

大都市制度と税財政 —制度・歴史・課題—

2015. 7. 12 木村 収

1. 戦前期の大都市制度と特別市制問題

(1) 市制町村制の施行(1889. 4. 1)と変則的市制特例(市長を知事が代行等)

(東京・京都・大阪の3市で1898. 9まで)

(2) 地方自治制度史にみる大都市特例制度の類型

①府県制と三部(経済)制

(当初3府4県で実施・1925大阪府を皮切りに順次廃止し、1940全廃)

②東京市区改正条例と5大市への準用(1918)

③道路法の特例(1919)

④六大都市行政監督の緩和と特別市制運動

・1922. 3 六大都市行政監督ニ関する法律公布

・1929 民政党内閣大都市制度調査会設置

・1935. 3 六大都市行政監督中改正ノ件

⑤1943. 6 東京都制(府・市ともに廃止し都)・東京都官制

⑥大都市特例制度としての区制

・3市特例→勅令により3市は法人区(東京は自治区、京都・大阪は行政区として運用)、その他は行政区設置(1911)

・東京市では自治区と学区が同一区画(1941まで)、大阪市では学区は校区を単位とし、1927. 3小学校区廃止

(3) 戦前期の大都市財政

・税は附加税中心

2. 昭和20年代(1945~1954) —大都市制度改革をめぐっての混迷期

(1) 地方自治法の成立(1947. 5. 1施行)と特別市制(住民投票実施なし)

(2) シャープ勧告による地方税財政制度の特徴

・理念は市町村税重視、結果は静態的税制で都市的税目を失う

・地方財政平衡交付金制度

(3) 特別市制の凍結と事務配分の再検討

・地方行政調査委員会議(神戸委員会)勧告—1次(1950. 12)、2次(1951. 9)

・地方制度調査会「地方制度改革に関する答申」(1953. 10)

(4) 講和条約発効(1952. 4)と逆コースの流れの下での地方財政制度の見直し

- ・義務教育費国庫負担金制度の復活（1953）
- ・自治体警察の廃止（1954. 7）と5大市警察の1年存続
- ・教育行政制度改革と5大市の特例（教職員給与負担は府県、人事権は市）
- ・シャープ税制を改変・変質させた1954年度税制改正と地方交付税制度

（5）東京都制と特別区

- ・地方自治法で特別区は基礎的な地方公共団体（都区2層制）
- ・1952年改正で特別区は都の内部団体へ（1975区長公選制復活、1998改正＜2000施行＞で2層制復活）

3. 指定都市制度の成立（1956）

- ・妥協の産物
- ・高度経済成長がはじまる直前の制度改正
- ・税制は道府県税と市町村税に2分した画一税制

4. 都市問題の進展・深刻化と大都市財政の構造的危機の噴出

（1）1950年代の地方財政危機と大都市財政

- ・地方財政再建国会（1955. 12）と地方財政再建特別措置法の成立

（2）1960年代における都市問題の噴出と大都市財政の構造的危機の噴出

（3）大都市富裕団体論と大都市の反論

- ・財源調整論が高まるなかでの市町村税の相対的比重陥没

（4）大都市富裕団体論の自壊と地域政策の動向

- ・1964年度にすべての指定都市（旧5大市と北九州市の6市）が交付団体となる（大都市所在府県の財源超過額は巨額化）
- ・「税源帰属」の適正化とたばこ消費税の課税方式の改正（従価から従量へ）
- ・全国総合開発計画（1962. 10）と地域政策

（5）大都市税財源拡充運動（1964～）の展開とその成果

- ・税制調査会の報告・答申（1964～）
- ・衆・参両院地方行政委員会での附帯決議（1965. 3～）
- ・地方制度調査会答申
- ・大阪府・市論争（大都市税制をめぐって1965. 9大阪府「見解」発表・大阪市「意見」で反論、さらに5府県連絡事務局「見解」（66年秋に再び「見解」あり論争再燃）
- ・自治省「大阪府市行政調査報告書」（1965. 2）
- ・大都市税財源の拡充（①税源の拡充＝（ア）法人所得課税、（イ）道路特定財源、（ウ）新税、（エ）その他の既存税制の見直し等、②差等補助の廃止・縮小、③超過負担の解消への努力、④その他）

- ・ 事務所事業所税構想（国税＜4 省庁＞か一般的大都市再開発財源＜自治省＞か）
- ・ 国は均衡財政主義から離脱（1965 補正予算、66 から建設国債発行）するとともに財政硬直化キャンペーン —きびしい財政環境
- ・ 地方制度調査会「大都市制度に関する答申」（1970. 11）

5. 高度経済成長の終焉と行財政改革期の大都市—オイルショックから 1980 年代

- （1）地域政策の動向と事業所税の創設（1975）、法人税割の拡充（1974、1981）
- （2）「増税なき財政再建」と不公平税制是正等既存税制の見直し中心の税制
- （3）国の税制環境の悪化に伴う財政調整論の再燃
 - ・ 水平的調整＋垂直的調整（地方→国）
 - ・ 臨時行政調査会第 3 次答申（「基本答申」1982. 7 の「選択と負担」論）
 - ・ 既存税制の見直しと消費税の導入と消費譲与税（1989）
- （4）国庫補助負担率の一律引下げ（1985 予算～）
 - ・ 逆転した垂直的財源調整（地方→国）
- （5）東京都「新財源構想研究会」（1972. 8）報告と法人関係税超過課税
- （6）1980 年代までに指定都市は 11 市へ（1972 札幌・川崎・福岡、1980 広島、1989 仙台）

6. バブル経済崩壊後の大都市を取り巻く状況の変化

- （1）景気対策による借金依存で肥大化・硬直化した地方財政
 - ・ 「失われた 10 年」と景気対策・財政再建への取り組みの交錯
 - △1998. 11 大阪府財政赤字宣言（山田知事）
 - △2002. 11 大阪市財政非常事態宣言（磯村市長）
 - ・ 更新需要・維持管理費の増加
 - ・ 財政健全化法：景気対策から行政改革へ
- （2）「平成の大合併」と増加した指定都市
 - ・ 「平成の大合併」：市町村数 3, 232 (1999. 3) → 1, 821 (2006. 3) → 1, 719 (2014. 3)
 - ・ 指定都市は増加し 21 市へ：1992 千葉、2003 さいたま、2005 静岡、2006 堺、2007 浜松・新潟、2008 岡山、2009 相模原、2014 熊本

