

平成 24 年 度  
国の施策及び予算に関する提案

平成 23 年 7 月

指 定 都 市

## 目 次

・ 東日本大震災への対応及び震災対策に係る要請・提案	1
○ 東日本大震災への対応について	2
○ 震災対策について	3
・ 提案事項	5
<税財政・大都市制度関係>	5
<個別行政分野関係>	6
・ 提案事項詳細説明	8
<税財政・大都市制度関係>	
1 真の分権型社会の実現のための国・地方間の税源配分の是正	9
2 大都市税財源の充実強化	10
3 国庫補助負担金の改革（地域自主戦略交付金）	11
4 地方交付税の改革等	12
5 新たな大都市制度「特別自治市」の創設	13
<個別行政分野関係>	
6 生活保護制度の抜本改革	14
7 医療保険制度の抜本的改革	15
8 全額国庫負担による子ども手当制度の実施等	16
9 待機児童解消施策の拡充	17
10 介護保険制度の円滑な実施	18
11 予防接種制度の充実と財源措置	19
12 妊婦健康診査公費負担制度の今後のあり方	20
13 県費負担教職員制度の見直し	21
14 緊急雇用創出事業等の拡充	22

## 国の施策及び予算に関する提案

指定都市では、近年における社会経済情勢の変化に伴い、住民福祉の充実、生活環境の整備、都市機能の活性化等の財政需要が増加の一途をたどっていますが、これらの財政需要に対し都市税源は十分ではありません。さらに、景気低迷の影響で減少した税収は以前の水準まで回復に至っておらず、加えて、東日本大震災からの復旧・復興の取組のほか、各市における防災対策の強化に多額の費用が見込まれるなど、財政運営は極めて厳しい状況にあります。

このような状況の中でも、指定都市は、圏域における中枢都市として、今後とも先駆的かつ先導的役割を果たすことが不可欠であり、また、行財政改革に徹底して取り組むとともに、少子・高齢化対策や低炭素・循環型社会への転換、都市の活性化、大規模災害に備えた安全・安心な都市づくりに加え、東日本大震災による被災者及び被災地支援などの緊急かつ重要な施策を積極的に推進していく必要があります。

そこで、指定都市は、国から地方への税源移譲・権限移譲等の一体的な実施による真の分権型社会の実現に向け、平成24年度国家予算編成にあたり以下のとおり提案します。

政府ならびに関係機関においては、この趣旨を踏まえ、適切な措置を講ずるよう強く要請します。

平成23年7月

### 指定都市市長会

札幌市長	上田文雄
仙台市長	奥山恵美子
さいたま市長	清水勇人
千葉市長	熊谷俊人
川崎市長	阿部孝夫
横浜市長	林文子
相模原市長	加山俊夫
新潟市長	篠田昭
静岡市長	田辺信宏
浜松市長	鈴木康友
名古屋市市長	河村たかし
京都市市長	門川大作
大阪市長	平松邦夫
堺市長	竹山修身
神戸市長	矢田立郎
岡山市市長	高谷茂男
広島市長	松井一實
北九州市市長	北橋健治
福岡市長	高島宗一郎

### 指定都市議長会

札幌市議会議長	三上洋右
仙台市議会議長	野田讓
さいたま市議会議長	中山欽哉
千葉市議会議長	小川智之
川崎市議会議長	大島明
横浜市議会議長	佐藤茂
相模原市議会議長	中村昌治
新潟市議会議長	藤田隆
静岡市議会議長	石川久雄
浜松市議会議長	吉村哲志
名古屋市議会議長	中村孝太郎
京都市議会議長	小林正明
大阪市議会議長	大内啓治
堺市議会議長	馬場伸幸
神戸市議会議長	安井俊彦
岡山市議会議長	則武宣弘
広島市議会議長	木島丘
北九州市議会議長	佐々木健五
福岡市議会議長	森英鷹

## 東日本大震災への対応及び震災対策に係る要請・提案

### ○東日本大震災への対応について

- 1 被災者の安全を確保し生活の安定を図るための支援措置の拡充を早急に図ること
- 2 復旧・復興に必要となる財源を確保すること
- 3 災害復旧補助金に関する手続きの簡素化をはじめ、復旧・復興事業における各種事務手続き等について柔軟かつ迅速な対応を図ること
- 4 防災集団移転促進事業や土地区画整理事業などへの補助率の拡大やさらなる制度の拡充を図り、被災住民の生命の安全確保のための集団移転を支援すること
- 5 宅地災害対策について、土地所有者の経済的負担の軽減や、地方公共団体への財政支援の充実など既存制度の拡充等を図ること
- 6 各種経済活動の早期回復・雇用確保につながる新たな制度創設や産業の復興・振興に関する全面的な支援を継続的に実施すること
- 7 訪日旅行の需要回復やコンベンションの誘致、円滑な輸出の環境整備への取組の強化を図ること

### ○震災対策について

- 1 指定都市が臨機応変に被災者・被災地支援を行える仕組みを構築すること
- 2 大都市における防災・危機管理対策の充実を図ること
- 3 東日本大震災を踏まえ、防災基本計画の見直しを速やかに行うこと

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、仙台市をはじめ東北地方を中心に未曾有の被害をもたらした。さらに、東京電力福島第一原子力発電所の事故による放射性物質の放出や電力不足に対する計画停電の実施などで、被災地以外の国民生活や日本経済全体にも大きな影響を与えている。

我々指定都市としても可能な限り被災地域に対し支援を行っているところであるが、今回の震災による被害はあまりにも甚大であり、被災地域の日も早い復旧・復興を円滑かつ迅速に推進するため、また、国民生活と日本経済の早期安定のため、国において、次の事項について積極的かつ速やかに対応されるよう要請・提案する。

## ○東日本大震災への対応について

### **1 被災者の安全を確保し生活の安定を図るための支援措置の拡充を早急に図ること**

被災者に対する医療の長期的・安定的な確保、防疫対策、廃棄物の処理やがれき処分、障害者・要介護高齢者・要保護児童生徒など特に配慮を必要とする者に対する支援など、被災者の安全と生活の安定を図るための措置について、一層の拡充を図ること。

### **2 復旧・復興に必要となる財源を確保すること**

広域かつ多方面にわたる甚大な被害が発生しており、その被害額は現行の災害対策法制の想定をはるかに超えるものであることから、災害復旧補助金の補助率のかさ上げにとどまらず、被災地の復旧・復興事業に必要となる財源を早急に確保するとともに、その用途を限定することなく自由度の高いものとするすることで、被災地が実情に応じて柔軟な対応がとれるようにすること。

また、被災地以外の自治体が行う復興支援に必要となる財源についても、継続的に措置すること。

### **3 災害復旧補助金に関する手続きの簡素化をはじめ、復旧・復興事業における各種事務手続き等について柔軟かつ迅速な対応を図ること**

現行の災害対策法制の想定をはるかに超える規模の被害が生じていることや、生活の本拠を失った住民等から一日も早い復旧が求められていることに鑑み、災害復旧補助金に関する手続きの簡素化をはじめ、復旧・復興事業における各種手続き等について柔軟かつ迅速な対応を図ること。

### **4 防災集団移転促進事業や土地区画整理事業などへの補助率の拡大やさらなる制度の拡充を図り、被災住民の生命の安全確保のための集団移転を支援すること**

今回の地震及びその後の大津波により甚大な被害が生じた地域では、住民の生命の安全確保のために、住民の集団移転が必要となるが、移転によって新たな借入れが必要となり二重ローンを抱えることになるなど、当事者である住民の負担が大きくなることが懸念される。よって、結果として集団移転ができなくなる事態に陥らないよう、防災集団移転促進事業や土地区画整理事業などへの補助率を拡大するとともに、阪神・淡路大震災や新潟県中越地震を踏まえ、制度の拡充を図ること。

## **5 宅地災害対策について、土地所有者の経済的負担の軽減や、地方公共団体への財政支援の充実など既存制度の拡充等を図ること**

今回の震災では、津波による被害以外にも、内陸部にて造成した宅地における地盤の崩落や地すべり発生による家屋や宅地の人工法面や擁壁等への甚大な被害や、沿岸部などにおける液状化による宅地被害等が生じている。今回のこれらの被害は、土地所有者が対処できる範囲を超えていることから、土地所有者の経済的負担の軽減や、地方公共団体への財政支援の充実など、既存の災害関連地域防災がけ崩れ対策事業や被災者生活再建支援制度等の制度拡充及び要件緩和を早急に行うこと。

## **6 各種経済活動の早期回復・雇用確保につながる新たな制度創設や産業の復興・振興に関する全面的な支援を継続的に実施すること**

今回の大震災の影響により地域経済が低迷するなか、復興に向けては、被災地における各種経済活動の早期回復・雇用確保が急務であることから、農業や物流機能及び被災地企業等の再生などが不可欠である。そのためには被災地域の実情に応じた土地利用や税制などについて既存制度の枠組みを超えた制度創設を図るとともに、再興に取り組む企業等への既存支援制度の拡充及び柔軟な運用など、産業の復興・振興に向けた全面的な支援を継続的に実施すること。

