

付 録

指定都市市長会の活動報告

指定都市市長会 事務局長 **眞田 尚**（さなだ ひさし）

ご紹介いただきました、指定都市市長会事務局長の眞田でございます。本日は、皆さま、大変お忙しい中ご多数来場いただきまして、誠にありがとうございます。これから15分ほどですが、私ども指定都市市長会の取り組みにつきましてご紹介させていただきます。

お手元に配付させていただいております資料は、この画面と同じ内容をプリントしたものです。右下に1-1、あるいは1-2と番号を振っておりますので、ご参照いただきますようお願いいたします。

（以下スライド併用：スライドは、P39以降にまとめて掲載）

今ご覧いただいております1-1の画面ですが、これは指定都市市長会事務局のございます東京の市政会館、日比谷公会堂と隣り合わせの建物ですが、その6階に私どもの事務局がございます。（資料1-1）

本日はご報告させていただく内容ですが、当会のことをあまりご存じない方もおられると思いますので、はじめに、指定都市市長会のご説明をさせていただきます。それから、次に地方分権推進についての当会の考え方についてご紹介させていただき、最後に、大都市制度につきまして、当会の考え方をご紹介させていただきます。

1 指定都市市長会とは

それでは最初に、指定都市市長会についてご紹介させていただきます。

（1）指定都市とは

指定都市につきまして簡単にご紹介いたしますと、先ほど河村市長もおっしゃいましたが、指定都市というのは、政令で指定する50万人以上の市ということで、自治法に規定されている都市のことです。政令指定都市、あるいは政令市と呼ばれています。

平成21年4月現在で全国で780ほどの市がございまして、おおよそ70万人から360万人の18の都市が指定を受けております。その人口は、日本の人口の約2割を占めます。

都市計画、福祉関係など、道府県が行っている事務の一部を指定都市の事務として行っております。また、市内を幾つかの行政区に分けて区役所を設置していることも、指定都市の特徴です。（資料2-2）

（2）指定都市市長会とは

当会の設置目的は、全国の指定都市が団結して共通の課題について連携を図りながら、大都市の行財政運営を推進していこうというものです。

主な活動内容といたしまして、18市全体で政策や意見の取りまとめ、それを国に、あるいは関係省庁に対して表明していくものです。具体的には、その時々に行財政上の重要な問題、あるいは大都市制度改革、地方分権の推進といったことに対して、随時提案、あるいは意見表明を行っております。

また、定例的なものとしては、毎年夏に議会と共同で、国の予算編成に向けて関係大臣等に対する提案も行っております。同様に、秋には新政権になりましたが、大都市財源の拡充に関する要望も行っております。このほか、さま

ざまな提案等に役立てるために、大都市行政に関する調査・研究も行っております。(資料3-1)

(3) 地方六団体との関係

現在、このような活動を行う組織としては、全国市長会や全国市議会議長会等、六つの団体がございます。いわゆる地方六団体と呼ばれるものです。これらの団体は、地方自治法に規定する組織として、国に届出をしている団体ですが、地方自治に影響を及ぼす国の施策に関しまして、内閣等に意見を申し出る権限を有しております。

各指定都市も全国市長会に加入しておりまして、共通の課題につきましては全国市長会を通じて要望活動を行っているところですが、都市計画、あるいは道路、義務教育、こういったものに関しましては指定都市に一定の権限が与えられているわけでございまして、この大都市特有の課題につきましては、既存団体の活動だけでは不十分でありまして、これらにつきましては指定都市として重点的に取り組む必要があります。

そこで、任意団体として指定都市市長会を組織しまして、国等に対して課題の解決に向けての提案、要請を行っているわけです。(資料3-2)

(4) 指定都市市長会の組織と沿革

(資料4-1)は平成21年度の組織・体制です。当会は、18人の指定都市の市長で構成しております。先ほど申し上げましたけれども、全国市長会などと比べますと、数だけではかなり小規模な組織ですが、その分、機動的に活動できると考えております。

ここで、少し歴史をさかのぼってみたいと思います。横浜、名古屋、京都、大阪、神戸の5都市は、戦前から都市の自治権確立を目指しまして、府県からの自立を模索してまいりました。戦後間もなくの昭和22年には、府県並みの権限を持つ



特別市制度が創設されて、翌23年に5都市が共同活動を行うべく、事務所を設置しております。しかしながら、府県の反対などによりまして、この制度が適用されることなく、特別市制度は廃止されることになりました。これを引き継ぐかたちで、昭和31年度に現在の指定都市制度が誕生したわけです。

指定都市制度誕生後も、大都市への権限移譲を求める活動を続け、現在に至るまでメンバーを加えながら活動を続けてまいりました。地方分権の実現などに向け、平成15年には現在の姿であります指定都市市長会ということで組織を強化し、政策立案・提言型の活動に、より力を入れていくことになりました。(資料4-2)

