

指定都市①(都道府県との事務・権限)

第16回専門小委員会(H24.7.9)

検討の視点	主な議論
<p>○ 都道府県から指定都市に更に移譲すべき事務はどのような事務か、逆に、都道府県から指定都市に移譲すべきでない事務はどのような事務か。</p>	<p>○ 都市計画と農地、福祉、医療分野、教育分野についての事務は、指定都市に移譲されるべきではないか。特に教育分野については、給与負担者と人事権者は一つであるべきではないか。</p> <p>○ 医療など広域の計画に関する事務をあえて移譲する意義についてどう考えるか。</p> <p>○ 人口が減少していく中で、広域の都市計画区域を維持する意義はあまりなく、指定都市のみの都市計画区域に再指定し、権限移譲すればいいのではないか。</p>
<p>○ 現在指定都市において処理されている事務のうち、都道府県が処理すべき事務はないか。</p>	<p>○ 国民健康保険や介護保険の保険者の事務について、指定都市の分においても国あるいは都道府県が行う方がいいのではないか。</p>
<p>○ 都道府県は、以下の事務を処理することとされている。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・広域にわたる事務 ・市町村に関する連絡調整に関する事務 ・その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められる事務 <p>都道府県と同様の規模・能力を有する指定都市の存する区域において都道府県が処理すべき事務は、このうち、広域事務と連絡調整事務が中心となるのではないか。</p>	
<p>○ 地方分権改革推進委員会第1次勧告(平成20年5月28日)によって、都道府県から指定都市等へ移譲対象とされた事務のうち、移譲されていない事務について、どのように考えるか。</p>	
<p>(その他)</p>	

検討の視点	主な議論
○ 現行の指定都市への税財源の配分をどのように評価するか。	
○ 仮に指定都市に対して更なる事務・権限の移譲を行う場合、それに対応した税財源についてはどのような方法で措置すべきか。	○ 県費負担教職員のようなロットの大きい事務を移譲するような場合には、併せて税財源の配分についても検討が必要になるのではないか。
○ 事務・権限の移譲とそれに対応した税財源のあり方とを一体的に検討する場合、どのような点について留意することが必要か。例えば、以下の点について、どのように考えるべきか。 <ul style="list-style-type: none"> ・移譲対象事務の種類や所要財源の規模との関係 ・地方税体系のあり方との関係 ・現在の指定都市と指定都市を包括する都道府県の財政のあり方との関係 	○ 権限移譲を進めていくときには、必要な税源移譲をあわせて進めていくことが必要ではないか。 ○ 税財源の議論をする際に、個別の県と市の財政力を勘案すべきではなく、一律にやっ後は財政調整の問題として捉えるべきではないか。
(その他)	

検討の視点	主な議論
<ul style="list-style-type: none"> ○ 指定都市の区の役割や住民自治に関する現状を踏まえて、これらを強化する方法を検討すべきか。 	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 区の役割や住民自治の強化を検討する場合に、全ての指定都市を対象にすべきか、それとも、特に人口規模の大きい指定都市を対象にすべきか。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 現行制度においても地域自治区等がありながら、大都市の住民自治の議論をしなければいけないということは、一定以上の人口の大都市については、選択肢を提示し、いずれかを選択させることが必要ではないか。
<ul style="list-style-type: none"> ○ 区の役割を強化するため、個別法により区の事務や区長の権限を定めたり、市長の権限を任意に区長に委任する現行制度に加え、以下のような方策を採ることについてどう考えるか。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 条例により、区の事務や区長の権限を定めること ・ 条例により、区長に予算に関する権限を一部付与すること 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 区の役割強化により組織が肥大化することも想定されることから、国民に支持してもらうには、効率的、効果的な行政を行っている証明が必要であり、強い技術的助言が必要となるのではないか。
<ul style="list-style-type: none"> ○ 区の役割強化に対応して区レベルでの住民自治を強化するため、以下のような方策を採ることについてどう考えるか。 <ul style="list-style-type: none"> ・ 区長を特別職とし、市長が議会の同意を得て選任すること ・ 市議会内に区単位の委員会を設置すること ・ 区地域協議会のような諮問機関を設置すること 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 法人格を持たない区に議会を置くことはハードルが高いが、市議会議員が区担当の常任委員会の委員となることは現実的な案といえるのではないか。 ○ 区に議会を置くことは、法的には可能ではないか。 ○ 諮問機関の構成メンバーを公選によって選ぶという方法もありうるのではないか。 ○ 議員が区単位の委員会においてカウンターパートは市長というパターンと、行政区を代表する議員が議会の外で、区長と相対するパターンのどちらが良いのか議論が必要ではないか。 ○ 区長を特別職にし、議会の議決を経ることとするのは良いのではないか。また、市議会内に区単位の委員会や分科会を設置することと、区の地域協議会のようなものを設置することは、本質的に異なるものであり、両立してもいいのではないか。 ○ 区議会のような仕組みを導入する場合、県議会、市議会、区議会の構成を最も合理的にするという視点が必要ではないか。