7. 地方分権改革のこれまでと大都市

- ・ キーワードは「自己決定権」と「自己責任」
- ・ 官から民へ・・・規制緩和
- ・ 国から地方へ・・・地方分権
- ・ 縦割りの「画一と集権」から、住民参画による「多様と分権」へ

(1) 第1次分権改革

- ・ 1995. 5 地方分権推進法と 95. 7 地方分権推進委員会（5 次にわたる勧告と最終報告）
- ・ 1999. 7 地方分権一括法

(2) 三位一体の改革

- ・ 2000. 7 地方分権改革推進会議発足するが、三位一体の改革は「骨太の方針」によって進められる
- ・ 2005. 11 政府・与党合意（国家補助負担金改革、税源移譲、地方交付税改革を一体とした改革）
- ・ 三位一体の改革の評価
 - ・ 財政再建下において三位一体改革が果たした役割とその限界（府県税重視の住民税改革）
 - ・ 財政調整論
 - ・ 新型交付税（人口・面積重視）

(3) 第2次分権改革

- ・ 2006. 12 地方分権改革推進法
- ・ 2007. 4 地方分権改革推進委員会（2008・2009 中に 4 次の勧告）
- ・ 2011. 4、2011. 8、2013. 6、2014. 6 の 4 次にわたる一括法で義務付け・枠付け見直し、基礎自治体への権限移譲、国から地方公共団体、都道府県から指定都市への事務権限移譲（今後さらに県費負担教職員の給与負担など）

8. 地方制度改革に向けての動向

(1) 地方制度調査会

①第 27 次（2001. 11～2003. 11）

- ・ 基礎自治体・大都市・都道府県のあり方等を審議
- ・ 2003. 11 「当面の地方税財政のあり方についての意見」

②第 28 次（2004. 3～2006. 2）

- ・ 2006. 2 「道州制のあり方に関する答申」
（参考）2012. 12 関西広域連合設立（広域防災等 7 分野）

③第 30 次（2011. 8～2013. 6）

- ・ 「我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方」を審議
- ・ 2013. 6 「大都市制度の改革及び基礎自治体行政サービス提供体制に関する答申」
 - ・ 指定都市制度の改革（(i) 都道府県から指定都市への事務移譲とこれに伴う税源配分の見直し・調整会議設置による「二重行政」

の解消、(ii)「都市内分権」による住民自治の強化

- ・特別区制度の他地域への適用にあたっての留意点
- ・新たな広域連携の制度

(2) 地方自治法改正(2015.5)と大都市制度

- ・第30次地方制度調査会答申(上記(1)の③)を受けた改正
 - ・指定都市制度の見直し((i)区の役割の拡充、(ii)指定都市都道府県調整会議の設置)
 - ・中核市制度と特例市制度の統合
 - ・新たな広域連携の制度の創設(「連携協約」・「事務の代替執行」制度)

9. 大阪における府市再編論議と大都市地域特別区設置法の成立

- (1) 戦後指定都市移行までの特別市と1955大阪府地方自治研究会「大阪商工都」(府・全市町村を廃止し、都と自治区を設置)
- (2) 大阪府地方自治研究会「大阪新都構想」(2003.6中間報告、2004.10最終報告)
- (3) 2003.6新しい大都市自治システム研究会(2001.11府・市で設置)「中間整理」
- (4) 2006.3大阪市研究会「スーパー指定都市」
- (5) 2010.5指定都市市長会「特別自治市」
- (6) 2011.1大阪府自治制度研究会「大阪にふさわしい新たな大都市制度を目指して」(最終とりまとめ)
- (7) 2010.1橋下知事定例記者会見で府市統合の必要性を示唆
 - ・2010.4大阪維新の会発足、2011.11「大阪都構想推進大綱」
- (8) 2012.8大都市地域特別区設置法
 - ・議員立法による手続法
 - ・目的は「・・・地域の実情に応じた大都市制度の特例を設けること」

10. 大都市地域特別区設置法と大阪市廃止・分割構想

- (1) 法定協議会発足そして住民投票
 - ・2013.2大阪府・大阪市特別区設置協議会が発足、紆余曲折を経て2014.7「特別区設置協定書」をまとめる
 - ・府・市の議会で協定書を議決(2014.10否決→2015.2可決)後、2015.5.17市民による住民投票(投票率66.83%、反対50.4%、賛成49.6%)
- (2) 東京都区制度と対比して特別区設置協定書を検証—財源論を中心にして—
 - ①特別区設置協定書の特徴
 - ・“有機的総合行政体”(126年の歴史をもつ多様なソフト・ハードの集合

体)を解体することの難しさと予見される行政の混乱・停滞についての希薄な認識

△合併(合体・編入)は加減算、分割は前例のない割算で次元がまったく異なる→マンモス一部事務組合は「割り切れない」ことの象徴

△賛成を得て2年で移行するという工程表の現実離れ

△熟議による改革案ではなく政局マターとして展開されたことのひずみ

- ・分権の流れに逆行した都区制度もどきの大阪府への集権体制
- ・地方自治法の役割分担の考え方を無視した独自の“二重行政論”と独断的「広域」・「基礎」の役割分離論

②都区制度は大阪府・市になじむか

- ・戦前からの違いに加えて、都区制度 72 年、指定都市 64 年の歴史の重み
- ・社会経済条件の違い(都・府に占める特別区<大阪市>の割合の例)

△人口(2010 国調):特別区 68.0%(都移行直後の 1944 は 90.6%)、大阪市 30.3%

△面積:特別区 28.5%、大阪市 11.7%

③財政力の格差

- ・東京都・区は地方交付税の不交付団体(都区合算)、大阪府・市は交付団体
- ・特別区 3 税を前提にした財政調整交付金、目的税交付金では財源保障に程遠い

△特別区税相当 3 税比較(2013 年度)