## **7 訪日旅行の需要回復やコンベンションの誘致、円滑な輸出の環境整備への取組の強化を図ること**

原子力発電所事故の影響による外国人旅行客やコンベンション開催の減少により、観光分野を中心に深刻な状況に直面していることから、海外主要マーケットに対する観光安全情報の発信や、訪日旅行の再開促進、日本でのコンベンション開催に向けたプロモーションの積極的展開などを実施すること。

また、多くの国・地域で食料品など日本産品に対する輸入規制が講じられ、輸出に支障が生じ、今後の影響も懸念されていることから、国において安全性に関する正確な情報発信をはじめ、円滑な輸出が可能となるよう取組の強化を図ること。

## **○震災対策について**

### **1 指定都市が臨機応変に被災者・被災地支援を行える仕組みを構築すること**

指定都市は、今回の地震発生直後から特別高度救助隊やケースワーカーなどの職員の派遣、被災者の受入れなど、大都市の持つ総合力を活用した支援を行ってきた。また、大都市の総合行政としての機動力ときめ細かさを生かして、カウンターパート（対口支援）方式の実践として、特定の被災基礎自治体を支援し、迅速かつ的確に把握したニーズに沿って、発災直後よりきめの細かい支援も行っている。

こうした実績を踏まえ、今後の災害発生に備えて、指定都市が持つ総合力をより迅速かつ的確に発揮できるよう、全国的なカウンターパート方式の導入など、自治体の多様性を生かした被災地への職員の派遣や被災者の受入れなどに関する仕組みを構築すること。

## 2 大都市における防災・危機管理対策の充実を図ること

人口や建築物、企業活動が集積し、人・物・情報が行き交う圏域の中核拠点である指定都市においては、巨大地震などの災害が発生した場合、その被害はその地域にとどまらず、全国規模で国民生活や経済活動に甚大な影響を与えることが想定される。

その被害を最小限にとどめるため、以下の5点について、財政措置の拡充や必要な法整備などを実施すること。

- ①公共交通機関の防災面での機能強化
- ②交通基盤施設（道路・橋梁・港湾・空港など）や公共空間（公園など）の防災対策の推進
- ③既存建築物の耐震化
- ④都市型水害対策の促進
- ⑤ライフライン施設（水道等）の安全強化

さらに、大規模災害時におけるエネルギー供給の方策として、ガスや電力などの供給ラインの多系統化や広域的な燃料供給ルートの整備等について、国家レベルの防災対策として実施すること。

## 3 東日本大震災を踏まえ、防災基本計画の見直しを速やかに行うこと

指定都市は、これまでも震災対策を進めてきたところであるが、従来の想定を大きく上回ったこの度の震災を踏まえ、さらなる震災対策を早急に講じていかなければならない。

その被害を最小限にするため、地域防災計画の見直しができるよう、国においては、今後、東海・東南海・南海地域などで発生が予想される大規模地震の被害想定を早期に策定したうえ、防災基本計画の見直しを速やかに行うこと。

## [提案事項<税財政・大都市制度関係>]

### 1 真の分権型社会の実現のための国・地方間の税源配分の是正

消費税、所得税、法人税など複数の基幹税からの税源移譲を行い、国・地方間の「税の配分」をまずは5：5とすること。

さらに、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、地方税の配分割合を高めていくこと。

なお、地方公共団体間の財政力格差の是正については、地方税収間の水平調整ではなく、地方税財源拡充の中で地方交付税等も含め一体的に行うこと。

### 2 大都市税財源の充実強化

大都市特有の財政需要や事務配分の特例等に対応するため、国・道府県から指定都市への税源移譲を行うこと。

### 3 国庫補助負担金の改革（地域自主戦略交付金）

地域自主戦略交付金は、税源移譲までの経過措置とし、税源移譲に向けた工程を明確にすること。

また、国の財源捻出を目的とした縮減を行うことなく、地方が必要とする総額を確保すること。配分については、人口等の客観的指標を原則としつつ、大都市特有の財政需要や権能差を十分に反映するとともに、地方公共団体間の財政調整は行わないこと。

市町村への導入の際には、指定都市の意見を十分に取り入れるとともに、地方の予算編成に支障を来たさないよう、早期に制度設計を行うこと。

### 4 地方交付税の改革等

地方交付税総額については、地方の財政需要や地方税などの収入を的確に見込むことで、必要額を確保すること。

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は、臨時財政対策債の発行等による負担の先送りではなく、地方交付税の法定率引上げによって対応すること。

地方交付税の算定にあたっては、大都市特有の財政需要を的確に反映させるとともに予見可能性の確保に努めること。

### 5 新たな大都市制度「特別自治市」の創設

現行の指定都市制度を抜本的に見直し、基礎自治体優先の原則のもと、住民がよりよい行政サービスを受けられるよう、大都市の市域においては、広域自治体・基礎自治体という二層制の自治構造を廃止し、大都市が、現行制度で国や道府県の事務とされているものも含め、地方が行うべき事務の全てを一元的に担う大都市制度「特別自治市」を創設すること。

## [提案事項〈個別行政分野関係〉]

### 6 生活保護制度の抜本改革

社会保障全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革について、地方公共団体の意見を十分に反映した内容により、早急に具体的な案を策定すること。

また、生活保護は、ナショナルミニマムとして、本来、国の責任において実施すべきであり、その経費は全額国が負担すること。

なお、全額国庫負担が実現するまでの間は、急激な生活保護世帯の増加によって生じている人件費を含めた大幅な地方負担の増加に対して、緊急的な財政措置を講ずること。

### 7 医療保険制度の抜本的改革

安定的で持続可能な医療保険制度を構築するため、国の責任において医療保険制度の一本化に向けた抜本的改革を早期に実現すること。

なお、一本化が実現するまでの間は、国民健康保険事業の安定的運営を図るため、国庫負担率の引き上げを含む財政措置を講ずるとともに、制度改正に伴う新たな地方負担や保険料負担の増加を招かないこと。

### 8 全額国庫負担による子ども手当制度の実施等

子ども手当制度について、地方に負担を転嫁することなく、国の責任においてその費用を全額国庫負担とすること。

平成23年10月以降の子ども手当の制度設計にあたっては、国は、早急に地方との協議の場を設けるとともに、地方の意見を真摯に受け止め、全国の地方公共団体が円滑に事業を実施できるようにすること。

また、子ども手当からの保育料・給食費等の徴収を可能とすること。

### 9 待機児童解消施策の拡充

待機児童の解消を進めるため、保育所整備に係る費用など地方が必要とする経費について、税源移譲により財源措置すること。

なお、税源移譲が行われるまでの間においては、「安心こども基金」を踏襲した保育所整備に係る財政措置を延長するとともに一層の拡充を行うこと。

さらに、各都市が取り組む待機児童対策に必要な財政措置を講ずるなど、大都市が地域の実情に応じて着実に給付・サービスを提供できるようにすること。

### 10 介護保険制度の円滑な実施

介護保険制度が円滑に実施できるよう、介護報酬の改定や制度改正など、適切な対応を行うこと。

特に、介護従事者の人材確保に結びつくよう対策を講ずるとともに、必要な低所得者対策を実施すること。

## 11 予防接種制度の充実と財源措置

子宮頸がん予防、ヒブ、小児肺炎球菌ワクチンについては、事業費の全額国庫負担による定期接種とするとともに、ポリオについても安全性の検証を行い、不活化ワクチンを早期に導入するなど、予防接種制度の充実を図ること。

また、定期接種については、抜本的な見直しを行い、国の責任において必要とする国民全てが等しく接種できるよう必要な財源を確保すること。

## 12 妊婦健康診査公費負担制度の今後のあり方

誰もが安心して妊娠・出産ができる社会の実現に向けて、出産までに必要とされる回数 of 妊婦健康診査の費用について、妊婦に負担を生じさせないように、公費負担制度の継続実施に必要な財政措置について早急に決定すること。