検討の視点	主な議論
<p>○ 指定都市の区域内から選出される都道府県議会議員について、指定都市の市議会議員との兼職を可能とすることについてどう考えるか。</p>	<p>○ 都道府県議会議員と指定都市の市議会議員との兼職は、選挙期日や、一方の解職請求が成立した場合の取扱いなどの課題もあるのではないかと。</p> <p>○ 都道府県と指定都市の議員の兼職が、住民自治の充実との関係でどうリンクするのか疑問。</p> <p>○ 都道府県と指定都市の議員の兼職については、利益相反の問題も考えなければならないが、事務 権限がより明確に区分できれば、利益相反の問題についても建設的に検討できるのではないかと。</p>
<p>○ 各指定都市における全職員に占める区役所職員の割合と、人口当たりの職員数との関係についてどう考えるか。</p>	
<p>(その他)</p>	<p>○ 都道府県議会の中に指定都市の問題を扱う委員会的なものを設ける可能性についても検討してはどうか。その場合には指定都市全域を選挙区とすることも検討してはどうか。</p>

検討の視点	主な議論
<p>○ 現行の都道府県に含まれない大都市制度である「特別市」(仮称)制度を創設することについてどう考えるか。</p>	<p>○ 特別市(仮称)を創設しても、法人格のある区において、二層制を維持するのであれば、県の分割や新しい県の創設と実態として大きく変わらず、大都市地域における特別な制度を導入することの意義が薄れてしまうのではないか。</p> <p>○ 都道府県の区域を外れる新たな大都市のカテゴリーを設計するのではなく、薄皮のようにでも都道府県は存在しつつ、個別の事情を踏まえて事務移譲を進め、ほとんどの事務を指定都市が行い、実質的に特別市(仮称)として機能することを目指す方が現実的ではないか。</p>
<p>○ 「特別市」(仮称)制度を創設することとした場合、以下の論点についてどう考えるか。</p> <hr/> <p>・ 「特別市」(仮称)において、仮に法人格のない区を置くことと定める場合には、二層制が適用されないこととなることについてどう考えるか。</p> <hr/> <p>・ 「特別市」(仮称)における住民自治の確保についてどう考えるか。「区」に法人格を持たせるか。区長は公選か。区議会を設置するか。</p>	<p>○ 過去に存在した特別市制度は、法人格を有する区及び区議会は置かれなかったが、公選の区長は存在しており、そのことが合憲性や立法政策上の下支えとなっていたのではないか。</p> <p>○ 憲法解釈上、一層制の大都市の下に、住民代表機能が全くない行政区が置かれているだけの場合は違憲ということもありうるが、法人格を有し、公選の長、議会を備えている特別区と同様の制度までは必ずしも求められてはいないのではないか。</p> <hr/> <p>○ 指定都市市長会が提案する特別自治市の制度設計について、公選の区長や公選議員による議会を置くこととされていないことは憲法適合性の検討以前に住民自治の観点から大きな問題があるのではないか。</p> <p>○ 特別自治市の構想については、もう少し住民自治を確保する仕組みとする必要があるといえるが、法人格を持った区を設置し、公選の長と議会を必置とすることまでは必要ないのではないか。</p> <p>○ 住民自治の確保の面からすれば、議会という意思決定機関が必要ではないか。</p>

