

## 関西における大都市および小規模市町村を通じた論点（案）

（注）関西＝関西広域連合構成府県＋奈良県

### I 現状と課題

#### 1 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

第30次地方制度調査会において、「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」について調査審議され、平成25年6月25日に、内閣総理大臣へ答申された。【資料1-2、参考①参照】

#### 2 関西における現状と課題について【資料1-3～1-5、参考②～⑨参照】

##### (1) 大都市

- ・ 関西には、23の都市（指定都市4、中核市9、特例市10）があり、全市町村241のうち人口約59%、面積約14%を占める。【参考⑤参照】
  - ・ 政令指定都市：大阪、神戸、京都、堺
  - ・ 中核市：天津（滋賀）、豊中・高槻・東大阪（大阪）、姫路・尼崎・西宮（兵庫）、奈良、和歌山
  - ・ 特例市：岸和田・吹田・枚方・茨木・八尾・寝屋川（大阪）、明石・加古川・宝塚（兵庫）、鳥取
- ・ 現在の指定都市制度には府県との非効率な二重行政や、事務・権限に見合わない不十分な税制などの課題があることから、神戸市、京都市は特別自治市を目指し、堺市は現行制度を基本として、住民に身近な行政分野の権限・財源の更なる充実を目指している。
  - 一方、大阪市は特別区制度を適用し、府市を再編し広域機能を一元化する大阪都構想の実現を目指している。【参考②③参照】
  - なお、道州制導入後の特別自治市及び大阪都と道州との関係などについては、今後の検討に委ねられている部分も多い。
- ・ 大阪市、京都市、神戸市、堺市の指定都市は、関西の経済・文化の拠点都市としてポテンシャルも高く、またそれぞれ地理的・歴史的・文化的にも特性があり、国内外の知名度も高い。
- ・ 4つの指定都市の都市圏は連担しており、指定都市への通勤・通学5%圏では、滋賀県、和歌山県、奈良県、三重県の一部も含まれる。【資料1-3参照】

##### (2) 小規模市町村

- ・ 関西には、76の過疎指定（みなし、一部含む）市町村があり、全市町村241のうち人口約3%、面積約37%を占める。【資料1-4、参考⑤参照】
- ・ 地方圏の市町村が主体的に連携・協力することにより、人口定住を促進する定住自立圏を形成しているのは10圏域、42市町村ある。【参考⑥参照】
- ・ 一部事務組合、広域連合を設立している市町村は250以上にあり、市町村を跨がる広域課題に主体的に対応している。【参考⑦参照】
- ・ 第30次地方制度調査会の資料では、地方中枢拠点都市として、姫路市、和歌山市、鳥取市、徳島市がイメージとして例示されている。【資料1-2参照】
- ・ 仮に現状の特例市と同規模の人口20万人以上になるような市町村の再編を想定した場合、特に過疎地域では広大な面積が必要となる。【資料1-5参照】

## II 論点

### 1 大都市と道州の関係について

- ・ 大阪市は特別区制度の適用、神戸市、京都市は特別自治市を目指している。また、東京と大阪を都市州として独立させるという考え方もあるが、道州との関係はどうあるべきか。
- ・ 道州、基礎自治体の2層制のみではなく、諸外国の例も参考にしつつ、多様な大都市制度のあり方を検討すべきではないか。

#### (1) 大都市は道州から独立した団体と位置づける場合

- ・ 特別な大都市制度の導入等により、大都市の政策選択の自由度が高まり、より地域の実情に応じた対応ができるのではないか。
- ・ 大都市部である地方税収が大都市に全て留保される場合、小規模市町村を含む周辺地域へ再配分をどのように行うのか。
- ・ 大都市が周辺地域と水平調整する場合、当事者同士の調整にどこまで実効性が期待できるのか。
- ・ 道州は大都市と周辺基礎自治体間の調整を主に担うこととするのか。その際、大都市が行う水平連携とどのように棲み分けを図るか。
- ・ 4つの指定都市に代表される都市圏が連担し、互いに重なり合う関西では、広域的な行政課題への一体的な対応が却って困難になるのではないか。
- ・ 地域経済のエンジンとなる大都市を事実上、関西州から切り離すこととなり、「経済的に自立する圏域」を実現することにつながらないのではないか。
- ・ 大都市の施策がその区域や都市圏を越えて、道州内の住民に影響を及ぼす場合、道州と大都市との調整のための仕組みが別途必要になるのではないか。

