



# 国と自治体の関係について

## —大阪都構想と住民投票—

2015年6月28日  
福岡市議会議員  
栃木 義博

# 国と自治体の関係性

## 国・県・市の役割

### ■ 国（地方自治法第1条の2第2項）

- ・国際社会における国家としての存立にかかわる事務（例：外交，防衛，通貨，司法）
- ・全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動（例：会社法，生活保護基準，労働基準）
- ・地方自治に関する基本的な準則に関する事務（例：地方自治体の組織・運営の基準）
- ・全国的な規模・全国的な視点に立って行わなければならない施策・事業の実施（例：公的年金，エネルギー政策，宇宙開発，骨格的・基幹的交通基盤）
- ・その他の国が本来果たすべき役割

### ■ 都道府県（地方自治法第2条第5項）…市町村を包括する広域の地方公共団体

- ・広域にわたるもの（例：治山治水事業，公衆衛生・医療水準の維持，産業廃棄物最終処分場の設置許可）
- ・市町村に関する連絡調整に関するもの（例：県と市との間の連絡調整，市町村相互の連絡調整）
- ・その規模・性格において一般の市町村が処理することが適当でない認められるもの（例：一般市町村における福祉事務所事務，保健所事務，教職員採用）

### ■ 市町村（地方自治法第2条第3項）…基礎的な地方公共団体

- ・都道府県が処理するものとされているものを除き，一般に地域における事務・その他の事務で法律・これに基づく政令により処理することとされるもの

# 国と自治体の関係性

## 戦前・戦後の違い(戦前の地方行政組織)

### 普通地方官庁

国の一般的事務を処理する総合出先機関

【例】 府県知事

### 特別地方官庁

各省固有の事務について特別の事情がある場合のみ個別に設置された出先機関

【例】大蔵省税務署長, 大蔵省税関支署長, 農林省営林署長,  
逓信省逓信局長, 鉄道省鉄道局長, 内務省土木出張所長 等

# 国と自治体の関係性

## 戦前・戦後の違い(戦前の「県」)

### ■ 知事

地方自治体としての県の執行機関であると同時に、国の行政区画としての県を管轄する国の地方行政官庁。

### ■ 事務

多くは国の地方行政官庁たる知事が所掌する国の事務。  
地方自治体としての事務はわずか。

### ■ 県職員

大半は地方行政官庁たる知事の事務執行を補助する国の地方官吏。

# 国と自治体の関係性

## 戦前・戦後の違い(首長の選任)

戦前

県知事

勅任の地方官

内務大臣・主務大臣の指揮監督下

主に内務官僚が任命された

市長

市の吏員

市会(市議会)が推薦する候補者3名の内から内務大臣が天皇に上奏し裁可を得て決定\*

戦後

県知事・市長

住民による

直接普通選挙

により選任

\*大正15～市会による選挙, 昭和18～市会の推薦により内務大臣が選任

# 立法権

## 国会と地方議会

### 国会

#### ■ 憲法第41条

国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。

### 地方議会

#### ■ 憲法第92条

地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

#### ■ 憲法第93条

地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

#### ■ 地方自治法第89条

普通地方公共団体に議会を置く。

#### ■ 地方自治法第96条第1項

普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。  
一 条例を設け又は改廃すること。

# 立法権

## 法律と条例

### ■ 憲法第94条

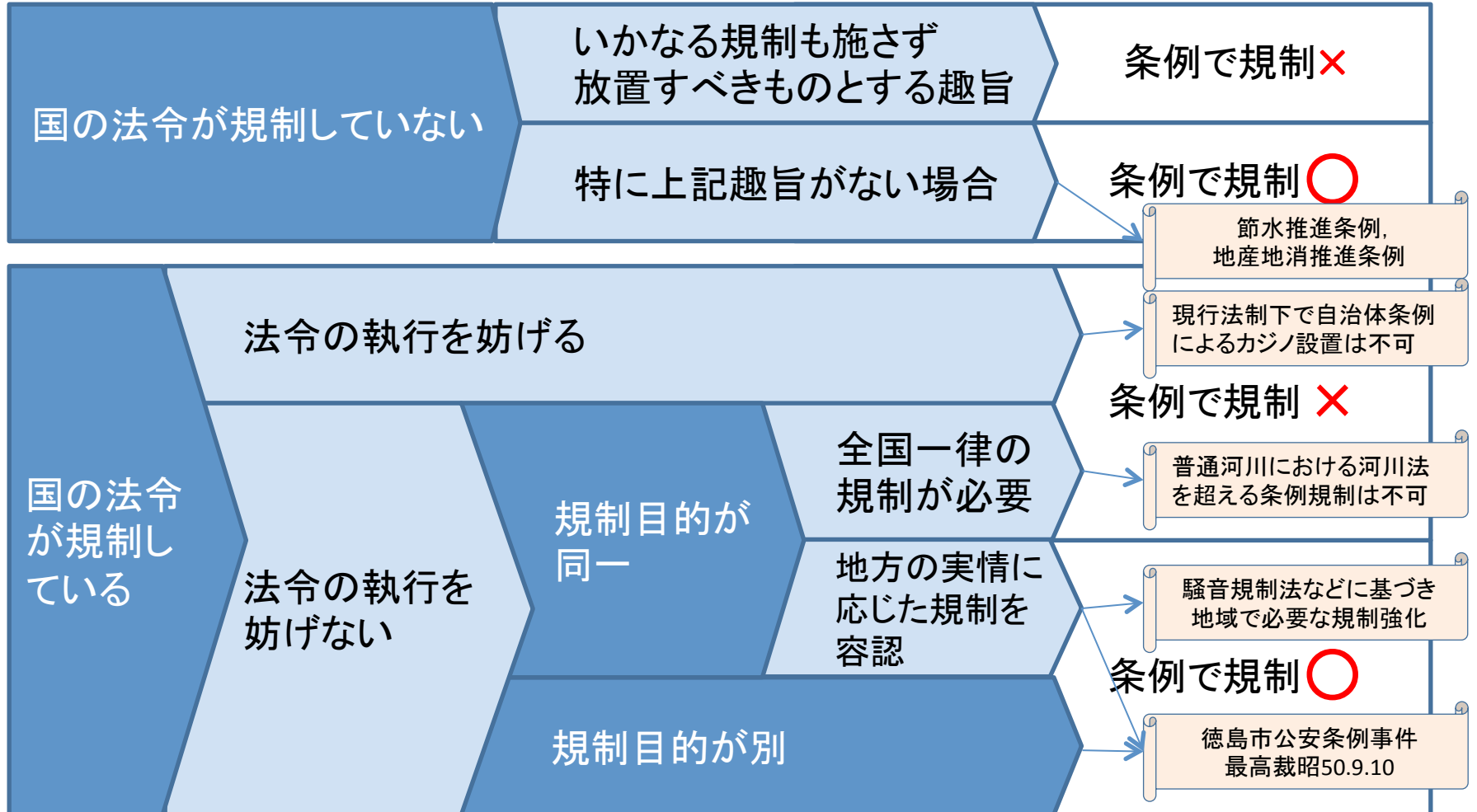
地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。

