

# 第二期地方分権改革に関する指定都市の意見

(第3次提言)

〔概要版〕

平成20年10月

指 定 都 市 市 長 会

# はじめに

## これまでの指定都市の意見と第3次提言の位置づけ

### 地方分権改革に関する主な動向

H19.11.16	中間的な取りまとめ (地方分権改革推進委員会)
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">第3次提言の範囲</div>	
H20.05.28	第1次勧告(地方分権改革推進委員会)
H20.06.20	地方分権改革推進要綱(第1次)(政府)
H20 年末	第2次勧告(地方分権改革推進委員会)
H21 春	第3次勧告(地方分権改革推進委員会)
(地方分権改革推進計画閣議決定)	
H21 秋 ~ H22 春	(「新分権一括法(仮称)」提出)

【第1次提言(H19.8)】～中間的な取りまとめに向け発出～

- ・指定都市の基本的な考え
- ・個別分野の改革提案  
(教育・子育て支援・まちづくり・災害対策)

【第2次提言(H20.2)】～第1次勧告に向け発出～

- ・国・道府県・指定都市のあるべき役割分担
- ・指定都市の役割を踏まえた個別分野の改革提案  
(土地利用・河川・道路・生活保護・国民健康保険・子育て支援・義務教育)

【第3次提言(H20.10)】

- ・第1次勧告及び地方分権改革推進要綱(第1次)の評価
- ・第2次勧告に向けた提案事項
  - 第1次勧告等の評価を踏まえた提案事項
  - 法制的な仕組みの横断的な見直しに向けた提案事項
  - 国の出先機関の見直しに向けた提案事項
  - 道路特定財源の一般財源化のあり方
- ・今後に向けた意見
  - 大都市制度のあり方について
  - 大都市における税財政制度について

## 第1章 第1次勧告及び地方分権改革推進要綱（第1次）の評価

### 1 全体評価

#### 第1次勧告

- 【指定都市の意見が反映された分野】
  - 土地利用（都市計画決定）
  - 義務教育
- 【指定都市の意見と異なる分野】
  - 河川
  - 道路
  - 大都市制度のあり方（盛り込まれていない）
- 【新たな関与が盛り込まれた項目】
  - 指定居宅サービス事業者の指定（介護保険法）
  - 指定障害福祉サービス事業者の指定（障害者自立支援法）

#### 地方分権改革推進要綱（第1次）

- 【勧告に比べ具体的な結論が先送りされた分野】
  - 土地利用（都市計画決定）
  - 義務教育
- 【原則、道府県への移管とされた分野】
  - 河川
  - 道路

**大都市である指定都市  
の位置づけが不明確**

#### 【総括】

- ・基礎自治体としての「市町村」に対する大幅な権限移譲が盛り込まれたことは大きな意味（特に「土地利用（都市計画決定）」、「義務教育」など指定都市の主張が盛り込まれたことは高く評価）
- ・一方
  - 指定都市の担うべき役割や**大都市制度のあり方について全く触れられていない**
  - 移譲される事務事業の具体的な必要経費とそれに伴う財源の考え方が記載されていない
  - 権限の移譲時期が今後の検討とされるなど不明確である

2 個別評価（個別分野における指定都市の意見 第1次提言・第2次提言 の反映状況）

分野	指定都市の意見 (第1次提言・第2次提言)	第1次勧告の内容	評価	地方分権改革推進要綱(第1次) の内容	評価
災害対策	・防衛大臣に対する災害時の自衛隊派遣要請の権限移譲	・市町村長が、都道府県知事による防衛大臣に対する災害派遣要請をするよう求めた場合には、同時にその旨を防衛大臣等に対して通知することができるよう、必要な措置を講じる	😊	同左	😊
土地利用	(都市計画決定) ・都市計画に関する権限を包括的に指定都市に移譲	(都市計画決定) ・指定都市の区域に係る「都市計画区域の整備、開発及び保全の方針」及び「区域区分」等についての都道府県の決定権限を指定都市に移譲する	😊	(都市計画決定) ・市町村への権限移譲等を進める方向で検討を行い、平成21年度を目途に実施	😊
	(農地転用) ・全ての農地転用許可権限を移譲	(農地転用) ・農地転用の許可(2ha以下)を市に移譲する	😊	(農地転用) ・第1次勧告の方向により検討を行う	😊
河川	・市域内で完結する河川等の整備・管理権限を指定都市に移譲	・一の都道府県内で完結する一級水系内の一級河川の直轄区間を、原則として都道府県に移管する	😐	・第1次勧告の方向に沿って、原則として都道府県に移管する	😐
道路	・市域内の全ての一般国道の整備・管理権限を指定都市に移譲	・主に地域内交通を分担する道路について原則として都道府県に移管する	😊	・第1次勧告の方向に沿って、指定を見直し、原則として都道府県に移管する	😊
生活保護	・生活保護費等は全額国庫負担を前提に抜本的な制度改革	・国が責任を持つべき部分と地方が責任を持つべき部分との役割分担を踏まえた総合的な検討に着手し、平成20年度中を目途に制度改革の方向性を得る	😐	同左	😐
国民健康保険	・国民健康保険は公的医療保険制度を一本化して国が保険者となる	・都道府県単位による広域化の推進等について検討し、平成21年度中に結論を得る	😐	同左	😐
子育て支援	・私立幼稚園の設置認可等の権限の移譲	権限移譲は触れられていない	😐	同左	😐
義務教育	・給与費負担を移管し、学級編制や教職員定数に関する権限を移譲	・政令指定都市と中核市において人事権者と給与負担者が一致する方向で検討し、平成20年度中に結論を得る	😊	・小規模市町村を含めた関係者の理解を得て、計画の策定までに結論を得る	😊

