

**第二期地方分権改革に関する指定都市の意見  
(第1次提言)**

平成19年8月

指 定 都 市 市 長 会

## はじめに

平成 12 年 4 月に施行された地方分権一括法は、国と地方の関係を対等なものとして位置付け、これにより機関委任事務制度の廃止をはじめとする重要な制度改革が行われた。これら第一期地方分権改革の取組みは、戦後の我が国の地方分権改革における大きな成果であり、地方自治体は自らの主体的な判断により市民サービスの向上に取り組むことが可能となるものと期待された。

しかしながら、今日においても、法令や国庫補助負担金の要綱による細かな関与・義務付けが残っているため、地方自治体がその地域の状況に応じて判断し、決定すべき事柄についても、地方自治体の裁量は制限されている。

また、引き続き行われた平成 18 年度までの三位一体の改革では、3 兆円規模の税源移譲はなされたものの、国庫補助負担金の負担率の引下げなど単なる地方への負担転嫁ばかりが目立ち、地方の自由度を増し裁量権を拡大するという、地方分権改革の理念からは程遠いものであった。

このように、これまでの地方分権改革は、「未完の分権改革」である。

指定都市は、基礎自治体として市民に最も身近な行政サービスを提供する一方、各圏域の中核都市として周辺都市と連携しながら、様々な都市的課題の解決に取り組んでいる。このような指定都市の果たしている役割は、国全体にとっても、極めて重要なものであるにもかかわらず、その有する権限や保障されている財源が不十分であるために、自立的な自治体運営に支障が生じている。

指定都市は、従前から国に先駆けて行財政改革に取り組んできたところであり、今後とも、さらなる行政の公正確保・透明性の向上を図り、行財政改革を推進していく決意である。そのうえで、住民本位の自主的かつ総合的な行政運営及び国・道府県に依存しない自立的な自治体運営を可能とする、真の地方分権改革を求めていくものである。こうした取

組みは、必ずや地域及び周辺圏域住民の福祉の向上に寄与するとともに、良好な都市インフラの整備・充実等を通じた国全体としての活力の増強につながるものとする。

以上のような考え方のもとに、指定都市市長会は、地方分権改革推進委員会における今秋の中間とりまとめに向け、第二期地方分権改革に関する指定都市の意見を「第1次提言」として提出するものである。

# 目 次

第 1 章	第二期地方分権改革に対する指定都市の基本的考え方 …	1
1	国と地方の役割分担の明確化 ……………	1
2	市町村への大幅な権限移譲の推進 ……………	1
3	国や都道府県による関与の廃止・縮小の一層の推進 ………	1
4	役割分担に応じた国と地方間の税の配分の是正 ……………	2
5	国庫補助負担金の改革 ……………	3
6	地方交付税の改革 ……………	3
第 2 章	分権型社会にふさわしい大都市制度のあり方 ……………	4
1	指定都市の現状と制度上の問題点 ……………	4
(1)	指定都市の現状 ……………	4
(2)	制度上の問題点 ……………	6
2	あるべき大都市制度の姿 ……………	7
(1)	大都市特有の行財政需要に対応できる新たな行政制度の創設	7
(2)	大都市の機能を発揮するための新たな税財政制度の創設	7
第 3 章	第二期地方分権改革に向けた改革提案（事例） ……………	8
1	教育 ……………	10
2	子育て支援 ……………	12
3	まちづくり ……………	16
4	災害対策 ……………	20

## **第 1 章 第二期地方分権改革に対する指定都市の基本的考え方**

### **1 国と地方の役割分担の明確化**

地方分権改革推進法第 5 条に規定されているように、国の役割は、「国際社会における国家としての存立にかかわる事務」など、国が本来果たすべき役割、すなわち外交や防衛などに重点化し、「住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本」とすべきであり、今次の地方分権改革では、本法の考え方に則って役割分担の明確化が実現されなければならない。

特に、地方分権改革推進委員会の「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」に明示されているように、住民生活に直結した行政分野（まちづくり、社会保障など）においては、徹底した役割分担の見直しが必要である。

### **2 市町村への大幅な権限移譲の推進**

1 により明確化した役割分担に応じて、国から地方、特に市町村へのさらなる権限移譲を進めていくことが必要である。

なお、複数の自治体にまたがる広域行政課題についても、補完性・近接性の原理により、まずは市町村間の水平連携により対応することを基本とすべきであり、広域自治体である都道府県の事務は、あくまで市町村間の連携等では対応できない事務に重点化すべきである。

### **3 国や都道府県による関与の廃止・縮小の一層の推進**

今次の地方分権改革においては、住民に最も身近な市町村が、各地域の特性に応じ、企画立案から管理執行に至るまで自らの責任において、自主的・総合的に決定できるようにしなければならない。

