

第二期地方分権改革に関する指定都市の意見  
(第4次提言)

平成21年3月

指 定 都 市 市 長 会

## はじめに

地方分権改革推進委員会におかれては、平成 19 年 4 月の発足以来今日まで、極めて精力的に調査審議、勧告等を行ってこられたことに心から敬意を表するものである。

平成 20 年 5 月の第 1 次勧告において、国と地方の役割分担の見直しや具体的な権限移譲等について触れられ、また、同年 12 月の第 2 次勧告において、義務付け・枠付けの見直しについて、4,076 もの見直し対象条項が示された。これらの勧告は、地方の自由度を拡大し、地域の実情にあった対応が可能になるものとして、高く評価するとともに、勧告内容の実現に向け、強く期待しているところである。

これまで、指定都市市長会が 3 度にわたる提言を通じて訴えてきたように、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。

とりわけ、人口、産業等が集積する大都市が、活力を維持し、都市行政の先導的役割を果たすとともに、区域を越える都市圏全体を支え、地方全体をけん引していくことが、日本の発展に不可欠である。

第二期地方分権改革を実効性のあるものとし、地方がその役割と責任を果たすためには、これを支える抜本的な税財政制度の改革が最も重要な要素であり、これなくしては、第一次分権改革と同様、「未完の分権改革」となりかねない。

そこで、これまでの取組みを踏まえ、指定都市が望む大都市における税財政制度など地方分権改革のあり方について「第 4 次提言」として取りまとめたので、意見として提出する。

地方分権改革推進委員会の第 3 次勧告に十分反映されるよう要望するとともに、政府においても地方分権改革の実現を最重要課題として位置づけ、地方分権改革推進計画の策定、新分権一括法案（仮称）の早期国会提出に向け、積極的に取り組まれることを強く望むものである。

# 目 次

## 第1章 第二期地方分権改革に関するこれまでの取組み

- 1 指定都市のこれまでの主な意見 …………… 1
- 2 指定都市の提案事項の勧告への反映状況 …………… 3
- 3 国の対応 …………… 5

## 第2章 第3次勧告に向けた提案事項

- 1 これまでの取組みを踏まえた提案事項
  - (1) 地方分権改革推進委員会への提案事項…………… 6
  - (2) 政府への提案事項…………… 7
- 2 「大都市における税財政制度」に関する提案事項
  - (1) 地方税財政制度について…………… 9
  - (2) 大都市特例税制について…………… 22

## 第3章 今後に向けた提案事項

- 1 真の地方分権改革の実現を担保するための仕組みの構築
  - (1) 地方分権改革監視等委員会（仮称）の設置 …………… 28
  - (2) 地方分権改革監視等委員会（仮称）の役割 …………… 29
- 2 新たな大都市制度の早期創設に向けて …………… 30

## 資料

# 第1章 第二期地方分権改革に関するこれまでの取り組み

## 1 指定都市のこれまでの主な意見

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、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ことを原則として、地方分権改革推進委員会の勧告等に向け、3度にわたり提言を行ってきた。

例えば、権限移譲に関しては、別表1に掲げるように、「道路」について、一体的で効率的な整備・管理が必要であるため、指定都市の区域内の全ての道路の整備・管理権限を移譲することを、また、「義務教育」については、指定都市が道府県費負担教職員の人事権を有しているにもかかわらず、給与費負担が道府県に留保されており、人事施策上の弊害が生じているため、給与費負担の移管とそれに伴い必要となる所要額全額を税源移譲により措置することなどを主張してきた。

また、地方の自主性や自立性を阻害する要因となる法令等による関与、義務付け・枠付けを廃止・縮小すること、国の出先機関の見直しにあたって、職員等の移行が国の意向による一方的なものとならないこと、大都市制度のあり方について検討を行うことなどを主張してきた。

このほか、事務権限の移譲に伴い必要となる財源については、税源移譲等によって確保されること、国・地方の税源配分を是正すること、大都市特有の財政需要[資料1]に対応した都市税源を拡充強化することなどを幅広く主張してきたところである。

## 指定都市の主な提案事項

個別分野	主な提案事項	勧告への反映状況
災害対策	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ul>	△
土地利用	(都市計画関係) <ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ul>	○
	(農地転用・農業振興地域関係) <ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ul>	△
河川	<ul style="list-style-type: none"> <li>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)</li> </ul>	×
道路	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ul>	△
生活保護	<ul style="list-style-type: none"> <li>生活保護制度を持続可能な制度とするため国の責任で全額財源措置すること</li> </ul>	×
国民健康保険	<ul style="list-style-type: none"> <li>国民皆保険制度を維持するため、公的医療保険制度を全て一本化したうえで、国が保険者として運営すること</li> </ul>	×
子育て支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> </ul>	×
義務教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>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</li> <li>道府県費負担教職員の給与費負担の移管に伴い必要となる所要額全額を税源移譲により措置すること</li> </ul>	○

凡例：○…意見が反映された項目 △…意見が一部反映された項目 ×…意見が反映されていない項目

## 2 指定都市の提案事項の勧告への反映状況

地方分権改革推進委員会は、地方の自主性を促し、主体性が発揮できるよう取り組まれてきた。このことに関しては、高く評価するものである。

しかし、指定都市は、道府県に比肩する高度な行政能力を有しており、基礎自治体としての役割に加え、大都市として圏域を支える役割なども担っていることから、「土地利用（都市計画関係）」や「義務教育」などで示されたように「河川」などについても一般市とは異なる権限移譲が示されるべきであった。

また、「義務付け・枠付けの見直し」について、指定都市としての考えを主張してきたが、別表2のとおり、取り残されたものもある。

さらに、「大都市制度のあり方」については、全く議論が行われていない状況である。

指定都市の提案事項のうち勧告に反映されなかったもの  
 (義務付け・枠付けの廃止・縮小関係)

個別分野	指定都市の提案事項
土地利用	<ul style="list-style-type: none"> <li>・農地転用許可権限の移譲にあたっては農林水産大臣との協議を廃止すること（農地法附則第2条を改正）</li> </ul>
河川海岸	<ul style="list-style-type: none"> <li>・河川占用許可について、河川管理者の判断による弾力的な運用を可能とすること（河川敷地占用許可準則第6条を改正）</li> <li>・指定都市が整備・管理する区間については、河川敷地の境界確定及び流水占用料の徴収等を自ら行えるようにすること（国有財産法施行令第6条、河川法第32条を改正）</li> <li>・砂防設備等の整備・管理に関する技術的基準を、地域の実情に応じた弾力的な運用が可能となるように緩和すること（河川砂防技術基準を改正）</li> <li>・海岸保全施設の整備・管理に関する技術的基準を、地域の実情に応じた弾力的な運用が可能となるように緩和すること（海岸保全施設の技術上の基準を定める省令）</li> </ul>
道路	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道路管理者である指定都市に対する国土交通大臣の必要な処分等の指示を廃止すること（道路法第75条を改正）</li> <li>・道路行政又は技術に対する国土交通大臣の勧告等を廃止すること（道路法第78条を改正）</li> </ul>
子育て支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>・放課後子どもプラン推進事業の実施に関する国の関与・義務付けを廃止すること（児童福祉法第6条の2を改正）</li> </ul>
介護保険	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域支援事業の実施対象や実施内容の枠付け等を廃止すること（介護保険法第115条の38の規定に基づく要綱を改正）</li> </ul>
交通	<ul style="list-style-type: none"> <li>・バスの上限運賃認可については、指定都市市長の認可とし、実際に適用する運賃についても、指定都市市長への届出とすること（道路運送法第9条第1項、第4項を改正）</li> <li>・事業用車両の最大寸法及び重量の変更に際して、国土交通大臣の認可を廃止すること（道路運送法第15条を改正）</li> <li>・ノンステップバスの仕様にかかる関与を廃止すること（標準仕様ノンステップバス認定要領を改正）</li> </ul>
義務教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>・教育課程の編成を弾力化すること（学校教育法第33条を改正）</li> </ul>