😊 : 意見が反映された分野    😊 : 意見の一部が反映された分野    😐 : 意見が反映されていない分野

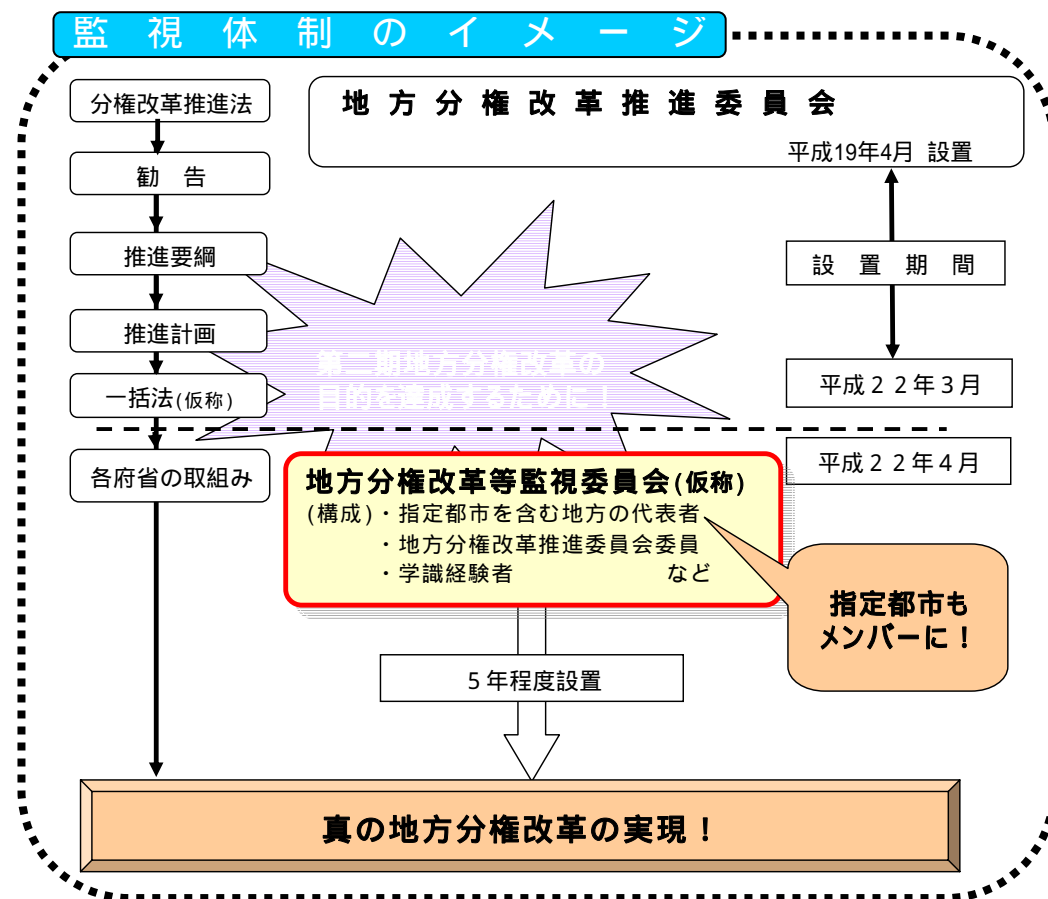
## 第2章 第2次勧告に向けた提案事項

### 1 第1次勧告等の評価を踏まえた提案事項

#### (1) 全体にかかる提案事項

権限の移譲内容や実施時期が不明確なものについて、早急に明らかにすべき・・・

勧告内容が実現されているか、監視するための体制を確実に構築したうえで、指定都市をその構成メンバーに加えること



また、移譲される事務事業の必要経費とそれに伴う財源の審議に向けて

移譲される事務事業の必要経費とそれに伴う財源について、協議や検討するための期間を十分に確保するため、早急に明らかにすること

(2) 個別分野の提案事項 主な分野

## 河 川

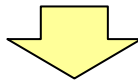


一級河川の権限移譲先が原則として都道府県とされており、指定都市が明確に位置づけられていない

市域内で完結する河川の整備・管理権限を指定都市へ移譲するとともに、市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