A 特別区 9,472 億円、B 大阪市 1,688 億円、 $B/A=17.8\%$ (人口は 30.0%)

△人口 1 人当たり住民税課税対象所得の格差(2013 年度全国平均 100)
:大阪市 91.7、特別区 156.3(最高は港区の 348.9)

- ・府と特別区、特別区相互の間の財源をめぐる抗争

④財政自治なくして団体自治なく住民自治も育たない

むずび

- ・大都市への分権と財源措置
- ・都市内分権

2015. 7. 12 木村 収

戦後の地方分権をめぐる動向 (1945~2000)

1. 昭和20年代——戦後地方自治制度の形成とその軌道修正

- ・1947〈昭22〉地方自治法施行
- ・シャープ勧告(第1次1949〈昭24〉, 第2次1950〈昭25〉)と地方税法制定(1950〈昭25〉)
- ・神戸委員会(地方行政調査委員会)勧告(第1次1950〈昭25〉, 第2次1951〈昭26〉)
- ・地方財政平衡交付金の地方交付税への改組と府県重視の地方税制(1954〈昭29〉)
- 1950〈昭25〉, 1951〈昭26〉に廃止された義務教育費国庫負担金, 児童保護費国庫負担金も1953〈昭28〉には復活——
- ・町村合併促進法(1953〈昭28〉)
- ・自治体警察(市町村)の廃止と都道府県警察の設置(1954〈昭29〉)

2. 昭和30-40年代——高度経済成長期における地域開発・都市問題激化と新中央集権主義

- ・政令指定都市制度化(1956〈昭31〉)
- ・地方財政再建促進特別措置法(1955〈昭30〉)
- ・1956〈昭31〉経済白書「もはや戦後ではない」
- ・新中央集権主義—行政における広域化の要請
- 機関委任事務の増大(地方自治法別表に掲げるもので法律単位)

	1952(昭27)	1962(昭37)	1974(昭49)	1995(平7)
都道府県	160 → 283	→ 365	→ 379	
市町村	96 → 125	→ 157	→ 182	
計	256 → 408	→ 522	→ 561	

- ・府県行政の拡大(広域水道, 広域下水道, 産業廃棄物等)と市町村行政の守備範囲拡大
- ・上ノセ・横ダシ行政, 権限なき行政, 宅地開発負担金と指導要綱—自治体による先導行政の積極的展開
- ・革新自治体(1963〈昭38〉)に革新市長会結成。1973〈昭48〉には六大都市の首長すべてが革新系に)
- 東京都新財源構想研究会報告(1973〈昭48〉)~1979〈昭54〉まで7次にわたり報告)
- ・三つの訴訟の提起(摂津市超過負担(1973〈昭48〉), 大牟田市電気税(1975〈昭50〉), 東京都起債(1977〈昭52〉, 議会で否決))
- ・全国総合開発計画(1962〈昭37〉), 新全国総合開発計画(1969〈昭44〉)

3. 昭和50年代——「地方の時代」と行政改革・財政再建

- ・1978〈昭53〉年に歴史的キーワードとして「地方の時代」を長洲神奈川県知事が提唱
- ・大平内閣の田園都市構想(1978〈昭53〉)——「都市に田園のゆとりを, 田園に都市の活力を」

- ・府県から市町村への権限委譲(1979〈昭54〉)の広島県, 愛媛県での取組を契機に各府県で活性化——「市町村の時代」といわれる
- ・第3次全国総合開発計画(1977〈昭52〉)による定住構想, 第4次全国総合開発計画(1987〈昭62〉)
- ・一村一品運動を平松大分県知事が提唱(1979〈昭54〉)
- ・地域主義——「地域を土台にして社会の再組織化をおし進めようとする考え方」(清成忠男)
- ・一般消費税構想の挫折(1979〈昭54〉)と増税なき財政再建

- ・竹下首相による「ふるさと創生」の提唱(1987〈昭62〉)と, 「ふるさと創生・1億円事業」(1988, 1989〈昭63, 平元〉)
- ・行政改革——規制緩和と地方分権
1981〈昭56〉臨時行政調査会(第2臨調)
- ・行政改革に関する第3次答申(基本答申)(1982〈昭57〉)は, 身近な地方公共団体(市町村)中心の事務処理と「選択と負担」の仕組みの導入を改革理念の中心にする
- 1983〈昭58〉臨時行政改革推進審議会(第1次行革審)
- 1987〈昭62〉臨時行政改革推進審議会(第2次行革審)
- 1990〈平2〉臨時行政改革推進審議会(第3次行革審)

4. 平成——「新地方の時代」

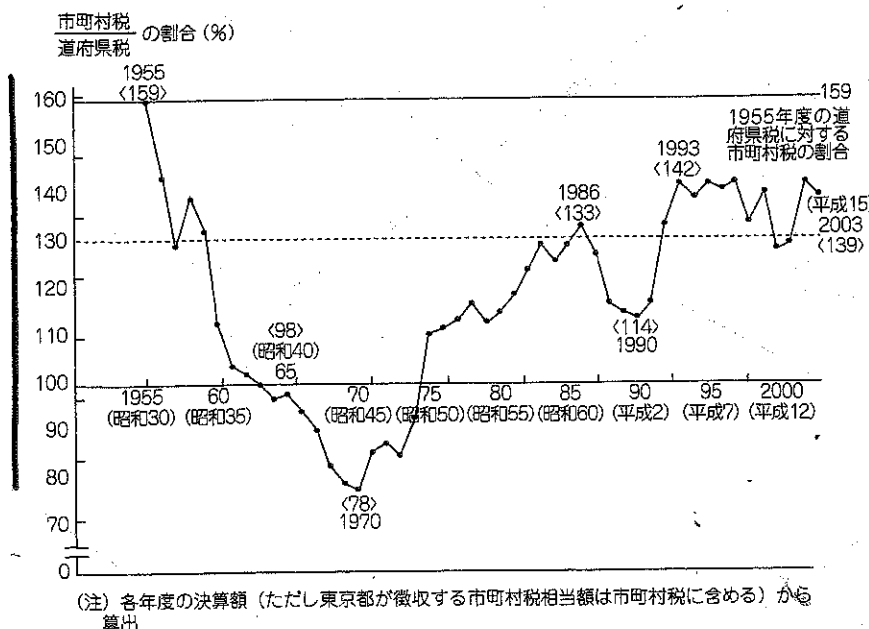
- ・第2次行革審「国と地方の関係等に関する答申」(1989〈平元〉)
- ・消費税の導入と消費譲与税の創設(1989〈平元〉)
- ・地方制度調査会「広域連合及び中核都市に関する答申」(1993〈平3〉)
- ・各界での地方分権論議の高まり
- ・国会における「地方分権の推進に関する決議」(1993〈平5〉)
- ・地方分権特例制度(パイロット自治体)(1993〈平5〉年度から)

