

名古屋市が目指すべき大都市制度について ～行財政面における自主・自立～

平成25年11月1日

名古屋市

目 次

■ 第3回懇談会の検討項目	・ ・ ・ ・ ・ 1
■ 第1, 2回懇談会の主な意見	・ ・ ・ ・ ・ 2
■ 第30次地方制度調査会答申	・ ・ ・ ・ ・ 5
■ 新たな大都市制度のあらまし	・ ・ ・ ・ ・ 9
■ 新たな大都市制度の基本理念（イメージ）	・ ・ ・ ・ ・ 10
■ 新たな大都市制度の2つの方向性（イメージ）	・ ・ ・ ・ ・ 11
■ 指定都市・特別自治市・特別市の関係（イメージ）	・ ・ ・ ・ ・ 12
■ 第3回の論点	・ ・ ・ ・ ・ 13
1. 特別自治市制度の必要性	・ ・ ・ 14
2. 特別自治市の意義・効果	・ ・ ・ 15
3. 特別自治市と広域行政	・ ・ ・ 16

第3回懇談会の検討項目

第1回

テーマ：名古屋市を取り巻く状況

- 主な論点： 時代背景、名古屋大都市圏や名古屋市の現状・特性、大都市制度に関する現状・課題、大都市制度改革の必要性 など

第2回

テーマ：圏域における名古屋市

- 主な論点： 圏域の核として名古屋市が果たすべき役割及び求められる姿勢・能力、県・近隣市町村との関係・役割分担、圏域の発展に寄与する広域連携 など

第3回

テーマ：行財政面における自主・自立

- 主な論点： 大都市がポテンシャルを最大限に発揮できる権限・税財源、新たな大都市制度へ移行した場合の効果、県・近隣市町村への影響、住民のメリット・デメリット など

第4回

テーマ：地域ニーズへのきめ細かな対応

- 主な論点： 住民自治の強化（住民の意思を市政に反映させる仕組み、住民に身近な区役所の充実、地域活動等の支援など）

総括的な議論

第5回

テーマ：名古屋市が目指すべき大都市制度

第1，2回懇談会の主な意見（今回のテーマ関係部分を抜粋）

区分	発言内容
背景・課題	➤ 少子高齢化が進み、年齢構成が変わると行政サービスの需要も変わるため、その対応が必要になる。また、人口減少により経済規模が小さくなると、行政サービスの供給面において、効率が低下し、一人当たりの行政サービスコストの上昇が予想される。その結果、行政サービスの供給が困難になったり、財政を圧迫したりすることになるため、一人一人の厚生水準にも悪影響を与えかねない。（木村氏） ➤ 名古屋市はバランスのよい都市だが、特別自治市のあり方を考える際には、それが仇となる場合もある。例えば、製造業が圏域全体に広がる中、特別自治市となって名古屋市の産業部門を切り取った場合、国・圏域全体・愛知県の産業政策との関係をどう考えるのかは議論が必要である。（辻氏） ➤ 名古屋市及び近郊には日本最大のゼロメートル地帯があり、都市インフラについては機能更新だけでなく、機能強化が求められている。インフラの更新需要も他の指定都市に比べて高い。今後、どう対応していくかが課題である。（辻氏）

区分	発 言 内 容
ア プ ロ ー チ	➤ 大都市制度の制度設計にあたっては、圏域全体の大都市圏戦略と市域内の総合計画をどのような形で最適に実現できるかを考慮すべきである。そのため、大都市圏戦略や総合計画の検討と、それを支える大都市制度の検討がしっかりとリンクしていくことが必要になるのではないか。(岩崎氏) ➤ 制度論も重要だが、制度論から検討すると現行制度の微修正にとどまりがちになる。ビジョンを実現していくためにはどういう体制が必要かという議論が必要である。(林氏) ➤ 名古屋市は、3大都市の中でも独自性が強く、極端な人口の転入転出もなかったが、リニア中央新幹線が開通すると東京との間の相互依存性が高まる。東京は今後、オリンピックに合わせて都市の機能更新を図っていく可能性がある。名古屋にとっては、東京に対抗してどのように魅力あるまちづくりをしていくか、また、そこにどう特別自治市を絡ませていくのが重要である。(辻氏) ➤ 大都市制度改革は、特別自治市であれ、何であれ、守備範囲が広いので、最終的には総合的になる。ただし、「行政改革を進める」あるいは、「経済成長を実現する」など、わかりやすいストーリーが必要である。(辻氏) ➤ 大都市制度の議論が進まなかったのは、議論の入口を行財政に置いていたからだ。行財政の議論は重要ではあるが、国と地方、自治体間の対立構図を作ってしまう、議論が市民から遠くなっていた。大都市制度の議論は機能論から始めるべきである。(宮脇氏)