市域内で完結する一級河川（国管理）と、市域内を流れる一級及び二級河川（道府県管理）の整備・管理権限が国及び道府県から移譲されると、その事務経費は、

**約 400 億円**（平成18年度決算をもとに推計）



経費全額を税源移譲により措置すること

## 道 路



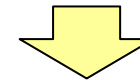
権限移譲先が原則として都道府県とされ、指定都市が明確に位置づけられていない。また、権限移譲の対象範囲が地域内交通を分担する道路に限定

市域内における全ての道路（高速自動車国道を除く）に関する整備・管理権限を指定都市に移譲すること

市域内における一般国道（指定区間）の整備・管理権限が移譲されると、その事務経費は、

**約 1,800 億円**（平成18年度決算をもとに推計）

（新潟市、浜松市を除く）



経費全額を税源移譲により措置すること

## 生活保護



国と地方の役割分担を踏まえた総合的な検討に着手し、平成 20 年度を目途に制度改正の方向性を得ることとされ、指定都市の主張が未反映

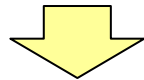
生活保護制度は憲法第 25 条の理念に基づく社会保障の根幹をなすナショナルミニマムの典型であることから、国の責任において持続可能な制度を構築すること

生活保護は、本来、国の事務として措置するものであるが、生活保護にかかる経費のうち 4 分の 1 を指定都市が負担している状況にある。

生活保護にかかる経費は、

**約 9,300 億円** (平成 18 年度決算をもとに推計)

(内 市負担分：約 2,700 億円)



経費全額を国庫負担とすること

## 義務教育



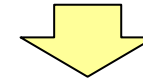
県費負担教職員については、勧告で人事権者と給与負担者が一致する方向で、平成 20 年度中に結論を得るとされた。他方、要綱では計画の策定までに結論を得るとされ、勧告より後退した

県費負担教職員の給与費負担の指定都市への移管について、結論を先送りすることなく早期に決定すること

指定都市に義務教育の教職員の給与費負担が道府県から移管されると、その所要額は、

**約 1 兆 800 億円** (平成 18 年度決算をもとに推計)

(国負担分：約 2,900 億円 道府県負担分：約 7,900 億円)



