

# 九州3政令指定都市による 大都市制度研究会

## 報告書

平成25年4月11日

北九州市

福岡市

熊本市

# 目次

1	はじめに	1
2	大都市制度をめぐる議論	2
	（1）指定都市制度の現状と課題	2
	（2）指定都市の動き	2
	（3）第30次地方制度調査会での検討状況	3
	（4）道州制をめぐる議論	6
3	九州における望ましい大都市のあり方について	7
	（1）九州における大都市のあり方	7
	（2）県から大都市への権限・税財源のさらなる移譲	12
	（3）大都市を核とした広域連携の推進	18
	（4）大都市における住民自治の充実	23
4	まとめ	29

## 1 はじめに

- 我が国は、少子高齢化の進展により、総人口減少・高齢者人口急増社会への進行を始めており、九州3指定都市・都市圏においても、将来的な生産年齢人口減少・高齢者人口増加局面を迎えつつあるところ。
- また、経済のグローバル化、アジアの新興諸国の急速な経済成長を背景として、国際的な競争が激化する中、我が国経済は長年にわたり低迷するとともに、国・地方の財政状況は悪化。
- このような我が国の社会経済情勢の変化のもと、人々の生活や経済活動等の拠点である大都市においては、これまでも効率的・効果的な行財政運営に努めてきたが、生活保護費など増大する社会保障費をはじめ、社会資本の老朽化による都市基盤の整備・維持更新など行政需要の急増への対応が大きな課題。
- こうした中、大阪都構想に端を発した特別区設置法の成立、第30次地方制度調査会における大都市制度のあり方に係る審議など、大都市制度の見直しに係る動きが加速。
- 一方、九州においては、我が国の行財政制度の抜本的な改革を目指し、早くから道州制実現に向け活発に議論してきた経緯があり、九州市長会では九州府構想を提唱してきた。
- 平成24年4月、熊本市の指定都市移行により九州で3番目の指定都市が誕生したことを契機として、共通する大都市特有の行政課題に的確に対応し、九州全体の成長を牽引する大都市のあり方について、道州制を見据えた上で検討し、情報発信することを目的として、平成24年4月「九州3政令指定都市による大都市制度研究会」を立ち上げた。このたび、1年間にわたる研究の成果をとりまとめたので、報告するもの。

## 2 大都市制度をめぐる議論

### (1) 指定都市制度の現状と課題

○ 昭和31年に発足した現行の指定都市制度は、政令で指定する人口50万人以上の市について、一般の市とは異なり、「事務配分上の特例」、「関与の特例」、「行政組織上の特例」、「税財政上の特例」の4つの特例を設けることにより、大都市行政の合理的能率的処理、市民福祉の向上を図るもの（地方自治法第252条の19等）。

北九州市が昭和38年4月、福岡市が昭和47年4月、熊本市が平成24年4月に指定都市に移行。

○ 大都市をとりまく状況は大きく変化しているにもかかわらず、現行の指定都市制度は、50年以上前に都道府県との二層制を前提として導入された暫定的な制度のままであり、大都市に見合う包括的な権限と財源を持っていない。

このため、大都市の抱える課題の全てを自主的に解決していくには不十分であり、住民福祉の向上や安心・安全の確保、経済の発展等について、責任ある迅速な対応が十分にできないという課題がある。

### (2) 指定都市の動き

○ こうした課題に対し、指定都市市長会では、早くから、大都市制度の見直しに関する検討を行ってきた。

指定都市市長会は、平成22年5月には、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」を創設し、現行制度で国や道府県の事務とされているものも含め、地方が担うべき事務の全てを大都市が一元的に担うことを基本とするよう国に要請。

○ これを踏まえ、平成23年10月に、横浜市など首都圏を中心とする7つの指定都市は、「指定都市7市による大都市制度共同研究会」を設置し、「特別自治市」構想の具体的な内容について検討を行っているところ。また、静岡市・浜松市が「特別自治市研究会」を開催し、「特別自治市」実現を見据え、包括的な財源移譲や権限移譲について検討している。

○ 一方、大阪においては、府・市を、大阪全体の都市としての成長に責任を持つ広域自治体（大阪都）と、住民に最も身近な自治体として住民の生活を守る基礎自治体（特別自治区）に再編し、大阪における広域自治体機能の一元化を図る「大阪都構想」を提案。

これを受け、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が平成24年8月に成立。指定都市を含む総人口200万人以上の区域において特別区の設置が可能となった。

○ また、大阪以外でも各地において、地域の実情に応じた多様な大都市制度が研究されている。

(3) 第30次地方制度調査会での検討状況

○ 国においては、平成23年8月に設置された第30次地方制度調査会において、「我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方」について平成25年夏の答申に向けた協議が行われており、平成24年12月には、専門小委員会が「大都市制度についての専門小委員会中間報告」（以下「中間報告」という。）をとりまとめたところ。

<中間報告の概要>

項目	第30次地方制度調査会専門小委員会の提案
1 指定都市制度 ～「二重行政」の解消を図るための見直し	
事務移譲 及び税財 源の配分	<p>○指定都市が処理できるものについては、できるだけ指定都市に移譲し、同種の事務を処理する主体を極力一元化することが必要。</p> <p>○移譲する事務としては、都市計画と農地等の土地利用の分野や、福祉、医療分野、教育等の対人サービスの分野を中心として検討すべき。</p> <p>○県費負担教職員の給与負担や、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画決定など、既に地方分権改革推進委員会第1次勧告によって移譲対象とされたにもかかわらず移譲されていない事務は移譲することを基本として検討を進めるべき。</p> <p>○事務の移譲により指定都市に新たに生じる財政負担については、適切な財政措置を講じる必要があり、まとまった財政負担が生じる場合には、税源の配分も含めて財政措置のあり方を検討すべき。</p>
指定都市 と都道府 県の協議 会	<p>○指定都市と都道府県が公式に政策を調整する場を設置することが必要。適切に連絡調整を行う協議会を設置し、協議を行うことを制度化し、公の施設の適正配置や効率的・効果的な事務処理を図ることを検討すべき。</p> <p>○協議会の構成員としては、指定都市と都道府県の執行機関と議会が共に参画することが協議の実効性を高める上で重要。</p> <p>○協議会において、協議が調わない事項が生じた場合には、現行制度上、自治紛争処理委員による調停を利用することが可能であるが、解決が見込まれない場合を想定した何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることを検討すべき。</p>

