から賛同を得られないのではないか。

2 特別自治市創設後の財政問題関連

- (1) 特別自治市独立後の残存部の財政調整についてどのように考えるのか。財源不足を地方交付税で調整する場合、国における地方交付税総額は、今よりも増加するのではないか。
- (2) 特別自治市に移行し、地方税を一元的に徴収した場合の普通交付税の不交付団体水準超経費はどの程度を見込んでいるのか。

3 住民自治関連

- (1) 指定都市は基礎自治体としては大きすぎる。より住民に身近な基礎自治をつくらないと、住民の声は反映されない。
- (2) 区議会や公選区長をおけば経費はかかるが、選挙で選ぶことの大切さも認識すべき。
- (3) かつての特別市でも、公選の区長を置くこととされていた。住民自治の意識が高まっている中で、一層制の特別自治市においては、区長は公選とすべきではないか。

4 特別自治市創設の効果関連

- (1) 特別自治市を創設することにより、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、国民生活を豊かにするとの主張だが、そのロジックがよくわからない。
- (2) 都市間競争という観点から考えるならば、特別自治市ではなく、道州という範囲で広域行政をくくりなおすべき。
- (3) 特別自治市への移行による経済効果、行政改革効果を定量的に示してほしい。

5 その他

- (1) 特別自治市の移行要件は定めるのか。（希望する市は全て移行可能とするのか。）
- (2) 特別自治市移行に当たっての住民投票及びその範囲（道府県内全体か・指定都市内のみか）はどのように考えるのか。
- (3) 特別自治市の市議会議員の選挙制度については、どのように考えるのか。

研 究 会 資 料

(第1回～第3回)

第1回 指定都市7市による大都市制度共同研究会

次 第

日時：平成23年10月31日（月）

午前10時～午前10時45分

場所：都市センターホテル701会議室

- 1 開会
- 2 座長市市長挨拶
- 3 議事
 - (1) 研究会の日程及び研究項目について
 - (2) その他
- 4 市長による意見交換
- 5 閉会

<配付資料>

資料1 出席者名簿

資料2 研究会の運営方法

資料3 研究会の日程及び研究項目

出席者名簿 (敬称略)

さいたま市

市長 清水 勇人
委員 (政策局 都市経営戦略室 副理事) 三ツ木 宏

千葉市

市長 熊谷 俊人 (御欠席)
委員 (総合政策局 総合政策部長) 中村 満 (御欠席)

川崎市

市長 阿部 孝夫
委員 (総務局 行財政改革室長) 唐仁原 晃

横浜市

市長 林 文子
委員 (政策局 大都市制度推進室長) 國原 章弘

相模原市

市長 加山 俊夫
委員 (企画市民局 企画部長) 服部 裕明

京都市

市長 門川 大作 (御欠席)
委員 (総合企画局 政策企画室長) 柴山 薫

神戸市

市長 矢田 立郎
委員 (企画調整局 企画調整部長) 加藤 久雄

研究会の運営方法

1 名称

本研究会は、「指定都市7市による大都市制度共同研究会」（以下「研究会」という。）という。

2 目的

研究会は、指定都市市長会が創設を提案する、あるべき大都市制度の選択肢としての「特別自治市」構想に基づき、具体的な内容の検討を行うことを目的とする。

3 構成市

研究会は、さいたま市、千葉市、川崎市、横浜市、相模原市、京都市及び神戸市で構成する。

4 研究会

- (1) 研究会は、大都市制度担当部長級職員で構成し、各市長は、必要に応じて参加する。
- (2) 研究会に座長市及び副座長市を置き、座長市には横浜市を、副座長市には川崎市をもって充てる。
- (3) 研究会は、座長市が招集する。

5 連絡会議

研究会の下に各市の大都市制度担当課長による連絡会議を置き、研究会に係る調整及び準備作業を行う。

6 経費

- (1) 研究会及び連絡会議の開催にあたり、会場費用等の経費が生じた場合、会議ごとに、各市が持ち回りで負担する。
- (2) 負担の順は、別表のとおりとする。

7 事務局

研究会及び連絡会議に係る取りまとめ及びその他の事務は、川崎市及び横浜市が共同で担当する。

8 その他

- (1) 会議の成果は、構成市以外の指定都市にも提供する。
- (2) 研究会又は連絡会議での合意に基づき、構成市以外の指定都市の傍聴を認める。

別表 経費負担の順（第6項第2号）

順番	市名
1	横浜市
2	川崎市
3	さいたま市
4	千葉市
5	相模原市
6	京都市
7	神戸市

研究会の日程及び研究項目

1 検討の前提

指定都市市長会が創設を提案する、あるべき大都市制度の選択肢としての「特別自治市」構想に基づき、具体的な内容の検討を行うことを目的とする。

2 想定される視点（平成23年7月26日 横浜・川崎両市長合意内容）

- (1) 特別自治市創設のメリット
- (2) 各市の実情を踏まえた都市内分権のあり方
- (3) 大都市制度における広域連携のあり方
- (4) 都構想の課題整理
- (5) その他

