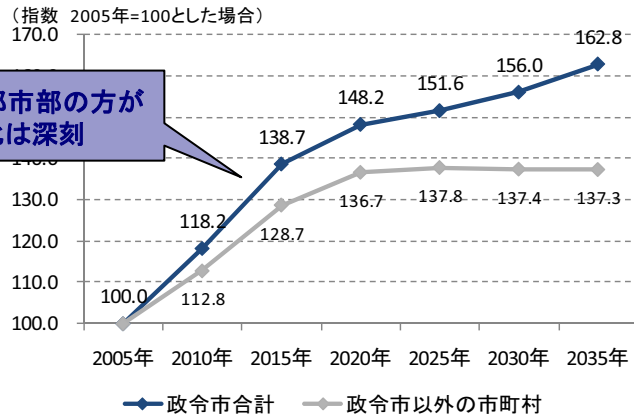


## 2. 指定都市の現状と課題

### (1) 時代認識

#### ✚ 少子・高齢化などによる人口減少社会の到来

図表 老年(65歳以上)人口および指数(2005年=100とした場合)の推移(推計)

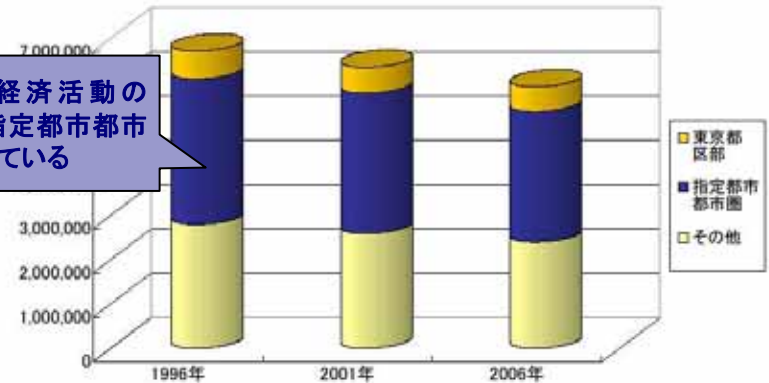


指定都市部の方が高齢化は深刻

わが国の経済活動の約半分は指定都市都市圏で行われている

#### ✚ 経済のグローバル化などによる世界的な都市間競争の激化

図表 全国の事業所数の推移(東京都・指定都市圏域別)



出所) H13・H18事業所・企業統計調査(総務省)をもとに作成

今後は...

- 指定都市が、日本全体を牽引していくためには、指定都市のポテンシャルを発揮できるような地方自治制度改革が必要
- 世界的な競争の中で、日本が競争力を発揮するためには大都市の集積と機能高度化が不可欠

## 2. 指定都市の現状と課題

### (2) 地方自治制度の現状

#### ✚ 生活圏・経済圏の拡大

経済のグローバル化、都市交通網の充実、情報化社会の進展などにより、市民の生活圏・経済圏が拡大し、**道府県の範囲を越えた取組が必要な政策課題が増大**している。

#### ✚ 基礎自治体の規模・能力の拡大

平成の市町村合併の進展により、道府県事務の一部を処理する指定都市・中核市・特例市が増加。**市町村の規模・能力は、拡大**してきている。

#### ✚ 都道府県の役割の縮小

条例による事務処理特例制度による市町村への事務移譲の拡大により、**道府県事務の空洞化**が進んでいる。

### 現在の地方自治制度は・・・

- ✚ 道府県の果たす役割などに変化が生じているにもかかわらず、道府県制度は、明治以来改革されていないため、効果的・効率的な行政運営が阻害されている。道府県制度の見直しを行い、基礎自治体を中心とした新たな地方自治制度を構築することが必要

