

〔素案〕

未来を見据えた大都市へ向けて

～ 指定都市が目指すべき都市像

の実現へ向けた提言 ～

平成 27 年 月

指定都市市長会



はじめに

わが国は少子高齢化による人口減少社会に突入することにより、社会情勢や地域社会の状況は大きく変化しようとしています。「人口急減・超高齢化」、「東京一極集中の是正」への対策が喫緊の課題となっています。

こうした中、国は直面する課題に対応するため、平成26年11月には「まち・ひと・しごと創生法」と「地域再生法の一部を改正する法律」の地方創生関連法を成立させ、平成26年12月には日本の人口の現状と将来の姿を示し、今後目指すべき将来の方向を提示する「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」及びこれを実現するため、今後5か年の目標や施策や基本的な方向を提示する「まち・ひと・しごと総合戦略」を閣議決定しました。

「活力ある日本社会」の維持を目指し、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な魅力ある地方の創生に向けた取組が進められています。

このように、各地域が自律的・持続的な地方の創生を行うためには、これまで以上に地方の役割が重要となります。指定都市は、様々な行政サービスを提供する基礎自治体であると同時に、その地域において高度な都市機能を集積する等により、広域連携を進めつつ、圏域全体の活性化、発展のための牽引役として重要な役割を果たしていることから、地方創生における指定都市の役割はますます大きくなります。

このような状況のもと、指定都市市長会では、行財政部会での議論や指定都市20市アンケートの実施等により、改めて指定都市を取り巻く現状を整理し、その役割、目指すべき都市像、そしてその目指すべき都市像を実現するための取組を、地域が自らの発想と創意工夫により課題解決を図るための基盤となる「地方分権改革の推進」の観点から提言するものです。

1 指定都市を取り巻く現状

(1) 指定都市の現状・課題

指定都市は、大都市ならではの行政ニーズを抱え、また、道府県並みの行政能力があるにもかかわらず、以下のような問題を抱えています。

- 不明確な指定都市の位置づけと道府県との役割分担
- 指定都市が担う事務・権限に対して不十分な税制措置

(2) 指定都市を取り巻く動き

- 平成23年7月、指定都市市長会による「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案 ～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～」において、広域自治体・基礎自治体という従来の二層制の自治構造を廃止し、広域自治体に包含されない「特別自治市」の創設を提言。
- 平成25年7月開催の指定都市市長会議における「多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会アピール」の発出等、「特別自治市」など地域の特性に応じた多様な大都市制度の実現へ向けた検討を国へ要請。
- 各指定都市における、道府県との役割分担・大都市制度の検討及び道府県との協議。
- 平成25年6月、第30次地方制度調査会による「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」において、新たな大都市制度として、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に基づく特別区の他地域への適用、その区域内の都道府県及び市町村の全ての事務を処理することにより二重行政が完全に解消される「特別市（仮称）」の検討を答申。（当面の対応として、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲により実質的に「特別市（仮称）」へ近づけることとされた。）

2 指定都市の果たすべき役割

指定都市はこれまでも住民に身近な基礎自治体として、圏域における中枢都市としての役割を果たしてきました。「人口急減・超高齢化」社会を迎え、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な魅力ある地方の創生に向け、さらにその役割は大きくなると考えています。また、住民に身近な基礎自治体であると同時に、高い行政能力を持つ指定都市は、圏域の発展の牽引役としての役割など、求められる役割は、これまで以上に大きくなると考えられます。

これまでの指定都市の役割

- 住民に身近な基礎自治体としての役割
- 圏域における中枢都市としての役割
- 先端都市として都市行政を先導する役割 等

社会状況の変化に伴う
果たすべき役割の拡大

これからさらに指定都市に求められる役割

○圏域全体の活性化、成長の牽引役

自律的で持続的な魅力ある地方の創生に向けて、指定都市は様々な行政サービスを提供する基礎自治体であると同時に、圏域全体の活性化、成長の牽引役としての役割を果たします。