(5) 指定都市市長会の活動実績

最近の指定都市市長会の活動についてご報告させていただきます。先ほど見ていただきました映像と重複する部分がありますので、簡単にご説明させていただきます。

はじめに、18市の市長が一堂に会して直接いろいろ議論をしていただく指定都市市長会議は夏と冬が定例ですが、今年につきましては、5月に新たに政令指定都市となりました岡山市でローカルサミットというかたちで市長会議を開催しております。(資料5-1)

先ほども申し上げましたとおり、国の予算編成等に向けまして、毎年、意見・要望書を提出しており、国や関係機関などに対しまして、指定都市の考え方を主張・表明しております。そのほか、喫緊の課題につきましては、随時、国に対し、提案・意見表明を行っており、その数はここ5年間でおよそ50回にも及んでおります。

写真で挙げておりますのは、地方分権改革推進に関する意見ということで、政権公約に対する要請、あるいは今まさに

課題となっております直轄負担金につきましても、意見表明を提出し、要請したものです。(資料5-2)

6月末に、衆議院選挙が近付いたことを踏まえて、あらためて各政党に対しまして、そのマニフェストに地方分権の推進を盛り込んでいただくべく要請を行いました。

(資料5-3)

直轄事業負担金問題について、所管の国土交通大臣に意見を述べたり、あるいは8月に各党のマニフェストを、市長会として地方分権推進の観点から評価・採点いたしまして、その結果をマスコミを通じ公表いたしました。(資料5-4)

9月28日に行われました、東京築地にあります浜離宮朝日ホールでのシンポジウムの模様です。基調講演を地方分権改革推進委員会の委員長で、伊藤忠商事の会長でいらっしゃる丹羽宇一郎先生をお願いいたしまして、その後、パネルディスカッションでは千葉大の新藤先生、朝日新聞の編集委員であります坪井さん、アナウンサーの伊藤里絵さん、そして、市長会の会長の矢田神戸市長も加わりまして、議論をしていただきました。地方分権問題を市民の視点で考えるきっかけになったのではないかと考えております。当日は、300人以上の市民の方にご参加いただき、大いに盛り上がりました。

なお、指定都市市長会による地方分権についてのシンポジウム、あるいは講演会につきましては、本年度は東京、それから11月9日に行われました静岡、そして本日の名古屋の、3回開催いたしております。(資料5-5)

当会発足以来の、大都市行政に係る調査・研究についてまとめたものです。これまで、その時々の大都市が直面している課題につきまして、調査・研究を行っております。その研究の成果は、各地で活用いただくように、あるいは関係省庁や関係機関にも提出しております。(資料5-6)

2 地方分権推進について

次に、地方分権につきましての、当会、政令指定都市としての考え方についてご紹介させていただきます。

(1) 基本的な考え方

まず、地方分権についての基本的な考え方についてご説明いたします。

制度面では、国と地方の役割分担を明確化するとともに、国や道府県から基礎自治体である市町村へ大幅に権限を移譲することが必要であると考えております。また、国や道府県による関与を廃止していくことも重要です。

税財政制度については、その役割分担に応じた国と地方の間の税の配分の是正といった改革が必要になると考えております。これらは全国市長会などと同様の意見であると思っておりますが、これに加えて、指定都市独自の考えとして、道府県並みの行政能力がある指定都市ですので、その担うべき役割、あるいは大都市ならではの財政ニーズというものがありますので、それに対応するための仕組みが必要ではないかという主張をしております。(資料7-1)

少し各論に触れますが、まず、各行政分野におきまして、具体的にどのような改革をしていくべきか、3点ほど、指定都市の意見をご紹介したいと思います。



(2) 道路に関する提案

まず、道路に関する事例です。現在、指定都市は市内の国道の一部と県道、市道を管理し、国がそれ以外の国道の、いわゆる指定区間といわれる部分を管理しております。同じ市内にあるにもかかわらず管理者が異なり、一体的で効率的な整備・管理ができないということから、指定都市にすべての道路の管理権限を移譲することが、効率的で有効な道路管理であると考えております。(資料7-2)

(3) 都市計画に関する提案

都市計画に関しては、市街化区域と市街化調整区域の、区域区分の決定に係る事例についてご紹介いたします。

市街化区域と市街化調整区域の区域区分につきましては、指定都市が地元説明や、あるいは細やかな調整などを行っておりまして、作成した素案を道府県に送付し、県の都市計画審議会を経て決定されております。実際にはほぼ原案どおりで決定されることがほとんどでありまして、指定都市との重複行政が生じているといえると思います。

指定都市は、多くの都市基盤整備やまちづくりを行っておりまして、都市計画手続につきましても、より迅速で柔軟な対応が必要となっております。そこで、都市計画に関する権限を、包括的に政令市に移譲すべきであると考えております。(資料8-1)

