

中核市制度の限界と あるべき地方制度への変革について

中核市市長会

地域自律に向けた都市制度再編プロジェクト
幹事市 奈良市長 仲川 げん

平成24年 3月29日

中核市制度の意義

中核市制度の概要

【趣旨】「社会的実態としての規模能力が比較的大きな都市について、その事務権限を強化し、できる限り住民の身近で行政を行うことができるようにして、地域行政の充実に資するため」(第23次地方制度調査会「広域連合及び中核市に関する答申」平成5年4月)

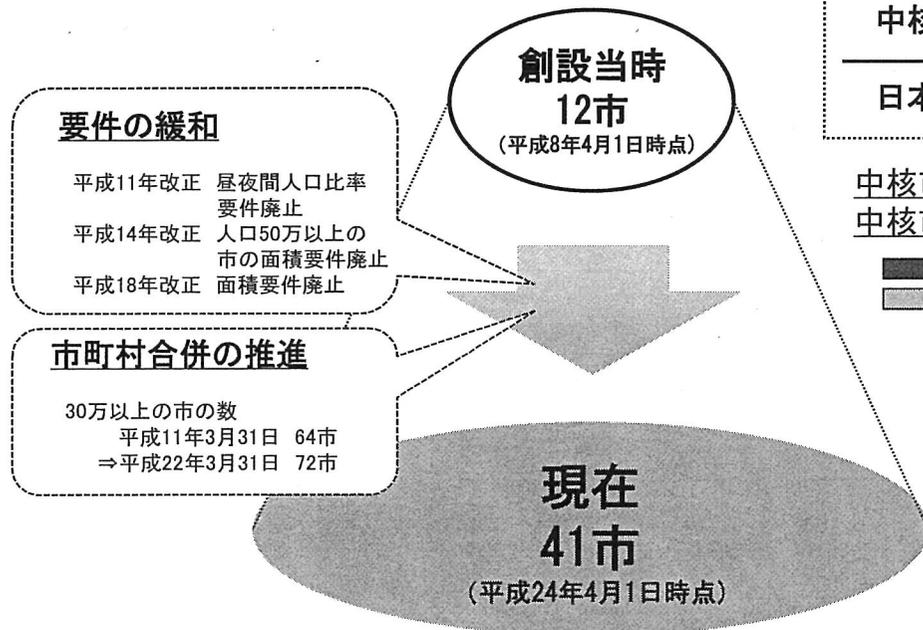
中核市：人口30万以上で申出に基づき指定を受けた市

⇒ 保健衛生・福祉・環境・まちづくり等の分野で都道府県から権限移譲



- 住民に身近な総合行政主体として住民サービスの向上や個性的なまちづくりを積極的に推進
- 地域の中核として周辺の基礎自治体との広域的な連携においても積極的な役割