○広域連携の中心的役割

充実した行政サービスやインフラの広域的利活用を含め、近隣市町村との水平連携の取組をより一層推進します。

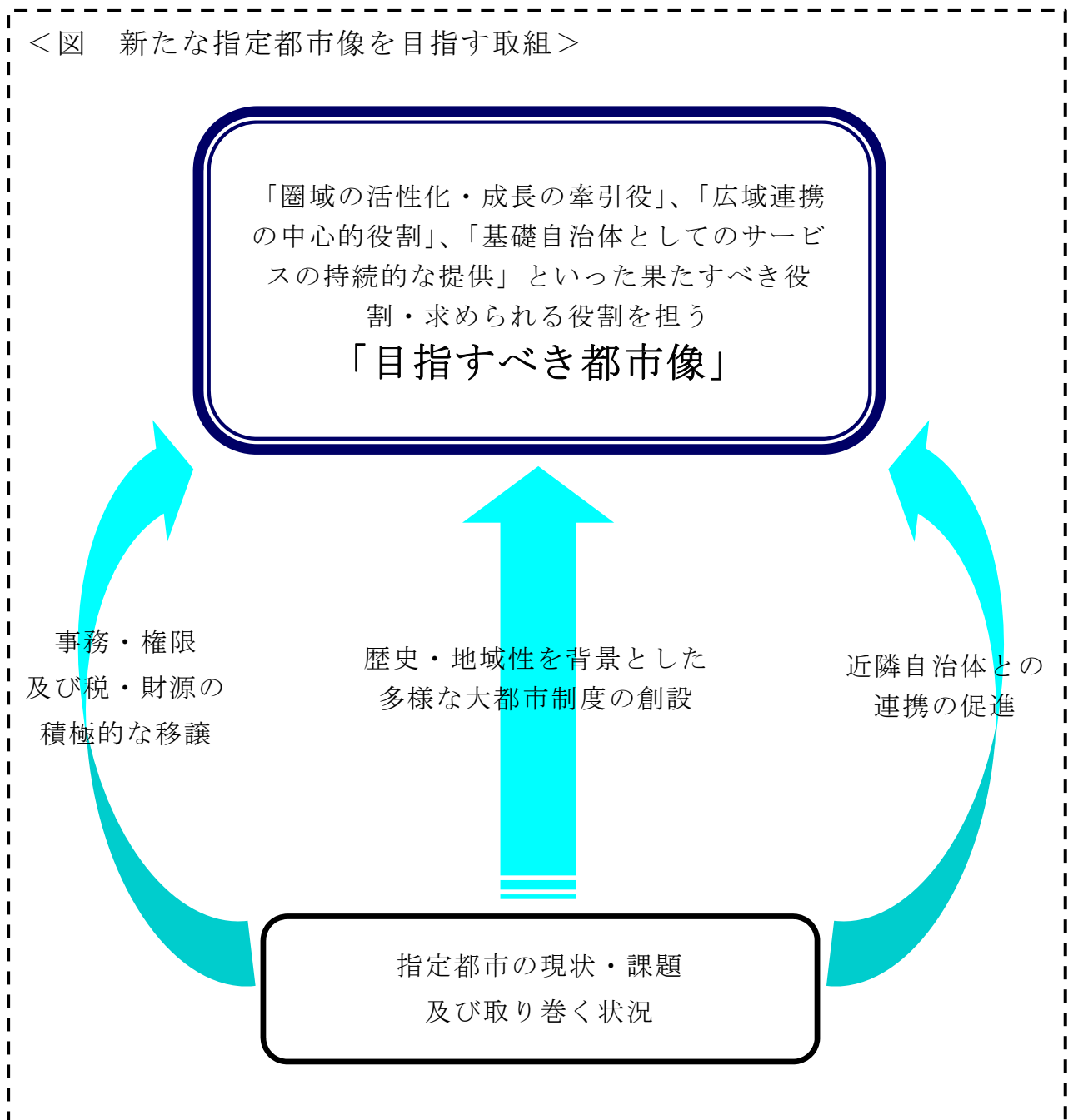
○基礎自治体としてのサービスの更なる充実

住民が必要とするサービスを権限と責任を持って提供することで、それぞれの地域で特徴を活かした自律的で持続的な魅力ある地方の創生を目指します。

3 目指すべき都市像に向けた取組

指定都市は、「人口急減・超高齢化」社会を迎え、各地域がそれぞれの特徴を活かした自律的で持続的な魅力ある地方の創生に向け、さらに拡大する役割を担うことができる都市となることを目指し、「歴史・地域性を背景とした多様な大都市制度の創設」、「事務・権限、税財源の積極的な移譲」、「近隣自治体との連携の促進・地方活性化の拠点化」という3つの視点による取組を推進する必要があります。