3 日程・研究項目

(1) 平成23年度

◇第1回／設置（平成23年10月31日）

主な論点：当面の研究項目及び研究スケジュール

◇第2回（平成23年11月下旬）

主な論点：

●大都市圏に位置する大都市の規模、能力と特別自治市創設のメリットについて

- ・大都市が担う役割（事務権限等）
- ・大都市のメリット（規模によるもの、一体性によるもの）
- ・「基礎自治体適正規模論」の検証
- ・広域自治体との役割分担（広域自治体の規模・機能の整理） など

◇第3回（平成24年1月初旬）

主な論点：

●特別自治市における都市内分権のあり方について

- ・行政区制、法人区制（特別区制）の検証
- ・行政区制度における区の役割
- ・行政区制度における住民自治の充実・仕組みの構築 など

◇第4回（平成24年2月下旬）

主な論点：

- 特別自治市創設時の税財政制度のあり方について など

平成24年3月下旬 中間報告（各市長出席予定）

(2) 平成24年度（秋ごろまでに4回程度開催）

主な論点

- 特別自治市が担う水平連携のあり方について
- 大都市制度創設後の広域自治体・基礎自治体のあり方について
- その他特別自治市の制度設計について
（法的位置づけ、事務権限、税財政制度、都市内分権等）など

平成24年11月下旬 最終報告（各市長出席予定）

第2回 指定都市7市による大都市制度共同研究会

次 第

日時：平成24年1月18日（水）

午後1時30分～午後3時30分

場所：指定都市市長会事務局会議室

1 開会

2 議事

(1) 研究会の日程及び研究項目

(2) 中間報告イメージ・検討項目・イメージ・結論・討議資料

(3) その他

3 閉会

研究会の日程及び研究項目（改訂版）

1 検討の前提

指定都市市長会が創設を提案する、あるべき大都市制度の選択肢としての「特別自治市」構想に基づき、具体的な内容の検討を行うことを目的とする。

2 検討の視点

- (1) 特別自治市創設のメリット
- (2) 各市の実情を踏まえた都市内分権のあり方
- (3) 大都市制度における広域連携のあり方
- (4) 今後の広域自治体と基礎自治体のあり方
- (5) その他

3 日程・研究項目

(1) 平成23年度

◇第1回／設置（平成23年10月31日）

主な論点：当面の研究項目及び研究スケジュール

◇第2回（平成24年1月18日）

主な論点：

●大都市圏に位置する大都市の規模、能力と特別自治市創設のメリットについて

- ・大都市が担う役割（事務権限等）
- ・大都市のメリット（規模によるもの、一体性によるもの）
- ・「基礎自治体適正規模論」の検証
- ・広域自治体との役割分担（広域自治体の規模・機能の整理） など

◇第3回（平成24年2月～3月）

主な論点：

●特別自治市における都市内分権のあり方について

- ・行政区制、法人区制（特別区制）の検証
- ・行政区制度における区役割
- ・行政区制度における住民自治の充実・仕組みの構築 など

平成24年3月下旬 中間報告発表（7市同時発表）

(2) 平成 24 年度 (秋ごろまでに 4 回程度開催)



主な論点

- 特別自治市創設時の税財政制度のあり方について
- 特別自治市が担う水平連携のあり方について
- 大都市制度創設後の広域自治体・基礎自治体のあり方について
- その他特別自治市の制度設計について など

平成 24 年 11 月下旬 最終報告 (各市長出席予定)