中核市制度の展開



中核市の人口：1660万人

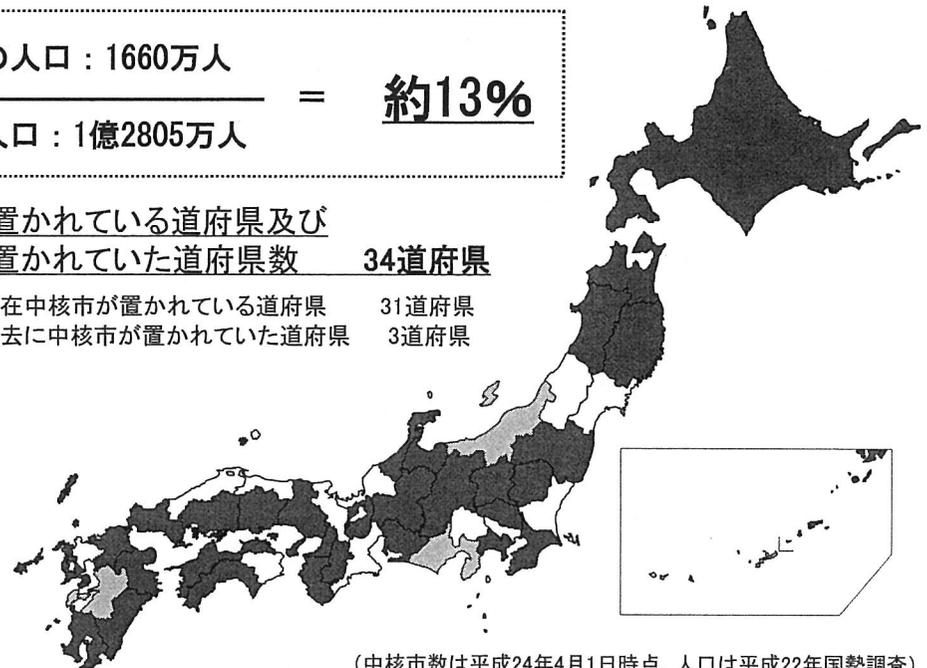
日本の人口：1億2805万人

= **約13%**

中核市が置かれている道府県及び

中核市が置かれていた道府県数 **34道府県**

■ 現在中核市が置かれている道府県 31道府県
■ 過去に中核市が置かれていた道府県 3道府県



(中核市数は平成24年4月1日時点、人口は平成22年国勢調査)

中核市は、あるべき基礎自治体の一モデルとして他の基礎自治体を牽引して地域の自主性・自律性の向上を促し、全国における地方分権・地域主権の推進に貢献

中核市制度の限界

現在の権限・財源では自律的な都市経営を行う上で限界があり、ほとんどの中核市市長が一層の権限移譲及び権限に応じた財源の移譲が必要と考えている。
中核市は、これまでも中核市の規模・能力にふさわしい権限・財源を求めてきたが、抜本的な解消はされず。

不十分な権限

○権限が部分的で、総合的な行政が困難

(例) 県費負担教職員に対する研修 ⇔ 県費負担教職員に対する人事権・学級編制権 (都道府県)

→ 研修の成果を十分に発揮する間もなく異動、教職員の県への帰属意識等

⇒ 真に地域のための人材育成のためには、人事権を一体として行使することが必要

不十分な財源

○財政上の特例としては地方交付税上の措置のみ

→ 都道府県から権限移譲により事務移管されているにもかかわらず、税源が移譲されていない。

○都道府県の補助事業において、中核市であることを理由に補助金が削減される場合がある。

⇒ 中核市の市民は県内の他市町村の住民と同様に県税を負担しているにもかかわらず、同等の住民サービスを受けられず、負担と受益が乖離した不合理な状況

※ 人口30万以上の市であっても、現に中核市へ移行していない市 **15市**

(川口市、所沢市、越谷市、市川市、松戸市、八王子市、町田市、藤沢市、一宮市、春日井市、四日市市、豊中市、吹田市、枚方市、那覇市。下線を付した市は特例市。なお、豊中市は平成24年4月1日に中核市移行。)

⇒ 移行しない理由として、ほとんどの市が財源措置が十分でないことを挙げている。

※ 平成の合併も終了し、現時点では新たに要件を満たす市が誕生する見込みはない。

現状の中核市制度のままでは、さらなる地方分権・地域主権の確立に大きく寄与することは期待できない。

都市制度の抜本的な見直し

都市制度を取り巻く状況

政令指定都市制度は創設から50年以上経過、特例市制度も10年以上経過
地方分権一括法の施行以来、権限移譲、国と地方の関係の見直しが急速に進展
平成の合併として市町村合併が推進され、基礎自治体の規模及び能力の拡充が大幅に進行

- 地方分権・地域主権改革の推進
- 市町村合併の推進



- 基礎自治体の規模・能力の拡充
- 国と地方との関係の変化

各都市制度創設当時から大きく変化

● 各都市制度の区分は妥当か

現在の制度による事務配分が、制度創設後、大きく変化した基礎自治体の能力・都市の性質、さらに人口減少の進展に照らして合理的で、全国的に地域の自律を促すものとなっているか、権限とともに区分のあり方について検証が必要

