

**第二期地方分権改革に関する指定都市の意見
(第2次提言)**

平成20年2月

指 定 都 市 市 長 会

はじめに

地方分権改革推進委員会が設置されてから 10 ヶ月余りが経過した。

先に示された「中間的な取りまとめ」においては、「個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討」として具体的な改革の方向性が示され、「税財政」についても、国と地方の税源配分について 5 : 5 を目指すことを念頭に置いて検討することが明記された。

また、「大都市制度のあり方」において、『大都市の地域であっても国の法令による全国一律の義務付け・枠付けが必要なのか、大都市に関しても関与が必要なのか、大都市に対してさらなる権限移譲ができないのか、という視点を常に保持することが必要』であり、『大都市制度のあり方についてそれを支える税財政制度を含めて検討するべき』と明記されたことは、新たな大都市制度の創設に向けた議論の前進につながるものと大いに期待するところである。

われわれ指定都市は、今後、地方分権改革推進委員会が勧告を取りまとめるにあたり、「中間的な取りまとめ」の内容について一層の検討を深めていただきたいと考える。

指定都市市長会では、第二期地方分権改革において指定都市の権限、税財源等のあり方等について具体的な提言を行っていくため、昨年 1 月に指定都市地方分権改革推進プロジェクトを設置して検討を進め、8 月には「第 1 次提言」として、第二期地方分権改革に対する指定都市の基本的考え方や、分権型社会にふさわしい大都市制度のあり方を示すとともに、教育などの分野において見直すべき代表的な事例について提言した。その後、これまで、国・道府県・指定都市のあるべき役割分担を精査し、この役割分担を踏まえた改革の方向性、さらに具体的な提案事項について検討してきたところである。

今般、その検討結果を、今春以降に予定される地方分権改革推進委員会の勧告に向けた「第 2 次提言」として取りまとめたので、以下のとおり、第二期地方分権改革に関する指定都市の意見として提出する。

目 次

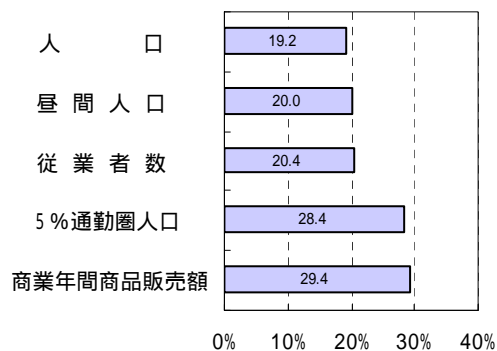
第 1 章 国・道府県・指定都市のあるべき役割分担について	1
1 指定都市の現状	1
2 国・道府県・指定都市のあるべき役割分担	3
3 個別分野における改革の方向性と具体的な提案事項	3
(1) 土地利用	4
(2) 河川海岸	6
(3) 道路	8
(4) 生活保護	10
(5) 国民健康保険	12
(6) 子育て支援	14
(7) 義務教育	16
第 2 章 税財政制度について	18
1 新たな役割分担に応じた税財政制度	18
(1) 国と地方間の税の配分の是正	18
(2) 指定都市の役割分担に応じた税財政制度の確立	20
2 地方交付税の改革	20
3 国庫補助負担金の改革	21
第 3 章 大都市制度のあり方について	22

第1章 国・道府県・指定都市のあるべき役割分担について

1 指定都市の現状

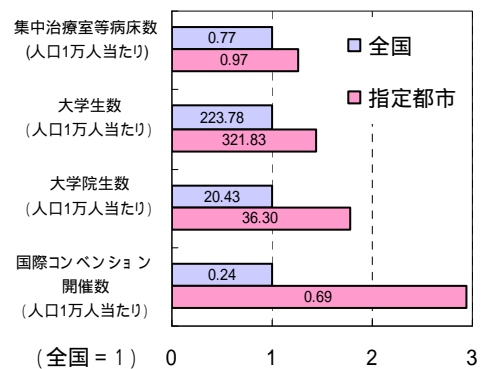
指定都市は、国土面積のわずか2.8%でありながら、昼夜を問わず全国の約2割もの人口が集中するとともに、人の集散を伴う商業活動も全国の約3割を占めている。また、高度医療施設や高等教育機関が集中し、国際コンベンションが数多く開催されるなど、高次の都市機能が集積している。

【人の定住や交流に関連した集積】
(指定都市の全国シェア)



(注) 5%通勤圏：特定都市とその郊外部(在住通勤者・通学者全体に占める特定都市への通勤者・通学者の割合が5%以上の市町村)からなる圏域
(出典) 「平成17年国勢調査」、「平成16年商業統計調査」