区分	発 言 内 容
制度設計	➤ 基礎自治体の上に広域連携ユニットをつくり、県や国から様々な権限移譲を受け、その中心都市の名古屋市は従来の指定都市よりも強い権限を持つという形がよい。どういう形だと実現できるのかは、今後の議論になるだろう。（江口氏） ➤ 特別自治市になる場合、業務によっては指定都市に移管せず、都道府県に残すものも出てくる。制度設計の中で、こうした仕分けをする必要がある。（辻氏） ➤ 大都市に求められる地域・日本・世界それぞれにおけるハブ機能をどのように位置づけ、制度設計をしていくかが重要である。一方、オープン化は民間企業や住民に対するオープン機能を意味する。ハブ機能、オープン機能からグランドデザインを考えていかなければならない。（宮脇氏）

■大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申（平成25年6月25日）

第1 大都市制度を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題

3 制度改革等の必要性

- 大都市等に関する地方自治制度のあり方を議論することが必要な時期が到来
- 大都市等における効率的・効果的な行政体制の整備や住民の意思がより適切に行政に反映される仕組みづくりについて、地方自治制度の改革によって対応すべき点を検証し、その解決方策を示すことが必要

第2 現行の大都市等に係る制度の見直し

1 政令指定都市制度

（1）指定都市制度の現状

- 「二重行政」を解消するためには、できる限り同種の事務を処理する主体を一元化するとともに、事務処理に際しての指定都市と都道府県との間の調整のあり方を検討することが必要
- 指定都市のうち特に人口規模が大きい都市については、住民に身近な行政区の役割を強化し、明確にすることについて検討することが必要

■大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申(平成25年6月25日)

(2)「二重行政」の解消を図るための具体的な方策

①事務移譲

- 「二重行政」の解消を図るためには、指定都市が処理できるものについては、できるだけ指定都市に移譲することによって、同種の事務を処理する主体を極力一元化することが必要
- 指定都市における事務の処理については、都道府県と指定都市の関係は都道府県間と同様に考えることを基本とすべき
- 移譲事務の分野としては、都市計画と農地等の土地利用の分野や、福祉、医療、教育等の対人サービスの分野などが考えられる
- 既に地方分権改革推進委員会第1次勧告によって都道府県から指定都市等へ移譲対象とされたにもかかわらず移譲されていない事務を中心に、指定都市に移譲されていない事務全般にわたって検討の対象とすべき



- ◆ 道府県から指定都市への移譲を検討する対象として、全73事務が、第30次地方制度調査会答申の別表に掲げられた。うち指定都市及び指定都市を包括する道府県の多くが移譲に賛成しているもの(31事務)又は条例による事務処理特例の活用により指定都市への移譲実績のあるもの(21事務)の計35事務(重複を除く)は、権限移譲することを基本とする事務として位置づけられた。

<例>

- ・都市計画区域マスタープランの決定権限
- ・県費負担教職員の給与負担 など

■大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申(平成25年6月25日)

②税財源の配分

- 事務の移譲により生じる財政負担については、適切な財政措置を講じる必要があり、県費負担教職員の給与負担等まとまった財政負担が生じる場合には、税源の配分も含めて財政措置のあり方を検討すべき
- 一律の税源配分の見直しのみによって個々の指定都市に新たに生じる財政負担を適切に措置することは困難であり、地方交付税による財源保障及び財源調整と適切に組み合わせることが不可欠
- 財政措置を講じるに当たっては、指定都市側と関係道府県側の間に おいても適切な協議の場が設けられ、合意形成が図られるべき

