

〔案〕

未来を見据えた大都市の実現へ向けて

～ 指定都市が目指すべき都市像と

その実現へ向けた提言 ～

平成 27 年 12 月

指定都市市長会



はじめに

わが国の社会情勢や地域社会の状況は大きく変化しようとしており、「人口急減・超高齢化」、「東京一極集中」への対策が喫緊の課題となっています。

こうした中、国は直面する課題に対応するため、平成26年11月に「まち・ひと・しごと創生法」と「地域再生法の一部を改正する法律」の地方創生関連法を成立させました。そして、平成26年12月には日本の人口の現状と将来の姿を示し、今後目指すべき将来の方向を提示する「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」及びこれを実現するため今後5か年の目標や施策の基本的な方向を提示する「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を閣議決定しました。「活力ある日本社会」の維持を目指し、各地域において、それぞれの特徴を生かした自律的で持続的な魅力ある地方の創生に向けた取組が進められています。

このように、これまで以上に地方の役割が重要となる中、広域連携を推進し、高度な都市機能が集積する指定都市は、様々な行政サービスを提供する基礎自治体であると同時に、圏域全体の活性化・発展の牽引役として重要な役割を果たしていることから、地方創生における指定都市の役割はますます大きくなります。

このような状況のもと、指定都市市長会では、行財政部会での議論を中心に、改めて指定都市を取り巻く現状を整理し、指定都市が目指すべき都市像を検討しました。こうした検討を基に、指定都市が果たすべき役割、目指すべき都市像、そしてその目指すべき都市像の実現に向けた取組を、地域が自らの発想と創意工夫により課題解決を図るための基盤となる「地方分権改革の推進」の観点から提言するものです。

1 指定都市を取り巻く現状

(1) 現状と課題

指定都市は、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、以下のような問題を抱えています。

- 指定都市の位置付け・道府県との役割分担の不明確さ
- 指定都市が担う事務・権限に対して不十分な税制措置

(2) 指定都市を取り巻く動き

- 平成23年7月、指定都市市長会が「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案 ～あるべき大都市制度の選択「特別自治市」～」において、広域自治体・基礎自治体という従来の二層制の自治構造を廃止し、広域自治体に包含されない「特別自治市」の創設を提言。
- 平成25年6月、第30次地方制度調査会が「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」において、新たな大都市制度として、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に基づく特別区の他地域への適用と、その区域内の都道府県及び市町村の全ての事務を処理することにより二重行政が完全に解消される「特別市（仮称）」の意義を答申。（当面の対応として、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲により実質的に「特別市（仮称）」へ近づけることとされた。）
- 平成25年7月開催の指定都市市長会議における「多様な大都市制度の早期実現を求める指定都市市長会アピール」の発出等、「特別自治市」など地域の特性に応じた多様な大都市制度の実現へ向けた検討を国へ要請。
- 平成26年7月開催の指定都市市長会議における「人口減少社会や東京一極集中の現状を踏まえた今後の日本社会における指定都市の果たすべき役割に関する指定都市市長会アピール」による、今後の日本社会における指定都市の役割をアピール。
- 各指定都市における、道府県との役割分担・大都市制度の検討及び道府県との協議。

2 指定都市の果たすべき役割

指定都市はこれまでも住民に身近な基礎自治体として、また、圏域における中枢都市としての役割を果たしてきました。「人口急減・超高齢」社会を迎え、各地域がそれぞれの特徴を生かした自律的で持続的な魅力ある地方の創生に向け、更にその役割は大きくなります。また、高い行政能力を持つ指定都市は、圏域の発展の牽引役など、求められる役割は、これまで以上に大きくなると考えられます。