2 指定都市制度 ～「都市内分権」により住民自治を強化するための見直し	
<p>区の役割の拡充と区を単位とする住民自治の強化</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、「都市内分権」により住民自治を強化するため、区の役割を拡充することを検討すべき。</li> <li>○条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めることを検討すべき。また、区長が市長から独立した人事や予算等の権限を持つこととすることを検討すべき。</li> <li>○区長に独自の権限を持たせる場合には、例えば副市長並みに、市長が議会の同意を得て選任する任期4年の特別職とし、任期中の解職や再任も可能とすることを検討すべき。また、区長を公選とすべきかどうかについても引き続き検討。</li> <li>○条例で、区に教育委員会や区単位の市教育委員会の事務局を置くことを可能にすることを検討すべき。</li> <li>○市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこととすることを検討すべき。</li> </ul>
3 新たな大都市制度 ～特別市（仮称）	
<p>特別市（仮称）を検討する意義</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「二重行政」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効果的・効率的な行政体制の整備に資する点で大きな意義。</li> <li>○大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義。</li> </ul>
<p>特別市（仮称）について更に検討すべき課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要。</li> <li>○警察事務についても特別市の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念。</li> <li>○全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念。</li> <li>○人口200万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市に限定する必要。</li> </ul>
<p>当面の対応</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○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こととし、特別市（仮称）という新たな大都市の Kategorie を創設する場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく。</li> </ul>

◆トピックス◆「特別自治市構想」「大阪都構想」に対する九州3市の考え方

【特別自治市構想について】

- 指定都市市長会が従来から制度創設に向けて提言してきた「特別自治市」は、基礎自治体であるとともに高度な行政能力を備え圏域及び日本全体の成長エンジンである大都市が、財源と責任を持って、「基礎自治体優先の原則」のもと、現行制度で国や道府県の事務とされているものも含め、地方の行うべき事務の全てを一元的に担うという、新たな大都市制度を構想するもの。
- 二層制の自治構造を廃止し、広域自治体に包含されない大都市を創設することにより、①住民に最も身近な基礎自治体が、包括的な権限と財源を持つことになり、これまで以上に、住民のニーズに沿ったより良い行政サービスを、的確・迅速・柔軟に提供できるようになるとともに、②大都市は周辺基礎自治体と連携し、自立的に行政経営を展開することにより、これまで以上に大都市圏全体、日本全体の経済成長を牽引していくことを図るもの。
- 九州3市においても、住民がより良い行政サービスを受けるためには、自治体が地域のニーズを把握し、地域の実情に応じた施策の決定・実施ができることが最も重要であり、住民に身近で総合行政が可能な基礎自治体に権限を集約し、必要がある場合に限って広域自治体や国が「補完」という「基礎自治体優先の原則」の考え方にに基づき、地方分権を進めるべきとの認識を共有。
- その意味で、特別自治市構想については、基礎自治体であるとともに、高度な行政能力を備え、大規模かつ多種多様な行政課題に対応している大都市に対し、能力・役割に見合った権限と財源の確保を目指していくという方向性は賛同。
- ただし、都道府県との関係、周辺市町村との関係、財政調整のあり方、住民自治のあり方など、地域ごとの実情は様々であり、制度化に向けて整理すべき課題は多い。また、現在の都道府県域より狭い地域で、現在の都道府県が担っている広域的な事務も一元的に特別自治市が担うことにより、より効果的・効率的な行政サービスの提供が可能になるかどうか、個別具体的な検証が必要。
- なお、中間報告において提起された、特別市（特別自治市）移行の対象団体を人口200万以上とするなど一定以上の人口の指定都市に限定することには反対。移行については、各指定都市の裁量に委ねるべき。

【大阪都構想について】

- 大阪において議論されているいわゆる「大阪都構想」は、府・市を、大阪全体の都市としての成長に責任を持つ広域自治体（大阪都）と、住民に最も身近な自治体として住民の生活を守る基礎自治体（特別自治区）に再編することにより、広域自治体と基礎自治体の役割分担を明確化し、広域機能を一元化した大阪都における、世界的な都市間競争に打ち勝つ『強い大阪』の実現と、住民に身近な行政を担う特別自治区における、住民の参政・参画のもと、だれもが生涯にわたって生き生きと暮らすことができる『やさしい大阪』の実現を目指そうとするもの。  
（資料：「大阪にふさわしい大都市制度推進協議会」（第4回（H24.8/10）資料から抜粋））
- 平成25年2月、「大都市地域特別区設置法」の規定に基づき「大阪府・大阪市特別区設置協議会」が設置され、現在、大阪府と特別区の事務分担、税源配分、財政調整等、特別区設置協定書の作成に向けた協議が行われているところ。
- いわゆる大阪都構想は、狭隘な府域の中心に大阪市が存在する一方、都市の集積はほぼ府域全域に広がっている中、府・市の連携が不十分で「二元行政」の状態が継続し、大阪全体の都市経営の責任が不明確であったという大阪特有の事情を踏まえたものである。  
「九州府構想」の実現を見据え、大都市の規模・能力を活かした役割を一層果たしていくとともに、「基礎自治体優先の原則」を重視し、基礎自治体への権限や財源の移譲を進めていくという3市の方向性とは異なるとの認識を共有。

#### (4) 道州制をめぐる議論

- 第1次地方分権改革後に発足した第27次地方制度調査会では、社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革について審議し、平成15年に「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」をとりまとめ、道州制についての基本的骨格を示した。
- この答申を受け、第28次地方制度調査会において道州制に関する詳細な議論が行われ、平成18年に「道州制のあり方に関する答申」がとりまとめられた。この答申後、国や各地方等において、道州制を巡る議論は活発化することとなった。
- 国においては、平成18年に道州制担当大臣が設置されるとともに、平成19年には、道州制ビジョン懇談会並びに道州制協議会が設置され、平成20年には「道州制ビジョン懇談会中間報告」をとりまとめ、道州制の理念や基本的事項についての論点を整理した。
- 平成21年の政権交代後、国において道州制に関する特段の取組みは見られなかったが、平成24年の衆議院総選挙を経て、道州制導入の基本理念、手続、必要な法制の整備などについて定める「道州制基本法」を国会に提出する動きが見られるなど、再び道州制の動きが加速されることが想定される。
- 最近では、平成24年4月に、道州制推進知事・指定都市市長連合が設立され、3市長もこれに参加し、地方の側から国民的な議論を喚起し、政府・政党を動かすことで地域主権型道州制を導入する道筋をつけるための活動等を展開しており、これまで各政党に対し要請活動を実施している。
- 一方、九州の118市長で構成される九州市長会では、平成17年に「九州における道州制等のあり方研究会」を設置して以降、継続して、九州における道州制（九州府構想）実現に関し、基礎自治体の立場から検討を行ってきた。  
平成18年には「九州府構想報告書」を、平成21年には「九州府実現計画報告書」を、そして平成24年には「九州府構想推進計画報告書」を基礎自治体の立場からとりまとめたところ。
- また、九州地方知事会、九州経済連合会などの経済4団体から構成される九州地域戦略会議において、行政と経済界が一体となった検討を行い、平成20年に「道州制の「九州モデル」答申」をとりまとめ、さらに平成21年には「九州が目指す姿、将来ビジョン」及び「住民及び国の関心を高めるためのPR戦略」をとりまとめている。



