

「地方分権時代の

中核市における権限移譲のあり方について」

～円滑な権限移譲の実現に向けて～

報 告 書

平成24年11月

中核市市長会

権限移譲検討プロジェクト

目 次

はじめに

I 地域の実情に即した権限移譲を目指す中核市の姿

- | | | |
|---|----------------|-----|
| 1 | 目指すべき中核市の姿 | P 2 |
| 2 | 権限移譲のあり方 | P 3 |
| 3 | 財源措置のあり方 | P 5 |
| 4 | 円滑な権限移譲の実現に向けて | P 6 |

II 地方の拠点都市としての中核市の果たすべき役割

- | | | |
|---|---------------------|------|
| 1 | 中核市の分類と各都市タイプの特徴 | P 8 |
| 2 | 都市タイプごとの果たすべき役割 | P 10 |
| 4 | 中核市としての役割を実現するための提言 | P 12 |

III 円滑な権限移譲を実現するための仕組み（方策）

- | | | |
|---|-----------------------------|------|
| 1 | 国・都道府県との望ましい協議のあり方 | P 16 |
| 2 | 適正な事務執行を実現するための人員と財源の確保について | P 20 |
| 3 | 新たな権限移譲システムの構築について | P 23 |

はじめに

【中核市市長会権限移譲検討プロジェクトの活動】

中核市市長会ではこれまで、「真の分権型社会の実現」に向けた提言・要望活動を行ってき
ており、現在は、中核市制度の課題をより具体化し、権限移譲・財源確保・都市制度のあり
方をテーマに「権限移譲検討プロジェクト」「財源確保研究プロジェクト」「地域自律に向け
た都市制度再編プロジェクト」をそれぞれ設置し、調査・研究を行い、提言書の作成に取り
組んでいるところである。

このうち、権限移譲検討プロジェクトでは、地域の実情に即した事務権限の移譲を目指す
中核市の姿、地方の拠点都市として中核市が果たすべき役割、円滑な権限移譲を進めるため
の仕組みを柱として検討を行なった。

【本プロジェクトでの研究の進め方】

本プロジェクトでは、各中核市が立地する環境をもとに都市類型を設定し、国や都道府県
からの権限移譲の現況や考え方、周辺自治体との連携等に関する調査を行い、都市類型ご
との特徴を把握した。さらに、平成23年度に成立した、2次にわたるいわゆる地域主権改革
一括法を受けて中核市が定めた、条例における独自基準の制定状況等に関する調査結果をも
とに、中核市として求めるべき事務権限や、これに対する国、都道府県の役割等について検
討を行い、報告書として取りまとめた。

【本プロジェクトにおける提言のポイント】

上記のように取りまとめた報告書に基づいて、本プロジェクトでは、地方分権時代の中核
市における権限移譲のあり方に関する提言として、基礎自治体優先の原則に基づき、地域の
自主性を確保するため「条例委任における“従うべき基準”を原則として排除すること」、地
域の実情に応じて事務権限の移譲を実現するための「選択制による権限移譲の枠組みの確立」、
特例条例による都道府県からの権限移譲を円滑に行うための「権限移譲に関する基本的なル
ールの確立」、国の政策・施策の決定段階から、自治体規模に応じた団体の代表者を会議等
に参加させる「地方の意見を反映する機会の拡大」を掲げた。

地方を重視し、「地域でできることは地域で行う」という国のかたちは、我々基礎自治体の
長年の念願であり、国が進める地方分権・地域主権改革をより有効かつ効率的に推進するた
めに提言を行う。

I 地域の実情に即した権限移譲を目指す中核市の姿

～住民福祉の向上につながる権限と財源の円滑な移譲に向けて～

1 目指すべき中核市の姿

中核市は、現下の厳しい財政状況の下、限られた財源と人的資源を最大限に活用した効率的・効果的な行政運営に努めながら、住民に最も身近な総合行政主体として、複雑・多様化する住民ニーズに対応するなど、住民サービスの向上を図りつつ、個性的なまちづくりを推進している。

このような状況の中、平成23年度には、2次にわたるいわゆる「地域主権改革一括法」が成立し、さらに第3次一括法案が第180回通常国会に提出されるなど、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大とともに、基礎自治体への権限移譲が本格的に行われることとなった。

これらにより、地域の自主性や自由度が増すことから、今後、基礎自治体に対しては、地域の実情や住民の意思を的確に反映した、より効率的・効果的な都市経営を主体的な判断の下に行うことが求められることとなるが、併せて、地域における自治の主役である住民が、地域づくりや都市経営へと積極的に関わりを持つようにするための仕組みづくりが、これまで以上に重要となる。

また、国や都道府県と基礎自治体の役割分担を考える上では、「補完性の原則」や「近接性の原理」などに基づく基礎自治体重視の行政運営を行う必要があり、これらを十分に踏まえた権限移譲を進めていかなければならない。

一方で、現在の中核市制度は、人口30万人以上の市からの申出に基づき国からの指定を受けた都市が対象となるが、各市の置かれた立地条件や周辺自治体の状況などから、いくつかの都市形態が存在している。例えば、県庁所在地として地域の中核的な機能を担っている都市がある一方で、同一道府県内に指定都市や他の中核市等が存在する大都市近郊の市もあるなど、同じ中核市でもそれぞれの地域において果たすべき役割は異なっている。こうしたことから、各中核市における権限移譲に対する取組姿勢や必要とする権限には自ずと差が生じる結果となっている。

こうしたことを踏まえ、本報告書においては、中核市等へのアンケート結果を基に、都市形態の分類を行う中で、事務権限の移譲やその受け皿となる広域連携などへの取組姿勢を分析し、地域や都市の実情に即した真に望ましい権限移譲のあり方とその実現に向けた考え方の整理を行うものとする。

2 権限移譲のあり方

国や都道府県から市町村への権限移譲には、国が法改正により行うもののほか、都道府県が定める「事務処理の特例に関する条例（以下「特例条例」という。）」に基づくものがある。

ここでは、中核市及び指定都市に移行した都市へのアンケートの結果を分析し、国に求める権限移譲項目と都道府県に対して求める権限移譲に関わる中核市の立場について整理する。

(1) 国に対して求める権限

調査項目の選定にあたっては、まず中核市候補市を含む48市への調査による提案をもとに抽出し、次にそれらの項目に対する各市の意向調査を行ったところ、次頁の図に示すとおりとなった。

その結果、権限の移譲が必要とされた割合の最も高かったものは、公立小中学校における教職員の人事権や学級編制基準、防衛大臣に対する災害派遣要請権などであり、地域の実情に応じた施策の効果的な実施や危機管理能力の拡充を望む回答が多い一方で、慎重な対応を求める意見も見受けられた。