(4) 義務教育に関する提案

義務教育分野からは、県費負担教職員に関する事例についてご紹介いたします。

現在、採用や勤務評定といった教職員の人事管理につきましては、指定都市の教育委員会が行っております。教職員の給与費負担、あるいはそれに伴う教職員定数の設定などは、道府県の教育委員会が行っております。教職員の給与負担やそれに伴う教職員定数の設定などは、そういう状況で

ですので、人事管理と給与負担のねじれが生じております。このことが学級編成、あるいはこれに伴う弾力的な教職員配置といった施策を行う上での弊害となっております。そこで、県費負担教職員の給与負担の指定都市への移管など、包括的な権限の移譲が必要であると考えております。(資料8-2)

3 大都市制度のあり方について

最後に、大都市制度のあり方についてご紹介いたします。

(1) 指定都市が果たしている役割

指定都市が果たしている役割は、大きく次の3点ではないかと考えております。

まず、住民に身近な基礎自治体としての役割、それから都市圏における中枢都市としての役割、それから都市行政を先導する役割、こういう大都市ならではの役割を担っているものと考えております。指定都市の現状をご覧いただきながら、その役割について順を追って説明いたします。(資料9-2)

(2) 指定都市の現状

冒頭にも申し上げましたが、18市全体の人口は2560万人です。日本の人口の約2割です。多くの住民の方に対して、住民生活に直接関係する基本的な行政サービスを提供しております。(資料10-1)

(資料10-2)左のグラフは、それぞれの圏域で人口や経済活動が指定都市に集中していることがお分かりいただけるグラフとなっております。例えば、中京圏で見ても、人口では2割、商業活動でも6割近くが、名古屋市一市に集中しているということがお分かりになるかと思えます。

(資料10-2)右のグラフでは、高度な医療機関、あるいは教育機関、また国際的イベントの開催など、都市機能が集中している実態をお示しております。

指定都市では、そういった人口の集積により、一方で、慢性的な交通の渋滞の発生、あるいは犯罪の多発化、あるいはホームレス問題など、都市としての課題が他都市に比べて早くから表面化してまいりました。各都市は、こうした都市問題についていち早く取り組み、施策を展開してまいりましたが、まだ多くの問題が存在するのが実態です。

(資料11-1)

(3) 現行指定都市制度の課題

今ご説明したような三つの役割を果たしていきながら、ただ残念ながら、制度、財政両面ではさまざまな課題があります。

まず、制度的な面で見えますと、大都市ならではの行政ニーズを抱え、また、道府県並みの行政能力があるにもかかわらず、一般の市町村と同じ法制度が適用され、道府県の事務が特例として与えられているにすぎないという中途半端な現状です。また、大都市の位置付けや役割が、法律上明確にされていないということも大きな問題だと考えております。

その結果として、道府県に事務権限が留保されたり、あるいは道府県の関与が残されていたりと、非効率な二重行政の弊害があるのが実態です。こうしたことから、指定都市が抱える複雑・多様な課題を、自らの判断と責任で一体で処理することが難しい状況になっております。(資料11-2)

その財政面の一例をご覧くださいますと、ご紹介しましたとおり、指定都市は特例として道府県に代わり多くの事務を行っております。左の棒グラフでそれに伴う経費についてお示しておりますが、全体で3700億円です。しかし、そのうち税制上の措置がなされているのは一部にとどまりまして、2250億円程度の不足があります。これを独自の財源で

穴埋めしているというのが現状です。

また、指定都市では消費活動や法人活動が盛んで、それに伴う大都市特有の財政ニーズに対応しております。一方、都市的な税源であります消費・流通課税などの配分割合が、右の二つのグラフでお示したように、大変低くなっております。

このように、現行の税財政制度が大都市が果たす役割に見合った制度になっておらず、制度面と同様、大きな課題になっているところです。(資料12-1)

(4) 現行指定都市制度の課題

こういった課題を踏まえて、指定都市の持つポテンシャルを十分に発揮できるよう、現行制度を抜本的に見直し、指定都市が一元的・総合的な行政サービスができるよう、事務権限とそれに見合った財源の保障をする新しい大都市制度を、法律でしっかりと定めていくことが必要だと考えております。

このような時代に即した大都市制度につきまして、本日も講演いただきます道州制も視野に入れつつ、引き続き研究・提案してまいりたいと考えております。ご列席の皆さま方にもご理解いただき、今後とものご支援をお願いしたいと存じます。(資料12-2)

以上、指定都市市長会の取り組みにつきまして、分権改革関連の話題を中心にお話しさせていただきました。政権が代わりまして、公約どおりであるならば、地方分権についてもさまざまな意見を述べる機会があると考えておりますので、当会としましても、各市とご相談させていただきながら、適時・的確に活動を展開してまいりたいと考えております。

