

**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)**

平成 20 年 10 月

指 定 都 市 市 長 会

はじめに

平成 20 年 5 月、地方分権改革推進委員会が取りまとめた第 1 次勧告では、重点行政分野の抜本的見直しや、基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大など、具体的な改革の内容が示された。

地方分権改革推進委員会の熱意やこれまでの努力に敬意を表するとともに、勧告事項の実現に向けた今後の対応に期待するものである。

しかしながら、指定都市市長会が再三意見を主張してきた項目に対し第 1 次勧告で触れられていない部分もあり、さらには、地方分権改革推進要綱（第 1 次）は、第 1 次勧告から後退した内容が見受けられることから、先々に不安を残すことになった。

また、地方分権改革推進委員会は、第 2 次勧告で、法制的な仕組みの横断的な見直しや国の出先機関の見直し等を行い、第 3 次勧告では、地方税財政制度の改革等に関する審議を予定している。

指定都市市長会は、第 2 次勧告に向けて、地方自治体の自主性の強化や自由度の拡大を阻害する法令等について検討を進めると同時に、二重行政の問題が指摘されている国の出先機関の見直しに向けて検討してきた。

さらに、真の地方分権改革実現を支える最も重要な要素である税財政制度の改革については、第 3 次勧告までに議論されるところであるが指定都市にとっても最も関心が高い事項であり、様々な議論や検討を行っている。

指定都市市長会では、第 1 次勧告の結果等を踏まえつつ第 2 次勧告、第 3 次勧告に向け現時点での検討結果を「第 3 次提言」として取りまとめたので、指定都市の意見として提出する。

関係各位におかれては、この提案について第 1 次勧告分の見直しも含め積極的かつ十分に検討され、真摯に対応されることを強く望むものである。

目 次

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	
(1)第 1 次勧告に対する評価.....	1
(2)地方分権改革推進要綱（第 1 次）に対する評価.....	1
2 個別評価	2
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.....	4
(2)個別分野の提案事項.....	6
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.....	15
(2)個別分野の提案事項.....	16
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.....	24
(2)国の出先機関が行う事務事業にかかる提案事項.....	26
4 道路特定財源の一般財源化のあり方	32
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	33
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.....	34
(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.....	36
(3)事務配分の特例に対応した大都市特例税制の創設.....	43

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

(1) 第 1 次勧告に対する評価

第 1 次勧告（以下この章において「勧告」という。）において、基礎自治体としての「市町村」に対する 64 法律、359 項目にわたる大幅な権限移譲が盛り込まれたことは大きな意味がある。

特に、「土地利用（都市計画決定）」、「義務教育」など、指定都市市長会の主張が反映されたことについては、高く評価するものである。

しかし、「河川」、「道路」など指定都市市長会の主張が必ずしも全て反映されていない分野も見られ、また、道府県に比肩する高度な能力を有する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点については、不十分であると言わざるを得ない。

さらに、移譲される事務事業に関する具体的な必要経費や権限移譲に伴う財源措置について明記されなかったほか、権限の移譲時期が今後の検討とされるなど明確にされておらず、また、介護保険の「指定居宅サービス事業者の指定」等において新たな関与が盛り込まれたことについては、地方分権改革に逆行した結果となり残念である。

(2) 地方分権改革推進要綱（第 1 次）に対する評価

政府が取りまとめた地方分権改革推進要綱（第 1 次）（以下この章において「要綱」という。）において、地方分権改革推進委員会の勧告が最大限尊重され、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ことについては評価できる。

しかし、個別の分野においては、勧告では具体的な結論が明記されていた都市計画や農地に関する権限移譲について「検討を行う」こととされ、また、教育の分野では結論を出す時期を先送りにするなど、勧告から後退した感は否めない。

2 個別評価

指定都市市長会が第1次提言及び第2次提言で主張してきた重点8分野9項目の指定都市の意見の反映状況は、別表のとおりである。

なお、意見が反映された項目を「○」、意見の一部が反映された項目を「△」、意見が反映されていない項目を「×」として整理をしている。

勧告においては、「土地利用（都市計画決定）」、「義務教育」以外は、「○」または「×」となっており、要綱では、勧告より後退した内容となっていることから、「○」はなかった。

「○」の項目については、今後の勧告の具体化に際して、各府省等の抵抗や反論が想定されるが、その内容が確実に実現されるよう、さらなる取組みを期待する。

また、「△」及び「×」の項目については、再度指定都市市長会の主張が取り入れられるよう、最終勧告までに最大限の努力を期待するものである。

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

別表

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 <u>権限移譲</u>	・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 <u>その旨を防衛大臣等に対して通知</u> することができるよう、必要な措置を講じる		同左	
土利 地用	(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 <u>移譲</u>	(都市計画決定) ・指定都市の区域にかかる「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 <u>移譲する</u>		(都市計画決定) ・市町村への権限移譲等を進める方向で <u>検討を行い、平成21年度を目途に実施</u>	
	(農地転用) ・ <u>全ての</u> 農地転用許可権限を移譲	(農地転用) ・農地転用の許可(<u>2ha以下</u>)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	・ <u>市域内で完結</u> する河川等の整備・管理権限を <u>指定都市に</u> 移譲	・ <u>一の都道府県内で完結</u> する一級水系内の一級河川の直轄区間を、原則として <u>都道府県</u> 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	・ <u>市域内の全ての</u> 一般国道の整備・管理権限を <u>指定都市に</u> 移譲	・主に <u>地域内交通を分担する道路</u> について原則として <u>都道府県</u> 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	
生保 活護	・生活保護費等は <u>全額国庫負担</u> 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 <u>役割分担</u> 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	×
国健保 民康險	・国民健康保険は公的医療保険制度を一本化して <u>国が保険者</u> となる	・ <u>都道府県単位</u> 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 <u>権限の移譲</u>	権限移譲は <u>触れられていない</u>	×	同左	×
義教 務育	・給与費負担を移管し、学級編制や教職員定数に関する <u>権限を移譲</u>	・政令指定都市と中核市において <u>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</u> を得る		・小規模市町村を含めた関係者の理解を得て、 <u>計画の策定までに結論</u> を得る	

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

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

真の地方分権を実現するためには、地方分権改革推進計画の策定や新分権一括法（仮称）の制定、また、その後の各府省の取組み等について、勧告の内容が反映されているか、また指定都市の意見が反映されているか監視していく必要がある。

とりわけ、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役割を終えた後には、それに代わる監視体制が必要である。

その際には、基礎自治体としての役割に加え、道府県の事務もやっている指定都市が、その幅広い視点や能力を生かして、地方分権改革推進のための監視体制の一翼を担うべきである。