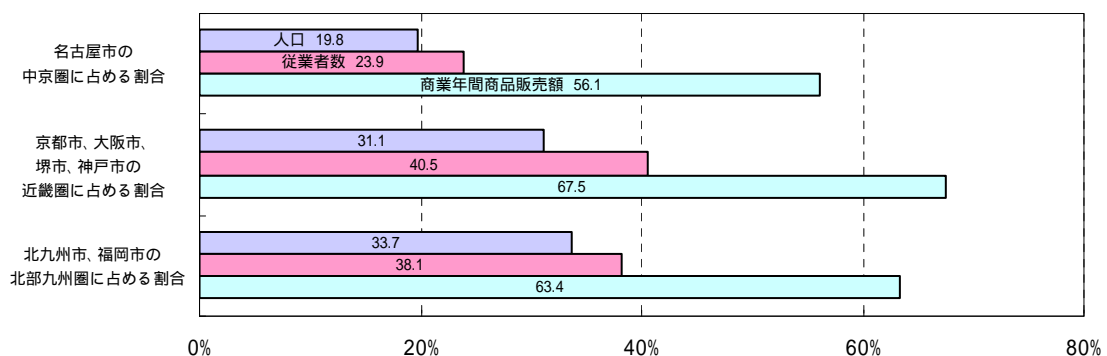
【高次都市機能の集積】
(全国平均との比較)



(注) 集中治療室等病床数：二次救急・三次救急において特定集中治療室などの高度医療を提供する病床数
(出典) 「平成17年国勢調査」、「平成17年医療施設調査」、「平成18年学校基本調査」、「2006年コンベンション統計」

また、指定都市は、圏域における従業者数や商業活動の面で大きな比重を占めており、各々の都市圏で高い中枢性も有している。

【都市圏における社会・経済活動の中枢性】

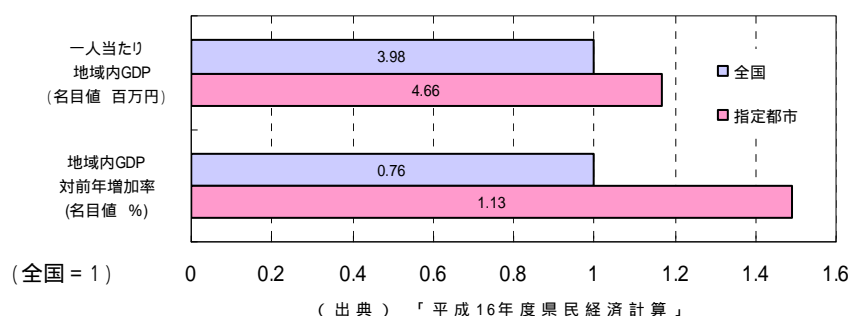


(出典) 「平成17年国勢調査」、「平成16年商業統計調査」

(注) 圏域の設定については、指定都市の属する府県に加えて、指定都市の5%通勤圏に他県の市町村が含まれる場合、当該県も圏域に含めることとした。(・中京圏：岐阜県、愛知県、三重県 ・近畿圏：滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県 ・北部九州圏：福岡県、佐賀県、大分県)

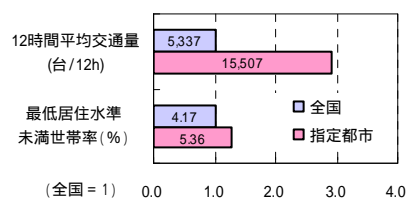
これらの特性を背景として、指定都市における経済成長は相対的に高く、不況期においても一貫して高い生産性を保持するなど、日本社会を牽引する役割を担っているといえるが、その一方、交通混雑や低い居住水準などの都市的インフラに係る問題、犯罪や救命救急活動などの安全・安心に係る問題、生活困窮者や保育所入所待機児童に係る問題など、過密や集中に起因する様々な都市的課題も顕在化している。

【高い経済成長のもとで日本経済を牽引】

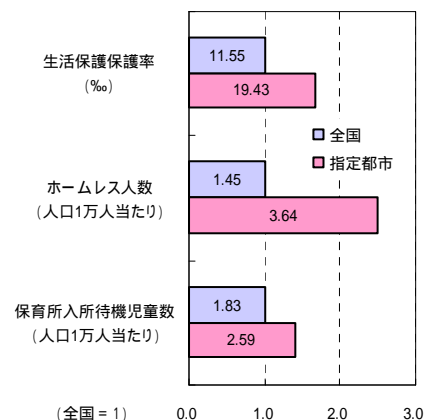


【顕在化する都市的課題】

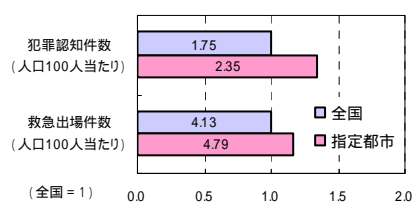
《都市的インフラの整備》



《福祉》



《安全安心》



(出典) 「平成17年国勢調査」、「道路交通センサス(平成17年度)」、「平成15年度住宅・土地統計調査」、「犯罪統計書(平成17年)」、「平成18年版救急・救助の現況」、「大都市比較統計年表(平成17年)」、「平成17年度福祉行政報告例」、「ホームレスの実態に関する全国調査報告書(平成19年)」、「平成17年度保育所入所待機児童数調査」

以上のことから、指定都市には、基礎自治体としての役割に加え、日本社会を牽引するとともに、都市的課題の解決に取り組むという「大都市として果たすべき役割」が存在すると考えられる。

