

# 大都市制度の見直しについて

## 1 指定都市制度の見直し

### (1) 区の役割の拡充【「都市内分権」による住民自治の強化】

- ① 区の事務所が分掌する事務を条例で定める
- ② 区に代えて総合区を設け、議会の同意を得て選任される総合区長(特別職)を置くことができるようにする。

### (2) 指定都市都道府県調整会議の設置【「二重行政」の解消】

- ① 指定都市及び都道府県の事務処理を調整するための協議の場として、指定都市都道府県調整会議を設置する
- ② 市長又は知事は、協議を調えるため必要と認められるときは、総務大臣に対し、指定都市都道府県勧告調整委員の意見に基づき、必要な勧告を行うよう申し出ることができることとする

※ この他、都道府県から指定都市へ事務・権限を移譲（県費負担教職員の定数の決定、病院の開設許可、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(都市計画マスタープラン)に関する都市計画の決定 ほか）→ 別途、第4次分権一括法において措置

## 2 中核市・特例市の統合

- 中核市の指定要件を「人口20万以上の市」に変更することにより、中核市・特例市を統合する  
(現在の特例市については必要な経過措置等を設ける)

# 都道府県と指定都市の人口順位

都道府県		(人口)	(市町村数)	指定都市		(人口)	(区数)
1	東京都	13,159,388	39				
2	神奈川県	9,048,331	33				
3	大阪府	8,865,245	43				
4	愛知県	7,410,719	54				
5	埼玉県	7,194,556	63				
6	千葉県	6,216,289	54				
7	兵庫県	5,588,133	41				
8	北海道	5,506,419	179				
9	福岡県	5,071,968	60				
10	静岡県	3,765,007	35				
11	茨城県	2,969,770	44	①	横浜市	3,688,773	18
12	広島県	2,860,750	23	②	大阪市	2,665,314	24
13	京都府	2,636,092	26				
14	新潟県	2,374,450	30				
15	宮城県	2,348,165	35	③	名古屋市	2,263,894	16
16	長野県	2,152,449	77				
17	岐阜県	2,080,773	42				
18	福島県	2,029,064	59				
19	群馬県	2,008,068	35				
20	栃木県	2,007,683	26				
21	岡山県	1,945,276	27	④	札幌市	1,913,545	10
22	三重県	1,854,724	29				
23	熊本県	1,817,426	45				
24	鹿児島県	1,706,242	43	⑤	神戸市	1,544,200	9
				⑥	京都市	1,474,015	11
				⑦	福岡市	1,463,743	7
25	山口県	1,451,338	19				
26	愛媛県	1,431,493	20				
27	長崎県	1,426,779	21				

都道府県		(人口)	(市町村数)	指定都市		(人口)	(区数)
28	滋賀県	1,410,777	19	⑧	川崎市	1,425,512	7
29	奈良県	1,400,728	39				
30	沖縄県	1,392,818	41				
31	青森県	1,373,339	40				
32	岩手県	1,330,147	33				
33	大分県	1,196,529	18	⑨	さいたま市	1,222,434	10
34	石川県	1,169,788	19	⑩	広島市	1,173,843	8
35	山形県	1,168,924	35				
36	宮崎県	1,135,233	26				
37	富山県	1,093,247	15				
38	秋田県	1,085,997	25				
39	和歌山県	1,002,198	30	⑪	仙台市	1,045,986	5
40	香川県	995,842	17	⑫	北九州市	976,846	7
				⑬	千葉市	961,749	6
41	山梨県	863,075	27				
42	佐賀県	849,788	20	⑭	堺市	841,966	7
				⑮	新潟市	811,901	8
43	福井県	806,314	17	⑯	浜松市	800,866	7
44	徳島県	785,491	24				
45	高知県	764,456	34	⑰	熊本市	734,474	5
				⑱	相模原市	717,544	3
46	島根県	717,397	19	⑲	静岡市	716,197	3
				⑳	岡山市	709,584	4
47	鳥取県	588,667	19				

(単位:人)

※市町村数・区数は、平成25年10月1日現在による。  
 ※人口は、平成22年国勢調査

# 第30次地方制度調査会答申【抜粋】（都市内分権関係）

（「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成25年6月25日））

## 第2 現行の大都市等に係る制度の見直し

### 1 指定都市制度

#### （3）「都市内分権」により住民自治を強化するための具体的な方策

指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する「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とすべきである。

区の役割を拡充する方法としては、まず、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ができることとすべきである。また、区長が市長から独立した人事や予算等の権限、例えば、区の職員の任命権、歳入歳出予算のうち専ら区に関わるものに係る市長への提案権、市長が管理する財産のうち専ら区に関わるものの管理権などを持つこととすることを検討すべきである。