所要額全額を税源移譲により措置すること

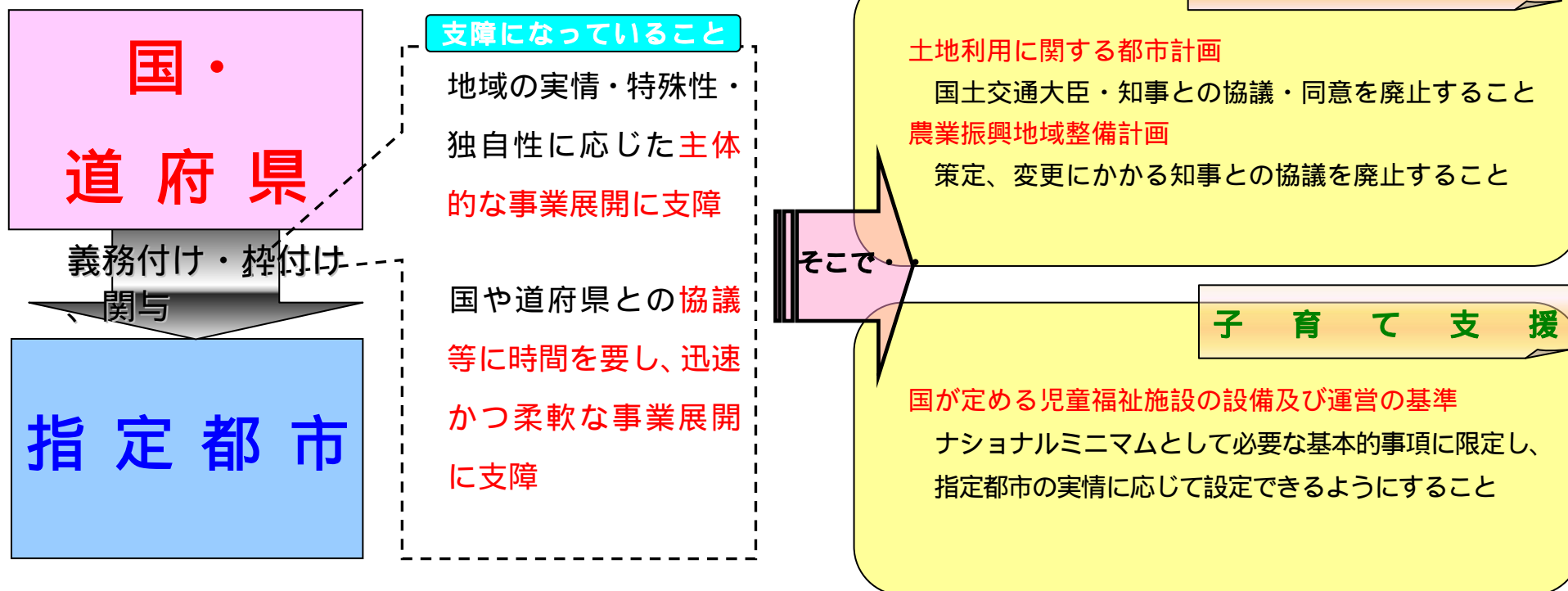
## 2 法制的な仕組みの横断的な見直しに向けた提案事項

### (1)全体にかかる提案事項

義務付け・枠付け、関与の見直しに向けて

法令によるものだけでなく、要領・通知等による事実上の義務付け・枠付け、関与も含めて  
廃止・縮小すること

### (2)個別分野の提案事項 主な分野





### 3 国の出先機関の見直しに向けた提案事項

#### (1)全体にかかる提案事項

国の出先機関の事務事業 真に道府県が担わなければならない事務を除き、指定都市に直接移譲すべき

ただし、出先機関の職員等を移行する議論にあたっては・・・  
単に「権限と職員はワンセット」との安易なルールで地方へ移行させるべきではない

地方は・・・

**厳しい財政状況の中、行財政改革に取り組  
み、事務事業の見直しや大幅な職員定数の  
見直しを行っている**

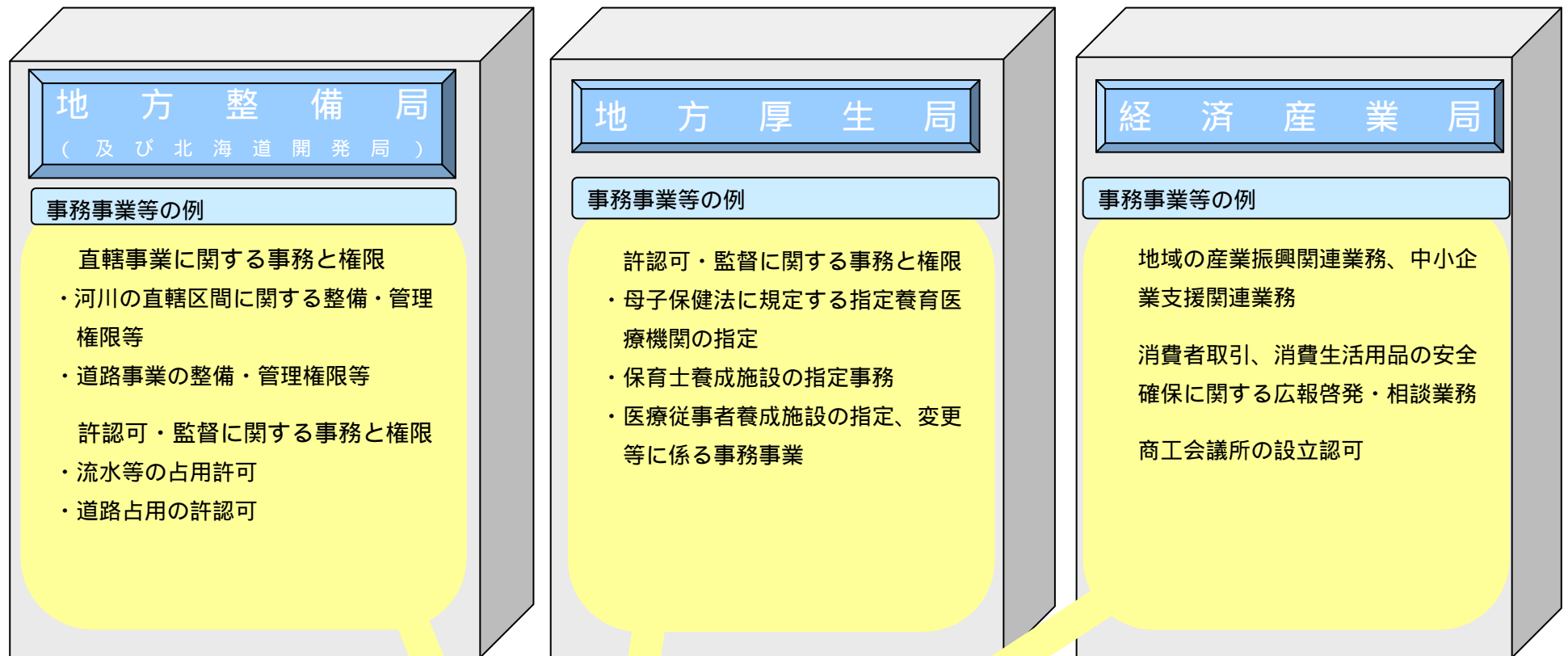
#### 国から地方への職員等の移行にあたり 想定される懸案事項

- ・国が考える「事務量と必要人員」の検証と指定都市側の考え方（必要最小限）の整合
- ・職員の給与・身分（職階等）の取扱い
- ・双方の職員の士気への影響
- ・能力の高い職員の確保策 …… 等々

国の出先機関の廃止・縮小に伴う事務権限の移譲にあたっては、

- ・指定都市を移譲先として都道府県と同等に扱うこと
- ・必要な高度専門的技術・資機材、人材等の移譲について、国の一方的な押し付けでなく、指定都市と協議する場を設置し、意見を尊重すること