これまでの指定都市の役割

- 住民に身近な基礎自治体としての役割
- 圏域における中枢都市としての役割
- 先進都市として都市行政を先導する役割 等

社会状況の変化に伴う
果たすべき役割の拡大

これから更に指定都市に求められる役割

○圏域全体の活性化・発展の牽引役

様々な行政サービスを提供する基礎自治体であると同時に、圏域全体の活性化・発展の牽引役としての役割を果たします。

○広域連携の中心的役割

充実した行政サービスやインフラの広域的利活用を含め、近隣市町村との水平連携の取組をより一層推進します。

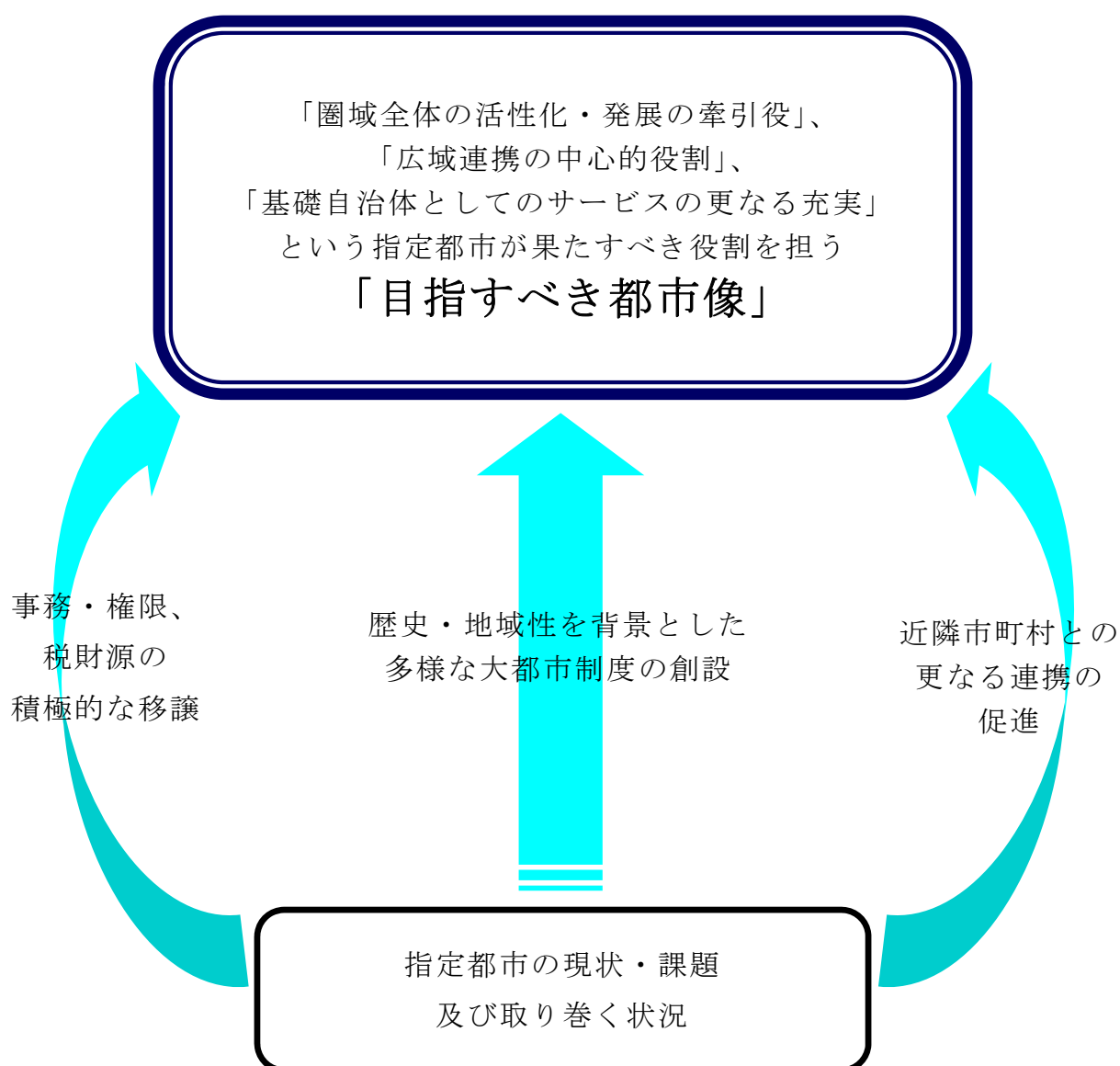
○基礎自治体としてのサービスの更なる充実

住民が必要とする様々な行政サービスを権限と責任を持って更に充実させます。

3 目指すべき都市像に向けた取組

指定都市が、これまで以上に拡大する役割を果たすため、国においては、「歴史・地域性を背景とした多様な大都市制度の創設」、「事務・権限、税財源の積極的な移譲」、「近隣市町村との更なる連携の促進」という3つの視点による取組を推進する必要があります。