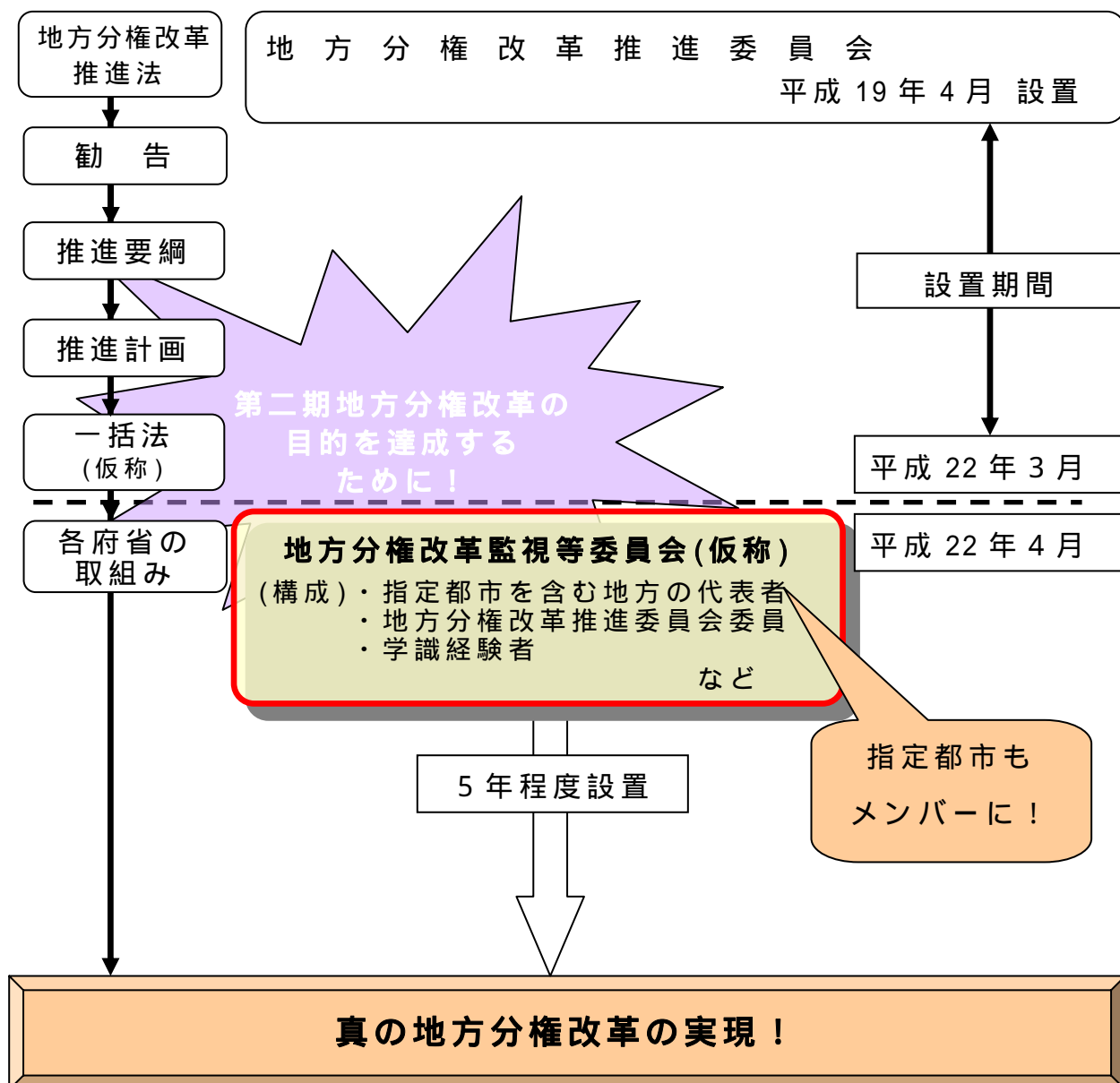
また、事務・権限の移譲にあたっては、国・道府県が行っている事務事業の経費と財源措置を明確にするとともに、移譲に伴い新たな負担が生じないようにすべきである。

【提案事項】

- ・ 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
- ・ 指定都市に移譲される事務事業の必要経費とそれに伴う財源措置について、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

参考：監視体制のイメージ

- ・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も役割を終えることとなる。
- ・その後は、地方分権改革推進計画及び新分権一括法（仮称）の定めるところにより、各府省の取組みに委ねられることになる。
- ・そこで、地方分権改革の目的が確実に達成されるよう、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監督する機関の設置が不可欠である。
- ・新たな監視機関を法律で設置することにより、真の地方分権改革の実現を担保する。



(2) 個別分野の提案事項

個別の行政分野・事務事業について、指定都市市長会は、これまで国・道府県・指定都市が担うべき役割を明らかにするとともに、その役割分担の考え方を踏まえた改革の方向性や財源措置について提案してきた。

以下、これまで指定都市市長会が主張してきた個別の分野について、第1章の第1次勧告等の評価を踏まえ、再度、主張するものである。

災 害 対 策

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

災害対策

【基本的な考え方】

発災時は、被害の拡大防止や被災者の救援が最優先事項となる。

指定都市は圏域の中核都市であることから、発災により中枢機能に支障が生じ、あるいは機能が停止した場合には、周辺地域に及ぼす影響は計り知れない。

指定都市は、発災時に現場の状況を早期・的確に把握する能力を有するとともに、平素より、災害訓練や防災意識の普及啓発など都道府県や自衛隊と連携を深めながら地震・水害などの災害に備え、消防・救急体制や危機管理体制を充実させるなど災害に強いまちづくりを推進している。大災害発生時には、指定都市が、自らの判断によって、早期に被害の拡大を防止し、被災者への対応を行えるようにする必要がある。

【第1次勧告等の概要】

市町村長が都道府県知事に自衛隊の災害派遣要請を求めた場合、同時にその旨を防衛大臣に通知できるよう必要な措置を講じることとされたが、指定都市の市長が防衛大臣に直接派遣要請することは認められていない。

【提案事項】

- ・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

土地利用

【基本的な考え方】

地方の活力をより一層高めるためには、地域をけん引している指定都市がその土地利用について、これまで以上に実情に即して自主的・自立的なものとしなければならない。そのためには、指定都市が自己決定・自己責任のもとに施策展開できる仕組みが必要である。

また、農地確保を理由に、大都市と農村を一律の面積要件で農地転用を制限すべきではない。

【第1次勧告等の概要】

(都市計画関係)

第1次勧告で包括的な権限移譲が明記されたが、地方分権改革推進要綱(第1次)では「検討を行う」に後退した。

(農地転用関係)

第1次勧告は権限移譲の範囲が2ha以下と限定されており、さらに地方分権改革推進要綱(第1次)では2ha以下といった具体的な記述が削除された。

【提案事項】

(都市計画関係)

- ・都市計画に関する指定都市への包括的な権限移譲を実現すること

(農地転用関係)

- ・市域内の全ての農地転用許可権限を指定都市に移譲すること

河川

【基本的な考え方】

治水、水質の向上、環境整備及び利水等の管理を効果的・効率的に行うためには、市民に身近な基礎自治体である指定都市自らが、自治会・町内会及び市民団体等と一体となって、河川を一元的に整備・管理することができる制度とすべきである。

そのためには、市域内で完結する河川の整備・管理権限を移譲するとともに、市域内を流下する河川であっても協議により整備・管理できる制度とすべきである。

また、指定都市への整備・管理権限の移譲に伴い必要となる経費全額を税源移譲により措置すべきである。

【第1次勧告等の概要】

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。

【提案事項】

- ・市域内で完結する河川の整備・管理権限を指定都市に移譲するとともに、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・管理権限を移譲することに伴い必要となる経費全額を税源移譲により措置すること
平成18年度決算額からの推計では約400億円

道路

【基本的な考え方】

通過交通と都市内交通の混在を防ぎ、円滑な交通を図るため、市域内における全ての道路について一体的で効率的な整備・管理が必要である。

周辺地域を連結する広域道路や円滑な都市機能を確保する都市計画道路など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べきである。

また、市域内における一般国道（指定区間）の整備・管理権限の移譲に伴い必要となる経費全額を税源移譲により措置すべきである。なお、除雪など地域事情により多額の経費が必要となる場合には、これにかかる財源についても措置することが必要である。

【第1次勧告等の概要】

道路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。

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されている。

【提案事項】

- ・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・管理権限の移譲に伴い必要となる経費全額を税源移譲により措置すること
平成18年度決算額からの推計では約1,800億円
（新潟市、浜松市を除く）

生活保護

【基本的な考え方】

生活保護制度は、憲法第 25 条の理念に基づき、国民に健康で文化的な最低限度の生活を全国一律に保障する重要な役割を担っており、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。

第 1 次勧告では国の果たすべき役割が明確にされていないが、国民の最低限度の生活を保障するセーフティネットとして、国が財政面も含めて責任をしっかりと果たし、将来にわたって持続可能な制度を構築すべきである。