## 2. 指定都市の現状と課題

### (3) 指定都市制度の課題(事務権限)

#### ✚ 部分的な事務権限移譲。責任ある迅速な対応に課題

##### ➤ 包括的な権限移譲がない

⇒同一事務でも、一部の決定・執行権限が道府県に留保。

##### ➤ 広範な事務配分がない

⇒医療、雇用対策など市民生活に密接に関連する事務権限が欠如。

#### ✚ 道府県との不明確な役割分担

##### ➤ 市域内で、道府県が類似施策を重複して実施

⇒非効率な二重行政が発生しやすい

### 指定都市の事務権限は・・・

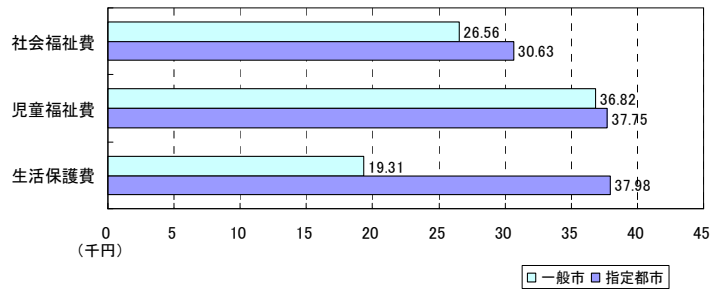
- ✚ 事務配分が特例的・部分的で、一元的・総合的な行政運営が困難であり、市民ニーズに応じた機動的な対応が難しい
- ✚ 道府県との役割分担があいまいで、二重行政の弊害が生じやすい
- ✚ 指定都市自身が大都市問題を十分に責任を持って解決することが困難であり、また大都市戦略を独自に展開することも難しい制度

## 2. 指定都市の現状と課題

### (4) 指定都市制度の課題(税財政制度)

#### 大都市特有の財政需要に対応する税財源の不存在

都市的課題から発生する需要の例  
(福祉サービス・公的扶助に対応する支出(一人当たり歳出額))



出所) 平成20年度 市町村別決算状況調 (総務省) をもとに作成

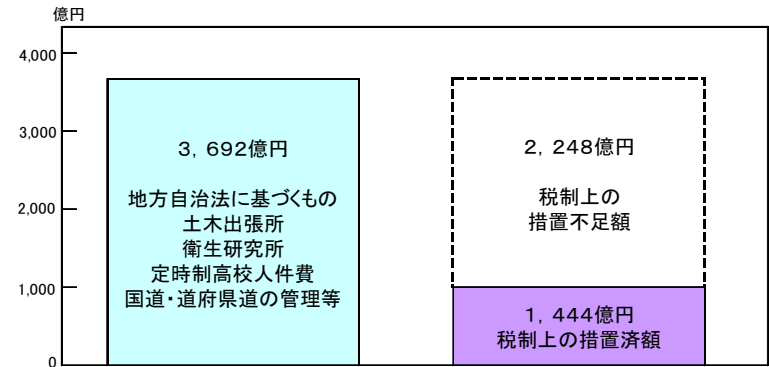
現行の地方税制度は、自治体の役割や規模に関係なく一律。指定都市には人口や産業の集積に伴う**大都市特有の財政需要があるが、それに見合った税の配分はない。**

指定都市の税財政制度は・・・

指定都市が果たす役割や事務に見合った税財政制度とはなっておらず、指定都市は厳しい行財政運営を強いられている

#### 不公平な税財政制度

大都市特例事務に係る税制上の措置不足



出所) 平成21年度予算にもとづく概算 (指定都市市長会調べ)

**指定都市が道府県に代わって担う大都市特例事務に対応する税制上の措置が不十分。**

指定都市の市民は、多くの行政サービスを指定都市から受けているにも関わらず、その負担は道府県民税として納付している。

## 3. 新たな大都市制度の必要性

### (1) 都市間競争・大都市戦略の担い手

#### ✚ 広域自治体が担うべきか

- **大都市圏域は現行の府県域より狭く、かつ府県域を超えて展開**しており、府県は世界的な都市間競争の担い手としては不適格。
- **道州は世界レベルでは国家規模に匹敵**し、都市間競争の担い手としては不適格。

#### ✚ 大都市自身が担うべきか

- 社会経済環境が大きく変化するなかでは、**より地域に近いレベルで相互に調整する方が環境変化に伴う互いの事情やニーズも的確かつ迅速に認識しやすい。**

(地方分権推進委員会「中間的な取りまとめ」)