今後、権限移譲に関する具体的な提言や訴えをしていく上で、中核市市長会としての総合的な要求を行うにあたっては、地域特性や現場の実態に応じた施策を効果的に行いうる事務権限を見定める必要があるが、その際には、事務権限に応じた人員と財源が一体的に移譲されることが極めて重要である。

中核市市長会 事務権限等の移譲に関する意向(必要度)調査 総括表

回答数:41市/48市

	貴市における必要度			
	是非必要	必要	どちらとも言えない	不要
公立小中学校教職員の人事権	14	16	4	7
公立小中学校教職員定数の決定権限及び学級編制基準	14	18	2	7
公立小中学校教職員の給与・手当等の決定権限及びその財源移譲	13	16	2	10
市域内文化財保護に関する事務	4	11	13	13
保健所設置市が設置する食品衛生検査施設の設置基準 (「従うべき」→「標準」又は「参酌すべき」)	9	17	9	6
保育所の居室面積に関する基準の緩和 (「従うべき」→「標準」又は「参酌すべき」)	2	11	15	13
市域内道路の一元管理	3	15	7	16
都市計画決定権限の移譲	3	11	7	20
道路の構造基準の条例委任	2	9	13	17
防衛大臣に対する自衛隊の災害派遣要請権	6	20	5	10

<意向調査に対する評価>

事務権限等の移譲について、必要であるとされた割合が最も高かったのは、教育に関する分野における「教職員の人事権」、「教職員定数決定権限及び学級編制基準」並びに「教職員の給与・手当等の決定権限及びその財源移譲」の3項目であった。このように判断した理由を検証してみると、総括的には、まずはこれらの権限がセットで移譲されることが大前提であり、そのことによって、地域の実情に応じた教育施策を効果的に実施することができるようになるとされている。

さらに、個別の権限ごとに移譲が必要と判断した理由を検証すると、まず、「教職員の人事権」及び「教職員定数決定権限及び学級編制基準」については、地域に根ざした教員を育成・確保し、独自の学級編制を行うことにより、地域の実情に応じた特色ある教育の実施が可能となること、また、「教職員定数決定権限及び学級編制基準」については、独自の学級編制を行うことにより、地域の実情に応じた教育施策が実施できること、次に、「教職員の給与・手当等の決定権限及びその財源移譲」については、主体的な教育施策を展開するためには、権限と責任の一元化の観点から、財源を含めた一体的な移譲が不可欠であることなどが挙げられている。

一方、必要でないと判断した理由のうち、主なものを挙げると、「一部の市に人材が集中し、それ

以外の市町村では人材確保が困難となるおそれがあること」、「人事異動の範囲が限られることで、教育現場の活性化が図られなくなること」などがあつた。

次に、「大規模災害時における自衛隊の派遣要請」についても、「緊急時における迅速な対応が可能となる」、「被害状況に応じた的確な対応が期待できる」などの理由から、移譲が必要であるとする意見が比較的多かったが、一方で、「大規模災害のような広域的な被災が想定される場合においては、広域的な判断が必要である。」などの理由から、移譲は必要でないとする意見も見られた。

また、「市域内道路の一元管理」についても、二重行政の解消や市民サービスの向上に寄与するという意見がある一方で、「国道・都道府県道と市道とでは、管理の基準が異なること」、「国道・都道府県道については、その性質上広域的な管理に適していること」などの理由から、不要とする意見が見られた。

全体的な傾向としては、地域の実情に応じた施策を必要とするものについては、移譲を必要とする割合が高く、広域的な対応が必要と考えられる事務については、移譲を不要とする割合が高いと言える。

なお、調査結果の詳細は、資料編P11～P39を参照されたい。

(2) 都道府県に対して求める権限移譲に関する中核市の立場

都道府県から市町村への権限移譲は、特例条例に基づき行われているものの、移譲事務の選定に関する十分な協議が行われておらず、市町村側の意見が反映されないままに、行政需要の少ない事務や都道府県が権限を手放しても大勢に影響がない事務が画一的に移譲されている傾向にある。また、専門的知識を必要とする職員の確保や、移譲事務内容に見合う財源の確保がされていないなどの課題もある。

これらの課題解決に向けては、両者の役割分担を明確にする中、住民生活に直結する事務権限は基礎自治体が優先的に担い、都道府県は広域自治体としての役割に特化させていくことが求められる。さらに、このことの実現に向け、効率的な権限移譲がなされるようにするための都道府県と市町村による協議の場の設置や協議のあり方の見直し、業務内容に関する具体的なルールを作成、権限移譲に見合う財源移譲などを都道府県に対して要請していく必要がある。

3 財源措置のあり方について

国や都道府県から市町村への権限移譲に伴う財源措置については、国の法改正に伴う交付税や税源移譲のほか、特例条例に基づく都道府県からの交付金の措置がある。

ここでは、中核市等へのアンケート結果に基づき、権限移譲に伴う財源措置のあり方について整理を行う。

(1) 国に対して求めるべきもの

地域主権改革一括法など国の法改正による権限移譲の場合は、人口に応じて基準財政需要額が算定されることから、中核市については、指定都市のようなスケールメリットが働かず、移譲される事務権限を遂行するための財源確保が困難となる。このため、責任ある事務執行を担保するための十分な人員や財源が確保されず、住民福祉に重大な影響を及ぼすケースも想定される。これを解消するために、追加の交付税措置や新たな税源移譲等を通じた財源確保が必要である。

(2) 都道府県に対して求めるべきもの

特例条例により事務権限が移譲される場合は、本来、それに見合う財源の移譲がセットで議論されるべきであるものの、権限移譲が優先され、財源については使用料・手数料や交付税算定の測定単位等に準拠した一律の交付金がほとんどである。実際には、権限移譲により密接な住民サービスの展開が可能となる場合もあるが、一般的にはスケールメリットが働きにくく、市単独の追加経費が発生している事例も多い。

その他、本来実施されるべき事務が都道府県においては行われておらず、基礎自治体へ権限が移譲された際に基礎自治体の判断で当該事務を行うこととした場合には、その部分の都道府県からの財政措置が行われず、財源の持ち出しとなる実態などが指摘されている。

そのため、専門的知識を有する人材や確実な事務執行のために必要な財源の確保とともに、優先的に移譲されるべき事務権限や財源について慎重に見極める必要がある。また、消防職、医療職、心理職、土木職、建築職など専門性の高い人材を確保するためには広域的な自治体間の連携について前向きに検討する必要がある。

さらに、都道府県から市町村への権限移譲実現後も、引き続き円滑かつ安定的な事務執行を確保するためには、国の地域主権戦略会議アクションプラン推進委員会において検討が進んでいる「国の出先機関の事務・権限の地方への丸ごと移管」の例にならい、権限移譲の事情に精通しノウハウを持った都道府県職員を権限とともに移譲することも有効な手法と考えられる。