【第 1 次勧告等の概要】

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 年度中を目途に制度改正の方向性を得ることとされ、指定都市の主張が反映されていない。

【提案事項】

- ・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

実態に即した抜本的な制度改革を早急を実施すること

生活保護費等については全額国庫負担とすること

平成 18 年度決算額からの推計では約 9 , 3 0 0 億円

(内 市負担分：約 2 , 7 0 0 億円)

国民健康保険

【基本的な考え方】

国民健康保険は、国民皆保険制度を維持していくうえでのセーフティネットとして位置づけられている制度である。

国民健康保険制度と他の医療保険制度との負担の公平化を図り、長期に安定した医療保険制度を維持していくためには、市町村や都道府県単位による運営ではなく、公的医療保険制度を一本化したうえで、国が制度・財政運営を担当すべきである。

【第1次勧告等の概要】

都道府県の権限と責任を強化し、都道府県単位による広域化の推進等について検討するとされ、指定都市の主張が反映されていない。

【提案事項】

- ・ 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

子育て支援

【基本的な考え方】

子育て支援に関しては、住民ニーズが多様化し迅速な対応が求められており、指定都市が、地域の実情に応じ、創意工夫を活かした施策を主体的に展開できるようにすべきである。

就学前教育や保育については、保育所の設置認可権限は指定都市が有しているが、私立幼稚園の設置認可及び認定こども園の認定権限は道府県が有しており、地域の実情に応じた総合的な施策を講じにくいいため、道府県の権限を指定都市に移譲すべきである。

【第1次勧告等の概要】

認定こども園制度の運用改善に着手することなどが触れられたにとどまり、指定都市への権限移譲については触れていない。

【提案事項】

- ・私立幼稚園の設置認可権限及び認定こども園の認定権限（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

義務教育

【基本的な考え方】

公立小中学校等の教職員が地域に根ざす意識を持ち、地域の特性や市民の意向を踏まえた教育を行うためには、学校の設置管理者である指定都市が、学級編制や教職員定数など主体的に決定すべきである。

指定都市は、教職員の人事権を有していることから、県費負担教職員の給与費負担について、指定都市が担うことが必要である。

また、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べきである。

【第1次勧告等の概要】

県費負担教職員については、第1次勧告で、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、地方分権改革推進要綱（第1次）では、小規模市町村を含めた関係者の理解を得て、地方分権改革推進計画の策定までに結論を得るとされ、第1次勧告より後退した内容となっている。

【提案事項】

- ・ 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
- ・ 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

平成18年度決算額からの推計では約1兆800億円

（国負担分：約2,900億円 道府県負担分：約7,900億円）

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

住民に最も身近な市町村が、各地域の特性に応じ、企画立案から管理執行に至るまで自らの責任において、自主的・総合的に決定できることは、地方分権を進めるうえで重要である。

そのためには、個別法令による地方自治体に対する義務付け・枠付けの廃止・縮小を進めるとともに、国や都道府県による市町村への関与の一層の廃止・縮小を図ることが必要である。

なお、実際の事務事業を行ううえでは、要領・通知等が事実上の義務付け・枠付け、関与にあたる場合もあるため、これらを含めて見直すことが重要である。

【提案事項】

- ・ 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

指定都市市長会では、これまで主張してきた、国・道府県・指定都市の役割分担を踏まえ、廃止・縮小すべき国、道府県からの義務付け・枠付け、関与について、具体的に検討してきた。

以下、検討してきた個別の分野について、具体的な提案事項を主張するものである。

土 地 利 用

河 川

道 路

子 育 て 支 援

介 護 保 険

雇 用 ・ 労 働

交 通

土地利用

【基本的な考え方】

土地利用に関して、都市計画等の原案の作成から決定までの事務及び農地転用・農業振興地域整備計画の策定にかかる事務については、市域内にとどまるものであっても、国や道府県との協議等に時間を要し、迅速かつ柔軟に対応することが困難となっている。

よって、法令による義務付けの廃止・縮小を進め、国や道府県との協議・同意を廃止すべきである。

【提案事項】

（都市計画関係）

- ・土地利用等に関する都市計画について国土交通大臣・知事との協議・同意を廃止すること（都市計画法第19条を改正）

（農地転用・農業振興地域関係）

- ・市域内における農業振興地域整備計画の策定、変更にかかる知事との協議を廃止すること（農業振興地域の整備に関する法律第8条を改正）
- ・農用地利用計画の策定、変更にかかる知事の同意を廃止すること（農業振興地域の整備に関する法律第8条を改正）
- ・農地転用許可の際に法的要件になっている農業会議への意見聴取条項を削除すること（農地法第4条第3項の削除）

河川

【基本的な考え方】

河川を自ら整備・管理するためには、河川整備基本方針及び河川整備計画を、安全性の確保を最優先としつつ指定都市が主体的に策定できることが必要である。

また、河川は、市民にとって親水公園などの憩いの場、環境教育の場として重要であることから、地域の特性に応じた河川の利用を指定都市の裁量で行えるようにすべきである。

さらに、指定都市が整備・管理する区間についての占用料徴収等は自ら行うべきである。

【提案事項】

- ・ 河川整備基本方針・河川整備計画の策定について、国土交通大臣の認可・同意を届出とすること（河川法第 79 条を改正）
- ・ 河川管理施設の新設・改良・管理に関する技術的基準について、安全性を最優先としつつ弾力的な運用が可能となるよう緩和すること（河川管理施設等構造令等の規定を改正）
- ・ 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 を改正）
- ・ 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）

道路

【基本的な考え方】

市域内における全ての道路について一体的で効率的な整備・管理を行うためには、国が定める技術的基準を必要最小限のものに限定するなど、指定都市が地域の実情に応じて主体的に判断できるようにすべきである。

【提案事項】

- ・ 道路の新設・改築・管理に関する技術的基準を必要最小限のものに限定すること（道路構造令を改正）
- ・ 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）
- ・ 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）

子育て支援

【基本的な考え方】

子育てを取り巻く環境は各地域で大きく異なっていることから、指定都市がそれぞれの実情に応じた施策を主体的に実施できるよう、国が定める基準等は、ナショナルミニマムとして必要な、子どもの人権、安全等に直接関わる基本的事項に限定し、その他の事項については、指定都市の実情に応じた設定を可能にすべきである。

【提案事項】

- ・ 保育所、助産施設、乳児院等といった、国が定める児童福祉施設の設備及び運営の基準は、ナショナルミニマムとして必要な、子どもの人権、安全等に直接関わる基本的事項に限定し、その他の事項については、指定都市の実情に応じて設定できるようにすること（児童福祉施設最低基準を改正）

介護保険

【基本的な考え方】

保険者である指定都市が地域の実情、特殊性、独自性に応じたサービスを提供するためには、国の基準に弾力性を持たせるなど、必要かつ十分な裁量を認めるべきである。

【提案事項】

- ・ 国の基準を標準化 すること

地域密着型サービス及び介護予防支援事業に関する基準を標準化すること（介護保険法第 78 条の 4 及び介護保険法施行規則の関連規定等を改正）

地域包括支援センターの設置や職員配置に関する基準を標準化すること（介護保険法第 115 条の 39 及び介護保険法施行規則の関連規定を改正）

居宅サービス、居宅介護支援事業、介護保険施設及び介護予防サービスに関する国の基準を標準化すること（介護保険法第 73 条及び介護保険法施行規則の関連規定等を改正）

- ・ 介護保険事業中の地域支援事業の割合の範囲内で、介護予防事業と他の地域支援事業の比率の上限を廃止すること（介護保険法第 115 条の 38 の規定に基づく政令を改正）