③指定都市と都道府県の協議会

- 「二重行政」を解消するためには、事務の移譲及び税財源の配分に 加え、指定都市と都道府県が公式に政策を調整する場を設置することが必要
- 指定都市と都道府県が同種の事務を処理する場合等に適切に連絡調整を行う協議会を設置し、協議を行うことを制度化し、公の施設の適正配置や効率的・効果的な事務処理を図ることとすべき

■大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申（平成25年6月25日）

第3 新たな大都市制度

2 特別市（仮称）

（1）特別市（仮称）を検討する意義

- 特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する
- 大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある

（2）特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題

- 特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市（仮称）の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある
- 特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念もある

（3）当面の対応

- 都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すこととし、特別市（仮称）という新たな大都市のカテゴリーを創設する場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていくことが必要

新たな大都市制度のあらまし

基本理念：名古屋大都市圏の一体的発展を目指して

- 名古屋大都市圏において、**圏域の発展と名古屋市の発展は密接不可分の関係**にあり、名古屋市は**圏域の核**として、圏域全体の発展を牽引していくことが求められている。
- こうした認識に立ち、市域内における**住民サービスの向上**に加え、**圏域全体の一体的発展**に資する新たな大都市制度を構築する。

《2つの方向性》

①近隣市町村との連携強化

【基本的な考え方】

- 市町村が互いに自主・自立しながら、名古屋市を核とする広域連携を進めることにより、圏域全体の発展をめざす。
- この圏域にふさわしい**広域連携の枠組み**や**合意形成の仕組み**を検討する。

【ねらい】

- 圏域全体の**魅力向上と活性化**
- 行政区域を超える**広域・共通課題の解決**
- スケールメリットを生かした**事業効率化、サービス水準確保**
- 権限移譲の**広域的な受け皿づくり**

②特別自治市制度の創設

【基本的な考え方】

- 市域内において**地方が行うべき事務を一元的に担う「特別自治市」へ移行**する。
- 事務の一元化に伴い、**市域内の全ての地方税を一元的に賦課徴収**する。
- 地域ニーズにきめ細かく対応する**住民自治・行政区のあり方**を検討する。

