

# 骨太方針 2009 に向けた提案

今年度は、地方分権改革推進計画の策定を経て、新分権一括法案の国会提出が予定されており、地方分権の推進に向けて極めて重要な年となります。

個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図るため、骨太方針 2009 において地方分権改革の推進を重点政策として取り上げ、次の提案を盛り込むよう強く要請します。

## 1 指定都市に対する大幅な権限移譲

真の分権型社会を実現するためには、地方自らが創造力と責任を持って、地域の課題や住民ニーズに対応し、地域の活力を高めていかなければならない。

指定都市は、道府県に比肩する高度な行政能力を有していることから、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以外の事務全てを指定都市に権限移譲すること。また、法令等による義務付け・枠付け・関与を廃止・縮小すること。

## 2 地方分権の趣旨に適う地方税財政制度の確立

(1) 国と地方の新たな役割分担に応じた税財政制度の確立が必要であるため、国税から地方税への税源移譲、国庫補助負担金の改革、地方交付税の改革を一体的に進め、地方税中心の歳入体系を構築すること。

(2) とりわけ、国直轄事業については、国と地方の役割分担の見直しを行ったうえで、国が行うこととされた事業は国の負担で整備・維持管理を行うべきであり、国直轄事業負担金は廃止すること。特に、維持管理費については、本来の管理者である国が全額負担すべきであり、地方負担については直ちに廃止すること。

また、現在行っている国直轄事業を地方へ移譲する場合は、必要経費を税源移譲により全額財源措置すること。

(3) 指定都市には、事務配分の特例により道府県の事務権限が移譲されているが、移譲された事務事業に必要な財源について、税制上の措置が不十分となっている。したがって、道府県から指定都市への税源移譲により、指定都市の事務配分に対応した大都市特例税制を創設すること。

## 3 新たな大都市制度の創設

50年以上前に「暫定的な措置」として創設された現行の指定都市制度は、様々な問題を抱えており、一般の市町村と同一の制度が一律に適用されるなど、指定都市のポテンシャルを十分に発揮することのできない不十分な制度となっている。

したがって、現行の指定都市制度を抜本的に見直し、真の分権型社会にふさわしい新たな地方自治制度の先駆けとして、道州制の導入も視野に入れた新たな大都市制度を創設すること。

平成 21 年 5 月 27 日  
指 定 都 市 市 長 会

## 1 指定都市に対する大幅な権限移譲

真の分権型社会を実現するためには、地方自らが創造力と責任を持って、地域の課題や住民ニーズに対応し、地域の活力を高めていかなければならない。

指定都市は、道府県に比肩する高度な行政能力を有していることから、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以外の事務全てを指定都市に権限移譲すること。また、法令等による義務付け・枠付け・関与を廃止・縮小すること。

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。

これらのことから、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。

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、「大都市として果たすべき役割」を担い、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。

また、個別法令による地方自治体に対する義務付け・枠付けの廃止・縮小を進めるとともに、国や道府県による関与の一層の廃止・縮小を図ることが必要である。

なお、実際の事務事業を行ううえでは、要領・通知等が事実上の義務付け・枠付け、関与にあたる場合もあるため、これらを含めて見直すことが重要である。

### <指定都市の主な提案事項>

個別分野	主な提案事項
災害対策	・防衛大臣への自衛隊の災害派遣要請の権限を指定都市に移譲すること
土地利用	(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ること
	(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ること
河川	・指定都市の区域内で完結する河川について、国土保全上及び道府県土保全上重要なものを除き、指定都市が主体的に管理できるよう制度を見直すこと（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ること）
道路	・指定都市の区域内の全ての国道（高速自動車国道を除く。）、道府県道及び市道について指定都市が一体的で効率的な道路管理を行えるようにすること
子育て支援	・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。）を指定都市に移譲すること
義務教育	・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指定都市に移譲すること また、道府県費負担教職員の給与費負担の移管にあたっては、必要となる所要額全額を税源移譲により措置すること

## 2 地方分権の趣旨に適う地方税財政制度の確立

(1) 国と地方の新たな役割分担に応じた税財政制度の確立が必要であるため、国税から地方税への税源移譲、国庫補助負担金の改革、地方交付税の改革を一体的に進め、地方税中心の歳入体系を構築すること。