(2) 国の出先機関が行う事務事業にかかる提案事項 主なもの

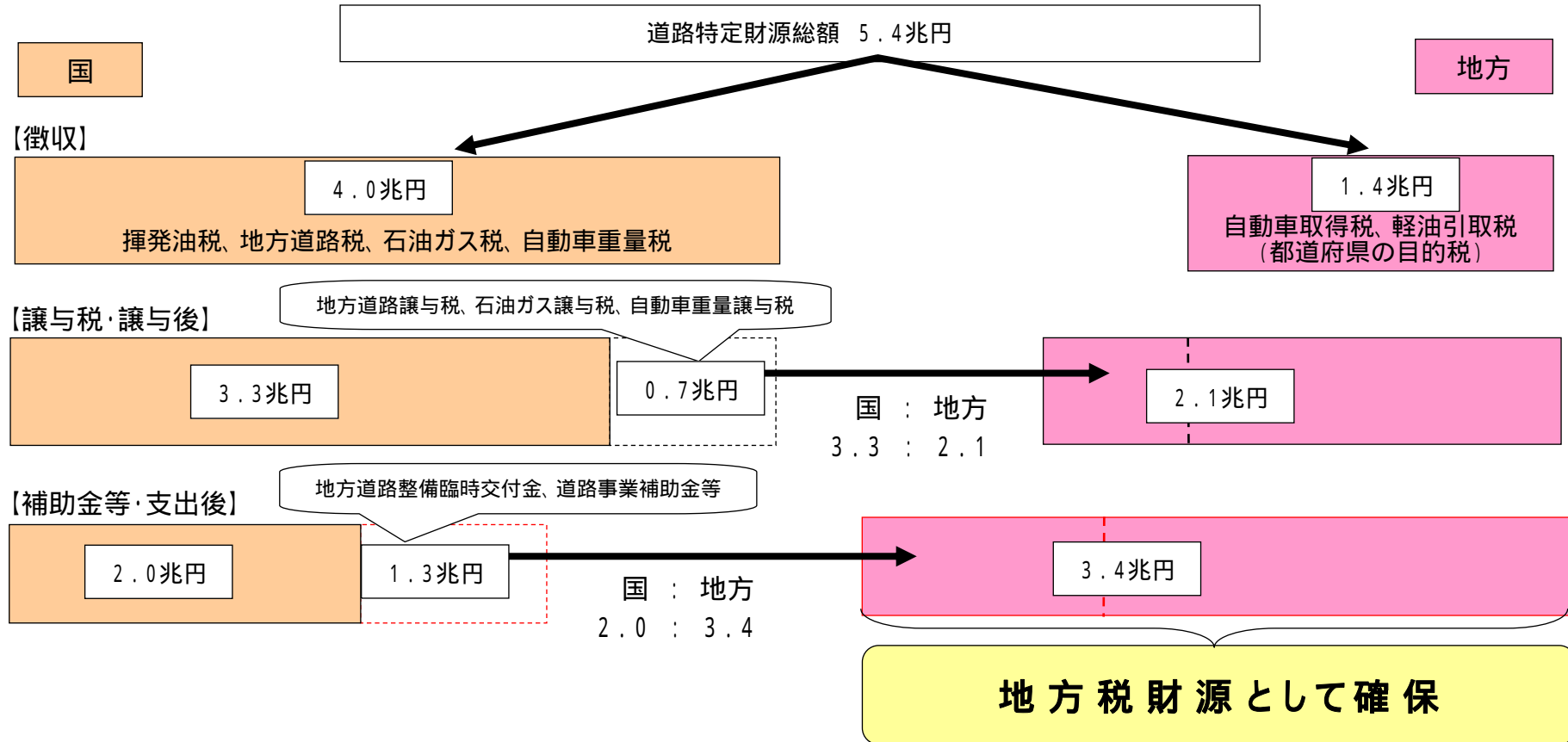


二重行政を排除し、迅速かつ効率的な行政を実現するため、上記の事務事業を移譲し、それに伴い必要となる権限・財源についてもセットで移譲



#### 4 道路特定財源の一般財源化のあり方

### 道路特定財源の配分状況(平成20年度予算)



道路特定財源の一般財源化にあたっては、厳しい地方財政の状況や地方の道路整備、財源配分の状況なども踏まえ、これまで地方に配分されてきた以上の額を確保し、地方が必要とする道路整備などの事業を地方の裁量で行えるよう、自由度の高い地方税財源の充実強化を図ること