このように、区長に独自の権限を持たせる場合には、現在は一般の職員のうちから命ずることとされている区の事務所の長（区長）について、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選択できるようにすべきである。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する必要がある。（中略）

以上のような新たな区の位置付けを踏まえ、区を単位とする住民自治の機能を強化すべきである。区単位の議会の活動を推進するため、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べきである。

# 区の事務所が分掌する事務を定める条例について

地方自治法改正法 (H26.5.30公布)

(区の設置)

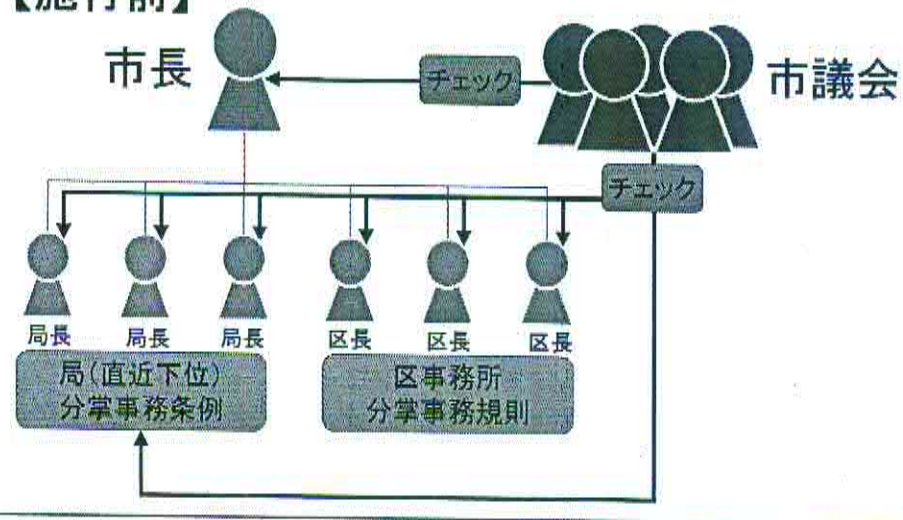
第二百五十二条の二十 (略)

2 区の事務所又はその出張所の位置、名称及び所管区域並びに区の事務所が分掌する事務は、条例でこれを定めなければならない。

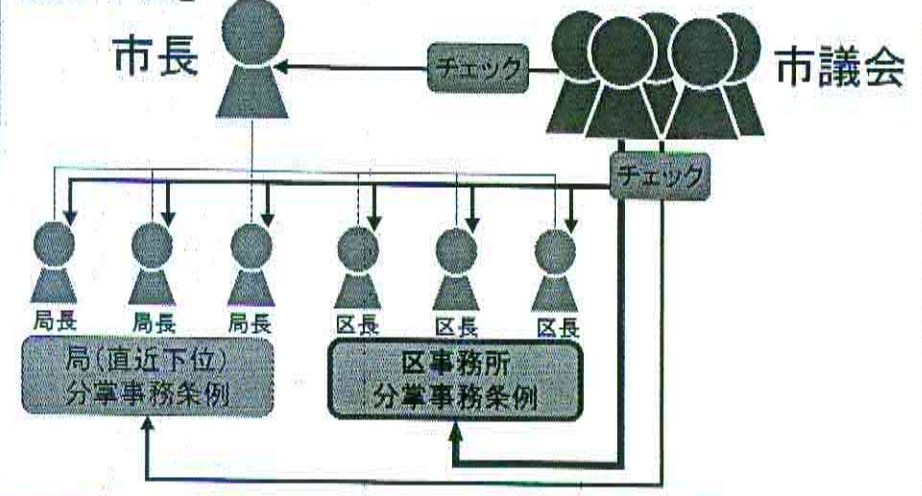
(後略)

※施行は、公布の日から起算して2年以内に政令で定める日

【施行前】



【施行後】



留意事項

- ① 単に現在区の事務所が分掌している事務を機械的に規定するのではなく、どのような区のあり方がふさわしいか十分に検討した上で立案する必要
- ② 指定都市の議会においても、条例の制定について議決する際には、同様に、どのような区のあり方がふさわしいか十分に議論することが重要
- ③ 総合区の設置の要否及び議会における区を単位として調査・審査等を行う仕組みの設置の要否についても併せて議論することが望ましい