#### 都市間競争・大都市戦略の担い手は…

- ✚ **都市間競争・大都市戦略は、中核となる大都市を中心に、それぞれの大都市圏域を構成する地域の実情に精通した基礎自治体が相互調整・連携して担っていくことができる仕組みとすることが重要**

# 3. 新たな大都市制度の必要性

## (2) 自立的な都市経営の必要性

### ✚ 大都市に求められる役割

- 少子・高齢化、人口減少等に起因する非成長・非拡大の時代に、  
⇒ **より効率的で、効果的な都市経営を推進することが必要**
- 今後、我が国が諸外国との競争に対応し、成長を続けていくために、  
⇒ **成長戦略拠点である大都市が迅速かつ効果的な施策を展開していくことが必要**
- 現行制度が抱える様々な矛盾や制約を解消し、大都市が、大都市特有の複雑、高度な行政ニーズに効率的・効果的に対応するために、  
⇒ **一元的・総合的な行政運営を可能とすることが必要**
- 今後の地域主権国家に、  
⇒ **国や広域自治体からの自立性が極めて高い基礎自治体モデルを構築することが必要**

日本の成長・発展のためには…

- ✚ **大都市の創意工夫と責任に基づく自立的な都市経営を行える新たな大都市制度の創設が必要**

### 3. 新たな大都市制度の必要性

#### (3) 大都市制度の創設にあたっての基本的視点

##### ✚ 基礎自治体優先の原則の徹底

➡ 地域における事務は、可能な限り住民に身近な基礎自治体が処理

##### ✚ 総合的で効率的な大都市行政の推進

➡ 大都市が一元的・総合的に行政を担うことで、迅速かつ効果的な施策を展開

##### ✚ 大都市特有の行政需要への対応

➡ 都市基盤の整備・更新・管理など一般の市町村とは異なる大都市特有の行政需要に対応

##### ✚ 事務権限に見合う自主財源の制度的保障

➡ 大都市の実情に応じた施策を実施するため、必要な自主財源を制度的に保障

##### ✚ 基礎自治体間の水平連携による広域的課題への対応

➡ 大都市圏域における広域的行政課題については、大都市を中心とした基礎自治体間の連携で処理

## 4. 地域主権改革に対する意見

### (1) 権限移譲及び義務付け・枠付け・関与の見直し

#### 政権公約

- 基礎的自治体については、その能力や規模に応じて、生活に関わる行政サービスをはじめ、対応可能なすべての事務事業の権限と財源を、国及び都道府県から大幅に移譲します。
- 法律や政省令のうち住民の生活に密接に関係するものについては、法律や政省令の規定を廃止する、もしくは地方の条例で変更できる旨や条例に委ねる旨の規定を法律や政省令に設けます。

#### 政府の動き

- ▶ 地方分権改革推進計画において、63項目121条項について見直すことを閣議決定し、一括法案を国会に提出。
- ▶ 地域主権戦略大綱に向けた第2次見直しに着手。

#### 指定都市の主張

- ◆ 指定都市は高度な行政能力を有しており、国と地方の役割分担を抜本的に見直したうえで、**真に国・道府県が担わなければならない事務**（国：外交や金融等、道府県：基礎自治体間調整や助言等）**以外の事務全てを担うことができる。**
- ◆ 地方分権改革推進計画に盛り込まれた義務付け・枠付け等の見直しは、あくまで第一歩に過ぎず、今後、**大都市に関する観点も取り入れつつ、国及び道府県の義務付け・枠付け・関与の更なる見直しが進むことを期待。**



## 4. 地域主権改革に対する意見

### (2) 国の出先機関の見直し

#### 政権公約

- 国の出先機関である地方支分部局は、その事務を主に都道府県・政令指定都市等に移管することに伴って原則廃止し、国と地方の二重行政を解消します。

#### 政府の動き

- ▶ 地域主権戦略大綱に向けて、出先機関改革の基本的考え方について検討中。

#### 指定都市の主張

- ❖ 出先機関の事務権限は、基礎自治体優先の原則に基づき、道府県だけでなく積極的に指定都市に移譲することが必要。
- ❖ 地方に事務・権限を移譲するにあたっては、人件費を含め必要な財源全てを地方へ税源移譲することが必要。
- ❖ 地方への職員等の移管にあたっては、国からの一方的な押し付けはすべきではなく、事務権限の見直しに応じて、移管を必要としないことも含め、地方が主体的に決定できるような仕組みとすることが必要。