そのため、個別法令による地方自治体に対する義務付けの撤廃・緩和を進めるとともに、国や都道府県による市町村への関与の一層の廃止・縮小を図ることが必要である。

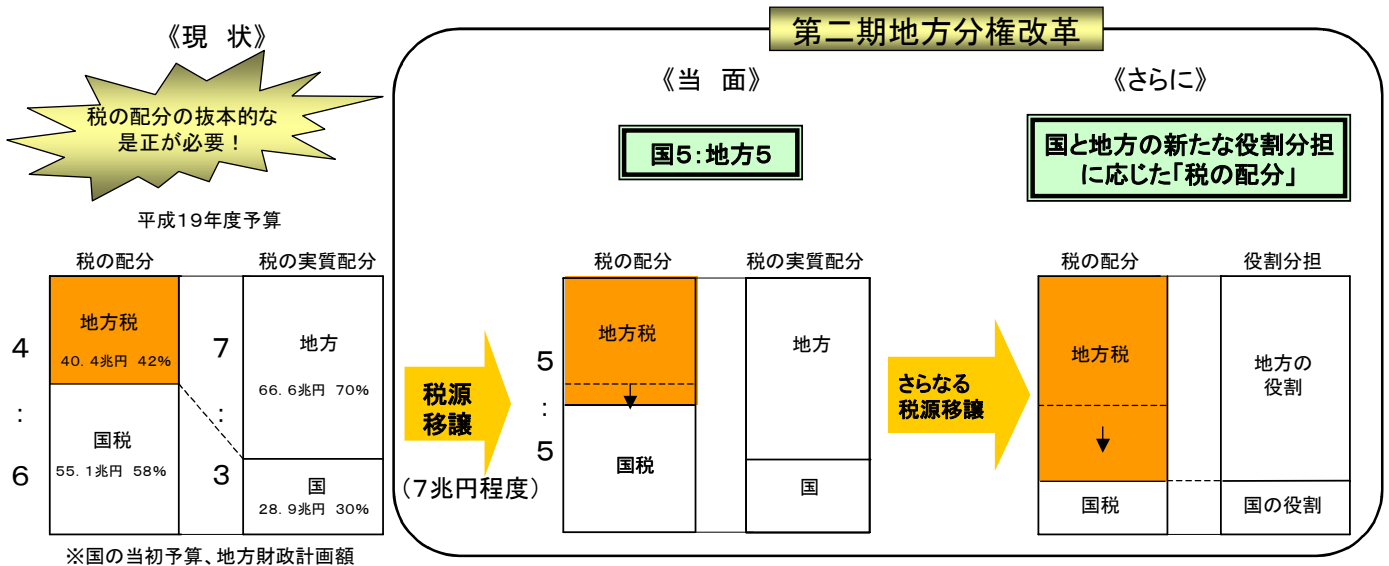
#### 4 役割分担に応じた国と地方間の税の配分の是正

地方自治体が自主的・自立的な行財政運営を確立し、地域のニーズに的確に対応するためには、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には是正すべきである。

現在、国・地方間における「税の配分」が6：4であるのに対し、「税の実質配分」ではこれが3：7と逆転しており、依然として大きな乖離がある。

当面は国と地方間の「税の配分」が5：5となるよう、消費税、所得税、法人税など複数の基幹税から地方に税源移譲し、地方税中心の歳入構造とする必要がある。

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

## 5 国庫補助負担金の改革

国と地方の役割分担を明確化し、真に国が義務的に負担すべき分野を除き、国の関与・義務付けを廃止・縮小しつつ、国庫補助負担金を廃止のうえ、税源移譲を進めるべきである。

その際には、指定都市市長会がこれまでに提言した「廃止すべき国庫補助負担金」等を踏まえるとともに、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下げは、決して行ってはならない。

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、併せて廃止のうえ、税源移譲を進めるべきである。

## 6 地方交付税の改革

地方交付税は、国の関与や義務付けによる事務事業に限らず、地域社会に必要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うえで進めるべきである。

その際には、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、双方を重視し、地方財源不足額は、地方交付税の法定率引上げによって解消すべきである。