簡単でございましたが、指定都市市長会の活動報告をさせていただきます。今後とも当会へのご支援とご協力をよろしくお願い申し上げます。

どうもご清聴ありがとうございました。

指定都市市長会の取り組み



指定都市市長会事務局
(日比谷公園内 市政会館6階)

1-1

1 指定都市市長会とは

2 地方分権推進について

3 大都市制度のあり方について

1-2

1 指定都市市長会とは

2-1

指定都市とは・・・

指定要件 「政令で指定する人口50万人以上の市」

(地方自治法第252条の19第1項)

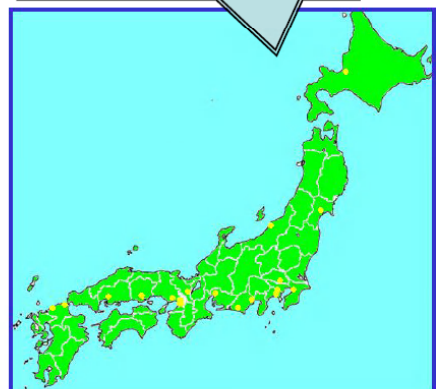
・現在、概ね人口70万～360万人程度の18都市が政令による指定を受けている

指定都市の特徴

- 都道府県が処理する事務の一部を処理
- 区の設置
- 財政上の特例(宝くじの発行が可能)

など

約2560万人が居住
(全人口の2割程度)



2-2

指定都市市長会とは・・

目的

全国の指定都市の緊密な連携のもとに、
大都市行財政の円滑な推進と伸張を図る

主な活動内容

指定都市間の連絡調整及び諸会議の開催

政策提案・意見表明等

- (1) 行財政の重要諸問題に関する提案・意見表明
- (2) 大都市制度改革及び地方分権推進に関する提案・意見表明
- (3) 国家予算に関する提案(毎年夏頃)
- (4) 大都市の財源拡充に関する要望(毎年秋頃)

大都市行財政にかかる調査・研究

3-1

地方六団体との関係・相違点

地方六団体

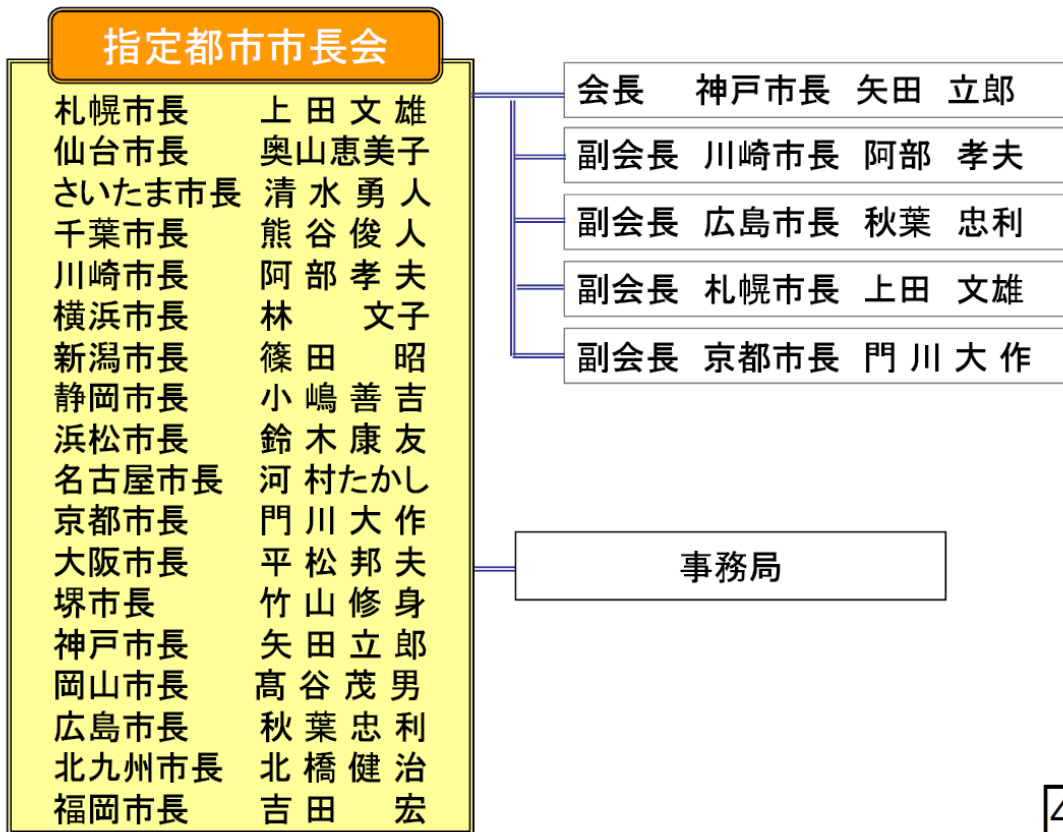
- 全国知事会、全国市長会、全国市議会、議長会などの6つの団体を指す
- 地方自治法の規定により国に設置の届出をし、国会・内閣への意見提出権を有する団体
- 18指定都市も全国市長会メンバー