### ■ 地方自治法第14条第1項

普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。

# 立法権

## 法律と条例





# 立法権

## 法律と条例

### ■ 工作物除去命令無効確認 最高裁昭53.12.21

河川の管理について一般的な定めをした法律として河川法が存在すること、しかも、同法の適用も準用もない普通河川であっても、同法の定めるところと同程度の河川管理を行う必要が生じたときは、いつでも適用河川又は準用河川として指定することにより同法の適用又は準用の対象とする途が開かれていることにかんがみると、河川法は、普通河川については、適用河川又は準用河川に対する管理以上に強力な河川管理は施さない趣旨であると解されるから、普通地方公共団体が条例をもって普通河川について定めをすることについても、河川法が適用河川等について定めるところ以上に強力な河川管理の定めをすることは、同法に違反し、許されないものといわなければならない。

# 立法権

## 法律と条例

### ■ 徳島市公安条例事件 最高裁昭50.9.10

道路交通法は道路交通秩序の維持を目的とするのに対し、本条例は道路交通秩序の維持にとどまらず、地方公共の安寧と秩序の維持という、より広はん、かつ、総合的な目的を有するのであるから、両者はその規制の目的を全く同じくするものとはいえないのである。(略)

地方自治法14条1項は、普通地方公共団体は法令に違反しない限りにおいて同法2条2項の事務に関し条例を制定することができる、と規定しているから、普通地方公共団体の制定する条例が国の法令に違反する場合には効力を有しないことは明らかであるが、条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない。例えば、ある事項について国の法令中にこれを規律する明文の規定がない場合でも、当該法令全体からみて、右規定の欠如が特に当該事項についていかなる規制をも施すことなく放置すべきものとする趣旨であると解されるときは、これについて規律を設ける条例の規定は国の法令に違反することとなりうるし、逆に、特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、その適用によつて前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないときや、両者が同一の目的に出たものであつても、国の法令が必ずしもその規定によつて全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるときは、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じえないのである。

# 行政権限の範囲

## 地方自治体の事務

### 自治事務

地方公共団体の処理する事務のうち、法定受託事務を除いたもの

■ 法律・政令により事務処理が義務付けられるもの

(主な例)

- ・介護保険サービス
- ・国民健康保険の給付
- ・児童福祉・老人福祉・障害者福祉サービス

■ 法律・政令に基づかずに任意で行うもの

(主な例)

- ・各種助成金等(乳幼児医療費補助等)の交付
- ・公共施設(文化ホール等)の管理

【原則として国の関与は是正の要求まで】

### 法定受託事務

国が本来果たすべき役割に係る事務であって、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの

■ 必ず法律・政令により事務処理が義務付けられる。

(主な例)

- ・国政選挙
- ・旅券の交付
- ・国の指定統計(国勢調査等)
- ・国道の管理
- ・戸籍事務
- ・生活保護

【是正の指示, 代執行等, 国の強い関与容認】

# 行政権限の範囲

## 財政の仕組み(福岡市の一般会計歳入予算)

( )は前年度、【 】は構成比

### 用語の解説

#### 地方交付税

どの地域に住む国民も一定の行政サービスを提供できるように、また、地方自治体間の財源の不均衡を調整するため、国税の一定割合の額を、国が地方自治体に交付するものです。