また、こうした地方交付税制度の本質に反し、国による関与や義務付けの見直しを行わないまま地方交付税総額の圧縮のみを先行させてはならない。

さらに、地方交付税の算定基準の見直しにあたっては、大都市特有の財政需要を的確に反映させる仕組みを構築すべきである。

## 第2章 分権型社会にふさわしい大都市制度のあり方

### 1 指定都市の現状と制度上の問題点

#### (1) 指定都市の現状

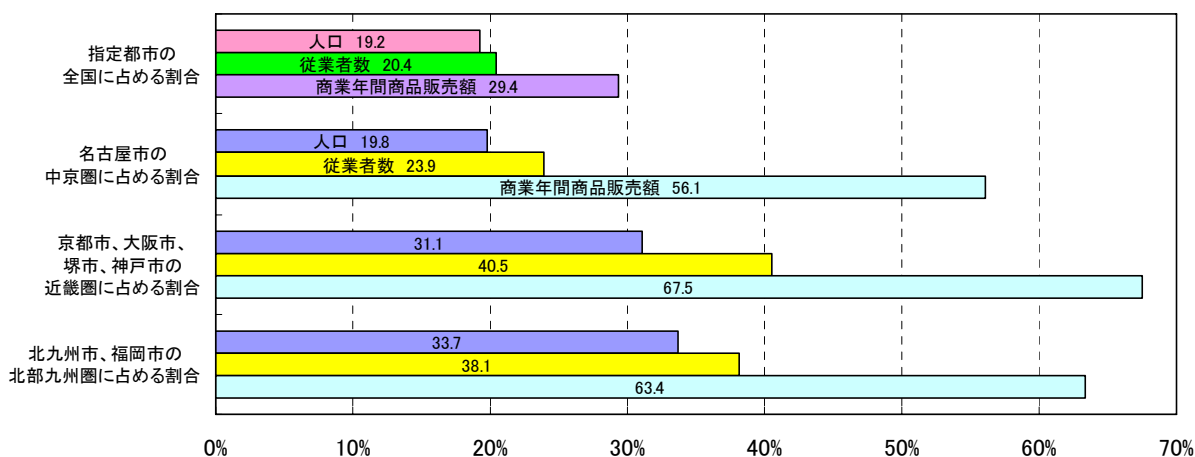
指定都市は、住民に最も身近な基礎自治体として、限られた財源の中でその効率的な配分を図ることにより、我が国の総人口の約2割にも及ぶ多くの住民に対し、福祉、教育、住宅、消防、下水、ごみ、道路、公園など日常生活に直接かかわる分野で、高度で良質な行政サービスを提供している。

また、人口の集中や産業・経済活動の集積に伴い、人・物・情報が行き交う拠点として、基幹的な交通インフラの整備などの大都市特有の行財政需要に対応するとともに、消費、流通、教育文化、観光等の様々な分野において、集客交流機能や情報発信機能などの高度な都市機能を発揮し、都市圏全体の活力の維持、発展に貢献するなど、都市圏における中枢都市（母都市）としての役割も果たしている。

一方、様々な都市機能が高度に集積している指定都市では、環境問題をはじめ、ホームレス問題や安全安心に関わる問題などの都市的課題が他都市に比べて早くから顕在化してきた。指定都市は、これらの課題に対しても、先駆的な施策を次々に打ち出してきたおり、今後も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期待されている。

さらに指定都市は、早くから整備を進めてきた都市基盤の更新のための経費や、少子・高齢化の進展に伴い増加が予想される社会保障関連経費など、都市的財政需要への対応といった課題にも直面している。