### 3 国の対応

平成 20 年 6 月の地方分権改革推進要綱（第 1 次）において、第 1 次勧告を最大限尊重し、地方分権改革の推進に強力に取り組むという政府の姿勢が示されたが、その後、内閣府が取りまとめた「地方分権改革推進要綱（第 1 次）のフォローアップ」等によると、例えば、都市再開発法にかかる認可では、「一定の財政的な基盤や事業施行の高度なノウハウ」を理由に、「都道府県知事が行う必要がある」とされるなど、権限移譲や自由度拡大に対する各府省の消極的な姿勢が見受けられた。

さらに、平成 20 年 12 月に農林水産省が示した「農地改革プラン」において、農地転用許可事務における新たな国の関与の創設が盛り込まれるなど、地方分権の趣旨に逆行した動きもあり、地方分権改革を進めていくうえで、障害となることが懸念される。

## 第 2 章 第 3 次勧告に向けた提案事項

### 1 これまでの取組みを踏まえた提案事項

#### (1) 地方分権改革推進委員会への提案事項

指定都市は、自己完結的な行政サービスを提供できる行政能力を有しており、また、その用意もある。

したがって、指定都市への分権を推進することは、地方分権改革の先行事例として、その成功に寄与するものと考えている。

しかし、第 1 章で述べたように、大都市である指定都市への権限移譲が不十分であることから、第 1 次勧告に反映されていない指定都市の意見（別表 1 参照）を、第 3 次勧告に反映することを強く求めるものである。

また、第 3 次勧告で調査審議される義務付け・枠付けの見直しにあたっては、第 2 次勧告で取り上げられていない指定都市の提案事項（別表 2 参照）について、廃止等の見直しを合わせて行うべきである。

#### 【提案事項】

- ・ 第 1 次勧告で反映されなかった権限移譲（別表 1 参照）について、再度検討を行うこと
- ・ 義務付け・枠付けについては、第 2 次勧告で取り上げられていない指定都市の提案事項（別表 2 参照）について、廃止等の見直しを行うこと

## (2) 政府への提案事項

第1章で述べたように、各府省の取組姿勢は、勧告や要綱で示された権限移譲に対し消極的なものが多く、地方分権改革を進めるうえで、危惧の念を抱く。

政府においては、各府省の消極的な姿勢をあらため、総理大臣が本部長を務める地方分権改革推進本部を中心に、地方分権改革推進委員会の勧告や地方の意見に沿った地方分権改革推進計画の策定、新分権一括法案（仮称）の早期国会提出に向け、積極的に取り組むべきである。

### 【提案事項】

- ・ 政府主導のもと、地方分権改革推進委員会の勧告や地方の意見に沿った地方分権改革推進計画の策定、新分権一括法案（仮称）の早期国会提出に向け積極的に取り組むこと

## 2 「大都市における税財政制度」に関する提案事項

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したうえで、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。

そのためには、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べきである。

指定都市は、基礎自治体としての役割に加え、圏域における中枢都市としての役割も担っている。安定的な地方税体系の構築にあたっては、これらの役割に伴う財政需要や人口の集中・産業の集積に伴う都市的課題から生じる財政需要といった大都市特有の財政需要に対応するため、都市税源が重要であることを踏まえ、検討を行うべきである。[資料 1]

また、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ことに加え、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の財源についても税制上の措置が必要となってくることから、道府県から指定都市への税源移譲による大都市特例税制を創設すべきである。

(1) 地方税財政制度について

① 国から地方への税源移譲について

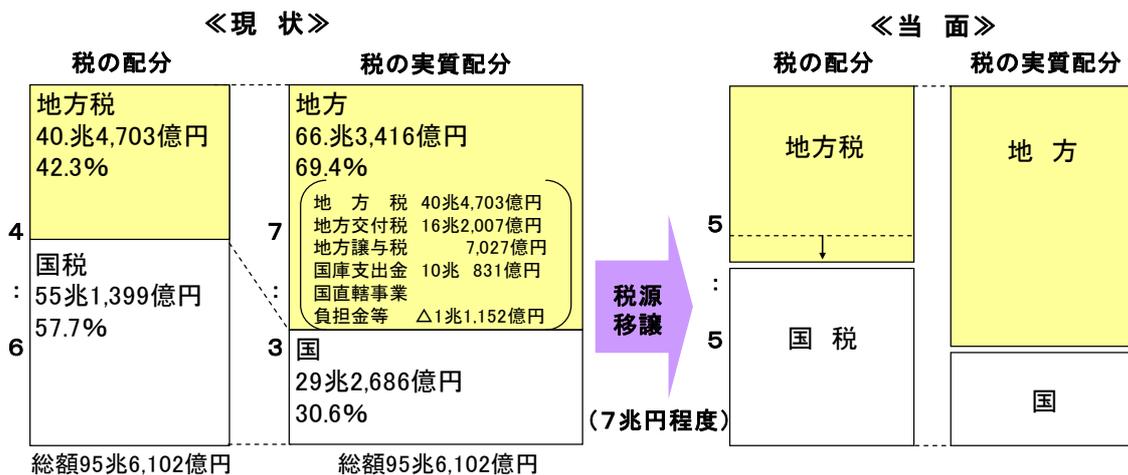
ア 税源移譲の必要性

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。

国・地方における租税の配分状況（平成20年度）



※国の当初予算額、地方財政計画額による数値である。

## イ 税源移譲にふさわしい税目

### (ア) 税源移譲にふさわしい税目の要件

次のような要件を満たす税目によって、国から地方への税源移譲を行うべきである。

- ・ 基礎的行政サービスを安定して提供していくためには、税源の偏在性が少なく、景気変動に対して安定性がある基幹税目であること
- ・ 都市の規模・能力に応じて進められる事務・権限移譲や、企業の集積等に伴う大都市特有の財政需要にも対応できること
- ・ 納税者の負担に大きな変動がなく、新たな徴収コスト、賦課徴収体制を構築する必要がないこと

加えて、国・地方を通じて、現行税制が複数の税目から構成され、全体としてバランスを取っていることを踏まえると、複数の基幹税からの税源移譲を行うべきである。

### (イ) 税源移譲にふさわしい税目

(ア)の要件等を踏まえると、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うことを基本とすべきである。

#### 《消費税から地方消費税へ》

税源の偏在性が少なく、景気動向に対して安定性を備えており、少子高齢化の進展に伴い増嵩が見込まれる社会保障関係を始めとした住民生活に必要な行政サービスに、引き続き確実かつ安定的に対応していくための財源としてふさわしい。

#### 《所得税から個人住民税へ》

地域住民による地域社会の費用負担という性格をもち、基礎的行政サービスの提供に対する対価としてふさわしい。

#### 《法人税から法人住民税へ》

地域の構成員である法人が、産業集積に伴う社会資本整備などの行政サービスを提供されていることに対する対価としてふさわしい。

## ウ 「国と地方の税の配分 5 : 5」の実現に向けて

税源移譲に関する具体的な制度設計については、国と地方の役割分担の見直しによる各地方自治体への影響を踏まえて判断すべきものである。

しかしながら、国と地方の「税の配分」を 5 : 5 とするための複数の基幹税からの税源移譲の姿を具体的に示すために、消費税から地方消費税への税源移譲（地方消費税 1% ⇒ 2.5%）を基本に試算したものが次のパターン例である。