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には、国と地方の役割分担を抜本的に見直すとともに、地方の担う事務と責任に見合った地方税財源の充実、特に地方税財源に占める地方税の割合を引き上げることが必要である。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3：7となっており、大きな乖離がある。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、国税から地方税への税源移譲を進め、当面、5：5とすることを確実に実現すべきである。また、税源移譲は、消費税、所得税、法人税など複数の基幹税から行うことを基本とすべきである。

国庫補助負担金の改革では、国と地方の役割分担を明確化したうえで、地方が担うべき分野にかかる国庫補助負担金は廃止し所要額を税源移譲すべきである。その際には、これまでの三位一体の改革で行われたような単なる国庫補助負担率の引下げについては、地方の自由度の拡大につながることから決して行うべきではない。また、交付金化された国庫補助負担金についても、国の関与が依然として残ることから、廃止のうえ税源移譲を行うべきである。なお、国が担うべき分野については、必要な経費全額を国が負担すべきである。

地方交付税の改革は、地方交付税が財源の保障機能及び税源偏在の調整機能の双方を有する地方固有の財源であることを踏まえ、地方の役割や行政サービスの水準について地方と十分な議論を行ったうえで進めるべきである。その際には、大都市を狙い撃ちにした地方交付税の削減や国の関与や義務付けの見直しを伴わない、国の歳出削減のみを目的とした根拠のない地方交付税の削減は行うべきではない。

また、国・地方を通じた歳出削減努力によってもなお生じる地方財源不足額の解消や税源移譲に伴う地方交付税原資の減少については、地方交付税の法定率引き上げによって対応すべきである。

### 新たな役割分担に応じた税財政制度の確立 地方税中心の歳入体系の構築

#### 国税から地方税への税源移譲

役割分担に応じた税源配分へ

【第二期地方分権改革の中で

(当面の目標) 国：地方＝5：5を

確実に実現】

消費税、所得税、法人税など  
複数の基幹税からの税源移譲が必要

#### 国庫補助負担金の改革

地方が担うべき分野

国庫補助負担金は廃止し、  
所要額を税源移譲

国が担うべき分野

必要な経費全額は国の負担

一体的に推進

#### 地方交付税の改革

- ・改革では、地方と十分な議論が必要
- ・大都市を狙い撃ちにした削減、国の歳出削減のみを目的とした削減は行わない
- ・地方財源不足額等の解消は、法定率の引き上げにより対応

## 2 地方分権の趣旨に適う地方税財政制度の確立

(2) とりわけ、国直轄事業については、国と地方の役割分担の見直しを行ったうえで、国が行うこととされた事業は国の負担で整備・維持管理を行うべきであり、国直轄事業負担金は廃止すること。特に、維持管理費については、本来の管理者である国が全額負担すべきであり、地方負担については直ちに廃止すること。

また、現在行っている国直轄事業を地方へ移譲する場合は、必要経費を税源移譲により全額財源措置すること。

地方分権の観点から、国と地方の役割分担の見直しを行ったうえで、最終的に国が行うこととされた事業は国の負担で整備・維持管理を行うべきであり、地方自治体に対して個別に負担を求める性格のものではなく、国直轄事業負担金については廃止すべきである。

特に、維持管理費については、本来の管理者である国が全額負担すべきであり、地方負担については直ちに廃止すべきである。

また、国直轄事業を地方へ移譲する場合は、必要経費を税源移譲により全額財源措置すべきである。

なお、国直轄事業負担金のあり方が見直されるまでの間、国直轄事業の実施にあたっては、国が事業内容、事業費等を決定する前に、地方の意見や財政状況が反映されるよう、計画段階から地方と事前協議を行い、合意形成できる制度を導入すべきである。その際には詳細な説明と十分な情報提供を地方に対して行うべきである。

加えて、国直轄事業負担金に関し、制度のあり方全般について、国と指定都市の間で協議を行う場を設けるべきである。

国直轄事業に対する指定都市の負担

(単位：百万円)

事業名		国直轄事業費	国直轄事業に対する指定都市の負担額	負担割合
整備	国道	163,346	61,547	38 %
	港湾	46,539	16,273	35 %
維持管理	国道	25,611	10,314	40 %
計		235,496	88,134	37 %

