

第 28 次地方制度調査会の「大都市制度のあり方」 に関する今後の調査審議についての意見

平成 17 年 12 月 9 日、第 28 次地方制度調査会から内閣総理大臣に対して、「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」が提出されました。

指定都市は、第 28 次地方制度調査会が平成 16 年 3 月の発足以来、地方自治を一層推進していく立場から精力的に調査審議を重ねてこられ、今般、現下の社会情勢や地方行政の実態を十分踏まえた答申を出されたことに対して、深く敬意を表するものです。

しかしながら、「大都市制度のあり方」及び「地方税財政制度のあり方」については、いずれも審議項目の一つに挙げられているにもかかわらず、答申では、中核市の面積要件の廃止のほかは、都市の規模・能力に応じた事務権限の一層の移譲が進められるべき、あるいは、三位一体の改革の確実な実現や更なる地方税財政制度の改革の取組が必要といった抽象的な方向性を示すにとどまっており、現行の指定都市制度を含む大都市制度や地方税財政制度について十分な審議が進められているとは言い難い状況となっています。

現行の指定都市制度は、昭和 31 年に、当面大都市の実情に即して府県から一部の事務と財源を配分することにより大都市問題に対処する「暫定的な措置」として設けられたもので、制度の抜本的な改革については、同年 5 月の参議院地方行政委員会における政府統一見解にもあるように、府県制度の改革とかかわるものであるとの理由により見送られ、その後半世紀にわたって先送り・凍結されてきました。

現在、地方分権一括法による第 1 次改革に引き続く地方分権改革の一環として、道州制の導入など都道府県制度の改革が検討されていますが、こうした検討が進められている今こそ、制度発足時から先送りにされてきた課題である大都市問題の根本的な解決に向け、指定都市制度の抜本的な改革に積極的に取り組むべきです。

規模・能力を有し、我が国の総人口の 20 パーセント近くにも及ぶ 2200 万人もの国民が居住している指定都市について、「補完性の原理」及び「近接性の原理」並びにこれ

らに基づく「基礎自治体優先の原則」を踏まえた本来の役割分担にのっとり事務権限の配分や税財源の移譲を行い、広域自治体との関係も含めた新たな大都市制度を構築することは、今後の分権型社会における基礎自治体や広域自治体のあり方のモデルとなるものであり、新たな地方自治制度構築の先駆けになると考えます。

指定都市市長会においても、「大都市制度調査研究プロジェクト」を設置し、道州制の導入を視野に、行財政両面から大都市制度について調査研究を進めるとともに、「大都市特例税制検討会」を設置し、指定都市の事務配分の特例に対応した大都市特例税制について検討を重ねてきたところであり、これらの結果に基づき、近く各方面に提言することとしているところです。

第 28 次地方制度調査会では、道州制における大都市制度については、別途審議されているとのことですが、今後の調査審議において、分権型社会における基礎自治体のあり方を方向付け、新たな地方自治制度を構築していくうえでのリーディングモデルとなる新たな大都市制度について、後記の点を踏まえて十分な調査審議を進めていただきますよう強く要請します。

平成 17 年 12 月 22 日

札幌市長	上 田 文 雄
仙台市長	梅 原 克 彦
さいたま市長	相 川 宗 一
千葉市長	鶴 岡 啓 一
川崎市長	阿 部 孝 夫
横浜市長	中 田 宏
静岡市長	小 嶋 善 吉
名古屋市長	松 原 武 久
京都市長	梶 本 頼 兼
大阪市長	關 淳 一
神戸市長	矢 田 立 郎
広島市長	秋 葉 忠 利
北九州市長	末 吉 興 一
福岡市長	山 崎 広太郎

1 現行の指定都市制度の枠組みにとらわれない大都市制度の抜本的な改革

道州制など新たな広域自治体制度のもとにおける分権型社会にふさわしい大都市制度については、次のような視点に立って、現行の指定都市制度の枠組みにとらわれない抜本的な改革に積極的に取り組むべきです。

(1) 「基礎自治体優先の原則」の徹底

「補完性の原理」及び「近接性の原理」並びにこれらに基づく「基礎自治体優先の原則」からすれば、地域における事務で、現在、国や道府県で処理されているものは、住民に最も身近な基礎自治体である市町村に移譲していくべきであり、とりわけ高度な行政能力を有する基礎自治体である指定都市は、真に広域自治体が担わなければならない事務以外の事務をすべて担うこととすべきです。