パイロット自治体特例措置申請市町村の推移

	1993(平5)	1994(平6)	1995(平7)	1996(平8)
パイロット自治体指定申請	20	19	3	—
特例措置追加申請	—	2	3	1

- ・中核市制度(1994〈平6〉)制度化
- ・広域連合(1994〈平6〉)制度化
- ・三つの提言とその特徴——市町村重視による権限委譲から「当面都道府県に重点」に逆流
- ① 臨時行政改革審議会: 最終答申(1993〈平5〉10月)
- ② 地方六団体: 地方分権推進に関する意見書(1994〈平6〉9月)——意見書に先だって地方分権推進委員会報告書
- ③ 地方制度調査会: 地方分権の推進に関する答申(1994〈平6〉12月)
- ・地方分権の推進に関する大綱方針(地方分権大綱)を閣議決定(1994〈平6〉12月)
- ・地方分権推進法成立(1995〈平7〉5月15日)——分権フレームの具体化

道府県税に対する市町村税の割合の推移



地方分権改革のこれまでの経緯と成果 P3

道府県税に対する市町村税の割合の推移

年 度	市町村税 道府県税	年 度	市町村税 道府県税
1955	159	1970(最低)	78
1955-59単純平均	140	1970-74単純平均	86
1960-64単純平均	103	1975-79単純平均	113
1965-69単純平均	89	1980-84単純平均	123

(単位: %)

年 度	市町村税 道府県税
1985-89単純平均	124
1990-94単純平均	129
1995-99単純平均	140
2000-03単純平均	134

大都市税財源拡充運動（1964～）の展開とその成果

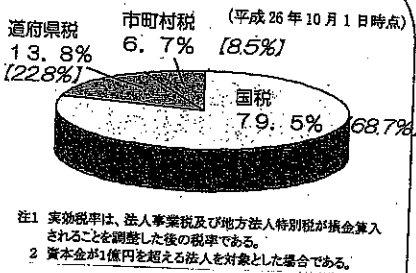
都市税制の軌跡と展望（本稿）『市政研究』2007.春

大阪市域内税収の配分状況（2011年度）

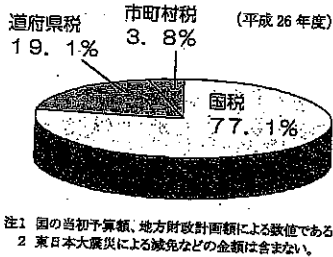
（単位：百万円）

	市域内税収額	配分割合
国	2,556,615	69.7%
府	473,688	12.9%
市	636,066	17.4%
計	3,666,369	100.0%

法人所得課税の配分割合（実効税率）



消費・流通課税の配分割合



《参考》大都市税源拡充の課題と現状

①機械的・感覚的税源偏在論の克服

- ・「偏在」とは何かの検証が必要
- ・地方税原則の一つとしての「普遍性」原則の意義
→通念は、「人口一人あたり税額」を基準
- ・財政需要を離れた「人口一人あたり税額」基準の一人歩き
(平均値以上は「偏在」＝「ロス税源」という通念の誤り)

- ・税源の集中度／財政需要の集中度 $\frac{A}{B} = 1$ を基準にする必要性
(あくまで一つの尺度)
- ・税源のあるところ財政需要も集中するのが一般的
- ・税源のある自治体には税を、ない自治体には地方交付税を重点的に
→「めりはりのある税制を」→

②事務権限配分の特例と大都市特例税制

- ・画一税制から特例税制へ
- ・都市的税目の重用

③補完性の原理にもとづく市町村税の充実

④義務教育教員給与負担の道府県から指定都市への移管問題の行方一税源再配分の動向

⑤「地方税財源充実確保改革」をむずかしくしている事情

- ・国・地方を通じる厳しい財政環境一消えた「護送船団」
- ・景気動向と税収の伸び悩み
- ・国民負担率の現状と国民の理解（効率的行政＝税金に値する仕事として）
- ・経済力の地域格差と皮相な財源調整論
- ・地方公共団体内の対応の温度差→「依存財源」依存からの脱却はできるか
- ・地方公共団体相互の利害対立
- ・なしくずしに行われている改革（国庫補助金の整理や事実上の事務権限委譲）
- ・一部に見られる根強い地方行政不信論

大都市富裕団体が崩壊したことを明らかにし、大都市税源拡充の必要性を一般に認知させる契機となったのは、六四年の税制調査会の答申等であり、六五年三月の衆・参両院地方行政委員会での附帯決議であった。

都市税制の必要性を最初に認めたのは、六四年九月の税制調査会基礎問題小委員会の「審議結果の報告」であった。ついで同年九月、税制調査会の答申「今後のわが国の社会経済の進展に即応する基本的な租税制度のあり方」は、「指定都市については、その事務配分とも関連して、税制その他の財源充実にについて特別の措置を講ずることを検討すべ