## 4. 地域主権改革に対する意見

### (3) 税源配分の抜本的見直し

#### 政権公約

- 地域主権を確立し、第一歩として、地方の自主財源を大幅に増やします。
- 基礎的自治体については、その能力や規模に応じて、生活に関わる行政サービスをはじめ、対応可能なすべての事務事業の権限と財源を、国及び都道府県から大幅に移譲します。

#### 政府の動き

- ▶ 平成22年度政府予算において、地方交付税総額を大幅に増額。  
(臨時財政対策債を加えた実質的な地方交付税+3.6兆円増)

#### 指定都市の主張

- ◆ 地方が事務事業を自主的かつ自立的に執行できる真の地方分権を実現するため、国と地方の役割分担を抜本的に見直したうえで、その新たな役割分担に応じた「税の配分」となるよう、地方税の配分割合を高めていくことが必要。
- ◆ 地方税制は事務権限に関わりなく画一的であり、指定都市が道府県に代わって提供する行政サービスに係る経費について財源措置をするため、個人道府県民税、法人道府県民税及び地方消費税の複数税目からの税源移譲による大都市特例税制を創設する必要がある。

## 4. 地域主権改革に対する意見

### (4) 国庫補助負担金の見直し・一括交付金化

#### 政権公約

- 補助金等をすべて廃止して、基本的に地方が自由に使える一括交付金に改めます。

#### 政府の動き

- ▶ 地域主権戦略大綱に向けて、補助金の一括交付金化についての基本的考え方について検討中。

#### 指定都市の主張

- ❖ 一括交付金は、あくまでも税源移譲までの経過措置であり、最終的には国と地方の役割分担を見直した上で、地方が担うべき分野に係るものは所要額を全額税源移譲すべき。
- ❖ 一括交付金化にあたっては、対象となる国庫補助負担金の額と同等額を措置し、地方が事業を執行するために必要となる総額が確保されるべき。
- ❖ 自治体間の財政力格差の是正は地方交付税の機能・役割であり、一括交付金は自治体間の財政調整機能を担うべきではない。