### 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

※移譲総額は平成 20 年度の国の当初予算・地方財政計画ベースで試算した。

もとより、国と地方の「税の配分」を 5 : 5 とするためには、相当規模の税源を移譲する必要があるが、パターン例が示すように、複数の基幹税からの税源移譲が不可欠である。国から地方への事務・権限の移譲に伴い必要となる財源や都道府県と市町村の役割分担なども踏まえ、具体的な制度設計が行われるべきである。

### 【提案事項】

- ・ 第二期地方分権改革の中で、国と地方の「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ること
- ・ また、税源移譲にあたっては、消費税、所得税、法人税など複数の基幹税から行うこと

## ＜補論＞

平成 20 年 12 月 24 日に閣議決定された『持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」』の中で、地方税制について「地方分権の推進と、国・地方を通じた社会保障制度の安定財源確保の観点から、地方消費税の充実を検討するとともに、地方法人課税の在り方を見直すことにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を進める。」との基本的方向性が示された。

地方税体系の構築にあたっては、指定都市が、住民に最も身近な基礎自治体としての役割に加え、圏域の中核都市としての役割も担っており、これらの役割に伴う財政需要に対応するためには都市税源が重要であることを踏まえ、検討を行うべきである。

### ア 地方消費税の充実の必要性

中期プログラムにおいても謳われているとおり、次のような観点から、地方消費税の充実が図られるべきである。

- ・税源の偏在性が少なく、景気動向に対して安定的であり、また、地域住民に広く負担を求められるため、地方税としてふさわしい。

#### [資料 2、3]

- ・少子高齢化の進展に伴い増嵩が見込まれる社会保障関係等の基礎的行政サービスを安定して提供する財源である。[資料 4]
- ・大都市においては、消費流通活動が活発に行われ、また、大都市特有の財政需要を抱えているにもかかわらず、消費・流通課税の配分割合が 3.9% と極めて低い。[資料 1、5、6]

## イ 地方法人課税の重要性

中期プログラムにおいて、「地方法人課税の在り方の見直し」について言及されているが、次のような観点から、地方法人課税は、地方税として、引き続き重要な役割を果たすべきである。

- ・法人住民税は、地域の構成員である法人が、産業集積に伴う社会資本整備などの行政サービスの提供を受けていることに対する負担である。[資料 7]
- ・大都市には、企業の集積等に伴う大都市特有の財政需要が存在するが、法人所得課税の市町村への配分割合が 8.7%と極めて低く、その財政需要に対応した税収が確保できていない。[資料 1、8]

## ② 国庫補助負担金の見直し等

### ア 国庫補助負担金の見直し

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明確化したうえで、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・縮減しつつ、国庫補助負担金の廃止と税源移譲を一体で進めることが必要である。

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らないことから決して行うべきではない。

#### 見直しの基本的な考え方

・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。

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。国が担うべき分野とは、例えば、生活保護費負担金など地方の独自性や創意工夫を発揮する余地がなく、全国的に画一的な取扱いとなっている事業にかかるもの、災害復旧など臨時に巨額の財政負担が生じるものなどである。

・国庫補助負担金の廃止にあたっては、

地方財政法第 16 条関係における奨励的補助金のうち投資的なもの  
同条関係における奨励的補助金のうち経常的なもの  
同法第 10 条関係における国庫負担金のうち投資的なもの  
同条関係における国庫負担金のうち経常的なもの

の順に検討すべきである。

「廃止すべき国庫補助負担金」(平成16年7月指定都市提言)の未実施分

(単位:億円)

事 項		主 な も の	20 年度 予算 額
奨励的補助金 (地財法16条)	投資	水道施設整備費補助 住宅市街地総合整備促進事業費補助	5,707
	経常	公的賃貸住宅家賃対策補助 森林整備地域活動支援交付金	285
	義務	児童育成事業費補助金 疾病予防対策事業費等補助金	1,583
国庫負担金 (地財法10条)	投資	下水道事業費補助 都市水環境整備事業費補助	9,296
	義務	義務教育費国庫負担金、児童保護費等負担金	20,217
小 計			37,088
社会資本整備事業特会	地方道路整備臨時交付金等		12,015
合 計			49,103

※地方道路整備臨時交付金は廃止され、平成21年度より「地域活力基盤創造交付金」が創設されている。

## イ 新たな役割分担に応じた財源措置

指定都市は道府県並みの行政能力を有していることから、これまでの提言において、できる限り国及び道府県の事務権限を指定都市に移譲するとともに、権限の移譲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を主張してきた。

特に、次の事務権限の移譲に伴う財政への影響は指定都市にとって大きなものとなるため、財源について具体的な手当てを講じる必要がある。

### 第2次勧告までに指定都市として主張している主な権限移譲とその経費等

(単位：億円)

移譲事務	財源の移譲	経費及び内訳			
		経費	国負担分	道府県負担分	市負担分
一般国道（指定区間）の整備・管理	必要経費全額を国から税源移譲	約1,900	約1,200		約700
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	必要経費全額を国・道府県から税源移譲	約320	約130	約190	
道府県費負担教職員の給与費負担	所要額全額を国・道府県から税源移譲	約10,800	約2,900	約7,900	

### 国が担うべき役割とその財源措置

生活保護 （法定受託事務）	経費全額を国庫負担	約9,300	約6,600		約2,700
------------------	-----------	--------	--------	--	--------

※平成18年度決算に基づき推計

## ウ 国直轄事業負担金の廃止

国と地方の役割分担の見直しを行ったうえで、最終的に国が行うべきとされた国直轄事業については、国の負担で整備すべきであり、地方に負担を求めるべき性格のものではない。したがって、国直轄事業負担金については廃止すべきである。

また、現在国直轄事業として行っている国道や国営公園などの施設の整備・管理について指定都市などの地方自治体に移譲する場合は、必要経費を税源移譲により全額財源措置すべきである。

### 国直轄事業に対する指定都市の負担例（平成18年度決算ベース）

（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	173,293	65,073	38%
	公園	3,988	590	15%
	空港	8,055	696	9%
維持管理	国道	20,096	8,100	40%
	公園	2,136	453	21%
計		207,568	74,912	36%

## 【提案事項】

- ・ 国と地方の役割分担を明確化したうえで、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・縮減しつつ、国庫補助負担金の廃止と税源移譲を一体で進めること
- ・ これまでの提言において指定都市が主張してきた事務権限の移譲に伴う必要経費については税源移譲により措置すること
- ・ 国直轄事業負担金については廃止すること
- ・ 国直轄事業を指定都市などの地方自治体に移譲する場合は、必要経費を税源移譲により全額財源措置すること

### ③ 地方交付税制度について

地方交付税は、地方自治体が地域社会に必要な一定水準の公共サービスの提供を確保するための財源を保障する機能を有するとともに、地方税における税源の偏在性を調整する機能を有する地方固有の財源である。そのため、改革にあたっては、双方の機能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。

抜本的な税制改正が行われ、偏在性の少ない安定的な地方税体系が構築された場合においても、個々の自治体における財政力格差は依然として残ることから、地方自治体が自主的かつ自立的な行財政運営を確保していくためには、地方交付税が有する機能を維持していくことが重要である。

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、圏域における中枢都市としての財政需要等の大都市特有の財政需要[資料1]を的確に反映させる仕組みを構築すべきである。

#### 【提案事項】

- ・偏在性の少ない安定的な地方税体系が構築された場合においても、地方交付税が有する機能を維持すること
- ・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上げによって対応すること