● 税源の配分は適切か

権限の見直しにあたっては、これに対応する税源の移譲が必要
(但し、国の責任において実施すべき施策や国の主導により実施し、地方に裁量の乏しい施策に要する費用は、国が負担すべき)

● 大都市等の「特例」とすべきか

「特例」としてではなく、そもそも住民に最も身近な総合行政主体であるべき基礎自治体がいかなる役割を担うべきか、その役割を果たすためにいかなる権限・財源を配分すべきかを改めて明確にすることが必要

	施行年	団体数	要件上の人口	実際の人口	日本の人口に占める人口割合
政令指定都市	昭和31年(1956年)	20市	50万人以上	70~338万人	約21%
中核市	平成7年(1995年)	41市	30万人以上	27~60万人	約13%
特例市	平成12年(2000年)	40市	20万人以上	19~50万人	約8%
計		101市	—	—	約42%

(人口は平成22年国勢調査)

基礎自治体が果たすべき役割を踏まえ、従前の都市制度全体を抜本的に見直すことが必要

地域自律に向けた都市制度の見直しに関する提言（概要）

平成23年11月 2日 中核市市長会議にて決議、同月16日 政府・民主党に提出

1 中核市が自律的な都市経営を行い、市民サービスの向上を図る上で必要な権限を早期に移譲するとともに、権限に応じた財源の移譲を確実に行うこと

2 中核市が地域の中核として周辺基礎自治体との広域的な連携を円滑に行うために必要な措置を早期に講じること

➡ 当面は現在の政令指定都市の権限及び財源を想定

3 都市制度については、区分を含めて抜本的に見直し、地域の自律的发展に資する都市制度として再構築すること

4 都市制度の抜本的な見直し及び地方行政に影響を及ぼす重要施策の制度設計にあたっては、中核市の意見を十分に取り入れること

- 補完性の原則に基づき、国・広域自治体・基礎自治体の役割を明確にした上で、政令指定都市及び中核市等の区分を含めて都市制度を抜本的に見直すこと
- 見直しにあたっては、都市の規模や能力、地域における役割等に応じて権限及び財源を適切かつ大胆に配分するとともに、現在の中核市規模の基礎自治体については総合行政主体として地域において自律的な都市経営が行える都市制度に再構築すること

独自の動きとして、姫路市は兵庫県に政令指定都市並みの権限移譲を提案、これを受けて兵庫県は県内の中核市に呼びかけて平成24年度より中核市への更なる権限移譲の検討を開始する予定。一方で、姫路市としても、財源の移譲も含めて確実に権限の移譲を実現するためには、提言に基づき、国が早急に法的措置を講じることが必要と主張。