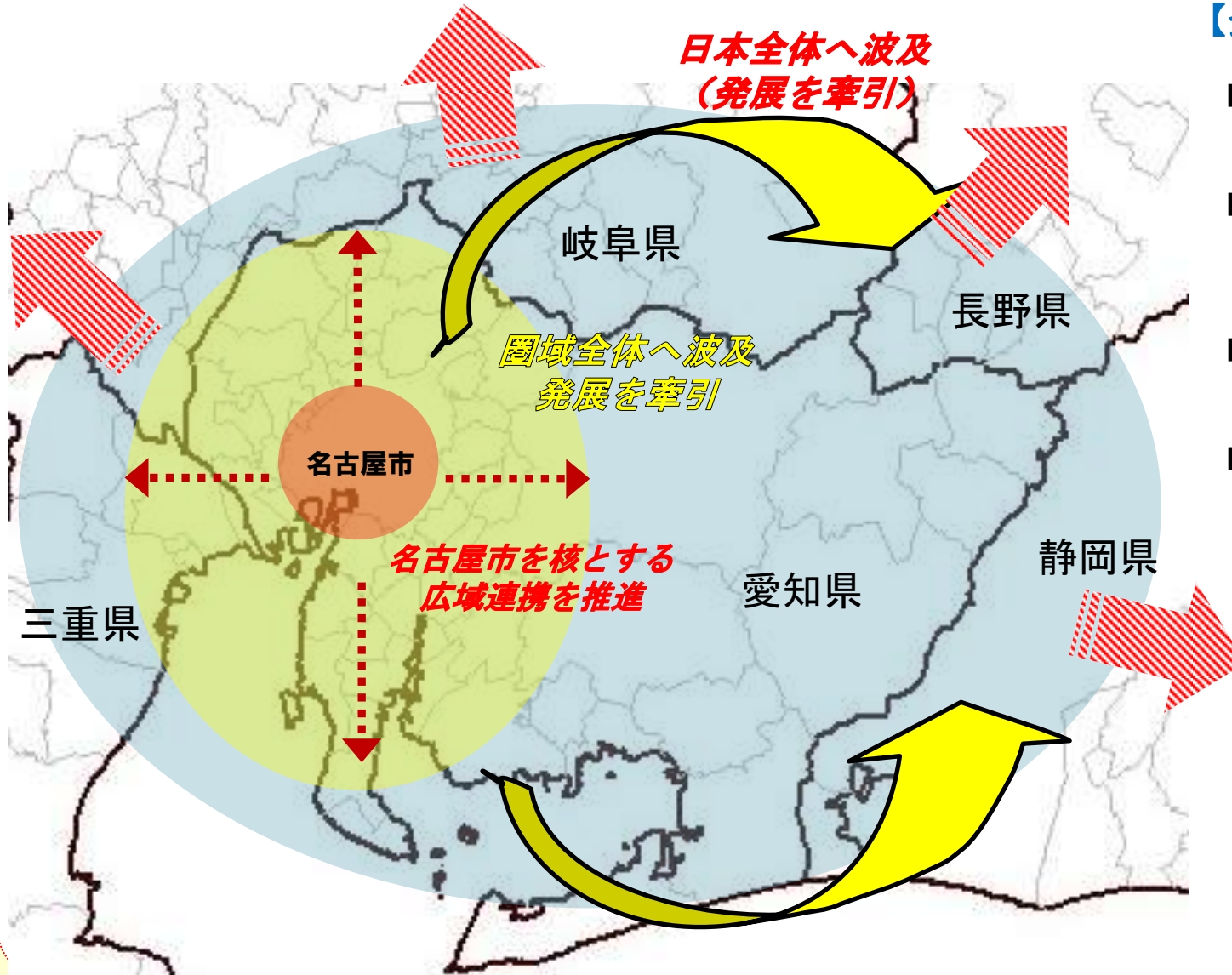
【ねらい】

- 行政サービス主体の一元化により、**市域内の課題は名古屋市が一元的に解決**するとともに、**住民の利便性も向上、行政全体のコスト削減も実現**
- 包括的・体系的な権限・税財源の下、市域内の住民サービス向上はもとより、**圏域全体への波及効果の高い施策**を推進
- 住民に最も身近な基礎自治体として、都市の一体性を確保しつつ、多様化する**地域ニーズにきめ細かく対応**

※名古屋大都市圏…経済・社会・文化など広範な分野で緊密な関係を持つなど、一体的な地域として 捉えられる圏域であり、名古屋市を中心に愛知・岐阜・三重県等にまたがる範囲