#### (2) 大都市も道州に包括される団体と位置づける場合

- ・ 関西では、大阪、京都、神戸、堺の4市の都市圏が連担し、かつ重複しており、道州に包括される自治体として位置つけたほうが、広域的な行政課題への一体的な対応が可能になるのではないか。
- ・ また、関西州を通じて圏域内の財政調整を行うことで、都市の成長力を周辺地域の持続的発展につなげることができるのではないか。
- ・ 広域的な行政課題への取組が道州に一元化されることで、それぞれの大都市の個性や特徴に応じた対応を阻害するのではないか。
- ・ 新しい州都への一極集中が進み、個性ある4都市のポテンシャルを損なうことにならないか。
- ・ 大阪市に特別区制度（大阪都構想）が適用され、かつ道州制が導入された場合、大阪都に一元化された通常基礎自治体が担う事務・権限の扱いが課題となるのではないか。

#### <参考> 大都市における諸外国の現状 【参考④参照】

諸外国には多様な都市制度が存在する。主な都市制度は次のとおり。

- ・ 広域自治体に包含されつつ、広域自治体の事務の一部も処理する日本の「指定都市」に近い都市…韓国の特例都市等

- ・ 区域内に法人格を持つ区や郡を包含しつつ、広域自治体と基礎自治体の事務を併せ行う日本の「都制」に近い都市…韓国の広域市、ドイツの都市州
- ・ 広域自治体から独立し、広域自治体と基礎自治体の事務を併せ行うかつての特別市（昭和31年に廃止）に近い都市…ドイツのミュンヘン等
- ・ 基礎自治体でありながら広域自治体の事務も行い、ゴミ対策や消防等の広域行政課題には、周辺市町村と大都市圏事務組合を設置して対処する都市…イギリスのバーミンガム、リバプール、マンチェスター 等
- ・ イギリスの首都ロンドンでは広域行政体GLAを設置。交通、経済開発、警察、消防などに特化した戦略的都市制度で、主に広域弾道計画の策定などを担っている。

## 2 小規模市町村と道州の関係について

### (1) 現在の小規模市町村の規模等を前提とした場合

- ◆ 小規模市町村自ら、より効率的な事務執行に向けて、これまで以上の努力が求められるのではないかと。特に、府県からの移譲事務を処理する場合、専門性の確保など、そのための体制整備が求められるのではないかと。
- ◆ 市町村間の水平連携を原則とした場合、定住自立圏に包摂されない団体など周辺に核となる都市を持たない団体について、どのような対応が考えられるか。
- ◆ 道州による垂直補完を想定する場合、道州は広すぎて地域の実情を反映できない恐れがあること、補完の対象となる団体が圏域の南北に分かれる可能性が高いことから、現行の府県単位で支庁を置くなどの措置が必要になるのではないかと。
- ◆ 道州と市町村の事務・権限の内容は、相当異なることにもなると考えられるが、道州が市町村を垂直補完する場合、そのための特別な体制や要員を確保するという事にならないか。
- ◆ 道州が担う基礎自治体間の財政調整が相当大きな規模となるのではないかと。
- ◆ 小規模市町村で、効率的な事務執行が困難な事務・権限については、道州（府県）へ集約し、道州（府県）が執行することが必要も考えられないか。

### (2) 小規模市町村の規模等の見直しも視野に入れた場合

- ◆ 相当程度の市町村合併が進んだなか、今以上の市町村合併を市町村や住民が支持するのか。平成の大合併の検証が必要ではないか。
- ◆ 例えば、人口20万人を市町村再編の目安と考えても、近畿北部や紀伊半島などでは、極めて広大な面積を有する市町村を想定しなければならず、その地形や気候などから考えても、現実的にはあり得ないのではないかと。
- ◆ 過疎地では財政力に乏しい団体が多く、近隣の団体と合併をしても大きく財政力指数が向上する可能性は低いのではないかと。
- ◆ 一方、都市部ではあまり合併が進まなかった地域があるものの、一定の規模や能力を備えた団体が多く、都市機能の「集約とネットワーク化」によって対応する方が現実的ではないか。その際、従来の県境に拘らない取組も可能になるのではないかと。