## 都市圏における中枢性の例

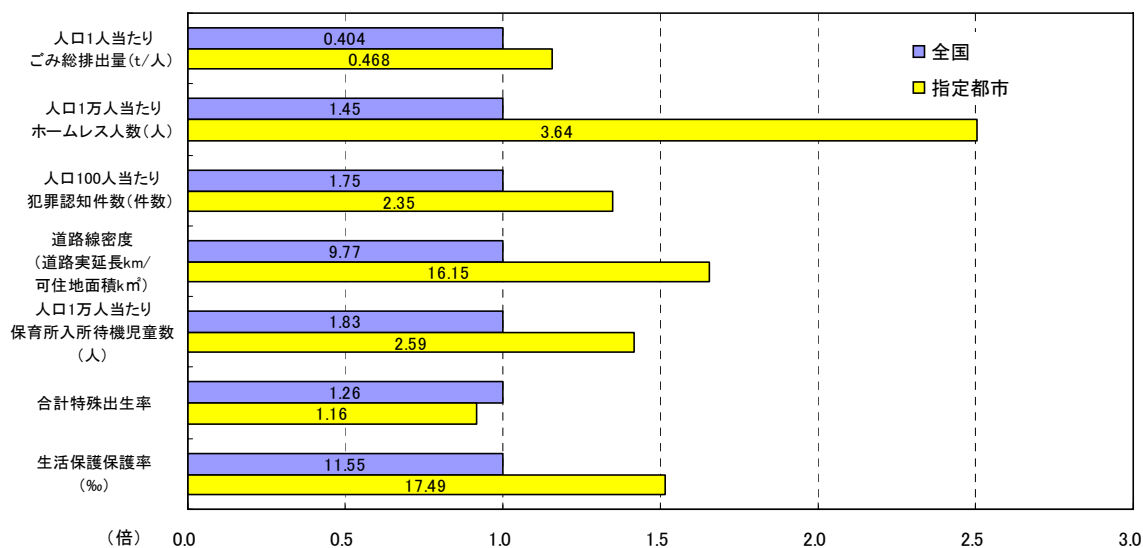


(出典) 「平成17年国勢調査」、「平成16年商業統計調査」

(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。

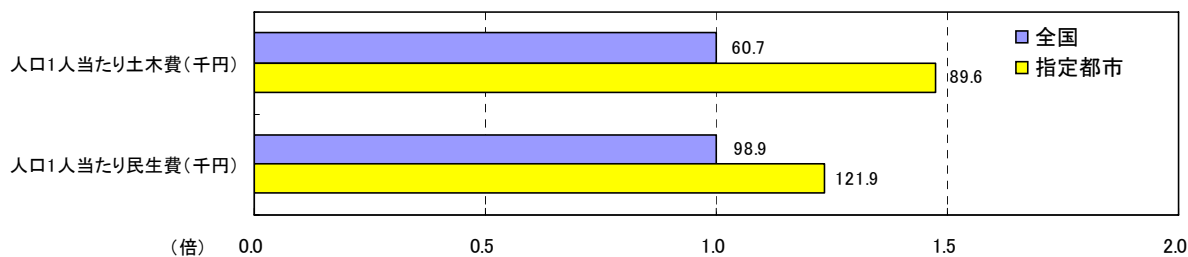
・中京圏：岐阜県、愛知県、三重県 ・近畿圏：滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県 ・北部九州圏：福岡県、佐賀県、大分県

## 都市の課題（全国平均との比較）



(出典) 人口は「平成17年国勢調査」、ごみ総排出量は平成15年の「日本の廃棄物処理」、ホームレス数は平成19年の「ホームレスの実態に関する全国調査報告書」、犯罪認知件数は平成17年の「犯罪統計書」、道路実延長、可住地面積は総務省算出の平成17年の数値、保育所入所待機児童数は「平成17年度保育所入所待機児童数調査」、合計特殊出生率は「平成17年人口動態統計」（指定都市の値は加重平均）、保護率は「平成17年度福祉行政報告例」。

## 都市的財政需要（全国平均との比較）



(出典) いずれも「平成17年度市町村別決算状況調」。

(注) 歳出は、平成17年度決算における全国市との比較であり、指定都市は平成17年度時点である。

## **(2) 制度上の問題点**

指定都市は、現行の指定都市制度のもとで、前記(1)のような役割を果たしてきた。しかし、現行制度は、暫定措置であるにもかかわらず50年以上が経過し、指定都市がこうした役割を十分に果たすためにふさわしい制度とは言い難いものとなっており、次のような問題点を有している。

### **ア 大都市としてのポテンシャルを十分に発揮できない制度であること**

指定都市は、高度かつ膨大な量の都市基盤の整備・管理など、一般の市町村にない大都市特有の行財政需要を有しているにもかかわらず、現行制度では、一般の市町村と同一の制度が一律に適用され、指定都市には道府県の事務が「特例」として部分的に配分されているに過ぎない。

また、道府県による様々な関与が依然として残されており、地域の実情に即した施策の実施への支障、市民や事業者への二重の規制・負担などの問題が生じている。

### **イ 大都市の実態に応じた税財政制度になっていないこと**

指定都市は、国・道府県道の管理その他事務配分の特例により、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。

また、現行の市町村税は、消費・流通課税、法人所得課税といった、経済活動を反映できる都市的税目に乏しく、大都市特有の財政需要に見合う税収確保ができない仕組みになっている。

## 2 あるべき大都市制度の姿

### (1) 大都市特有の行財政需要に対応できる新たな行政制度の創設

高度な行政能力を有する基礎自治体である指定都市は、真に国・道府県が担わなければならない事務以外のすべての事務を担うべきであり、様々な行財政需要に応えることができる新たな大都市制度を創設すべきである。

制度の創設にあたっては、同じ大都市でも、都市基盤、地勢、人口動態、産業構成、都市圏における役割などに差異があるため、多様性に応じた弾力的なものとするべきである。

さらに、大都市圏域における広域的な行政課題については、「基礎自治体優先の原則」に則り、指定都市を中心とした基礎自治体間の連携により、対応すべきである。

なお、現在、道府県から指定都市へ権限移譲された事務の中には、地方自治法の規定に基づき道府県条例により個別に行われているものもあるが、これらは、本来的に指定都市の事務とすべきであり、道府県条例による特例で扱うのではなく、法律において包括的に指定都市の事務として位置付けるべきである。