4 円滑な権限移譲等の実施に向けて

(1) 国に対して求めるべきもの

国の地方分権・地域主権改革の理念においては、国と地方が対等なパートナーシップのもと、地方の自主的判断を尊重し、国と地方が協働して新たな仕組みを構築していくとされている。

しかし、現在の権限移譲の仕組みについては、権限や財源のあり方を含めた抜本的な見直しが必要であり、法による権限移譲に対して地方の意見を反映させるための「国と地方の協議の場」の更なる充実が求められるほか、政策課題等については国による制度設計の

段階から、中核市としての意見を発信し、反映させていくことが必要である。更に、指定都市市長会や全国特例市市長会との連携を図るとともに、これらの代表者が同時に協議の場に参画するなど、多層的な基礎自治体の意見として施策へ反映させる仕組みを構築する必要がある。

現行の地方自治法263条の3で規定する「全国的連合組織」は、全国市長会をはじめとした地方六団体とされているが、全人口のおおむね13%を占める中核市市長会としては、地域の中核機能を果たす上での特殊事情や課題等についての意見を述べる機会を確保するために、独自の連合組織を設け総務大臣への申出を行うことも視野に入れ、「国と地方の協議の場」に参画できるように求めていく必要がある。

また、円滑な権限移譲の実現に向け、広域自治体と基礎自治体の役割分担のあり方を明確にする中で、権限移譲に関する協議における広域自治体と基礎自治体の意見等の調整や基本的・統一的ルール確立などについて、対応を求めていく必要がある。

(2) 都道府県に対して求めるべきもの

権限移譲に向けては、都道府県と市町村、市町村間の日常的な交流と情報交換を通して、権限移譲の考え方についての相互理解を深めることにより、円滑に事務権限が移譲されることが望ましい。

しかしながら、現実的には、都道府県と市町村においては個々の協議が行われるなど、有効な協議が行われていないことから、真に必要とされる事務権限の移譲が、遅々として進まない事例が多くなっている。

そこで今後は、広域自治体と基礎自治体の役割分担のあり方を明確にする中で、円滑な権限移譲の実現に向け、都道府県と市町村の間にも、「国と地方の協議の場」と同様の仕組みづくりが必要である。

Ⅱ 地方の拠点都市として中核市の果たすべき役割

平成24年4月現在、中核市は41市あるが、各市の置かれた立地条件や周辺自治体の状況から、いくつかの都市形態が存在するため、周辺自治体との関係の中で果たすべき役割も異なってくる。

そこで、各中核市を分類し、分類された都市タイプごとに分析を行うとともに、それぞれの都市形態に応じた果たすべき役割について整理する。

1 中核市の分類と各都市タイプの特徴

(1) 中核市の分類

中核市アンケートや都市要覧等を基に、「定住自立圏構想の中心市の要件を満たす市について」の中心市要件により策定された「中心市一覧」に基づき分類を行った。

なお、県庁所在地の中核市である大津市、奈良市については、中心市としての要件を満たしていないが、国・都道府県の機関をはじめとして、行政機関が集中しているなど、周辺自治体との関係においては、行政的な中心的役割を担っていると思われるため、都市圏単独中心型又は大都市近郊型のいずれにも当てはまらないものと判断し、その他に分類した。

(表1) 中核市都市分類

都市タイプ	該当中核市	抽出基準
都市圏単独中心型 (25市)	函館市、旭川市、青森市、盛岡市、秋田市、 郡山市、いわき市、宇都宮市、富山市、 金沢市、長野市、岐阜市、豊田市、姫路市、 和歌山市、福山市、下関市、高松市、 松山市、高知市、久留米市、長崎市、 大分市、宮崎市、鹿児島市	定住自立圏構想における中心市の要件を満たし、人口20万人以上の他の中心市への通勤率が5%未満である都市
大都市近郊型 (11市)	川越市、船橋市、柏市、横須賀市、岡崎市、 豊橋市、高槻市、東大阪市、尼崎市、 豊中市、西宮市	大都市圏等の都市圏に含まれ、中心市要件に該当しない都市
その他 (5市)	前橋市、高崎市、大津市、奈良市、倉敷市、	上記2つの都市類型にあてはまらない都市

(2) 各都市タイプの特徴

平成23年8月19日から9月2日にかけて全中核市を対象に実施したアンケートを次のとおり分析する。

<都市圏単独中心型>

① 権限移譲の考え方

国や都道府県からの権限の移譲はすべての都市において望んでいるものの、指定都市並みの権限移譲を求めている都市は全体の23%にとどまっており、多くの都市は、地域の状況に応じ、必要と考える権限に限っての移譲を求めている。

また、権限の移譲にあたり、ほとんどの都市は、「住民サービスの向上」を重視している項目の1位に挙げているが、一方、「周辺地域全体の利便性」を上位3位までに挙げた都市は全体の32%にとどまっている。

② 周辺自治体との関係

85%の都市については、周辺自治体との関係で中心的な役割を担っており、そのうちの半数近くの都市は、先導的役割を担っている。また、圏域の中心市としての意識も高く、59%の都市が「中心市として連携・補完」をしていると回答した。なお、圏域内における役割で、周辺自治体との関わりを重視しないと回答した都市はなかった。

③ 広域連携の考え方

周辺自治体との広域的な連携については、57%の都市が積極的に行っており、積極的ではないものの連携を行っているものも含めると、86%の都市が何らかの連携を行っている。

今後の連携については、すべての都市が、周辺自治体からの要望を含め、連携については前向きであることが判明したが、「メリットが大きいので積極的に連携したい」と回答した都市は23%にとどまっており、連携を無条件に推進するには、人的・財政的負担の増大や迅速な意思決定が出来にくいなどの障壁（デメリット）が大きく影響しているものと思われる。その他の主な意見としては、連携により事業の効率化が期待できるものや住民サービスの向上などのメリットが生じやすいものに絞って検討を行っていくという傾向が見られた。

<大都市近郊型>

① 権限移譲に関する考え方

権限の移譲については、指定都市並みの事務権限を望む市はなく、半数以上の都市が、「住民ニーズに応じ必要な」権限の移譲を求めている。また、移譲にあたっては、ほとんどの都市が「住民サービスの向上」を一番に挙げているのは「都市圏単独中心型」と同様だが、「周辺地域全体の利便性」を上位（1～3位）としている都市は11%であった。

② 周辺自治体との関係

周辺自治体との関係については、中心市として連携・補完と回答した市は11%となっている一方、単独と答えた都市は22%であった。その他の回答からも、周辺自治体との関係は、依存関係というよりは、対等もしくは、それに近い関係にあると考えられる。