# 第30次地方制度調査会答申【抜粋】（「二重行政」の解消関係）

（「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成25年6月25日））

## 第2 現行の大都市等に係る制度の見直し

### 1 指定都市制度

#### （1）指定都市制度の現状

##### ②効率的・効果的な行政体制の整備

（略）もとより「二重行政」は、必ずしも指定都市と都道府県の間固有の課題ではないが、指定都市の規模・能力が高く、都道府県庁所在地であることも多いこと等から、特に指定都市と都道府県の間で深刻化してきたものと考えられる。

「二重行政」を解消するためには、指定都市の存する区域においてはできる限り同種の事務を処理する主体を一元化するとともに、事務処理に際しての指定都市と都道府県との間の調整のあり方を検討することが必要である。

#### （2）「二重行政」の解消を図るための具体的な方策

##### ①事務移譲

指定都市と都道府県との「二重行政」の解消を図るためには、まず、法定事務を中心に、都道府県が指定都市の存する区域において処理している事務全般について検討し、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することによって、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である。

##### ②税財源の配分（略）

##### ③指定都市と都道府県の協議会

これまで言われてきた「二重行政」を解消するためには、このような事務の移譲及び税財源の配分に加え、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である。このため、任意事務を中心に指定都市と都道府県が同種の事務を処理する場合等に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とすべきである。

協議会においては、例えば、都道府県による指定都市の区域内における公の施設の設置や指定都市と都道府県が処理している同種の事務のうち指定都市又は都道府県が協議を求めた事項等について協議の対象とすることを検討すべきである。また、これに併せて、指定都市と都道府県が処理している同種の事務のうち協議会で定めたものについては、お互いに処理状況を報告することとすべきである。（以下略）

# 指定都市と都道府県との間で生じている問題について

類型	説明	具体例	備考
(1) 重複型	指定都市と都道府県がともに同一の公共施設を整備又は同一施策を実施して、重複している例がある。	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 指定都市と都道府県がそれぞれ図書館や美術館、体育館等の公共施設を指定都市内に設置</li> <li>○ 指定都市と都道府県がともに同様の中小企業支援のための助成金を支出</li> <li>○ 指定都市と都道府県がともに同様の地球温暖化対策を実施</li> </ul>	<p>指定都市と都道府県の事務処理について「相互に競合する」問題</p> <p>【地方自治法第2条第6項関係】</p>
(2) 分担型	指定都市と都道府県が類似した行政分野や密接に関連する行政分野において事務分担をすることにより調整する必要が生じている例がある。	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 都道府県と指定都市で新型インフルエンザに対応する判断が異なり、効果的な封じ込め対策ができない</li> <li>○ ゲリラ豪雨対策として、指定都市が下水道整備を行ったが、下水道を接続する県管理の河川の整備が終わっていない</li> <li>○ 指定都市において、急速に不足することが見込まれている介護老人福祉施設について、介護保険事業支援計画を作成する都道府県と調整する必要</li> </ul>	<p>指定都市と都道府県の事務処理について「調整する必要がある」問題</p> <p>【地方自治法第2条第14項関係】</p>
(3) 関与型	指定都市が行う事務処理に都道府県が関与することにより調整する必要が生じている例がある。	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 指定都市が4ha以下の農地を転用する場合には知事による許可が必要であるが、指定都市が自主的な判断でまちづくりを行うことができない。</li> </ul>	

○地方自治法（昭和22年法律第67号）抄  
第2条（略）

⑥ 都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当つては、相互に競合しないようにしなければならない。

⑭ 地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

# 都道府県から指定都市への事務・権限の移譲等

## ○移譲する事務・権限【29事項】

- ・第30次地方制度調査会答申（平成25年6月25日）で示された都道府県から指定都市への事務・権限の移譲
- 「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（第4次一括法）」において措置

## ○移譲する主な事務・権限の例

### 県費負担教職員の給与等の負担・定数の決定・学級編制基準の決定

市町村立小中学校等に係る以下の権限について、指定都市に移譲。

- ・県費負担教職員の給与等の負担
- ・県費負担教職員の定数の決定
- ・学級編制基準の決定

（個人住民税所得割の2%を県から指定都市へ税源移譲。）

権限	都道府県	指定都市
県費負担教職員の任命権		○
県費負担教職員の給与等の負担	○ →	
県費負担教職員の定数の決定	○ →	
学級編制基準の決定	○ →	

### 病院の開設許可

病院の開設許可について、指定都市に移譲。

※病院の開設許可については指定都市と都道府県が協議する等の規定を政令に定める予定。

権限	都道府県	指定都市
診療所の開設届出等 (病床数19床以下)		○
病院の開設許可 (病床数20床以上)	○ →	

### 都市計画区域マスタープランの決定 (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の決定)

都市計画区域マスタープラン<sup>\*</sup>の決定について、指定都市に移譲。

※一の指定都市の区域内の都市計画区域に係るもの

権限	都道府県	指定都市
区域区分決定 (市街化区域と市街化調整区域の線引き)		○
都市計画区域マスタープランの決定 (区域区分の方針、都市計画の目標等)	○ →	