2 国・道府県・指定都市のあるべき役割分担

これまでも指定都市が主張してきたとおり、住民に身近な事務については、可能な限り基礎自治体が処理すべきであり、さらに、道府県に比肩する高度な行政能力を有する指定都市は、真に国・道府県が担わなければならない事務以外の事務を全て担うべきである。

これらの考え方は、指定都市が果たすべき役割を考える上での原則となるが、一方、現在指定都市が担っている事務事業において、本来、国や道府県が担わなければならない責任が十分に果たされているか、単なる指定都市への事務事業の押しつけになってはいないか、という点についても検証することが重要である。

第2次提言では、第二期地方分権改革における「国と地方の役割分担の徹底的な見直し」を実践するため、このような考え方を前提に、国・道府県・指定都市それぞれが担うべき役割を明らかにすることとした。

3 個別分野における改革の方向性と具体的な提案事項

地方分権改革推進委員会の「中間的な取りまとめ」では、国と地方の役割分担の観点から、個別の行政分野・事務事業に関して、地方分権改革に沿った抜本的な見直しの方向性や必要な検討事項が示されたところである。

指定都市市長会においても、2で示した考え方を前提に、特に大都市のまちづくりや市民生活に密接に関連すると考えられる分野について、国・道府県・指定都市それぞれが担うべき役割を精査し、具体的な検討を行ってきた。

以下、検討を行ってきた個別の分野について、国・道府県・指定都市が担うべき役割を明らかにするとともに、その役割分担の考え方を踏まえた国・道府県との関係や財政措置についての改革の方向性、さらに、これらを踏まえた具体的な提案事項を示すものである。

(1) 土地利用

【あるべき役割分担】

土地利用に関する分野においては、その地域の実情に応じた対応が必要であることから、指定都市は、指定都市の区域内の都市計画事務を包括的に担うとともに、その区域内の全ての農地転用の許可と農業振興地域の指定等に関する事務を担うべきである。

また、道府県は、これらの事務に係る真に広域的な事案の調整を、国は、道府県の区域を越えるなど真に広域的な事案の調整を担うべきである。

現行の役割分担		あるべき役割分担	
国	都市計画を総合的に策定実施 4 ha 超の農地転用の許可	国	都市計画を総合的に策定実施 真に広域的な事案の調整 (道府県の区域を越えるものなどに限る)
道府県	都市計画区域の指定 4 ha 以下の農地転用の許可 農業振興地域の指定	道府県	真に広域的な事案の調整
指定都市	用途地域の都市計画決定 農業振興地域整備計画の策定	指定都市	区域内の都市計画事務(真に広域的な事案に係るものを除く) 全ての農地転用の許可 農業振興地域の指定(区域内で完結するものに限る) 農業振興地域整備計画の策定

【改革の方向性】

指定都市の区域内における都市計画に関する事務や農地転用・農業振興地域に関する事務については、真に広域的な調整を要するものを除いて国や道府県の関与を廃止すべきである。

また、事務事業の国や道府県から指定都市への移譲に伴い必要となる財源については、税源移譲により措置すべきである。

【提案事項】

（都市計画関係）

- ・ 指定都市の区域内における都市計画に関する権限を包括的に移譲すべき

都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画の決定及び変更に係る権限を移譲

区域区分に関する都市計画の決定及び変更に係る権限を移譲

都市再開発方針等に関する都市計画の決定及び変更に係る権限を移譲

権限移譲に伴って必要となる財源については税源移譲により措置

- ・ 真に広域的な調整を要するものを除き、都市計画決定における国又は道府県の関与を廃止すべき

都市計画の決定及び変更に対する道府県知事又は国土交通大臣との協議・同意を廃止

指定都市施行の都市計画事業に係る道府県知事の認可を廃止

（農地転用・農業振興地域関係）

- ・ 指定都市の区域内における農地転用の許可等の権限を移譲すべき

全ての農地の転用の許可に係る権限を移譲、農業会議への意見聴取条項を削除

農業振興地域の指定、変更及び解除に係る権限を移譲

権限移譲に伴って必要となる財源については税源移譲により措置

- ・ 真に広域的な調整を要するものを除き、農地の土地利用規制に関する国又は道府県の関与を廃止すべき

2 ha 超から 4 ha 以下の農地の転用の許可に係る農林水産大臣との協議を廃止

指定都市の区域内は農業振興地域整備基本方針の策定を省略し農業振興地域整備計画に一本化

(2) 河川海岸

【あるべき役割分担】

河川海岸の分野においては、地域防災及び大都市としての行政需要への対応の観点が必要であり、指定都市は、指定都市の区域内で完結する河川（砂防を含む。以下同じ。）及びその区域内の海岸の整備・管理を担うべきである。

また、道府県は、道府県の区域内で完結する河川及びその区域内の海岸の整備・管理を、国は、国土保全の観点から整備・管理すべき河川及び海岸の整備・管理を担うべきである。