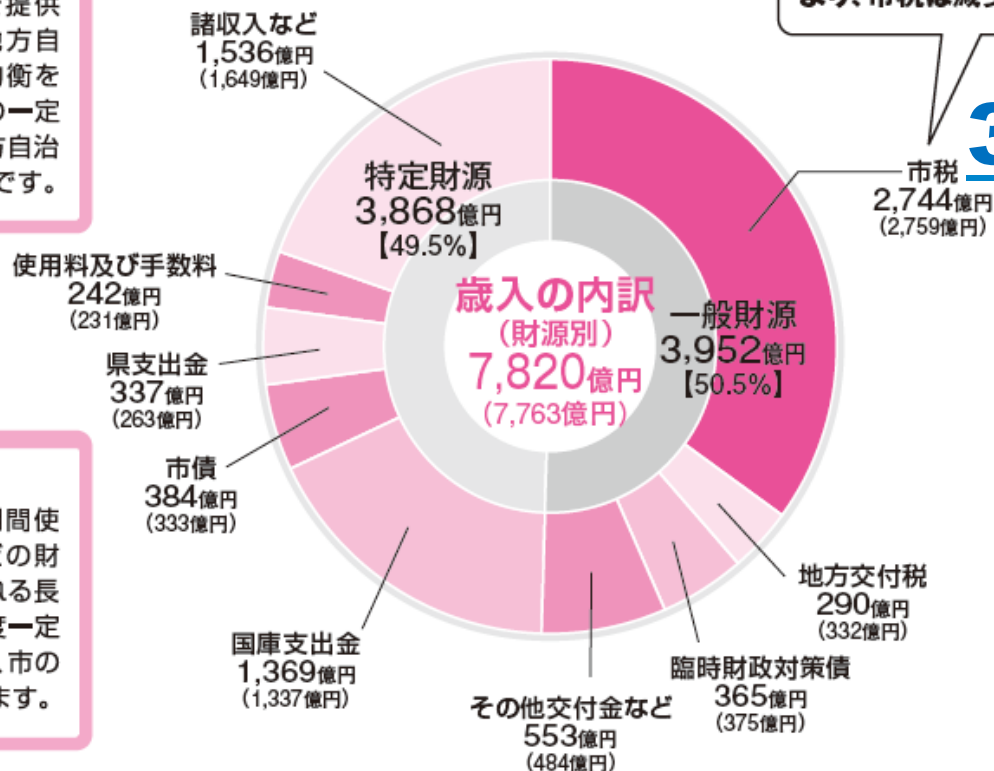
### 用語の解説

#### 市債

道路や学校など長期間使用する施設建設などの財源として市が借り入れる長期借入金です。毎年度一定額を返済することで、市の財政負担を平準化します。

法人市民税法人税割の一部国税化等により、市税は減少を見込んでいます。

**35.1%**



### 用語の解説

#### 歳入・歳出

会計年度内の収入・支出の総称です。

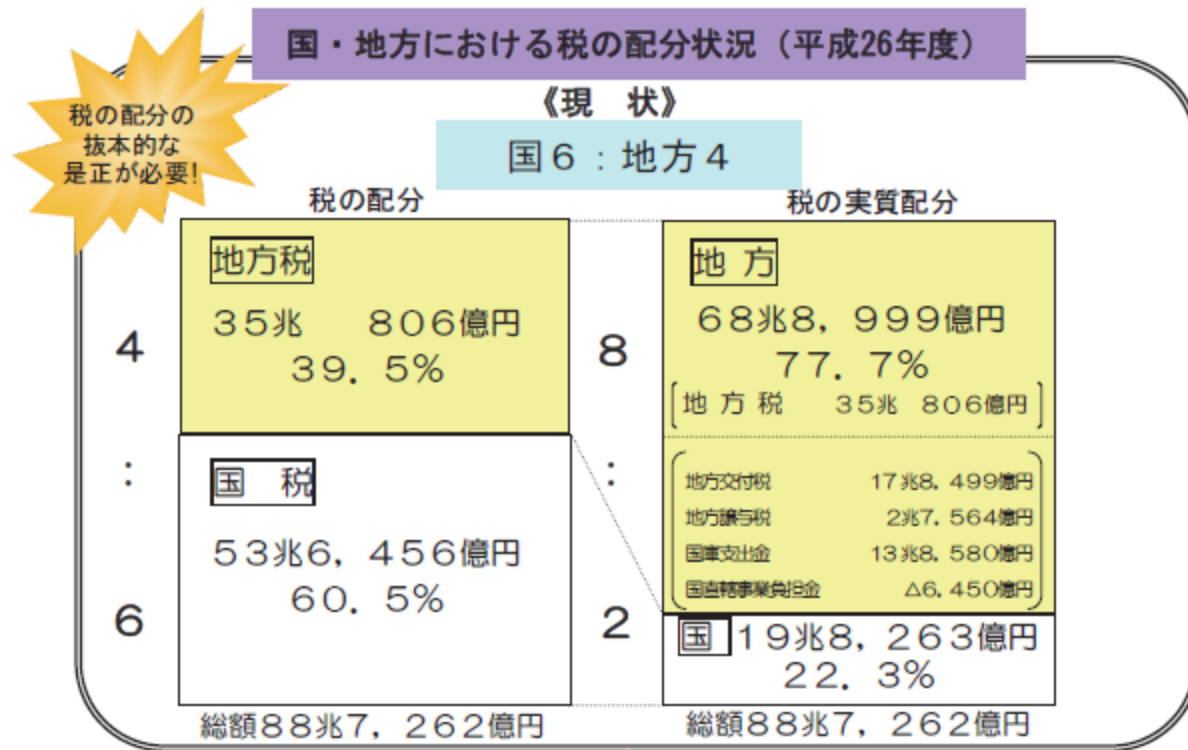
### 用語の解説

#### 一般財源

歳入のうち、市税などのように用途が特定されず、どのような経費にも使用できる資金です。

# 行政権限の範囲

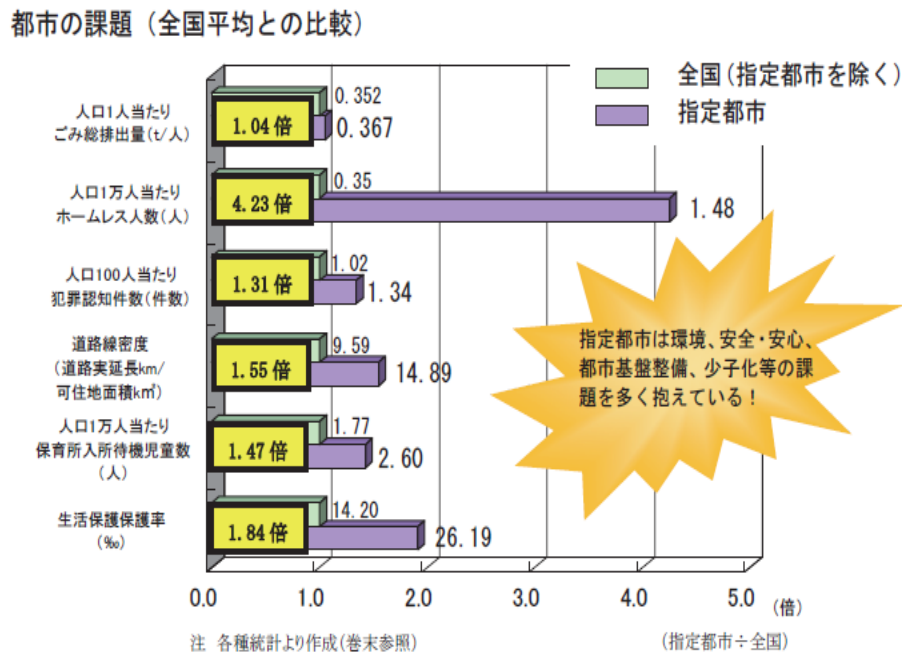
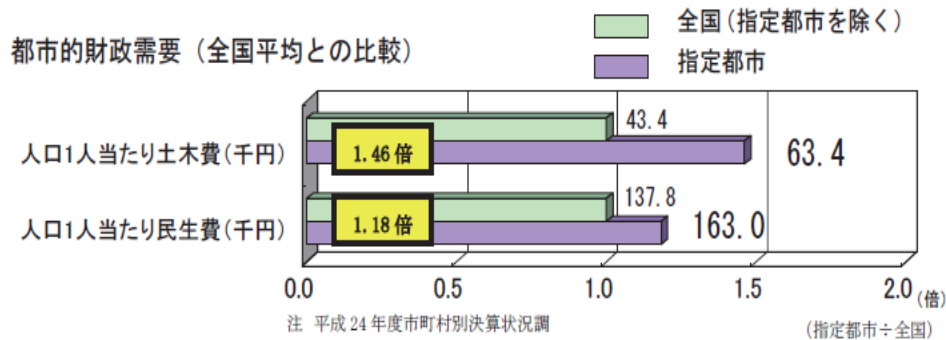
## 財政の仕組み(国・地方における税の配分)



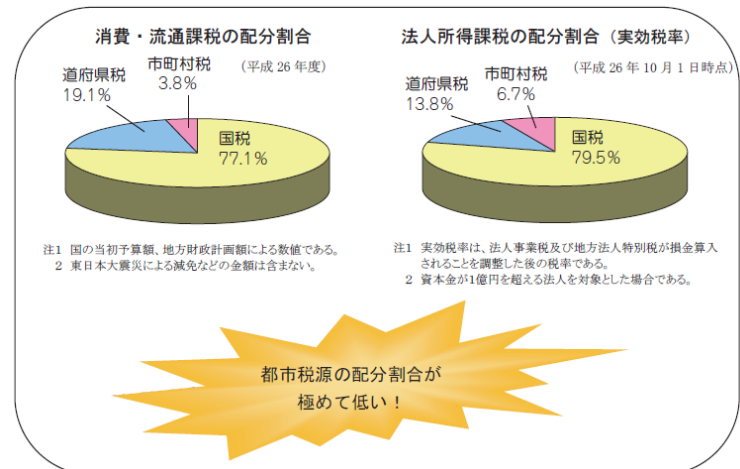
税の配分は国:地方で6:4だが、地方交付税・国庫支出金等を含む税の実質配分は2:8。まずは、税の配分を5:5とし、さらに、国と地方の新たな役割分担に応じた税の配分を。

# 行政権限の範囲

## 財政の仕組み(大都市特有の財政需要と税源)



指定都市は環境、安全・安心、都市基盤整備、少子化等の課題を多く抱えている！



指定都市では、圏域の中核都市としての役割や、人口の集中・産業集積に伴う都市的課題から生ずる大都市特有の財政需要を抱えているにもかかわらず、都市税源である消費・流通課税及び法人所得課税の配分割合が極めて低くなっている。

2014.11 指定都市市長会「大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望」

# 国と自治体の役割変化をめぐる課題

## 地方分権時代の自治体の権能とは？

※それぞれの改革の「時期」については概ねの時期を示しています

<p>第1期 地方分権改革 1995-2001</p>	<p>三位一体 の改革 2002-2006</p>	<p>第2期 地方分権改革 2006-2010</p>	<p>地域主権改革 2009-2012</p>	<p>地方分権改革 2013-</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>●自治体の首長が法令により委任され、国の機関として処理する「機関委任事務制度」の廃止</li> <li>●国による包括的指揮監督権の廃止</li> <li>●必置規制の見直し</li> <li>●権限移譲</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●国庫補助負担金の改革, 地方交付税の改革(総額の大幅抑制, 算定の簡素化等), 税源移譲</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●自治事務における法令による活動の「義務付け」, 手続・判断基準等の「枠付け」の見直し</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●ひも付き補助金の一括交付金化</li> <li>●国と地方の協議の場の法制化</li> <li>●「義務付け」, 「枠付け」の見直し</li> <li>●基礎自治体への権限移譲</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●権限移譲</li> <li>●地方の発意に根差した「提案募集方式」の採用</li> <li>●「義務付け」, 「枠付け」の見直し</li> </ul>