あるべき地方制度への変革

地域の状況、住民の意思を的確に反映し、より効果的・効率的な都市経営を行うには、住民に最も身近な基礎自治体が住民に必要な行政を総合的に担うことが必要

基礎自治体に対する徹底的な権限移譲

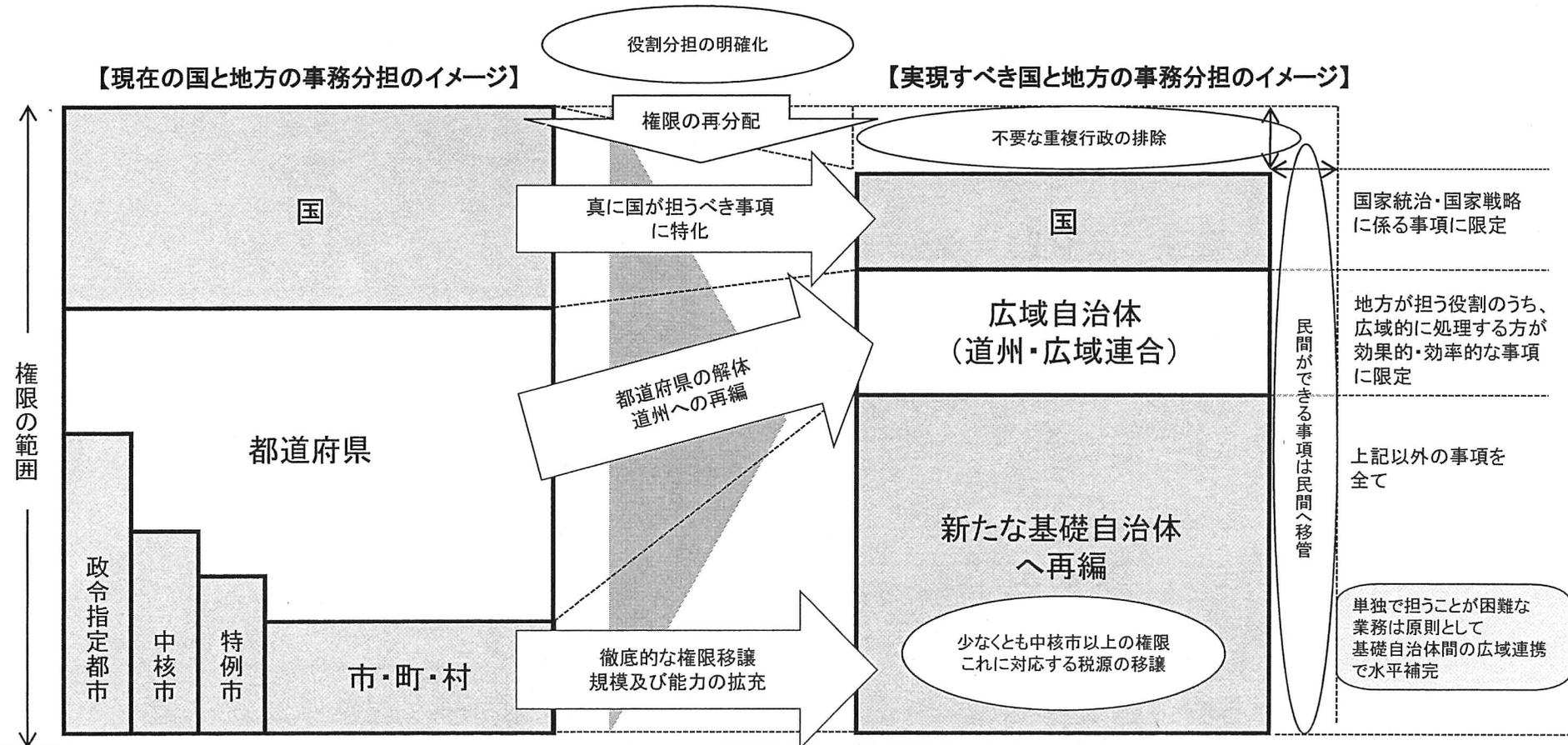
住民に最も身近な基礎自治体が自律的な行政運営を行うことが可能となるよう、広域自治体が担う方が効果的・効率的であるものを除き、**地方が担うべき業務を全て基礎自治体が担うものとする。**

国・広域自治体・基礎自治体の
役割分担の明確化

基礎自治体の能力及び規模
の拡充

都道府県の解体、道州への再編

地方から
「国のかたち」
を再構築



基礎自治体を中心とした地域の自律の確立

我が国の成長戦略において、成長の牽引役たる大都市の再生は重要

↓
一方で、地域経済の疲弊、大都市への過度な集中、全国的な少子高齢社会・人口減少社会の進行に対応し、真に持続可能な成長を図るためには、日本全体で個性と活気に満ちた自律した地域社会の形成が必要

⇒ 地域の自律を実現するため、自律的な地域経営が可能となる基礎自治体の確立

基礎自治体を中心とした自律した地域の確立

行政の専門性の確保・効率化の観点から
人口20～40万程度(現在の中核市・特例市程度)に再編

○ 基礎自治体の再編

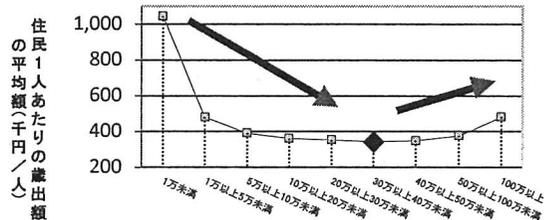
- 地域アイデンティティを最大限配慮、住民自治の拡充
- 巨大すぎる市は住民との距離が大きいため、解体も検討

