

九州3政令指定都市による
大都市制度研究会

報告書

(概要版)

平成25年4月11日

北九州市
福岡市
熊本市

【総論】

1 九州における大都市のあり方

【基本的な方向性】

現在、我が国は、急速な少子高齢化、人口減少時代の到来やこれに伴う社会保障関係費の増大、グローバル化による国際競争の激化や長期的な景気低迷など、様々な課題に直面。これらの課題に迅速・的確に対応するとともに、行政サービスの質を維持・向上させ、持続可能な地域の発展を図るためには、中央集権型の社会システムを抜本的に見直し、国の統治機構を基礎自治体中心の地方分権型へ転換することが重要。

そのためには、補完性の原理や住民自治の観点から、「基礎自治体優先の原則」を踏まえた地方分権改革を推進するとともに、明治期以来、基本的に変わらずに継続してきた都道府県と市町村という地方自治の構造を、広域自治体を道州として再編成する「道州制の実現」が重要。

九州は、アジアと距離的に近いことから、豊かな自然と特色ある地域資源、産業の集積などの強みを活かし成長著しいアジアの活力を取り込むことで、更なる成長が可能。

(九州の域内GDP(2009年)はポーランドやスウェーデンを超える4,593億米ドルに達し、人口や面積なども欧州の中堅国家並みの規模を持ち、海外の国や地域と対等に交流できる力を持つ。)

また、これまで、経済界や行政において道州制について活発な議論も行われており、実現に向けて取り組む風土が早くから醸成されている。

九州の一体的な発展のために、他市と連携して……

九州3政令指定都市は、地方分権のあるべき姿として九州における道州制「九州府構想」の実現を目指す！

【道州制の基本原則（役割分担）】

国は……国家の存立の根幹に関わるもの、国家的危機管理、その他国民の生命、身体及び財産の保護に国の関与が必要なもの、国民経済の基盤整備に関するもの並びに真に全国的な視点に立って行われなければならないものに極力限定し、国家機能の集約、強化を図る。

道州(九州府)は……道州内の基礎自治体と協働し、地方独自の新たな政策や制度を創造し試みる拠点としての機能を担うとともに、広域的な連携調整、特に小規模自治体などの基礎自治体の補完と高度な専門知識や技術を要する機能を担う。

基礎自治体は……「補完性の原理」及び「近接性の原理」並びにこれらを具体化した「基礎自治体優先の原則」からすれば、道州制のもとでは、真に道州が広域自治体として担うべき事務以外の事務はすべて基礎自治体である市町村が一般的・網羅的に担う。

基礎自治体の中で、特に大都市は……

- ・人口集中や産業集積を原動力として道州の成長を牽引し、ひいては我が国全体の経済発展の一翼を担う。
- ・港湾・空港・道路・一般廃棄物処理施設・図書館・博物館・スポーツ施設などの充実した都市インフラなどを背景とした都市圏域の中核都市としての役割を担う。
- ・都市圏を構成する周辺市町村との広域連携を通じ、単独では担うべき事務の全てを担えない基礎自治体に対して機能補完などを行う。

九州府構想の実現による県の廃止や地方分権改革の推進により、大都市の役割が大きくなることから・・・

特例的・部分的で一体性を欠いた「大都市に関する特例」による事務配分を見直し、大都市が、自らの責任と財源により自主的・総合的に地域の課題に取り組むことができるよう・・・
基礎自治体が、住民に最も身近な総合行政機関として、自治体同士の連携を行いながら、地域住民とともに自己完結的に事務を担うために・・・



九州3政令指定都市は、

九州府構想の実現を見据え、基礎自治体中心の地方分権改革を推進するため
国、広域自治体及び基礎自治体との役割分担を体系的に見直し、
都道府県から市町村へ、
能力に応じた大幅な権限・税財源移譲を行うよう働きかける！

- ・第30次地方制度調査会専門小委員会の中間報告が提案する特別市（仮称）に実質的に近づけることを目指し、県の全ての事務権限を対象に、事務・権限とそれに見合った税財源の移譲を進める。
その協議にあたっては、権限移譲に係る既存の協議会等を活用する。
- ・大都市や基礎自治体の役割に応じ、受益と負担の関係が適正となる税源配分を実現するため、個人県民税、法人県民税、地方消費税など複数の税目から税源移譲を行うことを市長会の活動を通じて国・県に求めていく。
- ・特に、県費負担教職員の定数の決定や給与等の負担に係る権限については、九州3政令指定都市で「税源移譲」等の観点からさらに検討を進める。