<図 新たな指定都市像を目指す取組>



(1) 歴史・地域性を背景とした多様な大都市制度の創設

指定都市は、その規模や歴史・文化をはじめ、国や広域自治体との関係性、地域で果たす役割など、それぞれが異なる特性を持っています。各都市は、地域課題の解決、圏域全体の活性化・発展のためにという共通の目標のもと、その地域にふさわしい“多様な大都市制度”の創設が今こそ必要です。

昭和31年に暫定的に導入され指定都市制度は、一般の市町村と同じ制度が適用され、道府県の事務が「特例」として部分的に与えられているに過ぎず、今日の指定都市が直面する諸課題に十分に対応できるものとはなっていません。

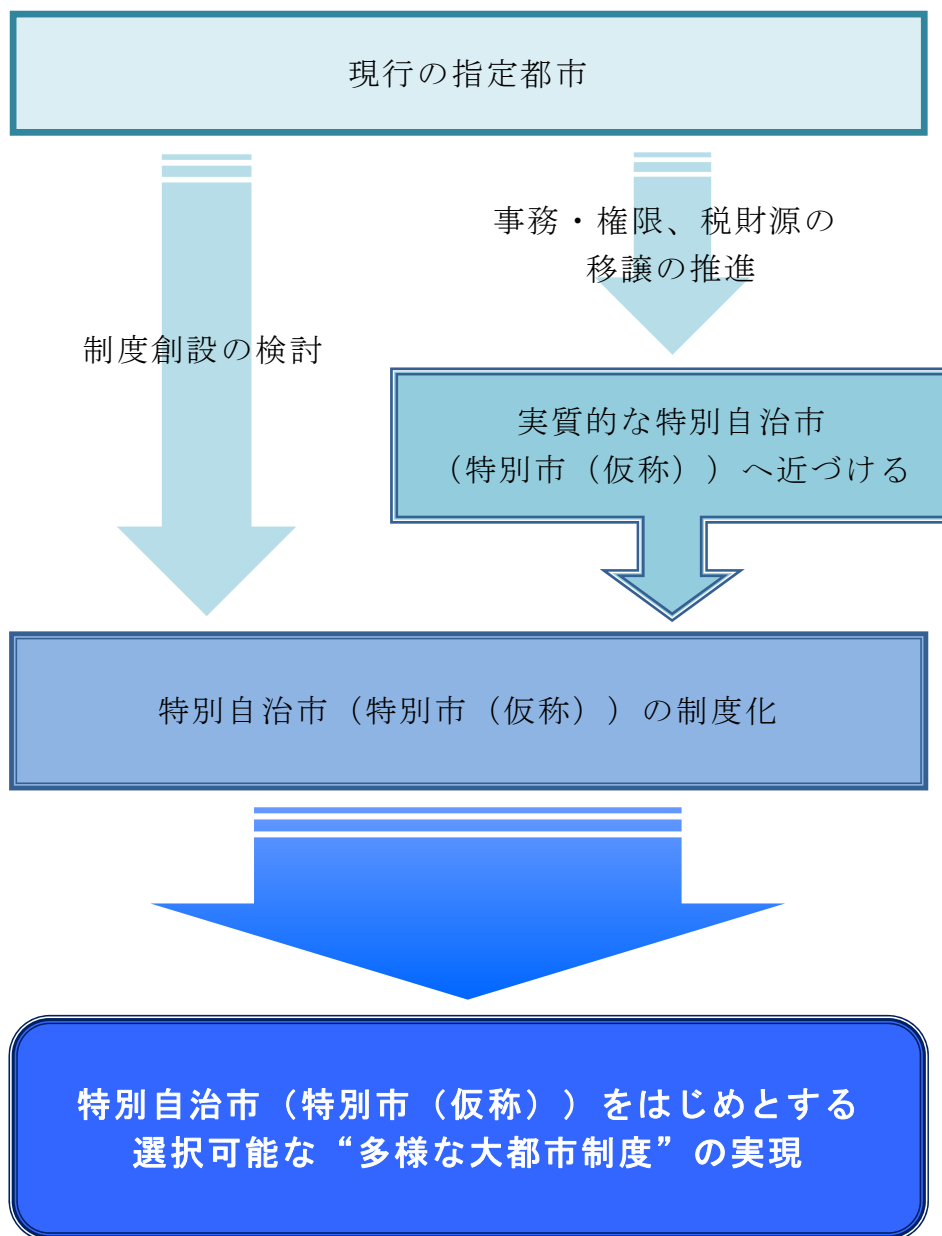
そのような状況の中、平成24年9月21日施行された大都市地域における特別区の設置に関する法律、平成26年4月25日に成立した地方自治法の一部を改正する法律は、多様な大都市制度の整備に向けた第一歩として一定の評価をするものです。