# 国と自治体の役割変化をめぐる課題

## 地方分権時代の自治体の権能とは？

### 第1期地方分権改革 1995-2001

#### 【必置規制の見直し(例)】

- ・国庫補助を受ける場合の公立図書館長の司書資格規制を廃止

### 第2期地方分権改革 2006-2010

#### 【義務付け・枠付けの見直し(例)】

- ・児童福祉施設の設備・運営基準や公営住宅の整備基準・収入基準の条例委任

### 地域主権改革 2009-2012

#### 【義務付け・枠付けの見直し(例)】

- ・地方債の発行に係る総務大臣・知事協議の一部見直し

#### 【基礎自治体への権限移譲(例)】

- ・都市計画における区域区分(「線引き」)に係る都市計画決定権限を指定都市へ

### 地方分権改革 2013-

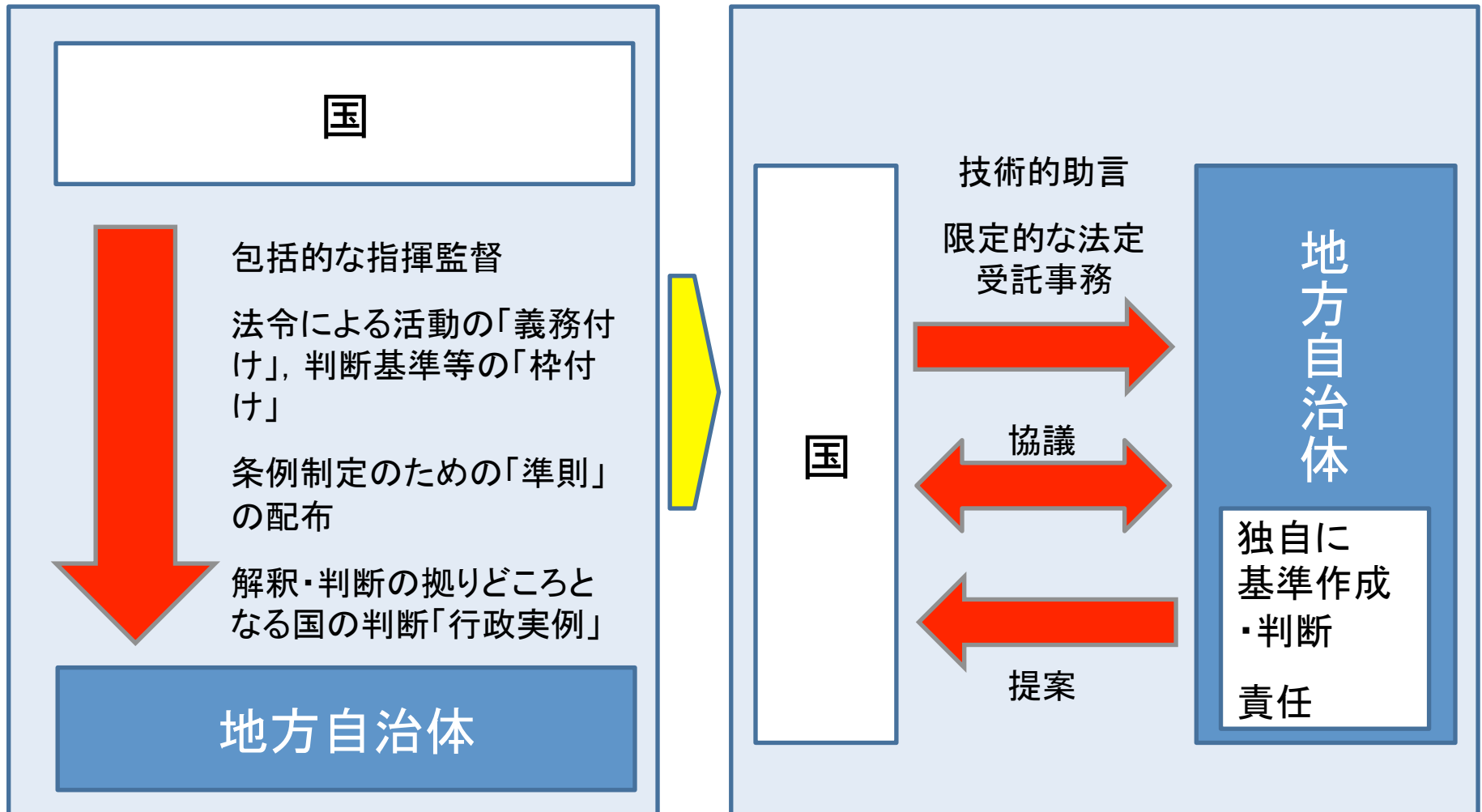
#### 【権限移譲(例)】

- ・市立小中学校等の学級編制基準の決定権を指定都市へ(未施行)
- ・公有水面埋立免許権限を指定都市へ



# 国と自治体の役割変化をめぐる課題

## 地方分権時代の自治体の権能とは？



# 大都市制度改革のねらいと要点

## 2012年大都市地域特別区設置法制定

### ■ 名称

大都市地域における特別区の設置に関する法律

### ■ 目的

道府県内の関係市町村を廃止し、特別区を設けるための手続、特別区と道府県の事務の分担、税源の配分、財政の調整に関する意見の申出に係る措置について定めることにより、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設けること