- ・ 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）

施設整備に関する基準について、全国一律の最低基準という位置づけを見直し、国は標準を示すに留め、具体的な基準を地方自治体が地域ごと独自に決定できるようにすること

雇用・労働

【基本的な考え方】

地域の雇用ニーズに柔軟かつ迅速に対応するためには、職業能力開発校等の設置自治体の創意工夫による職業訓練等が効果的である。

また、職業能力開発校等を効率的に運営するためには、管理運営形態（外部委託等）に関する設置自治体の裁量を認めるべきである。

【提案事項】

- ・ 職業能力開発校等の設置及び管理運営に関する施設設置手続を緩和すること（職業能力開発促進法第 16 条、第 93 条及び関連規定を改正）
- ・ 職業能力開発校等の訓練内容・訓練時間・訓練設備等に関する国の基準を緩和すること（職業能力開発促進法第 19 条及び同法施行規則第 10 条等を改正）

交通

【基本的な考え方】

大都市においては、人や物の流れが高度に集中することから、交通の利便性や安全性、快適性の確保が重要な課題であるため、地域交通に関する事務・権限はできる限り指定都市に一元化し、都市内交通行政を地域の実情に応じて総合的に推進する必要がある。

特に都市内交通の要であるバス事業に関しては、現在国が持っている許認可等の権限を指定都市へ移譲するとともに、指定都市への関与等の手続を簡素化すべきである。

【提案事項】

- ・バスの上限運賃認可については、指定都市市長の認可とすること。さらに、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）
- ・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）
- ・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）

3 国の出先機関の見直しに向けた提案事項

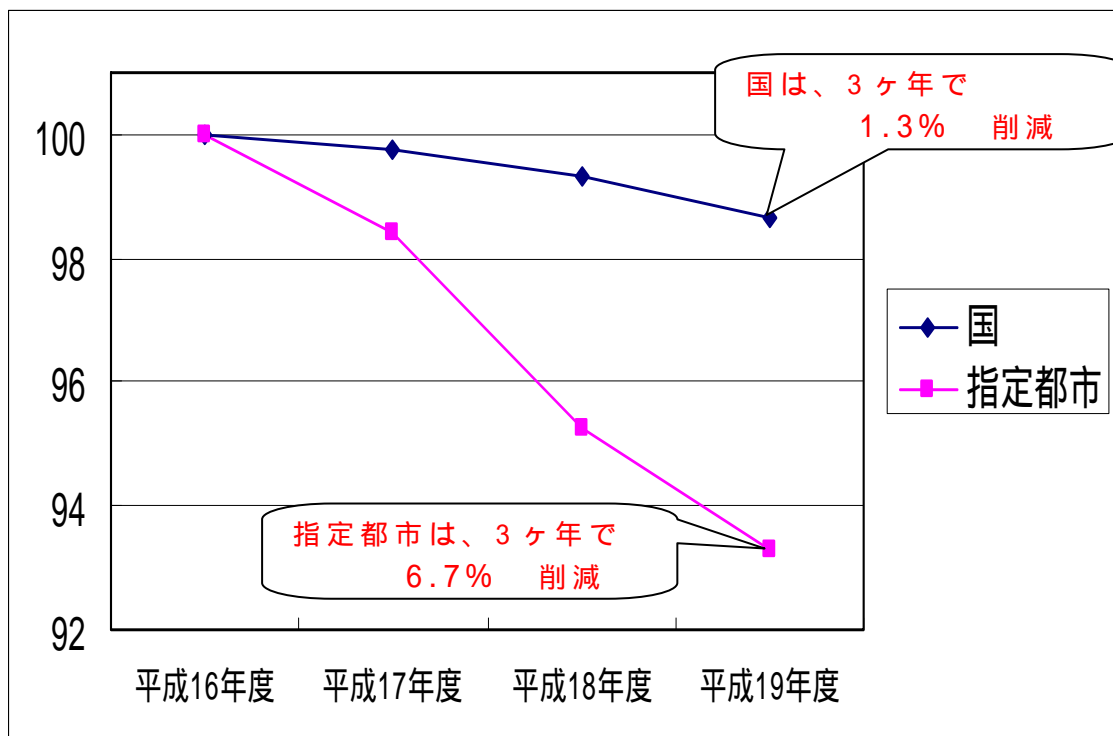
(1) 全体にかかる提案事項

国の出先機関の事務事業については、二重行政といわれているものが多く、また、所管が各府省により縦割りであること、市民の監視が届きにくいことなどから、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、地方自治体へ移譲すべきである。

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、国の出先機関の事務事業については、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である。

出先機関の職員等を地方へ移行する議論を行うにあたっては、厳しい財政状況の中、職員一丸となって全力で行財政改革に取組み、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地方の現状や意見を十分に把握・聴取したうえで行うべきであり、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ない。

指定都市と国の職員数（定員）に関する削減割合の関係
(平成16年度：100)



総務省HPデータ、大都市比較統計年表に基づき
指定都市市長会が編集（新潟市、静岡市、浜松市、堺市を除く）

特に、指定都市への職員の移行にあたっては、多くの懸案事項があることから、国と地方が対等の立場に立って、移行を受ける指定都市と移行される職員の双方にとって不利益とならないよう真摯に協議することが必要である。

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

退職金の扱い（算定・負担割合等）とその財源

高額資機材の移譲に伴う耐用年数や買替え

など

【提案事項】

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

指定都市市長会では、国・道府県・指定都市の役割分担を踏まえ、国の出先機関の見直しに伴い、どのような事務事業と権限を指定都市に移譲すべきか、具体的に検討してきた。

以下、検討してきた個別の分野に関する国の出先機関について、具体的な提案事項を主張するものである。

道 路 河 川 土地利用(都市計画)	地方整備局及び北海道開発局
生活保護 子育て支援 医療	地方厚生局
土地利用(農地関係)	地方農政局
雇用・労働	公共職業安定所
環境	地方環境事務所
経済	経済産業局
交通	地方運輸局

【提案事項】

- ・ 直轄公共事業に関する事務事業と権限を指定都市に移譲すること
 - 河川の直轄区間に関する計画・調査及び整備・管理に関する事務事業と権限を指定都市に移譲すること
 - 一般国道の指定区間に関する実施計画・調査及び整備・管理に関する事務事業と権限を指定都市に移譲すること
 - 現在事業中区間については集中的に道路事業を実施し、事業中区間を完成させ指定都市に移譲すること
- ・ 許認可・監督に関する事務事業と権限を指定都市に移譲すること
 - 流水等の占用許可や工作物の新築、改築又は除却の許可に関する事務事業と権限を指定都市に移譲すること
 - 道路占用、承認工事等の許認可に関する事務事業と権限を指定都市に移譲すること
- ・ 指定都市に対する関与を廃止すること
 - 都市計画決定に関する事務手続を廃止すること
- ・ 広報啓発・相談に関する事務事業と権限を指定都市に移譲すること
 - 洪水予報及び水防警報に関する事務事業と権限を指定都市に移譲すること
- ・ 事務事業と権限の移譲に伴い必要となる財源については全額税源移譲すること

【提案事項】

- ・ 民間事業者等への許認可・監督に関する事務事業と権限を指定都市に移譲すること

母子保健法に規定する指定養育医療機関及び児童福祉法に規定する指定療育機関の指定等を、指定都市に一元化すること

生活保護法に基づく指定医療機関等の指定及び監督を、指定都市に一元化すること（指定都市は法定受託事務として実施）

保育士、児童福祉司、児童自立支援専門員等を養成する施設の指定等の事務事業と権限を指定都市に移譲すること

医療従事者養成施設の指定、変更等にかかる事務事業と権限を指定都市に移譲すること

- ・ 事務事業と権限の移譲に伴い必要となる財源については全額税源移譲すること

地方農政局

【提案事項】

- ・ 農地転用許可に関する事務事業と権限を指定都市に移譲すること
- ・ 事務事業と権限の移譲に伴い必要となる財源については全額税源移譲すること

公共職業安定所

【提案事項】

- ・ 無料職業紹介や民間事業者への助成業務に関する事務事業と権限を指定都市に移譲すること
無料職業紹介は、国が求人情報に関する全国ネットワークを整備し、これを活用して指定都市が行えることとすること
高齢者・障害者の雇用対策、事業主指導など地域の実情に応じて指定都市が行えることとすること
- ・ 無料職業紹介や民間事業者への助成業務の移譲に伴い、雇用保険に関する認定や支給手続の事務事業を指定都市に移譲すること
- ・ 事務事業と権限の移譲に伴い必要となる財源について措置すること