# 指定都市都道府県調整会議

## 目的

- 指定都市と都道府県の二重行政の問題を解消し、事務処理を調整するための協議の場（改正法の施行により、いわば自動的に設置されていることになるもの）

## 協議事項

- 指定都市又は都道府県は、二重行政を防止するために必要であると認めるときは、調整会議における協議を求めることができる。  
→ 指定都市又は都道府県は、協議を求められれば、応じなければならない。

### 【例】

- ・ 公共施設の整備（都市部に不足する介護老人福祉施設の整備など）
- ・ 同一の施策の調整（圏域の成長のための産業政策や中小企業支援策など）
- ・ 類似した行政分野の調整（ゲリラ豪雨対策としての河川整備と下水道整備など）

## 指定都市都道府県調整会議



指定都市の市長



都道府県知事

### 【構成員として追加可能な者】

- ・ 他の執行機関の代表者
- ・ 職員
- ・ 議会を代表する者として議会が選任した者
- ・ 学識経験者

協議を調えるために必要と認めるとき  
総務大臣の勧告を求める申出が可能

総務大臣の勧告  
（指定都市都道府県勧告調整委員  
及び各省の意見を聴く）



# 議会の議員を指定都市都道府県調整会議の構成員にすることについて

## 1. 第30次地方制度調査会

- 調整会議における協議の実効性を高めるために、必ず構成員となるべきだとする意見
- 執行権に関することであり、慎重に検討すべきだとする意見
- 議会はその決定に関与していない立場できちんと監視ができるという意見

### 【第30次地方制度調査会答申(抄)】(H25.6.25)

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である。例えば、会長は市長又は知事とし、委員は、市長又は知事と各議長を充てるほか、その他の議員又は職員からも選任できるようにすることを検討すべきである。

## 2. 法律上の規定

### (1) 必ず構成員となる者

- ① 指定都市の市長 ② 指定都市を包括する都道府県(以下「包括都道府県」という。)の知事

### (2) 議会の議員

指定都市の市長及び包括都道府県の知事は、必要と認めるときは、協議して、調整会議に、

(a)指定都市の議会が当該指定都市の議会の議員のうちから選挙により選出した者

(b)包括都道府県の議会が当該包括都道府県の議会の議員のうちから選挙により選出した者を構成員として加えることができる。

## 3. 国会の附帯決議

### 【衆議院総務委員会附帯決議(抄)】(H26.4.24)

指定都市の市長及び指定都市を包括する都道府県知事が、指定都市都道府県調整会議の構成員を選任するに当たっては、二重行政の解消が同会議の立法化の趣旨であるとともに、指定都市と都道府県それぞれ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であることを踏まえ、適正な運用が図られるよう、改正趣旨の周知徹底を図ること。

### 【参議院総務委員会附帯決議(抄)】(H26.5.20)

指定都市都道府県調整会議については、指定都市の市長及び指定都市を包括する都道府県知事が協議し、構成員を加えるに当たっては、二重行政の解消が立法化の趣旨であり、指定都市と都道府県のそれぞれ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であることを踏まえ、適宜・適正な運用が図られるよう、十分配慮すること。

# (1) 行政区制度の概要

- 区は市民サービスや選挙区の単位として、必ず設置
- 区には、法人格無し
- 区には、区長を置き、市職員から選任
- 区ごとに区協議会、区の区域を分けて地域自治区（地域協議会）を任意で設置

- ・市民の意見の反映や地域特性にきめ細かく対応するために、区は市民サービスの提供や選挙の執行の重要な単位として、地方自治法の定めにより必ず設置しなければなりません。
- ・東京都の特別区と異なり、法人格はありません。
- ・区には、地方自治法の規定により「区長を置き、区長は市職員の中から市長が任命する」こととなっています。
- ・地方自治法の規定により、「区には区協議会を、区の区域を分けて、全ての区域に地域自治区（地域協議会）を置く」ことができます。