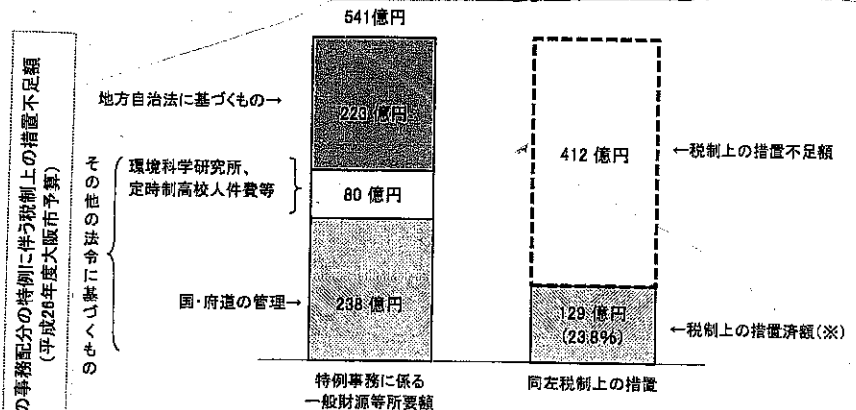
きである」との見解を示した。附帯決議については、最初の附帯決議を行った衆議院地方行政委員会は、「最近における都市、とくに指定都市の財政負担が、著しく過重されていることにかんがみ、その税制及び財政制度について再検討を行ない、その財源の充実強化を図るべきである」と決議した（六五年三月一八日、「地方税法の一部を改正する法律案」の可決の際の決議）。

これらの答申や附帯決議は、それまで、一方的に財源調整論の標的とされ、その財源充実に阻まれてきた大都市財政にとつて画期的なベクトルの転換であった。

以後、同趣旨の附帯決議は、長期にわたり、連年継続的に行われることとなるが、なかでも、六八年三月、衆議院地方行政委員会は、「大都市については、その財政の実態にかんがみ税源の充実に検討して明年度において具体化に努めること」と決議し、迅速な対応を迫った。また税制調査会は、六八年、七一年の長期答申をはじめとする答申において、大都市をはじめとする都市税源の拡充を重要な課題と位置づけた。さらに地方制度調査会も同様の考え方を打ち出し、都市税源充実に問題は、昭和四〇年代（六五～七四年）における地方税制をめぐる最大の論点となるとともに、政治的課題として浮上した。

都市税制確立への始動
こうして昭和四〇年代を中心として、都市をふくめた大都市税源拡充に関連する制度改正が数多く積み重ねられていった。いわば都市税制構築への歩みが、遅々としてではあるが、はじまった。

この時期に行われたおもな改善は、①法人所得課税の拡充（⑥・⑦・⑧・⑨、図表2参照）、②道路特定財源の拡充（配分方法は正へ軽油引取税交付金、地方道路譲与税等）、③特定財源の創設（自動車重量譲与税⑦、石油ガス譲与税⑧、自動車取得税交付金⑨、交通安全対策交付金⑩等）、④新税の創設（特別土地保有税⑪、特筆すべきものとして、七五年度の事業所税）、⑤既存税制の見直し（固定資産税・都市計画税の負担調整措置の導入のほか各税での税率の引き上げ等）等であった（〇内の数字は該当年度）。



地方分権改革のこれまでの経緯と成果

内閣	主な経緯と成果	
宮澤内閣 (H3. 11~H5. 8)	H5. 6 地方分権の推進に関する決議 (衆参両院)	第1次分権改革
細川内閣 (H5. 8~H6. 4)		
羽田内閣 (H6. 4~H6. 6)		
村山内閣 (H6. 6~H8. 1)	H7. 5 地方分権推進法成立	
橋本内閣 (H8. 1~H10. 7)	7 地方分権推進委員会発足 (委員長: 諸井度) ※H8. 12第1次~H10. 11第5次勧告	
小淵内閣 (H10. 7~H12. 4)	H11. 7 地方分権一括法成立 ⇒ 機関委任事務制度の廃止、国の関与の新しいルール確立等	第2次分権改革
森内閣 (H12. 4~H13. 4)		
小泉内閣 (H13. 4~H18. 9)	H13. 7 地方分権改革推進会議発足 (議長: 西室泰三) H14. 6~17. 6 骨太の方針(閣議決定) (毎年) ⇒ 三位一体改革 (国庫補助負担金改革、税源移譲、交付税改革)	
安倍内閣 (H18. 9~H19. 9) (第1次)	H18. 12 地方分権改革推進法成立 H19. 4 地方分権改革推進委員会発足 (委員長: 丹羽宇一郎)	
福田内閣 (H19. 9~H20. 9)	H20. 5 第1次勧告 (重点行政分野の見直し、基礎自治体への権限移譲 等)	
麻生内閣 (H20. 9~H21. 9)	H20. 12 第2次勧告 (出先機関の見直し(国から地方への事務・権限の移譲等)、義務付け・枠付けの見直し 等)	
鳩山内閣 (H21. 9~H22. 6)	H21. 10 第3次勧告 (義務付け・枠付けの見直しの重点事項、国と地方の協議の場の法制化 等)	
菅内閣 (H22. 6~H23. 9)	H21. 11 第4次勧告 (地方税財政 等)	
野田内閣 (H23. 9~H24. 12)	H23. 4 国と地方の協議の場法成立 4 第1次一括法成立 8 第2次一括法成立 ⇒ ・義務付け・枠付けの見直し 975/1316条項(実施率74%) ・基礎自治体への権限移譲 72/105事項(実施率69%)	
安倍内閣 (H24. 12~) (第2次)	H25. 6 第3次一括法成立 12 事務・権限の移譲等に関する見直し方針 (閣議決定) ⇒ ・国 → 地方公共団体 66/96事項(69%) ・都道府県 → 指定都市 41/64事項(64%) H26. 5 第4次一括法成立	

(注) 2014.9

第4次一括法に係る関係法律の概要

第4次一括法

図1

地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(第4次一括法)の概要

平成26年6月
内閣府地方分権改革推進室
平成26年5月28日成立
平成26年6月4日公布

1 第4次一括法について

地方分権改革推進委員会の勧告のうち、残された課題である国から地方公共団体への事務・権限の移譲等を推進するとともに、第30次地方制度調査会答申(平成25年6月25日)で示された都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等を推進するため、「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」(平成25年12月20日閣議決定)を踏まえ、関係法律の整備を行うもの。