新たな大都市制度の基本理念（イメージ）

《名古屋大都市圏の一体的発展を目指して》



【発展に向けたプロセス】

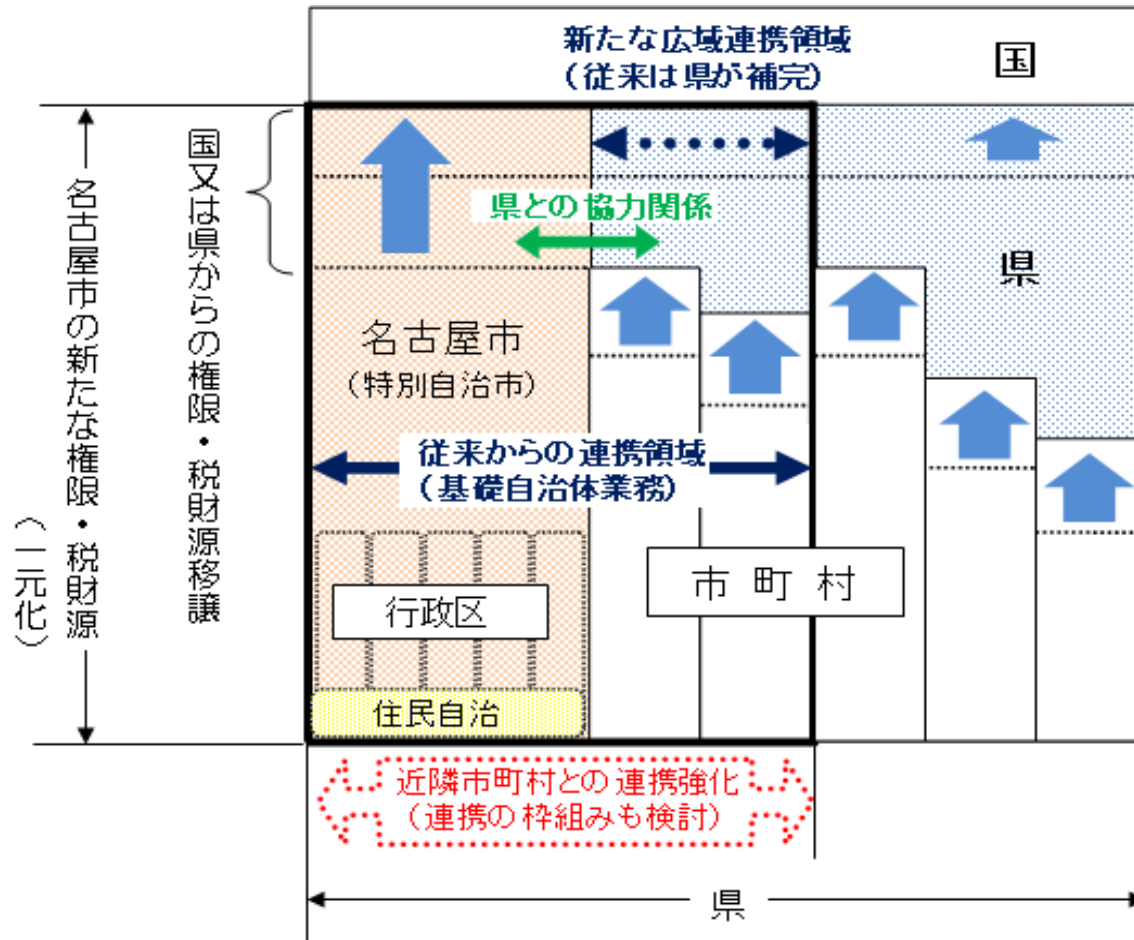
- 歴史的・文化的な結び付きの強い近隣市町村との連携強化
- 圏域全体への波及効果の高い施策を推進
- ↓
- 圏域全体を牽引
- ↓
- 強い名古屋大都市圏が日本全体を牽引

- : 名古屋大都市圏
- : 広域連携の中心となるエリア

新たな大都市制度の2つの方向性（イメージ）

「① 近隣市町村との連携強化」と「② 特別自治市制度の創設」

《国・県・近隣市町村との関係》



【基礎自治体優先の原則】

■国・県からの大幅な権限移譲により、全ての市町村の自主性・自立性が向上

【近隣市町村との関係】

■近隣市町村は「運命共同体」との認識の下、従来からの基礎自治体業務における連携強化に加え、特定分野においては、名古屋市が新たに広域調整・広域補完機能を担うことも検討