中間報告イメージ・検討項目・検討イメージ・討議資料一覧

中間報告イメージ	検討項目	検討イメージ
<p>1 研究会設置の趣旨・検討経過</p> <p>2 特別自治市の概要</p> <p>○現状・課題認識</p> <p>○特別自治市の概要</p>	<p>※ 特別自治市の概要については、指定都市市長会で公表している内容をもとに記載する。</p>	
<p>3 特別自治市創設のメリット</p> <p>○大都市が担うべき役割</p> <p>○大都市の効率性</p> <p>○二重行政の解消</p> <p>○広域自治体の役割</p>	<p>【第2回研究会で検討】</p> <p>○大都市が担うべき役割</p> <p>○大都市の規模と効率性</p> <p>○二重行政についての考え方の整理</p> <p>○広域自治体の役割</p> <p>○大都市と広域自治体の役割分担</p>	<p>○基礎自治体の役割や住民自治・団体自治、それぞれのあり方を明確にした上で、あるべき都市の規模能力を示す。</p> <p>○それぞれの地域の特性を踏まえながら、自主的・自立的に住民の福祉の増進、住民自治の充実を図る。その役割を十分果たすために適正な規模能力が必要</p> <p>○大都市圏における指定都市の役割・行政需要に応えるためには、単なる人口の多寡を基準とした議論ではなく、それぞれの基礎自治体が人口規模も含む地域特性に応じ、事務権限・財源を有することができる仕組みを講じることが重要</p> <p>○大都市はそのスケールメリット等を活かして効率的・効果的な行政運営を行うことができる。</p> <p>○狭義と広義、そのいずれも「二重行政」として捉える。</p> <p>○二重行政の解消には包括的・一元的な事務権限の移譲が必要</p> <p>○特別自治市の創設により、二重行政の解消が可能</p> <p>○広域自治体を取り巻く状況、課題等を踏まえ、その役割を検討する。</p> <p>○広域自治体の役割は、広域行政・調整と小規模自治体の補完をメインとすべき。</p>
<p>4 特別自治市における区のあり方</p> <p>5 最終報告に向け検討すべき課題</p>	<p>【第3回研究会で検討】</p> <p>① 特別自治市における区のあり方</p> <p>② 行政区制度における区の役割</p> <p>③ 行政区制度における住民自治の充実・仕組みの構築</p>	

第3回 指定都市7市による大都市制度共同研究会

次 第

日時：平成24年2月15日（水）

午後1時30分～午後3時30分

場所：指定都市市長会事務局会議室

1 開会

2 議事

(1) 中間報告イメージ・検討項目・検討イメージ・討議資料

(2) その他

3 閉会

中間報告イメージ・検討項目・検討イメージ・討議資料一覧

中間報告イメージ	検討項目	検討イメージ
1 研究会設置の趣旨・検討経過 2 特別自治市の概要 ○現状・課題認識 ○特別自治市の概要	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> ※ 特別自治市の概要については、指定都市市長会で公表している内容をもとに記載する。 </div>	○大都市の歴史、成立ち、分割によるデメリットなどから大都市の一体運営の必要性を示す。
3 特別自治市創設の意義 ○大都市が担うべき役割 ○大都市の効果 ○二重行政の解消 ○広域自治体の役割	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;"> 【第2回研究会で検討】 </div> ○大都市が担うべき役割 ○大都市の規模と制度創設の効果 ○特別自治市への懸念に対する解決策 ○二重行政についての考え方の整理 ○広域自治体の役割 ○大都市と広域自治体との役割分担	○住民に最も身近な基礎自治体が大都市経営を行うことが最善 ○基礎自治体の役割や住民自治・団体自治、それぞれのあり方を明確にした上で、あるべき都市の規模能力を示す。 ○それぞれの地域の特性を踏まえながら、自主的・自立的に住民の福祉の増進、住民自治の充実を図る。その役割を十分果たすために適正な規模能力が必要 ○大都市圏における指定都市の役割・行政需要に応えるためには、単なる人口の多寡を基準とした議論ではなく、それぞれの基礎自治体が人口規模も含む地域特性に応じ、事務権限・財源を有することができる仕組みを講じることが重要 ○大都市はそのスケールメリット等を活かして効果的な行政運営を行うことができる。 ○狭義と広義、そのいずれも「二重行政」として捉える。 ○二重行政の解消には包括的・一元的な事務権限の移譲が必要 ○特別自治市の創設により、二重行政の解消が可能 ○広域自治体を取り巻く状況、課題等を踏まえ、その役割を検討する。 ○広域自治体の役割は、広域行政・調整と小規模自治体の補完をメインとすべき。

中間報告イメージ	検討項目	検討イメージ
<p>4 特別自治市における区のあり方</p> <p>○特別自治市における区のあり方</p> <p>○特別自治市の区の役割</p> <p>○特別自治市における住民自治の充実・仕組みの構築</p>	<p>【第3回研究会で検討】</p> <p>○行政区と特別区のメリット・デメリットの検証</p> <p>○特別自治市の区に必要な機能・組織と区役所の今後のあり方</p> <p>○指定都市における現在の取組内容を参考に住民自治を充実させるための仕組みを検討</p>	<p>○効率性、市の一体性の観点から、特別自治市の内部の区は行政区であることが望ましい。</p> <p>○区で担うべき事務と市で担うべき事務について具体的に検討</p> <p>○区に必要な機能・組織</p> <p>○これからは、地域支援機能の充実が必要となってくる。</p> <p>○大都市には区及び地域における住民自治を充実する仕組みが必要</p>
<p>5 最終報告に向け検討すべき課題</p>	<p>○特別自治市創設時の税財政制度のあり方について</p> <p>○特別自治市が担う水平連携のあり方について</p> <p>○大都市制度（特別自治市制度？）創設後の広域自治体・基礎自治体のあり方について</p> <p>○その他</p>	