指定都市市長会

- 大都市の有する課題について重点的に取り組むために任意団体として創設
- 全ての指定都市がメンバー

3-2

組織・体制(平成21年度)



これまでの主な経緯

S22年 特別市制度の創設(地方自治法)

S23年 五大市共同事務所設置

S31年 指定都市制度発足(特別市制度廃止)

S38年 指定都市事務局への名称変更



8市が加入

H15年 全国13の指定都市が市長会を結成

H17年 静岡市

H18年 堺市

H19年 新潟市、浜松市

H21年 岡山市

H22年 相模原市加入予定



4-2

これまでの活動内容① 指定都市市長会議

H21.5.13

指定都市市長会議 in 岡山
(ローカルサミット) ↓



H21.8.4

← 第27回指定
都市市長会議

H21.8.4

第27回指定都市
市長会議記者
会見 ↓



5-1

これまでの活動内容② 政策提案・意見表明等

H21.5.27 各政党への要望

- ・地方分権型社会にかなう地方税財政制度の確立にかかる指定都市市長会要請(政権公約に対するもの 1回目)
- ・骨太方針2009に向けた提案(2010年予算に向けてのもの)
- ・地方分権改革推進に関する指定都市の緊急意見(直轄事業負担金 等)



↑ 民主党



↑ 自民党



← 公明党

5-2

これまでの活動内容③政策提案・意見表明等

H21.6.26 各政党への要望

- ・政権公約に対する指定都市市長会要請(2回目)



↑ 民主党



↑ 自民党



← 公明党

5-3

これまでの活動内容④政策提案・意見表明等

H21.7.8 国土交通大臣と指定都市市長との懇談会

- ・国直轄事業負担金に関する指定都市の緊急意見

H21.8.11 政権公約の評価結果

- ・地方分権に関する政権公約評価結果



H21.7.8

国土交通大臣と指定都市市長との懇談会



H21.8.11

政権公約の評価結果
記者会見

5-4

これまでの活動内容⑤ シンポジウム等

H21.9.28 指定都市地方分権シンポジウム（浜離宮朝日ホール）

【基調講演】丹羽宇一郎氏

【パネルディスカッション】新藤宗幸氏（千葉大学教授）、坪井ゆづる氏（朝日新聞編集委員）伊藤里絵氏（フリーアナウンサー）、指定都市市長会会長（矢田立郎神戸市長）



H21.11.9 指定都市地方分権講演会in静岡（ホテルセンチュリー静岡）

【講演】猪瀬直樹氏



5-5

これまでの活動内容⑥

調査・研究

大都市制度に関する調査研究

・報告書としてとりまとめ地方制度調査会等へ提出

循環型社会の構築・地球環境保全に関する調査研究

・報告書としてとりまとめ環境省等へ提出

安全・安心まちづくりに関する調査研究

・報告書としてとりまとめ警察庁等へ提出

地方分権改革推進に関する調査研究

・提言書としてとりまとめ地方分権改革推進委員会等へ提出

指定都市市長会ホームページ：<http://www.siteitosi.jp/>

5-6

2 地方分権推進について

6-1

地方分権推進についての指定都市の基本的な考え方

制 度	税財政
<ul style="list-style-type: none"> ・ 国と地方の役割分担の明確化 ・ 市町村への大幅な権限移譲の推進 ・ 国や道府県による関与の廃止・縮小の一層の推進 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 役割分担に応じた国と地方間の税の配分の是正 ・ 国庫補助負担金の改革 ・ 地方交付税の改革

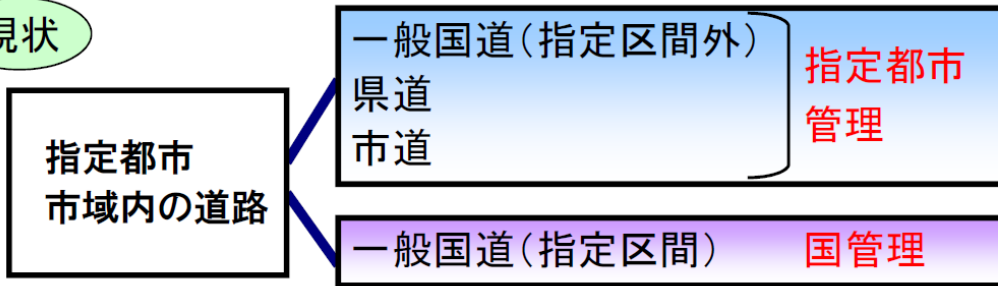
さらに、指定都市の果たすべき役割や実態に見合った改革提案

道府県に比肩する行財政能力を有する指定都市の担うべき役割	大都市特有の財政需要に対応する都市税源の拡充強化
大都市制度のあり方	事務配分の特例に対応した大都市特例税制の創設