現行の役割分担		あるべき役割分担	
国	一級河川（指定区間外） 砂防・海岸の直轄区域 の整備・管理等	国	特に国土保全上重要な河川・砂防・海岸 の整備・管理等
道府県	一級河川（指定区間） 二級河川 砂防・海岸の直轄区域外 の整備・管理等	道府県	道府県の区域内で完結する河川・砂防及びその区域内の海岸 の整備・管理等
指定都市	一級河川（大臣指定の区間） 二級河川（知事指定の区間） 準用河川 の整備・管理等	指定都市	指定都市の区域内で完結する河川・砂防及びその区域内の海岸 の整備・管理等

【改革の方向性】

指定都市の区域内で完結する全ての河川及びその区域内の海岸の整備・管理に関する国や道府県の関与・義務付けを廃止・縮小することにより、指定都市の主体的な判断による事業実施を可能とすべきである。

また、事務事業の国や道府県から指定都市への移譲に伴い必要となる財源については、税源移譲により措置すべきである。

【提案事項】

- ・ 流域が指定都市の区域内で完結する河川にあっては、国土保全上及び道府県土保全上重要なものを除き、砂防や海岸も含め、指定都市が主体的に管理できるよう制度を見直すべき(単に指定都市の区域内を流下する河川であっても協議により管理できる制度とすべき)
 - 一級河川等の現行区分を廃し、流域が指定都市の区域内で完結する河川の管理権限を移譲
 - 流域が指定都市の区域内で完結する河川の砂防や海岸に関する整備・管理権限を移譲
 - 権限移譲に伴って必要となる財源については税源移譲により措置
 - 河川整備基本方針や河川整備計画の策定・変更に関する国土交通大臣の認可・同意等を廃止
 - 河川管理施設の新設・改良・管理に関する技術的基準を、地域の実情に応じた弾力的な運用が可能となるように緩和
 - 河川敷地の占用規程を地域の実情に応じた弾力的な運用が可能となるように緩和
 - 砂防設備等の整備・管理に関する技術的基準を、地域の実情に応じた弾力的な運用が可能となるように緩和
 - 海岸保全施設の新設・改良・管理に関する技術的基準を、地域の実情に応じた弾力的な運用が可能となるように緩和
 - 国の直轄事業については、地方公共団体の負担金を廃止し、全額国庫負担
- ・ 既に河川の管理権限が移譲された区間であっても占用料徴収権限や河川敷地の境界確定権限は留保されているため、現に移譲されている管理権限とあわせて移譲すべき
 - 河川の管理権限が移譲された区間における流水占用料等の徴収権限を移譲
 - 河川の管理権限が移譲された区間における河川敷地の境界確定権限を移譲
 - 権限移譲に伴って必要となる財源については税源移譲により措置

(3) 道路

【あるべき役割分担】

道路の分野においては、指定都市の区域内における全ての道路について一体的で効率的な整備・管理が必要であり、指定都市は、全国的な自動車交通網の枢要部分を構成するとされる高速自動車国道を除き、その区域内における全ての国道、道府県道及び市道の整備・管理を担い、国は、高速自動車国道の整備・管理を担うべきである。

現行の役割分担		あるべき役割分担	
国	高速自動車国道 一般国道（指定区間） の整備・管理等 道路構造基準の設定	国	高速自動車国道の整備・管理等 道路構造基準の設定（安全確保のための必要最小限のものに限定）
道府県		道府県	
指定都市	一般国道（指定区間外） 道府県道 市道 の整備・管理等	指定都市	一般国道 道府県道 市道 の整備・管理等

【改革の方向性】

指定都市の区域内における全ての国道、道府県道及び市道の整備・管理に関する国や道府県の関与・義務付けを廃止・縮小することにより、指定都市の主体的な判断による事業実施を可能とすべきである。

また、事務事業の国から指定都市への移譲に伴い必要となる財源については、税源移譲により措置すべきである。なお、除雪など地域事情により多額の経費が必要となる場合には、これに係る財源についても措置されることが必要である。

【提案事項】

- ・ 指定都市の区域内においては、高速自動車国道を除き、全ての国道、道府県道及び市道について一体的で効率的な道路管理を行うべき

指定都市の区域内における一般国道の整備・管理の権限を移譲
権限移譲に伴って必要となる財源については税源移譲により
措置

- ・ 指定都市の区域内における全ての国道（高速自動車国道を除く。）、道府県道及び市道については、国や道府県による関与・義務付けを廃止・縮小し、指定都市の主体的な判断による事業実施を可能とすべき

道路の新設・改築・管理に関する技術的基準は、安全確保のために全国統一的な基準が必要な場合など、必要最小限のものに
限定

道路管理者である指定都市に対する国土交通大臣の必要な処分等の指示を廃止

道路行政又は技術に対する国土交通大臣の勧告等を廃止

- ・ 国が整備・管理を担う高速自動車国道については、地方負担を廃止すべき

国の直轄事業については、地方公共団体の負担金を廃止し、全額国庫負担

(4) 生活保護

【あるべき役割分担】

生活保護制度は、憲法第 25 条の理念に基づき、国民に健康で文化的な最低限度の生活を全国一律に保障する重要な役割を担っており、社会保障の根幹をなす制度であることから、国の責任において、国民の最低限度の生活を保障するセーフティネットとして持続可能な制度を構築すべきである。