### ■ 対象

- ①人口200万人以上の指定都市
  - ②指定都市と隣接する同一道府県内の市町村の人口合計が200万人以上
- ※①横浜、名古屋、大阪 ②札幌、さいたま、千葉、川崎、京都、堺、神戸

(参考)平成22年度国勢調査によると福岡市は隣接する同一県内の市町(春日市、大野城市、糸島市、那珂川町、宇美町、志免町、新宮町、久山町、粕屋町)を加えても197万1,031人で対象外。  
他に隣接市町(佐賀市、神崎市、吉野ヶ里町)28万6,810人はあるが佐賀県なので算入できない。

# 大都市制度改革のねらいと要点

## 2014年地方自治法改正

### 指定都市制度の見直し

#### ■ 「都市内分権」により住民自治を強化

⇒ 区の役割の拡充

○ 区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとする

※ 現在、保健福祉局など局は条例、区は規則で分掌事務を規定

○ 総合区を設置し、総合区長を議会の同意を得て選任することが可能

※ 区に一定の権限・予算を持たせ、より住民に身近な区単位での行政を

#### ■ 「二重行政」を解消するための公式の協議の場の設置

⇒ 指定都市都道府県調整会議の設置

# 大阪都構想とは？

## 大都市制度に関する全国の主な動き



# 大阪都構想とは？

## ①大阪府・市の動き

### 大阪都構想(ア)

大阪市を廃止して、中核市程度の権限と財源を持ち、公募制の区長を置く5つの特別区を設置(現行24行政区を改編)し、従来政令指定都市である大阪市が有していた権限・財源を、法と条例に基づいて、広域に関わるものを大阪都に、基礎的なものを特別区に分離するもの。

知事に一元化されたスピード感のある意思決定、国や民間に対する府の発信力強化、「経済成長戦略」や「戦略的インフラ整備」など長期的視野にたった広域行政、二重行政の根絶による節約など府市統合効果で強力な広域行政の実現や公選区長、区議会のもと、住民の声を反映した地域にあった住民サービスを実現できるとしていた。

# 大阪都構想とは？

## ①大阪府・市の動き

### 大阪都構想（イ）

#### ①広域行政の一元化

- 戦略の一元化（例. 成長戦略の一元化, 企業や施設などの集積促進, ）
- 広域機能の一元化（例. 府市病院・港湾の一体的運営, 府市立大学の統合など）
- 二重行政の解消（例. 出資法人, 公設試験研究機関の統合など）
- 大都市マネジメント力の向上（例. スピーディな政策決定, 政策決定責任の所在の明確化, 経営資源の最適化, 投資の一元化によるロスの解消など）

#### ②最適規模の住民に身近な基礎自治体の確立

- 住民応答性の充実（例. 公選区長が住民の提案を自ら受けるなど）
- 区役所マネジメントの充実強化（例. 本庁協議なしに区で実行可能など）
- 住民に身近な行政の実現（例. 区の実情を踏まえたまちづくりが可能など）
- 総合的なサービスの提供（例. 区の提供サービスが7倍以上に拡大など）

# 大阪都構想とは？

## ①大阪府・市の動き

### 大阪都構想（効果額）

① 2014年2月大阪市長選時（橋下候補の選挙公報による）

4,000億円ほど（平成45年度までに）

- ・再編効果額 約2,917億円
- ・活用可能財源 約1,375億円

地下鉄・ごみ  
収集の民営化  
等の効果額も  
算入

② 2015年5月住民投票時（大阪維新の会WEBサイトによる）

数千億円以上の効果（行革効果約2,000億円及び二重行政の解消  
や大阪都が実現したことによる経済波及効果など）

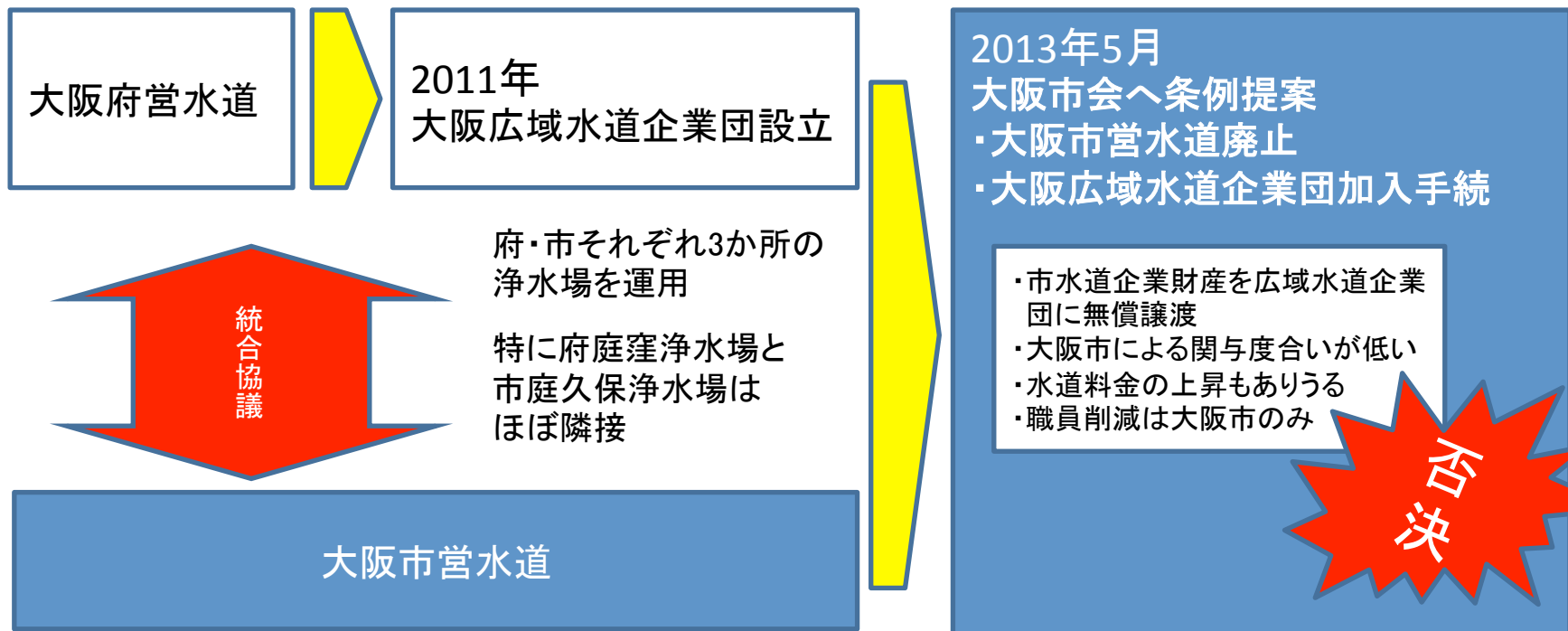
大阪維新の会WEBサイト「大阪都構想 二重行政のムダをなくす。豊かな大阪をつくる。」