### 第3章 今後に向けた意見

#### 1 大都市制度のあり方について

##### 【現行の指定都市制度の問題点】

- ・ 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
- ・ 事務配分に応じた**税財源措置がない**
- ・ 道府県との役割分担があいまいとなり、「**二重行政**」の弊害が生じている

50年以上も前に  
「暫定的な措置」  
として創設

##### 地方分権改革推進委員会

「中間的な取りまとめ」(H19.11.16)

『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』

具体的な議論が  
されていない！

様々な制度を視野に入れ、早急な検討を！！

大都市州

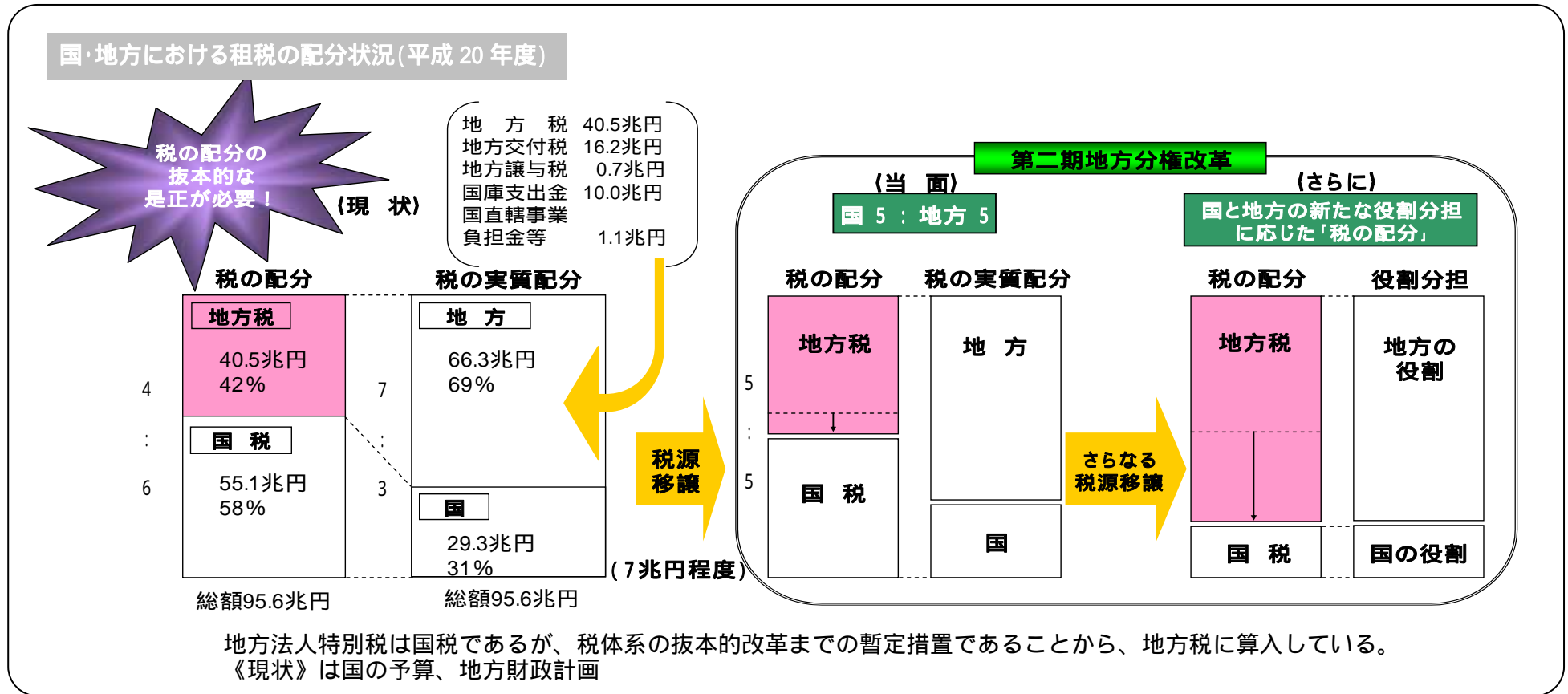
特別市

etc.