現行の役割分担		あるべき役割分担	
国	保護の基準や処理基準等、制度の枠組みの決定	国	保護の基準や処理基準等、制度の枠組みの決定 自立支援策の基準の決定及び推進体制の構築
道府県		道府県	
指定都市	国の基準に従い、法定受託事務として実施 生活保護受給者に対する自立支援策の策定、実施	指定都市	国の基準に従い、法定受託事務として実施 生活保護受給者に対する自立支援策の策定、実施

【改革の方向性】

現行制度下においては、生活保護費の 4 分の 3 を国が負担し、残りの 4 分の 1 を地方が負担している。しかし、住民の世帯構成などの地域特性により、それぞれの自治体における保護率には大きな差が生じている。

指定都市においては、単身高齢者の割合が高いこともあって、全国平均を大きく上回る保護率となっており、その財政負担が市の財政を圧迫している。

生活保護制度はナショナルミニマムの典型であり、このように地域特性などによって自治体の財政が大きく影響されることがあってはならず、持続可能な制度とするため国の責任で全額財源措置することが不可欠である。

また、現行制度は、昭和 25 年に創設されたものであるが、この間、少子高齢・人口減少社会の到来、家族形態の変容、就業形態の変化、ワーキングプアの広がり等、我が国の社会経済構造に大きな変化があったにもかかわらず、社会変動に対応した根本的な見直しは行われておらず、制度疲労を起こしている状況にある。

国は、非正規雇用者の賃金、社会保険加入、病気休暇等の改善や年金の空洞化対策など生活保護への移行を防止するための総合的な対策を講じるべきであり、その上で、生活保護制度を将来にわたって持続可能な制度とするため、実態に即した抜本的な制度改革を早急を実施すべきである。

【提案事項】

- ・ 持続可能な制度とするため国の責任で全額財源措置すべき
指定都市は生活保護事務を引き続き法定受託事務として実施
生活保護費等については、全額国庫負担
事務費（物件費や人件費）についても、補助金や地方交付税による措置を廃止し、全額国庫負担
生活保護受給者に対する自立支援策については、引き続き指定都市が実施することとし、それに要する経費は全額国庫負担
- ・ 将来にわたって持続可能な制度とするため、実態に即した抜本的な制度改革を早急を実施すべき

【具体的な制度提案】

- 稼働世代のための有期保護制度
（稼働世代に対する適用期間を最大 5 年間とする有期保護制度を創設）
- 高齢者のための新たな生活保障制度
（生活保護制度から高齢者世帯を対象とする制度を分離）
ボーダーライン層が生活保護へ移行することを防止する就労支援制度
（ボーダーライン層が被保護世帯に陥らないための支援体制の整備）

(5) 国民健康保険

【あるべき役割分担】

国民健康保険は、国民皆保険制度を維持していく上でのセーフティネットとして位置づけられている制度であり、また、地域間の不均衡を是正する観点からも、公的医療保険制度を一本化し、国が制度・財政運営を担当すべきである。

現行の役割分担		あるべき役割分担	
国	国民健康保険制度の設計 診療報酬の決定 保険医療機関等の指定・取消 事業運営確保のための費用負担 保険者への指導監督	国	国が制度・財政運営を担当 (公的医療保険制度を一本化)
道府県	事業運営確保のための費用負担 保険者への指導	道府県	
指定都市	保険者として制度運営	指定都市	

【改革の方向性】

国民健康保険は、「中間的な取りまとめ」では、運営の広域化を図るため、都道府県単位を軸としているが、その加入者に高齢者や低所得者が多いという構造的な問題から財政基盤が脆弱であり、毎年、一般会計からの多額の繰入れを余儀なくされていることから、都道府県単位での広域化だけでは抜本的な解決にはならない。

国民皆保険制度を維持していくためには、国民健康保険制度と他の医療保険制度との負担の公平化を図り、長期的に安定した医療保険制度を確立する必要があり、公的医療保険制度を全て一本化した上で、国が保険者として運営すべきである。

また、この移行の際には、国は国民健康保険制度に関する住民

サービスが低下しないように十分な措置を講じるべきである。

【提案事項】

- ・ 公的医療保険制度を全て一本化したうえで、長期的に安定した医療保険制度を確立すべき

他の医療保険制度との負担の公平化を図るため、公的医療保険制度を一本化

国が保険者として制度・財政運営を実施

- ・ 国は保険者として、住民サービスが低下しないよう十分な措置を講じるべき

住民の利便性確保の観点から、指定都市が届出の受理などの一定の事務を取り扱う場合に必要な経費は、全額国庫負担

(6) 子育て支援

【あるべき役割分担】

子育て支援の分野においては、指定都市は、それぞれの実情に応じた子育て支援施策に関する指針や基準を作成するとともに、子育て支援に関する事務を包括的に担い、国は、子育て支援施策に関する全国統一的な指針や基準をナショナルミニマムとして必要な基本的事項に限定して作成すべきである。