さらに、全国どこでも安心して妊娠・出産ができる体制を確保するため、全国一律の妊婦健康診査制度を早急に確立するとともに、国の責任において必要な財源を確保すること。

## 13 県費負担教職員制度の見直し

道府県の給与費負担、学級編制、教職員定数、教職員配置等、県費負担教職員制度に係る包括的な権限を指定都市に移譲すること。

また、これ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ること。

## 14 緊急雇用創出事業等の拡充

「緊急雇用創出事業」及び「ふるさと雇用再生特別基金事業」の事業期間の延長及び交付金の増額を行うこと。

加えて、さらなる運用の弾力化を図るとともに、今後同様の事業を行う際には、道府県を通さず指定都市に直接交付すること。

**[提案事項詳細説明]**

## ＜税財政・大都市制度関係＞

### 1 真の分権型社会の実現のための国・地方間の税源配分の是正

消費税、所得税、法人税など複数の基幹税からの税源移譲を行い、国・地方間の「税の配分」をまずは5：5とすること。

さらに、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、地方税の配分割合を高めていくこと。

なお、地方公共団体間の財政力格差の是正については、地方税収間の水平調整ではなく、地方税財源拡充の中で地方交付税等も含め一体的に行うこと。

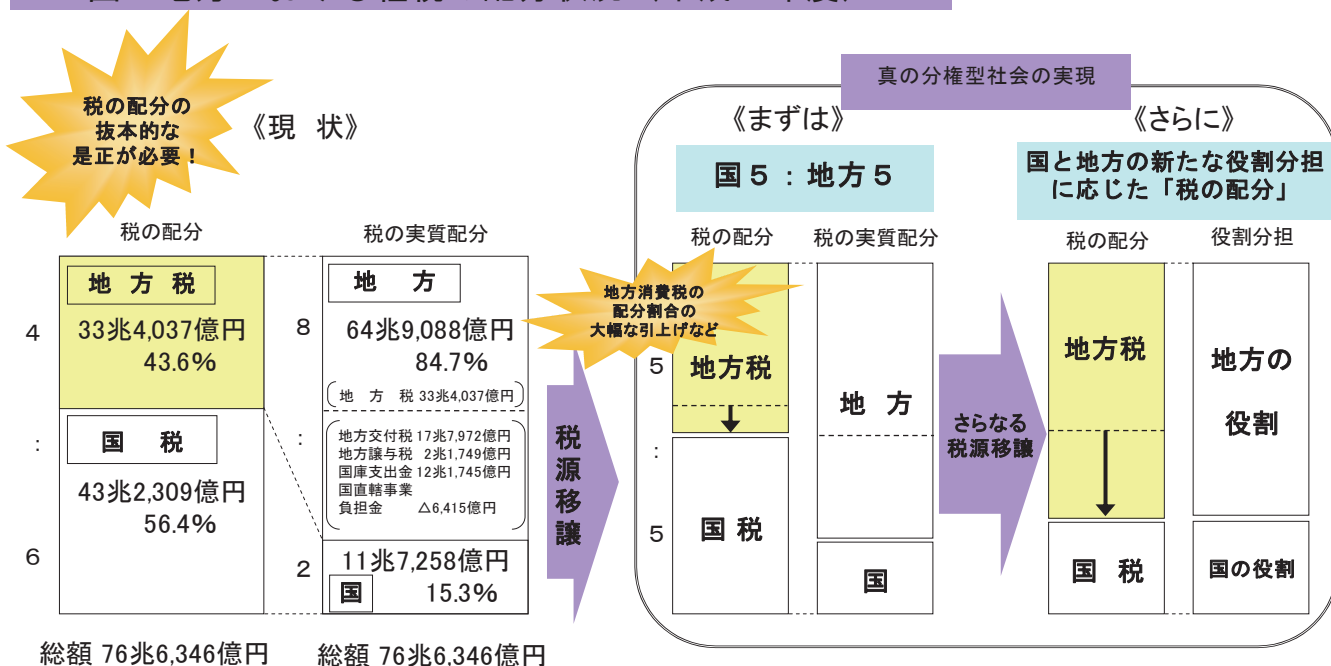
現状における国・地方間の「税の配分」は6：4であり、一方、地方交付税、国庫支出金等も含めた「税の実質配分」は2：8となっており、依然として大きな乖離がある。

したがって、地方消費税の配分割合の大幅な引上げなど、基幹税からの税源移譲を行い、国・地方間の「税の配分」をまずは5：5とすべきである。

さらに、地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるようにするため、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、具体的な工程を明示し、地方税の配分割合を高めていくべきである。

なお、地方法人特別税のように、地方税の一部国税化によって、地方税収間の水平調整による格差是正を行うことは、真の分権型社会の趣旨に反するものであり、地方公共団体間の財政力格差の是正は地方税財源拡充の中で、地方交付税等も含め一体的に行うべきである。

### 国・地方における租税の配分状況（平成23年度）



## 2 大都市税財源の充実強化

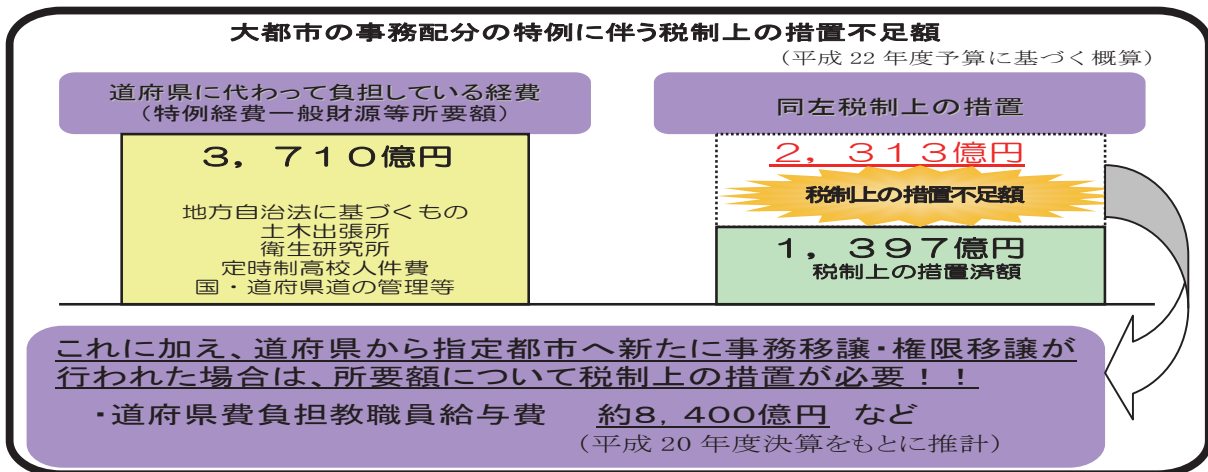
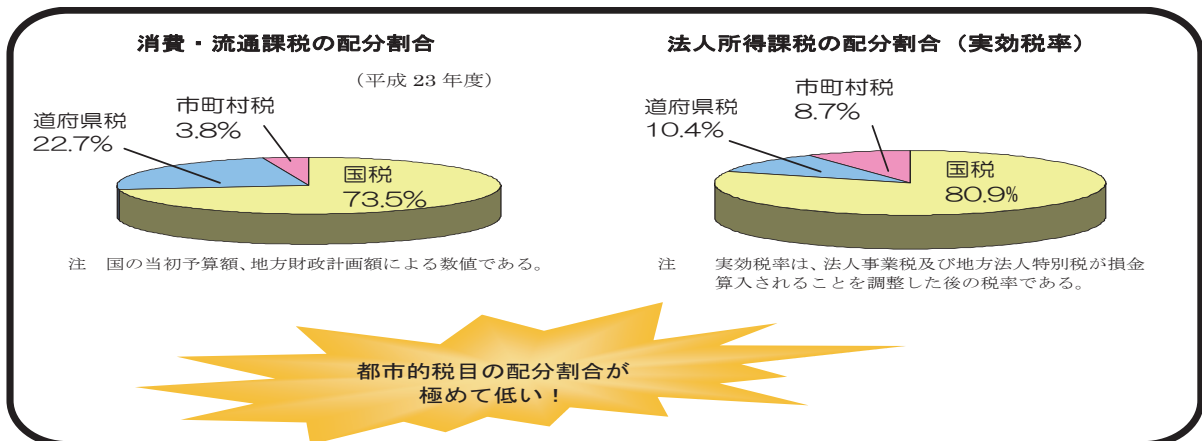
大都市特有の財政需要や事務配分の特例等に対応するため、国・道府県から指定都市への税源移譲を行うこと。

指定都市は、圏域の中核都市としての役割や、人口の集中・産業の集積に伴う都市的課題から生じる大都市特有の財政需要を抱えていることに加え、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、地方税制は事務・権限等に関わりなく画一的であるため、必要な財源について、税制上の措置が不十分である。

また、指定都市の市民は、道府県から移譲された事務について、指定都市から行政サービスを受けているにもかかわらず、その負担は道府県税として納税しており、受益と負担の関係にねじれが発生している。

このような状況を踏まえ、指定都市が大都市特有の財政需要や道府県に代わって行政サービスを提供する事務配分の特例に対応し、自主的かつ自立的な行財政運営を行えるよう、個人・法人所得課税及び消費・流通課税に係る国・道府県からの税源移譲により大都市税財源の充実強化を図るべきである。

なお、新たに国・道府県から指定都市に移譲される事務・権限についても、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を講ずる必要がある。



個人・法人所得課税及び消費・流通課税に係る国・道府県からの税源移譲により大都市税財源の充実強化を図ること！！

### 3 国庫補助負担金の改革（地域自主戦略交付金）

地域自主戦略交付金は、税源移譲までの経過措置とし、税源移譲に向けた工程を明確にすること。

また、国の財源捻出を目的とした縮減を行うことなく、地方が必要とする総額を確保すること。配分については、人口等の客観的指標を原則としつつ、大都市特有の財政需要や権能差を十分に反映するとともに、地方公共団体間の財政調整は行わないこと。