(参考)

- ・第1次一括法(平成23年4月成立) — 地方に対する規制緩和
- ・第2次一括法(平成23年8月成立) — 地方に対する規制緩和、都道府県から基礎自治体への事務・権限の移譲
- ・第3次一括法(平成25年6月成立) — 地方に対する規制緩和、都道府県から基礎自治体への事務・権限の移譲

(63法律を一括改正)

2 改正内容

国から地方公共団体への事務・権限の移譲等

【例】

- ・看護師など各種資格者の養成施設等の指定・監督等 (10条等)
- ・商工会議所の定款変更の認可 (38条)
- ・自家用有償旅客運送の登録・監査等 (44条)

都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等

【例】

- ・県費負担教職員の給与等の負担、県費負担教職員の定数の決定、市町村立小中学校等の学級編制基準の決定 (5条等)
- ・病院の開設許可 (17条)
- ・都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(都市計画区域マスタープラン)に関する都市計画の決定 (45条)

3 施行期日

平成27年4月1日(体制整備に特に時間を要するものについては個別に定める日)

(注) 教員給与負担は、2017年度を目途。

地方公共団体の組織及び運営の合理化を図るため、地方制度調査会の答申（平成25年6月25日）を踏まえ、指定都市について区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとするほか、中核市制度と特例市制度の統合、地方公共団体が相互に連携する際の基本的な方針等を定める連携協約制度の創設等の措置を講ずる。

1 指定都市制度の見直し

平成26.5.30法律第42号として公布

○区役の拡充

- ・区の事務所が分掌する事務を条例で定めることとする（第252条の20第2項関係）
- ・市長の権限に属する事務のうち主として総合区の区域内に関するものを処理させるため、区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長を置くことができることとする（第252条の20の2関係）

○指定都市都道府県調整会議の設置

- ・指定都市及び都道府県の事務の処理について連絡調整を行うために必要な協議をする指定都市都道府県調整会議を設置することとする（第252条の21の2関係）
- ・指定都市の市長又は都道府県知事は、協議を調えるため必要と認められるときは、総務大臣に対し、指定都市都道府県勧告調整委員の意見に基づき、必要な勧告を行うよう申し出ることができることとする（第252条の21の3関係）

2 中核市制度と特例市制度の統合

- ・特例市制度を廃止し、中核市の指定要件を「人口20万以上の市」に変更するとともに、現在の特例市に係る必要な経過措置等を設けることとする（第252条の22第1項、旧第2編第12章第3節、附則第3条等関係）

3 新たな広域連携の制度の創設

○「連携協約」制度の創設

- ・普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体と連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める連携協約を締結できることとする（第252条の2関係）
- ・連携協約に係る紛争があるときは、自治紛争処理委員による処理方策の提示を申請することができることとする（第251条の3の2、第252条の2第7項関係）

○「事務の代替執行」制度の創設

- ・普通地方公共団体は、その事務の一部を、当該普通地方公共団体の名において、他の普通地方公共団体の長等に管理・執行させること（事務の代替執行）ができることとする（第252条の16の2～第252条の16の4関係）

4 その他

- ・認可地縁団体が所有する不動産に係る登記の特例を創設する（第260条の38、第260条の39関係）

5 施行期日

2016.4.1日

- ・1は公布日から2年以内で政令で定める日、2、4は平成27年4月1日、3は公布日から6月以内で政令で定める日

地方自治法の一部を改正する法律について（上）

三三

総合区・区・特別区の比較

	総合区	区	特別区
位置づけ	指定都市の内部組織	指定都市の内部組織	特別地方公共団体
法人格	なし	なし	あり
設置	条例	条例	法律
長	総合区長	区長	特別区の区長
主な事務	総合区の政策および企画をつかさどる。市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを執行し、補助執行	市長の権限に属する事務のうち、条例で定めるものを執行し、補助執行	区の政策および企画をつかさどる。市が処理することとされている事務を処理（上下水道等、一部の事務は都が処理）
権限	総合区職員任命権、予算意見陳述権	—	職員任命権、予算編成権、条例提案権
身分	特別職	一般職	特別職
選任	市長が議会の同意を得て選任	市長が職員から任命	公選
任期	4年	—	4年
市長との関係	市長の指揮監督を受ける	市長の指揮監督を受ける	—
リコール	あり	なし	あり

（2015.5.26日終）

「大阪府令」

府と大阪、堺の両政令市の首長や議員が広域的な行政課題を話し合う「大阪戦略調整会議」（大阪会議）の設置条例案が府、大阪市の両議会に続いて24日、堺市議会でも可決し、設置が確定した。府と大阪市間には両自治体にまたがる政策課題について協議する「府市統合本部会議」があったが、堺市も加えた協議の場ができることに期待する声がある一方、大阪会議での議題をめぐって、提案した自民党と大阪維新の会の間に認識のずれがあり、実効性のある会議になるかどうかは不透明だ。

（2015.6.25日終）

2015.6.24

大都市制度の見直しについて

1 指定都市制度の見直し

(1) 区役の拡充〔「都市内分権」による住民自治の強化〕

- ① 区の事務所が分掌する事務を条例で定める
- ② 区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長（特別職）を置くことができるようにする

(2) 指定都市都道府県調整会議の設置〔「二重行政」の解消〕

- ① 指定都市及び都道府県の事務処理を調整するための協議の場として、指定都市都道府県調整会議を設置する
- ② 市長又は知事は、協議を調えるため必要と認められるときは、総務大臣に対し、指定都市都道府県勧告調整委員の意見に基づき、必要な勧告を行うよう申し出ることができることとする

※このほか、都道府県から指定都市へ事務・権限を移譲（県費負担教職員の定数の決定、病院の開設計可、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針（都市計画マスタープラン）に関する都市計画の決定 ほか）→ 別途、第4次分権一括法において措置