現行の役割分担		あるべき役割分担	
国	全国統一的な基準等の作成	国	全国統一的な基準等の作成 (ナショナルミニマムとして 必要な基本的事項に限定)
道府県	認定こども園の認定 私立幼稚園の設置認可	道府県	
指定都市	市立保育所等の設置運営 民間保育所等の設置認可 児童相談所の設置運営 子育て支援事業の実施	指定都市	市立保育所等の設置運営 民間保育所等の設置認可 認定こども園の認定 私立幼稚園の設置認可 児童相談所の設置運営 子育て支援事業の実施

【改革の方向性】

国による児童福祉施設の設備及び運営の基準の設定範囲は、ナショナルミニマムとして必要な、子どもの人権、安全等に直接関わる基本的事項に限定し、その他の事項については、各指定都市の実情に応じた設定を可能にすべきである。

子育て支援施策に関しては、国や道府県の関与を廃止し、指定都市が創意工夫を活かした施策を主体的に展開できるようにすべきである。

また、事務事業の道府県から指定都市への移譲に伴い必要となる財源については、税源移譲により措置すべきである。

【提案事項】

- ・国による児童福祉施設の設備及び運営の基準の設定範囲は基本的な事項に限定すべき

国が定める基準は、ナショナルミニマムとして必要な、子どもの人権、安全等に直接関わる基本的事項に限定

その他の事項については、各指定都市の実情に応じて設定

数値基準については、国が設定する範囲を最小限に制約

- ・子育て支援施策に関し、道府県から指定都市へ権限を移譲するとともに、国や道府県の関与を廃止し、指定都市が創意工夫を活かした施策を主体的に展開できるようにすべき

私立幼稚園の設置認可に関する権限及び認定こども園の認定に関する権限（認定基準の作成に関する権限を含む。）を移譲権限移譲に伴って必要となる財源（私立幼稚園への助成に要するものを含む。）については、税源移譲により措置

保育所運営、放課後児童健全育成対策、次世代育成支援対策等に係る国庫補助負担金や交付金は、保育単価の引上げなど必要な見直しを行った上で廃止し、その実施に必要な財源を税源移譲により措置

- ・放課後子どもプラン推進事業については、文部科学省、厚生労働省それぞれが実施していた事業を一体化したものであるが、それぞれの事業には所管省の違いに発した差異があり、円滑な事業実施に支障をきたしているので、国庫補助金を廃止し、国の関与・義務付けを廃止した上で、その実施に必要な財源を税源移譲により措置

(7) 義務教育

【あるべき役割分担】

義務教育の分野においては、学校の設置管理者である指定都市が、主体的に、地域の特性や保護者など地域住民の意向を踏まえ、市民ニーズに応じた教育を市民に提供するために必要な事務を全て担うべきである。

また、国の役割は、義務教育の機会均等や水準の維持向上を図るという精神を踏まえ、6・3制、就学年齢、教科内容の骨子などの教育制度におけるナショナルミニマムの設定に限定すべきである。

現行の役割分担		あるべき役割分担	
国	学習指導要領の決定 学級編制等の標準の設定 施設費の国庫負担金の認定	国	ナショナルミニマムの設定 (義務教育費国庫負担制度が掲げる義務教育の機会均等や水準維持向上を図るという精神を基本)
道府県	学級編制の基準等の決定 教職員の勤務条件等の設定 教科書採択に関する指導等	道府県	
指定都市	学級編制の実施 教職員の任免、服務監督等 教職員の給与の決定 教科書採択 公立学校校舎等の新築事業	指定都市	市民ニーズに応じた教育を市民に提供 (主体的に地域の特性や地域住民の意向を反映)

【改革の方向性】

指定都市が、市民ニーズに応じた教育を市民に提供するためには、教育のナショナルミニマムを確保した上で、指定都市においてローカル・オプティマム(それぞれの地域が選択する地域ごとの最適状態)の実現を目指した創意工夫が行えるようにすべきである。

そのためには、まず、教職員の任命権を有しながら、その給与費は道府県が負担するという、指定都市における人事管理と給与負担の「ねじれ」を解消する必要があり、これに伴い必要となる財源については、給与費だけでなく、急激に増加する退職手当や

移管に伴って生じる事務関係費等を含めた所要額全額について、道府県からの税源移譲により措置すべきである。

また、さらには、義務教育費国庫負担金などにより国が支弁しているものも含めた義務教育に係る所要額全額について、地域の実情に応じたより効果的な教育施策が展開できるような財源措置を講ずるべきである。

【提案事項】

- ・ 学校の設置管理者である指定都市が主体的に地域の特性や保護者などの地域住民の意向を反映し、市民ニーズに応じた教育を提供できるようにすべき

ローカル・オプティマムの実現を目指した創意工夫が行えるよう教育課程の編成を弾力化

学級編制や教職員定数、教職員配置等に関する包括的な権限を移譲

教科用図書採択に関する道府県教育委員会の関与を廃止し、教科用図書採択地区の設定・変更に関する権限を移譲

道府県の給与費負担を指定都市に移管し、これに伴い必要となる財源については、教職員給与費だけでなく、急激に増加する退職手当や移管に伴って生じる事務関係費等を含めた所要額全額について、道府県からの税源移譲により措置