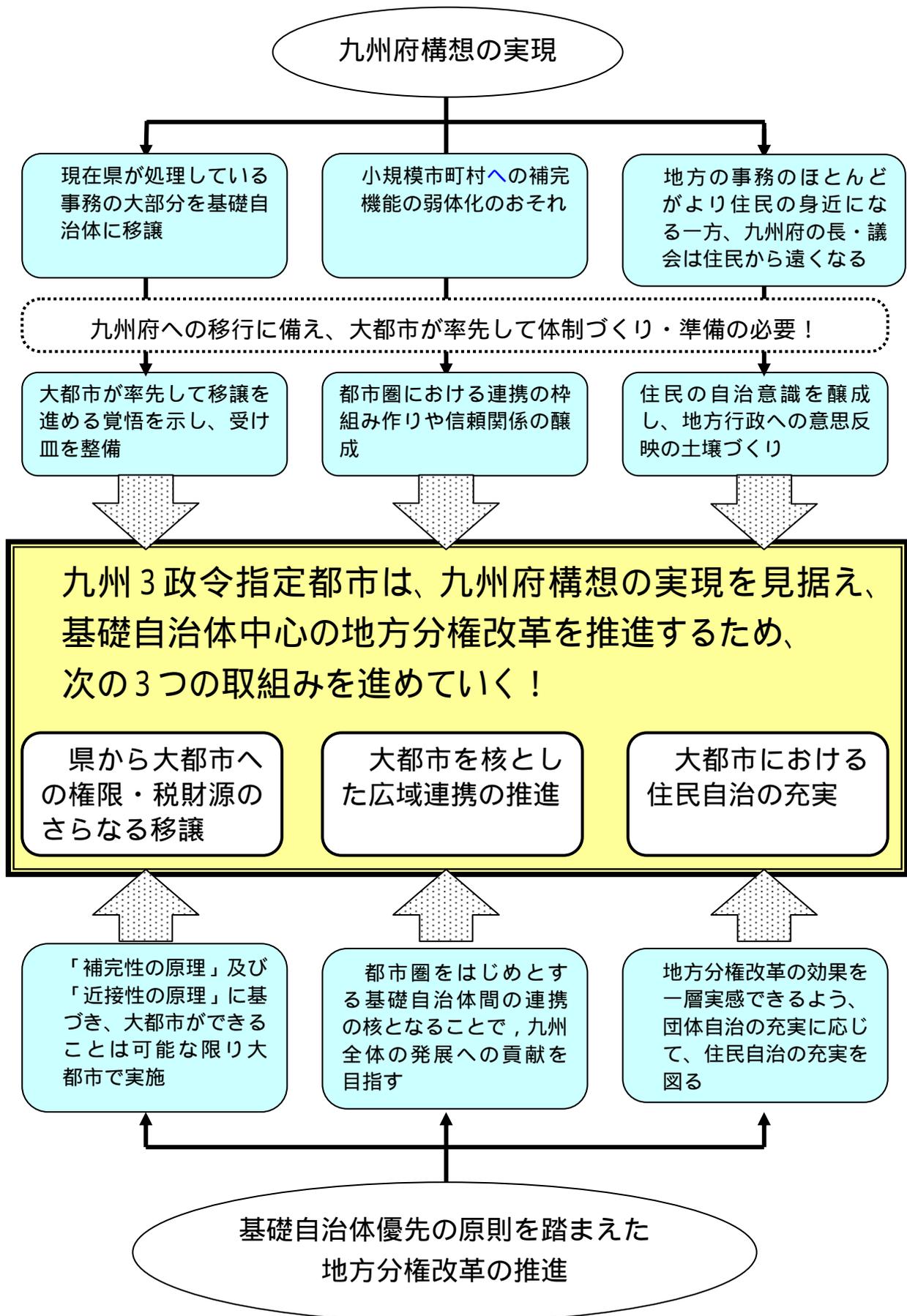
都市圏の機能強化と周辺市町村の機能を補完する大都市を核とした
広域連携・都市圏連携を推進する！