### (2) 大都市の機能を発揮するための新たな税財政制度の創設

現行の市町村税制は画一的であることから、圏域の中核都市としての役割を担う指定都市が、大都市としての機能や特性を十分に発揮してその責務を果たしていくことができるよう、消費・流通課税、法人所得課税などの都市財源の充実を図ることにより大都市の実態に応じた税財政制度を確立すべきである。

さらに、国・道府県・指定都市の役割分担の見直しを踏まえ、指定都市が果たすべき役割に応じた、国・道府県からの税源移譲による新たな税制を創設すべきである。

### 第3章 第二期地方分権改革に向けた改革提案（事例）

指定都市は、従前から、地域住民に最も身近な基礎自治体としての立場から、自らが主体的に考え、施策を実行していくために、その権限や税財源を充実強化することなどが必要であると主張してきた。

しかし、現実としては、国から地方へ、あるいは都道府県から市町村への権限・財源の移譲が不十分であり、また、「遵守されるべき最低基準」としてのナショナルミニマムと「望ましい標準」としてのナショナルスタンダードを混同した、国・都道府県の関与・義務付けが多く残っているために、地方自治体の主体的な施策展開が阻害されている。

指定都市は、「国と地方の役割分担の徹底した見直し」を実践するために、地方自治体における具体的な事務事業の実態を精査し、その役割に見合う税財源のあり方も踏まえて、今後の改革の方向性について検討・提案していくことが必要であると考えている。

ここでは、各指定都市の実情を踏まえ、当面、特に市民生活に関わりの深い施策分野（教育、子育て支援、まちづくり、災害対策）から、指定都市に固有の行政課題に限らず、広く基礎自治体一般に該当する全国的な共通課題も含め、見直すべき代表的な事例を抽出し、提案を行うものである。

# 指定都市の提案一覧

## 1 教育

- ・学級編制をはじめとした義務教育の運営・実施に関する権限移譲等

## 2 子育て支援

- ・乳幼児の保育・教育に関する国の関与の廃止等
- ・放課後子どもプラン推進事業に関する国の関与の廃止等
- ・次世代育成支援対策交付金の廃止及び税源移譲

## 3 まちづくり

- ・都市計画決定手続における包括的な権限移譲
- ・市街地再開発事業に係る計画の決定・変更等の手続における包括的な権限移譲等

## 4 災害対策

- ・災害発生時の自衛隊派遣要請に関する権限移譲
- ・災害救助法による応急救助の実施に関する権限移譲

## 1 教育

児童生徒の学力の低下に対する懸念や、ニートと呼ばれる若者の増加、外国籍児童生徒の増加など、子どもたちを取り巻く環境は著しく変化している。『骨太の方針 2007』においても「資源の乏しい我が国が少子高齢社会の下でも国際社会を生き抜くには、人材に期待しなければならない。」として教育再生が位置付けられており、学校教育の果たす役割は極めて重要である。

とりわけ義務教育に関しては、地域の声を反映させた取組みが求められるところであり、そのための条件整備として、教育に直接携わる者の創意工夫が、さらに活かしやすい制度づくり、いわば「教育の地方分権」が推進されるべきである。

教育制度に関する基本的な枠組みの整備と地方教育施策の支援については、引き続き国が責任を持って行いつつ、地方自治体は住民の多様なニーズに対応した質の高い教育施策を実施していくべきである。

### <事例：学級編制をはじめとした義務教育の運営・実施に関する制約>

指定都市においては、市が学校の設置管理者であり、また、教職員の任免権は市教育委員会が有していることから、地域の特性や保護者などの地域住民の意向も反映した施策を指定都市が主体的に展開することが望ましい。

現在、少人数学級を編制し、特色あるカリキュラムを組む場合、学級編制及びこれに伴う教職員定数は、道府県教育委員会の判断によることとされているため、道府県教育委員会との協議が必要となっている。また、教職員の給与費は道府県が負担することとなっているため、任命権の所在との「ねじれ」が生じており、人事施策を行ううえで大きな弊害となっているだけでなく、教職員に係る人事・給与事務において市・道府県に重複が生じており、非効率とな

っている。

また、教育課程の基準については、国が示す学習指導要領によるものとされており、その中では、国の基準として教科、教育内容、授業時間数などが拘束力を有したものとして規定されている。このため、学校教育の内容が画一的になりがちで、子どもの個性を生かした教育ができない、地域の独自性を出しにくいといった問題がある。

さらに、施設整備に関しても、資格面積や対象基準等の要件があるため、自主的・効率的な施設整備が行えない状況にある。

### 《指定都市の提案》

- ① 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とともに、人事管理と給与費負担の「ねじれ」を解消すべく、県費負担教職員に係る経費については、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、税源移譲により確実な財源措置を講じるべき。
- ② 教育課程編成に関する基準について、地域の独自性が出せるよう拘束力を緩和すべき。
- ③ 施設整備に際しての基準等を撤廃するとともに、それに見合う国庫補助負担金・交付金を廃止し、必要な財源は税源移譲により全額措置すべき。