- ・ 義務教育に係る所要額全額について、地域の実情に応じたより効果的な教育施策が展開できるような財政措置を講ずるべき

教育の機会均等と教育水準の維持向上を図るという国庫負担制度が担ってきた精神を引き続き尊重し、地方に負担転嫁することなく安定的かつ確実な財源措置を確保した上で、義務教育費国庫負担金を廃止し、その所要額について税源移譲により措置

公立義務教育諸学校の施設整備に際しての基準等を撤廃するとともに、国庫補助負担金や交付金制度を廃止し、必要な財源については税源移譲により措置

第2章 税財政制度について

1 新たな役割分担に応じた税財政制度

(1) 国と地方間の税の配分の是正

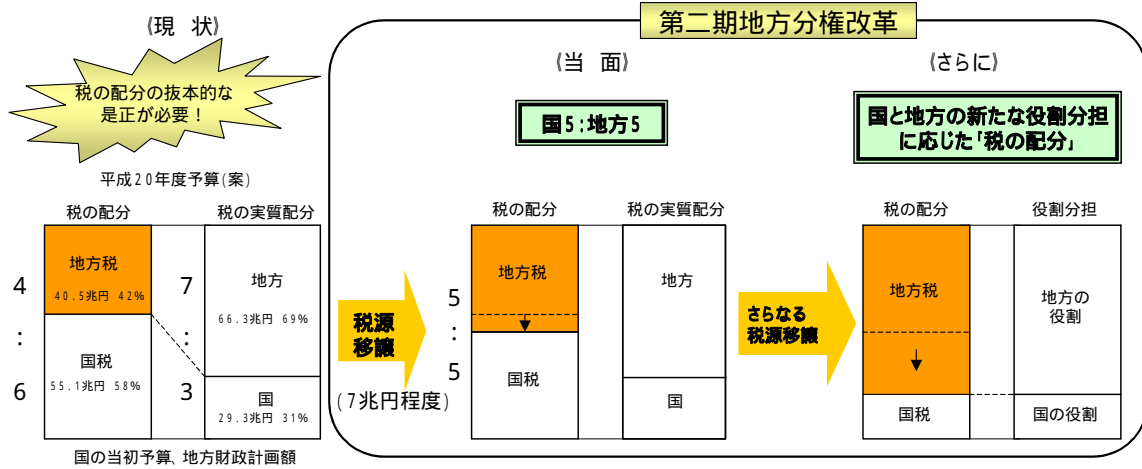
地方自治体が自主的かつ自立的な行財政運営を行うため、国と地方の役割分担を抜本的に見直したうえで、新たな役割分担に応じた税財政制度の確立が必要となる。

現在、国・地方間における「税の配分」が6：4であるのに対し、地方交付税や国庫支出金など国から地方への交付分を含めた「税の実質配分」ではこれが3：7と逆転しており、地方独立税源の不十分さを物語っている。

地方分権改革推進委員会の「中間的な取りまとめ」においても、『地方が自らの責任で効率的な自治体経営を行うため、地方税財源に占める地方税の割合を引き上げることが不可欠』であり、そのためには、『当面、国と地方の税源配分について、地方から主張されている5：5を念頭におくことが現実的な選択肢』と明記されている。

については、第二期地方分権改革の中で、国と地方間の「税の配分」について、複数の基幹税からの税源移譲を進め、当面、5：5とすることを確実に実現し、さらには、国と地方の新たな役割分担に応じた「税の配分」となるよう、地方税中心の税財政制度を確立すべきである。

国・地方における租税の配分



税の実質配分：地方税、地方交付税、地方譲与税、国庫支出金など
 税体系の抜本的改革までの暫定措置として、地方税の一部(約2.6兆円)を国税化(20年10月以後適用)・地方譲与税として21年度から譲与

財政力格差是正措置のあり方について

平成20年度税制改正(案)において、地方税である法人事業税の一部を国税化(地方法人特別税、約2.6兆円)し、これを地域間の税源偏在の是正のために配分するという方針が示された。これは、消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの間の暫定措置とはいえ、地方分権改革の趣旨に逆行するものである。

地方自治体間の財政力格差は、地方交付税制度などを通じてその解消を図るべきであり、受益と負担の関係に反するような制度の見直しを行うべきではない。

(2) 指定都市の役割分担に応じた税財政制度の確立

指定都市においては、大都市としての機能や特性を十分に発揮して圏域の中核都市としての責務を果たしていくことが求められ、大都市特有の財政需要が発生しているが、これに応じた税財政制度とはなっていない。

また、地方分権の進展とともに、指定都市に加え、中核市、特例市の創設など地方の権能や役割は多様化しているものの、市町村税制は権能や役割に関係なく画一的となっているため、例えば、指定都市では、国・道府県道の管理その他事務配分の特例が設けられ、道府県に代わってこれらの事務を行っているにもかかわらず、所要額が税制上措置されていないという問題もある。

さらに、第1章で提言したとおり、大都市のまちづくりや市民生活に密接に関連すると考えられる分野において、指定都市の役割とすべき事務事業も多く、事務の移譲に伴い必要となる財源については指定都市への税源移譲により措置されるべきである。