# (2) 区役所の機能

- 区役所は、市民サービスを提供
- 区役所は2つに類型化(大区役所制・小区役所制)
- 区ごとの選挙管理委員会の設置
- 農業委員会は、原則、区ごとに設置

## 大区役所制と小区役所制の比較

	大区役所制	小区役所制
主な事務	小区役所制の業務のほか、保健、土木、建築等の業務も所管	戸籍、住民基本台帳、国民健康保険、税等の定型的な窓口業務
メリット	迅速で専門的な住民対応が可能 市民協働による総合的な区のまちづくりを推進しやすい	身近なサービスをきめ細かく提供 簡素で効率的な行政運営を確保
デメリット	多くの職員が必要 組織、庁舎も規模が拡大する傾向	地域で対応できる事務が限定的

### (3) 政令指定都市における区の比較

① 区の規模 (区数平均: 9.6区、区人口平均: 150,038人)

※ 総人口: 平成17年度国勢調査(確定値)

自治体名	総人口	区数	平均人口	最大人口	最小人口	区役所制度
札幌市	1,880,863	10	188,086	272,877	112,783	大
仙台市	1,025,098	5	205,020	281,218	129,942	大
さいたま市	1,176,314	10	117,631	166,674	82,342	大
千葉市	924,319	6	154,053	184,637	112,850	小
川崎市	1,327,011	7	189,573	210,543	144,487	大
横浜市	3,579,628	18	198,868	311,722	84,944	大
新潟市	813,847	8	101,731	179,761	62,956	大
静岡市	700,886	3	233,629	262,764	208,055	小
浜松市	804,032	7	114,862	244,953	37,520	大
名古屋市	2,215,062	16	138,441	216,545	63,608	小
京都市	1,474,811	11	134,074	285,419	42,464	小
大阪市	2,628,811	24	109,534	200,678	54,174	小
堺市	830,966	7	118,709	157,099	39,135	小
神戸市	1,525,393	9	169,488	243,637	103,791	小
広島市	1,154,391	8	144,299	219,343	76,656	大
北九州市	993,525	7	141,932	260,070	63,714	大
福岡市	1,401,279	7	200,183	274,481	128,663	大

### ② 区役所の事務

・名古屋市や大阪市など、歴史の古い政令指定都市は、「小区役所制」を採る市が多く、仙台市やさいたま市など、70年代以降に指定された市では、「大区役所制」を採る傾向にあります。

市名	札幌市	仙台市	さいたま市	千葉市	川崎市	横浜市	新潟市	静岡市	浜松市	名古屋市	京都市	大阪市	堺市	神戸市	広島市	北九州市	福岡市
区政運営	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
地域振興	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
窓口	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
税務	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
保険	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
市民生活	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
福祉事務所	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
保健所	●	●			●	●	●		●	●	●	●				●	●
産業振興	●		●				●		●						●		
土木	●	●	●		●	●	●		●						●	●	●
施設管理	●	●				●	●		●						●	●	●
教育			●	●	●	●	●		●	●			●	●	●	●	●

小区役所制

大区役所制

## 今回の地方自治法の改正（指定都市制度の見直し）について

現在、大阪では、大都市地域特別区設置法に基き大阪府・大阪市特別区設置協議会を設置して、大阪にふさわしい新たな大都市制度の制度設計を議論しているところです。

あわせて、現行制度のもとで可能な改革として、府市統合本部の設置、さらに、公募区長制の導入など「自律した自治体型の区政運営」に取り組んでいるところです。

こうした大阪の動きもあり、昭和31年の創設以来、手付かずであった指定都市制度の改革が、今回の地方自治法の改正により、半世紀ぶりに、いよいよ動こうとしています。

このことは、私が一貫して目指してきた、地域の実情にあわせた多様な大都市制度の実現に向けた新たな一步を示すものです。

大都市地域特別区設置法に続いて、今回の地方自治法の改正を契機に、指定都市と道府県との二重行政の解消や住民自治の充実などの観点から、それぞれの都市の状況に応じた改革を進めるべきです。

それなくしては、他の多くの指定都市が目標に掲げる「特別自治市」の実現もないのではないのでしょうか。

私としては、区長が市長から独立した予算編成等の権限を持つことにあわせて、「区長公選制」を導入することが見送られるなど、決して十分なものではありませんが、少なくとも、指定都市と府県との二重行政の解消や、区の役割の拡充、都市内分権を進めていくために最低限実現すべき内容は備えているものと考えます。

まずは、この法改正に基いて、制度創設以来、大きな変更のなかった指定都市制度の改革を進めるべきです。

是非とも、今回の地方自治法改正を成し遂げていただけるよう、切に申し上げて、私の要望といたします。

平成26年2月26日

大阪市長 橋下 徹