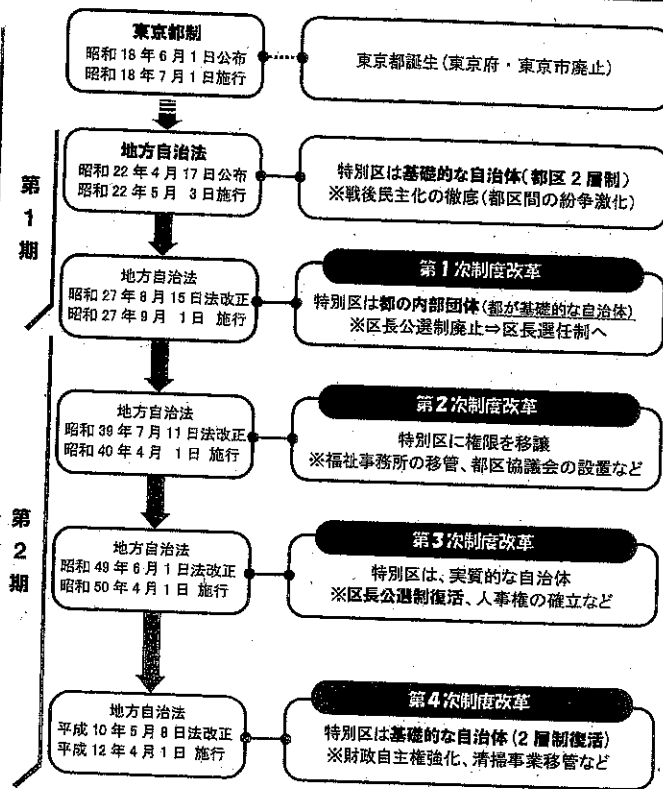
2 中核市・特例市の統合

- 中核市の指定要件を「人口20万以上の市」に変更することにより、中核市・特例市を統合する（現在の特例市については必要な経過措置等を設ける）

堺市会も条例可決 設置確定

東京23区のおいたち — 東京大都市地域の自治史 —

自治権拡充運動の変遷



特別区の自治権を回復するために、
こんなに時間がかかったんだね。
これからどうなるのかな？



道州制法案を白紙撤回

自民推進
本部長意向

自民党道州制推進本部でない。今の法案では、部佐田文一郎本部部長は 24 日、党内で議論してきた道州制推進基本法案を事実上白紙撤回したと報道された。道州制を推進するもので、制度の推進を求めている地方自治体からの反発は必至だ。党内議論も仕切り直

(06.3.23 終)

秋
「今後の地方自治制度について」
「自治制度のあり方に関する基本的な考え方を整理して道州制に関する基本的な考え方を整理する」
「第 27 次地方自治制度調査委員会が「道州制のあり方」に関する答申」
「第 28 次地方自治制度調査委員会が「道州制のあり方」に関する答申」
※ 9.11.13 通過

(2014.10.25)
大日

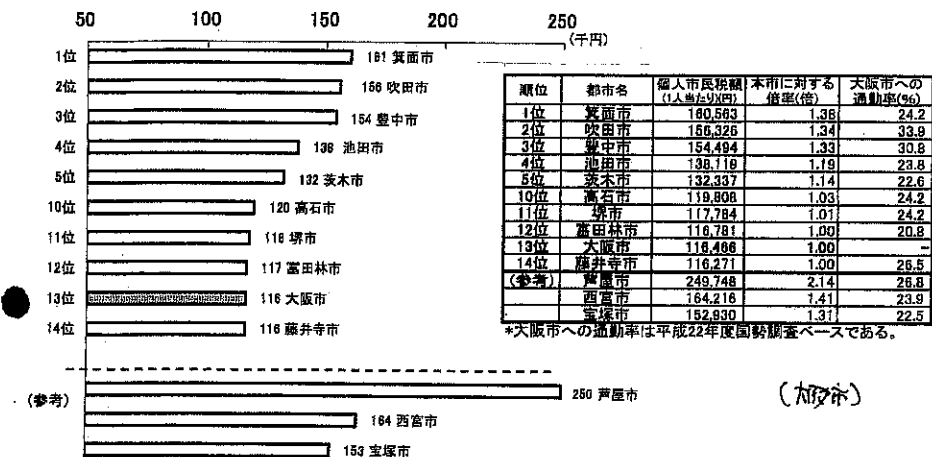
【市町村合併から都道府県改革へ】

- 99 年・市町村合併特例法を改正。
「平成の大合併」加速
- 2000 年・民主党が衆院選公約に「道州制導入」
・自民党に議連「道州制を実現する会」発足

資料 (55) 大都市制度の比較

(大坂府)✓
第 6 回研究会 資料 3「大都市制度の比較について」

都制 昭和 18 年 7 月	政令市制度 昭和 31 年	大阪新都構想 (中間報告) 平成 15 年 5 月	大阪新都構想 (最終報告) 平成 16 年 10 月	スーパー指定都市 平成 18 年 5 月	特別自治市制度 (指定都市市長会) 平成 22 年 5 月
二層制 広域：都 基礎：特別区・市町村 ※平成 12 年以降に、基礎自治体の位置付け 	二層制 広域：道府県 基礎：政令市、市町村 	二層制 広域：大阪新都機構 (府市を一元化) 基礎：大阪新都シティ (複数) ※道州制導入後は、広域は州と新都機構の三層制 	二層制 広域：大阪新都機構 (広域連合) 基礎：政令市、市町村 (新都機構を構成) ※道州制導入後は、広域は州と新都機構の三層制 	二層制 広域：州 基礎：指定都市 (州の区域内) 	一層制 特別自治市が広域と同格
区の有無・規模 ○特別区 ・特別区部 人口 4.0 万人 (千代田区) ~ 86 万人 (世田谷区) (地方自治法第 281 条第 1 項)	○行政区 ・大阪府 人口 6.0 万人 (浪速区) ~ 20 万人 (平野区) (地方自治法第 282 条第 20 項)	○大阪新都シティ ・都心部 (大阪府市) の住民自治を強化するため複数のシティを設置する。	○(行政区を前提) ・地域自治制度等を活用し、住民自治の拡充を図る。	○(行政区を前提) ・各都市の実情等に応じた柔軟な制度選択 ・行政区の機能強化 ・「地域自治区」の活用など	○(行政区を前提) ・各都市の実情に応じた住民自治・参加機能を充実させるしくみ