市町村への導入の際には、指定都市の意見を十分に取り入れるとともに、地方の予算編成に支障を来たさないよう、早期に制度設計を行うこと。

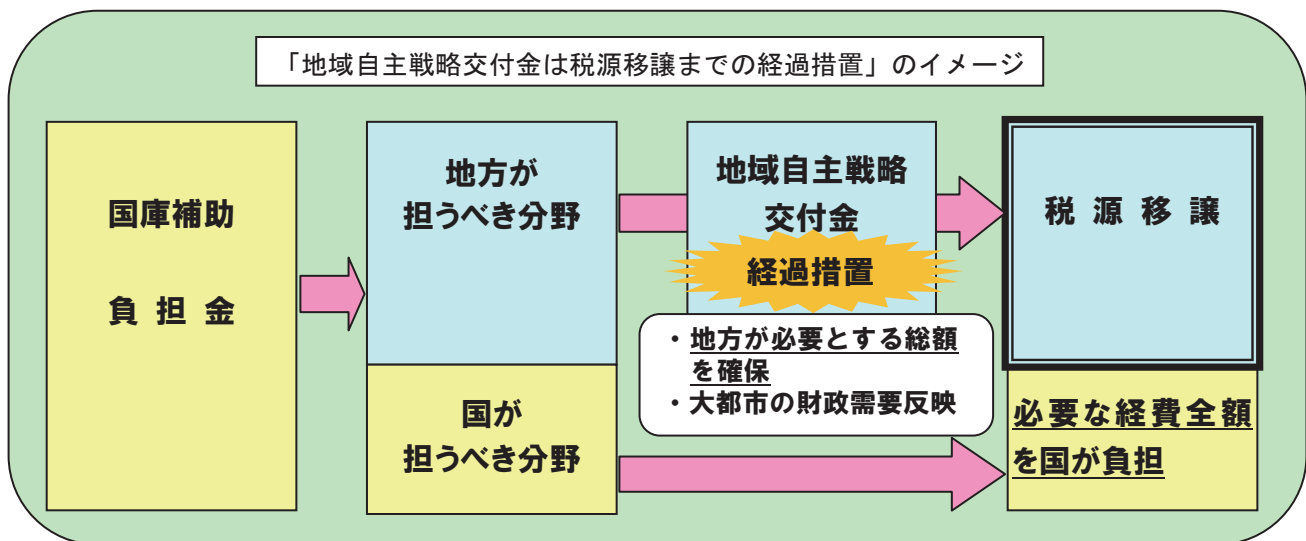
真に住民に必要なサービスを地方自らの責任で自主的、効率的に提供するためには、国と地方の役割分担を明確にしたうえで、国が担うべき分野については、必要な経費全額を国が負担するとともに、地方が担うべき分野については、国の関与・義務付けを廃止したうえで、国庫補助負担金を廃止し、所要額全額を税源移譲すべきである。

そのため、地域自主戦略交付金については、あくまでも税源移譲までの経過措置とし、その措置期間と税源移譲までの工程を明確にするとともに、国の財源捻出を目的とした縮減を行うことなく、地方が必要とする総額を確保すること。

また、配分にあたっては、人口等の客観的指標を原則としつつ、大都市特有の財政需要や権能差を十分に反映するとともに、地域自主戦略交付金による地方公共団体間の財政調整を行わないこと。

さらに、将来の税源移譲を見据えて、事務手続きの簡素化を図るとともに、事業規模要件の設定や、用途の限定などの国の関与を最小限にとどめ、地方にとって、より自由度の高い制度とすること。

なお、市町村への導入の際には、指定都市との協議の機会を設けて、その意見を十分に取り入れるとともに、地方の予算編成に支障を来たさないよう、早期に制度設計を行うこと。



#### 4 地方交付税の改革等

地方交付税総額については、地方の財政需要や地方税などの収入を的確に見込むことで、必要額を確保すること。

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は、臨時財政対策債の発行等による負担の先送りではなく、地方交付税の法定率引上げによって対応すること。

地方交付税の算定にあたっては、大都市特有の財政需要を的確に反映させるとともに予見可能性の確保に努めること。

地方交付税は、地域社会に必要な不可欠な一定水準の行政サービスを提供するための地方固有の財源である。その改革については、財源の保障機能と税源偏在の調整機能を分離することなく双方を重視するとともに、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こと。

財政運営戦略において、平成23年度から25年度は、平成22年度の地方の一般財源と同水準を確保するとされたことを踏まえ、地方財政計画策定の際には、大都市を狙い撃ちにした地方交付税の削減や、国の歳出削減を目的とした削減は決して行うべきではなく、地方の財政需要や地方税などの収入を的確に見込むことで、標準的な行政サービスの提供に必要な地方交付税の総額を確保すべきである。

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は、臨時財政対策債の発行等による負担の先送りではなく、地方交付税の法定率引上げによって対応すべきである。

さらに、地方交付税の算定にあたっては、大都市特有の財政需要を的確に反映させるとともに、具体的な算定方法や算定基準を早期に明示するなど、予見可能性の確保に努めるべきである。

#### 地方交付税等の削減状況

		平成15年度決定額	平成22年度決定額	削減額	削減率
地方交付税 (人口一人あたり)	全国総額	18兆 693億円 (14.1万円)	17兆1,936億円 (13.5万円)	△8,757億円	△4.8%
	指定都市総額	9,059億円 (3.5万円)	6,450億円 (2.5万円)	△2,609億円	△28.8%
地方交付税＋ 臨時財政対策債 発行可能額 (人口一人あたり)	全国総額	23兆9,455億円 (18.7万円)	24兆9,005億円 (19.5万円)	+9,550億円	+4.0%
	指定都市総額	1兆4,561億円 (5.6万円)	1兆2,921億円 (5.0万円)	△1,640億円	△11.3%
基準財政需要額 (人口一人あたり)	全国総額	47兆 762億円 (36.8万円)	48兆 704億円 (37.6万円)	+9,942億円	+2.1%
	指定都市総額	5兆 690億円 (19.6万円)	4兆9,081億円 (19.0万円)	△1,609億円	△3.2%

注1 ( )内は人口一人あたりの額

2 指定都市総額には、平成16年度以降に指定都市となった相模原市・新潟市・静岡市・浜松市・堺市・岡山市も含む。

3 平成15年度において、指定都市の一人あたり地方交付税額は全国平均額の約25%だったが、平成22年度においては約19%まで下がっている。

## 5 新たな大都市制度「特別自治市」の創設

現行の指定都市制度を抜本的に見直し、基礎自治体優先の原則のもと、住民がよりよい行政サービスを受けられるよう、大都市の市域においては、広域自治体・基礎自治体という二層制の自治構造を廃止し、大都市が、現行制度で国や道府県の事務とされているものも含め、地方が行うべき事務の全てを一元的に担う大都市制度「特別自治市」を創設すること。

指定都市は、住民に最も身近な基礎自治体であるとともに、各圏域の中核として、人口の集中や産業の集積に伴う都市的課題から生じる大都市特有の行財政需要に対応しながら、都市行政の最先端都市として全国の都市自治体を先導する役割を果たしている。

しかしながら、現行の指定都市制度は、道府県から特例として事務権限の一部が移譲されるに留まっていることなどにより、指定都市の潜在能力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。

そこで、現行の指定都市制度を抜本的に見直し、大都市が「基礎自治体優先の原則」のもと、住民に身近な施策の責任を果たすとともに、圏域の水平連携の核として、さらには日本を牽引するエンジンとなるため、あるべき大都市制度の一つの姿として、「特別自治市」を創設すること。

### あるべき大都市制度の姿 ～特別自治市の創設～

- 大都市の潜在能力を極限まで引き出し、**日本を牽引するエンジン**となるための選択肢
- 大都市の市域においては、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」を創設**
- 「特別自治市」は、現行制度で国や道府県の事務とされているものも含め、地方が行うべき事務の**全てを一元的に担う**ことを基本
- 市域内の地域課題に対応するため、各都市の実情に応じ**住民自治・住民参加**の仕組みを構築
- 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**で対応
- 特別自治市の創設にあたっては、**新たな役割分担に応じた税財政制度を構築**

## ● 特別自治市の担うべき事務について(主要な業務)

### 現状

#### 【国の役割】

- 国防 ●司法 ●通商政策
- ハローワーク ●直轄国道

国は国家しか果たしえない事務に特化

#### 【道府県の役割】

- 職業訓練 ●職業紹介
- 義務教育教職員の給与
- 学級編制・教職員定数
- 医療計画
- 旅券発給 ●警察

#### 道府県と指定都市の双方が実施

- 公営住宅 ●企業支援
- 商店街の活性化
- 病院
- 認定こども園
- 幼稚園
- 都市計画

#### 【指定都市の特例事務】

- 国道(指定区間外)
- 県道の管理 ●教職員の任免 ●児童相談所

#### 【市の役割】

- 生活保護 ●市道 ●小中学校の設置・運営
- 保育所 ●消防 ●一般廃棄物 ●戸籍

### 特別自治市創設後

#### 【国の役割】

- 国防 ●司法 ●通商政策

生活保護など、国の責任において実施すべき事業の経費は全額国が負担

#### 【特別自治市の役割】

- ハローワーク ●職業訓練
- 職業紹介 ●生活保護 ●公営住宅
- 企業支援 ●商店街の活性化
- 市域内の道路(高規格幹線道路除く)の管理
- 義務教育教職員の給与 ●学級編制・教職員定数
- 教職員の任免 ●小中学校の設置・運営
- 病院事業も含めた医療関係施策
- 認定こども園 ●幼稚園 ●保育所
- 旅券発給 ●都市計画 ●児童相談所
- 消防 ●一般廃棄物 ●戸籍 ●警察※