### 3 九州における望ましい大都市のあり方について

#### (1) 九州における大都市のあり方

##### ①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、様々な課題に直面しており、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、さらには、明治期以来、基本的に変わらずに続け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。

##### ②道州制の必要性

○ 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、さらなる成長が可能。

(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!**

##### ③道州制の基本原則(役割分担)

○ 道州制は、中央集権体制を見直し、国と地方の役割分担を踏まえ、道州及び基礎自治体を中心とする地方分権体制を構築するもの。

#### 【国の役割】

○ 国は、その役割を、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。

### 【道州の役割】

- 道州は、「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。
- 道州の担うべき事務は下表のメルクマールに該当するものが妥当であり、基礎自治体は、このメルクマールに該当しない事務、及びメルクマール2の「補完事務」のうち、基礎自治体の規模・能力に応じて自らあるいは共同して処理することが可能な事務を処理することが見込まれる。

#### ＜道州の事務のメルクマール＞

1	広域事務	<ul style="list-style-type: none"><li>○対象・効果が市町村の区域を越えて広域的・一体的に及ぶもの。住民に最大の利益をもたらすためには単一の自治体において実施する必要があるもの。</li><li>○対象が広域的に散在しており、一体的な処理が必要であって、市町村間の共同処理等に対応できないもの。</li><li>○対象が少数かつ広域的に散在しており、事務の効率性の観点から、道州において処理することが適当であるもの。</li></ul>
2	規模・性質対応事務（補完事務）	<ul style="list-style-type: none"><li>○本来は市町村において実施すべき事務であるが、<ul style="list-style-type: none"><li>・相当高度な技術力や専門的能力を必要とするもの。</li><li>・市町村又は市町村間の共同処理等に対応できないもの。</li><li>・共同処理主体の設立など受け皿の整備が行われるまでの間、暫定的に道州の事務とするもの。</li></ul></li></ul>
3	連絡調整事務	<ul style="list-style-type: none"><li>○市町村を包含する団体という性格に係るもの。</li></ul>

資料：「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」（平成18年1月、指定都市市長会）を参考。

- 従って、道州制を実現する場合には、国、広域自治体及び基礎自治体間の役割分担を体系的に見直し、都道府県から市町村へ、また国から道州への大幅な権限移譲を行う必要がある。
- 道州は、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。

### 【基礎自治体の役割】

- 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・網羅的に担い、住民に最も身近な総合行政機関として、住民生活の向上に必要な事務を、地域住民とともに自己完結的に担う。

## 【大都市の役割】

- 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。
  
- また、県が廃止された場合、大都市は、原則として前述の「道州の事務のメルクマール」に該当しない事務、及びメルクマール2に該当する事務のすべてを担うとともに、それまで県が担ってきた広域的な役割については、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が担えない基礎自治体に対する機能補完などを担っていくことも求められる。
  
- さらに、特に経済成長に資する分野などについて、九州内で、それぞれの圏域の母都市となる現在の指定都市、中核市、特例市などの都市間での相互連携が重要となる。特に、指定都市である3市は、これまで培ってきた連携による結束を更に深めることで、九州全体の発展に貢献していく。(例えば、雇用創出や大学等の知的財産の蓄積による優秀な人材の確保・育成、観光・コンベンション振興による交流機会の創出などが考えられる。)
  
- ④道州制下の税財政制度
  - 現在、地方交付税、国庫支出金等を含めた、国と地方の「税の実質配分(2:8)」と国税と地方税の税源配分(6:4)は乖離しており、住民には受益と負担の関係が分かりにくく、また、地方自治体は責任の所在が不明確となり、地方の自主性・自立性を損なわせている。
  
  - また、指定都市などの大都市には、事務配分の特例により道府県の事務・権限が移譲されているが、地方税制は事務・権限に関わりなく画一的であるため、移譲された事務に必要な財源について、税制上の措置が不十分である。
  
  - 道州制下では、国と地方、道州と基礎自治体の役割分担を明確にしたうえで、道州又は基礎自治体の役割に応じ、偏在性が少なく、安定的な自主財源が確保できる税体系の構築が不可欠である。

- 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推進のため

#### ●国、広域自治体及び基礎自治体間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。

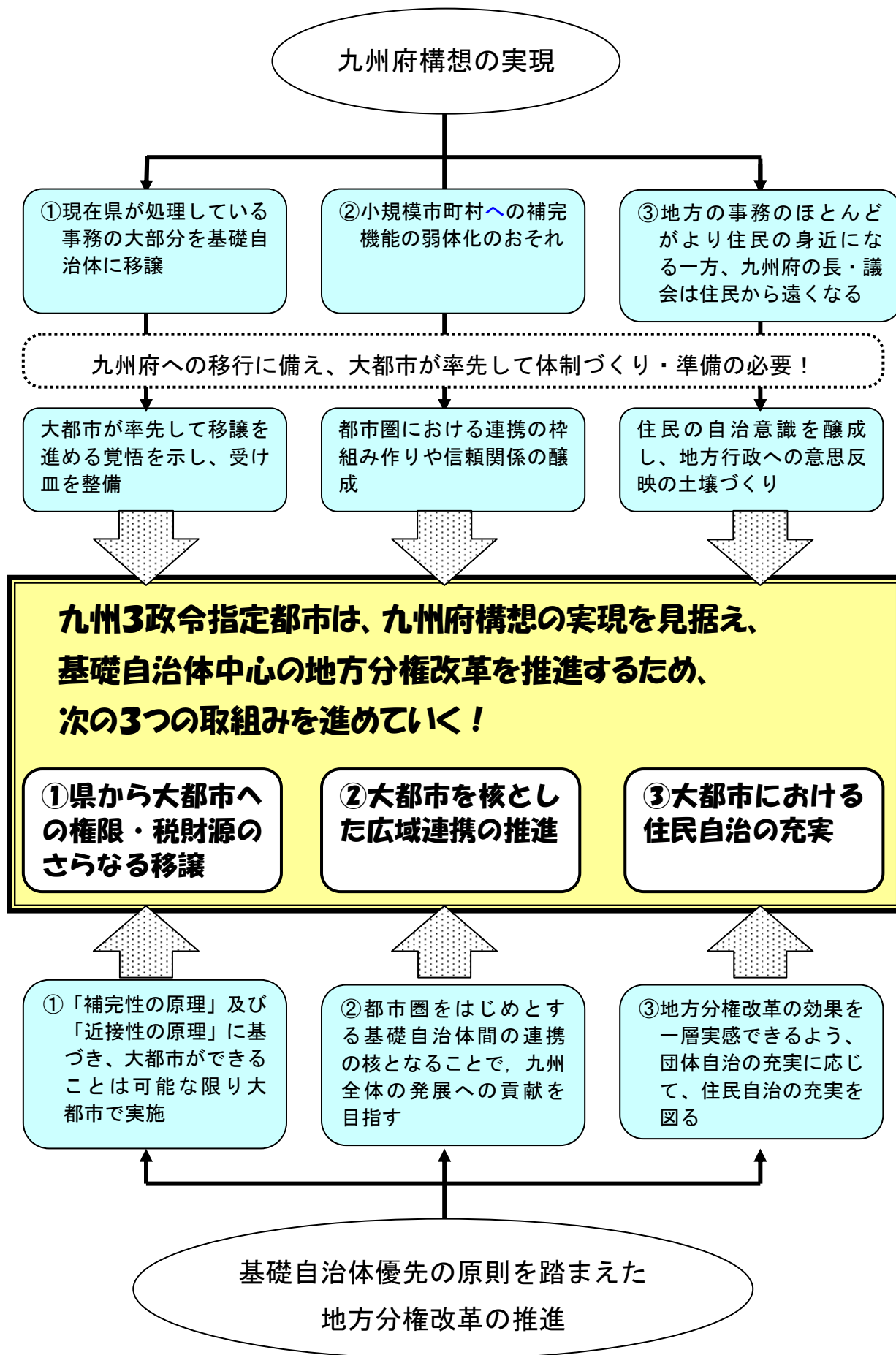
#### ●都市圏の機能強化と周辺市町村の機能を補完する大都市を核とした広域連携・都市圏連携を推進する！