＜新たな指定都市像を目指す取組＞



（１）歴史・地域性を背景とした多様な大都市制度の創設

指定都市は、その規模や歴史・文化をはじめ、国や広域自治体との関係性、地域で果たす役割など、それぞれが異なる特性を持っています。各都市が地域課題の解決、圏域全体の活性化・発展という共通の目標を達成するため、道州制も視野に入れつつ、「特別自治市」など、その地域にふさわしい多様な大都市制度の創設が今こそ必要です。

昭和３１年に暫定的に導入された指定都市制度は、一般の市町村と同じ制度が適用され、道府県の事務が特例として部分的に与えられているに過ぎず、今日の指定都市が直面する諸課題に十分に対応できるものとはなっていません。大都市が抱える諸課題を解決するためには、各地域の実情に応じた大都市制度の整備が不可欠です。

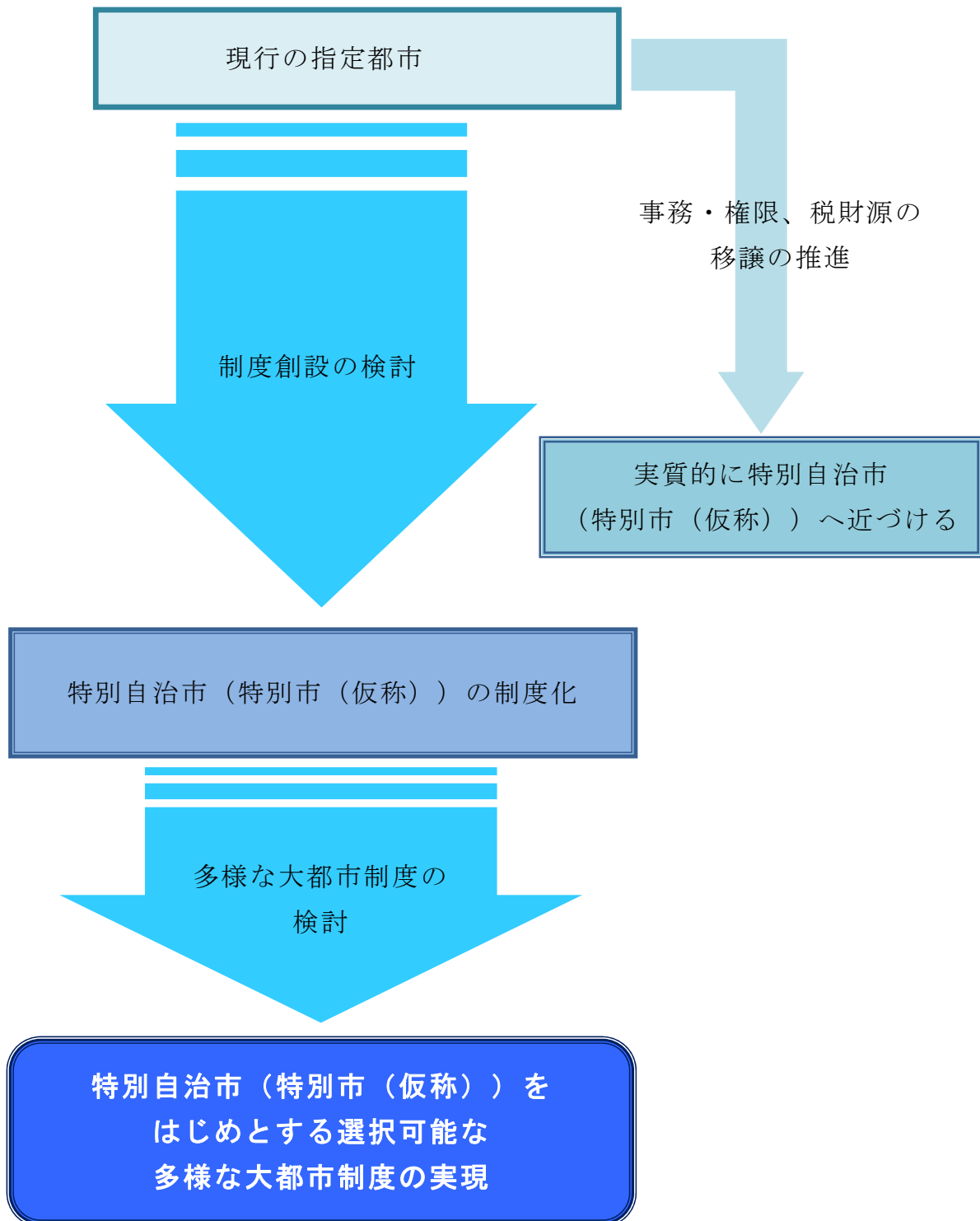
そのような状況の中、平成２４年９月２１日に施行された「大都市地域における特別区の設置に関する法律」、平成２６年５月２３日に成立した「地方自治法の一部を改正する法律」は、多様な大都市制度の整備に向けた第一歩として一定の評価ができるものです。