しかし、大都市が抱える諸課題を解決するためには、各地域の実情に応じた大都市制度の整備が不可欠であり、課題解決に向け大都市制度を抜本的に見直すため、従来から指定都市市長会が要望している特別自治市や平成25年6月の第30次地方制度調査会答申において示された「特別市（仮称）」について、関係機関において協議を行う場を設け、具体化に向けた協議を進める必要があります。

少子高齢化による人口減少社会に突入し、「人口急減・超高齢化」、「東京一極集中の是正」への対策が喫緊の課題であり、自律的で持続的な魅力ある地方の創生が必要となった今こそ、長年の懸案である大都市制度の検討が必要であり、早急に実現することを求めます。

また、その地域にふさわしい選択できる“多様な大都市制度”の創設を進めると同時に、地方分権改革の歩みを止めることのないように、着実な事務・権限及び税財源の移譲により、実質的な特別自治市へ近づけるための取り組みも行うことが重要です。

<図 多様な大都市制度創設に向けて>



(2) 事務・権限、税財源の積極的な移譲

広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分する「補完性・近接性」の原理に基づき、地域の実情を熟知した基礎自治体が事務・権限を有することが必要です。真の分権型社会を実現し、指定都市が持つポテンシャルを最大限発揮できるよう、積極的な事務・権限の移譲を進めるとともに、必要となる税財源の移譲を行う必要があります。

【事務・権限の移譲】

事務・権限の移譲では、提案募集制度や各種要請活動など、様々な機会を通じて、直接的に指定都市の事務・権限の拡大に繋がるものを着実に進めます。

提案募集制度では、指定都市が持つポテンシャルを最大限発揮できるよう、その発意による創意工夫の趣旨を十分に酌み取り、補完性・近接性の原理に基づき、移譲による支障を国や都道府県が挙証できないものは全て指定都市に移譲する、また、支障事例の有無にかかわらず、住民の利便性の向上及び行政の効率化に資するかどうかという点を重視するといった、移譲に向けた積極的な制度運用が図られることを強く求めます。

また、提案したものの移譲が実現されなかった項目についても、検討を加えた上で再提案があった場合は、その提案の趣旨や社会情勢等を考慮した上で、改めて積極的に検討することを求めます。

さらに、移譲に向けて早期に関係機関と重点的な協議を求める事務・権限として挙げた5つについては、今後、拡大する指定都市の役割を担うためにも、移譲に向け積極的な検討が必要です。指定都市と関係機関との協議の場を設ける等、個別の検討・整理を積極的に進めることを求めます。

着実な事務・権限の移譲により、実質的な特別自治市へ近づけると同時に、その地域にふさわしい選択できる“多様な大都市制度”の創設に向けて協議・検討を進める必要があります。

提案募集方式の説明

※H27 提案募集の状況に

応じて今後作成

< 早期に関係機関との重点的な協議を求める事務・権限 >

私立幼稚園の設置認可等の権限
公共職業安定所（ハローワーク）業務全般の移管
災害対応法制の見直し（災害時の従事命令等権限の移譲）
交通規制等に関する事務・権限
信号機、横断歩道の設置・補修 道路標識（規制標識・指示標識）の設置・補修 イベント開催時等における交通規制の実施
道路使用許可に関する事務・権限
公道使用による事業（街の賑わい、活性化事業）の実施に当たっての道路使用許可等