## 2 子育て支援

晩婚化などにより少子化は今後一層進行すると予想されている。急速な少子化の進行は、今後の我が国の社会経済全体に極めて深刻な影響を与えるものであり、政府・地方自治体・企業などが一体となって、さらなる取組みを進めていく必要がある。

国は、これまでの子育てと仕事の両立支援に加え、全ての子育て家庭を支援するという観点から、子どもを生みたい人が生み育てやすい環境整備に重点的に取り組んでいる。地域においても、計画的に次世代育成支援を進めることにより、家庭や地域社会における「子育て機能の再生」を図っていくことが求められている。

一方で、子育てを取り巻く環境については各地域で事情が大きく異なっており、施策の実施にあたっては、地域の実情に応じた多様な働き方を可能としていくことが必要である。

これまでの施策体系は、国庫補助負担金を財源とした全国一律の基準による施設整備を主体としたものであったが、今日では産休・育休から保育サービスへの切れ目のない移行が可能となる施策や、在宅で子育てをしている家庭への支援施策、児童手当をはじめとする種々の経済的支援など各種の子育て支援施策を、地域の特性に応じ、総合的に実施できるような施策体系が求められており、そのための制度的枠組みの構築が必要である。

### <事例：乳幼児の保育・教育に関する国の関与>

保育・教育ニーズの多様化や核家族化が進行していることなどを背景として、保育所における休日保育事業や一時保育事業などの実施や、就学前の教育・保育を一体として捉えた認定こども園制度の創設などの様々な環境整備がなされてきたところであるが、国の関与が強く残っていることや、認可権限が統一されていないことから、基礎自治体である市町村において一貫した施設整備や子育て

支援施策を講じにくい状況にある。

例えば、公立保育所の運営に係る国庫補助負担金は税源移譲されたにもかかわらず、私立保育所については依然として補助制度が残っており、さらに、施設整備の国庫補助負担金が交付金化されたものの、複数年事業が対象にならないなど、名称が変わっただけで、何ら地方の裁量が増したとは言い難い。

一方、新たな試みである認定こども園は、幼稚園と保育所の機能に着目し、それぞれにない機能を付加することによって認定を受ける制度であるが、4つのタイプに類型化されるなど複雑な制度となっている。また、認定こども園の認定と私立幼稚園の設置認可の権限は道府県に、保育所の設置認可と指導監査の権限は指定都市となっている状況である。

#### 《指定都市の提案》

- ① 民間保育所の運営費に係る国庫補助負担金や児童育成事業補助金など、保育対策に係る国庫補助負担金をすべて廃止し、必要な財源は税源移譲により全額措置すべき。さらに、交付金化も国の関与が残ることから、次世代育成支援対策施設整備交付金を廃止し、必要な財源は税源移譲により全額措置すべき。
- ② 私立幼稚園の設置認可等の権限、認定こども園の認定に関する権限を指定都市に移譲すべき。また、幼稚園の設置認可等及び認定こども園の認定に係る経費並びに私立幼稚園に対する助成についての必要な財源は、税源移譲により全額措置すべき。

## ＜事例：放課後子どもプラン推進事業に関する国の関与＞

就労形態の多様化や核家族化が進行していることなどを背景として、放課後や土曜日、夏休みなどに、児童が安全かつ安心して過ごすことができる社会環境の整備が重要な課題となっている。

国においては、文部科学省及び厚生労働省がそれぞれ所管する事業を連携させて、「放課後子どもプラン推進事業」を推進しているが、例えば、「放課後児童クラブ」の運営に関する補助金交付の要件として、同じ建物内で「すべての子どもを対象とした活動拠点（居場所）の提供を行う場合には、放課後児童のために間仕切り等で区切られた専用スペース又は専用部屋を設け、生活の場としての機能が十分確保されるよう留意すること」といった義務付けが行われている。

そのため、指定都市においては、同じ建物内で総合的な放課後子ども対策を実施しようとしても、上記のように国の補助金交付の要件に合わない場合には指定都市の自主財源により経費負担しなければならず、柔軟な対応がとれない。

少子化の流れの中で、都市部における共働き世帯の増加や核家族化に対応していくための今後の放課後対策は、留守家庭児童を包括したすべての子どもを対象としてその健全な育成を図るべきであり、国は、モデル事業を示す場合であっても、その具体的内容の設定については、地域の実情に応じて地方自治体の裁量にゆだねるべきである。

### 《指定都市の提案》

- ① 放課後児童クラブの施設に対する義務付けなど、放課後子どもプラン推進事業の実施に関する国の関与・義務付けを廃止すべき。
- ② 放課後子どもプラン推進事業に係る国庫補助金を廃止し、その実施に必要な財源は、税源移譲により全額措置すべき。