- ・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、「①住民の意見を聴く機会の拡大・多様化」「②小学校区単位の協議会等を通じたまちづくりの推進」「③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>



## (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くことが必要。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

### 【地方分権改革の推進】

- いわゆる第2期地方分権改革として、地方分権改革推進法に基づいて平成19年4月に内閣府に設置された地方分権改革推進委員会が行った累次の勧告を踏まえ、平成23年8月に成立した第2次一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）及び個別法の改正により、47法律251条項の権限が、都道府県から基礎自治体へ移譲されたところだが、まだ、地方分権改革推進委員会の（第1次）勧告に掲げられた移譲対象条項が多く残されている。
- また、平成25年3月には、地方からの提案等を受けて「義務付け・枠付けの第4次見直し」（基礎自治体への権限移譲を含む）が閣議決定され、現在、新たな一括法案の国会提出が予定されている。

### 【事務処理特例制度の活用】

- 県単位での個別の権限移譲として、事務処理特例制度（地方自治法第252条の17の2）を活用した取組みがあり、都道府県は、地域の主体的な判断に基づき、事務処理特例条例を定めることにより、市町村の規模、能力等に応じて都道府県知事の権限を市町村長へ移譲することができる。  
この制度を活用し、北九州・福岡両市では135項目、熊本市では327項目の権限が移譲されている（平成24年4月現在）。
- 北九州・福岡両市では、これまで、福岡県との間で設置された「指定都市への権限移譲推進協議会」において事務処理特例制度による権限移譲について協議をしてきたが、第2次一括法や個別法改正による権限移譲について優先的に対応してきたため、この2年間については協議実績がない。  
そこで、北九州・福岡両市では、同協議会の活動の再開を要請し、県との権限移譲に関する協議を開始した。
- また、熊本市では、指定都市移行の際に「政令指定都市移行県市連絡会議」を設置し、県・市による移譲事務の協議を通じ、317項目の権限が移譲され、現在、「熊本県・熊本市事務権限移譲等に関する連絡調整会議」において移譲事務の実施状況のフォローアップが行われているほか、今後の事務権限の移譲についても、検討・協議がなされている。

### 【3市に必要な権限の検討】

- 本研究会では、全国市長会の提案や第30次地方制度調査会などで検討されている権限について、3市に必要な権限は何かという視点で幅広く検討を行った。

○ 具体的に移譲を求めていく事務・権限の候補としては、現時点で、次のようなものが考えられる。

○ 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。

<移譲の協議を行う事務・権限の候補例>

権 限		概 要
まちづくり	二級河川の管理に係る権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>・二級河川の管理は県が行っており、災害時など緊急時においても直接改修工事ができない。</li> <li>・二級河川に関するすべての権限を有することで、流域全体の総合的・一体的な治水対策・防災対策が可能となるとともに、周辺のまちづくりと一体となった、より地域に密着した河川整備が可能となる。</li> <li>・また、窓口一元化により市民や事業者へのサービスの向上が図れる。</li> </ul>
	一の市域内で完結する都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に係る権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画に係る区域区分などの決定権限と都市計画区域の整備、開発及び保全の方針の決定権限が分かれていることにより、事務手続きが非効率となっている。</li> <li>・権限の移譲により、決定権者が同一となり、地域の実情に応じた柔軟な都市づくりが可能となる。</li> </ul>
	都市計画事業の認可に係る権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画決定権者と都市計画事業認可者が異なるため事務が非効率となっている。</li> <li>・権限の移譲により、決定権者が同一となり事業期間の短縮が図れるとともに、市の独自性や地域の実情に応じた事業推進が可能となる。</li> </ul>
文化・教育・医療	政府が補助金を交付する重要文化財の管理に係る指揮監督に係る権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>・市の観光振興等に重要な役割を果たしている重要文化財を、市が主体的に保護することができる。</li> <li>・市が実施することにより、県との連絡調整等が不要となり、緊急を要する修理等に際し迅速な対応が可能となる。</li> </ul>
	学校職員の給与負担（教職員定数の決定）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・権限の移譲により、県費負担教職員に係る任命権者と給与負担者が異なることによるねじれ状態が解消される。</li> <li>・教育行政の責任と権限が一元化され、地域の実情に応じた自主的・主体的な施策の推進が可能となる。</li> <li>・給与関係事務の合理化・効率化を図ることができる。</li> </ul>
	私立幼稚園の設置廃止等、閉鎖命令に係る権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>・権限の移譲により、幼稚園教育へのきめ細かい対応が可能となり、幼児教育の振興に資する。</li> </ul>
	認定こども園の認定、取消しに係る権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>・幼保連携型認定こども園の認可・認定権限は、新法施行により移譲される予定であるが、他の3類型の認定、取消しは県に権限が残っている。</li> <li>・県と市の関与が混在しており、市として一体的な対応ができない状況である。</li> <li>・全ての認定こども園の認定、取消し権限が移譲されることにより、幼保連携の取組みが進み住民の多様な幼児教育、保育需要へのきめ細かい対応が可能となる。</li> </ul>