【県との関係】

■常設の協議の場を設置し、広域的な調整を要する場合は随時協議を行う

【区のあり方】

■都市の一体性を確保しつつ、地域ニーズにきめ細かく対応できる行政区とした上で、住民自治を充実

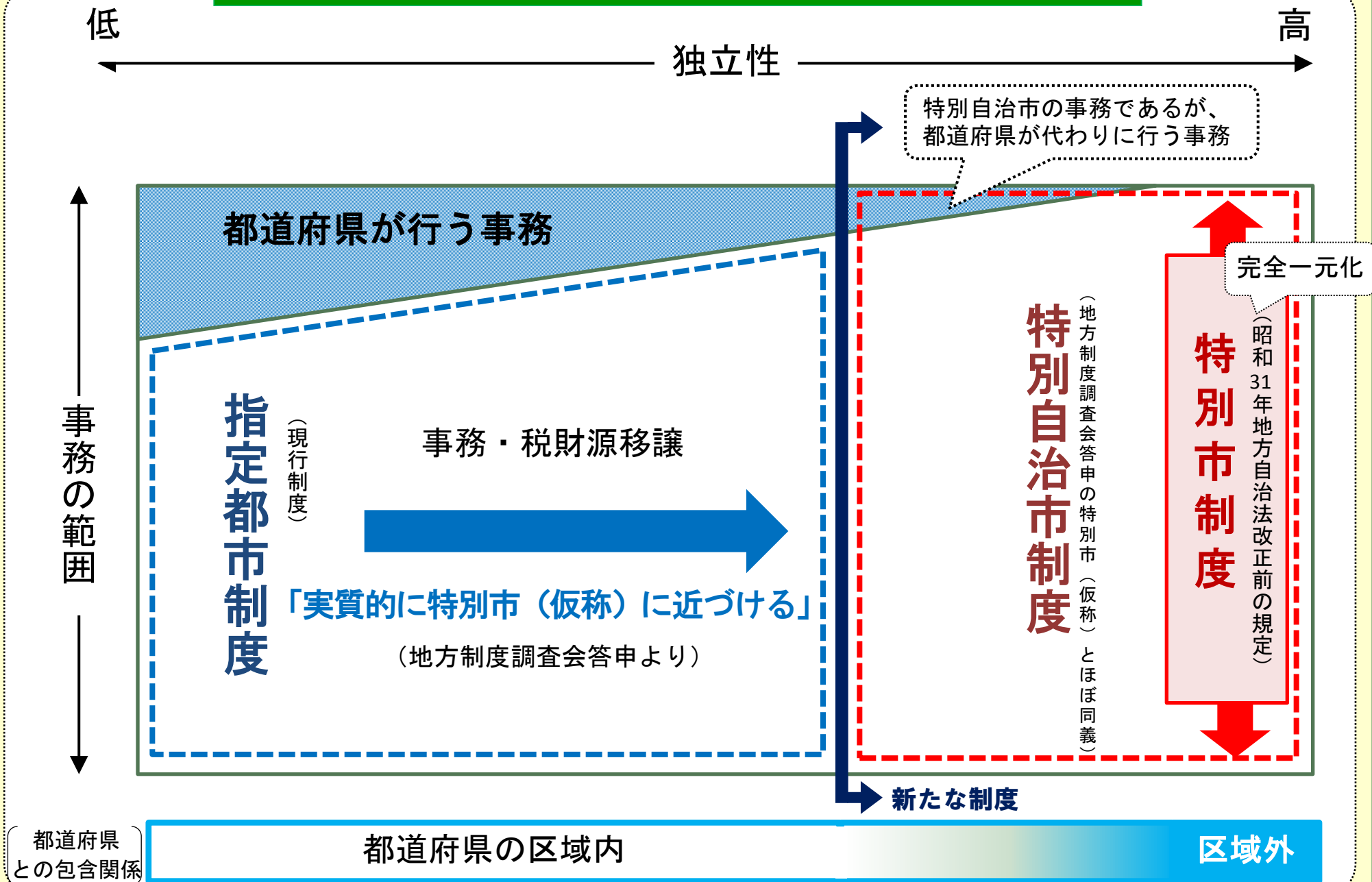
【道州制との関係】

■「州」と「特別自治市」の役割分担に関しては、別途検討が必要となるが、基本的な考え方は現行制度における場合と同じ

縦軸：権限・税財源の大きさ

横軸：愛知県の(地理上の)範囲

指定都市・特別自治市・特別市の関係（イメージ）



第3回の論点

テーマ：行財政面における自主・自立

現状認識・背景

【指定都市の果たしている役割】

- ◆ 住民に最も身近な基礎自治体として、良質な行政サービスを提供
- ◆ 圏域の中心都市として、人口の集中や産業・経済活動の集積に伴う高度な行政需要に対応

【指定都市の問題点】

- ◆ 地方自治制度の中で大都市の位置づけが不明確であり、特例的・部分的で一体性・総合性を欠いた事務配分
- ◆ 役割分担に応じた税財政制度の不備

当面の取組み

【第30次地方制度調査会答申】

- 都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すこととする。

課 題

- ・部分的な権限移譲に留まっている。また、移譲される権限に伴う財政措置が非常に不透明である。
- ・税財政制度の再構築など、抜本的な制度改革の議論に至っていない。