検討の視点	主な議論
<ul style="list-style-type: none"> これまで都道府県が担ってきた周辺自治体との間の広域調整機能についてどう考えるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ これまで都道府県が担ってきた広域調整機能については、特別市(仮称)と他の基礎自治体の協議会・一部事務組合等の設立、都道府県と特別市(仮称)の協議会や仲裁の仕組みで対応できるのではないか。
<ul style="list-style-type: none"> 全ての指定都市を対象とすべきか。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 特別市(仮称)の対象団体は、例えば大都市地域における特別区の設置に関する法律において特別区を設置することができる区域と同様、人口200万以上とするなどある程度の規模を有する指定都市に限定するのが現実的ではないか。
<ul style="list-style-type: none"> 「特別市」(仮称)は都道府県の区域に含まれないため、全ての都道府県、市町村の事務を処理することとなるが、例えば、都道府県が専属的に行っている警察事務を「特別市」の事務とすることについてどう考えるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 過去、特別市制度が実現しなかったのは、「警察」の取扱いが大きかったのではないか。今後、特別市(仮称)において特別市警察の制度を考える際には、組織が肥大化すること、広域の犯罪捜査への支障の有無等について問題となるのではないか。 ○ 警察事務の問題を検討する場合、観念的に特別市(仮称)の事務としながら、その事務を都道府県に全部委託するということも考えられるのではないか。 ○ 組織犯罪、薬物犯罪の実態を踏まえると、今の都道府県警察の管轄区域を分割するよりむしろ拡張すべき状況であり、特別市(仮称)が警察事務を担う場合、捜査に支障が出るのではないか。逆に交番事務や事故処理は身近な自治体が行うことはあり得るのではないか。 ○ 警察事務は現状のまま都道府県が行うこととすべきであり、特別市(仮称)は費用を按分して負担するという工夫しかないのではないか。
<ul style="list-style-type: none"> 「特別市」(仮称)は全ての都道府県税、市税を賦課徴収することとなるが、例えば、「特別市」の区域の都道府県の税源が「特別市」に移管されることについてどう考えるか。この場合において、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスが低下する恐れはないか。 	
<ul style="list-style-type: none"> 従前、「特別市」(仮称)の区域を包括していた都道府県の名称や都道府県庁の所在地についてどう考えるか。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 特別市(仮称)が設置された後の都道府県の名称や都道府県庁の所在地については、基本的には現状を引き継ぎ、変更については、必要に応じて検討することが妥当ではないか。