7-1

道 路

現状



指定都市は整備・管理にかかる技術・経験を有する

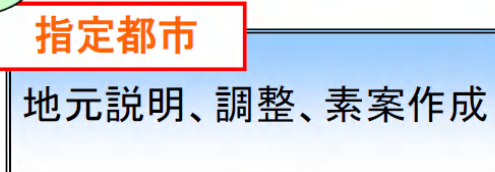
提案

市域内における全ての道路(高速自動車道を除く)の整備・管理
権限を指定都市に移譲(経費全額は税源移譲により措置)

7-2

都 市 計 画 (事例:市街化区域と市街化調整区域の 区域区分の決定)

現状



道府県

ほぼそのままの案を
都市計画決定

指定都市との重複行政



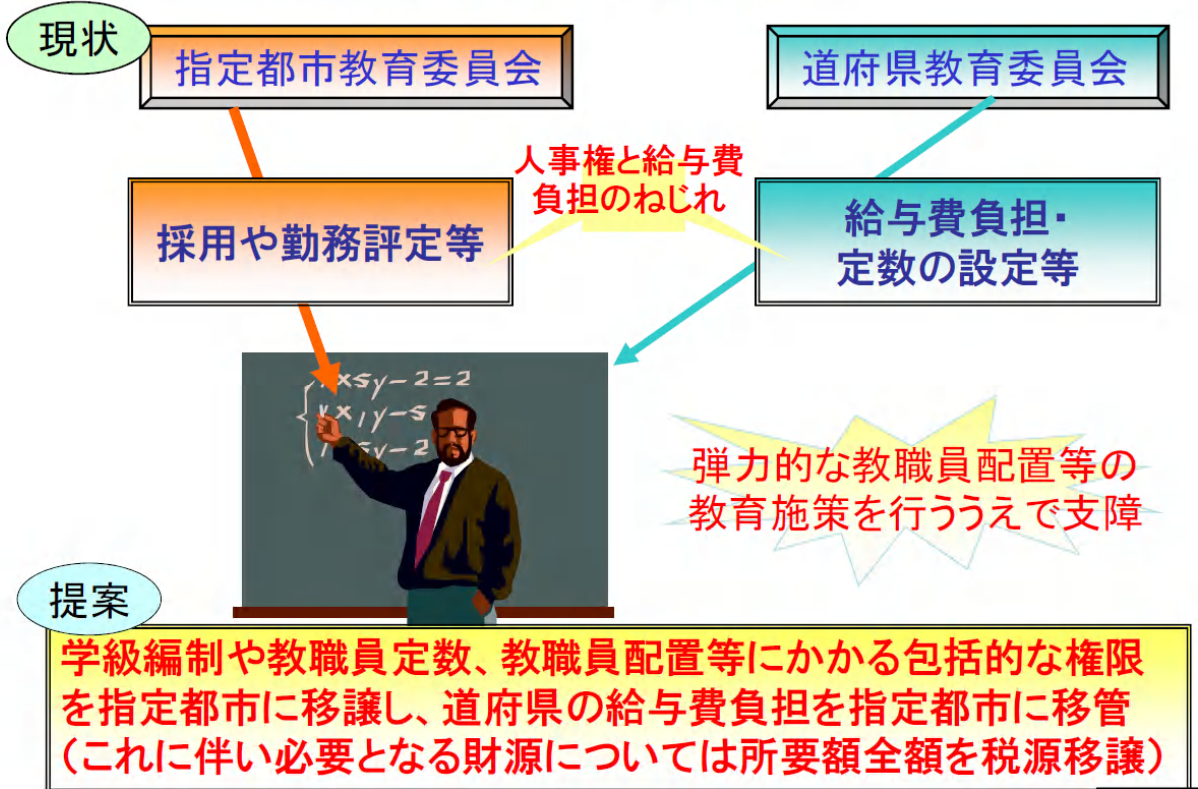
指定都市は大量・高度な基盤整備を推進しており、施策を
迅速かつ柔軟に行う必要

提案

都市計画に関する権限を包括的に指定都市に移譲

8-1

義務教育（事例：県費負担教職員）



8-2

3 大都市制度のあり方について

9-1

指定都市が果たしている役割

住民に身近な基礎自治体としての役割

都市圏における中枢都市としての役割