指定都市が一般市とは異なるこれらの役割を自主的、自立的に果たしていくためには、都市税源である消費・流通課税、法人所得課税の配分割合の拡充強化や国・道府県から指定都市への税源移譲による新たな税制の創設が必要である。

2 地方交付税の改革

地方交付税は、国の関与・義務付けによる事務事業に限らず、地域社会に必要不可欠な一定水準の公共サービスを提供できるようにする、地方固有の財源であり、その改革については、地方からの意見を踏まえ、地方のあるべき行政サービスの水準について十分な議論を行った上で進めるべきである。

「平成20年度予算編成の基本方針」(平成19年12月4日閣議決

定)においては、『財政面からも地方が自立できるよう、地方税財政の改革に取り組む。』、『国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の見直しの一体的な改革に向け地方債を含め検討する。』と明記されている。

地方交付税の改革においては、地方交付税制度の本質に鑑み、その財源保障機能と税源偏在調整機能の双方を重視しながらこれを進めるべきである。

また、制度の本質に反して、国による関与・義務付けの見直しを行わないまま、国の歳出削減のみを目的とした地方交付税の削減は決して行ってはならない。

3 国庫補助負担金の改革

地方自治体が、地域のニーズに的確に対応し、その担うべき役割を果たしていくためには、法令上の国の関与・義務付けや国庫補助負担金制度のあり方を見直していく必要がある。

前掲「中間的な取りまとめ」においても、『国庫補助負担金については、地方自治体の自主的な行財政運営を阻害しがちであり、財政資金の非効率な使用を招きやすいことから廃止を含めたゼロベースでの見直しが必要』と明記されている。

については、指定都市市長会が提言する国と地方の役割分担の考え方を踏まえ、真に国が担わなければならない分野を除き、国の関与・義務付けを廃止・縮小しつつ、税源移譲と一体的に、国庫補助負担金の改革を確実に実現していくべきである。

その際には、これまでの改革で行われたような、地方の自由度の拡大につながらない単なる国庫補助負担率の引き下げは、決して行ってはならない。

第3章 大都市制度のあり方について

第1章の1で述べたとおり、指定都市は基礎自治体としての役割に加え、都市圏の中核都市として果たすべき役割も有しており、都市圏の発展ひいては我が国全体の発展を牽引する役割を果たしていくためには、大都市特有の都市的課題を自らが責任を持って解決できるようにすることが不可欠である。

しかし、現行の指定都市制度は、50年以上も前に「暫定的な措置」として創設されたものであり、特例的・部分的で一体性・総合性を欠いた事務配分となっている、役割分担に応じた税財源措置がなされていない、道府県との役割分担があいまいとなっており非効率・不経済などの「二重行政」の弊害が生じているなど、大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できない制度となっている。

これまでも指定都市はこういった問題点を挙げながら、指定都市制度の抜本的な見直しを主張してきたが、地方自治制度の様々な議論の場面でなおざりにされてきたところである。

今般、地方分権改革推進委員会の「中間的な取りまとめ」の中で『大都市制度のあり方についてそれを支える税財政制度を含めて検討すべき』と明記され、さらに、第29次地方制度調査会の審議項目としても『大都市制度のあり方』が取り上げられた。

この機会を捉え、暫定措置である指定都市制度を抜本的に見直すため「大都市制度のあり方」について確実かつ早急に議論・検討を進めるべきと考える。

その際には、市域を越える広域的な行政課題への対応についても十分な配慮を行いながら、制定時の地方自治法に規定されていた、現行の道府県から大都市が独立して存在する「特別市」の制度や、第28次地方制度調査会において議論された、道州制の下で大都市やその周辺地域が一般の道州から独立して存在する「大都市州」の制度など、様々な制度のあり方を視野に入れて検討を行うべきである。

その上で、高度な行政能力を有する指定都市は、真に国・道府県が担わなければならない事務以外の事務を全て担うべきであることを踏まえて、指定都市における様々な行財政需要に対応できるような新たな大都市制度を早期に創設すべきである。

今後に向けて

本提言は、現行の指定都市制度において解決すべき課題について、まちづくりや市民生活に密接に関連する施策分野から、あるべき役割分担と改革の方向性を踏まえて具体的な提案事項の整理を行うとともに、大都市特有の行財政需要に対応できる新たな大都市制度創設の必要性について示したものである。

指定都市には、基礎自治体としての役割に加え、大都市として果たすべき役割が存在しており、その役割を十全に果たすために必要となる大都市制度を創設すべきと考えている。

指定都市市長会は、関係機関の議論の動向を踏まえて、今後、さらに各分野の事務事業に関して権限の移譲、国等による関与・義務付けの廃止・縮小、国庫補助負担金の見直し等について精査を行うとともに、「大都市にふさわしい行財政制度のあり方」について検討を行い、真の地方分権改革の実現に向けて引き続き具体的かつ建設的な提案を積極的に行っていく。

本提言については、昨年 8 月に提出した第 1 次提言と併せて、今次の地方分権改革における大都市行財政の充実に向け、関係各位において積極的かつ十分な検討が行われるよう強く要請する。