	医薬品等の製造販売業及び製造業の許可に係る権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>平成25年度から、薬局における製造販売業の許可権限等が移譲されたところであり、薬局以外の製造販売業の許可等についてもあわせて市が実施することで、事業者に対する監督等をはじめ、より一体的・効率的な薬事行政を展開することが可能となる。</li> <li>医薬品等については、住民の健康や生活に密接に関連しているため、相談体制の整備などと併せ、身近な市が事務を担うことで、住民の安全・安心をより一層確保することができる。</li> </ul>
産業・経済	商工会議所に係る各種認可、指導監督権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>県が監督する商工会議所と市が行う商工施策は、融資や助成制度、人材育成などの事業で一部重複している。</li> <li>権限の移譲により、市と商工会議所との連携が更に進み、より地域の実情に応じた中小企業支援が可能となる。</li> </ul>
	農地の転用許可に係る権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>農地の転用許可は、市に決定権がないため、地域のニーズに応じた土地利用を図ることができない状況。</li> <li>移譲により、農業と工業などのバランスある土地利用が促進され一体的な農地利用を図ることができ、地域のニーズに応じたまちづくりが可能となる。</li> <li>手続きの迅速化や二重審査の解消など事務の効率化にもつながる。</li> </ul>
	農業振興地域の指定に係る権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>少子高齢化等に伴う農業従事者の減少、農地の荒廃や低・未利用地の増加など、地域が抱える課題を真に把握している市が指定を行うことで、より地域の実情に即した農業の振興を図ることができる。</li> <li>現在、区域区分に関する都市計画決定は指定都市で行っており、農業振興地域の指定をあわせて行うことで、一体的・総合的なまちづくりが可能となる。</li> </ul>
	農用地区域内における開発行為の許可、監督処分に係る権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>監督権限がないため、適正な農地の利用について一体的な指導ができない状況。</li> <li>現在、開発行為の許可には時間がかかっており、移譲により、事務手続きの迅速化や地域の実情にあった農地行政が可能となる。</li> </ul>
	森林の開発行為の許可、監督処分に係る権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>地域の事情に精通する市町村が窓口となることで、事業者にとって適切な指導、助言が行えるようになり、迅速な対応が可能となる。</li> <li>権限の移譲により保安林等に係る窓口が一本化され、事務の効率化が図れる。</li> </ul>
安全・治安	土砂災害防止対策工事に係る権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>急傾斜地崩壊危険区域等の指定は、市が現地調査を行い県に要請し県が指定の後、対策工事を実施しており、事務手続きに時間を要している。</li> <li>権限の移譲により、市が調査から指定・施工までを一括して実施できることとなり、手続きの迅速化が図られ、災害を未然に防ぐことが可能となるとともに、地域ニーズに応じた施工が可能となる。</li> </ul>
	高圧ガス、液化石油ガス、火薬類(保安3法)に関する規制に係る権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>保安3法の許認可に係る施設は、対象が広範囲に及ぶため、詳細な現状把握が困難。</li> <li>権限の移譲により、消防法の規制を受ける施設と一体的・効果的に立入検査を行うことができ、的確に対象施設の現状を把握できる。それにより、事故の未然防止策の強化、市民生活の更なる安全・安心につながる。</li> </ul>
	岩石採取計画の認可に係る権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>岩石採取計画に係る認可や指導は、対象が広範囲に及ぶため、地域の実態に即した迅速な指導・監督が困難。</li> <li>権限の移譲により、採石場跡地の緑化対策、騒音や振動など公害防止対策など地域の実情に応じた的確な指導ができ、住民の良好な生活環境を保全することができる。</li> <li>窓口の一元化により、事務手続きの効率化が図れる。</li> </ul>

環境	ダイオキシン類の汚染区域の指定及び汚染対策の計画の策定に係る権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ダイオキシン類の汚染については、土壤汚染対策法で規制されている同じ箇所が発生しているケースが多く、土壤汚染対策法との一体的な対策が可能となる。</li> <li>・権限の移譲により、事務手続きの効率化・迅速化により健康被害の防止が可能となり、防災・危機管理体制の強化が図れる。</li> </ul>
その他	一般旅券の発給申請受理・交付に係る権限	<ul style="list-style-type: none"> <li>・パスポートの申請には、戸籍謄本が必要であり、区役所とパスポートセンター両方に行く必要があり、手続きが煩雑である。</li> <li>・権限の移譲により、住民に身近な市町村窓口において、ワンストップでの旅券発給手続きが可能となる。</li> </ul>

- また、上記以外にも、第30次地方制度調査会においても協議がなされている警察権限のうち住民に身近な「交通警察」に関する業務については、例えば、まちづくりイベント実施のための道路の使用許可等の一部の交通警察の事務を担うことは、一体的な行政の点からも効果的であると考えられる。

### 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。

#### 【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。

- 第2次一括法等による権限移譲に伴い必要となる財源については、「国は、権限の移譲に伴い、適切に既存の財源措置を見直し、市町村に対して、地方交付税や国庫補助負担金などに関し確実な財源措置を行う」という国の方針のもと、地方交付税で予算措置（包括算定経費で県から市町村へ60億円）されたところであるが、地方交付税の性格上、実績としての額を特定することは難しく、確実な財源措置がされているとは断定できない状況にある。

- 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。

※指定都市20市で約8,600億円と推計

- 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税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。

なお、その際、権限移譲に伴う税財源の確保については、現状の大都市の特例によって処理している既存の事務も含めて、地方交付税措置ではなく、国・県・市の事務配分の実態にあった適正な税源移譲が必要であるとのスタンスで臨む。

### (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市の都市圏の特徴】

- 九州と本州、東九州軸と西九州軸の結節点に位置する北九州市は、交通の要衝として、自動車産業やIC関連産業の集積が進む東九州軸、九州新幹線の全線開通により益々活況を呈する西九州軸を中心に人口やものづくり産業が集中する工業都市である。また、中核市である下関市と、関門海峡を挟んで近接しており、古くから周辺地域と密接な関係を持ちながら一体的な都市圏・経済圏を形成している。
- 九州のゲートウェイである福岡市は、九州・西日本の拠点として、特に流通業やサービス業といった第3次産業が集積した都市であり、北部九州の人口や産業集積の中

心となっている。

特に、福岡市を中心とした9市8町は、地形や交通幹線網など地理的な一体性、また、福岡市への通勤・通学率が20%以上であるなど、生活圏・経済圏としての一体性を有することに加え、長年にわたり、この9市8町で水・環境・交通など広域的な行政課題に対応してきており、明確な「福岡都市圏」を形成している点に大きな特徴がある。

- 熊本市とその周辺地域は、九州の中央に位置し、人口、産業、医療機関、高等教育機関等の集積や広域交通網の広がりによって、熊本市を中心とした一つの生活圏・経済圏を形成している。

中でも、熊本市への通勤・通学率が概ね15%以上の近隣市町村で構成する熊本都市圏協議会（構成：4市9町1村）では、福祉や環境、観光等の幅広い分野で共同事業を行うなど、熊本都市圏が熊本県域を牽引する役割を担いつつ九州中央の拠点地域として更なる成長を果たしていくための取組みを進めている。