【提案事項】

- ・ 許認可・監督に関する事務事業と権限を指定都市に移譲すること

大気汚染防止法・水質汚濁防止法・土壌汚染対策法等による情報収集・報告徴収と立入検査に関する事務事業と権限を指定都市に移譲すること

廃棄物処理に関する許認可、検査、指導、処分等の事務事業と権限を指定都市に移譲すること

リサイクル事業に関する報告徴収、立入検査等の事務事業と権限を指定都市に移譲すること

- ・ 循環型社会形成推進地域計画策定時の協議会設置を廃止し、手続きを簡素化すること
- ・ 事務事業と権限の移譲に伴い必要となる財源については全額税源移譲すること

経済産業局

【提案事項】

- ・地域の産業振興関連業務、中小企業支援関連業務（国家的戦略の観点から実施するものを除く）を指定都市に一元化すること
- ・消費者取引、消費生活用品の安全確保に関する広報啓発・相談業務を指定都市に一元化すること
- ・商工会議所及び商工会の設立認可・監督業務は、経済産業局と道府県の権限を一体的に指定都市に移譲すること
- ・事務事業と権限の移譲に伴い必要となる財源については全額税源移譲すること

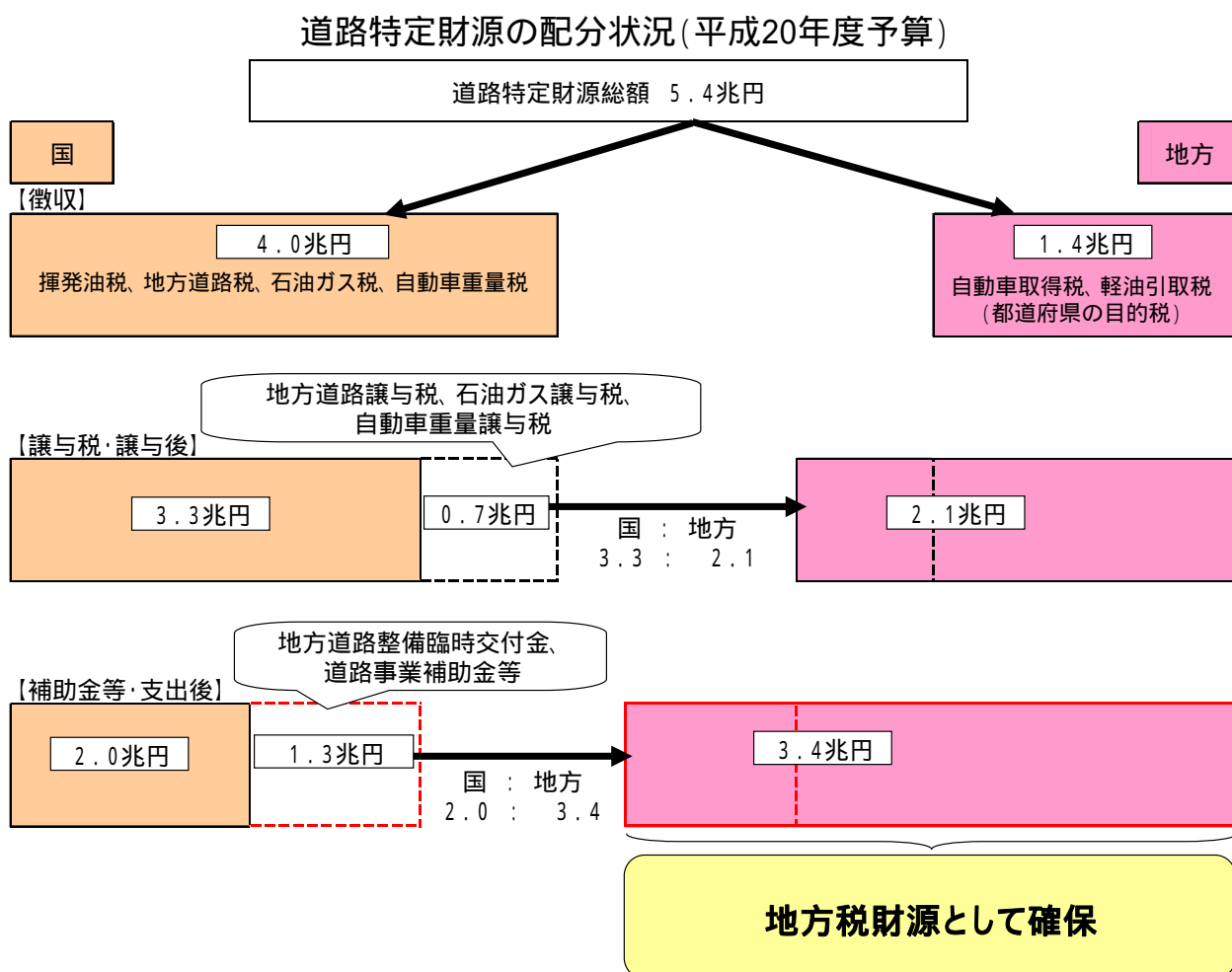
地方運輸局

【提案事項】

- ・市域内で完結するバス路線については、許認可・監督に関する事務事業と権限を指定都市に移譲すること
 - 乗合バスに関する事業の許可、変更認可の事務事業と権限を指定都市に移譲すること
 - 乗合バスにかかる監査等の事務事業と権限を指定都市に移譲すること
- ・事務事業と権限の移譲に伴い必要となる財源については全額税源移譲すること

4 道路特定財源の一般財源化のあり方

平成 20 年度当初予算においては、国と地方を通じた道路特定財源関係の税込 5.4 兆円のうち、地方分は、譲与税や交付金、補助金など 3.4 兆円である。



【提案事項】

- 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

指定都市は基礎自治体としての役割に加え、圏域の中核都市として、過密な空間利用や交通混雑などの都市的インフラ需要や活発な経済活動に伴う法人需要、また人口・産業の集中に起因する都市的課題に対する需要など、大都市特有の行財政需要に対応する役割を担っている。

しかし、現行の指定都市制度は、50年以上も前に「暫定的な措置」として創設されたものであり、特例的・部分的で一体性・総合性を欠いた事務配分になっていることや、事務配分に見合った税財源措置がなされていないこと、また、道府県との役割分担があいまいとなっていることなど、大都市自身が大都市の課題を責任を持って解決することができない制度となっており、これまでも指定都市は制度の抜本的な見直しを繰り返し主張してきた。

地方分権改革推進委員会の「中間的な取りまとめ」の中では『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』と明記されたが、現在までの議論においては、具体的な検討がなされておらず、本年5月の第1次勧告においても言及されなかった。また、今後についても検討されるかどうかは明らかにされていない。