また、圏域内における役割は中心的役割を担っていると思っている都市が67%ある一方で、関わりを重視しないと考えている都市も22%ある。

③ 広域連携の考え方

周辺自治体との連携については、78%の都市が現在、連携を行っている。今後の連携については、積極的に連携したいと思っている都市の割合は、「都市圏単独中心型」とさほど変わらないものの、その他の回答などより、「都市圏単独中心型」と比較して、個別の連携事案について、個別の事務事業ごとに当該市にとってのメリット・デメリットを検討し、実施を判断する市が多いと思われる。

(3) 各都市タイプの都市像

(1) 及び (2) の内容を踏まえた、各都市タイプの都市像は次のとおり。

① 都市圏単独中心型

都市圏単独中心型都市は、一定の圏域における経済的・行政的な中心性をもった都市で、市域は相対的に広くかつ郊外に広がっている。財政的には、自主財源の割合が中核市の中では相対的に低く、財政的には決して豊かであるとはいえない状況にある。

周辺自治体との関係では、現在、圏域の中心的役割を担っており、圏域の中心都市であるとの認識は強く、連携も積極的に行っている。しかし、今後のさらなる権限の拡大や周辺自治体との連携の拡充については、積極的に取り組もうとする都市は少なく、周辺自治体からの要請も含め、必要とされる分野・事業について連携をしていきたいと考えている。

② 大都市近郊型

市域は広くないことから、相対的に人口密度は高く、財政力指数は比較的高い。周辺には一定規模のある都市が存在し、これまでも中心的な都市として個別に必要な分野について、連携や補完を行ってきた。このため、住民ニーズを充実させることを中心とし、この考えのもと、権限移譲や周辺自治体との連携を行っている。

2 都市タイプごとの果たすべき役割

(1) 中核市に共通する果たすべき役割

- ① 多様化する住民ニーズへの対応や住民サービスの向上など住民に最も身近な総合的行政サービスの担い手としての役割

中核市は、一定規模の人口、都市機能を有していることから、住民ニーズも周辺自治体と比較して多様化しており、また、権限の移譲も周辺自治体と比べると先行している状況にある。

しかし、アンケート結果にもあるように、すべての都市において、更なる権限の移譲を求めており、かつ、権限移譲に対する優先事項は、ほとんどの都市において「住民サービスの向上」を筆頭に挙げている。このことは、中核市の各都市では、更なる住民サービス向上の必要性を認識しつつも、それを実現するための事務権限の移譲が不十分であるという傾向を示していると言える。

こうしたことから、今後中核市としては、これまで以上に住民ニーズを的確に把握した上で、それらに対応するために、都道府県などに対し必要な権限の移譲を求めることなどにより、住民サービスのさらなる向上を果たしていかなければならない。

② 地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うための自主性・自立性の確立

今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る「補完性の原則」の考え方に基づき、「基礎自治体優先の原則」をこれまで以上に実現していくこととされており、現在の基礎自治体への権限の移譲も、この考えに基づき実施されている。

このような中で、真に総合的な行政サービスを担うためには、国や都道府県に依存することなく、自ら考え、行動のできる自治体となる必要がある。特に、一定規模の人口、都市機能を有する中核市は、その自主性や自立性が強く求められている。

これらの自主性・自立性を確立するためには、高度化する行政需要に的確に対応できる人材の育成、住民の自治意識の醸成、政策法務能力の向上などが必要となる。

(2) 都市圏単独中心型の果たすべき役割

① 周辺自治体の行政運営に対するバックアップ

周辺自治体は、人口規模が小さいことから、職員数も少なく、また、財政基盤が十分ではない場合も多いことから、今後の権限移譲への対応が人的、財政的に厳しくなっていくものと思われる。そのため、周辺自治体に対しては中核市側から積極的に働きかけを行い、事務の共同化など、圏域内の都市の行政運営を支える役割が求められるが、それと同時に、中核市にとっても事務の共同化による事業効率の向上などのメリットを享受できるような連携のあり方を模索する必要がある。

② 圏域全体の活性化を牽引

圏域全体を考えた場合、今後、人口の減少や少子化・高齢化の進展により、三大都市圏への人口流出と、それに伴う地域の産業・経済の停滞が懸念される。そこで、定住自立圏構想を利用するなどして、圏域全体を活性化し、圏域内における生活基盤を維持し、圏域の経済発展を牽引していくなど、持続可能な生活圏の形成に寄与する役

割が求められる。

(3) 大都市近郊型の果たすべき役割

① 住民サービスの先行都市としての役割

周辺自治体とは大都市近郊に同じように位置しており、発生してくる課題も類似性が高いと考えられる。しかしながら、中核市であることから、権限の移譲においては周辺自治体と比べて先行していることで、課題への迅速な対応が可能となる。そこで、住民ニーズを的確に捉えた独自施策の周辺自治体に先駆けた実施や、都道府県からの特例条例による権限移譲を積極的に進めるなど、周辺自治体の参考となるような先駆的な取組を実施することが期待される。

② 周辺自治体との連携メリットを活かした共同事業の積極的推進及び共通課題への対応

周辺自治体との関係については、周辺自治体が財政的にも充足している場合が多く、互いに対等な関係であることから、観光など広域的な取組により効果が上がると見込まれる事業についての検証を行うとともに、積極的に周辺自治体に提案し、連携メリットを活かした事業展開を行っていく必要がある。

また、周辺自治体とは大都市近郊という同じような状況にあり、鉄道の利用促進など、共通する課題も多くあることから、そうした課題の解決に向けた連携を積極的に図っていくことも有効である。

(表2) 都市タイプ別にみる果たすべき役割

都市タイプ	果たすべき役割	周辺自治体との関係	周辺都市との位置づけ
都市圏単独中心型	<ul style="list-style-type: none"> ・周辺自治体のバックアップ ・圏域全体の活性化を牽引 	補完	中心(核)都市
大都市近郊型	<ul style="list-style-type: none"> ・住民サービスの先駆的取組 ・周辺自治体と相互にメリットのある事務事業の積極的推進 ・共通する課題に対する共同研究等の推進 	個別的・水平的連携	先行都市

3 中核市としての役割を実現するための提言

(1) 国に対する提言

① 多様な住民ニーズに対応するための条例制定における裁量権の拡大

第1次及び第2次一括法が施行され、義務付け・枠付けの見直しと併せ、条例制定権の拡大が謳われているが、その多くは「従うべき基準」とされており、その場合、基礎

自治体には基本的に裁量の余地がない。本来、住民に最も身近な総合行政主体である基礎自治体には、地域の実情に細やかに対応ができるような裁量権が付与されるべきであり、実際、「参酌すべき基準」のもとでは、多くの自治体において独自基準を定める動きが出始めている。（資料編P 40～P 44参照）