地方の事務は特別自治市が一元的に担う

※警察業務は特別自治市の業務とするが、地域の实情に応じて広域的対応が必要な場合は、特別自治市が広域自治体に事務を一部委託したり、特別自治市間で共同して警察本部を設置するなど、多様な形で連携も選択肢の一つとする。

＜個別行政分野関係＞

6 生活保護制度の抜本改革

社会保障全般のあり方を含めた生活保護制度の抜本的改革について、地方公共団体の意見を十分に反映した内容により、早急に具体的な案を策定すること。

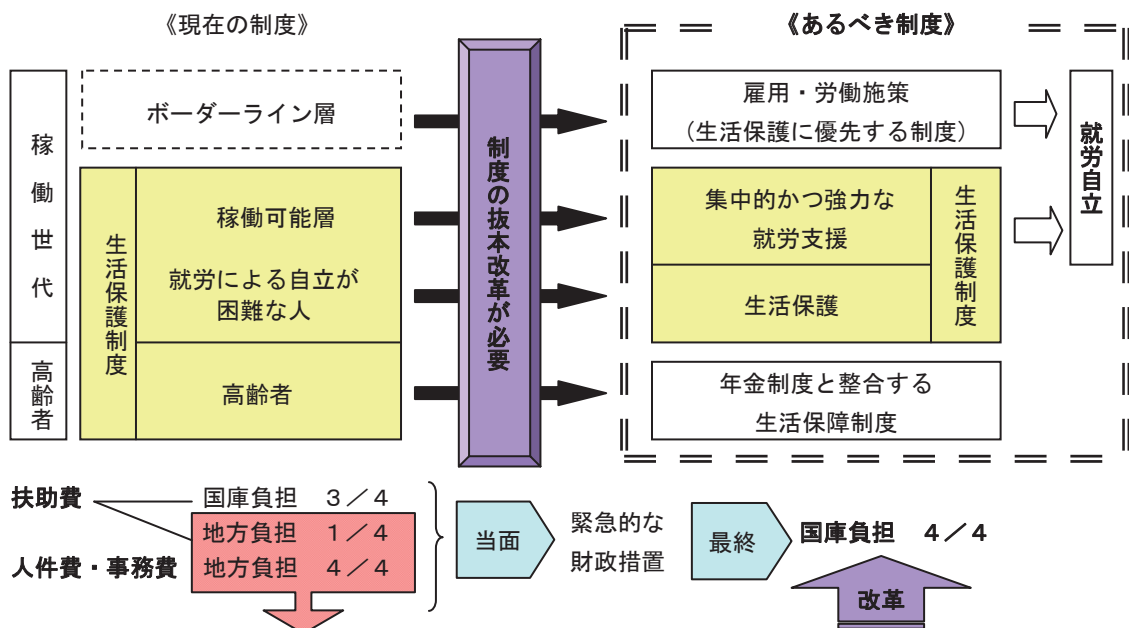
また、生活保護は、ナショナルミニマムとして、本来、国の責任において実施すべきであり、その経費は全額国が負担すること。

なお、全額国庫負担が実現するまでの間は、急激な生活保護世帯の増加によって生じている人件費を含めた大幅な地方負担の増加に対して、緊急的な財政措置を講ずること。

生活保護制度は、昭和25年の制度創設以来、抜本的な改革が行われていないことから、社会経済情勢の変化に対応できておらず、制度疲労を起こしている。その抜本改革にあたっては現行の生活保護制度を時代に即したものに改革する必要があるため、昨年10月の指定都市市長会の提案を踏まえ「生活保護制度に関する国と地方の協議の場」等を通じ、現場をよく知る地方公共団体からの意見を十分反映すべきである。

本来、生活保護制度は、憲法第25条の理念に基づき、国民の最低限度の生活の保障というナショナルミニマムとして国の責任において実施すべきものであることから、その経費についても全額国において負担すべきである。

なお、平成20年以降の急激な景気の後退により、生活保護受給者は大幅な増加を続けており、生活保護に要する負担の増加が地方公共団体の財政全体を圧迫し、行政運営に支障をきたしていることから、全額国庫負担が実現するまでの当面の間、緊急的な財政措置を講ずるべきである。



・地方負担分は、「地方交付税」で措置される制度であるが、算入不足が生じている場合がある。  
 ・近年の生活保護受給者の急増により、地方公共団体によっては、さらに大きな財政負担がのしかかっている。

## 7 医療保険制度の抜本的改革

安定的で持続可能な医療保険制度を構築するため、国の責任において医療保険制度の一本化に向けた抜本的改革を早期に実現すること。

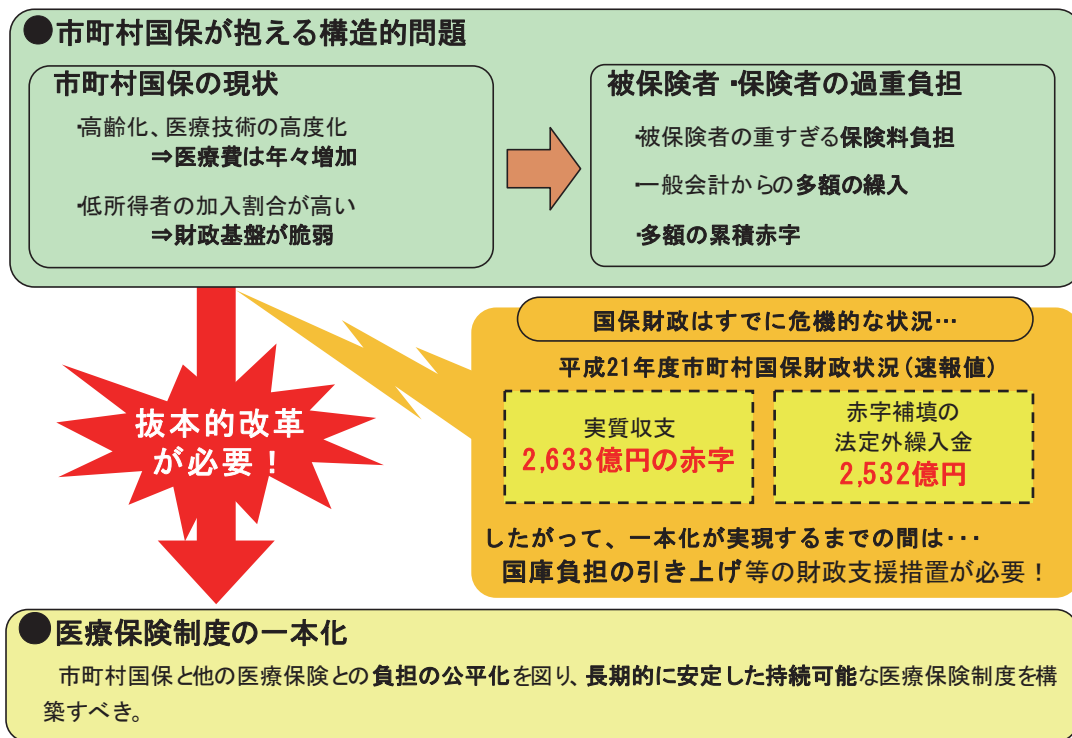
なお、一本化が実現するまでの間は、国民健康保険事業の安定的運営を図るため、国庫負担率の引き上げを含む財政措置を講ずるとともに、制度改正に伴う新たな地方負担や保険料負担の増加を招かないこと。

高齢化に伴う医療費の増加や、近年の厳しい経済情勢による所得低下などにより、加入者の保険料負担は非常に重いものとなっている。また、保険者は国民健康保険事業の健全な運営に努めているが、その多くは一般会計からの多額の繰入れに頼らざるをえず、多額の累積赤字を抱えるなど財政運営が非常に不安定になっており、国民皆保険の維持は危機的な状況にある。

一方、平成22年12月に示された「高齢者医療制度改革会議」の「最終とりまとめ」によれば、国民健康保険の財政運営の都道府県単位化を目指すとしているが、この中では都道府県と市町村の役割にしか触れられておらず、国の責任が明確になっていない。

すべての国民を対象とした医療保険制度の一本化に向けた抜本的改革を、国の責任を明確にしたうえで、早期に実現すべきである。

なお、実現までの間は国庫負担の拡充などの財政措置を講ずるべきである。



## 8 全額国庫負担による子ども手当制度の実施等

子ども手当制度について、地方に負担を転嫁することなく、国の責任においてその費用を全額国庫負担とすること。

平成23年10月以降の子ども手当の制度設計にあたっては、国は、早急に地方との協議の場を設けるとともに、地方の意見を真摯に受け止め、全国の地方公共団体が円滑に事業を実施できるようにすること。