- ・3市は、それぞれの都市圏の中で、既存の協議の場等を活用し、これまでの広域連携の取組みをさらに進めていく。
- ・3市それぞれの都市圏において、各自治体のニーズや現状のサービス水準、行財政基盤などを踏まえた具体的課題について共有を図った上で、事務の共同処理の形態を検討し、各都市圏の実情に合った取組みを行う。

権限・財源の拡大に伴い、市民の意見を一層市政に反映させるため、
「大都市における住民自治の充実」を図る！

- ・3市においては、「住民の意見を聴く機会の拡大・多様化」「小学校区単位の協議会等を通じたまちづくりの推進」「区役所における事業の充実」という方向性に沿って、それぞれの実情に応じ、これまでの取組みを引き続き推進していく。

< 図1 九州における大都市のあり方に係る取組みの方向性 >



【各 論】

2. 県から大都市への権限・税財源のさらなる移譲

(1) 基本的な考え方

住民に最も身近な基礎自治体であるとともに、高度な都市基盤を備え、大規模かつ多種多様な行政課題に対応している大都市は、その規模・能力を活かし、地域の実情に応じた住民に対するより良い行政サービスの提供や、地域経済のエンジンとしての新たな需要の創出、地域産業等の育成・支援を図ることが求められていると認識。

しかしながら、現行制度の「大都市に関する特例」により移譲された指定都市の事務・権限は、特例的・部分的で一体性・総合性を欠いた事務配分となっている。このため、「基礎自治体優先の原則」を徹底し、大都市が、自らの責任と財源により自主的・総合的に地域の課題に取り組むことができるよう、さらなる権限及び税財源の移譲を進めることが重要である。

3市は、「都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すべき」とする第30次地方制度調査会専門小委員会の中間報告が示す提案に賛同する。

また、「九州府構想」の実現を見据えると、県が廃止され、「九州府」が設置された場合においては、「基礎自治体優先の原則」から、県の事務の多くが基礎自治体に移譲されることが想定され、特に大都市は、住民生活に直結する全ての事務事業を自己完結的に実施する必要がある。

具体的には、現在都道府県が担っている役割のうち、真に広域自治体（九州府）が担わなければならない役割以外は、全て大都市の役割とし、そのための事務・権限の移譲は、関連する事務分野の一部あるいは申請の受付のみといった「特例的・部分的」な移譲ではなく、包括的な移譲を基本とすべき。

基礎自治体が真に住民と向き合って主体的に行政サービスを提供し、また、住民がそれを実感するためには、「受益と負担」の関係を正し、依存財源によるのではなく、自らの税財源による仕組みにしていけることが必要。そのため、都道府県からの事務・権限の移譲にあたっては、適切な税財政上の措置を講じることが不可欠。

地域の実情に応じた部分的・段階的な権限移譲の過程においては、事務移譲交付金などによる財政措置を適切に行うよう、都道府県に求めていくことが考えられるが、県費負担教職員の給与負担を大都市が行うこと等により大都市にまとまった財政負担が新たに生じる場合には、大都市の役割分担に見合った自主財源を保障するため、都道府県から大都市へ税源移譲を行うべき。

(2) 現在の取組み

【権限移譲】

3市に必要な事務・権限の移譲の可否について、3市それぞれの地域の実情や市民ニーズに応じた必要性も踏まえ、事務の内容、移譲による効果や課題などを検討しながら、権限移譲に係る協議会等を活用し、まずは、県との協議を開始した。

<表1 県と協議を進める権限例>

権限		権限移譲の効果
サービス・利便性の向上	県費負担教職員に係る給与負担、定数決定に係る権限 一般旅券の発給申請受理・交付に係る権限 認定こども園の認定、取消、私立幼稚園の設置廃止等に係る権限	学校設置者である指定都市が主体的に、地域の特性や保護者などの地域住民の意向を反映し、市民ニーズに応じた教育の提供が可能となる。 パスポートの交付の際、県のパスポートセンターと区役所に行かなくても、区役所のみで取れるようになる。 幼保連携の取組みが進み、住民の多様な幼児教育、保育需要にきめ細かく対応できる。
安全・安心の向上	二級河川の管理に係る権限 土砂災害防止対策工事に係る権限	河川流域全体の総合的な治水対策・災害対策が可能となる。 周辺のまちづくりと一体となった河川整備が可能となる。 地域ニーズに応じた土砂災害防止の取組みが進み、災害を未然に防ぐことができる。
事務の効率化	都市計画や農地の転用等に係る権限 重要文化財の管理に関する権限 森林の開発行為の許可、監督に係る権限	地域の実情に応じた都市づくり（都市計画、農地関連）が可能となる。地域の自主性・自立性が高まる 市の観光資源である重要文化財を主体的に保護することができる。 窓口の一元化により、事務手続きの効率化が図れる。