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必要がある。

【提案事項】

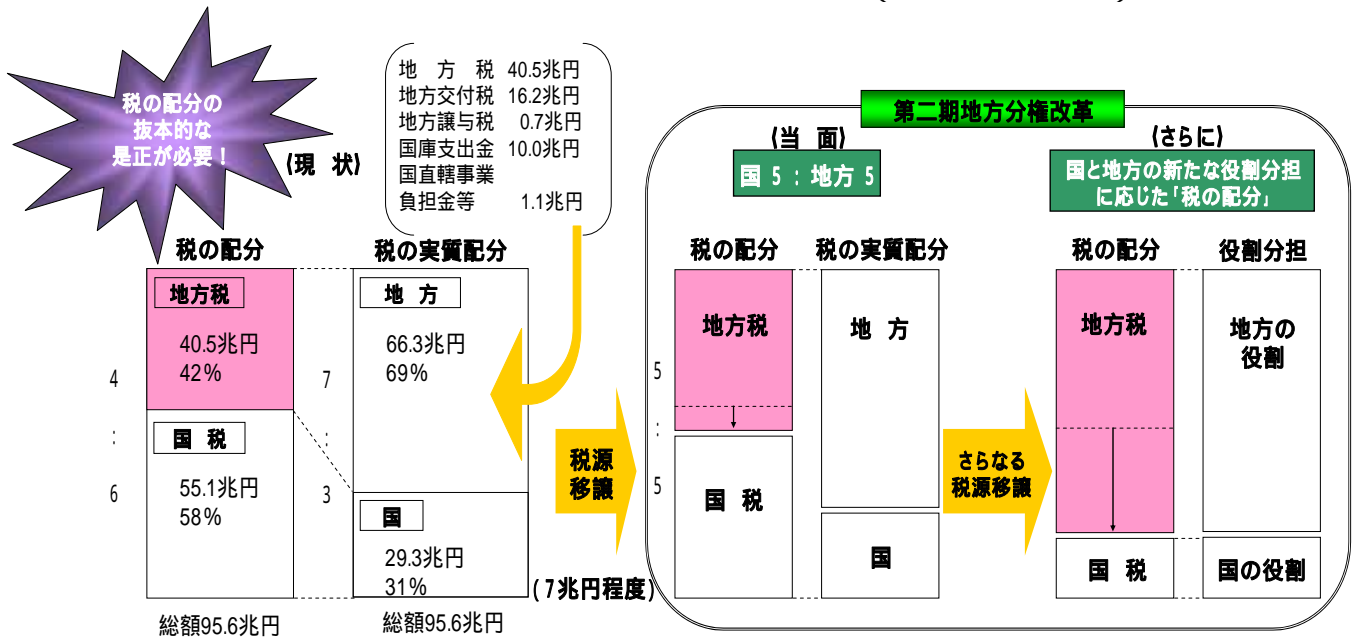
- ・『大都市制度のあり方』について、今後の十分な審議時間を確保すること
- ・大都市の実態に即応した税財政制度を含め、現行の指定都市制度に代わる新たな制度の早期創設に向けて検討すること

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

平成 19 年度に所得税から個人住民税への 3 兆円規模の税源移譲が実現し、国・地方間の「税の配分」は 6 : 4 となったが、地方交付税、国庫支出金等も含めた「税の実質配分」は 3 : 7 となっており、依然として大きな乖離がある。

国・地方における租税の配分状況（平成 20 年度）



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、地方税に算入している。

《現状》は国の予算、地方財政計画

【提案事項】

- ・ 地方公共団体が事務及び事業を自主的かつ自立的に執行できるような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

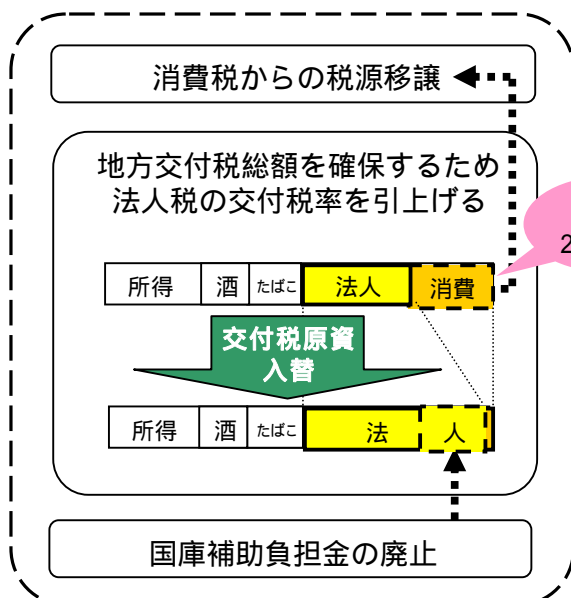
	例 1	例 2	例 3
消費税から 地方消費税へ	消費税 4% 2.5% 地方消費税 1% 2.5% (移譲見込額)約 4 兆円	消費税 4% 2.5% 地方消費税 1% 2.5% (移譲見込額)約 4 兆円	消費税 4% 2.5% 地方消費税 1% 2.5% (移譲見込額)約 4 兆円
所得税から 個人住民税へ	個人住民税の税率 10% 11.5% (移譲見込額)約 1.5 兆円	個人住民税の税率 10% 13% (移譲見込額)約 3 兆円	/
法人税から 法人住民税へ	法人住民税の配分割合 12.2% 18.3% (移譲見込額)約 1.5 兆円		
移譲額計	7 兆円程度	7 兆円程度	7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



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

当該項目の文中における金額は、平成 18 年度決算
グラフ中、全国には指定都市を含む。

ア 圏域における中枢都市としての財政需要

指定都市は、人口の集中や産業・経済活動の集積に伴い、人・モノ・情報・資本が行き交う交流拠点として、道路、鉄道、空港、港といった基幹的交通インフラの整備を図っている。また、産業廃棄物の処理や下水道の整備、高度情報・通信基盤の整備など企業・事業者にも高い便益をもたらす行政サービスを提供したり、大規模な教育文化施設、大学などの高等教育機関や、地域の中核的医療施設を設置運営するなど高次な都市機能の整備等を行っている。さらには、国際的なコンベンションやスポーツ大会等の招致・開催、歴史的文化遺産の保存整備などにより集客交流機能を高め、積極的な情報発信を行うなど、政治、経済、産業、金融、文化、情報、交流などの各分野において、都市圏全体の活性化、発展のための“けん引役”としての役割を果たしている。

(ア) 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

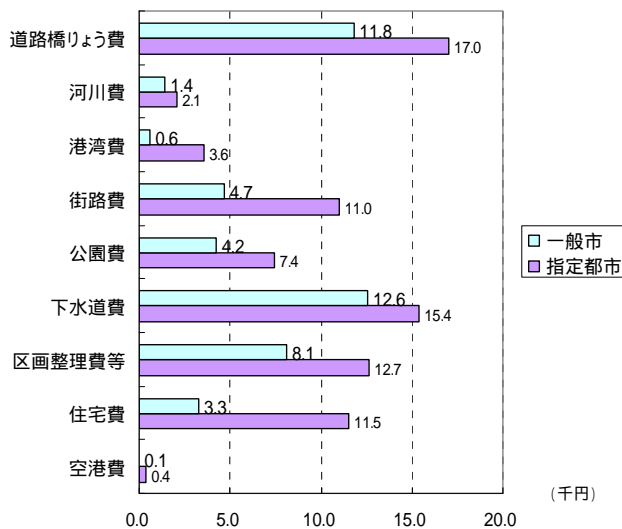
国土面積の 2.8%に過ぎない指定都市には、昼夜を問わず全国の約 2 割もの人口が集中している。指定都市の通勤圏人口は全国の約 3 割にものぼり、人の集散を伴う商業活動も全国の約 3 割を占めている。