また、子ども手当からの保育料・給食費等の徴収を可能とすること。

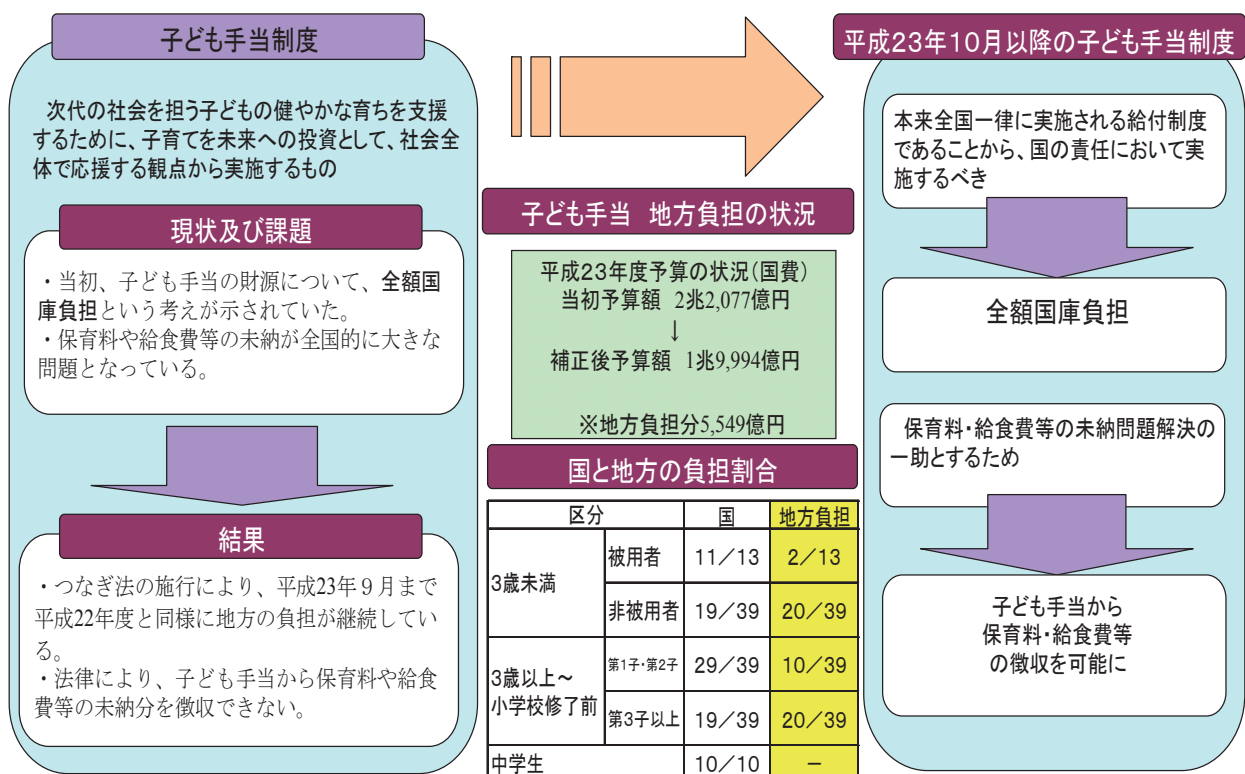
当初、子ども手当の財源について全額国庫負担という考え方を示されていたため、全国の地方公共団体においても、地方に負担を転嫁することなく、国の責任においてその費用の全額を負担することを要望してきた。

しかしながら、国は、地方との協議を行うことなく、平成23年4月からいわゆるつなぎ法の施行により平成23年9月まで、平成22年度と同様に地方の負担を継続している。

このことから、子ども手当の財源は、給付費・事業費ともに全額を国庫負担とすべきである。

つなぎ法は、平成23年9月までの暫定的な措置であり、平成23年10月以降の子ども手当制度の設計にあたって、国は、早急に地方との協議の場を設けるとともに、地方の意見を真摯に受け止め、これを反映するとともに、十分な準備期間を確保したうえで、全国の地方公共団体が円滑に事業を実施できるようにするべきである。

また、全国の地方公共団体にとって、保育料・給食費等の未納は大きな問題であり、子ども手当から保育料・給食費等が徴収できる制度設計を行うべきである。



## 9 待機児童解消施策の拡充

待機児童の解消を進めるため、保育所整備に係る費用など地方が必要とする経費について、税源移譲により財源措置すること。

なお、税源移譲が行われるまでの間においては、「安心こども基金」を踏襲した保育所整備に係る財政措置を延長するとともに一層の拡充を行うこと。

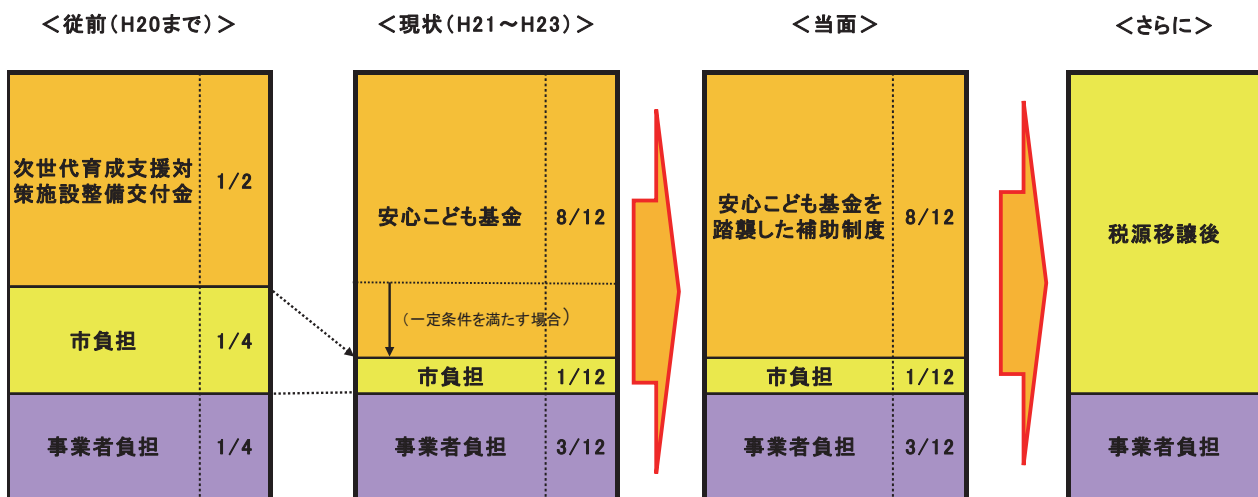
さらに、各都市が取り組む待機児童対策に必要な財政措置を講ずるなど、大都市が地域の実情に応じて着実に給付・サービスを提供できるようにすること。

待機児童の解消に向け、保育所整備に係る費用など地方が必要とする経費について、税源移譲により財源措置すべきである。

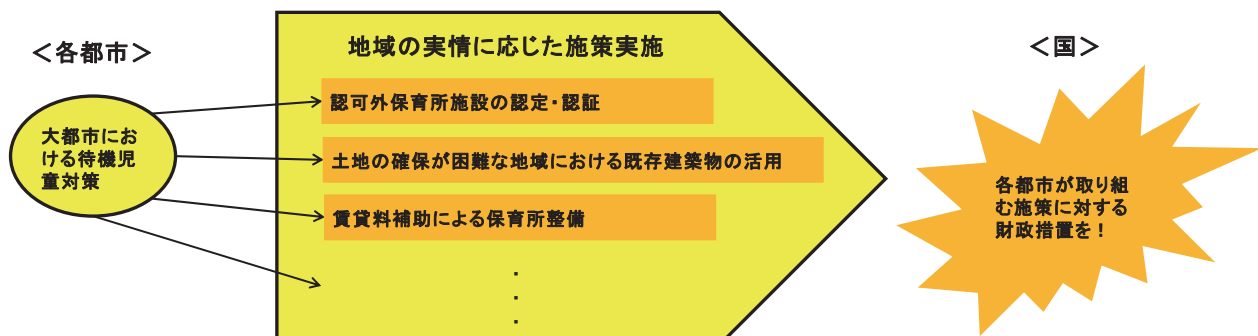
なお、税源移譲がなされるまでの当面の措置として、今後の保育所整備の安定的な財源確保のため、従前の交付金制度に比べて補助基準額が高く、市町村の財政負担が軽減される「安心こども基金」を踏襲した保育所整備に係る財政措置を延長するとともに一層の拡充を行うこと。また、その際には道府県を通さず指定都市に直接交付する仕組みとすべきである。

さらに、待機児童を多く抱える大都市では、一定の基準を満たした認可外保育施設を認定・認証する制度や土地の確保が困難な地域における既存建築物の活用、賃料補助による保育所整備など、地域の実情に応じた待機児童解消施策を実施してきており、各都市が取り組む施策に対し必要な財政措置を講ずるべきである。