検討の視点	主な議論
<p>○ 都道府県から中核市、特例市に更に移譲すべき事務はあるか。</p>	<p>○ 都道府県から、中核市、特例市に移譲すべき事務としては、教育分野、特に人事権や給与負担の部分と都市計画、農地利用の分野があるのではないかと。</p> <p>○ 最近の自治体の権限移譲の要望は、特例市は中核市並に、中核市は指定都市並に、指定都市は特別自治市を望むといったように上昇運動を起こしているのではないかと。中核市、特例市が多様である現状を踏まえると、国としての一定の権限配分を定めつつ、それ以上の権限移譲については、条例による事務処理特例制度を活用するといった二段構造でやるほかないのではないかと。</p> <p>○ いじめ、虐待など子供の問題が山積する中で、児童相談所の設置を中核市等に下ろすべきではないかと。</p>
<p>○ 中核市、特例市に対する現行の税財源の配分をどう評価するか。</p>	
<p>○ 都道府県から市への権限移譲が進み、特例市として固有に処理する都道府県の権限が減少していることから、特例市のあり方について見直す必要はないかと。</p>	<p>○ 特例市の特殊性があまりなくなってきているのではないかと。人口20万以上なら中核市になり得るといって統合することもあり得るのではないかと。</p>
<p>○ 中核市を人口30万以上、特例市を人口20万以上としている現在の区分は必要かと。</p>	<p>○ 人口が減少する中で人口要件のみに着目した現行制度は見直すべきではないかと。</p> <p>○ 大都市圏では、中核市の人口要件を満たしている団体であっても、不交付団体等では移行に消極的な傾向が見られるのではないかと。</p> <p>○ 特例市の特殊性があまりなくなってきているのではないかと。人口20万以上なら中核市になり得るといって統合することもあり得るのではないかと。(再掲)</p>
<p>○ 現在中核市ではない人口20万以上の都市について、保健所を設置すれば中核市並みの位置付けを与えることについてどう考えるかと。</p>	<p>○ 人口20万以上の都市で保健所を設置しているものを、中核市とするというのは少し一般化しすぎではないかと。保健所も共同設置できるよう地方自治法が改正されており、その活用も考えるべきではないかと。</p>

検討の視点	主な議論
<p>○ 大都市圏にある中核市・特例市と、地方の拠点都市である中核市・特例市とでは、都市としての性格や圏域における役割が異なっているのではないか。</p>	
<p>○ 地方の拠点都市である中核市・特例市が、圏域内の市町村との協力関係を強化し、圏域行政を進めていくことについて、どう考えるか。進めていく場合には、それをどのように担保すればよいか。また、その税財源についてはどのように措置すべきか。</p>	<p>○ 地方の拠点都市にリーダーシップを発揮してもらうためには、都市計画など、拠点都市の区域外に外部効果が及ぶ権限を移譲することが考えられるか。</p> <p>○ 地方の拠点都市が周辺地域も含めた区域に直接権限を行使する際に、協議会方式で方針を決定し、進めていくようなことができるのではないか。</p> <p>○ 周辺の市町村まで含めた都市圏全体を包括する広域連合や定住自立圏による水平補完が制度化された場合に中心市が事務を行うことに対して、財源措置をすることもあるのではないか。</p> <p>○ 地方の拠点都市の通勤・通学10%圏の中には県境を超えるものがあることについてどう考えるか。</p> <p>○ 拠点となり得る中核市、特例市に周辺市町村の分を含めて頑張ってもらおうという考え方においては、定住自立圏の枠組みは有効ではないか。その際、中心市と周辺市で協定を結ぶ手法に加え、一部事務組合制度の要素を加えることも考えられないか。</p> <p>○ 地方の拠点都市における権限移譲の受け皿としての体制整備について、定住自立圏タイプ、あるいは、一部事務組合・広域連合タイプがあるが、どういう事務をどちらでやるべきか、基準を考えるべきではないか。</p> <p>○ 教育関係の事務であれば、広域連合、教育委員会の共同設置などが受け皿の体制としてなじむと考えられる一方、道路・河川については、圏域全体で計画を策定するための協議会が必要と考えられるなど、事務ごとに異なるのではないか。</p>

検討の視点	主な議論
(その他)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市町村よりも県がやった方がよいものについては、逆移譲のようなものが制度としてあってもいいのではないか。ただし、この場合には、都道府県に現場機能もあって、それにふさわしい人材と財源も確保できるという制度をつくる必要があるのではないか。 ○ 中核市や特例市に関する検討の中で、住民自治の視点をどれだけ入れられるか。制度設計はなかなか難しいと思うが、支所・出張所などを活用し、独自の住民自治の拡充を図るというメッセージは出すべきではないか。