しかしながら、既に各自治体において定められた独自基準では、これによって地方の独自性や主体性がまちづくりに反映されると思われるものは少なく、このことは、条例制定権が拡大された分野の範囲そのものが不十分であること、あるいは、「従うべき基準」とされていることにより、実質的に条例制定権が与えられていないに等しい状況の現れであると考えられる。

内閣府（地域主権戦略室）は、地域の実情に即した地方からの具体的な提案を受けて今後の見直しを検討する方針を示しているが、勧告で示された条項については、基礎自治体優先の原則に則り、可能な限り事務権限の地方への移譲を進めるとともに、地域の独自性が発揮できる真の裁量権の拡大を図るため条例制定における「従うべき基準」は原則として排除するべきである。

② 地域の実情に応じた選択制による権限移譲の枠組みの確立

第1次、第2次一括法が既に施行されたほか第3次の法案が既に国会へ提出されるなど、基礎自治体への権限移譲は着実に進んではいるものの、移譲された条項数は少ない。また、その中身についても、地域の実情に応じた自主・自立のまちづくりを実現するための十分な権限が移譲されたといえるには、程遠い状況である。

今後、基礎自治体への権限移譲を推進するにあたっては、その主体性が発揮され、地域の特性に応じた独自のまちづくりが行えるようになることが重要であり、出来る限り多くの事務権限が移譲される必要がある。

その一方で、多種多様な行政需要を抱える各基礎自治体においては、財政事情、人材、抱えている課題など、同じ中核市であっても、その置かれている状況は様々であり、また、必要とされる事務権限も各市により様々であるという点も考慮しなければならない。

このようなことから、今後の権限移譲においては、基礎自治体による主体的な判断を前提とした「選択制による権限移譲の枠組み」が確立されるべきである。この枠組みが実現した場合には、地域の実情に応じた特徴的かつ効果的な事業を行うことが容易になるほか、移譲される権限を積極的に活用する先進的な自治体の取組に他の自治体が追随することで、全国的な権限移譲の流れを加速させる効果も期待できる。

③ 定住自立圏構想の中心的役割を担う中核市に対する積極的な財政的支援

現在、基礎自治体に対し権限の移譲が行われている中、不断の行政改革に加え、今後の少子高齢化や人口減少社会の更なる進展により、都市規模の小さい地方都市は財政、人材等の面において、一層厳しい状況になっていくことが想定される。このような中、定住自立圏構想の中心市要件を満たす中核市は、地方の拠点都市として周辺自治体との

連携において一体的に産業・経済を牽引するとともに、事務の共同化など、行政運営の面からも周辺自治体を支えるという大きな役割を担っており、その有効活用が第30次地方制度調査会でも議論されている。しかしながら、中核市においても財政的には余裕があるとは言い難い状況であり、周辺自治体への更なる支援や連携は、財政的な負担増を伴い、周辺自治体もろとも破綻する危険性を孕んでいる。こうしたことから、国においては、定住自立圏構想の**中心的役割を担う中核市**に対し、周辺自治体への支援や連携、事務の共同化に対する事業費や人件費など、周辺自治体を支えるために必要とされる財源について積極的な支援策を講じる必要がある。

(2) 都道府県に対する提言

① 基礎自治体が住民に最も身近な総合的行政サービスを担うために真に必要な権限等の移譲

都道府県は基礎自治体を補完する立場にあることから、特例条例により不要な権限や付随する事務を押し付けるのではなく、住民に最も身近な基礎自治体が総合的行政サービスを担うために真に必要な権限等の移譲を行うこと。また、移譲にあたっては、確実な事務執行のために必要な人員・財源の移譲も併せて行うとともに、移譲後は、専門的な見地からの適切な助言を行うなどの積極的な支援策を講じること。

② 常設の協議の場の設置

地域の実態に合った権限移譲を進めるため、広域的政策の方向性と基礎自治体の政策の方向性の調整の場として常設の協議の場を設置するとともに、基礎自治体の意見を十分に反映させることにより、相互の役割の明確化、重複する事務の整理などを的確に行うこと。

(3) 中核市が行うべき取組

① 総合的行政サービスを担うための政策形成能力の向上

住民に最も身近なところへ権限等が移譲されたとしても、地域の状況を的確に反映した対応や運用ができなければ意味のないこととなってしまう。

中核市は、多様化する住民ニーズに的確に対応し、住民サービスの向上を目指すため、権限移譲の受け皿になるとともに、周辺自治体への水平的補完や連携を行うため、地域課題を正確・確実に把握し、専門的知識を有した人材を確保するほか、政策法務をはじめとした政策形成能力及び職員としての資質の向上を強く意識し、的確な行政運営に取り組まなければならない。

② 住民自治の充実に向けた取組

住民の視点に立ち、地域の実情や住民の意思を的確に反映した地域づくりを実現するとともに、移譲される権限を有効に活用し、住民と一体となった効率的・効果的な都市経営を行うためには、自治体自身の事務執行能力の向上とともに、住民自治の充実が必要である。

その実現に向けては、住民に対して様々な媒体を通して積極的に行政に関する情報提供を行うとともに、住民の声を施策に取り入れるための仕組みを構築し、住民が政策を形成する過程に参加する機会を増やすよう、今まで以上に取り組んで行かなければならない。

また、「自分たちの地域は自分たちでつくり、自分たちで良くしていく」という考え方は住民自治の基本であり、それは住民が本来持っている権利であるが、これは、これまで行政が担ってきた地域における事業・活動を、住民自らの意思や判断と責任に基づいて方向性を決定し、行動することによって初めて実現するものである。

そのためには、地域住民のより身近なところで行政サービスを提供し、その意見や要望を直接聞くための「住民に身近な自治の仕組み」を構築することが必要であり、こうした取組により、住民の自治に対する意識を高めていくことは、地域における人と人との絆を再生し、地域コミュニティの衰退や人間関係の希薄化など、様々な課題解決のきっかけともなりうる。

われわれ基礎自治体は、地域における公共サービスを担うのは行政だけではないという視点を改めて確認しながら、自治会等の地域の自治組織の充実・強化や地域活動を活発化するための支援を行うなど、住民自治の充実に向けた取組を進めていくことが必要である。

Ⅲ 円滑な権限移譲を実現するための仕組み（方策）

1 国・都道府県との望ましい協議のあり方

（1）法による権限移譲に対し地方の意見を反映させるための国と地方の協議の場の充実

国の地方分権・地域主権改革においては、国と地方が対等なパートナーシップの関係にあることを踏まえ、国が一方的に決めて地方に押し付けるのではなく、地域の自主的判断を尊重し、国と地方が協働して国のかたちを構築していくとされている。