### 保育所整備に関する安心こども基金を踏襲した補助制度の継続と税源移譲



### 各都市の独自施策に対する必要な財政措置及び拡充



## 10 介護保険制度の円滑な実施

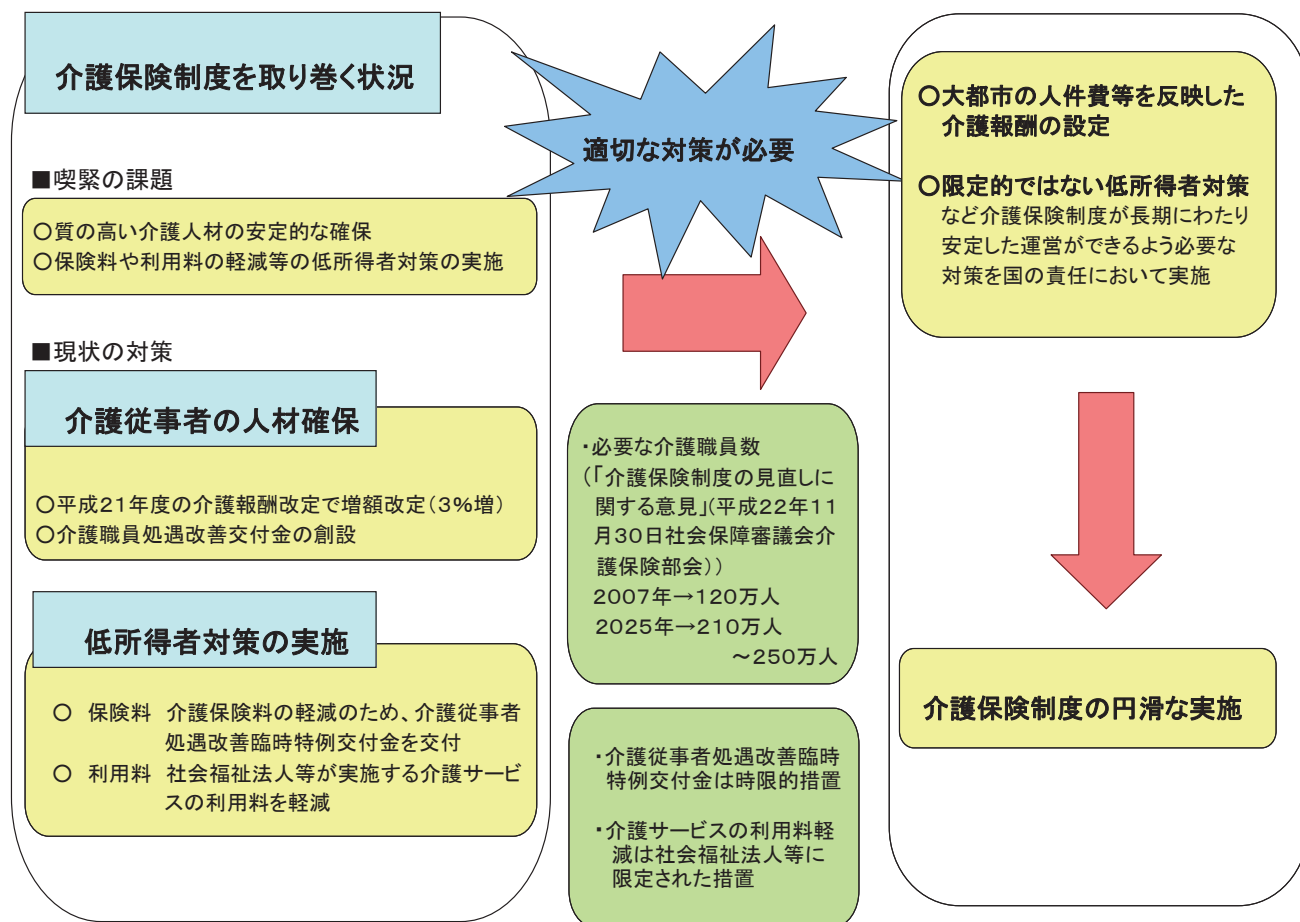
介護保険制度が円滑に実施できるよう、介護報酬の改定や制度改正など、適切な対応を行うこと。

特に、介護従事者の人材確保に結びつくよう対策を講ずるとともに、必要な低所得者対策を実施すること。

介護保険制度が、長期にわたり安定した運営ができるよう、その制度改正を含め、適切な対応を行うとともに、その円滑な実施に向けて国民への周知を国においても十分に行うべきである。

特に、大都市においては、介護従事者の離職率が高く、人材確保が難しい状況にあるため、平成21年度の介護報酬改定や介護職員処遇改善交付金が処遇改善に反映されているかを十分に検証し、引き続き必要な対策を講ずるべきである。

また、保険料や利用料の軽減等の低所得者対策を国の責任において実施するとともに、地方公共団体の財政負担が将来にわたって過重にならないよう、十分な財政措置を講ずるべきである。



## 11 予防接種制度の充実と財源措置

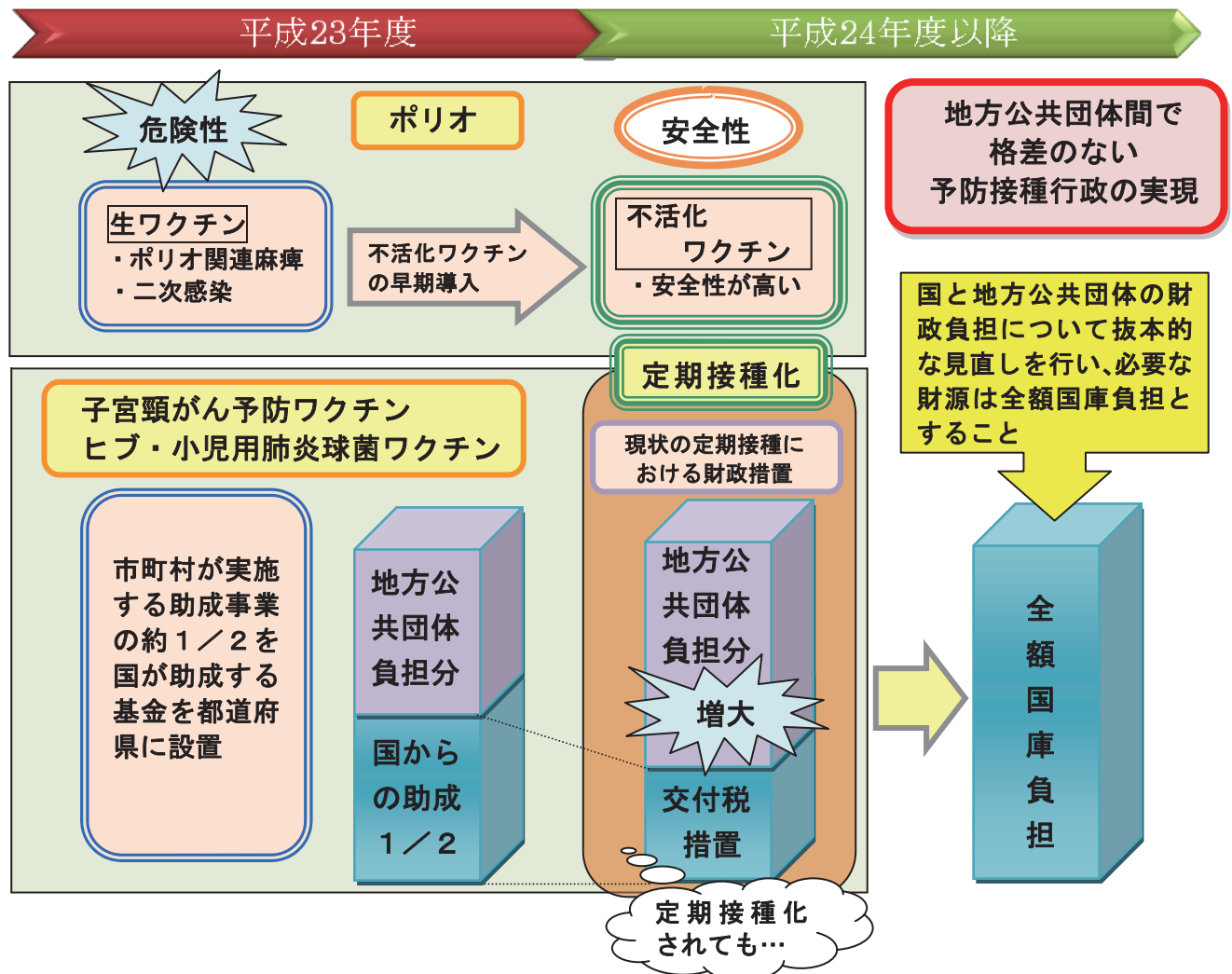
子宮頸がん予防、ヒブ、小児肺炎球菌ワクチンについては、事業費の全額国庫負担による定期接種とするとともに、ポリオについても安全性の検証を行い、不活化ワクチンを早期に導入するなど、予防接種制度の充実を図ること。