【都市圏での取組み】

- 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。

○北九州市

北九州都市圏広域行政推進協議会

構成市町村	北九州市、中間市、芦屋町、水巻町、岡垣町、遠賀町（2市4町）
主な事業	子ども文化パスポート事業、都市圏情報コーナー設置、広報連携など

福岡県北東部地方拠点都市地域整備推進協議会

構成市町村	北九州市、直方市、行橋市、豊前市、中間市、宮若市、芦屋町、水巻町、岡垣町、遠賀町、小竹町、鞍手町、苅田町、みやこ町、吉富町、上毛町、築上町（6市11町）
主な事業	国県等に対する要望活動、政策研修等の実施、公立図書館等の広域利用など

関門連携

構成市町村	北九州市、下関市
主な事業	花火大会、図書館等広域利用、子ども文化パスポート事業、景観条例制定、市立施設の相互利用、職員交流派遣、大学コンソーシアムなど

○福岡市

福岡都市圏広域行政推進協議会

構成市町村	福岡市、筑紫野市、春日市、大野城市、太宰府市、那珂川町、古賀市、宇美町、篠栗町、志免町、須恵町、新宮町、久山町、粕屋町、宗像市、
-------	--

	福津市、糸島市（9市8町）
主な事業	広域行政計画の策定・推進、国県等への提言、図書館・スポーツ施設の広域利用、企画職員研修、ホームページ開設など

福岡都市圏広域行政事業組合

構成市町村	福岡市、筑紫野市、春日市、大野城市、太宰府市、那珂川町、古賀市、宇美町、篠栗町、志免町、須恵町、新宮町、久山町、粕屋町、宗像市、福津市、糸島市（9市8町）
主な事業	広域行政計画に基づく共同事業、流域連携基金事業、都市圏競艇事業

福岡地区水道企業団

構成市町村	福岡市、筑紫野市、春日市、大野城市、太宰府市、那珂川町、古賀市、宇美町、篠栗町、志免町、須恵町、新宮町、久山町、粕屋町、宗像市、福津市、糸島市（9市8町）
主な事業	水道事業の広域化

○熊本市

熊本都市圏協議会

構成市町村	熊本市、宇土市、宇城市、合志市、美里町、玉東町、大津町、菊陽町、西原村、御船町、嘉島町、益城町、甲佐町、山都町（4市9町1村）
主な事業	福祉有償運送事業、環境保全、特産品高付加価値化の推進、観光ネットワークの推進、職員共同交流研修など

公益財団法人くまもと地下水財団

関係自治体	熊本県、熊本市、宇土市、菊池市、合志市、大津町、菊陽町、西原村、御船町、嘉島町、益城町、甲佐町（1県4市6町1村）
主な事業	地下水保全

○ これらの連携以外でも、港湾、空港、道路などの人流・物流施設や、一般廃棄物処理施設などの市民生活に密着した施設、図書館や博物館、スポーツ施設などの文化・教育施設など、大都市に集積する都市インフラについては、周辺市町村も含めた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、今後も引き続き、周辺市町村の機能補完の視点から広域的な役割も果たしていく。

○ また、3市は、都市圏での周辺市町村との連携だけではなく、鹿児島市も含めた4市での交流連携や、北九州市と福岡市による福北連携などによる、市立施設の相互利用などの市民交流や共同での観光PRなど都市圏域を越えた広域的な連携を行っている。

③今後の取組み

○ 今後、「基礎自治体優先の原則」を更に推進する中で、道州制も見据えながら、現在、県が担っているような広域的課題に対応するための更なる広域連携強化が求めら

れる。この点、九州府構想においても、広域連携により執行することが望ましい事務権限の視点が、以下のとおり示されているところ。

- ・ 住民に身近な分野で連携のメリットが大きいもの
- ・ 事業範囲が広域にわたり、かつ、計画的実施が必要とされるもの
- ・ 共同利用可能な大型施設の設置を要するもの
- ・ 広域で均一的な事務処理が求められるもの

○ これらに加えて、特に大都市を核とする都市圏においては、観光や経済政策など、都市圏全体の一体的発展、さらには九州全体の発展に貢献していくという視点での事務・権限についても担当していくべき。

○ 九州内での都市圏の役割、そして、これらの連携を強化していく中での大都市の役割を考えると、まずは都市圏の中核都市であり、これまで大都市として広域的な行政課題にも対応してきた3市が、ノウハウの提供も含め、これまで以上にそれぞれの都市圏におけるサービス水準の向上や一体的発展のための役割を果たし、都市圏ひいては九州を牽引するために、更なる権限・税財源の移譲に取り組んでいく。

○ 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。

#### 【今後連携が期待される分野】

〈権限移譲を伴うもの〉

- ・ 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。

〈権限移譲を伴わないもの〉

- ・ 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M I C E客等の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、圏域全体での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。

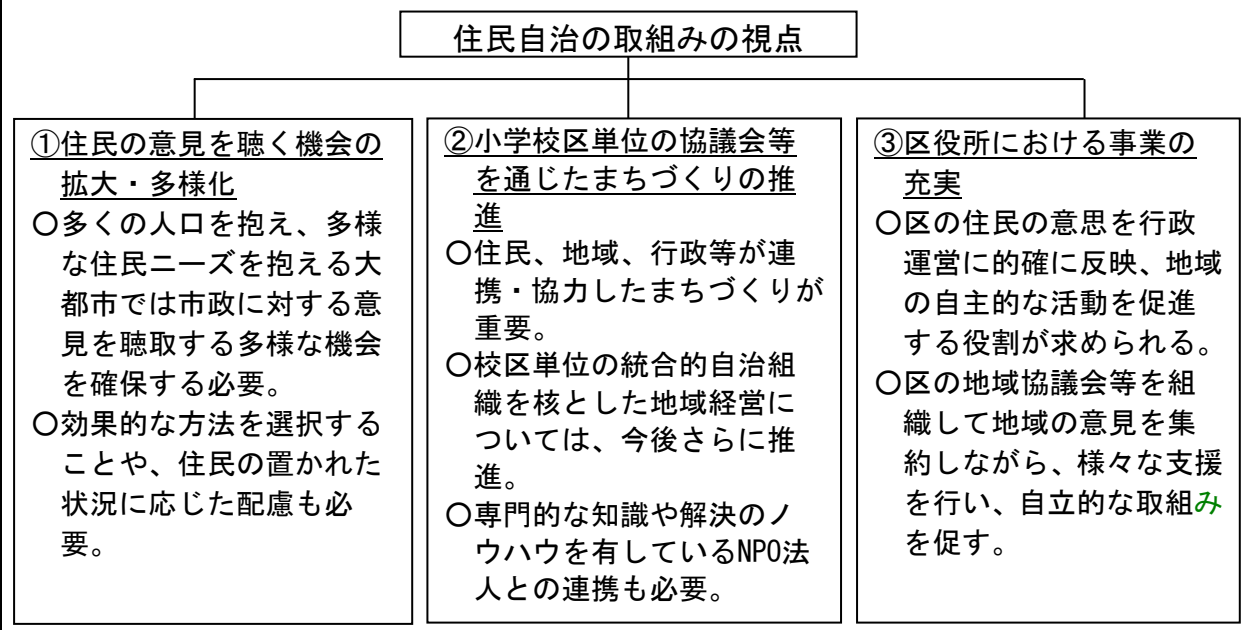
- さらに都市圏の成長戦略の推進という観点では、市域を越えた経済活動を行う民間企業の活力を活かすという視点も重要である。例えば、現在でも「福岡地域戦略推進協議会（F u k u o k a D . C .）」や「くまもと都市戦略会議」などで産学官が一体となって、広域的な地域戦略の推進を行っており、こういった取組みをさらに実効的なものにしていく必要がある。