※ 指定都市の負担額は平成 19 年度決算に基づく。

## 2 地方分権の趣旨に適う地方税財政制度の確立

(3) 指定都市には、事務配分の特例により道府県の事務権限が移譲されているが、移譲された事務事業に必要な財源について、税制上の措置が不十分となっている。したがって、道府県から指定都市への税源移譲により、指定都市の事務配分に対応した大都市特例税制を創設すること。

地方は二層制と言いながらも、その機能の多様化が進む一方で地方税制は事務権限に関わりなく画一的である。指定都市には、事務配分の特例により道府県の事務権限が移譲されているが、移譲された事務事業に必要な財源について、税制上の措置が不十分である。指定都市の市民は、他市町村の住民と等しく道府県税を負担しているにもかかわらず、道府県から移譲された事務事業については、指定都市から市税により提供されており、受益と負担の関係にねじれが発生している。

したがって、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は、道府県から指定都市への税源移譲による税源配分の見直しによって財源措置されるべきである。また、第二期地方分権改革において、新たに（道府県から）指定都市の役割分担となる事務事業についても、併せて必要な財源についての指定都市への税制上の措置が必要である。

このため、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べきである。

### 受益と負担の関係にねじれ

指定都市の市民は

- ☆ 他市町村の住民と等しく道府県税を負担
- ★ 道府県から移譲された事務事業は指定都市から市税により提供

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は  
道府県から指定都市への税源移譲による  
税源配分の見直し（大都市特例税制の創設）により財源措置すべき

**大都市の事務配分の特例に伴う税制上の措置不足額**（平成20年度予算に基づく概算）

道府県に代わって負担している経費  
（特例経費一般財源等所要額）

3,724億円

地方自治法に基づくもの  
土木出張所  
衛生研究所  
定時制高校人件費  
国・道府県道の管理等

同左税制上の措置

2,342億円

税制上の措置不足額

1,382億円  
（税制上の措置済額）

これに加え、道府県から指定都市へ新たに事務移譲・権限移譲が行われた場合は、  
所要額について税制上の措置が必要！！

- ・道府県費負担教職員給与費 7,931億円
- ・市域内を流れる道府県管理河川の整備・管理 190億円 など

（平成18年度決算をもとに推計）

### 3 新たな大都市制度の創設

50年以上前に「暫定的な措置」として創設された現行の指定都市制度は、様々な問題を抱えており、一般の市町村と同一の制度が一律に適用されるなど、指定都市のポテンシャルを十分に発揮することのできない不十分な制度となっている。

したがって、現行の指定都市制度を抜本的に見直し、真の分権型社会にふさわしい新たな地方自治制度の先駆けとして、道州制の導入も視野に入れた新たな大都市制度を創設すること。

指定都市は、市民に最も身近な基礎自治体として行政サービスを提供するとともに、各圏域の中核都市として大都市特有の行財政需要に対応し、また、都市行政の最先端都市として全国の諸都市を先導する役割を果たしている。

しかしながら、50年以上前に「暫定的な措置」として創設された現行の指定都市制度は、様々な問題を抱えており、一般の市町村と同一の制度が一律に適用され、指定都市のポテンシャルを十分に発揮することのできない不十分な制度となっている。

したがって、現行の指定都市制度を抜本的に見直し、真の分権型社会にふさわしい新たな地方自治制度の先駆けとして、新たな大都市制度を創設すべきである。

新たな大都市制度においては、真に国・広域自治体が担うべき事務以外については、すべて一元的・総合的に大都市の事務とし、その役割分担に見合う自主財源を制度的に保障すべきである。また、国・広域自治体による関与は原則として認めるべきではない。

以上のような新たな大都市制度の検討にあたっては、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。

#### 現行の指定都市制度の問題点

- 大都市への事務配分が特例的・部分的 ⇒ 一体的・総合的な行政運営が困難
- 役割分担に応じた税財源措置がない ⇒ 大都市特例事務の所要額に対する措置不足
- ⇒ 大都市特有の財政需要に対応できない画一的な市町村税制
- 道府県との間の役割分担があいまい ⇒ 「二重行政」の弊害

大都市の機能を十分に発揮できる新たな  
大都市制度の創設