また、国と地方の役割分担に係る「近接性の原理」に基づいた見直しの中で、可能な限り多くの行政事務を住民に最も身近な基礎自治体が広く担うべきとの考えのもと、平成12年の第一次分権改革を経て、平成24年4月1日に「地域の自主性及び自立性を高めるための改革を推進するための関係法律の整備に関する法律」いわゆる第1次、第2次一括法が施行された。更に、第3次一括法案が第180回通常国会に提出されるなど、基礎自治体への権限移譲は一定の前進が見られる。

一方で、地域の実態に応じた各都道府県と市町村との間の権限移譲については、地方自治法に基づく事務処理の特例により進められている。

ここでは国との協議において、中核市はもとより、地方としての意見を反映させるより望ましい手法について検討を行う。

政策課題等については、国による制度設計の段階から地方の意見を発信し、反映させることが必要であるため、中核市市長会はもとより、指定都市市長会、全国特例市市長会といった都市規模階層ごとの代表者が参画し、多層的な基礎自治体の意見として国の施策へ反映させる仕組みづくりを検討するもの。

① 『国と地方の協議の場』への参画について

「国と地方の協議の場」については、平成23年4月28日に成立した「国と地方の協議の場に関する法律」に基づき、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について、国と地方が協議を行う場とされている。現在は、地方側議員として全国市長会をはじめとした地方六団体の代表者が協議に参画しており、制度として確立しつつあるが、中核市の考え方、意見を述べる機会を得るため、下記のいずれかの手法により「国と地方の協議の場」に参画できるよう求めていく。

現在の地方側の議員構成

地方議員：地方六団体代表（全国知事会・全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村長会、全国町村長議会議長会）、

臨時議員：地方公共団体の長、議会の議長

- i) 地方六団体に加え、中核市市長会をはじめとした都市規模に応じた各団体（指定都市市長会・議長会、全国特例市市長会・議長会）が参画できるよう求める。
- ii) 「国と地方の協議の場」のもとに、「(仮称) 大都市制度のあり方検討分科会」の設置を求め、分科会の構成員として中核市市長会をはじめとした都市規模に応じた各団体が参画できるよう求める。

② 『地域主権戦略会議』への参画について

地域主権戦略会議には、自治体の首長、議長が構成員として参画しており、平成24年2月24日付で新たに高知市長が中核市市長会代表として参画することとなったが、今後も引き続き都市規模に応じた各団体の代表者が参画できるよう求めるなど、地方の意見を発信、反映させる機会の充実を図る。

③ 『全国市長会』における新たな協議会の設置

多層的な基礎自治体の意見を施策に反映させるため、全国市長会に指定都市、中核市及び特例市、一般市の各代表（例えば役員市長）からなる協議会を設置する。そこでは、各都市階層が抱える喫緊の課題を抽出するとともに、解決に向けた方策を検討し、協議会で調整の上、国との協議の場を図るシステムの構築を目指す。

このことによって、全国市長会の主張に重みを持たせるとともに、各都市階層のプレゼンス（存在感）の向上、発信力の強化を図る。

④ 指定都市市長会、全国特例市市長会との連携について

第30次地方制度調査会で大都市制度のあり方及び東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方について審議されることに向け、平成24年2月に全国市長会、指定都市市長会、中核市市長会、全国特例市市長会による意見交換の場が設けられた。

今後の地方制度調査会の動きを注視し、引き続き指定都市市長会、全国特例市市長会との連携を密にする中、共通する課題についてともに国と協議を行っていくことが必要である。

⑤ 府省大臣との定期的な意見交換の場等の確保について

中核市市長会においては、平成9年度より中核市市長と総務大臣との懇談会を開催し、地域の実情を踏まえた中核市共通の課題について直接大臣と懇談する場を毎年1回程度

確保しているが、このような機会を今後も継続していく必要がある。また、「社会保障・税一体改革」や「児童手当」、「地域自主戦略交付金」など国と地方の協議の場で協議されるようなテーマについては、積極的に議論の俎上に乗せるとともに、時機を逸することなく緊急要請や提言活動を行うなど、適切なかたちで中核市の意見を国に述べていくことが重要である。

(2) 権限移譲に関する都道府県との望ましい協議のあり方の構築

① 権限移譲のルール・仕組みの構築について

第一次分権改革においては、国から都道府県への事務権限の移譲とともに、機関委任事務の廃止等国と地方の役割分担を進めるための制度が整備された。更に、平成24年4月1日施行の第2次一括法では、都道府県から市町村への法令による事務権限の移譲が示された。

一方、都道府県で地域の実情に応じて市町村へ事務・権限の配分ができるようにするための制度として特例条例があり、その事務処理数の多寡が地域における分権の進み具合を測る尺度として捉えられている。

平成21年の社団法人地方行財政調査会「地方行財政調査資料＝都市版＝第6434号市町村への事務移譲の実施状況調べ（H21.4.1 現在）」によると、各都道府県の事務移譲の対象となっている平均法律数55本が、平成23年の同調査では約60本と2年間で9%伸びている。反面、平成21年の調査では、都道府県の多くが「市町村の取組状況に差があること」を問題点として挙げている。

中核市市長会が平成23年8月19日から9月2日の間に中核市各市を対象に行った調査では、次頁の表のとおり、行政需要が少ない事務の画一的な移譲や、十分な協議が行われない状態で一方的に移譲がなされているという実態が報告されている。また、移譲事務の財源となる都道府県からの交付金については、人件費や事務費の単価が実費と乖離しており、市の負担が避けられないという報告もある。

事務移譲の進め方については、都道府県と市町村との協議のあり方についての明確な指針が存在しないため、中核市にとっても不満の残る事例が見受けられ、特例条例が意図する知事と市町村長との協議の上での権限移譲として、十分には機能していないのが実態である。こうした市町村が望まないかたちでの事務移譲が、ひいては市町村への事務移譲を停滞させる一因になっているとも考えられる。

この状態を解消し、円滑な権限移譲を促進するためには、移譲可能な事務の選別、移譲の方法、財源措置や人的支援等に関する協議について、「近接性の原理」や「補完性の原則」に基づく明確な指針を定めるなど、市町村と都道府県が共有できる新たなルールや仕組みを構築する必要がある。

併せて、国に対して、広域自治体と基礎自治体の意見等の調整や基本的・統一的ルールの策定などについての対応を求めていく必要がある。

【特例条例による権限移譲の課題（中核市市長会アンケートより）】

【メリット】

- ・住民サービスが向上する。
- ・まちづくりに必要な権限が付与される。
- ・市行政が充実・強化される。

【デメリット】

- ・行政需要が少ない事務の権限移譲により非効率化を招いている。
- ・都道府県と市町村の協議の場が設置されていない。また、設置されているものの書面協議や協議・説明が不十分なため市町村の意見が十分に反映されないケースが多い。
- ・国・都道府県・市町村のあり方や役割分担が不明確なまま、権限移譲のみ先行している。
- ・移譲事務内容に精通する専門職員が不足している。
- ・職員の定数管理上、必要な人員が確保できない。
- ・移譲事務内容についての市職員の能力向上・育成が十分できていない。
- ・移譲事務内容に見合った財源移譲がなされていない。