#### (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。



- 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。

#### 【住民自治の充実に向けた取組みの方向性】

- さらなる住民自治・住民参加機能の充実を図っていくための方向性としては、以下の3つの視点が考えられ、地域の実情に応じて、それぞれの取組みを深化させていくことが考えられる。

- 【1】住民の意見を聴く機会の拡大・多様化
- 【2】小学校区単位の協議会等を通じたまちづくりの推進
- 【3】区役所における事業の充実

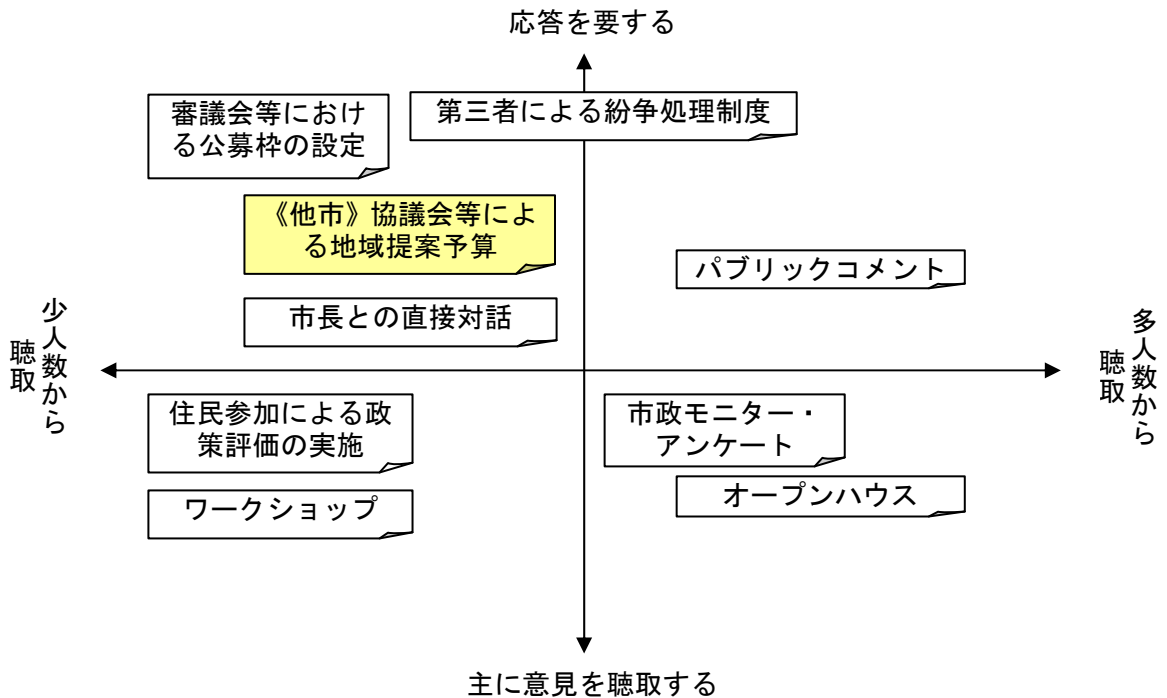
#### 【1】住民の意見を聴く機会の拡大・多様化

- 多くの人口を抱え、多様な住民ニーズを抱える大都市における住民の市政への参加については、行政がそれに応じた多様な市政に対する意見聴取機会を確保していく必要がある。

例えば、子育て世代や他地域から移り住んできた住民など、より多様な住民から幅広く市政に対する意見を聴くことも重要と考えられる。（図-1 取組み事例 参照）

- こうした市政に対する意見聴取機会の拡大・多様化にあたっては、意見を聴く対象とする住民の範囲や聴取した意見の取扱いに応じて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（例えば、仕事が忙しく市政に参加ができない住民に対しては、フェイスブックなどのICTを活用すること等）も必要。
- なお、こうした住民の意見を直接行政に届ける仕組みだけでなく、住民の代表機関である議会における住民自治の取組みについてもあわせて検討されることが適当。中間報告で提案されている区を単位とする常任委員会の設置はその一例だが、参考人・公聴会の活用や議会審議に係る住民参加など、住民に身近な議会の実現を図ることは、地方分権改革の進展に伴い議会の果たすべき役割が大きくなっている中、重要な視点。

☆図－1 取組み事例（《他市》は3市以外の都市の参考事例）



【2】小学校区単位の協議会等を通じたまちづくりの推進

- 少子高齢化の進展や核家族化などにより地域の課題が複雑多様化するとともに、右肩上がりの経済成長が望めない今日においては、そのような課題に対して全て行政のみが解決していくのではなく、地域のことは地域で決めるという理念の下、住民、地域社会、企業、NPO法人、行政等が連携・協力して、地域の実情にきめ細かに対応したまちづくりや公共サービスの提供を行っていくことがますます重要。
- そのような意味において、3市が取り組んでいる、町内自治会をはじめとした地域団体やそれらの団体で構成する小学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、例えば、当該組織に対する支援の強化や住民に対する当該組織の理解の促進等、当該団体においてできる限り自主的な活動ができるようなまちづくりの仕組みを引き続き検討していく。（図－2 取組み事例 参照）
- また、地域団体の取組みを推進するに当たって、特に大都市については地域の課題が複雑多様化しているため、住民だけでは解決に至らない場合も想定される。その際には、例えば、まちづくりのコーディネーターや高齢者へのサポート等地域の問題に関し専門的な知識や解決のノウハウを有しているNPO法人との連携を効果的に図っていくことも考えられる。（なお、平成23年8月に成立した第2次一括法により、平成24年4月からNPO法人の認証権限が指定都市に移譲されたことを契機としてそのような連携も効果的に行いやすくなった。）