(3) 今後の取組み

既存制度を活用した権限移譲の協議を加速するとともに、これ以外の事務についても必要に応じ、随時協議対象として加えていく。

3市では、地方分権改革の流れを注視するとともに、九州内の中核市等とも意見交換しながら、指定都市市長会や全国市長会の一員として、国や県に対して大都市に必要な権限移譲と財源の確保を求めていく活動にも引き続き取り組んでいく。

【税財政制度】

都道府県と大都市の役割分担に応じた税財源の移譲を求めるとともに、権限移譲の際には、移譲する事務・権限に見合う税財源の確保が必要である。

平成25年3月に閣議決定された「義務付け・枠付けの第4次見直し」について、指定都市への権限移譲の項目の一つに、県費負担教職員制度に係る権限が盛り込まれた。

「県費負担教職員に係る給与負担」を指定都市に移譲するなど大きな財源が必要な場合には、都道府県と大都市の間の税源配分を変更するなど「受益と負担」の関係が適正となるよう税源の移譲を行うべき。

その場合、移譲にふさわしい税目としては、

- ・ 移譲の額が多額であることからその金額に見合う基幹的な税目
- ・ 指定都市の経済活動を反映する都市的な税目
- ・ 税源の偏在性が小さく、指定都市への移譲結果のバランスがとれている税目

であることを踏まえ、個人道府県民税、法人道府県民税、地方消費税（現行の道府県分）に係る制度の見直しを市長会の活動等を通じて国・県に求めていく。

3 . 大都市を核とした広域連携の推進

(1) 基本的な考え方

大都市は、人口や産業・経済活動が集積しており、その行政区域を越えて生活圏・経済圏が広がっていることから、圏域の中核都市として、大都市に対する多様な行政ニーズに効果的・効率的に応え、地域住民が快適で安心して暮らせる都市機能、生活機能を確保していくことにより、周辺市町村を含めた都市圏全体への貢献、さらには、九州全体への貢献を果たすことが求められていると認識。

また、「九州府構想」の実現を見据えると、県が廃止され、「九州府」が設置された場合においては、「基礎自治体優先の原則」に基づき、基礎自治体の役割はより大きくなる中、現実的に、施設・設備や人材の不足により、全ての自治体で、単独で事務を担うことが困難な場合も想定。

そのように単独で行うことが困難な事務については、基礎自治体間の連携による事務執行も含めた水平連携が更に重要になり、その中では、これまで広域的な事務も担ってきた大都市が、ノウハウの提供も含め、これまで以上に役割を果たすことが求められる。

3市はこれまでも周辺市町村との広域連携に取り組んできたが、周辺市町村のニーズや現状のサービス水準、行財政基盤などに留意しつつ、住民に身近な行政サービスの維持・向上に資する分野、大都市の行政能力やスケールメリットを生かして都市圏全体の一体的発展に資する分野などにおいて、さらに積極的に周辺市町村との広域連携を推進していくことが重要。

(2) 現在の取組み

3市におけるそれぞれの都市圏は、通勤・通学圏や商圈といった生活圏が市町村の行政区域を越えて広域化しており、地理的、経済的、社会的に一体性が強く、都市のまとまりを形成している。

3市はこれらの都市圏を基盤に、周辺市町村との一体的な発展や住みよい都市づくりなどを主目的として、周辺市町村と各種協議会を設置するなど、これまでも様々な広域連携に取り組んできた実績がある。

また、大都市に集積する都市インフラについては、周辺市町村による広域的な利活用が行われており、圏域の中核都市である3市は、周辺市町村の機能補完の視点から広域行政的な役割も果たしている。