先端都市として都市行政を先導する役割

9-2

指定都市の現状①

国土面積のわずか3%に全国の約2割の人口

国民の5人に1人は指定都市市民

多くの住民に
住民登録・戸籍、福祉、義務
教育など日常生活に関わる
行政サービスを提供

住民に身近な基礎自治体
としての役割

指定都市の人口

単位:人

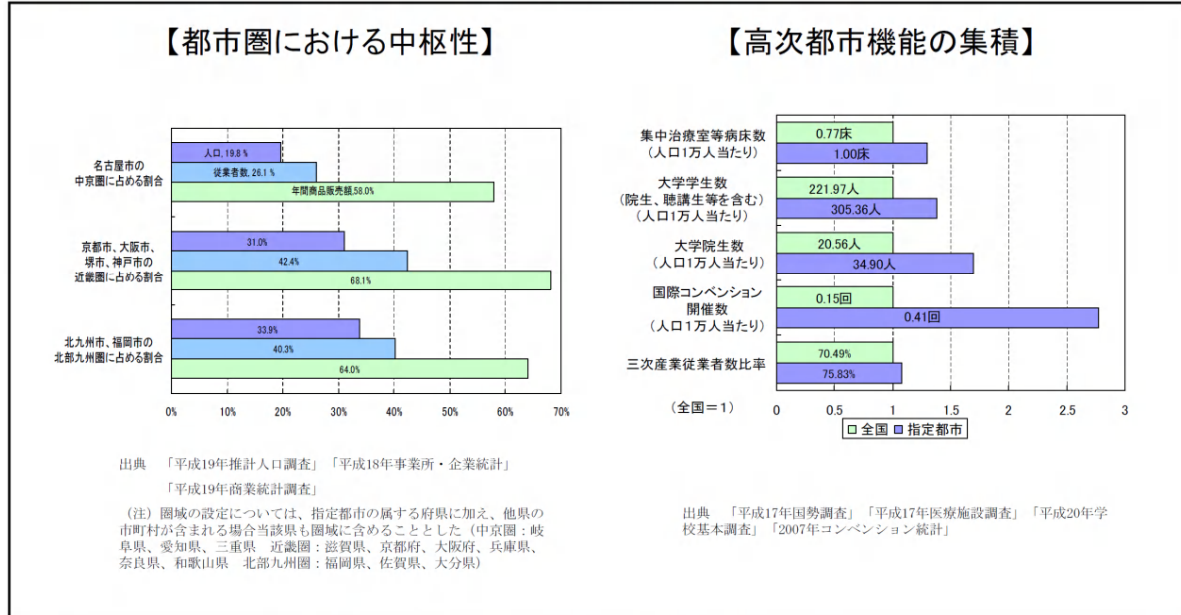
市名	人口
札幌市	1,903,727
仙台市	1,032,894
さいたま市	1,211,016
千葉市	954,571
川崎市	1,408,309
横浜市	3,670,669
新潟市	811,890
静岡市	717,332
浜松市	811,819
名古屋市	2,257,978
京都市	1,466,232
大阪市	2,660,946
堺市	837,621
神戸市	1,536,351
岡山市	703,712
広島市	1,170,051
北九州市	982,836
福岡市	1,449,026
合計	25,586,980