○ 広域連携の推進

- 単独では自律困難な基礎自治体を含む、基礎自治体間の広域連携による水平補完

■ 人口規模別の市町村数及び住民1人あたりの歳出額(平成21年度市町村別決算状況を基に作成)

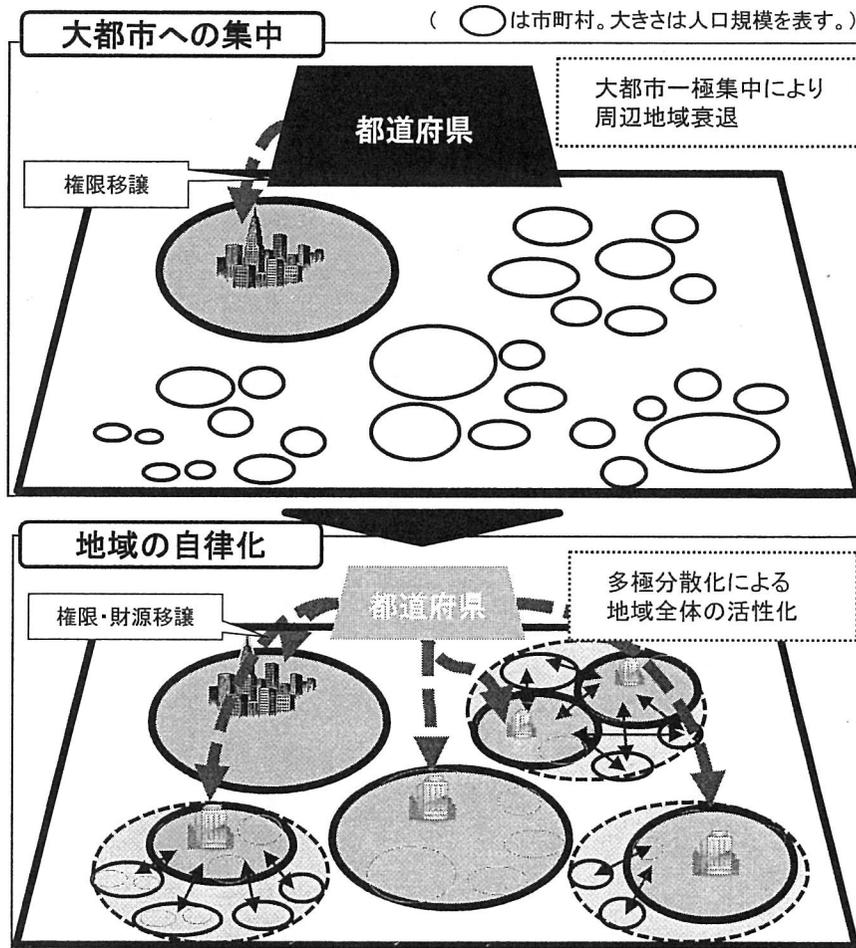
市町村の人口	市町村数
1万未満	471
1万以上5万未満	716
5万以上10万未満	272
10万以上20万未満	158
20万以上30万未満	38
30万以上40万未満	26
40万以上50万未満	20
50万以上100万未満	15
100万以上	11
計	1,727



※人口は住民基本台帳登録人口(平成22年3月31日現在)、歳出額は平成21年度決算

再配分された権限・財源による地域の自主的・自律的な行政

日本全体における個性と活気に満ちた自律した地域社会の実現 ⇒ 日本全体の活性化



〔平成23年11月2日 中核市市長会議にて決議
平成23年11月16日 政府及び民主党へ提出〕

地域自律に向けた都市制度の見直しに関する提言

中核市制度は平成7年に創設され、平成8年に12市が初めて中核市の指定を受けて、現在では41市が指定を受けている。

我々中核市は、地方分権の牽引役として移譲された権限を活用し、市民に身近で自律的な総合行政主体として市民サービスの向上を積極的に推進するとともに、地域の中核として周辺の基礎自治体と連携して地域の発展に努めてきた。