- ・ 『大都市制度のあり方』について、今後の十分な審議時間を確保すること
- ・ 大都市の実態に即応した税財政制度を含め、現行の指定都市制度に代わる新たな制度の早期創設に向けて検討すること

## 2 大都市における税財政制度について

### (1) 真の地方分権の実現のための国・地方の税源配分の是正



- ・ 真の地方分権を実現するためには、消費税、所得税、法人税など複数の基幹税から税源移譲を行い、国・地方間の「税の配分」を当面 5 : 5 とすること
- ・ さらに、第二期地方分権改革の中で、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、地方税の配分割合を高めていくこと

# 税源移譲のイメージ

## 国税：地方税 = 5 : 5 とするための税源移譲のパターン例

	例 1	例 2	例 3
消費税から 地方消費税へ	消費税 4% 2.5% 地方消費税 1% 2.5% (移譲見込額) 約 4 兆円	消費税 4% 2.5% 地方消費税 1% 2.5% (移譲見込額) 約 4 兆円	消費税 4% 2.5% 地方消費税 1% 2.5% (移譲見込額) 約 4 兆円
所得税から 個人住民税へ	個人住民税 の税率 10% 11.5% (移譲見込額) 約 1.5 兆円	個人住民税 の税率 10% 13% (移譲見込額) 約 3 兆円	
法人税から 法人住民税へ	法人住民税 の配分割合 12.2% 18.3% (移譲見込額) 約 1.5 兆円		法人住民税 の配分割合 12.2% 24.4% (移譲見込額) 約 3 兆円
移譲額計	7 兆円程度	7 兆円程度	7 兆円程度

参考：税源移譲を含めた国・地方の財源配分の具体例

地方交付税原資に算入されている消費税からの税源移譲  
(1%分、2.7兆円)を実施

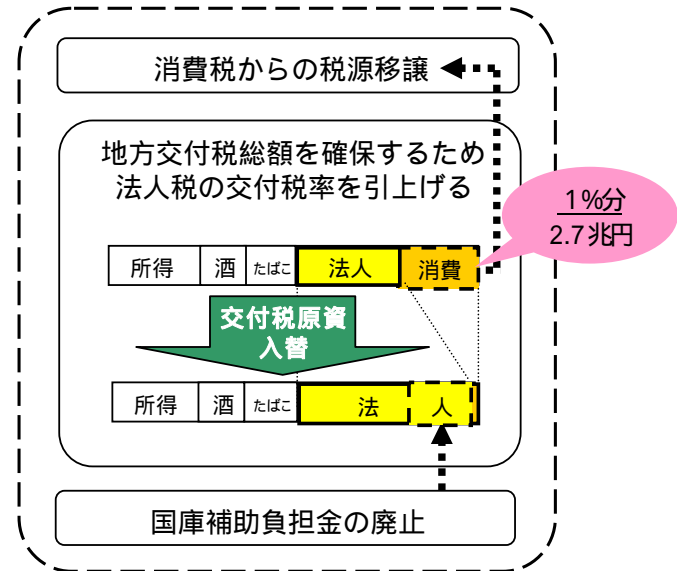
消費税1%分を税源移譲

地方交付税総額の確保

・消費税を税源移譲した後の地方交付税原資については、法人税の  
交付税率を引き上げることにより地方交付税総額を確保

地方の自由度が拡大するよう税源移譲と同額(2.7兆円)の国庫  
補助負担金を廃止

国の収支を維持したままで、実現可能



消費税・所得税・法人税など複数の基幹税からの税源移譲  
(4.3兆円)

## (2)大都市特有の財政需要に対応した都市税源の拡充強化

### 大都市特有の財政需要

#### 圏域における中枢都市としての財政需要

##### 経済活動をけん引するため 生じる財政需要

指定都市の商工費には、  
 企業活動支援（約 160 億円）  
 中小企業対策（約 4,640 億円）  
 工業研究所等の整備・運営（約 70 億円）  
 国際会議場の整備・運営（約 100 億円）  
 中央卸売市場の整備・運営（約 220 億円）  
 などの経費があげられる。