#### ④ 一体的な改革の具体例

国と地方の税源配分を5：5とするための7兆円程度の税源移譲のうち、一定程度については、税源移譲、国庫補助負担金、地方交付税の一体的な改革を実施することによって、国の収支を維持し、さらに地方交付税総額を確保したうえで税源移譲を実施することができる。

具体的には、

- ア 地方交付税原資である消費税（例えば1%分、2.7兆円）からの税源移譲
- イ 移譲後の地方交付税原資について、法人税の交付税率を引上げることにより地方交付税総額を確保
- ウ 税源移譲額と同額（この例では2.7兆円）の国庫補助負担金の廃止

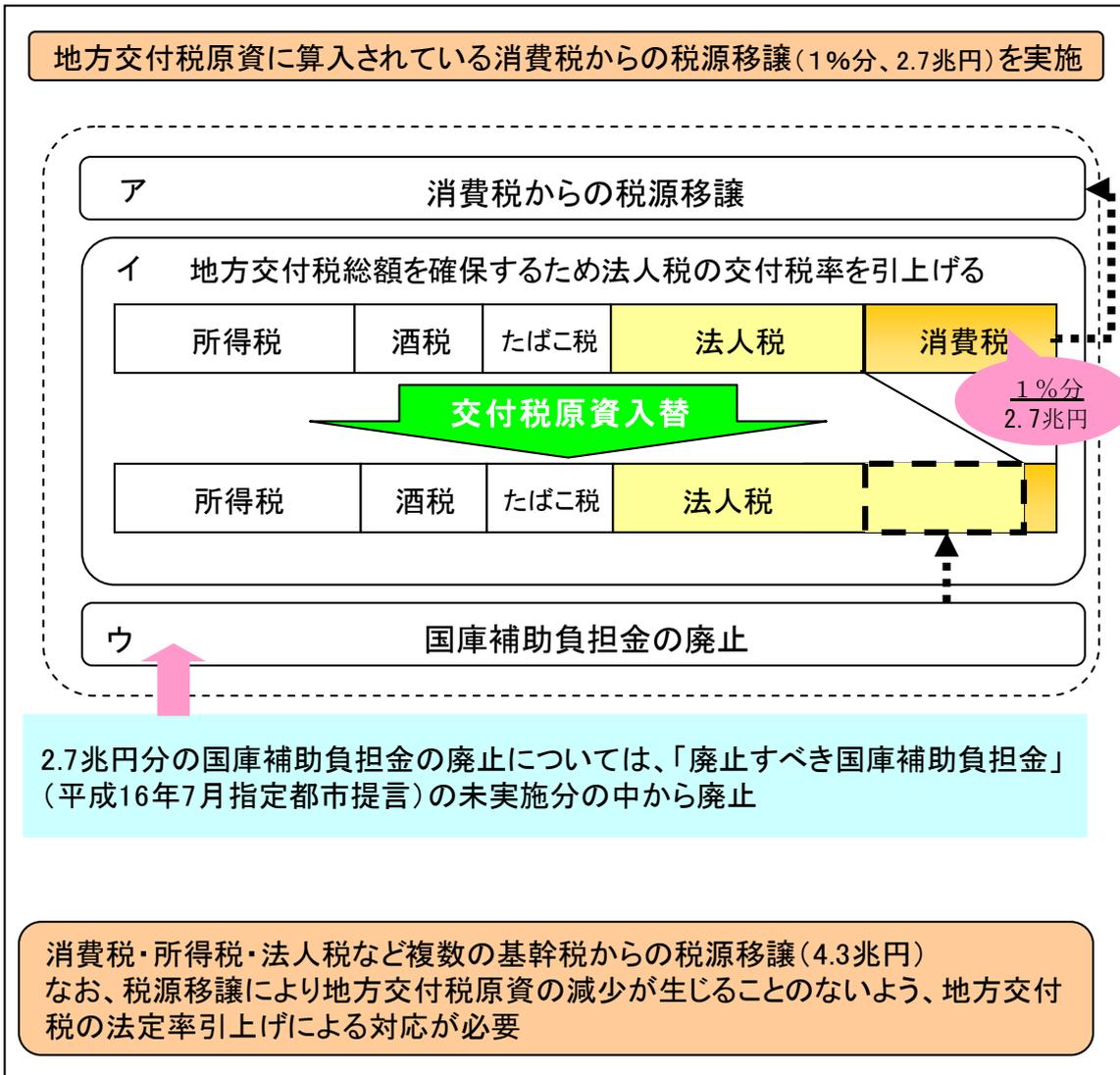
を一体的に実施することにより、7兆円程度のうち一部の税源移譲を行うものである。

なお、7兆円程度に達するまでの残りの税源移譲については、消費税、所得税、法人税など複数の基幹税からの移譲を行う。

#### 【提案事項】

- ・ 国と地方の税の配分5：5の実現に向けて、税源移譲、国庫補助負担金、地方交付税の一体的な改革を実施すること

一体的な改革の具体例



## (2) 大都市特例税制について

### ア 大都市特例税制の必要性

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。

## 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・道府県道の整備・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

### 道府県から指定都市への事務移譲・権限移譲に応じた所要額

さらに、道府県費負担教職員給与費負担(7,931億円)や市域内を流れる道府県管理河川の整備・管理(190億円)など新たに指定都市の役割分担となった場合における事務事業についても税制上の措置が必要!!

(平成18年度決算をもとに推計)

## イ 税源移譲にふさわしい税目

### (7) 税源移譲にふさわしい税目の要件

次のような要件を満たす税目によって、道府県から指定都市への税源移譲を行うべきである。

- ・必要となる道府県からの税源移譲額は多大なものとなることから、基幹的な税目であること
- ・都市の規模・能力に応じて特例事務の配分や事務・権限の移譲が行われていることから、指定都市の経済活動を反映する都市的税目であること
- ・自治体警察（市町村）が都道府県警察に統合されたことなどに伴い、昭和 29 年に個人・法人市町村民税、固定資産税の一部を道府県に税源移譲し、個人・法人道府県民税、不動産取得税が創設された歴史的経緯を踏まえること
- ・納税者の負担に大きな変動がなく、新たな徴収コスト、賦課徴収体制を構築する必要がないこと

### (イ) 税源移譲にふさわしい税目

(7)の要件等を踏まえると、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を行うことを基本とすべきである。

#### 《個人道府県民税から個人市民税へ》

地域住民による地域社会の費用負担という性格をもち、基礎的行政サービスの提供に対する対価としてふさわしい。

#### 《法人道府県民税から法人市民税へ》

地域の構成員である法人が、産業集積に伴う社会資本整備などの行政サービスを提供されていることに対する対価としてふさわしい。

道府県の施策である産業振興や企業誘致などを、指定都市では独自の施策として実施していることに対する対価としてふさわしい。

## 《地方消費税から地方消費税交付金へ》

税源の偏在性が少なく、景気動向に対して安定性を備えており、少子高齢化の進展に伴い増嵩が見込まれる社会保障関係等の住民生活に必要な行政サービスに、引き続き確実かつ安定的に対応していくための財源としてふさわしい。

大都市においては、消費流通活動が活発に行われ、また、大都市特有の財政需要を抱えているにもかかわらず、消費・流通課税の配分割合が極めて低く、大都市の実態を反映した税制となっていない。