しかし、現在の中核市制度においては、中核市がこうした役割を果たす上で十分な権限を移譲されておらず、権限に見合う財源も十分に措置されていない。そのため、中核市の指定の申し出の要件である人口30万以上を満たしながらも、中核市への移行に踏み切れない市も少なからず存在する。こうしたことから、中核市制度が必ずしも十分に機能しているとは言えない状況にある。

地域のこととは地域が決めるという基本理念の下、これまで以上に自律した活力ある地域を実現し、ひいては我が国全体の活力を高めるには、我々中核市がその能力を最大限発揮することが不可欠であり、そのためには、中核市制度の一層の拡充、さらには地方自治法の改正を伴う都市制度の抜本的な見直しが必要である。

したがって、中核市市長会では、地域自律の観点から都市制度の見直しについて、次のとおり提言する。

1 中核市が自律的な都市経営を行い、市民サービスの向上を図る上で必要な権限を早期に移譲するとともに、権限に応じた財源の移譲を確実に行うこと

市民本位の視点に立ち、中核市が地域の状況に即した行政を総合的かつ自律的に遂行するために必要な権限を早期に移譲するとともに、かかる権限の執行に必要な税財源の移譲を確実に行うこと。

特に、県費負担教職員の人事権をはじめとした現在政令指定都市が有している権限及び財源については、中核市の能力及び状況に応じて早期に移譲すること。

ただし、中核市に移譲されるべき権限については、全て一律に定めるのではなく、各中核市の地域特性及び市民サービスへの影響等の観点から柔軟な制度設計を行うこと。

2 中核市が地域の中核として周辺基礎自治体との広域的な連携を円滑に行うために必要な措置を早期に講じること

中核市が地域の中核として多様な役割を期待されていることを踏まえ、地域特性に応じて周辺基礎自治体との連携を円滑に行えるよう、財源措置のあり方を含め、広域連携の仕組みの見直しを行うこと。

特に、定住自立圏構想については、地域の中核としての役割を果たしながらも要件に適合しない中核市も存在することから、より地域の実情に合った制度となるよう中心市要件の緩和等の見直しを図ること。

3 都市制度については、区分を含めて抜本的に見直し、地域の自律的發展に資する都市制度として再構築すること

補完性の原則に基づき、国・広域自治体・基礎自治体の役割を明確にした上で、政令指定都市及び中核市等の区分を含めて都市制度を抜本的に見直すこと。

見直しにあたっては、都市の規模や能力、地域における役割等に応じて権限及び財源を適切かつ大胆に配分するとともに、現在の中核市規模の基礎自治体については総合行政主体として地域において自律的な都市経営が行える都市制度に再構築すること。

また、基礎自治体がより自律的な都市区分へ移行することを推進するため、区分の移行に際して生じる財政負担に対する支援、移行の手續の簡素化及び基礎自治体の行政基盤の拡大の促進等を図ること。

4 都市制度の抜本的な見直し及び地方行政に影響を及ぼす重要施策の制度設計にあたっては、中核市の意見を十分に取り入れること

地方制度調査会及び国と地方の協議の場等において、都市制度の抜本的な見直し及び地方行政に影響を及ぼす重要施策の制度設計に関する審議・協議を行うにあたっては、中核市をはじめとする都市区分ごとの代表者が参加する分科会又は専門部会等を設置して調査・検討を行うなど、中核市の位置付けを明確にし、その意見を反映させるための具体的な枠組みを構築すること。

また、その他様々な形で中核市市長会と意見交換する機会を設け、地方が抱える課題に関する情報を共有し、中核市市長会の意見を積極的に施策に反映させること。

平成23年11月 2日

中核市市長会