【課題解決に向けて】

- ・効率的な権限移譲がなされるように都道府県と市町村が十分に協議する場を設け、市町村の意見が十分に反映されるような仕組みを構築するように求める。
- ・都道府県・市町村のあり方や役割を明確にするように求める。
- ・専門的な事務等に係る研修期間が十分に確保されているとは言い難いものも存在するため、研修期間や相談体制等を十分に確保するように求める。
- ・事務内容によって市町村間で判断や対応に差異が出ないように、判断基準等を明示するように求める。
- ・市町村の負担が生じることのないように、権限に見合う財源の移譲を求める。

② 権限移譲における協議に関する基本的なルールの確立

実際に事務を行っている都道府県と実務経験のない市町村の間には、それぞれが事務に対して持つ情報の量や質が大きく異なる。そのため、個別の事情を考慮せず、画一的に移譲された場合には、移譲を受けた市町村に混乱が生じる恐れがある。

こうした情報の格差は、特例条例により事務権限を受任する市町村にあっては、事務の根拠、事務量、困難性、交付金額、人的支援の有無や人材育成などの諸条件を確認しないままの安易な引受という形で現れ、混乱を招く要因となっている。

特例条例での権限移譲にあっては、あらかじめ当該市町村の長に協議しなければならないこととされている。しかしながら、「補完性の原則」からすると、都道府県の現在の

事務権限は元来、市民に最も身近な行政主体である市町村から都道府県に委任されているとも考えられることから、市民に最も身近な市町村の意見を十分に聴くことは理念上も欠くことはできないはずである。

また、一旦特例条例で移譲された事務でもその後に困難性、非効率性が明らかになった場合、返上することも可能とするような制度であることが必要である。

情報の格差を最小にして円滑かつ対等に事務権限の移譲を進めるためには、都道府県と市町村との十分な協議が必要であり、その実現のために、まずはその協議の基礎となる「基本的・統一的なルール」や「仕組み」を国において示すことが必要であることから、中核市は基礎自治体の代表として、国に対し、その必要性を訴えていかなければならない。

③ 都道府県と市町村との協議の場の設置

平成23年に法制化された「国と地方の協議の場」は全国市長会を通じて中核市市長会も協議に参加するなど、制度として定着しつつある。ところが、都道府県と市町村との関係でみると、特例条例による事務権限の移譲では、国と地方の場合と同様な協議の場の法制化は想定されていない。

このような状況に起因する、協議の不完全さは、前掲の中核市市長会の調査で「受け入れのメリットがない」、「専門家がない」、「しっかりとした協議がない」という形で現れている。

また、事務を受任する側の市町村の考えが様々であることが障害となり財源措置の見直し協議に至らないという都道府県の声や、権限移譲を進める観点から各市の準備状況や過去に移譲を受けた市町村からの情報を共有する場の設置を望む意見もある。

平素から、都道府県と市町村、あるいは市町村同士が交流を活発にして情報を交換し、権限移譲の考え方について相互理解がなされていけば、都道府県の都合による一方的な事務の押し付けや、市町村の安易な受任は生じにくくなり、明確な役割分担と互いの立場に配慮した円滑な事務権限の移譲が実現するはずであるが、地方自治法では具体的な協議の方法については明らかにされていない。

こうしたことから、各都道府県においては、さまざまな職位ごとの協議と人事交流を通じて、都道府県と市町村のコミュニケーションを図ることにより、相互理解のもとに地域での移譲の進め方、検証方法、見直しの手続きなど、都道府県の実態に応じた地域独自の権限移譲のあり方を協議する場として「常設の協議の場」を設置する必要があり、その際の具体的なルールを定めていくことが求められる。

2 適正な事務処理を実現するための人員と財源の確保について

人口減少、少子高齢化といった社会状況の変化の中で、中核市は移譲された事務権限を最大限に活用したまちづくりを進めるとともに、中核市を中心とした周辺自治体との

密な連携により、多分野において圏域全体の活性化につながるような施策を展開すべきである。

そのためには、まず全ての中核市が「目指すべき都市像」についての考え方を共有するとともに、その考え方を踏まえたうえで、前述の都市分類にあるような地域特性や住民サービスへの影響等の観点から、各市の実情に応じた権限移譲を可能とするような柔軟な制度設計を行う必要がある。

ここでは「目指すべき都市像」として行政運営を行ううえで基礎となる、①専門的知識を有した人材の確保と②確実な事務執行のために必要な財源の確保について述べる。これらについては、指定都市からの意見聴取も含め、優先される権限・財源等を見極める必要があると考える。

① 専門的知識や技能、資格等を必要とする人材の確保策

ア 権限の移譲により新たに生じた事務量や事務の性質に応じた人材確保については、多くの場合、移譲事務の選定や職員の派遣など権限を移譲する都道府県側に主導権があるため、市町村が計画的、段階的に行える仕組みとなっていない。とりわけ医療職、心理職、土木職、建築職など高い専門性が必要な事務権限については、都道府県と市町村が協議し、事務の定着に向けた具体的な人的支援プランを作成し検証する仕組みが必要である。

イ 都道府県は、移譲事務の円滑な実施に向け、都道府県からの身分移管、都道府県職員の派遣や、市町村職員の研修生の受け入れなどの人事交流を行う必要がある。この場合、都道府県職員の派遣は市町村にとって即応体制を整えることとなり、移譲事務のノウハウを市町村へただちに伝達することができる。

また、市町村職員が都道府県で実務を経験することで、移譲に向けた体制整備等の課題を事前に検証するとともに、権限移譲後直ちに移譲事務の担当となることで、より一層の定着を図ることができるほか、移譲事務を担当するうえで必要な研修を再整理し、市町村職員の人材育成にも資するような研修体系を構築することも可能となる。

ウ 市町村で人材確保が困難な分野においては、都道府県が市町村に専門職員 OB 等の情報提供をすることで、市町村による再任用を支援する仕組みを構築する必要がある。これにより、市町村は、都道府県専門職員 OB の有する知識と職務経験を生かし、担当職員を指導・育成することが可能となり、移譲事務の確実な遂行が確保できる。

エ 研修等を含めた市町村職員の人材育成システムの確立に要する経費については、事務を移譲する都道府県が相応の負担をすることを原則とするなど、財政面においても移譲元としての都道府県の責務を明確にする必要がある。