また、指定都市がこれらの事務を処理するにあたっては、広域自治体による許認可、同意、協議等の関与は一切なくすべきです。

(2) 住民本位の自主的かつ総合的な行政運営の促進

現在、国や道府県が補完事務として行っている事務については、指定都市が区役所その他の行政資源を活用して実施することにより、住民ニーズを反映した自主的かつ総合的な行政運営や住民により身近な所でのきめ細かなサービスの提供が可能となり、二重行政の解消等の行政の効率化や責任の所在の明確化が図られます。

地域における住民本位の自主的かつ総合的な行政運営を促進するため、行政能力を有する指定都市への国や道府県の補完事務の移譲を推進すべきです。

(3) 大都市固有の行財政需要への対応

大都市は、住民に最も身近な基礎自治体としての役割を果たすとともに、人口の稠密化や産業・経済活動の集積に伴い、人・物・情報の流通の拠点として、幹線道路・鉄道といった基幹的な交通インフラの整備や大規模な教育文化施設・高等教育機関・高度医療機関・研究機関の設置運営など、一般の市町村とは異なる固有の行財政需要への対応も求められており、大都市制度は、こうした様々な行財政需要に対応することができるものでなければなりません。

(4) 事務権限に見合う自主財源の制度的保障

地域の実情に応じた施策・事業を自主的かつ総合的に実施するためには、事務権限と同時にそれを処理するために必要な経費に係る自主財源を、地方税を基本とし

て確保することが必要不可欠です。

道州制など新たな広域自治体制度のもとでは、指定都市は、真に広域自治体が担わなければならない事務以外の事務をすべて担うとともに大都市固有の行政需要に対応するなど、一般の市町村よりも多くの事務権限を処理することから、現行制度のように指定都市も一般の市町村も同一の制度を原則として一律に適用するのではなく、指定都市が担う事務権限に見合う自主財源を、地方税を基本として制度的に保障する独自の税財政制度を設けることが必要です。

(5) 各都市の多様性に対応した弾力的な制度

同じ大都市といっても、それぞれ都市圏における役割等に差異があるため、制度化にあたっては、画一的なものせず、多様性に応じた弾力的な制度とすることが必要です。

(6) 広域的課題への対応は基礎自治体間の水平連携を基本

「基礎自治体優先の原則」からすれば、大都市圏域における広域的な行政課題については、すべて広域自治体に対応すべきとするのではなく、大都市を中心とした基礎自治体間の連携（共同処理）による対応がまず検討されるべきです。

2 当面の改革

現行の道府県制度のもとにおいても、指定都市が「基礎自治体優先の原則」にのっとり住民本位の自主的かつ総合的な行財政運営を図ることができるよう、次のような事務権限の移譲とこれに伴う税財源の移譲、国や道府県による関与の見直しを積極的に推進していくべきです。

指定都市について、こうした改革を推進していくことは、道州制の導入など分権型社会にふさわしい地方自治制度への改革に向けた大きな第一歩となるものと考えます。

(1) 更なる事務権限の移譲と関与の見直し

これまで指定都市として国に対して要望を行ってきた事務権限の移譲と関与の見直しの項目のうち未実施となっている 63 項目の早期実現を図るほか、現在、道府県が指定都市の市域内で実施している事務のうち広域事務や連絡調整事務以外の事務については、指定都市に移譲することを検討すべきです。

(2) 大都市特例に対応した税財政制度の検討

指定都市が自主的・自立的な行財政運営を図るためには、事務配分に対応した自

主財源を、地方税を基本として確保する税財政制度が必要不可欠です。

しかしながら、指定都市は大都市特例として道府県の事務の一部を担っているにもかかわらず、指定都市も一般の市町村も同一の制度が原則として一律に適用される現行の地方税制度のもとでは、これらの事務に係る税財源措置は極めて不十分なものとなっています。加えて、現在、政府において、道府県費負担教職員制度の見直し、学級編制の基準の設定権限等の道府県から指定都市への移譲が検討されていますが、これらに伴い必要となる経費に係る税財源措置については明らかにされていない状況です。

指定都市市長会では、こうした状況のもと、今後の大都市特例事務に対応した税制とそのあるべき方向性について検討するため、「大都市特例税制検討会」を設置し、別添のとおり、提言を取りまとめたところです。

(3) 道府県と指定都市との関係の見直し

現行の地方自治制度において道府県と市町村は対等・並列の関係に立つことは言うまでもないことです。道府県と指定都市との関係についても、指定都市は原則として道府県による補完を要しないことから、指定都市の事務に関する道府県による関与や行政不服審査は、原則として廃止すべきです。

また、道府県と指定都市による二重規制や二重行政の弊害を避けるため、指定都市の区域内については、道府県が広域事務や連絡調整事務以外の事務を実施することを禁止し、その一方で道府県には当該事務の実施についての指定都市に対する勧告権を付与するなど、事務の重複を回避する仕組みが必要です。