##### 高度医療や教育・文化の 中心都市としての財政需要

高度医療を担う市立大学附属病院の整備・運営（約 160 億円）のほか  
 市立大学の整備・運営（約 480 億円）、  
 国際大会等を開催する大規模スポーツ施設の整備・運営（約 250 億円）  
 などに要する経費が生じている。

金額は平成 18 年度決算値

##### 都市的インフラの整備等 に係る財政需要

物流拠点として、  
 国道整備等負担金（約 730 億円）  
 都市高速道路（約 390 億円）  
 港湾（約 870 億円）  
 空港（約 100 億円）  
 などの経費がある。

都市機能を維持するために、  
 地下鉄事業（約 1,170 億円）  
 バス事業（約 210 億円）  
 下水道事業（約 3,650 億円）  
 都市交通への出資等（約 580 億円）  
 電線等共同溝（約 70 億円）  
 交通渋滞対策（約 320 億円）  
 自転車駐車対策（約 160 億円）  
 などの経費があげられる。

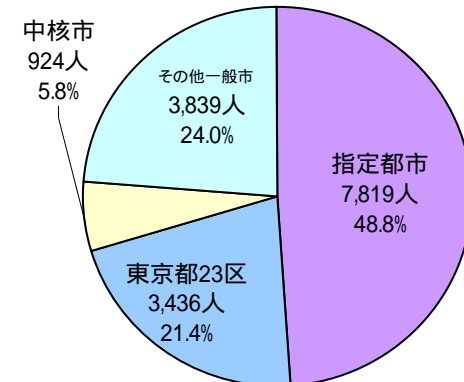
### 人口の集中・産業の集積に伴う 都市的課題から生じる財政需要

人口が集中し、産業・経済活動が集積していることから、

- ・生活インフラ（保育所関係経費等約 3,340 億円）
- ・セーフティネットに関する問題（生活保護・ホームレス対策 約 9,330 億円）
- ・安全・安心に関する問題（都市災害に備えた経費 約 70 億円）

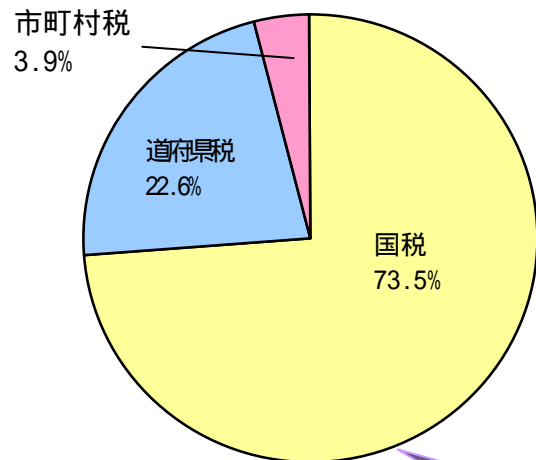
などの都市的課題による大都市特有の財政需要が生じている。

全国におけるホームレスの分布状況



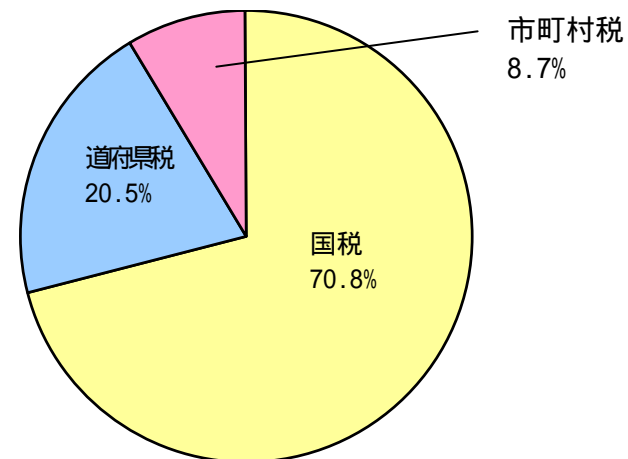
厚生労働省「ホームレスの実態に関する全国調査報告書（平成 20 年）」

### 消費・流通課税の配分割合



国税：平成 20 年度予算  
道府県税、市町村税：平成 20 年度  
地方財政計画

### 法人所得課税の配分割合（実効税率）



地方法人特別税は国税であるが、  
税体系の抜本的改革までの暫定措  
置であることから、道府県税に算  
入している。

大都市特有の  
財政需要

大都市特有の財政需要に対応した  
都市的税目の配分割合が  
極めて低い！

大都市特有の財政需要に対応するため、都市税源である地方消費税などの消費・流通課税及び法人住民税などの法人所得課税の配分割合を拡充強化すること



### (3) 事務配分の特例に対応した大都市特例税制の創設