## ウ 大都市特例税制の創設に向けて

アで示したように、現在、事務配分の特例に伴う税制上の措置不足額は2,342億円である。

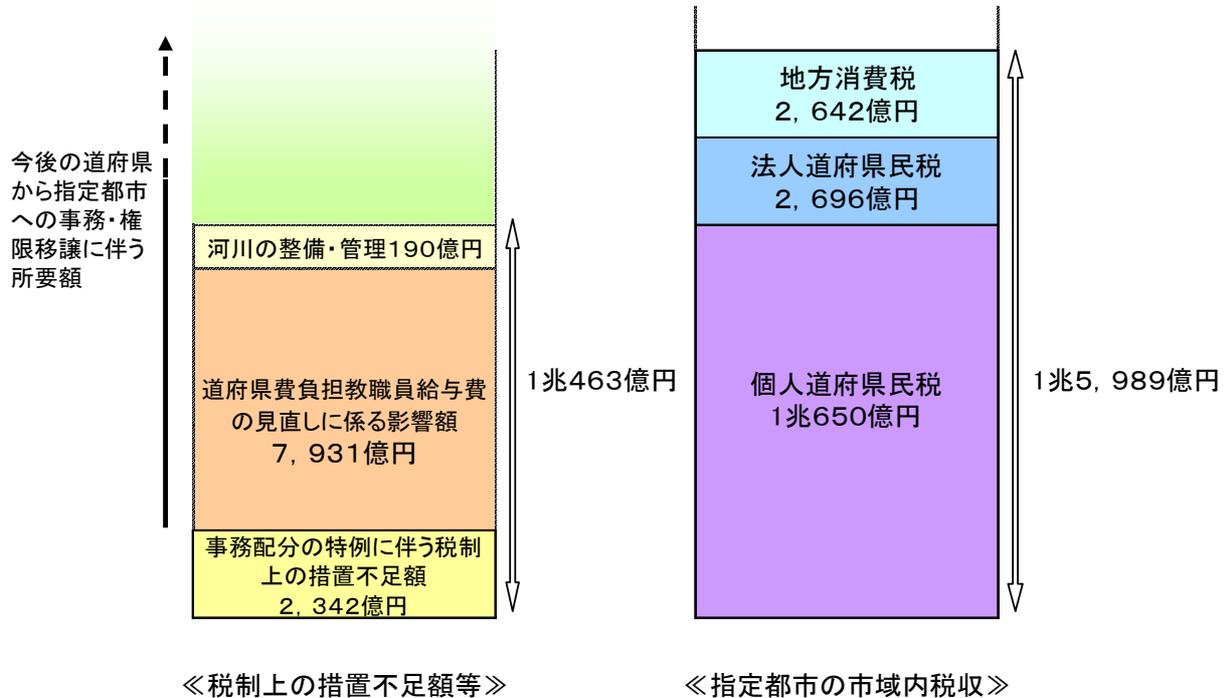
また、第1次勧告において道府県から指定都市へ移譲すべきとされた事務のうち道府県費負担教職員の給与費が指定都市の負担とされると、税制上の措置不足額が1兆円を超えるものとなる。加えて、道府県費負担教職員給与費負担以外の事務・権限移譲に伴う財源も必要となる。

一方、指定都市の市域内税収については、個人道府県民税1兆650億円、法人道府県民税2,696億円、地方消費税2,642億円の合計1兆5,989億円である。

事務配分の特例に伴う税制上の措置不足額と前述の道府県費負担教職員給与費及び河川の整備・管理の見直しに係る影響額について指定都市へ税制上の措置をするだけでも、市域内の個人道府県民税全額の税源移譲が必要となる規模である。

したがって、今後の地方分権の進展に伴い、指定都市が道府県に代わって行う役割を自主的、自立的に果たしていくためには、イで示したように、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の創設が必要である。

事務配分の特例に伴う税制上の措置不足額等と  
指定都市の市域内税収の比較



※事務配分の特例に伴う税制上の措置不足額は平成20年度予算、道府県費負担教職員給与費及び河川の整備・管理の見直しに係る影響額は平成18年度決算から算出。市域内税収については、個人・法人道府県民税は平成19年度市町村課税状況等の調等から算出、地方消費税は平成18年度地方消費税交付金の決算額。

**【提案事項】**

- ・ 今後の地方分権の進展に伴い、指定都市が道府県に代わって行う役割を自主的・自立的に果たしていくために、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ること

## 第3章 今後に向けた提案事項

### 1 真の地方分権改革の実現を担保するための仕組みの構築

#### (1) 地方分権改革監視等委員会（仮称）の設置

地方分権改革の推進の基本理念に則した地方自治体の自主的、自立的な行政運営を確保するためには、各府省の取組みを監視することが必要である。

しかし、時限立法である地方分権改革推進法の失効に伴い、地方分権改革推進委員会が解散することから、このような監視機能が弱まり、地方分権改革の実現が懸念される。

そこで、地方分権改革推進委員会に代わり、各府省の取組みを監視する機関の設置が不可欠である。

指定都市市長会が第3次提言で提案した「地方分権改革監視等委員会（仮称）」を内閣府に設置し、各府省の取組みが地方分権改革の理念等に沿ったものであるか監視することが、真の地方分権改革の実現に必要なものである。

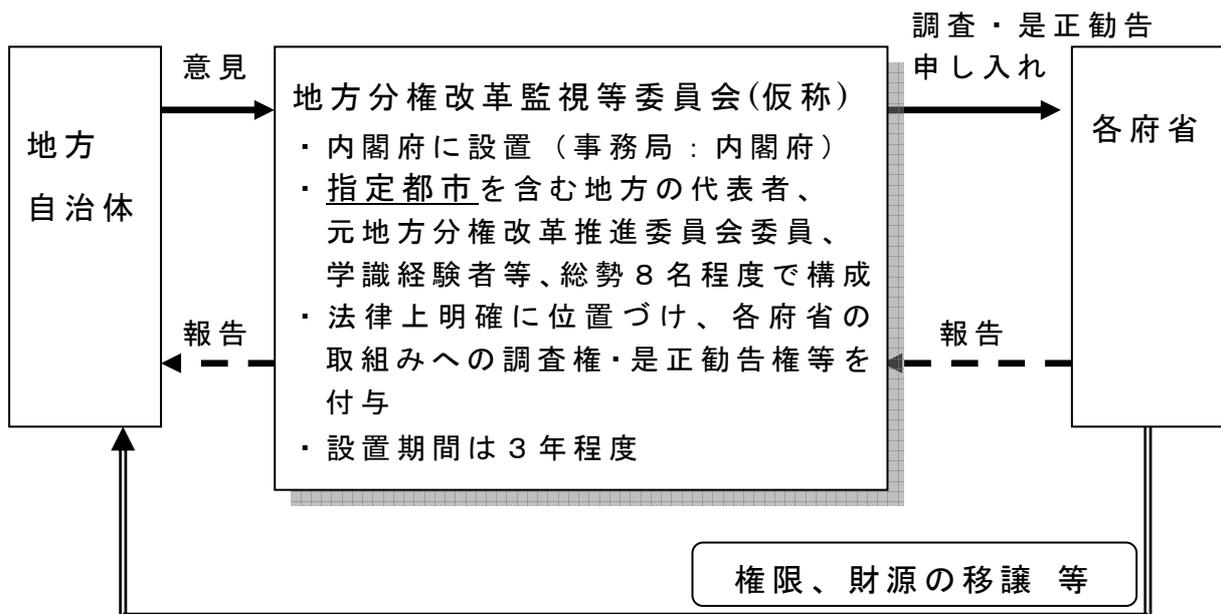
## (2) 地方分権改革監視等委員会（仮称）の役割

地方分権改革監視等委員会（仮称）の監視機能を担保するためには、同委員会を法律上明確に位置づけ、調査及び是正勧告する権限を付与する必要がある。

地方分権改革監視等委員会（仮称）は、各府省の取組みが、新分権一括法（仮称）の趣旨に反している場合、是正勧告することにより、真の地方分権改革の実現を強力に後押しすることになる。