### **<事例：次世代育成支援対策交付金に関する国の関与>**

仕事と育児の両立支援等の生活支援を行うファミリーサポートセンター事業などの次世代育成支援対策事業の実施については、国の次世代育成支援対策交付金があるが、地域の実情に合わない全国一律の交付単価が設定されており、指定都市における主体的かつ計画的な次世代育成支援対策事業の実施に対する障害となっている。

現在の交付金による財源措置ではなく、所要額の全額を税源移譲により措置することで、指定都市は、全国一律の国制度に基づく事業だけでなく、それぞれの地域の特性や創意工夫を活かした次世代育成支援対策事業を、主体的かつ計画的に推進することができると考える。

#### **《指定都市の提案》**

- ① 指定都市が、地域の特性や創意工夫を活かした次世代育成支援対策事業を主体的かつ計画的に推進できるよう国の関与・義務付けを廃止すべき。
- ② 次世代育成支援対策交付金を廃止し、その実施に必要な財源は、税源移譲により全額措置すべき。

### 3 まちづくり

都市においては、人々が住み、働き、学び、集い、交流し、そして憩うなどの多様な活動が営まれている。このような活動を支えるために、地方自治体は「まちづくり」として、土地の高度利用、快適居住空間の整備、就業・就学の場の確保、物流拠点づくりなど様々な都市機能整備を進めるとともに、これらを相互にネットワーク化する道路、交通、通信等の基盤整備を行っている。とりわけ、指定都市は、より大量、高密度、高効率な基盤整備によって圏域の産業、生活文化の中心となり、我が国の活力を牽引する役割が求められている。

しかしながら、現実には同種の施設であるにもかかわらず、道路や河川のように国・都道府県・市町村に管理権限が分かれていたり、都市計画のように自治事務であるにもかかわらず、国や都道府県の関与があるために、市町村の主体性が損なわれている場合がある。さらに、国直轄の事業であるにもかかわらず負担金を徴するという不合理があるなどの問題点がある。

また、何よりも各法令による都市基盤整備の縦割り運用自体が、中心市街地等における円滑な整備の支障となっている。

地方の活力を高め、強い地方を創出するためには、指定都市のまちづくりは、これまでも増して、地域の実情に即した自主的・自立的なものとしなければならない。そのためには、指定都市が自己決定・自己責任のもとに施策展開できる仕組みが必要である。

#### <事例：都市計画決定手続における道府県行政との重複>

都市の健全な発展と秩序ある整備を図るための土地利用や道路・公園等の都市施設の整備、市街地開発事業に関する計画として「都市計画」が決定されている。

指定都市の市域内における「都市計画」については、その大半を

指定都市が決定しているが、市街化区域と市街化調整区域の区域区分に関する都市計画や高速道路に関する都市計画などについては、特に広域の見地から決定すべきとして、指定都市の市域内にとどまるものであっても、道府県が決定することになっている。

しかし、これらは実質的には、指定都市が地元への説明や調整などを行って素案を作成し、ほぼそのままの案を道府県の都市計画審議会に諮るという手続を経て計画が決定されており、完全に二重手続となっている。

また、指定都市が決定している「都市計画」については、あらかじめ道府県知事又は国土交通大臣に協議し、その同意を得なければならず、国土交通大臣に協議しようとするときは、あらかじめ道府県知事の意見を聴かなければならないことになっているため、用途地域の変更など地域の実情にあった土地利用計画を定めようとする場合でも、道府県との協議に時間を要することとなり、地域特性に応じたまちづくり施策を迅速かつ柔軟に展開することが困難となっている。

さらに、指定都市が都市計画事業を施行しようとする場合には、大半の都市計画決定を指定都市が行っているにもかかわらず、道府県知事の認可を受ける必要があるため、都市計画事業の施行に先立ち、多大な時間と労力を費やさざるを得なくなっている。

### 《指定都市の提案》

- ① 指定都市の市域における「都市計画」は、指定都市に設置する都市計画審議会の議を経て、指定都市が決定できるように権限を包括的に移譲すべき。
- ② 真に広域的調整を要するものを除き、国土交通大臣又は道府県知事による協議、同意手続を廃止すべき。
- ③ 都市計画事業の施行に係る道府県知事の認可権限を廃止すべき。

### <事例：市街地再開発事業に係る計画の決定・変更等の手続の複雑さ>

老朽化した木造建築物等が密集した市街地において、敷地を共同で利用して中高層の建築物に建て替え、あわせて公園・広場などのオープンスペースの確保や道路などの公共施設の整備を一体的に行うことによって、地域にふさわしい安全で快適なまちづくりを行う事業として、「市街地再開発事業」がある。