また、定期接種については、抜本的な見直しを行い、国の責任において必要とする国民全てが等しく接種できるように必要な財源を確保すること。

子宮頸がん予防ワクチン等については、国において予防接種法上の定期接種化に向けた検討が行なわれている。また、ポリオの予防接種については、現在、生ワクチンが使用されているが、稀に接種の副反応や被接種者からの二次感染による麻痺症状の発生が報告されていることから、感染性や病原性をなくした不活化ワクチンの早期導入が求められている。

疾病の発生・まん延防止といった国民の健康保持の観点から、ワクチン（国の審議会で検討中のものを含む）で防ぐことができる疾病については、安全性の検証を十分に行い、可能な限り継続性と救済措置が担保される定期接種とすべきである。

その際に増加する地方公共団体の負担のあり方を含め、抜本的な予防接種制度の見直しを行い、地方公共団体間で格差が生じないように、国の責任により必要な財源をすべて確保すべきである。



## 12 妊婦健康診査公費負担制度の今後のあり方

誰もが安心して妊娠・出産ができる社会の実現に向けて、出産までに必要とされる回数の妊婦健康診査の費用について、妊婦に負担を生じさせないよう、公費負担制度の継続実施に必要な財政措置について早急に決定すること。

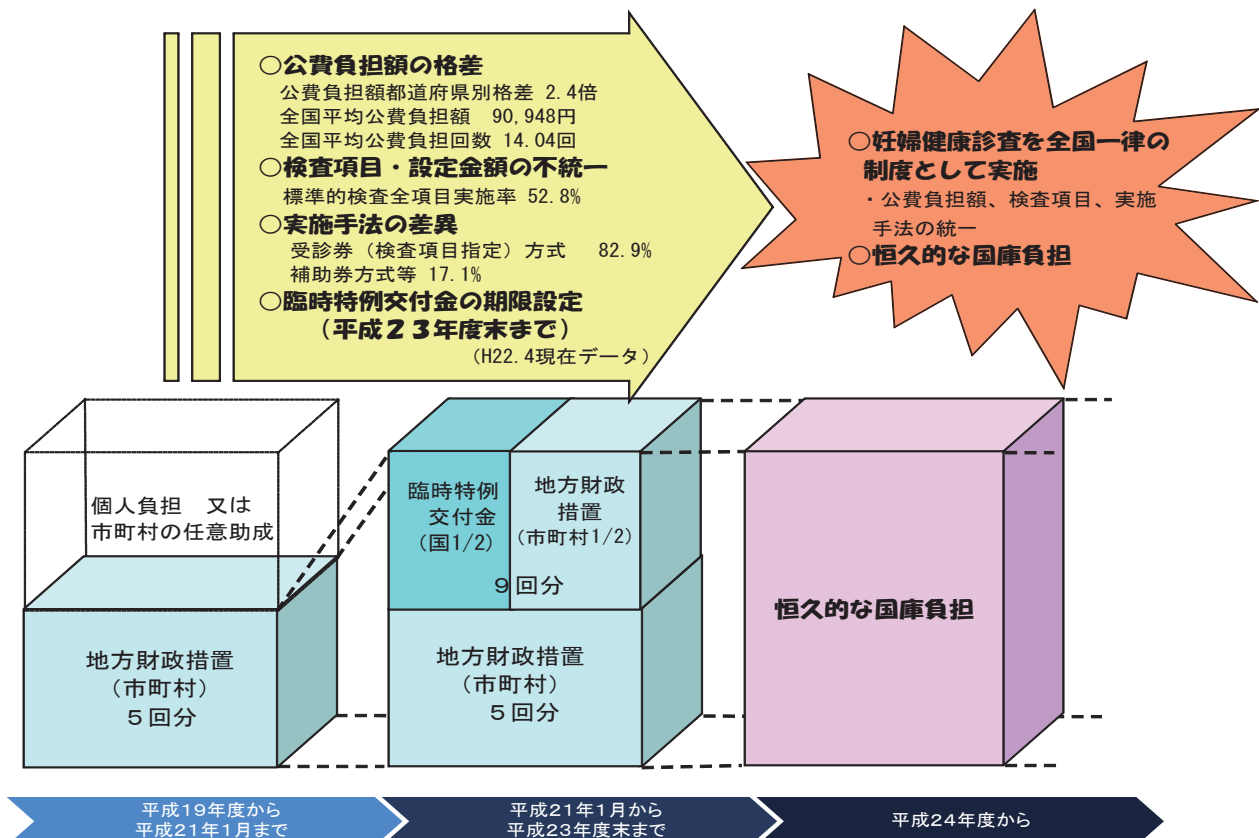
さらに、全国どこでも安心して妊娠・出産ができる体制を確保するため、全国一律の妊婦健康診査制度を早急に確立するとともに、国の責任において必要な財源を確保すること。

出産年齢の高年齢化により、健康管理がより重要となる妊婦が増加傾向にあり、また、経済的な理由等により健康診査を必要回数受診しない妊婦や飛び込み出産などが大きな社会問題となっている。このため、母体や胎児の健康を確保するうえで、公費負担による妊婦健康診査の重要性と必要性が一層高まっている。

妊婦健康診査公費負担制度に対する国の財政措置は、妊婦健康診査臨時特例交付金により平成23年度末までは現行の支援が継続されるが、平成24年度以降の財政措置や実施方法は未定となっている。公費負担制度の継続実施に必要な財政措置について、早急に決定をすべきである。

また、全国の地方公共団体において急速に制度の拡充が定着してきた状況を踏まえ、すべての妊婦が全国どこでも同一内容の妊婦健康診査が受けられるよう、全国一律の妊婦健康診査制度を早急に確立するとともに、国の責任において必要な財源をすべて確保すべきである。

### 妊婦健康診査の現状及び財政措置の推移



### 13 県費負担教職員制度の見直し

道府県の給与費負担、学級編制、教職員定数、教職員配置等、県費負担教職員制度に係る包括的な権限を指定都市に移譲すること。

また、これ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ること。

教職員の任命権は指定都市が有しているのに対して、給与費負担、学級編制、教職員定数、教職員配置等に係る権限は道府県が有しているという現行制度上の「ねじれ」を改め、学校の設置者である指定都市が主体的に市民のニーズに応じた教育を提供できる体制を整える必要がある。

このため、平成22年6月に閣議決定された地域主権戦略大綱を踏まえ、道府県の給与費負担、学級編制、教職員定数、教職員配置等、県費負担教職員制度に係る包括的な権限を指定都市に移譲すべきである。

また、この移譲に伴い必要となる財源については、指定都市立小・中・特別支援学校に係る教職員給与だけでなく、急激に増加している退職手当や移管に伴って生じる事務関係経費を含めた所要額全額について、税源移譲による財政措置を講ずるべきである。

#### 給与費負担をはじめとした権限移譲に伴い必要となる財源について、税源移譲により措置

(現行の道府県・指定都市の役割)

道府県	<ul style="list-style-type: none"> <li>・給与費負担</li> <li>・学級編制の基準の設定</li> <li>・教職員定数の決定</li> <li>・教職員の勤務条件、分限や懲戒制度の設定</li> <li>・勤務成績評価に関する計画</li> </ul>
指定都市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教職員の任免、服務監督、研修</li> <li>・教職員の給与の決定</li> <li>・教職員の勤務成績の評定</li> </ul>

(あるべき役割)

指定都市	<ul style="list-style-type: none"> <li>・給与費負担</li> <li>・学級編制の基準の設定</li> <li>・教職員定数の決定</li> <li>・教職員の勤務条件、分限や懲戒制度の設定</li> <li>・勤務成績評価に関する計画</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教職員の任免、服務監督、研修</li> <li>・教職員の給与の決定</li> <li>・教職員の勤務成績の評定</li> </ul>

現状の問題点

・教職員の任命権は指定都市にあるものの、給与負担者でないという「ねじれ」が生じており、学級編制や教職員定数を主体的に決定することができない。

問題点の解決

・国及び道府県から必要な財源、権限の移譲を行うことにより、学級編制や教職員定数、教職員配置等に関する包括的な人事管理を行うことができるようになる。

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市民に提供することが可能となる。

## 14 緊急雇用創出事業等の拡充

「緊急雇用創出事業」及び「ふるさと雇用再生特別基金事業」の事業期間の延長及び交付金の増額を行うこと。

加えて、さらなる運用の弾力化を図るとともに、今後同様の事業を行う際には、道府県を通さず指定都市に直接交付すること。

国の緊急雇用対策である「緊急雇用創出事業」及び「ふるさと雇用再生特別基金事業」については、平成23年度を事業終期（「緊急雇用創出事業」の一つである「重点分野雇用創造事業」は一部平成24年度まで）として実施中であるが、東日本大震災による影響もあり、雇用情勢の先行きは未だ不透明であることから、事業期間の延長及び交付金の増額を行うべきである。

また、運用面については、事業計画に後々まで縛られるなど、硬直的な運用にならざるを得ない側面もあることから、事業の運用方法を弾力化し、事業が円滑に執行できるよう改善を行うとともに、今後同様の事業を行う際は、地域の状況に迅速に対応できるようにするため、道府県を介することなく、指定都市に直接交付すべきである。