また、地方分権改革監視等委員会（仮称）の設置にあたっては、指定都市を構成メンバーとすべきである。

地方分権改革推進委員会解散後に設置される地方分権改革監視等委員会（仮称）



### 【提案事項】

- ・ 地方分権改革推進法の失効後、地方分権改革推進委員会に代わる組織として「地方分権改革監視等委員会（仮称）」を内閣府に設置すること
- ・ 上記委員会には、指定都市を構成メンバーとすること
- ・ 上記委員会を法律上明確に位置づけ、調査権及び是正勧告権等を付与すること

## 2 新たな大都市制度の早期創設に向けて

平成 19 年 11 月に取りまとめられた「中間的な取りまとめ」では、分権型社会への転換に向けた行政体制の問題として「大都市制度のあり方」が重要な検討課題の一つに挙げられている。

この中では、「大都市の地域であっても国の法令による全国一律の義務付け・枠付けが必要なのか、大都市に関しても関与が必要なのか、大都市に対してさらなる権限移譲ができないのか、という視点を常に保持することが必要」であり、「従来、国、都道府県が対応することとされてきた大都市地域の課題であっても、大都市自身が周辺の市町村と連携しながら処方箋を用意するという役割を付与すべき」で、「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るべきである」としている。

しかしながら、これまでの 2 度にわたる勧告では、大都市制度のあり方について全く触れられていない。

現行の指定都市制度は、50 年以上も前に「暫定的な措置」として創設された特例的・部分的で一体性・総合性を欠いた事務配分となっている、それに見合った税財源措置がなされていない、道府県との役割分担があいまいとなっているなど、あまりにも多くの課題を抱えている。

地方分権改革推進委員会におかれては、大都市の実態に即応した税財政制度を含め、「大都市制度のあり方」について早急に検討を行うべきである。

その際には、広域自治体から独立して存在する「特別市」や「大都市州」なども含め、さまざまな制度を視野に入れて検討を行うべきである。

### 【提案事項】

- ・ 大都市の実態に即応した税財政制度を含め、「大都市制度のあり方」について早急に検討すること

## 大都市特有の財政需要

### 1 圏域における中枢都市としての財政需要

#### ① 人口や産業の集積に伴い必要とされる都市的インフラの整備等にかかる財政需要

国土面積の 2.8%に過ぎない指定都市には、昼夜を問わず全国の約2割もの人口が集中している。指定都市の通勤圏人口は全国の約3割にもものぼり、人の集散を伴う商業活動も全国の約3割を占めている。

このため、大都市として、多くの人々の定住や交流、活発な経済活動などを支えるための基礎的な都市インフラの整備等が必要となる。

一方で、交通混雑や低い居住水準など過密や集中に起因する都市的課題が顕在化しており、これらに対応するための財政需要も生じている。

#### ② 経済活動をけん引するため生じる財政需要

指定都市は、その都市圏における経済活動をけん引するために、高度技術の開発を行う研究所等を整備・運営するとともに、積極的な企業支援施策を行うことにより高度な産業の集積を維持するための財政需要が生じている。

また、都市圏における国際コンベンションの開催に対応できる国際会議場の整備・運営、圏域の消費流通活動の要となる市場事業など高次な都市機能を整備・運営するための財政需要が生じている。

#### ③ 高度医療や教育・文化の中心都市としての財政需要

指定都市では、都市圏における高度医療を担う医療施設や、市立大学の整備・運営など都市圏における中枢都市としての財政需要が生じている。

## 2 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

### ① 生活インフラの問題に対する財政需要

指定都市では、都市圏において人口が集中することによる保育所不足の問題などから、一般市に比べ多くの保育所関係経費や放課後学級経費などが生じている。

### ② セーフティネットにかかる問題に対する財政需要

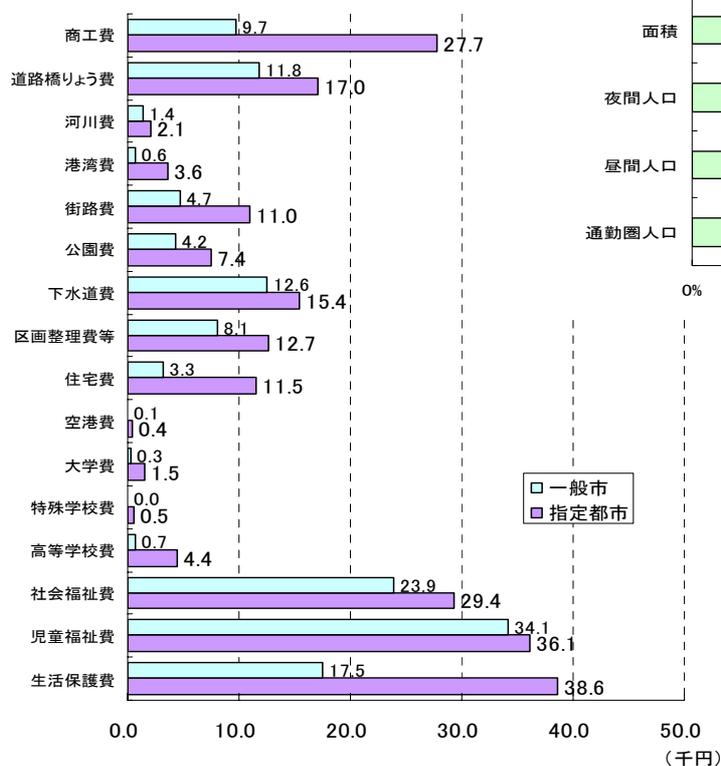
指定都市では、高齢単身世帯の増加等により生活保護率が一般市に比べて高い水準となっている。

また、都市問題の象徴でもあるホームレスの問題を抱えており、自立支援に向けた施策などに対応するための経費も生じている。

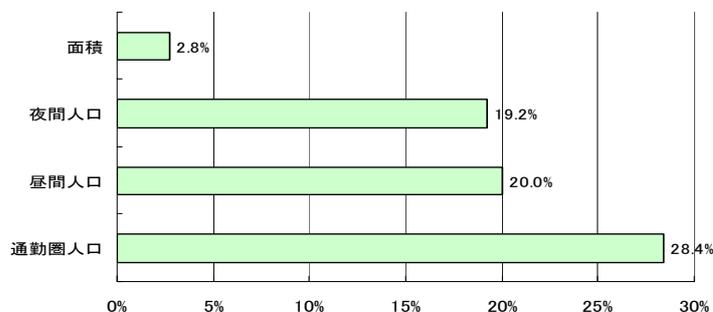
### ③ 安全・安心にかかる問題に対する財政需要

指定都市は、都市災害に備えて高規格の消防機材等を整備するための経費が生じている。

市民一人当たり歳出額



全国に占める指定都市の割合



※(左グラフ)平成18年度市町村別決算状況調  
(上グラフ)面積、夜間人口、昼間人口  
:平成17年国勢調査  
通勤圏人口  
:平成12年国勢調査より推計

## 大都市特有の財政需要の主なもの

(単位：億円)