市街地再開発事業は、地方自治体のほか、民間（市街地再開発組合や個人など）によっても実施されているが、現状では、

- ① 市街地再開発事業を施行するために組合を設立しようとする場合や、個人施行として市街地再開発事業を施行しようとする場合は、指定都市へ認可申請書を提出し、指定都市が指導・助言を行ったうえで申請書を受け付け、事実上審査を行っているにもかかわらず、認可権者が道府県知事となっているため、再度道府県で認可手続が行われている。
- ② 指定都市が施行する市街地再開発事業について、事業計画を定めようとする場合は、あらかじめ公衆の縦覧に供するとともに地権者等による意見書の提出手続が定められており、また、権利変換計画・管理処分計画を決定・変更しようとする場合は、これに加えて市街地再開発審査会による議決手続が設けられているにもかかわらず、さらに道府県知事の認可まで必要とされている。

これらにより、市街地再開発事業を行おうとする者にとっては認可手続に時間を要することになり、迅速な事業実施が困難となっている。また、道府県知事に認可権限がある、若しくは道府県知事の関与があるために、市域内における総合的なまちづくり、地域の実情に応じたまちづくりに支障をきたすおそれがある。

《指定都市の提案》

- ① 市街地再開発事業において道府県知事が行っている認可については、すべて指定都市の市長に権限移譲すべき。また、これに伴い、国庫補助負担金や道府県補助金を廃止し、必要な財源は、税源移譲により全額措置すべき。
- ② 指定都市が施行する市街地再開発事業については、道府県知事による認可を廃止すべき。

## 4 災害対策

住民の生命、身体、財産の保護は行政の基本的な責務であり、災害対策は、地域住民から最も期待されている施策の一つである。

阪神・淡路大震災に代表されるような大災害の発生時には、被害の拡大防止や被災者の救援が最優先事項となる。加えて、指定都市は圏域の中核都市であることから、発災によって中核機能に支障が生じ、あるいは機能が停止した場合、当該指定都市はもとより周辺地域に及ぼす影響は計り知れない。

したがって、大災害発生時に、その被害の拡大を防止し、被害を最小限に食い止めるためには、当該指定都市がその被災の実情にあわせて、できる限り迅速かつ的確に対応することができるような条件整備が必要である。

### ＜事例：災害発生時における自衛隊の派遣要請に関する制約＞

台風、地震などの災害発生時には、特に被害が甚大であるなどの場合、自衛隊に派遣要請を行うこととなる。

しかしながら、現行制度では、この派遣要請は、道府県の権限とされており、指定都市であっても、自らの権限で防衛大臣に対し、自衛隊の派遣要請を直接行うことはできない。

指定都市は、災害対策を担う十分な能力を有しており、災害の状況に応じて関係道府県や自衛隊と連携しながら対策を講じることが可能であるにもかかわらず、災害発生時のような緊急事態に派遣要請を道府県経由とすることは、手続の迅速性の点から問題である。

早期に被害の拡大防止や被災者への対応を行うためには、現場の状況を最もよく知りうる立場にあり、かつ被害の拡大防止の責任を負う指定都市が、その判断によって、直接、自衛隊の派遣要請を行うことが適当である。

### 《指定都市の提案》

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べき。

### ＜事例：災害救助法による応急救助の実施に関する制約＞

台風、地震などの災害発生時において、避難所の設置、応急仮設住宅の供与、食糧・飲料水の供給などの応急救助については、道府県から委任を受けて、指定都市がこれらの事務の一部を行うことができる。

しかしながら、例えば、仮設住宅への滞在の延長や物資の支給金額の増額など、地域の実情に応じて、当初決められている基準以上に対応しようとする際は、道府県を経由して厚生労働大臣と協議することが必要とされているが、指定都市は、災害対策を担う十分な能力を有しており、また、応急救助を実施するときに道府県を経由することは手続の迅速性の点で問題がある。

### 《指定都市の提案》

災害救助法による応急救助についての権限を指定都市に移譲すべき。

## 今後に向けて

本提言に掲げた事例は、様々な分野のうち、特に市民生活に関わりの深い施策分野について、課題と改革の方向性を示したものである。

指定都市は、真の分権型社会にふさわしい新たな大都市制度の創設に向け、このたびの地方分権改革において、現行の指定都市制度の抜本的見直しが検討されるべきであると考えます。

しかしながら、現在までのところ、地方分権改革推進委員会、道州制ビジョン懇談会、第29次地方制度調査会、政党の調査会等においても、大都市制度固有の問題に関する検討が行われていない。

こうした状況を踏まえて、指定都市市長会は、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い、真の地方分権改革の実現に向けて引き続き積極的に提案を行うこととしている。

本提言について、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、関係各位において十分な検討が行われるよう強く要請する。