# 大阪都構想とは？

## ①大阪府・市の動き

### 大阪都構想（二重行政の解消）

#### 水道事業の一元化（2013年5月大阪市会）





# 大阪都構想とは？

## ①大阪府・市の動き

- 2000頃 太田大阪府知事が「大阪都構想」「大阪新都構想」、平松大阪市長が「特別市」「スーパー指定都市」を主張
- 2008.01 大阪府知事選で橋下知事誕生
- 2010.03 大阪維新の会が「大阪都構想」発表
- 2010.04 「大阪府自治制度研究会」設置
- 2011.07 「大阪府域における新たな大都市制度検討協議会」設置
- 2011.11 大阪府知事・大阪市長ダブル選挙で松井知事，橋下市長誕生
- 2012.04 「大阪にふさわしい大都市制度推進協議会」設置
- 2012.08 「大都市地域特別区設置法」議員立法により可決。翌月公布
- 2013.02 「大阪府・大阪市特別区設置協議会」(法定協議会)設置
- 2014.02 橋下大阪市長が市長辞職，翌月再選
- 2014.07 法定協議会において協定書を決定，協定書を国に提出
- 2014.09 総務大臣が意見書を法定協議会会長に交付
- 2014.10 大阪府議会，大阪市議会で協定書否決
- 2015.01 法定協議会で協定書承認
- 2015.03 協定書を大阪市議会，大阪府議会で可決
- 2015.04 住民投票告示
- 2015.05 住民投票実施・即日開票⇒反対多数

# 大阪都構想とは？

## ②新潟県・市の動き

### 新潟州構想

新潟県と新潟市を合併し、役割(国・地方, 県・市)の見直しと二重行政の解消を行う。

広域自治体である新潟州は日本海拠点などの戦略性や専門性・広域行政を必要とする施策を担当し、現新潟市である特別区は基礎自治体として、まちづくりや福祉など、住民に身近な施策を担当する。

地方自治法改正(県政令市調整会議の設置)により、2015年3月～新潟県・新潟市調整会議(新潟州構想検討推進会議)として、二重行政の課題等を議論。

# 大阪都構想とは？

## ②新潟県・市の動き

2011.05 「新潟州構想検討委員会準備会」

2011.07～「新潟州構想検討委員会」(\*1)

2012.05 「新潟州構想検討委員会報告書」(\*1)

2012.11～「新潟州構想検討推進会議」

2015.03～「新潟県・新潟市調整会議(新潟州構想検討推進会議)」

### ■シンポジウム

2014.07 「地方分権推進シンポジウム～新潟州構想の総括と今後の展望～」

# 大阪都構想とは？

## ③横浜市の動き

### 特別自治市構想

二重行政の解消や人口減少・超高齢社会の到来、公共施設の保全・更新需要の増大、国際競争力の低下など大都市横浜が抱える課題を解決するため、県と同等の権限を持ち、市域内での県の権限を全て行使する。

また、仕事量に見合う税源が措置されない不十分な税制上の措置を解消し、自立的な市政運営を行うため、その権限に見合うだけの必要な財源として市域内のすべての地方税を一元的に賦課徴収する。