しかし、課題解決に向けては、大都市制度の抜本的な見直しが不可欠であり、従来から指定都市市長会が要望している特別自治市や、第３０次地方制度調査会答申において示された「特別市（仮称）」について、関係機関で協議を行う場を設け、具体化に向けた協議を進める必要があります。

「人口急減・超高齢化」、「東京一極集中」への対策が喫緊の課題であり、自律的で持続的な魅力ある地方の創生が必要となった今こそ、道州制も視野に入れつつ、長年の懸案である大都市制度の見直しが必要であり、早急に実現することを求めます。

また、その地域にふさわしい選択ができる多様な大都市制度の創設を進めると同時に、地方分権改革の歩みを止めることのないように、着実な事務・権限及び税財源の移譲により、実質的に特別自治市へ近づけるための取組も行うことを求めます。

＜多様な大都市制度創設に向けて＞



(2) 事務・権限、税財源の積極的な移譲

広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分する「補完性・近接性」の原理に基づき、地域の実情を熟知した基礎自治体が事務・権限を有することが必要です。また、真の分権型社会を実現し、指定都市が持つポテンシャルを最大限発揮できるよう、積極的な事務・権限の移譲とそれに見合う税財源の移譲を進める必要があります。

【事務・権限の移譲】

基礎自治体優先の原則の下、住民がより良い行政サービスを受けられるよう、提案募集方式や各種要請活動などの様々な機会を通じて、事務・権限の移譲を強く求めます。

提案募集方式では、指定都市が持つポテンシャルを最大限発揮できるよう、その発意による創意工夫の趣旨を十分に酌み取り、支障事例の有無にかかわらず、住民の利便性の向上及び行政の効率化に資するかどうかという点を重視する、また、補完性・近接性の原理に基づき、移譲による支障を国が挙証できないものは全て指定都市に移譲するといった、移譲に向けた積極的な制度運用が図られることを強く求めます。