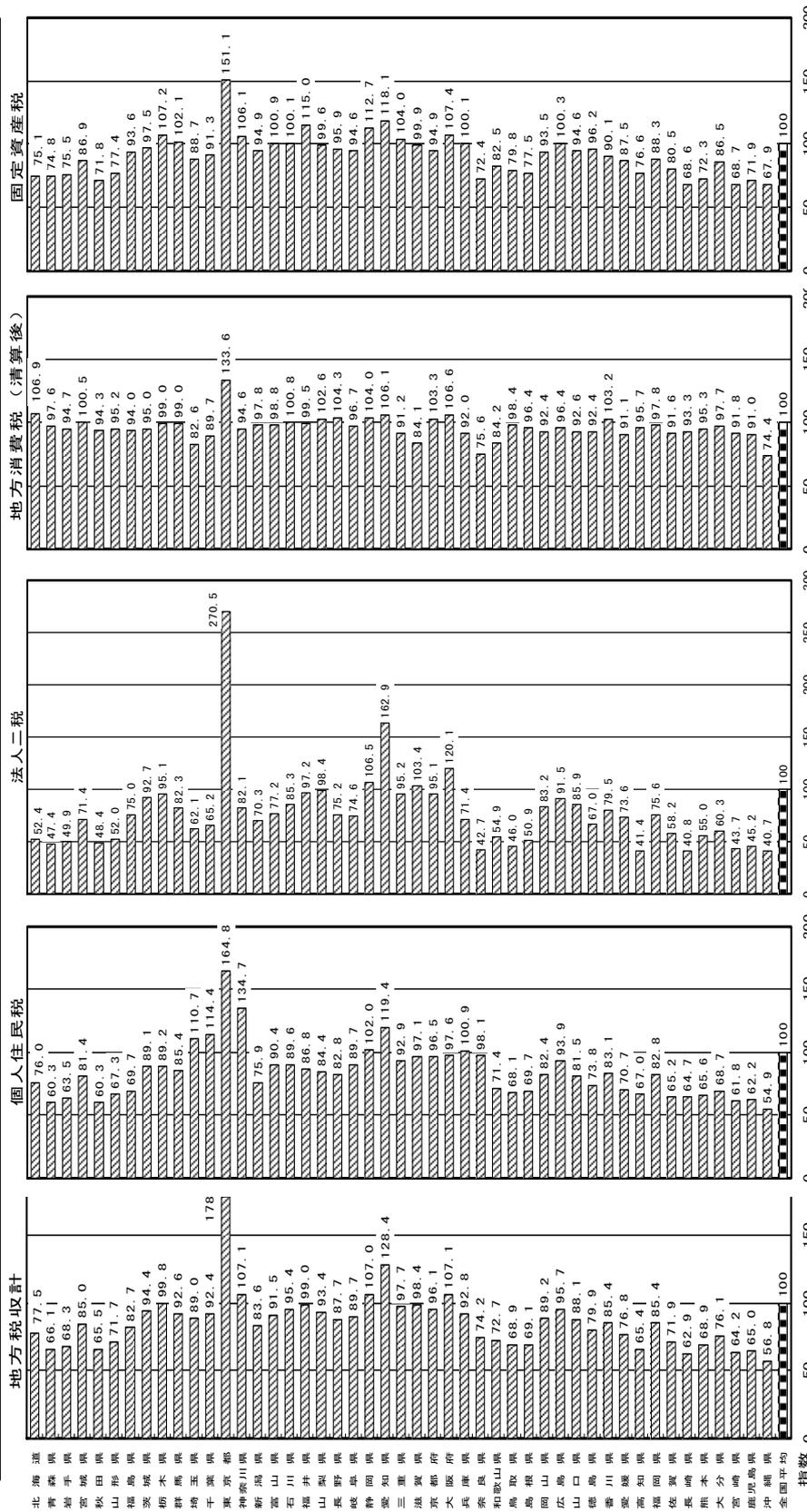
項 目	経 費	国負担分	道府県負担分	市負担分等
都市的インフラの整備等				
国道整備等負担金	約1,900	約1,200		約700
都市高速道路	約390	約30		約360
地下鉄事業	約1,170			約1,170
バス事業	約210			約210
下水道事業	約3,650			約3,650
都市交通への出資等	約580	約30		約550
電線等共同溝	約70	約30		約40
交通渋滞対策	約320	約130		約190
自転車駐車対策	約160	約10		約150
経済活動をけん引				
企業活動支援	約160			約160
中小企業対策	約4,640			約4,640
工業研究所等の整備・運営	約70			約70
国際会議場の整備・運営	約100			約100
中央卸売市場の整備・運営	約220			約220
高度医療、教育・文化の中心都市				
高度医療を担う市立大学附属病院の整備・運営	約160			約160
市立大学の整備・運営	約480			約480
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			約250
生活インフラ				
保育所関係経費	約3,150	約560		約2,590
放課後学級経費	約190	約10		約180
セーフティネット				
生活保護費等	約9,300	約6,600		約2,700
ホームレス対策費	約30	約10		約20
安全・安心に係る問題				
特別高度救助隊の整備・運営	約20			約20
消防ヘリコプターの整備・運営	約50	約10		約40

※平成18年度決算

※10億円未満は切り捨て。

[資料2]

地方税の主要な税目の税収偏在状況(平成19年度決算)



最大／最小：3.1倍 最大／最小：3.0倍 最大／最小：6.6倍 最大／最小：1.8倍 最大／最小：2.2倍  
 39.5兆円 11.9兆円 9.2兆円 2.6兆円 8.7兆円

※1総務省作成資料  
 ※2「最大／最小」は、各都道府県ごとの人口（H20.3.31現在の住民基本台帳人口）1人当たり税収額の最大値を最小値で割った数値である。  
 ※3地方税収計の税収額は超過課税、法定外普通税及び法定外目的税を除いたもの、個人住民税の税収額は個人道府県民税及び個人市町村民税の合計額であり、超過課税分を除いたもの、法人二税の税収額は法人道府県民税、法人市町村民税及び法人事業税の合計額であり、超過課税分を除いたもの、固定資産税の税収額は道府県分を含み、超過課税分を除いたものである。

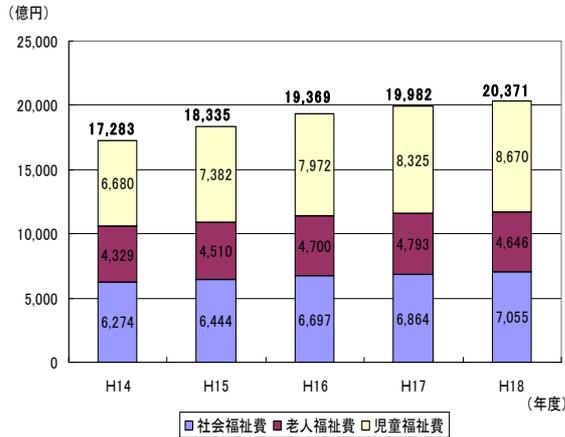


[資料4]

増嵩が見込まれる社会保障関係費

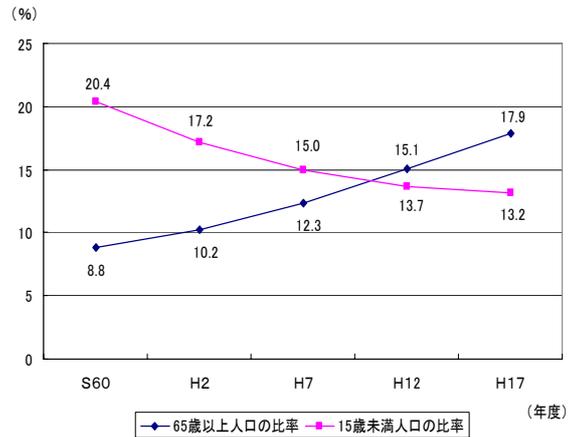
社会保障関係費の増加や少子高齢化の進展が顕著であり、今後も少子高齢化の進展に伴う社会保障関係費の増嵩が見込まれる