# 大阪都構想とは？

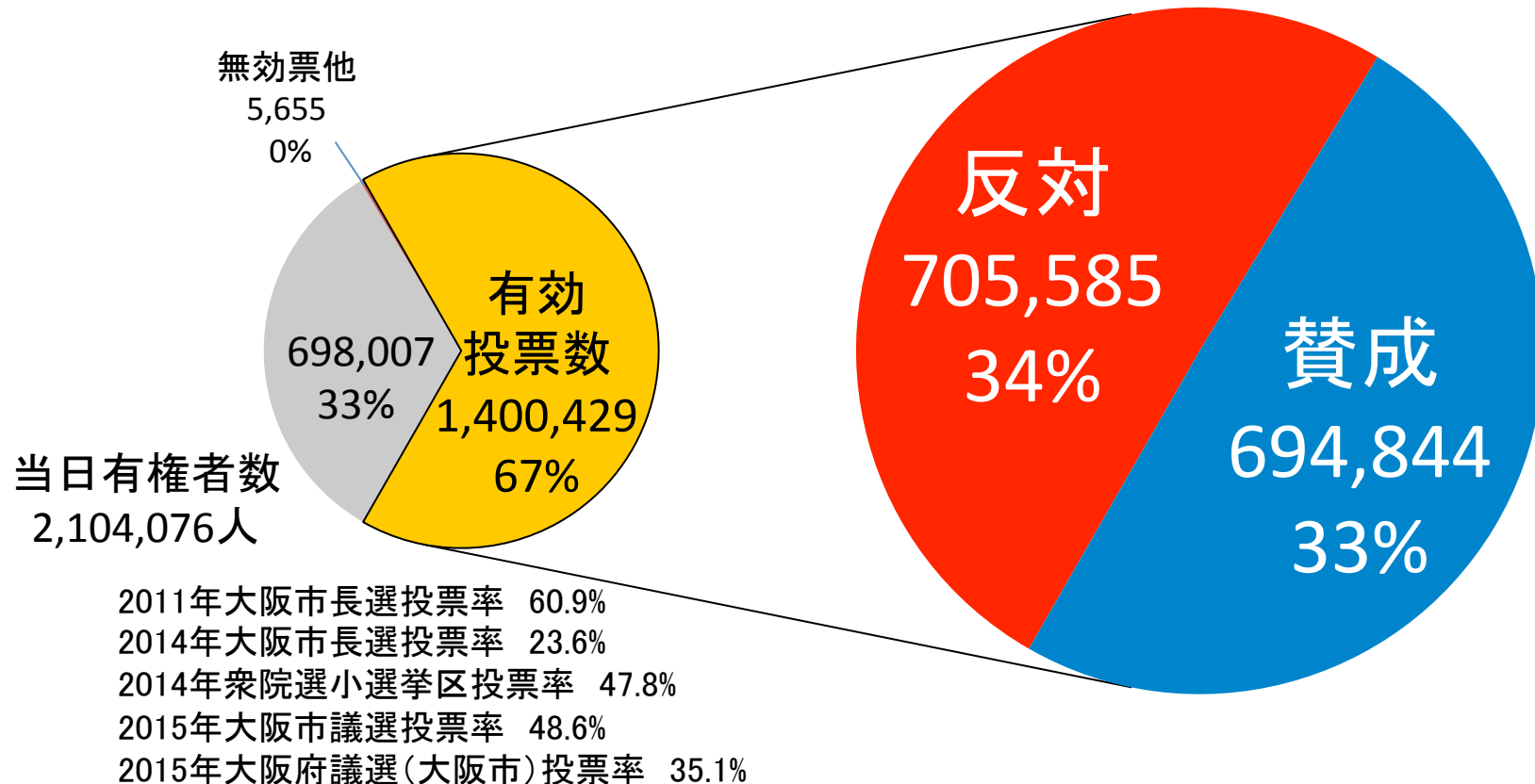
## ③横浜市の動き

- 2007.06～「横浜市大都市制度検討委員会」(\*1)
- 2008.09～「大都市制度構想研究会」(横浜・大阪・名古屋市)(\*2)
- 2009.01 「新たな大都市制度創設の提案」(\*1)
- 2009.02 「日本を牽引する大都市-『都市州』創設による構造改革構想」(\*2)
- 2010.05 「新たな大都市制度創設の基本的考え方」策定
- 2010.10～「広域連携・財政調整に関する研究会」(\*3)
- 2011.03 「新たな大都市制度における広域連携・財政調整のあり方論点整理」(\*3)
- 2011.08 「第1次横浜市大都市自治研究会」(\*4)
- 2011.10～「指定都市7市による大都市制度共同研究会」(\*5)
- 2012.03 「横浜市大都市自治研究会第1次提言」(\*4)
- 2012.06 「横浜特別自治市大綱素案(骨子)」公表
- 2013.03 「横浜特別自治市大綱」策定
- 2013.05 「『特別自治市』の早期実現に向けて」(\*5)
- 2013.10～「第2次横浜市大都市自治研究会」
- 大都市制度フォーラム・シンポジウム等
- 2009.11～2014.12(計11回)
- 大都市制度広報冊子, 動画
- 2009.09～2015.03(計9)

# 大阪都構想とは？

## 住民投票が示したものは何だったのか？(ア)

### ■ 住民投票結果



# 大阪都構想とは？

## 住民投票が示したものは何だったのか？（イ）

### ■ 自治のあり方を住民投票で決した

- ・自らのまちについて自らで判断。
- ・民主党大阪府連「市民の行政への関心と責任感の高まりをもたらした点で意義あるもの」（但し、不毛な対立が地域コミュニティに拡大）
- ・道府県と政令市の仕事が重なる「二重行政」について、住民に直接解消策を問うた意義は大きい。（西日本新聞社説）

※「大都市地域における特別区の設置に関する法律」の制定  
→地方が上げた声により、国会が動き、法制度が変わった！

### ■ 今の「大阪市」がなくなることについての拒絶感

- ・まちとしての一体感を失う。
- ・身近な区に現在より大きな権限を持たせると言っても、多くの権限はより遠い府（都）に行ってしまう。

### ■ 争点の明確化ができなかった

- ・都構想によるまちの将来像が見えない。
- ・都構想による経済効果があいまい。
- ・橋下政治の評価、橋下市長の信任投票になった。

ご清聴ありがとうございました