横浜市統計ポータルサイト大都市推計人口(平成21年8月1日現在)※ 岡山市は平成21年7月1日現在の推計

10-1

指定都市の現状②

- 従業者数や商業活動の面で大きな比重
- 教育・文化・産業などで高度な都市機能を発揮



都市圏における中枢都市としての役割

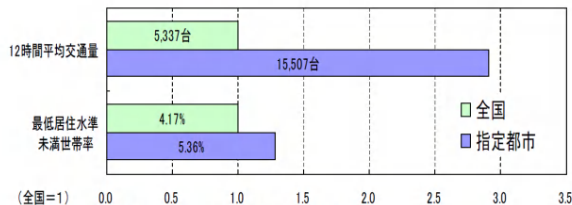
10-2

指定都市の現状③

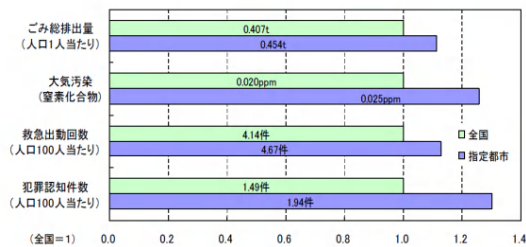
交通混雑や安全に関わる問題
生活困窮者などに係る問題

過密や集中に起因する様々
な都市的課題が顕在化

【都市的インフラの整備】

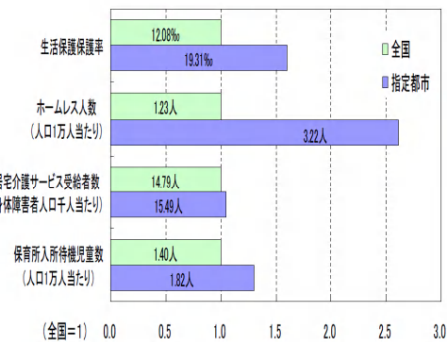


【環境・安全安心】



(出典) 「平成17年国勢調査」、「道路交通センサス(平成17年度)」、「平成15年度住宅・土地統計調査」、「日本の廃棄物処理(平成18年度)」、「大気汚染物質広域監視システム」、「平成20年版救急・救助の現況」、「犯罪統計書(平成19年)」、「平成19年度社会福祉行政報告」、「ホームレスの実態に関する全国調査報告書(平成21年)」、「平成18年介護サービス施設・事業所調査」、「平成19年度保育所入所待機児童数調査」

【福祉】



先端都市として都市行政を先導する役割

11-1

現行指定都市制度の課題①

大都市としてのポテンシャルを十分に発揮できない

- 一般の市町村と同一の制度を適用
- 特例的・部分的で一体性・総合性を欠いた事務配分
- 大都市の位置づけや役割が不明確

道府県との二重行政の弊害



複雑・多様な大都市課題を、指定都市自らの判断と責任において、一体的に処理することが困難

11-2

現行指定都市制度の課題②

大都市の実態に応じた税財政制度となっていない

- 道府県に代わり行う事務に要する経費が税制上措置されていない
- 都市的な税源に乏しく、大都市特有の財政需要に見合う税収確保ができない

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21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)

3,692億円

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・道府県道の管理等

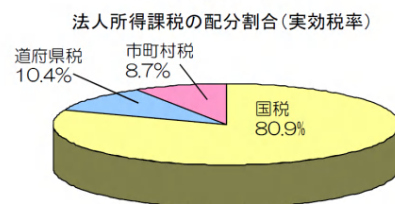
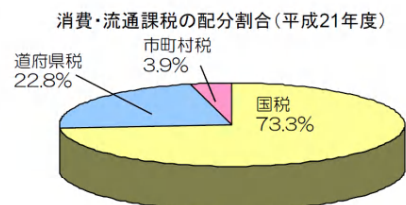
同左税制上の措置

2,248億円

税制上の
措置不足額

1,444億円

税制上の措置済額



注 実効税率は、法人事業税及び地方法人特別税が損金算入されることを調整した後の税率である。

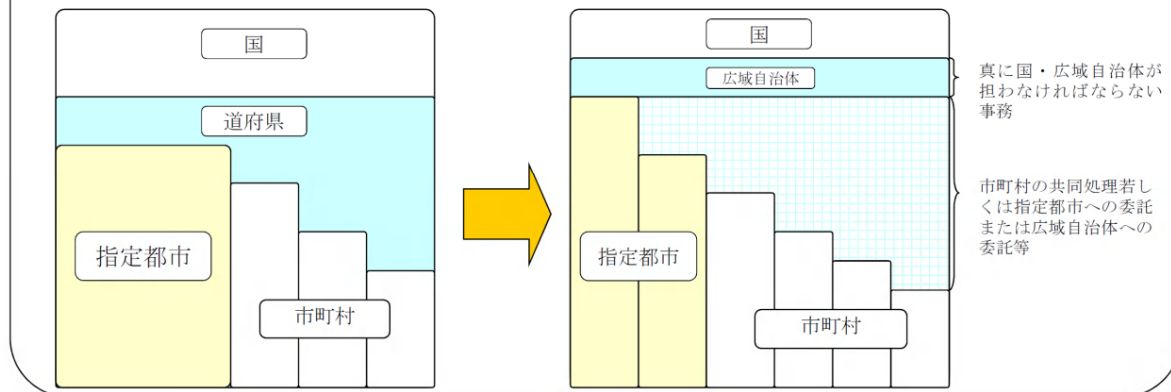
都市的税目の配分割合
が
極めて低い!

12-1

新たな大都市制度！

大都市の機能を十分に発揮できる新たな大都市制度を創設

国・広域自治体・基礎自治体の行政体制の概念図



【指定都市の提案】

現行の指定都市制度を抜本的に見直し、一元的・総合的な行政サービスが提供できるように事務権限とその役割に見合う自主財源を制度的に保障する新たな大都市制度を創設すること。

12-2

指定都市市長会の取り組み

ご清聴ありがとうございました



指定都市市長会事務局
(日比谷公園内 市政会館6階)

END

『指定都市地方分権シンポジウム』
『指定都市地方分権講演会』

制作・発行 指定都市市長会

〒100-0012 東京都千代田区日比谷公園1-3 市政会館6階

電話:03-3591-4772 FAX:03-3591-4774

<http://www.siteitosi.jp>