## 5. 今後の指定都市市長会の取り組み

### (1) 指定都市が果たすべき役割の拡大

#### 指定都市の意見を直接改革に反映

- 指定都市は、活気に満ちた地域社会の形成に向けて、非常に大きな役割を果たす地域主権国家を代表する自治体。

地域主権改革の具体案を検討する場に、指定都市が直接参加し、意見を反映する機会が確保されたことを非常に高く評価

- ▶ 「地域主権戦略会議」に、北橋北九州市長が参加。
- ▶ 「地方行財政検討会議」に、奥山仙台市長が参加。

#### 新たな大都市制度の創設に向けて

- 指定都市は、各地域の発展の核となる中枢都市であり、戦略的に都市経営を推進し、都市圏全体の活力を高め、ひいては日本全体の発展・成長を牽引していく必要。

地方行財政検討会議において、「大都市制度のあり方」を含む地方自治法の抜本的見直しに向けた議論がはじまったことを非常に高く評価

## 5. 今後の指定都市市長会の取り組み

### (2) 地域主権の鍵を握る指定都市

#### 【指定都市】

活力ある国家を形成するための2つの役割を併せ持ち、地域主権国家の根幹を担う

**基礎自治体としての役割**  
市民にもっとも身近な地域主権国家の主役

**圏域の中核都市としての役割**  
世界の諸都市と競争し、日本を牽引するエンジン

指定都市が結束して、新たな国づくりに積極的提言を実施

真の地域主権改革の  
実現による都市圏域の  
活性化

- 事務権限の移譲
- 義務付け・枠付けの解消
- 税源配分の抜本的見直し

新たな大都市制度  
の創設による日本全体  
の競争力強化

- 大都市制度をはじめとする  
これからの地方自治のあり方

市民生活と都市活力  
の向上による豊かさの  
実感

- 社会保障制度のあり方
- 社会資本整備のあり方
- 情報発信や都市間連携の  
あり方

## 地域主権改革の実現を強く求める緊急要請

昨日の「地域主権戦略会議（第3回）」において、「基礎自治体への権限移譲」及び「義務付け・枠付けの見直し（第2次見直し分）」に係る各府省からの回答状況が報告され、審議が行われた。

鳩山内閣におかれては、初閣議で決定した「基本方針」において、「住民による行政を実現する『地域主権』を実現する、「国の権限や財源を精査し、地方への大胆な移譲を進める」としているとともに、先の総選挙における民主党のマニフェストでは、「国と地方自治体の関係を、上下・主従の関係から対等・協力の関係へ改める」、「基礎的自治体が対応可能な事務事業の権限と財源を大幅に移譲する」ことが公約されている。

本会では、これまでの累次にわたる提言や決議等において、地域に住む住民が自らの意思によって地域の行政を決定できるようにする「住民自治の拡充のための改革」の実現のため、①「基礎自治体優先の原則」、「補完性・近接性の原理」に基づき、住民自治を体現した団体である都市自治体が総合的・一体的に事務事業を遂行することができるよう、制度内における事務事業を包括して移譲すべきこと、②地域特性や住民ニーズに基づいて事務事業を実施していくことができるよう、義務付け・枠付けの大胆な廃止・縮小、条例制定権の拡大を行うべきことを強く求めてきたところである。

さらに、3月5日に発表した会長談話では、「地域主権戦略会議（第2回）」において、『基礎自治体への権限移譲は「地域主権改革の一丁目一番地』とされたことを高く評価し、「地域主権戦略大綱」に、地方分権改革推進委員会の第1次勧告を上回る権限移譲、及び適切かつ確実な財源措置が盛り込まれることを強く期待することを表明するとともに、「義務付け・枠付け」のさらなる見直しを行うことを要請したところである。

しかしながら、「基礎自治体への権限移譲」に関する今回の各府省の回答は、権限移譲等を実施するとしているものが99条項（一部実施等を含む）と全体の3割にも満たないものとなっている。また、各府省間の取り組み姿勢にも明らかな差が見られ、個別の項目を見ても、総合的・一体的に行うべき事務事業に係る権限の一部のみを移譲するとしているものや、従前から一貫して検討として結論を先送りしているなど、

鳩山内閣の改革の一丁目一番地であると宣言されている地域主権改革の方針に逆行した、依然として中央集権的な発想の域を出ない誠に不十分なものとなっている。

さらに、専門性や広域性等を移譲困難な理由としているが、専門的な人材育成等の仕組みを構築するとともに、自治体間連携や広域的な対応等を図ることにより解決することが可能であり、また、国から地方、都道府県から市町村への権限移譲に当たっては、税源移譲等による適切かつ確実な財政措置を講じることは必要不可欠である。

地域主権改革の確立に向けた取組を政治主導で進めるための中心的な機関である地域主権戦略会議におかれては、各府省の個別の対応に委ねることなく、第1次勧告を上回る「基礎自治体への権限移譲」を地域主権戦略大綱に盛り込むことを強く要請するものである。

「義務付け・枠付けの見直し（第2次見直し分）」については、対象事項の約6割を見直すとの回答となっているが、地方分権改革推進委員会勧告の一部のみ実施するとの回答や、見直しを実施するとの回答がなかったものがあるなど、十分な内容とはなっていない。

さらに、第2次勧告事項の大半のものが積み残されていること、勧告通りの見直しとなっていないものがあることなど、義務付け・枠付けの見直しは未だ不十分なものであるので、地方自治体の自由度のさらなる拡大に向け、地域主権改革にふさわしい見直しを行うことを要請する。

平成22年4月1日

全国市長会  
会長 森 民 夫