<表2 3市の広域連携の取組み>

協議会等 (一例)	(北九州市) ・福岡県北東部地方拠点都市地域整備推進協議会 ・北九州都市圏広域行政推進協議会 (福岡市) ・福岡都市圏広域行政推進協議会 ・福岡都市圏広域行政事業組合 (熊本市) ・熊本都市圏協議会 ・公益財団法人くまもと地下水財団	(具体的な連携事例) ・図書館等文化施設の広域利用 ・広報PR連携 ・観光・イベント連携 ・消防相互応援協定 ・国・県への提言活動 ・職員研修、交流 など
都市インフラの活用 (一例)	・港湾、空港、道路などの人流・物流施設 ・上下水道施設 ・一般廃棄物処理施設 ・図書館や博物館、スポーツ施設などの文化・教育施設 ・医療施設	

(3) 今後の取組み

3市は、それぞれの都市圏の中で、既存の協議の場等を活用し、これまでの広域連携の取組みをさらに進めていく。

その上で、都市圏連携の短期的な視点として、行政サービスの維持・向上や都市圏全体の一体的発展を目指した取組みを研究し、それぞれの都市圏において、例えば次のような新たな連携の分野を拡充していく。

なお、具体的な連携にあたっては、3市それぞれの都市圏において、各自治体のニーズや現状のサービス水準、行財政基盤などを踏まえた具体的課題について共有化を図った上で、機関等の共同設置、事務の委託、一部事務組合、広域連合、協議会などの共同処理の形態を検討し、各都市圏の実情に合った取組みを進めていく。

<表3 今後連携が期待される分野>

市町村の区域をまたがる河川の管理	流域が都市圏内の複数の自治体にまたがるものについて、県から権限移譲を受けることで、流域関係自治体が一体となった河川の管理や整備を円滑に行うことができ、市域を越えた流域全体の総合的な治水対策・防災対策が可能となる。
都市計画	都市計画にかかる権限について県から権限移譲を受けることで、生活圈や経済圏が一体となった都市圏単位での広域的な視点から、地域の特色を活かした総合的かつ柔軟なまちづくりが可能となり、また、事務の効率化も図ることができる。
観光振興	圏域内の資源を活かし、都市圏一体となった魅力ある観光ルートを構築し、観光客やMICE誘致を行うことにより、一層効果的な観光振興が期待できる。
産業振興(企業誘致、雇用対策、地域経済循環)	圏域で一体となって戦略的に企業誘致のセールスやスケールメリットを活かした雇用対策、地域ブランドの確立や地域経済循環の活性化を行うことにより、圏域全体の産業振興を図ることができる。
公共交通	少子高齢化などの社会情勢の変化を踏まえ、交通弱者のためのコミュニティバスを広域的に運行するなど、圏域全体で交通のあり方を検討することにより、効率的・効果的な公共交通を構築することが可能となる。

4 . 大都市における住民自治の充実

(1) 基本的な考え方

地方分権改革の進展により、地方に権限や財源が移譲され、地方の裁量による総合行政が可能となりつつあるものの、住民が地域において真に豊かさを実感できるようになるためには、「自らの地域のことは自らの責任の下自ら決定する」という住民自治の理念のもと、住民の意見が市政に反映されることにより、地方分権の成果が一層発揮されるものである。

とりわけ、多くの人口を抱え、多様な暮らしのニーズや行政課題を有する大都市は、自らの権限と責任により地域の課題に取り組み、価値観やライフスタイルの多様化と社会状況の変化により多様化・複雑化している住民ニーズに効果的・効率的に応えた施策を実施していくため、住民自治のさらなる充実が求められていると認識。

また、「九州府構想」の実現を見据えると、県が廃止され、「九州府」が設置された場合において、特に大都市は、現在県が処理している事務のほとんどを担うことが想定されることから、住民のより幅広い意見を反映させるとともに、新たな公共事務の担い手の育成という観点からも住民の自発的な自治意識を醸成する必要。そのことは、広域自治体である九州府において、住民の政治参加の土壌を育む上でも重要。

このため、大都市における住民自治・住民参加機能の充実に向け、3市の実情に応じて、様々な取組みを積み重ねていくことが重要。住民に身近な区役所を通じた市民サービスの充実やまちづくりの推進、住民の意思を行政運営に的確に反映させる仕組みの充実はもちろんのこと、特に大都市においては、コミュニティの機能が低下し、人と人とのつながりが希薄化しているとの指摘を踏まえ、住民の自発的な自治意識を醸成し、住民に身近な地域活動等の推進に重点的に取り組む必要。