オ 国の地域主権戦略会議アクションプラン推進委員会において検討が進んでいる国の出先機関の事務権限・財源・人員の地方公共団体への丸ごと移管の例にならい、都道府県から市町村への権限移譲についても、事務に精通しノウハウを持った都道府県職員を権限とともに身分移管することで、引き続き安定的な事務執行が可能となるなど

円滑な権限移譲が実現される。

② 確実な事務執行のために必要な財源確保策

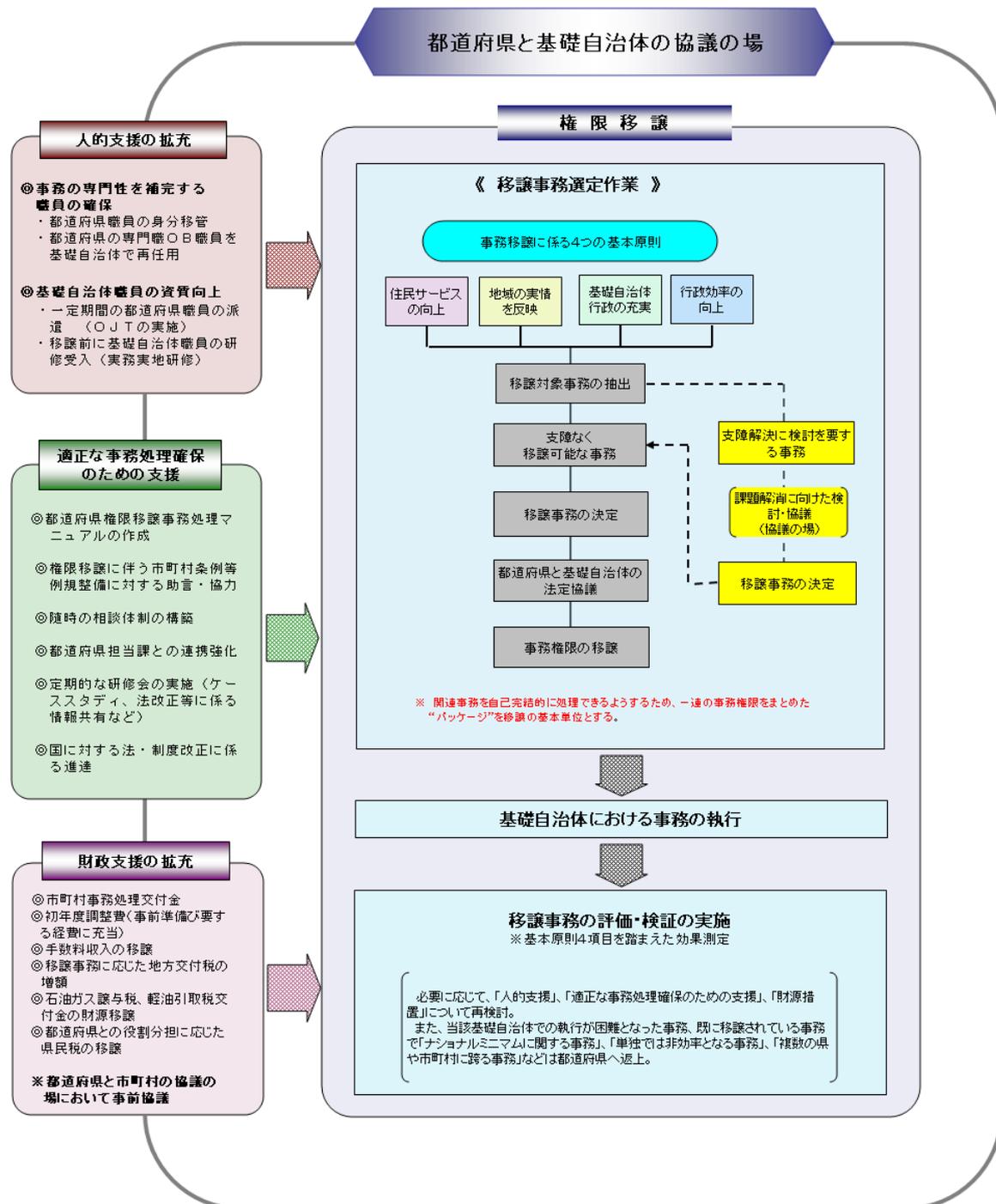
都道府県の特例条例による権限移譲に係る財政支援としては、都道府県における事務執行を想定した事務量をもとに算出される交付金をもって措置されることとなっているが、必ずしも十分な交付額とはなっておらず、移譲された事務権限の執行に支障を来たす場合がある。また、このために事務権限の受入れを見送らざるを得ない基礎自治体も存在する。

このように、移譲された事務権限の円滑な執行と財源とは密接不可分の関係であるため、特例条例による事務権限の移譲にあたっては、その財政措置について、事前に都道府県と市町村とが対等な立場で、十分に協議しなければならない。

また、法改正による事務の移譲については、合併特例による指定都市を除く従前の指定都市規模では、人口等の要件により相当の基準財政需要額が算定され、大都市特有のスケールメリットにより追加の財政需要に対応することができるものの、中核市の場合こうしたメリットは限定的となるため、既存の指定都市と同様の地方交付税の増額や石油ガス譲与税、軽油引取税交付金を新たな財源として確保するだけでなく、追加の交付税措置や個人住民税所得割部分の市民税比率の引き上げなど都道府県と市町村それぞれの役割（行政権能差）に応じた税源配分を行い、安定的な財源を確保することが必要である。

3 新たな権限移譲の枠組みの確立について

新たな権限移譲システムのイメージ



人的支援の拡充

- ◎ 事務の専門性を補完する職員の確保
 - ・ 都道府県職員の身分移管
 - ・ 都道府県の専門職OB職員を基礎自治体で再任用
- ◎ 基礎自治体職員の資質向上
 - ・ 一定期間の都道府県職員の派遣（OJTの実施）
 - ・ 移譲前に基礎自治体職員の研修受入（実務実地研修）

適正な事務処理確保のための支援

- ◎ 都道府県権限移譲事務処理マニュアルの作成
- ◎ 権限移譲に伴う市町村条例等例規整備に対する助言・協力
- ◎ 随時の相談体制の構築
- ◎ 都道府県担当課との連携強化
- ◎ 定期的な研修会の実施（ケーススタディ、法改正等に係る情報共有など）
- ◎ 国に対する法・制度改正に係る進達

財政支援の拡充

- ◎ 市町村事務処理交付金
- ◎ 初年度調整費（事前準備に要する経費に充当）
- ◎ 手数料収入の移譲
- ◎ 移譲事務に応じた地方交付税の増額
- ◎ 石油ガス課与税、軽油引取税交付金の財源移譲
- ◎ 都道府県との役割分担に応じた県民税の移譲

※ 都道府県と市町村の協議の場において事前協議