提案したものの移譲が実現されなかった項目についても、検討を加えた上で再提案があった場合は、その提案の趣旨や社会情勢等を考慮した上で、改めて積極的に検討することを求めます。

さらに、移譲に向けて「早期に関係機関と重点的な協議を求める事務・権限」として9ページに挙げた5項目については、今後、拡大する指定都市の役割を担うためにも、指定都市と関係機関との協議の場を設ける等、移譲に向けた個別の検討・整理を積極的に進めることを求めます。

また、着実な事務・権限の移譲により、実質的に特別自治市へ近づけると同時に、道州制も視野に入れつつ、その地域にふさわしい選択ができる多様な大都市制度の創設に向けた協議・検討を進める必要があります。

＜提案募集方式の積極的運用に向けて＞

【平成 26 年提案募集方式 指定都市実績】

実現・対応の割合	26.0%（77件中20件） 〔全国ベース30.4%〕
「現行規定で対応可能」と された提案を含む	36.4%（77件中28件） 〔全国ベース39.4%〕

※上記件数は、内閣府地方分権改革推進室作成「地方からの提案に関する対応方針の分類状況」を基に算出。

※実現件数には「今後検討を進める」とされた事項を含む。また、提案件数には「これまでに議論されてきており、その後の情勢の変化等がない事項」を含む。

➡ 実質的な実現の割合の向上が必要

真の分権型社会構築へ向けた
積極的な制度運用を

【積極的な制度運用の提案】

下記の観点による提案募集方式の積極的な制度運用を図ること。

○住民の利便性の向上・行政の効率化の重視

移譲の判断をする際には、支障事例の有無にかかわらず、住民の利便性の向上・行政の効率化に資するかどうかを重視

○国による支障の挙証責任

補完性・近接性の原理に基づき、移譲による支障を国が挙証できないものは全て指定都市に移譲

＜早期に関係機関との重点的な協議を求める事務・権限＞

私立幼稚園の設置認可等の権限

公共職業安定所（ハローワーク）業務全般の移管

災害対応法制の見直し（災害時の救助主体権限及び従事命令等権限の移譲）

交通規制等に関する事務・権限

- ・ 信号機、横断歩道の設置・補修
- ・ 道路標識（規制標識・指示標識）の設置・補修
- ・ イベント開催時等における交通規制の実施

※総合的な交通行政や市民要望に対する迅速な対応における支障があるため。

道路使用許可に関する事務・権限

公道使用による事業（街の賑わい、活性化事業）の実施に当たっての道路使用許可等

※関係機関との調整などの事務が発生し、許可までに相当の期間を要し、総合的なまちづくりを進めるにあたって支障があるため。

【税財源の移譲】

真の分権型社会を構築し、指定都市が目指すべき都市像を実現するため、「事務・権限の移譲に伴う確実な税財源の移譲」と「事務と税源の不均衡の是正」の2つの観点から税財源の移譲を求めます。

「事務・権限の移譲に伴う確実な税財源の移譲」については、真の分権型社会を構築するための重要な課題です。

事務・権限の移譲は、住民サービスの向上のみならず、都市経営の効率性、経済性、生産性を高めることにも繋がります。こうしたことから、地域の実情を熟知した基礎自治体であり、圏域の中核都市としての役割を担う指定都市に、事務・権限の移譲を積極的に行うことが必要です。その前提として、必要な税財源の確実な移譲を行うこと、なかでも受益と負担の関係にねじれが生じないように国税又は道府県税から市税へ税源移譲を行うことが不可欠です。

また、「事務と税源の不均衡の是正」についても、大都市特有の財政需要及び事務配分の特例に対する税源の確保が大きな課題です。

圏域の中核都市としての役割や、人口の集中・産業の集積に伴う都市的課題から生じる大都市特有の財政需要に対し、十分な税制措置がなされていません。また、同様に、事務配分の特例に対する税制措置が不十分であり、指定都市の市民は、大都市特例事務に係る行政サービスを指定都市から受けているにもかかわらず、その経費を道府県税として負担しており、受益と負担の関係にねじれが生じています。