「特別区設置協定書」(財政)のポイント

1. 特別区と大阪府の税源の配分

地域的な税収格差が大きい法人市民税、固定資産税、特別土地保有税、事業所税、都市計画税の5税を大阪府の税とします。その他の個人市民税、市たばこ税、軽自動車税などは特別区の税とします。

2. 特別区と大阪府の財政の調整

特別区がサービスを行うのに必要な財源を確保します。そのため、各特別区の間で収入に大きな差がないように調整して配分します。

また、大阪府は、大阪市から移管される事務を行うのに必要な財源を受け取ります。

(1) 特別区財政調整交付金

・財政の調整のために大阪府が特別区に配分するものが、「特別区財政調整交付金」です。この額は、地方自治法で、法人市民税、固定資産税、特別土地保有税の収入額に大阪府の条例で定める割合(配分割合)を掛けて算出する額と定められています。

・また、この算出した額だけでは財政の調整に不足する場合、大阪府の条例で定める額を加算することになっています。

*なお、この配分割合は、消費税など国の制度の影響を受けることから、特別区設置の日までに知事と市長で調整することになっています。

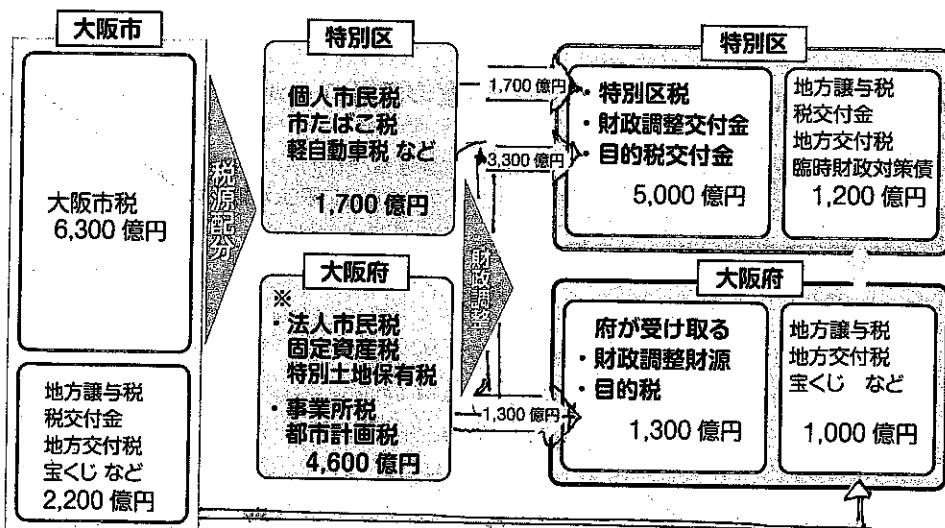
(2) 目的税交付金

・事業所税と都市計画税は、目的税として、大都市地域における都市環境の整備や、下水道、都市計画道路などの事業に使い道が決められています。

・これらの事業も特別区と大阪府で事務を分担するので、それに見合うように財源を配分します。特別区には、特別区財政調整交付金と区別し、「目的税交付金」として配ります。

<税源の配分と徴収後の金の流れ(イメージ)>

※財政調整財源・目的税(4,600億円)は、大阪府の特別会計で管理し、その配分割合を特別区設置後3年間は毎年、その後は概ね3年毎に大阪府・特別区協議会(仮称)で検証します。その際、大阪府の受け取る財政調整財源等が大阪市から移管された事務の分担に応じて使われているか検証します。



平成24年度決算に基づく試算

財政調整財源の配分割合は、平成24年度決算に基づいて試算した場合、特別区77:大阪府23となります。なお、上記2(1)*のとおり、この配分割合については、特別区設置の日までに知事と市長で調整します。

(大阪市ペン)

自治体名	所得指標	
	全国平均 =100	県内平均 =100
港区	348.9	239.5
千代田区	319.7	219.4
渋谷区	281.5	193.2
中央区	230.0	157.9
目黒区	214.5	147.2
文京区	209.2	143.6
世田谷区	191.0	131.1
荏原区	190.7	188.7
武蔵野市	179.8	123.4
小笠原村	176.6	121.2
新宿区	171.9	118.0
杉並区	169.4	116.3
青島村	168.3	115.5
浦安市	164.5	112.9
大湊村	159.2	144.0
豊島区	154.1	219.5
三鷹市	152.7	104.8
中国野市	149.2	102.4
分寺市	149.1	102.3
田立市	148.4	101.9
大田区	148.1	101.6
鎌倉市	148.1	101.6
小金井市	146.3	116.9
江東区	145.4	99.8
調布市	140.4	96.4
台東区	139.8	95.9
台東区	139.8	95.9
練馬区	137.8	94.6
練馬区	137.2	109.6
練馬区	136.7	93.8
練馬区	136.7	109.2
練馬区	136.0	108.7
練馬区	135.1	164.1
練馬区	135.1	117.6
練馬区	134.9	125.9
練馬区	133.8	116.6
練馬区	133.6	120.9
練馬区	133.3	106.5
練馬区	132.8	115.6
練馬区	131.5	90.2
練馬区	131.4	114.4
練馬区	130.9	89.9
練馬区	130.4	129.0
練馬区	129.9	89.2
練馬区	129.9	148.7
練馬区	129.7	89.0
練馬区	127.7	134.0
練馬区	127.5	101.9
練馬区	126.8	87.0
練馬区	126.7	110.3
練馬区	126.3	132.5

全国平均8100

大阪市91.7%、特別区平均156.3

(出所) 2015年版『個人所得指標』P148

(注) ① 特別区(17区)

最低は区03.8

P6