【社会保障関係費の推移(指定都市)】



※市町村別決算状況調による

【少子高齢化の推移(指定都市)】

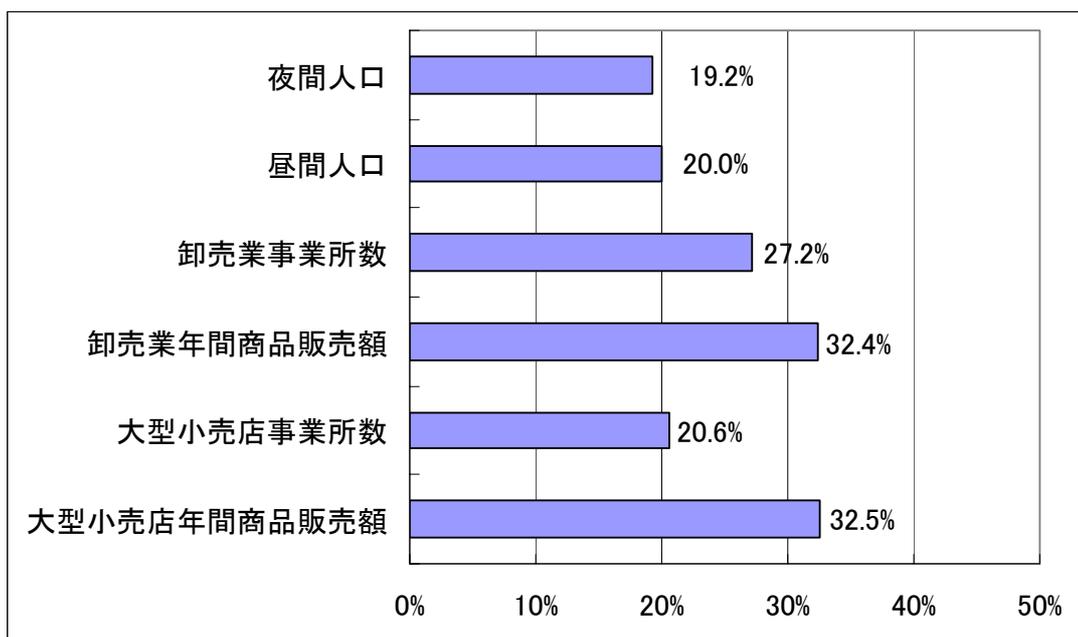


※国勢調査による

[資料5]

活発な消費流通活動 (指定都市の全国シェア)

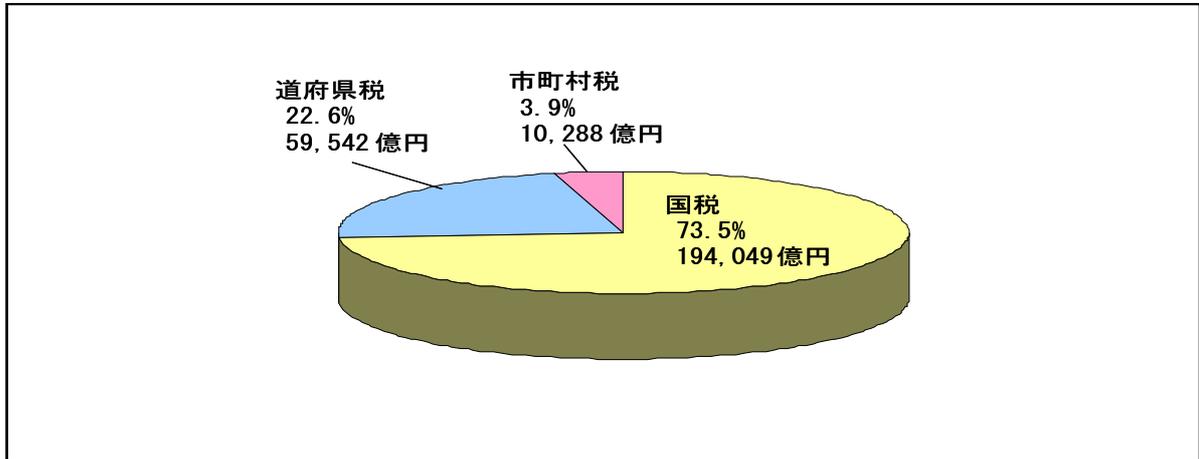
指定都市は全国の約2割もの人口を有するとともに、人や産業の集積に伴う消費流通活動が活発に行われている



※夜間人口及び昼間人口は平成17年国勢調査、その他は平成19年商業統計による。

[資料6]

消費・流通課税の配分割合（平成20年度）

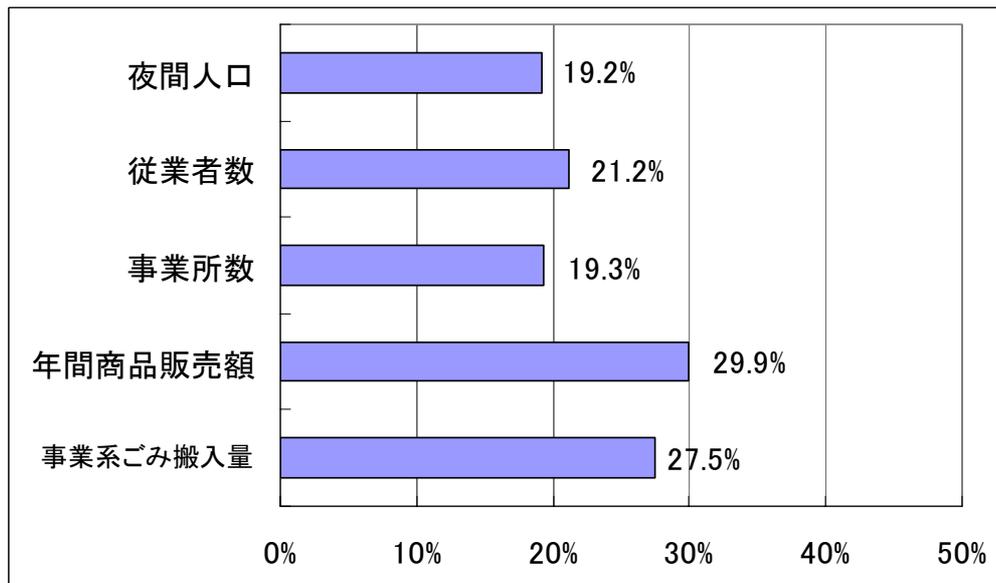


※1地方消費税交付金など、譲与税・交付金の配分後の市町村への配分割合は12.3%  
 ※2国の当初予算額、地方財政計画額による数値

[資料7]

法人の事業活動（指定都市の全国シェア）

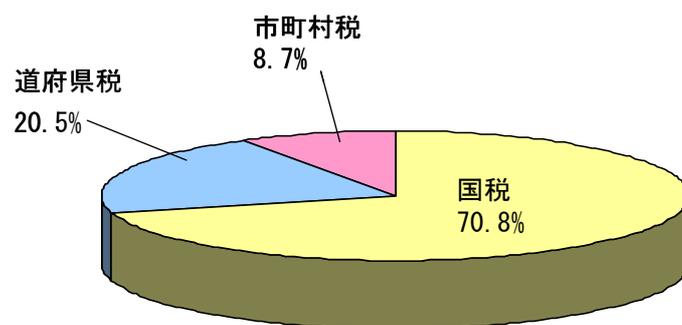
指定都市には昼夜を問わず全国の約2割もの人口が集中しており、法人の事業活動も活発に行われている



※夜間人口は平成17年国勢調査、従業者数、事業所数は平成18年事業所・企業統計、年間商品販売額は平成19年商業統計、事業系ごみ搬入量は平成18年一般廃棄物処理実態調査による。

[資料8]

法人所得課税の配分割合(実効税率)



- ※1実効税率は、法人事業税が損金算入されることを調整した後の税率
- ※2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