現状の問題を解決し、大都市が有するポテンシャルを発揮するためには、抜本的な制度改革が必要！

新たな大都市制度である「特別自治市制度」を創設

論 点

- 特別自治市制度の必要性
- 特別自治市の意義・効果
- 特別自治市と広域行政

※抜本的な制度改革が行われるまでの間も、現行制度で可能な改善に取り組むものとする。13

1. 特別自治市制度の必要性

- ① 圏域の中心都市であり、日本全体の経済成長を牽引するエンジンである大都市においては、大都市特有の高度な行政需要への対応が求められており、都市の規模と役割に応じた権限・財源が一元的に確保される制度が必要ではないか。
- ② 行政課題が多様化する中で、住民に最も身近な基礎自治体においては、様々なニーズに迅速かつ的確に対応することが求められており、基礎自治体優先の原則に基づき、国・県・市の役割分担及び税財政制度を再構築する必要があるのではないか。

2. 特別自治市の意義・効果

- ① 大都市がより広範な権限を有することにより、グローバルな都市間競争や都市機能の集積・高度化に対応した都市経営が可能になるのではないか。
- ② 大都市の自主性・自立性を高めることにより、圏域の中心都市としての牽引力が増し、より圏域全体の成長と発展に貢献できるのではないか。
- ③ 規模と役割に応じた権限・財源の確保により、大都市の政策自由度が向上し、大胆かつ地域の実情に即した成長戦略の推進やその時々重点施策への集中投資が可能となるのではないか。
- ④ 国や県と市で重複している事務又は類似している事務を統合し、窓口を一本化することにより、ワンストップサービスの提供など、住民の利便性の向上につながるのではないか。
- ⑤ 国や県と市で重複している事務を統合することにより、職員や経費の削減が可能となり、事務の効率化及び組織の簡素化など行政全体のコストの削減につながるのではないか。

3. 特別自治市と広域行政

- ① 大都市が圏域において果たすべき役割や市町村同士の広域連携の進展などを踏まえながら、この圏域における県 - 市町村 - 大都市の関係・役割分担を再構築する必要があるのではないか。また、市町村同士の水平補完、県による垂直補完など、圏域全体で最も効率的な行政サービスの提供のあり方及び大都市の果たすべき役割についても併せて検討する必要があるのではないか。
- ② 大都市の自立性が高まると、逆に圏域が分断され、一体性が損なわれるという懸念についてどう考えるか。
- ③ 圏域において分断が生じることなく、共に圏域全体の発展をめざしていくため、県等と定期的に協議を行う場を設置するなど、圏域全体の調整を行う仕組みが必要になるのではないか。
- ④ 広域的な対応が必要な施策（交通、空港など）については、圏域内の県・市町村と引き続き積極的に連携・協力していくべきではないか。

3. 特別自治市と広域行政

⑤ 県の広域調整機能との関係

- ・ 大都市の自主性・自立性の向上により、県が担う広域調整機能が低下するとの懸念（県内の市町村への影響も含む）があるが、どう考えるか。
- ・ 特定の分野においては、圏域の中心都市として名古屋市が広域調整機能を発揮することも可能なのではないか。
- ・ 分権による市町村（大都市を含む）の自主性・自立性の向上や市町村同士の広域連携の進展などにより、県の広域調整機能のあり方も変化していくのではないか。

⑥ 市域内において県が保有する施設については、移譲や統廃合を前提にするのではなく、県市間で合理的かつ柔軟な解決策を検討するなど、最も効率的な運用を模索するべきではないか。

⑦ 新たな大都市制度を検討する際には、道州制も視野に入れておく必要があるのではないか。