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。

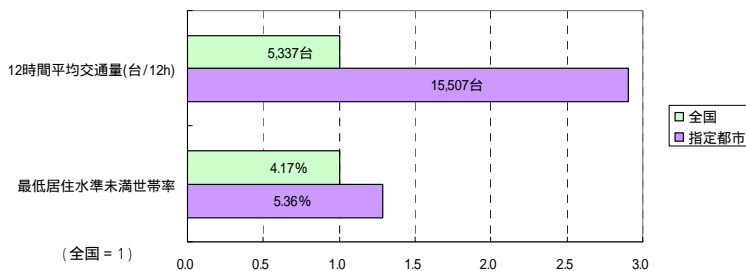
また、指定都市の中には、都市圏における国内外からの貨物の物流拠点としての機能を果たすために国際港湾や国際空港等の整備・維持管理の財政需要が生じている。

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。

一人当たり歳出額



平成 18 年度 市町村別決算状況調



平成 15 年住宅・土地統計調査
国土交通省「道路交通センサス(平成 17 年度)」

例えば、都市的インフラでは、

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)

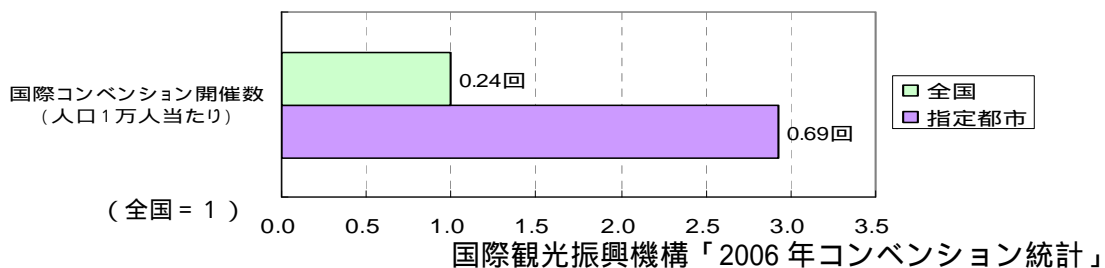
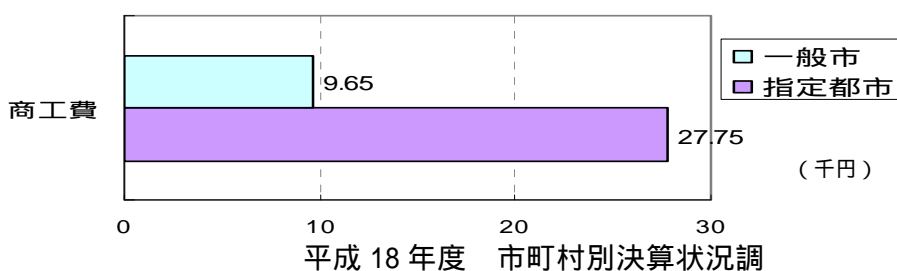
などの経費があげられる。

(1) 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。

一人当たり歳出額

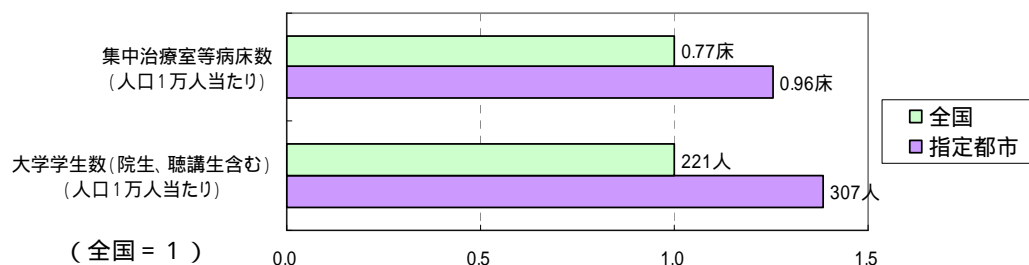
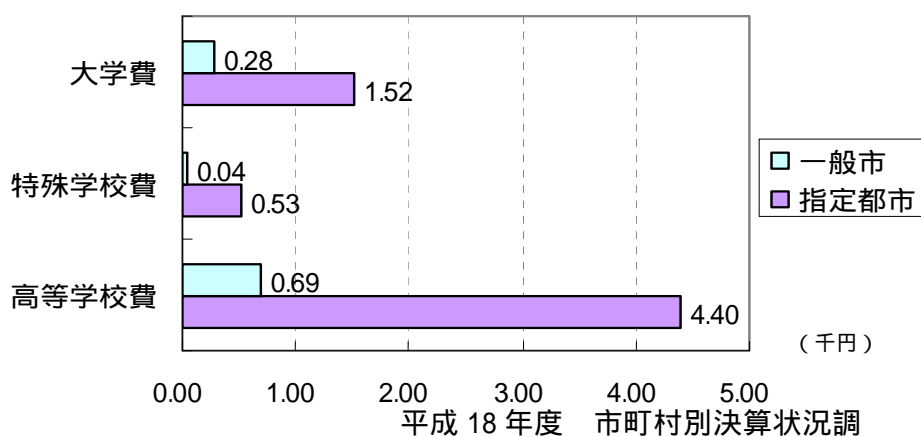


指定都市の商工費には、
企業活動支援（約 160 億円）、
中小企業対策（約 4,640 億円）、
工業研究所等の整備・運営（約 70 億円）、
国際会議場の整備・運営（約 100 億円）、
中央卸売市場の整備・運営（約 220 億円）
などの経費があげられる。

(ウ) 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。

一人当たり歳出額



厚生労働省「平成 17 年医療施設調査」
文部科学省「平成 19 年学校基本調査」

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。

イ 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

指定都市には人口が集中し、産業・経済活動が集積していることから、その“負”の面として早くから環境問題などが顕在化していたが、最近では生活インフラ、セーフティネット、安全・安心などの都市的課題が大都市特有の財政需要として重くのしかかっている。

(ア) 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、保育所関係経費（約 3,150 億円）や放課後学級経費（約 190 億円）などが生じている。

(イ) 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。

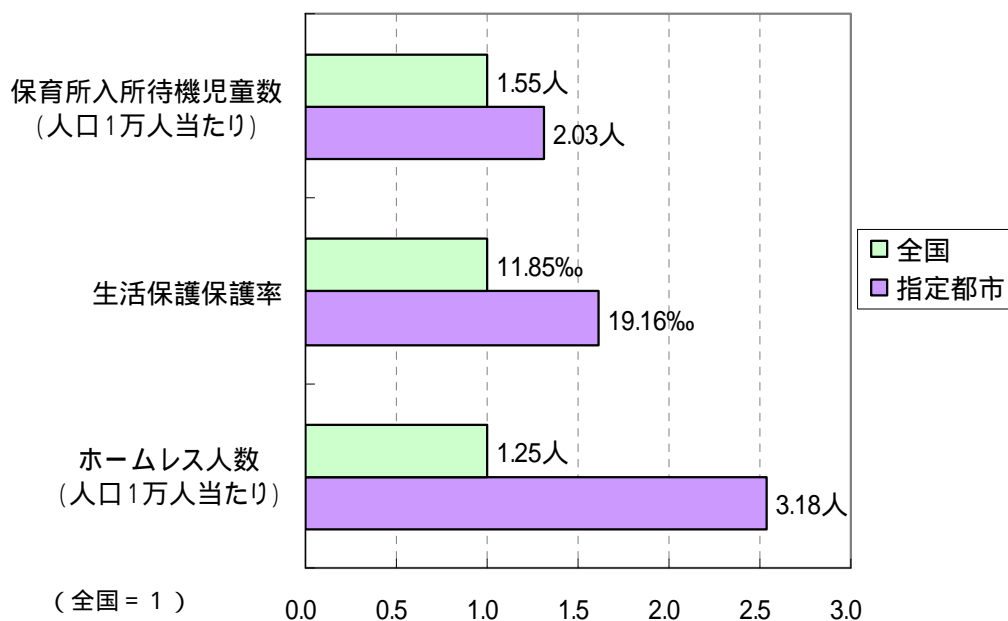
また、都市問題の象徴でもあるホームレスの問題を抱えており、自立支援に向けた施策などに対応するための経費も生じている。