※交通規制等に関する事務・権限に関する具体的な支障事例

総合的な交通行政や市民要望に対する迅速な対応における支障

- ・ 信号機、横断歩道の設置・補修
- ・ 道路標識（規制標識・指示標識）の設置・補修
- ・ イベント開催時等における交通規制の実施

※道路使用許可に関する事務・権限に関する具体的な支障事例

公道使用による事業（街の賑わい、活性化事業）の実施に当たり、関係機関との調整などの事務が発生し、許可までに相当の期間を要する

【税財源の移譲】

部会での議論を踏まえ作成

(3) 近隣自治体とのさらなる連携の促進

指定都市は、これまでの取組で培ってきた知恵と力を最大限生かし、近隣自治体との水平連携を進めることにより、各地域において人口減少を克服し活力ある社会を維持できるよう、圏域の推進力としての役割を果たす必要があるため、国においてはさらに連携を促進する仕組みづくりが必要です。

指定都市は、従来から人口や産業の集積に伴い必要となる道路、鉄道などの都市的インフラの整備を図るとともに、下水道や高度情報・通信基盤整備など企業・事業者にも高い便益をもたらす行政サービスの提供を行ってきました。

自律的で持続的な魅力ある地方の創生が必要とされている現在、指定都市は、これまでの取組で培ってきた知恵と力を最大限生かしながら、充実した行政サービスやインフラなどの広域的利活用を含め、近隣市町村との水平連携の取り組みがこれまで以上に求められます。

指定都市においては、これまでも近隣市町村との連携を図ることで、地域の課題解決、地域経済の活性化に積極的に取り組んでおり、道路、鉄道、市民利用施設などのインフラの広域的利活用のみならず、観光プロモーション、地域おこし、教育などのソフト事業においても近隣市町村との連携に取り組んでいます。

また、一部の指定都市では、連携中枢都市圏構想に基づく連携中枢都市形成においても、連携中核市として取り組みを進めているほか、県境を越えた地域連携による一体的な圏域の発展を目指しています。

このような状況にも関わらず、一部の指定都市が地方拠点強化税制において対象から外されるといった課題もあることから、改めて指定都市が近隣自治体や過疎地域を抱える自治体との水平連携により、圏域における地方創生を牽引する役割を果たせるよう、すべての指定都市が地方活性化の拠点として位置付けられることが必要です。

また同時に、連携中枢都市圏構想に関わらず、指定都市におけるこれまでの近隣市町村との連携がさらに促進されるような制度強化が必要です。

ま と め

今回の提言は、指定都市のみの利益を求めるものではなく、各市の圏域全体の発展、ひいては「活力ある日本社会」の維持を目指し、各地域において自律的で持続的な魅力ある地方の創生するための取り組みを推進するためのものです。

少子高齢化による「人口急減・超高齢化」への対策が喫緊の課題となっている現在、指定都市への事務・権限や税財源の移譲、さらには大都市制度の創設は、指定都市が今後求められる役割を担うために早急に取り組む必要があります。

今回の提言については、提言を行った背景及び趣旨をご理解いただき、全国的に真摯に検討されることを求めます。

(1) 歴史・地域性を背景とした多様な大都市制度の創設 **【総務省・内閣府・財務省】**

指定都市は、その規模や歴史・文化をはじめ、国や広域自治体との関係性、地域で果たす役割など、それぞれが異なる特性を持っています。各都市は、地域課題の解決、圏域全体の活性化・発展のためにという共通の目標のもと、その地域にふさわしい“多様な大都市制度”の創設が今こそ必要です。

(2) 事務・権限、税財源の積極的な移譲 **【総務省・内閣府・財務省・関係各省】**

広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分する「補完性・近接性」の原理に基づき、地域の実情を熟知した基礎自治体が事務・権限を有することが必要です。真の分権型社会を実現し、指定都市が持つポテンシャルを最大限発揮できるよう、積極的な事務・権限の移譲を進めるとともに、必要となる税財源の移譲を行う必要があります。

(3) 近隣自治体とのさらなる連携の促進 **【総務省・内閣府】**

指定都市は、これまでの取組で培ってきた知恵と力を最大限生かし、近隣自治体との水平連携を進めることにより、各地域において人口減少を克服し活力ある社会を維持できるよう、圏域の推進力としての役割を果たすため、さらに連携を促進する仕組みが必要です。