このような課題を解消するために、都市税源（消費・流通課税（特に地方消費税）及び法人所得課税（特に法人住民税）等）の配分割合の拡充及び税源移譲による大都市特例税制の創設を求めます。

なお、今後、予定されている県費負担教職員制度の見直しに伴う財政措置については、現在道府県が提供している教育行政の水準を維持できるよう、所要額全額を適切かつ確実に措置することを強く求めます。

（３）近隣市町村との更なる連携の促進

指定都市が、これまでの取組で培ってきた知恵と力を最大限に生かして、近隣市町村との更なる連携により、圏域を牽引する役割を果たすことで、各地域において人口減少を克服し活力ある社会を維持できるよう、国においては更なる連携を促進する仕組みづくりが必要です。

指定都市は、従来から人口や産業の集積に伴い必要となる道路、鉄道、下水道などの都市的インフラの整備を図るとともに、高度情報・通信基盤整備など企業・事業者にも高い便益をもたらす行政サービスの提供を行ってきました。更に、これらを活用したインフラの広域的利活用や観光プロモーション、地域おこし、教育などのソフト事業の実施による近隣市町村との連携を図ることで、地域の課題解決、地域経済の活性化に積極的に取り組んでいます。

また、一部の指定都市では、連携中枢都市圏構想に基づく都市形成においても、中核を担う都市として取組を進めているほか、県境を越えた地域連携による一体的な圏域の発展を目指しています。

指定都市は、これまでの取組で培ってきた知恵と力を最大限生かしながら、今後も積極的に近隣市町村との水平連携の取組を進めていきます。

この取組を推進するに当たり、近隣市町村との連携が更に促進されるように、連携中枢都市圏構想に基づく財政措置の更なる充実や現在対象外となっている三大都市圏の取扱の見直しを求めます。

また、指定都市が圏域の牽引役を果たすに当たり、一部の指定都市が地方拠点強化税制において対象外とされていることは大きな課題です。指定都市が近隣市町村や過疎地域を抱える市町村との水平連携により、圏域における地方創生を牽引する役割を果たせるよう、すべての指定都市が地方活性化の拠点として位置付けられることを求めます。

ま と め

今回の提言は、指定都市のみの利益を求めるものではなく、各市を含む圏域全体、ひいては日本全体の活力の維持・発展を目指し、各圏域において自律的で持続的な魅力ある地方を創生するための取組を推進するためのものです。

「人口急減・超高齢化」への対策が喫緊の課題となっている現在、指定都市が今後求められる役割を担うために、国においては早急に、指定都市への事務・権限や税財源の移譲、更には多様な大都市制度の創設について取り組む必要があります。

今回の提言については、提言を行った背景及び趣旨をご理解いただき、関係各省で真摯に検討されることを求めます。

(1) 歴史・地域性を背景とした多様な大都市制度の創設 **【総務省・内閣府・財務省】**

それぞれが異なる特性を持つ指定都市が、地域課題の解決、圏域全体の活性化・発展という共通の目標を達成するため、道州制も視野に入れつつ、「特別自治市」など多様な大都市制度の創設が今こそ必要です。

(2) 事務・権限、税財源の積極的な移譲 **【総務省・内閣府・財務省・関係各省】**

地域の実情を熟知した基礎自治体である指定都市が、そのポテンシャルを最大限発揮できるよう、事務・権限、税財源の移譲を積極的に行うことが必要です。

(3) 近隣市町村との更なる連携の促進【総務省・内閣府】

指定都市が、近隣市町村との連携を進め、圏域を牽引する役割を果たすため、国においては更なる連携を促進する仕組みづくりが必要です。