例えば、生活保護費等（約 9,300 億円）、ホームレス対策費（約 30 億円）

(ウ) 安全・安心にかかる問題に対する財政需要

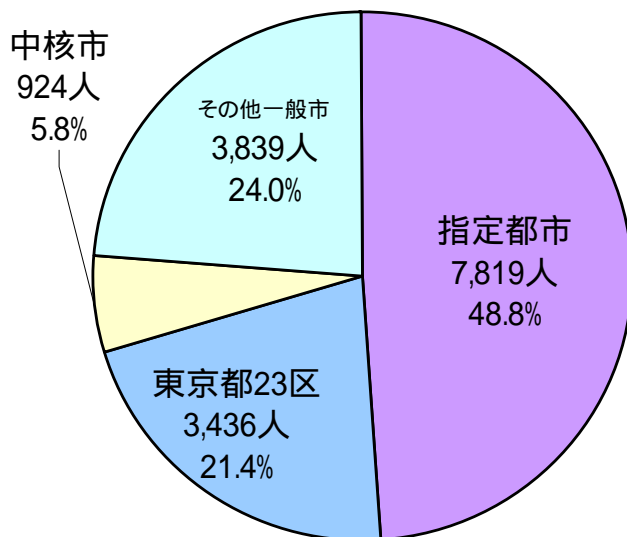
指定都市は、都市災害に備えて高規格の消防機材等を整備するための経費が生じている。

例えば、特別高度救助隊（約 20 億円）、消防ヘリコプター（約 50 億円）の整備・運営



厚生労働省「平成18年度保育所待機児童数調査」
 平成18年度社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）
 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）」

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）」

都市税源の拡充強化

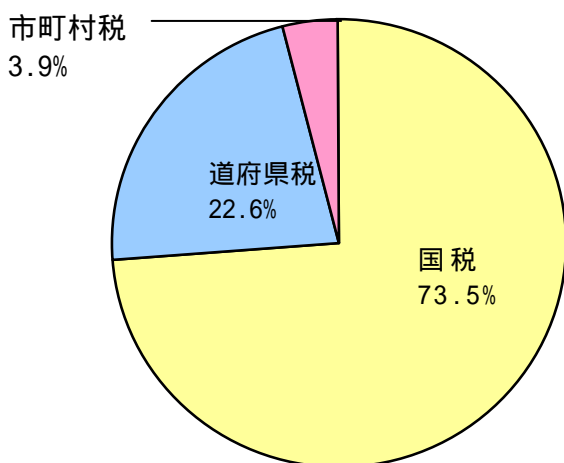
以上のように、大都市では特有の財政需要を抱えている。

都市部においては消費流通活動が活発に行われており、法人は産業経済の集積に伴う社会資本の整備などの利益を享受している。

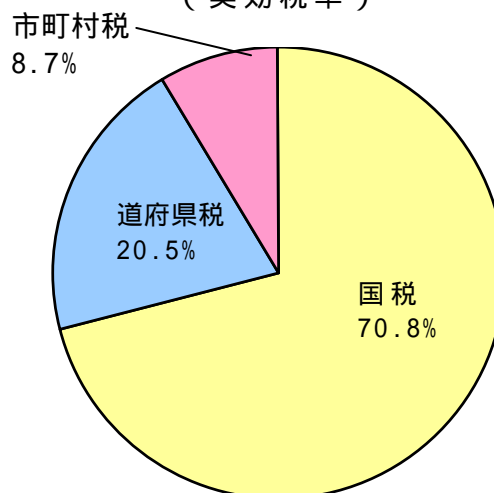
これらの財政需要に的確に対応するためには、税源の確保が必要であるが、現状では都市税源（消費・流通課税及び法人所得課税）の配分割合が極めて低い状況にある。

都市的税目の配分割合

消費・流通課税の配分割合



法人所得課税の配分割合
(実効税率)



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

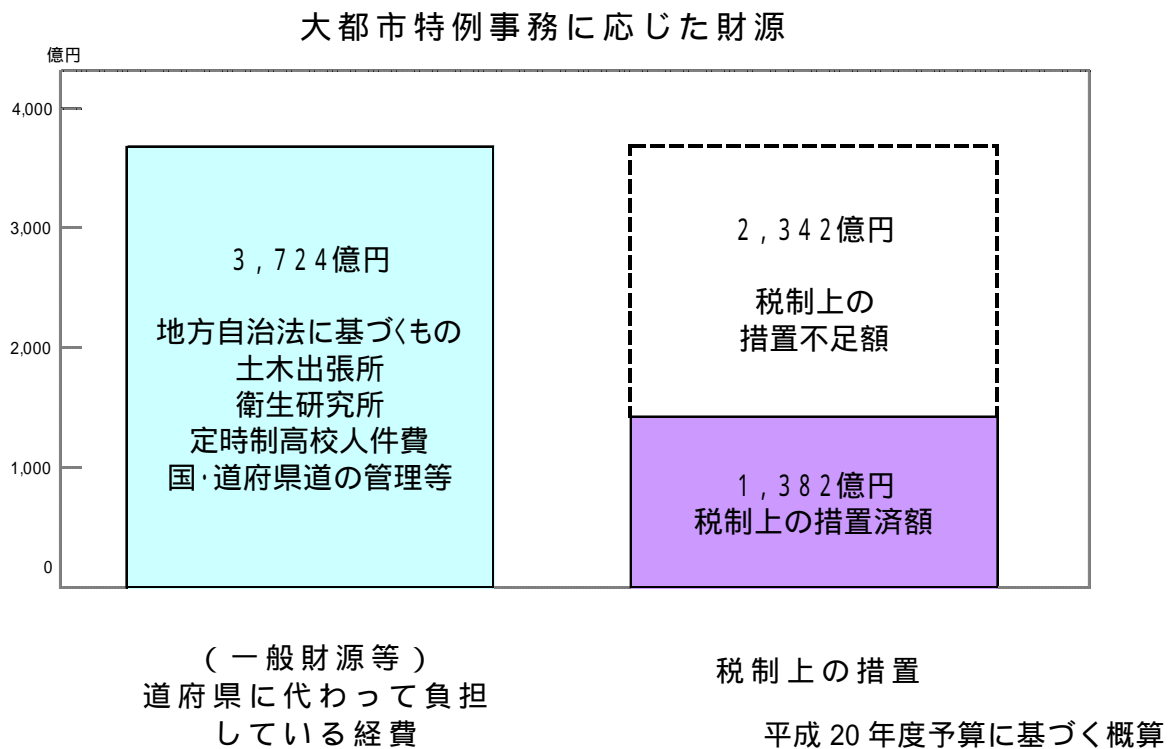
地方法人特別税は国税であるが、税体系の抜本的改革までの暫定措置であることから、道府県税に算入している。

【提案事項】

- ・ 指定都市では、大都市特有の財政需要を抱えているにもかかわらず、都市税源である消費・流通課税及び法人所得課税の配分割合が極めて低い状況にあることから、これらの都市税源の拡充強化を図ること

(3) 事務配分の特例に対応した大都市特例税制の創設

指定都市は、道府県に代わって行っている一定の事務（大都市特例事務）について所要額が指定都市の税源として措置されていないため、指定都市の市民にとって、行政サービスは「指定都市から受益」を受けながら、その負担は「道府県に納税」するといった受益と負担の関係にねじれが生じている。



道府県費負担教職員給与費が指定都市の負担とされると…
その影響額はさらに約7,900億円拡大!!
(平成18年度決算をもとに推計)

【提案事項】

- ・道府県に代わって行っている事務について所要額が税制上措置されるよう、道府県から指定都市への税源移譲により大都市特例税制を創設すること