住民自治の取組みの視点

住民の意見を聴く機会の拡大・多様化

多くの人口を抱え、多様な住民ニーズを抱える大都市では市政に対する意見を聴取する多様な機会を確保する必要。効果的な方法を選択することや、住民の置かれた状況に応じた配慮も必要。

小学校区単位の協議会等を通じたまちづくりの推進

住民、地域、行政等が連携・協力したまちづくりが重要。校区単位の統合的自治組織を核とした地域経営については、今後さらに推進。専門的な知識や解決のノウハウを有しているNPO法人との連携も必要。

区役所における事業の充実

区の住民の意思を行政運営に的確に反映、地域の自主的な活動を促進する役割が求められる。区の地域協議会等を組織して地域の意見を集約しながら、様々な支援を行い、自主的な取組みを促す。

なお、指定都市における住民自治の充実を図るため、住民に身近な区の役割を拡充するという第30次地方制度調査会専門小委員会の中間報告が示す方向性には賛同。

ただし、区長に市長から独立した人事や予算等の権限を持たせることや区長の公選制の導入等の具体的検討事項については、大都市としての一体的経営の観点から、効率性とのバランスにも留意すべき。各指定都市においては、区の規模や位置付け、組織体制等が異なるため、地方の裁量を重視し、地域の実情に応じ選択可能なものとすべき。

(2) 現在の取組み

3市は、住民自治・住民参加機能の充実を図っていくため、次の表に掲げる事業に取り組んでいる。

<表4 3市の住民自治の取組み>

自治基本条例等	・自治基本条例	・市民公益活動推進条例	・市民参画と協働の推進条例
区役所の 自主事業予算	(北九州市) 区行政推進事業 (福岡市) 魅力づくり事業等 (熊本市) まちづくり推進経費		
意見聴取 (一例)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 審議会等における公募枠の設定 ・ タウンミーティング ・ おでかけトーク ・ 市民の声、市長への手紙、市政提案箱 ・ 市政アンケート ・ PIマニュアルの活用 		<ul style="list-style-type: none"> ・ パブリックコメント ・ まちづくりトーク ・ 校区自治協トーク ・ 市政モニター ・ 2000人市民委員会
小学校区単位の 統合的自治組織	(北九州市) まちづくり協議会 (福岡市) 自治協議会 (熊本市) 校区自治協議会		
地域団体等に係 る取組み (一例)	(北九州市) <ul style="list-style-type: none"> ・ NPO公益活動支援事業 ・ まちづくりステップアップ事業 ・ 道路サポーター制度 ・ 落書き消去活動支援事業 		<ul style="list-style-type: none"> ・ 校区まちづくり支援事業 ・ まちづくり専門家派遣事業 ・ 生活安全パトロール隊活動支援 ・ 古紙リサイクル推進事業
	(福岡市) <ul style="list-style-type: none"> ・ 地域集会施設助成制度 ・ コミュニティビジネス支援 ・ 福岡市地域人財バンク ・ 地域子育て交流支援事業 		<ul style="list-style-type: none"> ・ NPO活動推進補助金 ・ 地域活動アドバイザー派遣制度 ・ 共働事業提案制度 ・ 路上違反広告物追放登録員制度
	(熊本市) <ul style="list-style-type: none"> ・ 市民公益活動支援基金 ・ ボランティアに関する出前講座 ・ ふれあい美化ボランティア制度 ・ あんしん住み替え相談窓口 		<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域づくりアドバイザー制度 ・ 校区防犯活動支援 ・ ユア・フレンド事業 ・ チャレンジ協働事業

(3) 今後の取組み

今後、「九州府構想」の実現を見据えた場合、基礎自治体の権限が拡充することから、また、大都市においては、コミュニティの機能が低下し、人と人とのつながりが希薄化していることから、大都市における住民自治・住民参加機能の一層の充実が必要となる。

3市においては、「住民の意見を聴く機会の拡大・多様化」「小学校区単位の協議会等を通じたまちづくりの推進」「区役所における事業の充実」という方向性に沿って、それぞれの実情に応じた取組みを推進していく。