☆図－２ 取組み事例（《他市》は3市以外の都市の参考事例）

組織運営の支援強化	まちづくりツールの拡大	組織の裁量権の拡大
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">統合的自治組織の設置</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">アドバイザー派遣等の人的支援</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">校区担当者の設置 (地域担当制)</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">コミュニティビジネス支援</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">《他市》活動拠点(事務所)入居支援</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">ICTを利用した防災マップの作成</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">住民提案による協働事業の実施</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">《他市》地区計画の活用</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">《他市》行政とのまちづくり協定の締結(住民ルールに法的効果を付与)</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">統合的自治組織に対する一括補助金の交付</div>

【3】区役所における事業の充実

- 区役所は、単に出先機関として住民に身近な行政サービスを適切に提供するだけでなく、自主性・自立性を発揮して、区の住民の意思を行政運営に的確に反映させたり、地域の自主的な活動を促進する役割も求められる。
- このため、例えば、一体性・効率性も踏まえつつ、市民の利便性や総合行政の観点から区役所の事務の範囲の拡大や区長の裁量権の拡大等について検討し、住民の意向も確認しながら必要な体制を整備していくことが考えられる。その際には、区役所と本庁が連携しながらより効果的な体制を目指していく。(図－3 取組み事例 参照)
- また、地域の自治と個性あるまちづくりを推進するため、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、地域団体に対し様々な支援を行い、自立的な取組みを促すとともに、地域団体と連携・協力してまちづくりを進めていく体制を整備していくことも考えられる。その際には、区役所が地域のまちづくりの拠点として地域に密着した存在となるような取組みが求められる。(図－3 取組み事例 参照)

☆図－3 取組み事例（《他市》は3市以外の都市の参考事例、《30次》は第30次地方制度調査会専門小委員会中間報告で示された取組み）

地域との密着性の向上	区の裁量権の拡大
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">校区担当者の配置</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">区長と住民による直接対話</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">区による公の施設の管理</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">《他市》区長の諮問組織（区民会議等）の設置</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">区自主事業予算の確保</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">《30次》区長に対する区職員の任命権の付与</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">《30次》区長に対する区予算の市長への提案権の付与</div>
総合行政の推進	市民の利便性の向上
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">本庁・区役所の連絡体制の構築</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">《他市》区役所に企画調整部署の設置</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin-bottom: 5px;">区役所の受付時間の拡大</div>
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin: 0 auto; width: 80%;">《30次》区役所に教育委員会又はその事務局の設置</div>	

## ②現在の取組み

### 【3市における住民自治の取組み】

- 3市は、地方分権改革の進展により自己決定権が拡大する中、これまで以上に的確に市民の意思を把握し、市政運営に適切に反映していくため、これまでも住民自治・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。

### <3市における住民自治の取組み>

	北九州市	福岡市	熊本市	
自治基本条例等	北九州市自治基本条例		熊本市自治基本条例	
		福岡市市民公益活動推進条例	熊本市市民参画と協働の推進条例	
区役所	取扱事務	大区役所制	大区役所制	
	区長委任	少ない（13事務）	多い（58事務）	少ない（8事務）
	自主事業予算	・区行政推進事業 大規模区5,000万円、 その他4,000万円	・魅力づくり事業等 1区平均4,700万円 ・区振興事業 1区平均1,900万円	まちづくり推進経費 1区1,000万円
	住民参加組織	－	－	区まちづくり懇話会（要綱任意）
意見聴取（一例）	審議会等における公募枠の設定	審議会等における公募枠の設定	審議会等における公募枠の設定	
	パブリックコメント タウンミーティング	パブリックコメント 「元気発信！たかしまルシェ」	パブリックコメント	
	市民のこえ	寄せられた市民の声の公表	・まちづくりトーク ・おでかけトーク ・校区自治協トーク	
	・市政提案箱 ・市長への手紙	市政への提案	市民の声データベースシステム 市長への手紙	

		市政モニター	市政アンケート調査	2000人市民委員会 ・PIマニュアルの活用 ・熊本市オンブズマン
校区ごとの統合的自治組織	組織	まちづくり協議会	自治協議会	校区自治協議会
	拠点	市民センター	公民館	地域コミュニティセンター
	補助金	地域総括補助金	活力あるまちづくり支援事業補助金	・運営補助金 ・地域コミュニティづくり支援補助金
地域団体等に係る取組み(一例)	組織的支援	校区担当者	・校区担当者 ・区役所に区政推進部設置	校区担当者(北区のみ試行)
	金銭的支援	・NPO公益活動支援事業 ・校区まちづくり支援事業 ・まちづくりステップアップ事業	・地域集会施設助成制度 ・NPO活動推進補助金 ・コミュニティビジネス支援	市民公益活動支援基金
	人的支援	まちづくり専門家派遣事業	・地域活動アドバイザー派遣制度 ・福岡市地域人材バンク	・地域づくりアドバイザー制度 ・ボランティアに関する出前講座
	連携・協力	・「生活安全パトロール隊」活動支援 ・道路サポーター制度 ・落書き消去活動支援事業 ・古紙リサイクル推進事業	・共働事業提案制度 ・地域防犯パトロールカー支援事業 ・地域子育て交流支援事業 ・路上違反広告物追放登録員制度	・校区防犯活動支援 ・ふれあい美化ボランティア制度 ・ユア・フレンド事業 ・あんしん住み替え相談窓口 ・チャレンジ協働事業

○ 一方で、現在の取組みにおいては、以下のような課題も挙がっているところ。

- ・住民の自治意識や地域コミュニティへの帰属意識が希薄化している。
- ・地域活動の担い手が不足し、又は固定化している。
- ・自治会・町内会の加入率が低下している。
- ・事業の企画段階からの市民の関わりが少ない。
- ・若い世代や子育て世代等から意見を聴取する機会が少ない。

### 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、「①住民の意見を聴く機会の拡大・多様化」「②小学校区単位の協議会等を通じたまちづくりの推進」「③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
- その際、住民自治の基本は、「自らの地域のことは自らの責任の下自ら決定する」ことであり、その実現のためには、特に住民の自発的な自治意識を醸成することが重要。このため、まずはコミュニティへの帰属意識の希薄化や地域活動の担い手不足といった課題への対応が必要であり、上述の3つの方向性の中でも、特に「②小学校区単位の協議会等を通じたまちづくりの推進」に重点的に取り組み、大都市において、地域における人と人との関わりを深め、自ら地域の課題を考え、地域のまちづくりに取り組む動きを加速させていく。

#### 4 まとめ

第30次地方制度調査会での今後の議論や最終答申、新たな一括法による権限移譲の状況などを踏まえ、3市で情報交換を密に行いながら、各市において、権限移譲、広域連携及び住民自治などに係る今後の取組みを進めていく。

なお、研究成果を踏まえ、九州における中核市等とも意見交換を行い、九州府への移行を見据えた大都市のあるべき姿として共有したい。